

# EVALUACIÓN REGIONAL

## LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Y LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA EN LA REGIÓN AMAZÓNICA

ANÁLISIS DE SU APLICACIÓN EN  
INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y  
PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA

Una iniciativa de:



D E R E C H O  
A M B I E N T E Y  
R E C U R S O S  
N A T U R A L E S

Con el apoyo de:



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA



**La Evaluación de Impacto Ambiental y la Evaluación Ambiental Estratégica en la Región Amazónica:**  
Análisis de su aplicación en industrias extractivas y proyectos de infraestructura

**Autora:**

Mercedes Lu, Ph. D.

**Editado por:**

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

Calle Cartagena 130, Pueblo Libre, Lima, Perú

Teléfonos: (511) 340-3780 | (511) 340-3720

Correo electrónico: dar@dar.org.pe

Página web: www.dar.org.pe

**Revisión general:**

Aída Gamboa Balbín

Gianella Guillén Fernández

**Foto de portada por:** Mitchel Guzmán (DAR)

**Foto de contraportada por:** Asier Solana Bermejo

**Coordinación general:**

Isabel López Meza

**Cita sugerida:**

La Evaluación de Impacto Ambiental y la Evaluación Ambiental Estratégica en la Región Amazónica: análisis de su Aplicación en Industrias Extractivas y Proyectos de Infraestructura. Lima: DAR, 2022. 94 pp.

Primera edición: junio de 2022.

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2022-05090

ISBN: 978-612-4210-77-8

Está permitida la reproducción total o parcial de este documento, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros, con la necesaria indicación de la fuente cuando sea usada en publicaciones o difusión por cualquier medio.

La presente publicación ha sido elaborada en el marco del Proyecto Amazonía Indígena: Derechos y Recursos (AIRR). Este documento es posible gracias al generoso apoyo del pueblo estadounidense a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido es responsabilidad de su autora y no necesariamente refleja los puntos de vista de USAID del Gobierno de los Estados Unidos.

Hecho en el Perú.

# Índice

<b>Siglas y símbolos</b> .....	<b>5</b>
<b>Resumen ejecutivo</b> .....	<b>7</b>
<b>Principales hallazgos</b> .....	<b>9</b>
Aspectos regionales .....	9
Marco legal e institucional .....	10
Derechos indígenas y consulta previa .....	11
Aspectos técnicos sobre la aprobación de las licencias o certificaciones ambientales .....	12
<b>Objetivos</b> .....	<b>15</b>
<b>Conceptos</b> .....	<b>16</b>
¿Qué es la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)? .....	16
¿Qué es un impacto ambiental? .....	19
¿Qué es un Estudio de Impacto Ambiental (EslA)? .....	19
¿Qué es la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)? .....	19
¿Qué se entiende por participación en el contexto de la EIA? .....	19
<b>Metodología</b> .....	<b>21</b>
<b>La región amazónica y sus amenazas: ¿la nueva frontera por conquistar?</b> .....	<b>23</b>
<b>Visiones diferentes de «desarrollo» y la situación de las poblaciones indígenas frente a los proyectos de infraestructura y energía en la Amazonía</b> .....	<b>25</b>
<b>Situación de las poblaciones indígenas de la Amazonía y sus retos en la actualidad</b> .....	<b>26</b>
<b>La EIA y EAE en el contexto de la región amazónica</b> .....	<b>27</b>
<b>Aplicación de la evaluación ambiental estratégica (EAE) en la Amazonía de Brasil, Colombia y Perú</b> .....	<b>28</b>
Brasil .....	28
Colombia .....	28
Perú .....	30
Seguimiento y fiscalización de las EAE en el Perú .....	30
Caso de estudio: Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021 .....	31
<b>Reseña de los casos de estudio sobre los procesos de EIA y EAE en Brasil, Colombia y Perú</b> .....	<b>33</b>
Casos de Estudio .....	33
Brasil: UHE São Manoel .....	33
Colombia: bloque Chaza, área de exploración o desarrollo Moquetá, departamento del Putumayo .....	38
Bloque PUT-12 .....	40
Perú .....	42
Proyecto Hidrovía Amazónica (PHA) .....	42
Proyecto carretera Iquitos-Saramirza .....	46
Estado actual del proyecto carretera Iquitos-Saramirza .....	48
Caso: Lote 8 Explotación de Hidrocarburos .....	48

<b>El rol de los distintos actores en la EIA y EAE a nivel regional .....</b>	<b>51</b>
Actores en los procesos de licenciamiento ambiental .....	51
Conceptos generales .....	51
Hallazgos/denominadores comunes: actores principales en los casos de estudio de los procesos de EIA y EAE en Brasil, Colombia y Perú .....	53
<b>Marco legal e institucional de la EIA/EAE a nivel regional.....</b>	<b>62</b>
Síntesis de los aspectos más relevantes y hallazgos .....	64
Brasil .....	64
Colombia.....	64
Perú .....	68
<b>Eficacia de los procesos de licenciamiento o certificación ambiental (EIA/EAE) como instrumentos de toma de decisiones .....</b>	<b>71</b>
Hallazgos .....	71
<b>Aspectos técnicos de EslA y EAE: línea de base, valoración de impactos, monitoreo y cumplimiento de los estudios de impacto ambiental.....</b>	<b>76</b>
Hallazgos .....	77
<b>Cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas amazónicos con relación a la EIA y EAE .....</b>	<b>80</b>
Hallazgos .....	80
<b>Conclusiones .....</b>	<b>82</b>
Marco legal e institucional .....	83
Derechos indígenas y consulta previa .....	84
Aspectos técnicos sobre la aprobación de las licencias o certificaciones ambientales .....	85
<b>Recomendaciones .....</b>	<b>87</b>
<b>Anexo .....</b>	<b>91</b>
La cuenca amazónica y su importancia en el contexto de este informe.....	91

# Siglas y símbolos

<b>Acodecospat</b>	Asociación Cocama de Desarrollo y Conservación San Pablo de Tipishca (Perú)
<b>Aidesepp</b>	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
<b>AIRR</b>	Proyecto Amazonía Indígena: Derechos y Recursos ( <i>Amazon Indigenous Rights and Resources</i> )
<b>ANA</b>	Autoridad Nacional del Agua (Perú)
<b>ANLA</b>	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (Colombia)
<b>DANCP</b>	Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa (Colombia)
<b>DAR</b>	Derecho, Ambiente y Recursos Naturales
<b>DS</b>	Decreto Supremo
<b>EAE</b>	Evaluación Ambiental Estratégica
<b>EIA</b>	Evaluación de Impacto Ambiental
<b>EsIA</b>	Estudio de Impacto Ambiental
<b>EPE</b>	Empresa de Pesquisa Energética (Brasil)
<b>Funai</b>	Fundación Nacional del Indio (Brasil)
<b>Ibama</b>	Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales
<b>hm</b>	hectómetro
<b>km</b>	kilómetro
<b>m</b>	metro
<b>LI</b>	Licencia de instalación
<b>LO</b>	Licencia de operación
<b>LP</b>	Licencia de previa
<b>MADS</b>	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Colombia)
<b>Minam</b>	Ministerio del Ambiente del Perú
<b>Mincul</b>	Ministerio de Cultura del Perú
<b>Mininter</b>	Ministerio del Interior
<b>MTC</b>	Ministerio de Transportes y Comunicaciones (Perú)
<b>MW</b>	megavatio
<b>OEFA</b>	Oficina de Evaluación y Fiscalización Ambiental

<b>ONG</b>	organización no gubernamental
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>PAC</b>	plan ambiental complementario
<b>PAMA</b>	plan de manejo ambiental
<b>PDRC</b>	Plan de Desarrollo Regional Concertado
<b>PNGATI</b>	Política Nacional de Gestión Territorial y Ambiental de Tierras Indígenas (Brasil)
<b>PPN</b>	Pluspetrol Norte S. A.
<b>PPP</b>	políticas, planes y programas
<b>PHA</b>	Proyecto Hidrovía Amazónica
<b>SEIA</b>	Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental del Perú
<b>Senace</b>	Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Perú)
<b>UPME</b>	Unidad de Planeación Minero Energética
<b>USAID</b>	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional ( <i>United States Agency for International Development</i> )
<b>WWF</b>	Fondo Mundial para la Naturaleza ( <i>World Wildlife Fund</i> )



# Resumen ejecutivo

Esta evaluación regional es una síntesis, discusión y análisis de los principales hallazgos de los análisis nacionales realizados por el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) en Brasil y Colombia, y Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) en el Perú sobre los mecanismos que rigen los procesos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) en la Amazonía. Estas evaluaciones nacionales comprenden un análisis de los procesos de aprobación de Estudios de Impacto Ambiental (EslA) y la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) como instrumentos de gestión ambiental, planificación y de toma de decisiones. Las evaluaciones nacionales abarcaron el marco legal, análisis de actores, procesos de participación y consulta previa de los pueblos indígenas, y casos emblemáticos del sector transportes, hidroenergía e hidrocarburos. La metodología para elaborar este documento consistió en el análisis de las evaluaciones nacionales.

La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) consiste en un proceso sistemático para la toma de decisiones sostenibles considerando los posibles impactos de una acción en el ambiente y sociedad. El proceso de EIA tiene dimensiones legales y técnicas y sirve para identificar y evaluar los potenciales impactos de proyectos, planes, programas y políticas en relación con sus efectos en los componentes físico, biológico y socioeconómico del ambiente. Este proceso, a su vez, debe informar a todos los actores o grupos de interesados (*stakeholders*) sobre los posibles impactos de una acción propuesta para evaluar su viabilidad ambiental y social, debatir alternativas o proponer enmiendas necesarias para mitigar los impactos adversos de una acción propuesta. Los procesos de EIA pueden también llevar a la decisión de rechazar un proyecto o propuesta de acción.

Esta evaluación regional se realiza en el marco del proyecto Amazonía Indígena: Derechos y Recursos (AIRR, por sus siglas en inglés), financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), ejecutado con WWF y socios de organizaciones indígenas y no gubernamentales. El proyecto AIRR tiene el objetivo de aportar a la mejora de la participación de los pueblos indígenas en el desarrollo económico sostenible de la Amazonía, lograr la conservación de la biodiversidad y la reducción de las emisiones por la pérdida de bosques. Para ello, el proyecto AIRR propone contribuir a la incorporación de los derechos indígenas e intereses económicos en la planificación del desarrollo del sector público y privado, y al escalamiento de las empresas indígenas de manera equitativa y sostenible a los mercados regionales y mundiales.

Cada equipo a cargo de analizar las evaluaciones nacionales seleccionó casos modelo sobre la aplicación de la EIA tanto para el otorgamiento de certificación o licencia ambiental en los sectores mencionados, así como de EAE. Para ello, los equipos de trabajo de cada país coordinaron con organizaciones indígenas amazónicas en sus respectivos países, quienes aportaron también con entrevistas, opiniones y conocimientos al análisis de cada una de las evaluaciones nacionales.

Para este propósito WWF Brasil seleccionó el caso de la hidroeléctrica UHE São Manoel (700 MW) en la cuenca del río Teles Pires entre los estados de Mato Grosso y Pará y que se ha indicado que afecta los pueblos indígenas Mundurukú, Kayabi y Apiacá. WWF Colombia enfocó su análisis en las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en el bloque Chaza, área de exploración y explotación Moquetá superpuesto a los resguardos de la etnia Inga de

Puerto Limón, Wasipungo y San Miguel de la Castellana, y el bloque PUT-12 traslapado con los resguardos Siona de Santa Cruz de Piñuña Blanco y Buena Vista, y con el resguardo Munui de Monaide Jitoma en el departamento de Putumayo. En el Perú, DAR analizó los procesos de licenciamiento ambiental del proyecto Hidrovía Amazónica, propuesto en los ríos Amazonas, Ucayali, Marañón y Huallaga, la carretera Iquitos-Saramiriza, en Loreto, así como el del Lote 8 de hidrocarburos en el departamento de Loreto, en los territorios de los indígenas Achuar, Cocamas y Urarinas.

En cuanto a la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), las investigaciones nacionales abordaron tanto el marco regulatorio como la aplicación en la práctica. En Colombia se seleccionó la EAE de los escenarios de expansión de transporte de hidrocarburos (Plan Indicativo de Abastecimiento de Petróleo y Combustibles), la EAE del Arco Noroccidental Amazónico de Colombia, y en el Perú el caso de análisis fue el Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) de Loreto al 2021.

Además de la coordinación con líderes indígenas amazónicos, los equipos nacionales también llevaron a cabo entrevistas a representantes del Estado y representantes de la sociedad civil de manera remota en vista de las actuales circunstancias que afectaron la capacidad de realizar encuentros presenciales.



# Principales hallazgos

## Aspectos regionales

1. Se han reducido los requisitos de los Estudios de Impacto Ambiental y se han acelerado los procesos administrativos para el otorgamiento de licencias ambientales. La reducción de las exigencias técnicas para los estudios ambientales y requisitos administrativos han sido impulsados por los gobiernos en el marco de políticas nacionales y decisiones al más alto nivel para aumentar las inversiones extranjeras en los sectores de producción y exportación de minerales, hidrocarburos y sector agrícola. Estos proyectos a su vez requieren de energía hidroeléctrica y vías de transportes (carreteras, hidrovías) para los medios de producción y transporte.

Esta tendencia se ha agudizado con la flexibilización de los requerimientos de participación ciudadana y consulta previa con los pueblos indígenas en el marco de la pandemia de la covid-19, lo que limita el acceso a la información de la sociedad civil y su participación en los procesos de toma de decisiones, y esta es una evidente situación de desventaja y de injusticia social para los pueblos indígenas.

2. Las decisiones clave de los grandes proyectos de los sectores energía (hidroeléctricas e hidrocarburos) y transportes tienen lugar en las fases de preinversión. Estas decisiones son adoptadas por organismos del Estado a cargo de la promoción de los proyectos y atraer inversionistas. Las decisiones se sustentan en estudios preliminares superficiales (estudios conceptuales, de preinversión o de factibilidad), los cuales aportan los argumentos para justificar la negociación de proyectos, las negociaciones y la firma de contratos. En esta etapa no se requiere una evaluación profunda de impactos ambientales ni sociales, análisis costo-beneficio ambiental ni mucho menos se regula la aplicación de la consulta previa. Los estudios preliminares tienden a sobreestimar los beneficios económicos de los proyectos y subestimar los impactos potenciales en el ambiente y las poblaciones locales.
3. En los últimos años se observa un marcado aumento del número de proyectos de transportes, hidroeléctricas y actividades extractivas en la Amazonía de Brasil, Colombia y Perú. Los proyectos de hidrocarburos y la hidroeléctrica de las evaluaciones nacionales forman parte de conglomerados de proyectos concentrados en ciertas cuencas o áreas de la Amazonía. Ejemplo de ello son el conjunto de hidroeléctricas en la cuenca del río Tapajós en Brasil, la concentración de bloques petroleros en el Putumayo de Colombia y en la Amazonía noroccidental y sur del Perú.

Los casos de estudio revelan que los proyectos, en su gran mayoría, son de propiedad o son impulsados por pocas empresas o instituciones del Estado con gran poder político o económico, y que influyen a su favor en los procesos de EIA. Esto se advierte, por ejemplo, en el caso de la empresa Pluspetrol Norte S. A. en Perú (Lote 8), Gran Tierra en Colombia y la Empresa de Pesquisa Energética (EPE) de Brasil, impulsora del proyecto UHE São Manoel. Estas, a su vez, son propietarias o impulsoras de grandes inversiones de sus sectores, respectivamente, lo que genera presión política para la aprobación de

las licencias ambientales. Estos proyectos son promovidos con base en criterios políticos y económicos fundamentalmente.

4. En los tres países la EAE no ha llegado a tener resultados positivos concretos en la práctica. Existen normas que exigen su aplicación para políticas, planes y programas en dichos territorios. Sin embargo, en la actualidad existen vacíos legales para exigir su aplicación efectiva en la región, articularlos con las políticas, planes y programas de inversión sectoriales, realizar un seguimiento y control, así como concordarlos con los mecanismos de consulta previa a pueblos indígenas y de participación ciudadana.
5. En la actualidad no existe una visión regional integrada ni planes estratégicos que aborden de manera sistematizada, multidisciplinaria e intercultural los procesos de decisión ambiental a nivel regional, tanto sea a nivel nacional como internacional para la cuenca amazónica y que abarquen los retos de los cuatro puntos arriba mencionados.

## Marco legal e institucional

6. Con relación al punto 1, se observa la creación de nuevas autoridades nacionales a cargo de la aprobación de los instrumentos de gestión ambiental para la licencia ambiental, especialmente en Colombia y Perú. Estas autoridades son un paso adelante en la descentralización de funciones de las autoridades sectoriales a cargo de impulsar los sectores energético y de transportes. Sin embargo, la actuación de dichas autoridades, incluyendo las instituciones con opinión vinculante en el licenciamiento ambiental, están sujetas a presiones políticas para favorecer los estudios técnicos y ambientales.
7. Se han aprobado normas que regulan la participación ciudadana en los procesos de EIA, guías para los procesos de consulta y la Ley de Consulta Previa en Perú. Sin embargo, en las tres Evaluaciones Nacionales se observan vacíos normativos sobre el momento en el cual se ejerce este derecho, especialmente en cuanto a las fases iniciales tales como la firma de contratos, diseño de proyectos y desde las fases iniciales de las evaluaciones ambientales.
8. Existe la tendencia a la adopción de normas que declaran proyectos de interés nacional con la finalidad de acelerar los procesos de licenciamiento ambiental sin que se realice un análisis a profundidad de los posibles efectos socioambientales de dichas actividades.
9. Las tres Evaluaciones Nacionales coinciden en señalar que, si bien existen normas y políticas ambientales vinculadas con los procesos de EIA, estas no se cumplen en la práctica. Esto comprende no solamente los procedimientos administrativos de las licencias ambientales, sino también la consulta con los pueblos indígenas desde las fases iniciales, elaboración de los estudios y seguimiento del cumplimiento de los EsIA. Esto ha motivado acciones legales por parte de representantes de comunidades indígenas en las cuales se han obtenido sentencias favorables en primera instancia, pero que no se han cumplido o han sido desestimadas por cortes superiores de justicia. Las decisiones políticas se sobrepone a la legislación vigente y las decisiones judiciales.
10. Existen vacíos legales sobre el momento en que debe realizarse la consulta previa (ver más adelante), así como los mecanismos legales para el cumplimiento de los acuerdos adoptados en las consultas. Se observan inconsistencias legales entre las normas que

- rigen la consulta previa y las regulaciones sectoriales, las cuales en algunos casos están desactualizadas.
11. Las normas de consulta previa disponen que la decisión final sobre el otorgamiento de las licencias ambientales de los proyectos está en el gobierno, si bien esto también está previsto en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la falta de derecho a veto en la normativa es un punto de tensión entre los pueblos indígenas y las autoridades a cargo de los procesos de EIA.
  12. El análisis de las normas en los países de estudio que rigen los procesos de EIA revelan debilidades en cuanto al rol de las autoridades que tienen opinión vinculante en la aprobación de las licencias ambientales. Por ejemplo, no requieren un análisis sobre los impactos en la salud pública, aun cuando se han documentado extensamente los efectos en la salud humana de las hidroeléctricas, de la explotación de hidrocarburos y de otras actividades productivas. Esto se observa también en Perú en cuanto al rol del Ministerio de Cultura, que debiera ser el sector que brinde las garantías para los pueblos indígenas.
  13. Los vacíos legales en los procesos de EAE influyen en su pobre aplicación en la práctica. Algunos de estos incluyen la falta de una exigencia legal que se lleve a cabo, no hay claridad sobre las políticas de gestión ambiental y no todos los planes y programas cuentan con una EAE. Existen vacíos legales también sobre los medios para garantizar su cumplimiento, asegurar su seguimiento y logro de objetivos. También se observan vacíos sobre los mecanismos que garanticen una adecuada participación de la ciudadanía en dichos procesos desde el inicio hasta el seguimiento de estos.
  14. Las normas de EIA no exigen la existencia de fondos de garantía para el cumplimiento de las obligaciones ambientales, medidas de mitigación, acuerdos con las comunidades indígenas, manejo de pasivos, rehabilitación y cierre de los proyectos.

## Derechos indígenas y consulta previa

15. El grado de acceso a la información y participación en los procesos de EIA varía mucho en cada caso y en su gran mayoría es insuficiente. La participación de los pueblos indígenas amazónicos tiene lugar tarde en el proceso de toma de decisiones, cuando las decisiones ya han sido tomadas.
16. En todos los casos de estudio se han reportado atropellos al derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa libre e informada por la omisión de llevarlas a cabo. Un denominador común son las debilidades metodológicas para definir las áreas de influencia directa e indirecta de los proyectos o acciones propuestas y qué comunidades son las que serían afectadas y que deberían ser consultadas. Este aspecto debe abordarse desde el punto de vista legal y técnico en coordinación con las poblaciones locales respetando la cosmovisión de los pueblos indígenas para determinar las zonas afectadas.
17. A pesar de que existen normas sobre el derecho de participación y consulta de los pueblos indígenas, el grado de acceso a la información y participación en los procesos de EIA varía mucho en cada caso. Aun en el mejor de los casos, la información a la que las comunidades indígenas tienen acceso es insuficiente para garantizar una participación en igualdad de condiciones en la adopción de decisiones.

- 18.** En cuanto a la EAE, el análisis de los casos en los tres países muestra que, como no hay una norma que exija su cumplimiento, dichas evaluaciones no han contribuido al ejercicio de los derechos indígenas en las decisiones de políticas, planes y programas en la Amazonía.
- 19.** Si bien la ley reconoce el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas y existe jurisprudencia favorable en Colombia y Perú, los pueblos indígenas, en el marco de la consulta, no tienen derecho a veto a las actividades u obras objeto de la licencia ambiental. La falta de acceso a la información, participación efectiva de la sociedad civil y, en general, el incumplimiento de acuerdos en el marco de los procesos de consulta previa, restan credibilidad a los procesos de consulta. La legislación de Brasil, Colombia y Perú reconoce el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas y existe jurisprudencia sobre este tema. Sin embargo, los pueblos indígenas aún tienen muchas dificultades para ejercer este derecho en la práctica. En los casos de estudio han reportado que este derecho se trata de ejercer luego los reclamos de las comunidades indígenas afectadas que no han sido consideradas. Estos reclamos demandan tiempo, recursos, trámites, y coordinaciones que obstaculizan el ejercicio de este derecho y generan frustración y desconfianza en el cumplimiento de las normas y procedimientos. Esta situación empeora en tanto no tienen derecho a veto a las actividades u obras objeto de la licencia ambiental, lo que deviene en el aumento de los conflictos socioambientales.

La falta de acceso a la información, la falta participación efectiva de la sociedad civil en general y el incumplimiento de acuerdos en el marco de los procesos de consulta previa contribuyen a restar credibilidad a los procesos de consulta.

## **Aspectos técnicos sobre la aprobación de las licencias o certificaciones ambientales**

- 21.** En los casos de estudio se observa una tendencia a la elaboración de los EIA luego de que las decisiones de los proyectos han sido tomadas. Estas decisiones se realizan según criterios políticos y económicos, sin un análisis independiente y riguroso de la viabilidad ambiental y social de los proyectos.
- 22.** Existen deficiencias en los términos de referencia de los EsIA. Los términos de referencia (TdR) definen el contenido y el alcance de los EsIA, por lo tanto, las deficiencias de estos inciden en la calidad de los estudios. Las deficiencias incluyen aspectos tales como la falta de criterios y guías que orienten a los proponentes una descripción completa de los proyectos, un adecuado análisis de alternativas, actualización de la línea de base de los proyectos, métodos para el análisis de impactos de los proyectos (incluyendo información cualitativa y cuantitativa), los planes de manejo, monitoreo, planes de cierre, entre otros. Los TdR tampoco recomiendan la participación de las comunidades locales (indígenas, mestizas, ribereñas, etc.) en la elaboración de los EsIA y el monitoreo ambiental y social.
- 23.** Se aprueban EsIA sin información técnica básica para realizar los análisis ambientales, tales como estudios definitivos de ingeniería, información técnica sobre los ríos, ecosistemas terrestres, diseño de proyectos, planes de manejo, monitoreo ambiental y cierre adecuados.

24. La salud humana es un elemento importante que está ausente en los EslA y en el monitoreo de los proyectos, a pesar de que se han documentado extensamente los posibles efectos en la salud pública de los proyectos de infraestructura de transporte, construcción y operación de hidroeléctricas, exploración y explotación de hidrocarburos en la Amazonía.
25. Los EslA se preparan sin la información técnica básica para analizar los posibles impactos de los proyectos con profundidad. Los TdR de los Estudios de Impacto Ambiental son generales y no especifican los métodos para el análisis de impactos en el medio físico (clima, hidrografía e hidrología, estudio de transporte de sedimentos, fluviomorfología, pasivos ambientales). Tampoco se especifican los métodos para definir las áreas de influencia directa e indirecta, el análisis de impactos acumulativos y sinérgicos, efectos en la salud pública, riesgos de toxicidad de sedimentos y sus efectos en el medio acuático, entre otros.
26. Los EslA no consideran las interacciones del medio físico, biológico y social y su complejidad en la Amazonía. Por ejemplo, los proyectos de hidrovías, incluyendo los TdR para los EslA de hidrovías propuestos por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), se asemejan a los TdR de una carretera, sin considerar la complejidad de las interacciones entre el medio acuático y terrestre, ni tampoco consecuencias de manera integral.
27. Los EslA limitan la predicción de impactos considerando un solo escenario y un tiempo limitado. Es decir, las predicciones carecen de un análisis multitemporal de los cambios en el ambiente a lo largo del tiempo, más aún si se trata de hidrovías, los ríos suelen modificar su curso de forma estacional y con ello varían las zonas de reproducción de peces, las zonas de descanso y alimentación.
28. Los estudios ambientales, por lo general, no tienen información representativa que permita conocer los cambios del ambiente físico, biológico y social a lo largo del tiempo. En algunos casos, como es el caso de las grandes hidroeléctricas, carreteras e hidrovías falta información sobre los patrones de la dinámica de los sedimentos, erosión, sinuosidad de los ríos y condiciones de ecosistemas biodiversos. Esto puede requerir al menos un año de registro de datos para emplearlos en el análisis de los impactos potenciales de un proyecto.
29. Como se ha señalado, existen problemas en los EslA para definir las áreas de influencia directa e indirecta de los proyectos, y esto afecta la calidad, el alcance de los estudios, el análisis de impactos, las medidas de mitigación y los procesos de participación y consulta previa.
30. Los EslA preparados por empresas consultoras contratadas por los proponentes del Proyecto resultan ser documentos poco objetivos e independientes que favorecen a las empresas contratantes.
31. Los EslA carecen de medios financieros o fondos de garantía para llevar a cabo las medidas de mitigación y manejo de pasivos ambientales.
32. Durante los procesos de otorgamiento de licencias ambientales se le presta más atención a la formalidad de los procesos administrativos que al alcance de los objetivos mismos de los EslA como instrumentos de toma de decisión.

# Introducción: alcance y objetivos de la evaluación regional

El proyecto Amazonía Indígena: Derechos y Recursos (AIRR) tiene como una de sus tareas evaluar los mecanismos de toma de decisiones ambientales de proyectos de infraestructura y extractivos que generan grandes impactos en el ambiente físico, biológico y social en la región amazónica, especialmente en Brasil, Colombia y Perú. Es en este marco de actividades que se ha dado lugar al presente análisis de alcance regional, sobre los criterios que rigen el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), los Estudios de Impacto Ambiental (EslA) y la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en la Amazonía de los tres países mencionados. Para ello se han realizado evaluaciones nacionales en Brasil, Colombia y Perú que comprenden el análisis de casos emblemáticos del sector hidrocarburos, de transporte e hidroenergéticos y que han servido de insumo para la elaboración del presente documento. Las evaluaciones nacionales fueron realizadas con la participación de organizaciones indígenas amazónicas de los tres países.

Esta Evaluación Regional tiene como propósito aportar elementos para definir prioridades de intervención y acción regional, y formular una propuesta y agenda de incidencia regional para el fortalecimiento de los procesos de licenciamiento ambiental de proyectos de infraestructura e industrias extractivas, desde la perspectiva y accionar de las organizaciones indígenas amazónicas y con soporte técnico de sociedad civil.



# Objetivos

1. Hacer un análisis comparativo de los resultados de las Evaluaciones Nacionales sobre la aplicación de la EIA y EAE en la Amazonía de Brasil, Colombia y Perú, para identificar tendencias, el porqué de estas, así como las lecciones aprendidas a nivel regional de las principales dificultades y problemas de los procesos de licenciamiento o certificación ambiental en proyectos de infraestructura hidroenergética, transporte fluvial e hidrocarburos en la Amazonía.

Para ello, se parte de los siguientes ejes de análisis:

- a. El marco legal, político e institucional que rigen las EAE, así como los procesos de planificación, licenciamiento ambiental, monitoreo y cumplimiento de las obligaciones previstas en los EsIA de proyectos de infraestructura hidroenergética, transporte fluvial y explotación de hidrocarburos. Se toman en cuenta las modificaciones de los instrumentos de certificación ambiental y otros instrumentos contemplados en cada país en el proceso de EIA.
  - b. La eficacia de los procesos y estudios de licenciamiento o certificación ambiental (EIA, EsIA, EAE), definida como la capacidad de dichos instrumentos para lograr el propósito esperado de servir para la identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de impactos sociales y ambientales negativos de proyectos de infraestructura e industrias extractivas.
  - c. Los mecanismos de participación ciudadana y consulta previa libre e informada de los EIA/EAE de proyectos emblemáticos de infraestructura e industrias extractivas. Ello incluye el análisis del cumplimiento de acuerdos o convenios internacionales relevantes, tales como el Convenio 169 OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, entre otros.
  - d. Aspectos técnicos de los EsIA. Calidad de los estudios y debilidades frecuentes.
2. Formular recomendaciones a nivel regional a gobiernos, organismos internacionales, organizaciones indígenas amazónicas, sociedad civil y sector privado para mejorar los marcos legales, institucionales, procesos de licenciamiento o certificación ambiental de los EIA y de la EAE, así como el monitoreo y cumplimiento de estos, con especial énfasis en los procesos de consulta previa a pueblos indígenas y mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones. Estas recomendaciones deberán aportar a la propuesta de una agenda u hoja de ruta de incidencia para las organizaciones indígenas amazónicas.

# Conceptos

## ¿Qué es la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)?

La EIA es un proceso de análisis complejo (se compone de diversos elementos ambientales, sociales, económicos, gestión ambiental) que tiene la finalidad de formar un juicio previo, lo más objetivo posible sobre los efectos de un proyecto en el ambiente antes de que este se lleve a cabo. El objetivo de la EIA es informar la toma de decisiones de las autoridades a la sociedad en general sobre los posibles efectos de un proyecto y los medios para evitar, prevenir o reducirlos a niveles aceptables desde el punto de vista de seguridad y bienestar del ambiente y de la sociedad. El carácter previo es un elemento central de una EIA; es decir, que esta se aplica a proyectos propuestos, no a proyectos en curso o que ya se han realizado.

La Asociación Internacional para la Evaluación de Impactos (IAIA) (1999, p. 2) define la Evaluación de Impacto Ambiental como:

El proceso de identificar, predecir, evaluar y mitigar los efectos biofísicos, sociales y otros relevantes de las propuestas de desarrollo antes que se tomen decisiones o se adopten compromisos sobre estos.

El propósito esencial de la EIA es identificar propuestas que puedan tener efectos inaceptables en el ambiente de tal manera que estos puedan evitarse o mitigarse mediante cambios en los proyectos propuestos [...] o rechazarlos (Morgan, 1998, p. 13).

Respecto a sus objetivos, la IAIA identifica los siguientes:

- Asegurar que las consideraciones ambientales sean abordadas explícitamente e incorporadas en los procesos de toma de decisiones.
- Anticipar y evitar, minimizar o compensar los efectos adversos significativos en el ambiente físico, biológico y social, así como otros efectos relevantes de las propuestas de desarrollo.
- Proteger la productividad y la capacidad de los sistemas naturales y los procesos ecológicos para que mantengan sus funciones.
- Promover formas de desarrollo sostenible que optimicen las oportunidades de uso y gestión de los recursos.

El concepto de ambiente ha cambiado en las últimas décadas desde la creación de la EIA. Inicialmente, se consideraban solo los componentes físicos y biológicos del entorno natural, así como el paisaje. En la actualidad, se han incorporado aspectos sociales, económicos, culturales, y salud pública. El «impacto», en este sentido, se puede describir de manera sencilla como la diferencia entre lo que pasaría si se lleva a cabo la acción y lo que sucedería sin ella.<sup>1</sup>

1 IAIA. (s/f). ¿Qué es la evaluación de impactos? En: <https://www.iaia.org/>.

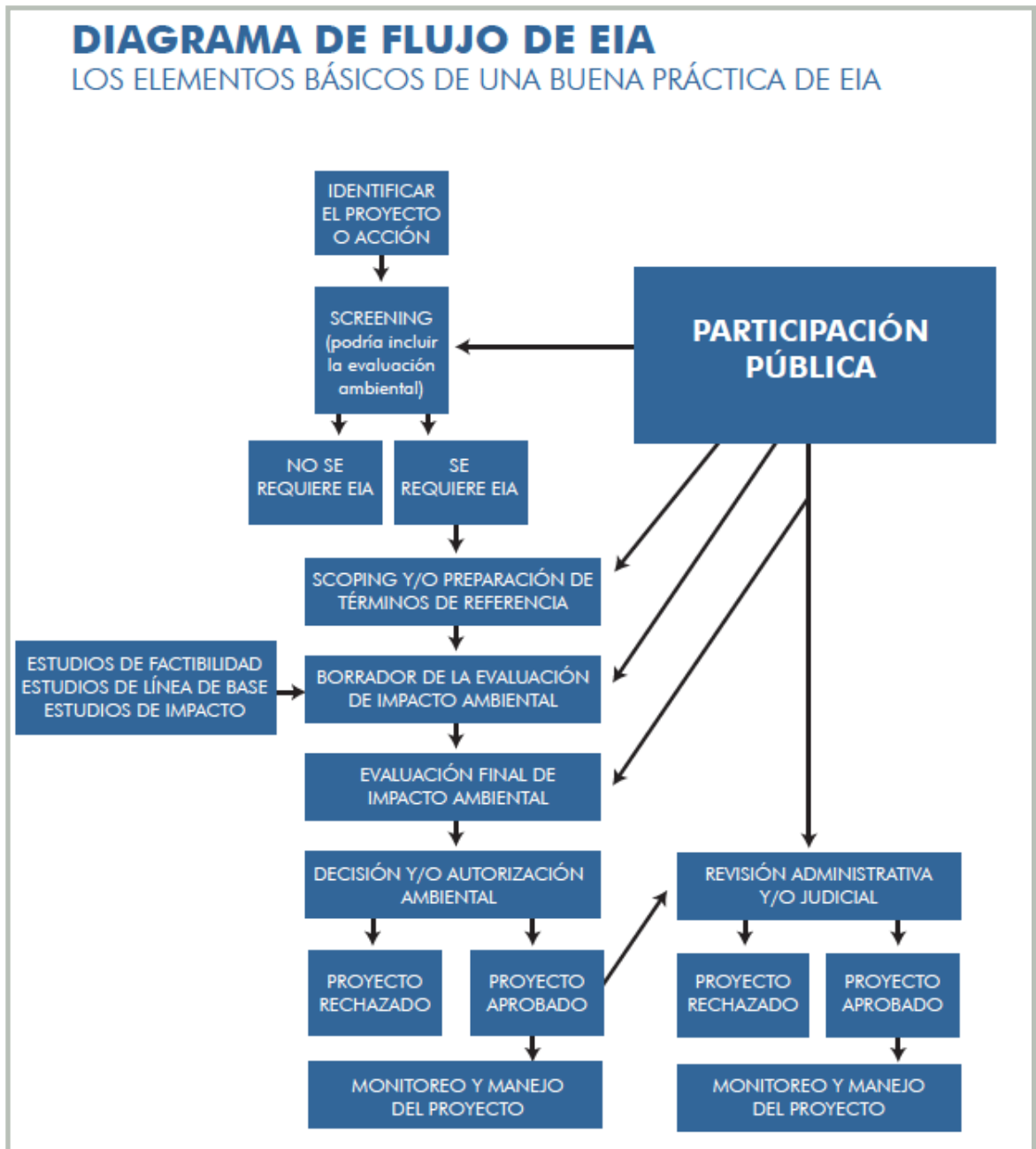
El proceso de EIA se apoya en un Estudio de Impacto Ambiental (EslA), que es un documento técnico que debe presentar el promotor o titular de un proyecto, y que debe contener información y análisis riguroso de los potenciales efectos de un proyecto, las medidas de prevención, mitigación y control de los impactos ambientales y sociales de un proyecto. Un elemento central del proceso de EIA es la participación pública libre e informada. El proceso de EIA concluye con una decisión o pronunciamiento de la autoridad competente sobre la aprobación, modificación o rechazo de un proyecto.

Las Evaluaciones Ambientales Estratégicas (EAE) han surgido recientemente como una herramienta de gestión ambiental cuya aplicación es en la esfera de la planificación estratégica, especialmente para políticas, planes y programas (PPP) de los gobiernos. Tanto la EIA como la EAE tienen como objetivo informar de los procesos de decisión a distintos niveles y evitar efectos negativos significativos para la sociedad y el ambiente.

El umbral de exigencia de un EIA varía de país a país, según el tipo de actividad, magnitud y el sector de los proyectos. Las normas de EIA de Brasil, Colombia y Perú tienen criterios a partir de los cuales se decide qué actividades o proyectos requerirán de un EslA y del tipo de estudio necesario.

En la actualidad la gran mayoría de países ha adoptado normas que rigen los procesos de EIA y EAE, aunque los sistemas y procedimientos pueden tener algunas variaciones. En términos generales, el proceso de EIA consta por lo general de las siguientes etapas: 1) un análisis o examen preliminar (cribado o *screening*) sobre el tipo de acción propuesta para determinar si la acción debe ser sujeta o no a la EIA y de ser así el tipo de instrumento ambiental aplicable; 2) definir el alcance (*scoping*) de los impactos que pueden ser más significativos. Desde esta etapa o incluso la anterior y a lo largo del proceso deben considerarse las alternativas. Esta fase puede aportar a la definición de los términos de referencia (TdR); 3) identificación y análisis de los impactos de un proyecto, la prevención, mitigación y manejo de impactos, evaluación de significado y su magnitud; 4) la revisión del EIA o EAE; 5) adopción de decisiones; 6) seguimiento.

Figura 2  
Diagrama de flujo de la EIA



Fuente: ELAW (2010)<sup>2</sup>

Según la IAIA<sup>3</sup>, toda evaluación de impactos debería:

Proporcionar información para la toma de decisiones con respecto a las consecuencias biofísicas, sociales, económicas e institucionales de acciones propuestas.

2 ELAW. (2010). *Guía para evaluar EIA de proyectos mineros*.

3 Ibid.

- Promover la transparencia y la participación pública en la toma de decisiones.
- Identificar procedimientos y métodos para la vigilancia, seguimiento y mitigación de las consecuencias adversas (EsIA, EAE).
- Contribuir al desarrollo ambientalmente sano y sostenible.

## ¿Qué es un impacto ambiental?

Existen muchas definiciones; en general, se entiende como el conjunto de posibles efectos sobre la sociedad y el ambiente causados por una modificación o alteración del entorno natural como consecuencia de una actividad o proyecto. El concepto de impacto ambiental comprende las modificaciones de las características del medio natural, el significado de dichas modificaciones en la salud y bienestar humano (calidad de vida), la conservación de los ecosistemas, paisaje y procesos ecológicos esenciales. Estas características tienen también una dimensión económica; por lo tanto, un impacto ambiental debe entenderse en términos amplios que abarquen todas estas dimensiones.

## ¿Qué es un Estudio de Impacto Ambiental (EsIA)?

Un EsIA es un documento formal que debe tener información pormenorizada y veraz sobre las distintas etapas del proceso de EIA (antecedentes, definición del alcance del proyecto, una descripción detallada del proyecto o actividad propuesta, igualmente información pormenorizada sobre el estado del ambiente físico, biológico y social (línea de base), una proyección o predicción de los posibles impactos socioambientales de un proyecto, las medidas de manejo ambiental (prevención, control, mitigación, monitoreo y reportes ambientales), anexos y otra información suplementaria.

## ¿Qué es la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)?

La EAE es un proceso sistemático para evaluar las consecuencias socioambientales y económicas de una propuesta de política, plan o programa, con el fin de asegurarse que estas sean abordadas e incluidas apropiadamente en los momentos iniciales de toma de decisiones. La diferencia entre los EsIA y la EAE es en el nivel de decisión en el que estas tienen lugar y, por lo tanto, el tipo de actividades para las que se aplica. En el caso de los EsIA, estos se aplican a proyectos o acciones específicas, mientras que en el caso de la EAE se aplican a políticas, planes y programas del gobierno.

## ¿Qué se entiende por participación en el contexto de la EIA?

La IAIA define la participación pública en los procesos de EIA como «el involucramiento de los individuos y grupos que son afectados positiva o negativamente, o que están interesados en un proyecto, plan política o programa que está sujeto a un proceso de toma de decisión».<sup>4</sup> So-

4 IAIA. (2006). Public participation. International Best Practice Principles. Special Publication Series No. 4.

bre esta definición, hay algunas opiniones sobre qué significa «involucrarse» o «ser afectado» por un proyecto. Algunos autores indican que la participación pública en los procesos de EIA debe permitir a las personas u actores en general *influir* en las decisiones y que esta equivale a empoderar a las poblaciones, en especial aquellas generalmente excluidas de los procesos económicos y políticos a expresarse sobre las condiciones que influyen en sus vidas en el futuro.<sup>5 6</sup> De modo que participar no se limita a asistir a audiencias públicas en los procesos de EIA, sino a poder influir en las decisiones.

Este principio se aplica en Brasil, Colombia y Perú, países cuyo marco legal exige también la realización de procesos de consulta previa. Como se verá más adelante este derecho aún no se cumple a cabalidad.

---

5 Hughes, R. (1998). Environmental Impact Assessment and stakeholder involvement. *Environ, Plan Issues* 11.

6 Glucker, A. et al. (2013). Public participation in environmental assessment: Why, who, and how? *Environmental Impact Assessment Review*. 43: 104-111.



# Metodología

Cada equipo a cargo de las Evaluaciones Nacionales seleccionó casos emblemáticos en coordinación con organizaciones indígenas amazónicas, las cuales aportaron con sus opiniones y conocimientos al análisis de cada una de las Evaluaciones Nacionales. WWF Brasil tomó como caso emblemático la hidroeléctrica São Manoel (700 MW) ubicada en el río Teles Pires entre los estados de Mato Grosso y Pará, en los territorios de los pueblos indígenas Mundurukú, Kayabi y Apiacá. WWF Colombia enfocó su análisis en las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en el departamento de Putumayo. Esos son el bloque Chaza, área de explotación Moquetá superpuesto a los resguardos de la etnia Inga de Puerto Limón, Wasipungo y San Miguel de la Castellana, y el bloque PUT-12 traslapado con los resguardos Siona de Santa Cruz de Piñuña Blanco y Buena Vista, y con el resguardo Munui de Monaide Jitoma. En el Perú, DAR analizó los procesos de licenciamiento ambiental del proyecto Hidrovía Amazónica, propuesto en los ríos Amazonas, Ucayali, Marañón y Huallaga, la carretera Iquitos-Saramiriza, en Loreto, así como el del Lote 8 de hidrocarburos en el departamento de Loreto, en los territorios de los indígenas Achuar, Cocamas y Urarinas.

La selección de estos casos se realizó en coordinación con representantes de federaciones indígenas amazónicas de cada uno de estos países. Los equipos nacionales de investigadores también llevaron a cabo entrevistas a representantes del Estado, líderes indígenas y representantes de la sociedad civil, analizaron el marco legal e institucional y realizaron un mapeo de actores en sus respectivos países.

En cuanto a la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), las investigaciones nacionales abordaron tanto el marco regulatorio como la aplicación en la práctica y el cumplimiento de dicho instrumento de gestión ambiental como ha sido el caso de EAE de los escenarios de expansión de transporte de hidrocarburos (Plan Indicativo de Abastecimiento de Petróleo y Combustibles), la EAE del Arco Noroccidental Amazónico de Colombia y el Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) de Loreto al 2021 del Perú.

**Tabla 1**  
**Casos analizados**

País	Caso	Tipo de instrumento de gestión ambiental	Sector
Brasil	Hidroeléctrica São Manuel (700 MW) en el río Teles Pires, Estados de Mato Grosso y Pará	EIA	Energía (hidroeléctrica)
Colombia	Bloque PUT-12, en Putumayo	EIA	Energía (explotación de hidrocarburos)
	Bloque Chaza, Área de Explotación Moquetá, en Putumayo	EIA	Energía (explotación de hidrocarburos)
	EAE para definir escenarios de desarrollo sostenible en el arco noroccidental de la Amazonía	EAE	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, WWF, FCDS
	Escenarios de expansión de transporte de hidrocarburos	EAE	Hidrocarburos
Perú	Proyecto Hidrovía Amazónica (propuesto en los ríos Amazonas, Ucayali, Huallaga y Marañón)	EIA	Transporte
	Carretera Iquitos-Saramiriza, Loreto	Prefactibilidad	Transporte
	Lote 8, Departamento de Loreto	IGA (PAMA, PAC, PA)	Energía (explotación de hidrocarburos)
	Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021	EAE	

# La región amazónica y sus amenazas: ¿la nueva frontera por conquistar?

En la actualidad la Amazonía mantiene algo más del 80 % de su cobertura de vegetación natural. Sin embargo, en 33 años (entre 1985 y 2018) la región ha perdido alrededor de 724 000 km<sup>2</sup> de sus bosques, un área algo menor que el territorio de Chile.<sup>7</sup> La pérdida de cobertura de bosques se debe a proyectos de infraestructura de transportes, hidroeléctricas, minería y proyectos de hidrocarburos, así como la ganadería y agricultura intensivas, actividades extractivas ilegales como la minería y la tala y el desbroce de bosques para cultivos ilícitos.

Otro problema que influye en la pérdida de cobertura de bosques de la Amazonía son los incendios. Desde inicios del 2021, se han registrado 300 incendios en la Amazonía, la mayoría de estos en Brasil (221 incendios, 77 %), seguidos de Bolivia con 13 % y Perú con 8 %. El número de incendios en Brasil duplica los registrados en dicho país en el 2020 y se ha asociado a la agricultura y ganadería intensivas.<sup>8</sup> Las razones detrás de estos cambios también cambian a lo largo del tiempo y merecen ser revisadas periódicamente. Por ejemplo, desde la década de 1990 el discurso predominante sobre las causas de la deforestación y la pérdida de bosques en el Perú lo atribuye a la agricultura migratoria de pequeña escala asociada a la pobreza, a conflictos sociales en la sierra y a la migración hacia la Amazonía (Velarde et al. 2010 y Minam 2014).<sup>9</sup> Estas explicaciones se repiten en documentos oficiales sin actualizarse y son la base de estrategias y políticas nacionales para combatir la deforestación, los que a su vez influyen en el acceso a incentivos como es el caso de créditos agrícolas que favorecen los monocultivos y la intensificación de la ganadería y agricultura industrial de cultivos como la palma africana y el cacao.<sup>10</sup> Es decir que los argumentos que sustentan las decisiones de las autoridades y las políticas sectoriales que influyen sobre el uso de recursos en la Amazonía deben revisarse periódicamente, sobre todo su influencia en la pérdida de la cobertura de bosques en la Amazonía.

Otro factor desfavorable es la sinergia entre los proyectos extractivos, la agricultura y ganadería industrial con proyectos de infraestructura de transportes o hidroenergéticos en la región. Un ejemplo es la relación entre los grandes proyectos hidroeléctricos en la Amazonía de Brasil y los grandes proyectos mineros, así como el proyecto Hidrovía Amazónica que se ha justificado para facilitar el mercado de fosfatos y soya entre Brasil y Perú.

En cuanto a los proyectos de generación de hidroenergía en la Amazonía, se estima que hasta marzo del 2020 existían o se habían planificado 833 plantas hidroeléctricas, 245 de estas de más de 30 MW. Más de la mitad (52 %) está en Brasil y, en general, el número de las que se superponen a territorios indígenas se ha cuadruplicado del 2012 a la fecha.<sup>11</sup> Los efectos de este tipo de proyectos en el bioma amazónico y sus habitantes han sido documentados exten-

7 RAISG. (2021). *Amazonia bajo presión*, 2020. Instituto Socioambiental.

8 Agencia de Noticias EFE. (5 de agosto del 2021). La Amazonia ha registrado casi 300 incendios desde comienzos del 2021. <https://www.efeverde.com/noticias/amazonia-300-incendios-comienzos-2021/>.

9 Velarde, S. et al. (2010). *Reducing emissions from all land uses in Peru. Final National Report ASB partnership for the tropical forest margins, Nairobi, Kenya*. Minam. (2014). *Pabellón de bosques: bosque de problemas y soluciones*. Lima, Perú.

10 Ravikumar, A. et al. (2017). Is small-scale agriculture really the main driver of deforestation in the Peruvian Amazon? Moving beyond the prevailing narrative. *Conservation Letters*, 10(2), 170-177.

11 RAISG. (2021). *Amazonia en peligro*. ISA, p. 25.

samente.<sup>12</sup> Estos proyectos obtienen licencias ambientales sin acceso a la información ni procesos de consulta previa con los pueblos indígenas como se verá más adelante en el estudio de caso de la hidroeléctrica São Manoel, en Brasil.<sup>13</sup>

La Amazonía también contiene recursos minerales, petróleo crudo y gas, sobre todo en la Amazonía andina (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú). El número de concesiones de hidrocarburos en la región también ha aumentado en los últimos ocho años (de 327 lotes en el 2012 a 369 en el 2020, un aumento del 13 %), y ocupa un área de 797 824 km<sup>2</sup>, muchos de estos superpuestos a territorios indígenas, incluyendo grupos de pueblos indígenas no contactados o en contacto inicial.<sup>14</sup>

Todas estas intervenciones o proyectos en la Amazonía se llevan a cabo en un contexto geopolítico y comercial en el que juegan un rol importante los acuerdos comerciales y el aumento de la demanda de materias primas, en lo que China juega un rol cada vez mayor. Ejemplo de ello es la expansión de la frontera agrícola en Brasil para la producción de soya y su relación con proyectos como el de la Hidrovía Amazónica en el Perú. En términos históricos, la velocidad del crecimiento económico, la demanda de materia prima y la influencia de China equiparan a los Estados Unidos en los foros multilaterales de negocios. En el 2000 China ocupaba el duodécimo lugar de destino de las exportaciones de Brasil, 12 años más tarde China desplazó a los Estados Unidos de su primer lugar.<sup>15</sup> La Iniciativa de la Franja y la Ruta (llamada también *Belt and Road Initiative*) del Gobierno chino procura crear una red global de comercio que comprende proyectos de infraestructura para la integración comercial de China con el resto del mundo en las que las vías de transporte para el abastecimiento de materias primas juegan un rol importante. China es un importantísimo socio comercial de Brasil, Colombia y Perú, especialmente como proveedores de alimentos y minerales, muchos de los cuales se obtienen en la Amazonía en la que han causado impactos ambientales y sociales negativos.<sup>16</sup>

Este contexto es importante para comprender las dinámicas que influyen en los procesos de EIA y EAE en la Amazonía y son relevantes para entender el contexto de los casos de estudio de este informe. El otorgamiento de licencias ambientales no sucede en el vacío, sino en contextos políticos y sociales que influyen en las normas, procedimientos, procesos de toma de decisión, seguimiento y vigilancia ambiental de los proyectos. Los discursos de desarrollo, las percepciones sobre el ambiente/naturaleza, el modo de vida de las poblaciones indígenas juegan roles determinantes en el desarrollo de narrativas que muchas veces perpetúan generalizaciones sobre lo que constituye el bienestar y condenan ciertos modos de vida y cosmovisiones a la marginación y subestima. En conjunto, estos factores inciden en la manera como se realizan las negociaciones entre el gobierno, la sociedad civil y las poblaciones locales. Como sucede en muchos casos, existen visiones divergentes que deben negociarse. Sin embargo, comprender la realidad de cómo se llevan a cabo los procesos de EIA y EAE es un punto de inicio para tales conversaciones.

12 Santos, R. E., Pinto-Coelho, R. M., Drumond, M. A. et al. (2020). Damming Amazon Rivers: Environmental impacts of hydroelectric dams on Brazil's Madeira River according to local fishers' perception. *Ambio* 49, 1612-1628.

13 Fearnside, P. (2017). How a dam building boom is transforming the Brazilian Amazon. *Yale Environment* 360. <https://e360.yale.edu/features/how-a-dam-building-boom-is-transforming-the-brazilian-amazon>.

14 RAISG. (2020). *Amazonía bajo presión*. ISA.

15 Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços de Brasil. (2019). Programa Comex Stat. <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>.

16 GREFI (2019). El Rol de América Latina y el Caribe en la Iniciativa de la Franja y la Ruta y la Estrategia Política de China Hacia la Región. DAR.

# Visiones diferentes de «desarrollo» y la situación de las poblaciones indígenas frente a los proyectos de infraestructura y energía en la Amazonía

Los proyectos de infraestructura y energía en la Amazonía están ocurriendo en un complejo contexto social y cultural en los que los pueblos indígenas con frecuencia tienen interpretaciones y visiones de desarrollo, ambiente, riqueza, pobreza material y bienestar distintas a las del resto de la población. Conceptos como «buen vivir», «planes de vida» o «vida armónica» contrastan con las perspectivas de desarrollo, crecimiento económico, con los principios que rigen a los procedimientos administrativos y a la gestión de recursos naturales como el proceso de EIA, consulta previa, participación ciudadana, monitoreo ambiental, etc.

No es raro encontrar algunos EsIA en los que se omiten la presencia de comunidades indígenas amazónicas o que no se reconoce su presencia por la falta de títulos de sus territorios. Este tipo de vacío demográfico persiste y es más agudo en el caso de los pueblos indígenas en aislamiento o contacto inicial. En muchas entrevistas con líderes indígenas se recoge un reclamo contra la invisibilidad o la falta de inclusión en la toma de decisiones. A lo largo de la historia los reclamos territoriales de tierras se hacen sobre la base de los derechos humanos y los regímenes tradicionales de tenencia y la ocupación continua de los territorios. Esto se debe a que identidad y territorio son dos conceptos que van de la mano y cuya afirmación está asociada con los derechos de consulta previa y la defensa de sus visiones alternativas de desarrollo.

En los casos emblemáticos de las evaluaciones nacionales de Brasil, Perú y Colombia muestran debilidades de los procesos de consulta con los pueblos indígenas. Aun cuando existen garantías legales que exigen la participación y consulta en los procesos de EIA, estas no siempre se cumplen en la práctica y han motivado acciones legales como se describe más adelante en el caso del Proyecto Hidrovía Amazónica en Perú y la hidroeléctrica São Manoel en Brasil. A pesar de los fallos favorables de las cortes, las decisiones judiciales no siempre se cumplen o cumplen con las expectativas de los demandantes.

# Situación de las poblaciones indígenas de la Amazonía y sus retos en la actualidad

La situación de desigualdad, en cuanto al acceso a los derechos a un ambiente sano, a la consulta previa libre e informada, a la salud y bienestar, contrasta con los reportes de crecimiento económico y prosperidad en América del Sur, especialmente en Brasil, Colombia y Perú. Durante este periodo la brecha del nivel de las poblaciones indígenas con el resto de la población en América Latina ha aumentado.<sup>17</sup>

Durante los últimos años también se han realizado avances como la aprobación de la Ley de Consulta Previa en el Perú, la creación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y diversos fallos de las cortes nacionales e internacionales de justicia. En este mismo periodo se han creado autoridades nacionales encargadas de coordinar o mediar la participación de los pueblos indígenas amazónicos en los procesos de licenciamiento ambiental. A pesar de ello, en todos estos países el Estado y las autoridades no han tenido la capacidad (o la voluntad) de desarrollar vínculos que aseguren la participación efectiva de las organizaciones indígenas desde las etapas iniciales de los procesos de toma de decisiones sobre proyectos en la Amazonía.

En síntesis, estas primeras dos décadas nos muestran tres tendencias muy contrastantes. En primer lugar, el aumento de proyectos de gran envergadura de los sectores transportes, infraestructura, extracción de recursos minerales, agricultura y ganadería intensivas que responden a un aumento de la demanda global de materias primas y productos alimenticios y que ha resultado en un crecimiento económico desigual en cuanto a la ampliación de la brecha de la distribución de los beneficios económicos entre los pueblos indígenas y el resto de los ciudadanos de la región. En segundo lugar, se han realizado algunos avances importantes para el reforzamiento e implementación de instrumentos que promueven la participación de los pueblos indígenas en el licenciamiento ambiental y toma de decisiones locales. Si bien su cumplimiento en la práctica es bastante irregular, se cuestiona mucho menos el derecho de los pueblos indígenas de participar en las decisiones que los afectan. En tercer lugar, el análisis de casos de estudio de este informe regional muestra que persisten importantes desafíos sin resolver sobre la aplicación de las EIA, los procesos de aprobación de los EsIA y la puesta en práctica de la EAE con la participación efectiva de los pueblos indígenas. La persistencia de inconsistencias e irregularidades en los procesos de toma de decisiones en el marco del licenciamiento ambiental indica que es necesario revisar el enfoque de los instrumentos de certificación o licenciamiento ambiental y la manera como estos se implementan en armonía con los reclamos de reconocimiento e inclusión de los pueblos indígenas amazónicos.

17 Banco Mundial. (2013). *Latinoamérica Indígena en el siglo XXI*.



# La EIA y EAE en el contexto de la región amazónica

Brasil, Colombia y Perú tienen normas que regulan los procesos de EIA y que guardan relación con principios constitucionales de proteger el ambiente, los recursos naturales y que se aplican a proyectos de inversión pública o privada.

En relación con los proyectos de transportes, hidroenergía a gran escala y explotación de hidrocarburos en la Amazonía, las decisiones en los tres países se centralizan en las autoridades nacionales a cargo de la certificación ambiental: en Brasil es el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (Ibama), si los proyectos tienen un impacto significativo a nivel nacional o regional o si afectan a más de un estado. En Perú es el Servicio Nacional de Certificación Ambiental (Senace). En Colombia, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). En Brasil, la Fundación Nacional del Indio (Funai) es un organismo del Estado que tiene la obligación de manifestarse en todos los procesos de licenciamiento ambiental de obras que afecten directa o indirectamente las tierras y comunidades indígenas.<sup>18</sup> La Funai analiza los componentes indígenas de los EsIA, específicamente en lo concerniente a la manera como los proyectos puedan afectar a los pueblos indígenas. Antes de pronunciarse formalmente mediante un informe técnico, la Funai recoge los comentarios u observaciones de las comunidades indígenas. Finalmente, Funai emite una opinión técnica final en la que recomienda que los EsIA sean aprobados, aprobados con condiciones o desaprobados.<sup>19</sup> Cabe destacar que esta opinión de la Funai se realiza por una sola vez en el proceso y que el proponente debe responder las observaciones en un plazo de sesenta días como parte del proceso de EIA. Además del Ibama, cada estado federado tiene su propia agencia de licenciamiento ambiental que, según sea el caso, se manifiesta en el proceso de licenciamiento ambiental.

18 La participación de la Funai está prevista en los artículos 225 y 231 de la Constitución Federal de Brasil/88, la Ley 5.371/67; Ley 6.001/73, la Resolución Conama 237/97.

19 WWF Brasil (2021). *Estudo da Avaliação de Impacto Ambiental e Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil e o Direito de Consulta e Participação dos Povos Indígenas*.

# Aplicación de la evaluación ambiental estratégica (EAE) en la Amazonía de Brasil, Colombia y Perú

## Brasil

La EAE se comenzó a implementar en Brasil en la década de 1990, a partir de la percepción de problemas en la Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, sobre todo en cuanto a la necesidad de incluir principios de sostenibilidad a nivel de planeamiento estratégico. Un intento de institucionalizar la EAE tuvo lugar en 1994, cuando el Consejo Estatal del Ambiente (Consema) de São Paulo creó una comisión de EAE con el fin de reformar los procedimientos de evaluación ambiental, aunque esta no tuvo resultados en la práctica (Sánchez, L. E., s/f). Más tarde, en la primera década del s. XXI, el Ministerio del Ambiente recomendó elaborar un marco legal para la EAE y que se aplique esta a los planes multianuales del Gobierno federal. En el 2003 en el Congreso Nacional se propuso la Ley 2072/2003 en la Cámara de Diputados, que propuso enmendar la Política Nacional del Medio Ambiente (Ley 6938/81) introduciendo la obligatoriedad de la EAE para las políticas, planes o programas. Esta propuesta no llegó a votación. Desde entonces ha habido muchos intentos de impulsar la EAE a nivel estatal y federal sin mucho éxito. El tema se ha retomado incluso en el marco de la propuesta de proyectos hidroeléctricos en Minas Gerais, la explotación petrolera costa afuera, etc.

A pesar de estos intentos, la EAE nunca fue implementada efectivamente como instrumento de política pública. El análisis de este tema realizado por WWF Brasil explica que la falta de avances de la EAE se debe a que no está regulada y se aplica de manera voluntaria, lo cual afecta su efectividad en la práctica. Otro obstáculo es que no se han definido sus alcances de manera precisa, y esto da lugar a interpretaciones distintas entre los diversos actores involucrados. A pesar de los debates y propuestas, no se han concretado avances de la aplicación de la EAE en la práctica en Brasil, por lo tanto, no ha sido aplicada en la Amazonía de dicho país.

## Colombia

La EAE fue considerada parte del Plan Nacional de Desarrollo de Colombia desde el 2006. Dos años más tarde, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial elaboró la «Guía Práctica para Formular Evaluaciones Ambientales Estratégicas en Colombia»,<sup>20</sup> que ha servido de modelo para el diseño de propuestas similares en la región. El objetivo de esta guía era «avanzar en el desarrollo íntegro de las políticas ambientales y de sostenibilidad desde las primeras fases de decisión, aquellas en las que se definen los marcos básicos de intervención y, por lo tanto, las que en general tienen una mayor capacidad de determinar los efectos ambientales finales en el entorno y su sostenibilidad a mediano y largo plazo».<sup>21</sup> La guía señala que «la

20 Documento disponible en <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/04/1.-Guia-metodologica-EAE.pdf>.

21 Guía práctica para formular evaluaciones ambientales estratégicas en Colombia. Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y TAU Consultores. Rodrigo Jiliberto Herrera, Marcela Bonilla Madriñán, Editores. Bogotá, 2008.

complejidad del proceso de EAE —de la propia planificación— es también en gran medida, un problema de participación, búsqueda de consenso y transparencia entre todos los implicados en su elaboración», pero no hace ninguna referencia a las comunidades étnicas, pueblos indígenas, sus territorios o sus derechos.<sup>22</sup>

En cuanto a la participación de los pueblos indígenas en la EAE en Colombia, Gómez (2021, p. 20) indica que es poco lo que puede decirse sobre la incorporación de los derechos indígenas en esta, por cuanto en primer lugar no hay una norma que establezca la obligatoriedad del ejercicio de la EAE, y en segundo lugar, la falta de criterios sobre el tipo de políticas, planes o programas que debe realizar una EAE (al margen de unas recomendaciones) dificulta saber en cuáles de ellos es precisa la participación de los pueblos indígenas, y cuál debería ser su alcance. Por lo tanto, tampoco es posible conocer cuáles evaluaciones, del conjunto de EAE pilotos llevadas a cabo hasta ahora en Colombia, han contado con la participación de los pueblos indígenas o sus representantes, aunque es de esperar que los procesos de EAE en las áreas de importancia para los pueblos indígenas deben garantizar su participación.

La EAE de los escenarios de expansión de transporte de hidrocarburos tuvo como propósito identificar y estimar los posibles impactos directos, indirectos, acumulativos y sinérgicos de los planes de transporte de hidrocarburos que formula la UPME: El Plan Indicativo de Abastecimiento de Petróleo y Combustibles (PIAPC) para crudo, derivados líquidos y diluyentes (en construcción actualmente) y para el Plan Transitorio de Abastecimiento de Gas Natural.

Respecto a la EAE del transporte de hidrocarburos, se observó que no se mencionó la selección de actores, por lo cual no es posible evaluarlo adecuadamente. Esta EAE solo consideró la participación de los pueblos indígenas como un trámite y no como una oportunidad para generar sinergias. Reconoce la posibilidad de afectar a las poblaciones indígenas, pero solamente aquellos en los territorios legalmente reconocidos. No se presentan evaluaciones de alternativas que consideren asuntos territoriales, culturales, económicos, sociales y de derechos indígenas. Incluye una estrategia denominada «Política de protección de la integridad cultural y territorial de los pueblos» para construir consensos en torno a los intereses públicos y establecer los parámetros a través de los cuales el desarrollo de los proyectos en territorios colectivos protege la integridad cultural.

La EAE Regional del Arco Noroccidental Amazónico tuvo como objetivo «poner a disposición del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible un conjunto de argumentos y recomendaciones que deban ser incorporadas tempranamente en las políticas, planes, programas y proyectos de inversión sectoriales de modo que se aseguren la conservación de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos que brinda la Amazonía y se asegura el mantenimiento de la conectividad ecosistémica entre las regiones Andina, Orinoquía y Amazonía».

En este caso, sin tratarse de un proceso perfecto, y a pesar de que se puede presumir un sesgo positivo en la forma en la que fue enfocada la EAE, el proceso llevado a cabo constituye un buen ejemplo de cómo los aspectos relacionados con los derechos de los pueblos indígenas deben ser asumidos en evaluaciones de territorios y temas que los involucren.

Todas las etapas descritas por la metodología recomendada para la aplicación de la EAE en Colombia, en mayor o menor medida, incluyeron los temas indígenas con una profundidad relevante para el análisis.

22 Gómez, R. (2021). Op. cit.

Hay un balance en los distintos actores participantes, en el marco conceptual, en las vertientes del análisis y en los resultados finales que coinciden con los resultados esperados para una evaluación de carácter territorial que no tiene como centro el tema indígena. La EAER-ANA es la demostración de la flexibilidad de la herramienta de EAE y de la posibilidad real de traer al centro los derechos de los pueblos indígenas cuando hay voluntad política para ello.

## Perú

El marco legal ambiental del Perú establece a la EAE como herramienta que se aplica a políticas, planes y programas de desarrollo sectorial, regional y local que puedan afectar significativamente al ambiente (Decreto Legislativo 1078, norma que modifica la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), Ley 27446). El título III del Reglamento de la Ley de SEIA (DS 019-2009-MINAM) desarrolla el concepto de la EAE y establece su finalidad, contenido mínimo, el procedimiento de su aprobación, seguimiento y control.

El Ministerio del Ambiente de Perú publicó en el 2016 el documento «Casos de evaluación ambiental estratégica en el Perú», que analiza nueve EAE. Este análisis reveló algunos problemas en el manejo de conceptos en las EAE. En los nueve casos se utilizaban conceptos y términos de manera distinta. Otro problema es la falta de una metodología para desarrollar una EAE y cómo llevarla a la práctica. En algunos casos la EAE se hizo después de la adopción de políticas, planes y programas en lugar de haberse realizado antes la aprobación de estos. Otra limitación importante también es la falta de mecanismos de seguimiento y fiscalización de su cumplimiento. Además, como ha sido el caso de todas las EAE de la Amazonía peruana, como la del Corredor Vial Amazonas Norte, la del Corredor Vial Interoceánico Sur, el Sistema Ambiental Estratégico del Bajo Urubamba o la del Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) de Loreto y otras EAE, estas no tienen relevancia alguna en los procesos de licenciamiento ambiental de EIA de proyectos de gran magnitud.

## Seguimiento y fiscalización de las EAE en el Perú

En los artículos 64 y 65 del Reglamento del Sistema de Evaluación Ambiental (SEIA) y en los documentos de EAE se dan recomendaciones que requieren un seguimiento y control por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). Por ejemplo, en caso de que, durante la ejecución de la política, plan o programa, la entidad proponente de la EAE quisiera adoptar medidas distintas a las recomendaciones en el informe ambiental, lo podía hacer previa comunicación y sustentación ante el Ministerio del Ambiente (Minam) y al OEFA.

En este sentido, la normativa nacional<sup>23</sup> asignó la tarea de seguimiento y fiscalización de las EAE al OEFA, así como la implementación de todas las recomendaciones incluidas en el Informe Ambiental de la EAE, y debió comunicar los hallazgos de irregularidades a la Contraloría General de la República para que se adopten las medidas correctivas pertinentes. No obstante, este mandato debe entenderse como anulado a partir del 6 de septiembre del 2018 con la aprobación de la única disposición complementaria derogatoria del Decreto Legislativo 1394, que derogó la norma<sup>24</sup> que establecía que el Minam, a través del OEFA, era la autoridad res-

23 Decreto Legislativo 1078.

24 El numeral 15.2 del artículo 15 de la Ley del SEIA.

ponsable del seguimiento y supervisión de la implementación de las medidas establecidas en la EAE.

En consecuencia, actualmente no existe una norma que indique cuál es la entidad competente para supervisar y velar por el cumplimiento del informe ambiental que emite el Minam con las recomendaciones para la EAE. Esto representa un vacío importante por cuanto, si bien se han aprobado muchas políticas, planes y programas sin una EAE, como lo establece la norma del SEIA, aquellas que sí cuentan con una EAE corren el riesgo de no ser cumplidas de acuerdo con las recomendaciones dictadas por el Minam, toda vez que no se sabe cuál entidad estaría a cargo de velar por su cumplimiento.

## Caso de estudio: Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021

El caso de estudio de la aplicación de la EAE en el Perú es el Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) de Loreto al 2021. El Gobierno Regional de Loreto (Gorel) aprobó este plan el 29 de octubre del 2015 luego de un proceso que se inició siete años antes<sup>25</sup> y que se hizo en estrecha coordinación con el Ministerio del Ambiente, la sociedad civil, organizaciones indígenas, academia, empresas y el sector público. Como en el caso de los estudios ambientales y según establece la norma del SEIA, la entidad a cargo (Gorel) contrató una empresa consultora privada autorizada por el Minam para elaborar la evaluación.

Esta EAE no fue la primera experiencia en el país (desde el 2003 se han llevado a cabo en el Perú), la EAE del PDRC fue la primera que se aplicó a una propuesta de desarrollo regional y de alcance multisectorial. Fue también la primera que se aplicó en cumplimiento del marco legal nacional. Antes de esta EAE ya se habían realizado más de diez en los sectores Transportes y Comunicaciones, Energía y Minas, Agricultura y Riego, Comercio Exterior y Turismo, entre otros.<sup>26</sup>

Puede decirse que, en general, la EAE del PDRC sirvió como una experiencia con resultados mixtos que aportó lecciones positivas en cuanto al desarrollo de la capacidad de un gobierno regional y de la autoridad ambiental para coordinar y crear espacios para la discusión de aspectos sociales y ambientales entre las autoridades nacionales, regionales, la sociedad civil, la academia, cooperantes internacionales y organizaciones indígenas. Este ejercicio fortaleció la capacidad de los distintos grupos interesados en dialogar y dejó en claro que la participación es fundamental en estos procesos. La experiencia demostró, también, la necesidad de identificar los actores clave y crear los mecanismos necesarios para que participen efectivamente. Esta participación finalmente enriquece el análisis estratégico de los temas en discusión; además, da validez y credibilidad al proceso. Otro aspecto positivo de esta experiencia fue la evaluación de los efectos acumulativos y sinérgicos de los megaproyectos en el ambiente y sociedad considerando los servicios ecosistémicos, desarrollo de indicadores del estado de componentes ambientales y sociales valorados, y el establecimiento de umbrales de viabilidad y sostenibilidad ambiental (DAR, 2015). También deja lecciones importantes sobre la forma

25 Ordenanza Regional 014-2015-GRL-CR.

26 Más información sobre el proceso en DAR (2015) *La Evaluación Ambiental Estratégica del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021: su aporte metodológico y su papel en el fortalecimiento de la gobernanza ambiental*. Disponible en <https://www.dar.org.pe/archivos/Lecciones%20aprendidas%20EAE.pdf>.

como organizar este tipo de procesos, pues el Gorel, el Minam y la sociedad civil asumieron un liderazgo en el que el Minam debió definir claramente los roles de los participantes en el proceso, la forma y los momentos en los que dio la participación. Asimismo, se dejó en evidencia que es necesario que el proponente se comprometa desde el inicio hasta el final del proceso y que una buena coordinación y retroalimentación permanente con especialistas y grupos interesados aporta mucho en el proceso.

El proceso de EAE del PDRC ha sido una experiencia importante para la Amazonía peruana, aunque, como en la mayoría de EAE, no tuvo una aprobación formal, por cuanto hasta su fecha de aplicación no ha contado con un marco legal que determinara dicha aprobación.<sup>27</sup> Otro revés del proceso ha sido la falta de un órgano interinstitucional y mecanismos para el seguimiento y supervisión del cumplimiento de sus objetivos.<sup>28</sup>

El análisis de estos tres casos nos muestra que, si bien en Brasil, Colombia y Perú los estados han reconocido el valor y las ventajas de las EAE, existen vacíos normativos e institucionales que no permiten que las EAE sean implementadas a cabalidad y desplieguen plenamente sus alcances. En los tres países se evidencia también la falta de articulación entre la EAE y los procesos de licenciamiento ambiental, aun en proyectos de alcance regional, como es el ejemplo del Proyecto Hidrovía Amazónica. Este proyecto fue considerado entre los megaproyectos de alcance regional en el PDRC; sin embargo, ni el Estudio de Factibilidad ni los Términos de Referencia del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto hacen referencia alguna a la EAE del PDRC de Loreto, aun cuando dicha EAE consideró al Proyecto Hidrovía Amazónica como uno de los cinco megaproyectos que presentaban mayores riesgos para las variables ambientales estratégicas.<sup>29</sup> El análisis de esta experiencia nos muestra también que el proceso ha implicado gastos como la contratación de una empresa consultora a cargo del documento de EAE y tiempo (siete años) sin que al final puedan cumplirse con sus objetivos.

27 Las otras iniciativas que cuentan con EAE son la Operación del Corredor Vial Amazonas Norte y el Corredor Vial Interoceánico Sur.

28 DAR. (2021). Diagnóstico Nacional-Perú: estudio de la EIA y EAE para lograr una participación efectiva y cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

29 Además de la Hidrovía Amazónica, los otros megaproyectos considerados como riesgos para las variables ambientales estratégicas fueron la carretera Bellavista-Mazán-Salvador-El Estrecho, la línea de transmisión Moyobamba-Iquitos, la Central Hidroeléctrica de Mazán y el Ferrocarril Yurimaguas-Iquitos.



# Reseña de los casos de estudio sobre los procesos de EIA y EAE en Brasil, Colombia y Perú

Este es un análisis de los aspectos más relevantes y comunes de las evaluaciones nacionales, que tiene el objetivo de identificar tendencias y puntos coincidentes que aporten a las discusiones sobre el derecho de los pueblos indígenas a participar efectivamente en las decisiones que les afectan, y a mejorar los procesos de licenciamiento ambiental en la Amazonía. Como se ha mencionado, el análisis de los casos emblemáticos de las tres evaluaciones nacionales aborda en profundidad el marco legal, análisis de actores, los procesos de consulta previa de los pueblos indígenas, y que forman parte de los procesos de licenciamiento ambiental, incluyendo los EsIA.

## Casos de Estudio

### Brasil: UHE São Manoel

El proyecto hidroeléctrico São Manoel (700 MW de capacidad instalada) se encuentra en el río Teles Pires, en tierras de los municipios de Paranaíta (Mato Grosso) y Jacareacanga (Pará) y forma parte del Complejo Teles Pires compuesto por seis hidroeléctricas (UHE São Manoel de 700 MW, UHE Teles Pires de 1829 MW, Hidroeléctrica de Colider de 300 MW, UHE Sinop de 401 MW), UHE Magessi de 53 MW (planeada) y Foz do Apiacás de 275 MW (planeada).

**Tabla 2**  
**Datos generales UHE São Manoel**

<b>Empresas</b>	EPE-proponente Operación: Empresa de Energía São Manoel (EESM). Construcción: EDP Brasil, Furnas Centrais Elétricas y China Three Gorges Corporation
<b>Ubicación</b>	Río Teles Pires, estados de Mato Grosso y Pará
<b>Capacidad</b>	700 MW
<b>Área del reservorio</b>	66 km <sup>2</sup>
<b>Extensión de la represa</b>	925 m
<b>Nivel máximo del reservorio</b>	161 m
<b>Volumen de agua del reservorio</b>	577,22 hm <sup>3</sup>
<b>Estado</b>	En funcionamiento
<b>Inicio de construcción</b>	Junio del 2014
<b>Inicio de operaciones</b>	Mayo del 2018
<b>Pueblos indígenas que podrían ser afectados</b>	Munduruku, Kayabi y Apiacá

Figura 3  
Ubicación de la hidroeléctrica São Manoel



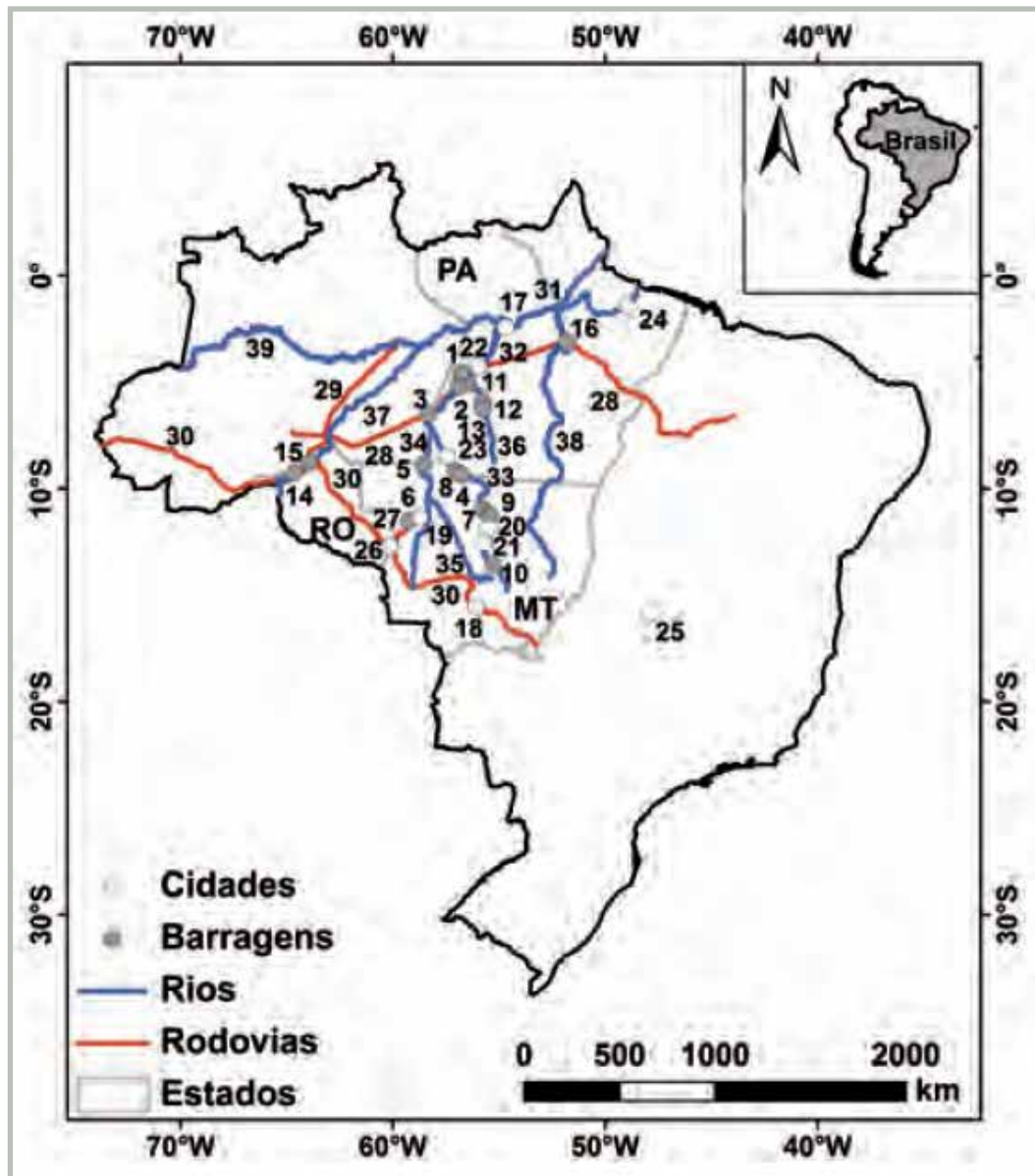
Fuente: EPE (2011, p. 5). UHE São Manoel. Relatório de Impacto Ambiental

El concepto de la UHE São Manoel surgió en la década de 1980 a partir de investigaciones a cargo de Eletrobras Eletronorte en el río Teles Pires. En el 2006 la Agencia Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL) aprobó un informe elaborado por un equipo de ingenieros que contenía un inventario de posibles lugares de instalación de proyectos hidroeléctricos en el río Teles Pires, calculando una potencia total de 3700 MW.

El proyecto UHE São Manoel fue incluido en el Plan Decenal de Expansión de Energía proyectado para generar energía en el 2015. También formó parte del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), que buscaba el crecimiento económico en Brasil. Además de ello, el EIA del proyecto UHE São Manoel declaró que «es compatible con las políticas, planes y programas previstos para la región. Entre los cuales destaca la pavimentación de la carretera BR-1634 (y

plan de sostenibilidad ambiental asociado) y la Hidrovía Tapajós-Teles Pires. La UHE São Manoel se justificó para aumentar la disponibilidad de energía, sea para posibilitar la navegación del río Teles Pires» (EPE, 2011. *Relatório de Impacto Ambiental de la UHE São Manoel*, p. 9). Es decir, el proyecto UHE forma parte de políticas, planes y programas de energía y transportes de magnitud regional que comprende un intensivo plan de inversiones.

**Figura 4**  
**Proyectos previstos en los estados de Mato Grosso (MT), Pará (PA) y Rondônia (RO)**

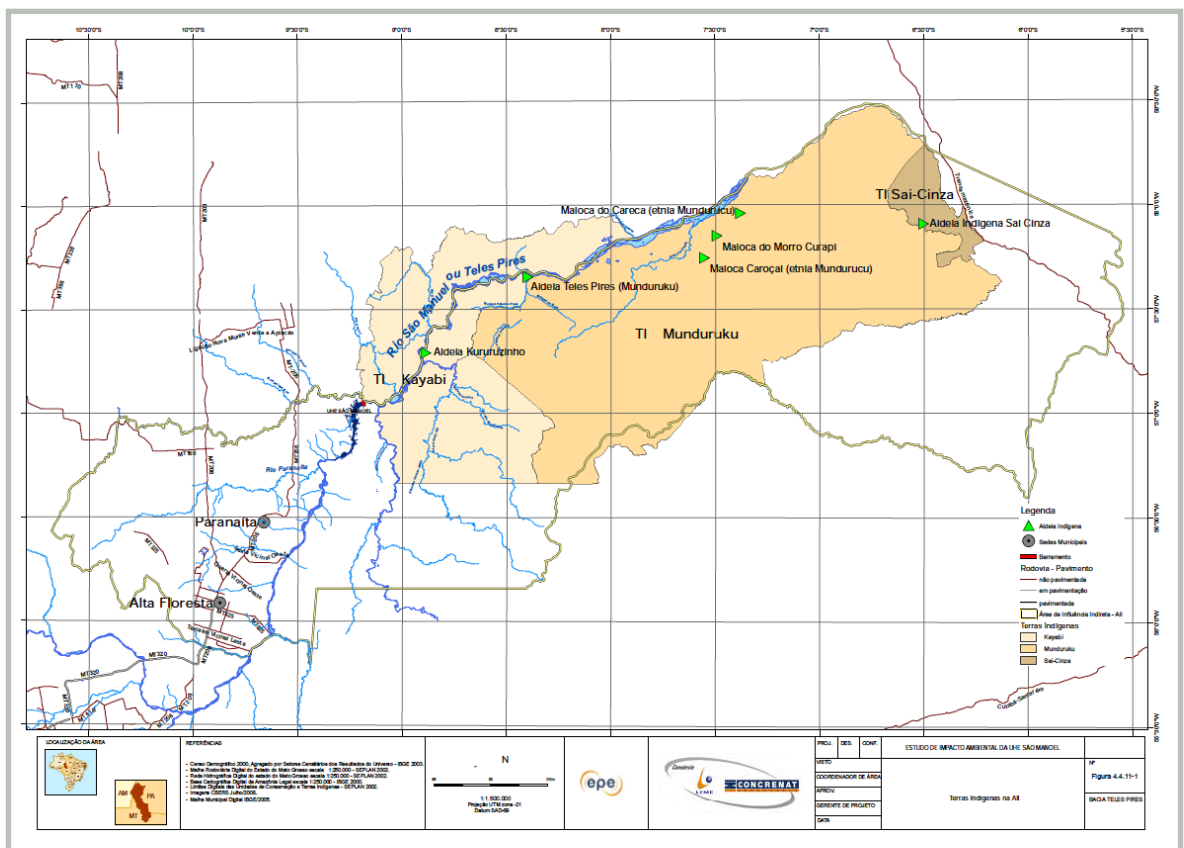


*Cidades = ciudades, barragens = represas (el punto 8 es la UHE São Manoel), rodovias = carreteras.*  
*Fuente: Fearnside, P. (2015). Hidrelétricas na Amazônia: impactos ambientais e sociais na tomada de decisões sobre grandes obras. Vol. 2.*

De acuerdo con WWF Brasil<sup>30</sup>, el proyecto afecta directa e indirectamente las tierras de las comunidades indígenas de los pueblos indígenas Munduruku, Kayabi y Apicacá. Esta afirmación contrasta con el contenido del EsIA del proyecto, cuya RIMA afirma que «la construcción y la formación de la represa no alcanzaría tierras indígenas demarcadas» (p. 46), aunque reconoce que el proyecto se encuentra «a menos de 2 km del límite declarado del pueblo Kayabi» (RIMA, p. 49).

**Figura 5**

**Tierras indígenas en el área de influencia de la UHE São Manoel. La flecha y el punto rojo marcan la ubicación del Proyecto São Manoel. Las áreas al este de color beige, marrón claro y oscuro muestran los territorios de los pueblos Kayabi, Munduruku y Sai-Cinza**

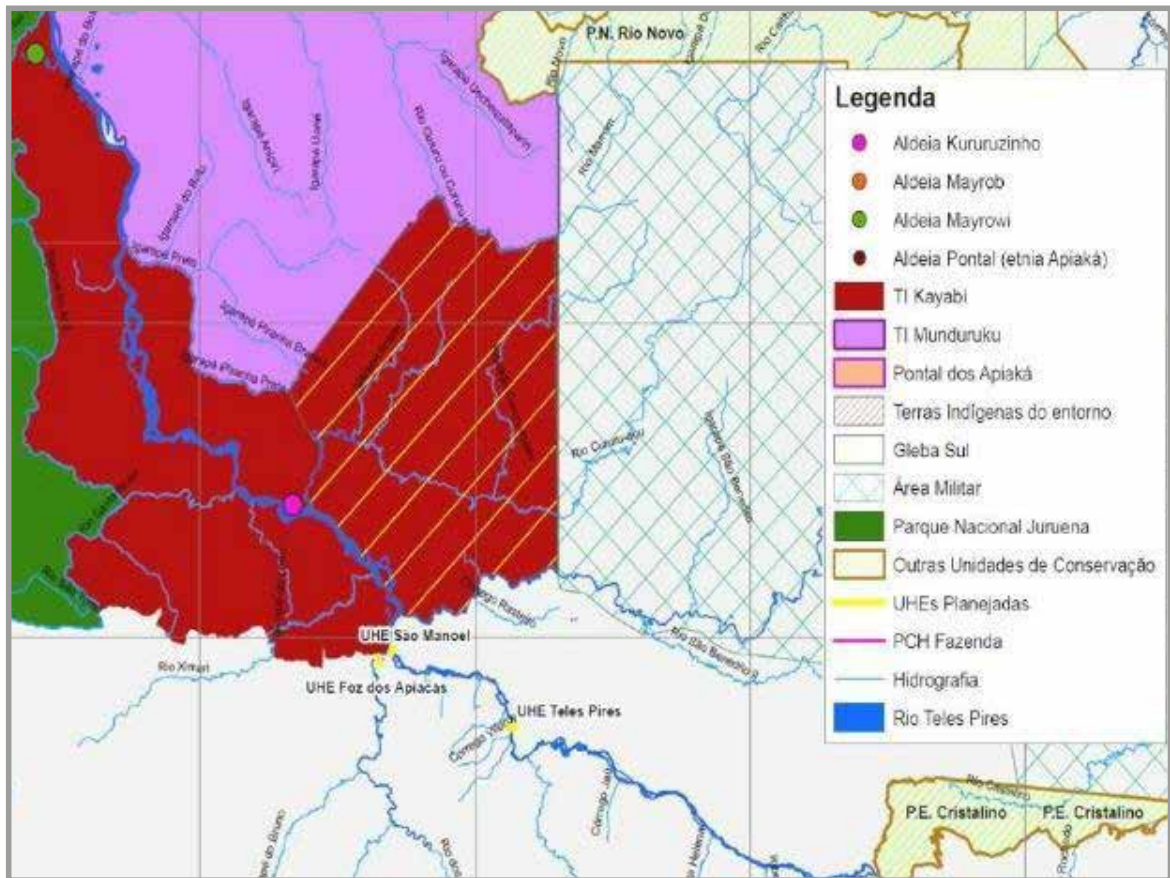


Fuente: EsIA, UHE São Manoel. Vol. 4, cap. V, p. 268

30 WWF Brasil. (2021). Estudio de la Evaluación de Impacto Ambiental (AIA/EIA) y Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en Brasil a Partir del Derecho a la Consulta y Participación de los Pueblos Indígenas. UHE São Manoel, p. 7.



**Figura 6**  
**Territorios indígenas próximos al área del Proyecto UHE São Manoel. Las áreas en verde, rojo y rosado muestran los territorios indígenas cercanos al proyecto**



Fuente: <http://g1.globo.com/mato-grosso/noticia/2013/12/justica-suspende-leilao-de-usina-hidreletrica-entre-mato-grosso-e-para.html>

En este caso se reportaron graves atropellos a las comunidades indígenas que no fueron consultadas en el proceso de EIA, a pesar de que existen garantías legales nacionales e internacionales que exigen el cumplimiento de ese derecho. Las comunidades indígenas plantearon acciones legales que fueron desestimadas en segunda instancia, a pesar de que la mayoría de estas obtuvieron fallos favorables en primera instancia.

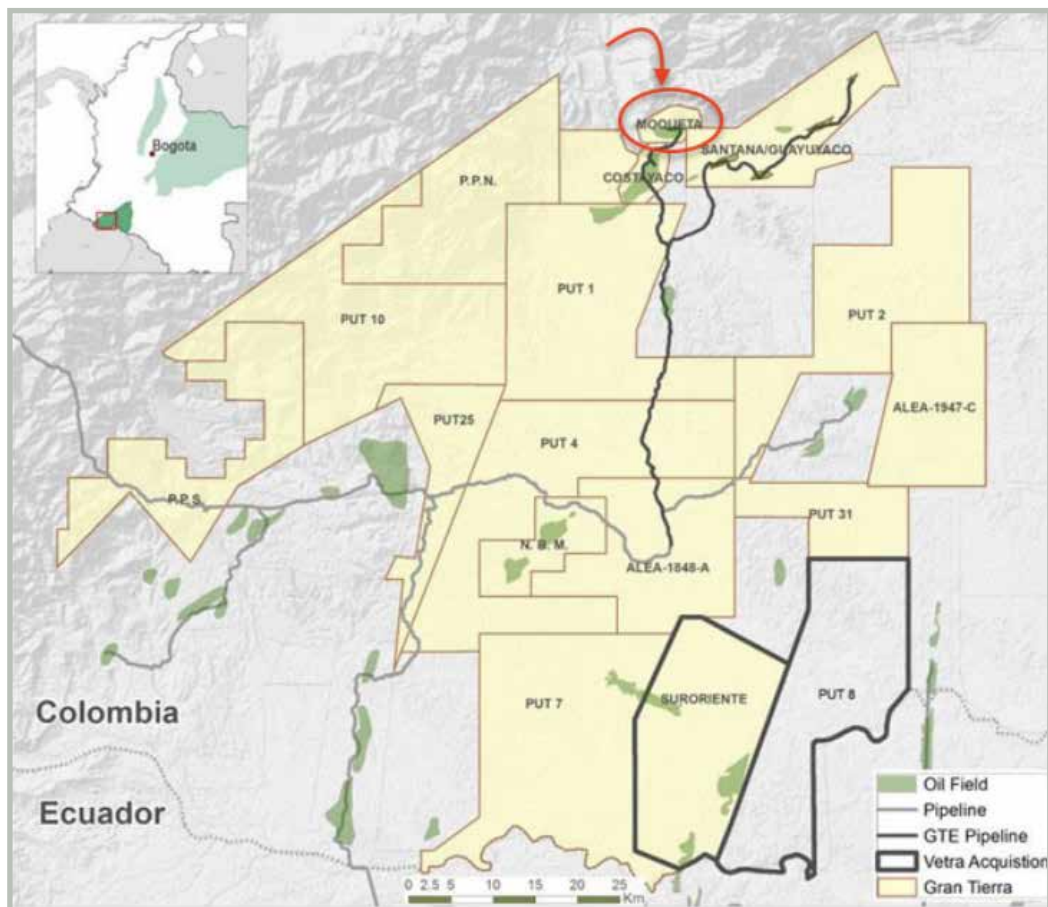
El informe de Brasil atribuye el fracaso de las demandas legales a presiones políticas, corrupción y las tendencias del gobierno a favorecer las inversiones que favorecen la extracción de recursos.

## Colombia: bloque Chaza, área de exploración o desarrollo Moquetá, departamento del Putumayo

**Tabla 3**  
**Datos generales bloque Chaza área de exploración o desarrollo Moquetá**

<b>Empresa</b>	Gran Tierra Energy (desde el 2006), previamente la concesión estaba operada por Argosy Energy International (2005)
<b>Ubicación</b>	Los municipios de Villa Garzón y Mocoa (suroccidente del departamento de Putumayo) y Piamonte (sur del departamento del Cauca). Municipio de Mocoa (veredas Las Palmeras y La Cristalina),
<b>Área del lote</b>	3800 ha
<b>Estado</b>	En exploración
<b>Resguardos indígenas en el lote</b>	San Miguel de la Castellana, Wasipungo. Pueblo indígena Inga

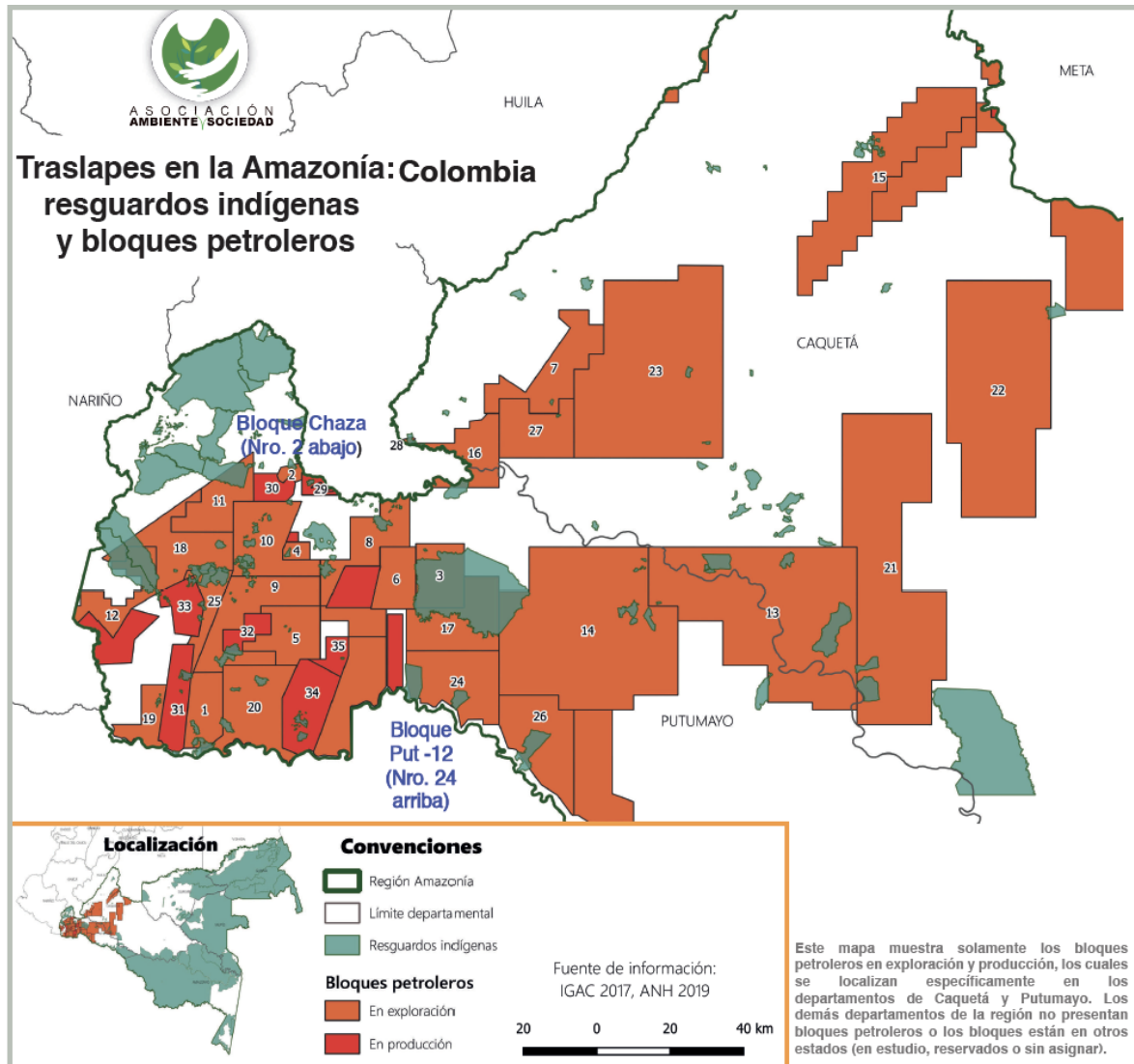
**Figura 7**  
**Ubicación del bloque Chaza (flecha). Los lotes de hidrocarburos en amarillo son operados por la empresa Gran Tierra Energy Inc. La imagen también indica la ubicación de oleoductos**



Fuente: Keyfacts Energy (2019)<sup>31</sup>

31 <https://keyfactsenergy.com/news/3904/view/>

**Figura 8**  
**Superposición de lotes de hidrocarburos con resguardos indígenas en Colombia. Ubicación del bloque Chaza (n.º 2 en el mapa) y del bloque PUT-12 (n.º 24 en el mapa)**



Fuente: Asociación Ambiente y Sociedad, 2019<sup>32</sup>

De acuerdo con la información de la empresa presentada a la ANLA, el área de influencia del proyecto comprende, además, el municipio de Villa Garzón (vereda El Porvenir), en el departamento de Putumayo, por la construcción de la línea de flujo hacia el bloque Costacayo, y el municipio de Piamonte (vereda Primavera Baja), en el departamento de Cauca, por cuanto en dicho municipio se ha previsto la construcción de un embarcadero en la margen izquierda del río Caquetá para dar servicios a las actividades de hidrocarburos en la zona (Gómez, 2021, p. 32).

32 Prieto-Pozo, A. (2019). *Petróleo en la Amazonía: ¿pueblos indígenas en peligro?* Asociación Ambiente y Sociedad.



El área de influencia directa se traslapa con los resguardos indígenas Inga de Wasipungo, San Miguel de la Castellana, Puerto Limón (La Cristalina) y el Cabildo Tigre Playa, más seis consejos de comunidades negras que pueden ser afectadas por la ampliación del área y nuevas actividades incluidas (Ibíd.)

En este caso el análisis reportó que:

- No resulta convincente que la empresa, que conoce en detalle el territorio y los actores presentes en él (proyecto activo desde el 2000), solo dé aviso a las autoridades competentes de la presencia de comunidades indígenas y de los posibles impactos a los que pudiesen estar expuestas, una vez presentado el EsIA.
- La solicitud de la empresa no es fruto de su buena voluntad, sino de su obligación legal de informar al Mininter de hechos que les permitan identificar la presencia de comunidades en el área de influencia del proyecto, detalladas incluso en la misma resolución del Ministerio.
- La actuación de las autoridades ambientales (ANLA) y étnicas (Mininter) debería darse de oficio y no solamente cuando son requeridas a actuar en el marco de procesos regulados.
- Se presentó una violación flagrante de los derechos de los pueblos indígenas a participar en las decisiones que los afectan a ellos y a sus territorios, limitando sus posibilidades reales de incidir en el desarrollo de su territorio.
- Si bien la orden para realizar consultas previas con los actores étnicos es una medida que intenta resarcir la violación de estos derechos, persisten las dudas sobre la efectividad de tal medida de mitigación, pues se dan ante un hecho cumplido (el otorgamiento de la licencia ambiental global).
- Es posible que los acuerdos protocolizados sean simplemente medidas de compensación (no de prevención) de los impactos y fortalezcan una lógica transaccional en un proceso que, en ese momento, ya es mero trámite.
- A pesar de que este proceso de licenciamiento no incluyó, en el EIA, medidas específicas dirigidas a territorios y comunidades indígenas, es sumamente importante hacer el seguimiento de los acuerdos protocolizados con ellas que, en teoría, deben responder, como mínimo, a los impactos previstos por la empresa y a las medidas compensatorias que hayan sido objeto de acuerdo entre las partes.

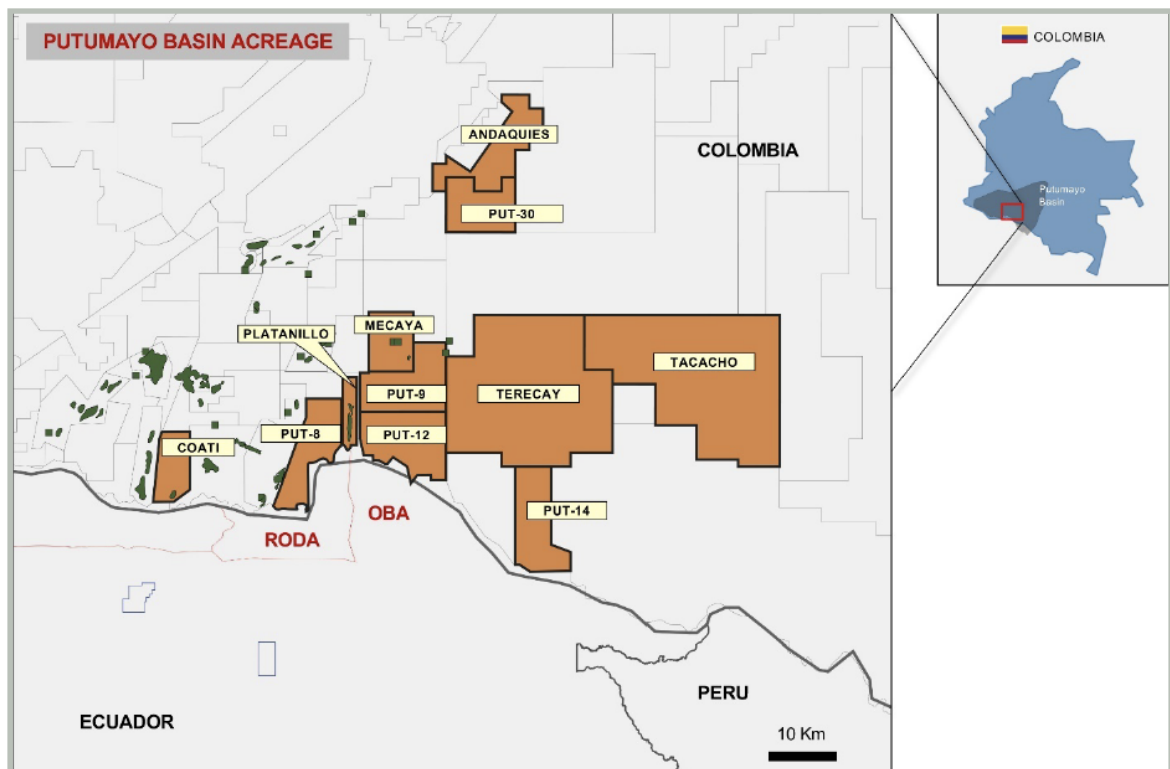
## **Bloque PUT-12**

Este es un bloque en fase de exploración que estuvo a cargo de la empresa británica Amerisur. Ver los bloques a cargo de la empresa Amerisur en el departamento del Putumayo (polígonos color naranja en la figura 9) y que fueron adquiridos por la empresa chilena Geopark Limited en el 2020. En la actualidad Geopark opera 23 concesiones de hidrocarburos en Colombia.

**Tabla 4**  
**Datos generales del bloque PUT-12**

<b>Empresa</b>	Geopark Ltd. (desde el 2020). Amerisur Exploration Colombia Ltd. Desde el 2012-2020)
<b>Ubicación</b>	Municipios de Puerto Asís y Puerto Leguizamo, departamento de Putumayo.
<b>Área del lote</b>	54 443,96 ha
<b>Estado</b>	En exploración
<b>Resguardos indígenas en el lote</b>	Resguardo Buenavista, Pueblo indígena Siona Se traslapa con parte de las tierras solicitadas en su ampliación

**Figura 9**  
**Ubicación del bloque PUT-12**



Fuente: Geopark Limited (2020)<sup>33</sup>

Según el contrato entre la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y el anterior operador del bloque (la empresa Amerisur), inicialmente el contratista debe obtener la certificación de la presencia de comunidades étnicas y llevar a cabo las correspondientes consultas previas.

<sup>33</sup> Geopark Limited. Anuncio de Prensa Geopark anuncia la adquisición de Amerisur Resources. 15 de noviembre del 2019.

El análisis de este caso concluyó que:

- Este es un proceso de licenciamiento especialmente sensible, por las condiciones previas de desplazamiento y despojo del pueblo Siona, verificadas y tuteladas por la Corte Constitucional.
- En este sentido, hay violaciones previas de los derechos territoriales y de la autonomía del pueblo siona por parte de agentes externos que no corresponden a la empresa responsable del bloque.
- Desde el comienzo de este proceso hay una definición clara, en la certificación por parte del Ministerio del Interior, sobre la presencia de territorios y comunidades indígenas en el área de influencia del proyecto, sin que se presenten exclusiones u omisiones por parte de las dependencias a cargo.
- En contraposición, hay una actitud poco clara de la empresa al solicitar la certificación del Ministerio, pues, en primer lugar, divide el área del proyecto de exploración en tres subáreas, con el mismo nombre y, en segundo lugar, recurre el resultado del trámite intentando excluir el resguardo Murui Monaide Jitoma, estrategia en la que no tiene éxito. En esta actitud, puede asumirse que hay la intención de confundir a los actores participantes en el proceso.
- La empresa, finalmente, acata la decisión de la autoridad ambiental y realiza los procesos de consulta previa ordenados con los cuatro territorios mencionados, pero hay indicios de que estos no son ejecutados de manera adecuada y se convierten, incluso, en fuente generadora de impactos sociales indeseables.
- Hay reticencia a satisfacer solicitudes de la comunidad que podrían facilitar el proceso de consulta, como realizar un recorrido de las líneas sísmicas que cruzaran el resguardo, y un desprecio por la visión de los pueblos indígenas, cuyo interés era, en sus propias palabras, armonizar el territorio.

## Perú: Proyecto Hidrovía Amazónica (PHA)

El PHA es un proyecto de transporte fluvial propuesto por una alianza público-privada para el mejoramiento de las condiciones de navegación a lo largo de 2687 kilómetros en los ríos Marañón, Huallaga, Ucayali y Amazonas en las regiones de Loreto y Ucayali. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) justifica la necesidad del proyecto para coadyuvar el transporte de carga y pasajeros y facilitar el comercio nacional e internacional de manera constante, sin los cambios de navegabilidad causados por las variaciones del nivel de agua de los ríos a lo largo del año. El acondicionamiento de la vía de navegación requiere el retiro de los obstáculos físicos (troncos) de los ríos y el dragado del lecho de los ríos en zonas llamadas «malos pasos» para permitir el paso de las embarcaciones.

En septiembre del 2017, la empresa Cohidro (Concesionaria Hidrovía Amazónica S. A.) obtuvo la concesión del proyecto por un monto total de inversión de 94,7 millones de dólares en un plazo de 20 años.<sup>34</sup> Con una longitud de 2687 km, el PHA comprende tramos de los ríos Marañón, Huallaga, Ucayali y Amazonas a lo largo de los cuales se han identificado al menos trece malos pasos en los que se requieren obras de dragado para alcanzar condiciones de navegabilidad de embarcaciones con un calado máximo de 6 pies (1,80 m), además de establecer un

34 [https://portal.mtc.gob.pe/transportes/concesiones/infraestructura\\_portuaria/hidrovias\\_amazonicas.html](https://portal.mtc.gob.pe/transportes/concesiones/infraestructura_portuaria/hidrovias_amazonicas.html).

sistema de información para mejorar y mantener la navegación en condiciones de seguridad. El EsIA justifica el proyecto indicando que el PHA «contribuiría al desarrollo del comercio regional, nacional y con los países Brasil, Ecuador y Colombia».<sup>35</sup>

**Tabla 5**  
**Datos generales del proyecto Hidrovía Amazónica**

<b>Proponente</b>	Consorcio Cohidro S. A. (formado por la empresa peruana Construcción y Administración S. A. (CASA) y la empresa Sinohydro Corporation (Power China) <sup>36</sup> . Cada una de las partes tiene un 50 % de participación en el consorcio.
<b>Ubicación</b>	Ríos Marañón, Huallaga, Ucayali y Amazonas en las regiones Loreto y Ucayali
<b>Longitud</b>	2687 km
<b>Inversión</b>	94,7 millones de dólares
<b>Empresa</b>	Cohidro S. A. (consorcio CASA y Sinohydro (Power China))
<b>Firma del contrato</b>	7 de septiembre del 2017 (entre ProInversión y el consorcio Cohidro S. A.)
<b>Tiempo de vida del proyecto</b>	20 años
<b>Fecha de presentación del EsIA</b>	22 de diciembre del 2018 (primera versión). 5 de abril del 2019 (segunda versión)
<b>Estado actual</b>	Se ha presentado un EIA (no aprobado hasta la fecha) y estudios de factibilidad y un estudio definitivo de ingeniería. Existen litigios en curso y no se han cumplido todos los acuerdos del proceso de consulta previa. Organizaciones indígenas han solicitado su cancelamiento.
<b>Pueblos indígenas que podrían ser afectados</b>	Más de 400 comunidades de 14 pueblos indígenas (Achuar, Asháninca, Awajún, Bora, Capahuana, Kichwa, Kucama-kucamiria, Murui-muinani, Shawi, Shipibo-Konibo, Tikuna, Urarina, Yagua y Yine) que habitan las regiones de Loreto y Ucayali <sup>37</sup> .

**Tabla 6**  
**PHA: Tramos y sus respectivas longitudes**

Río	Tramo	Longitud (km)
Amazonas	Confluencia Ucayali-Santa Rosa	598
Ucayali	Pucallpa-Confluencia Marañón	1248
Marañón	Saramiriza-Confluencia Ucayali	621
Huallaga	Yurimaguas-Confluencia Marañón	220
Longitud Total		2687

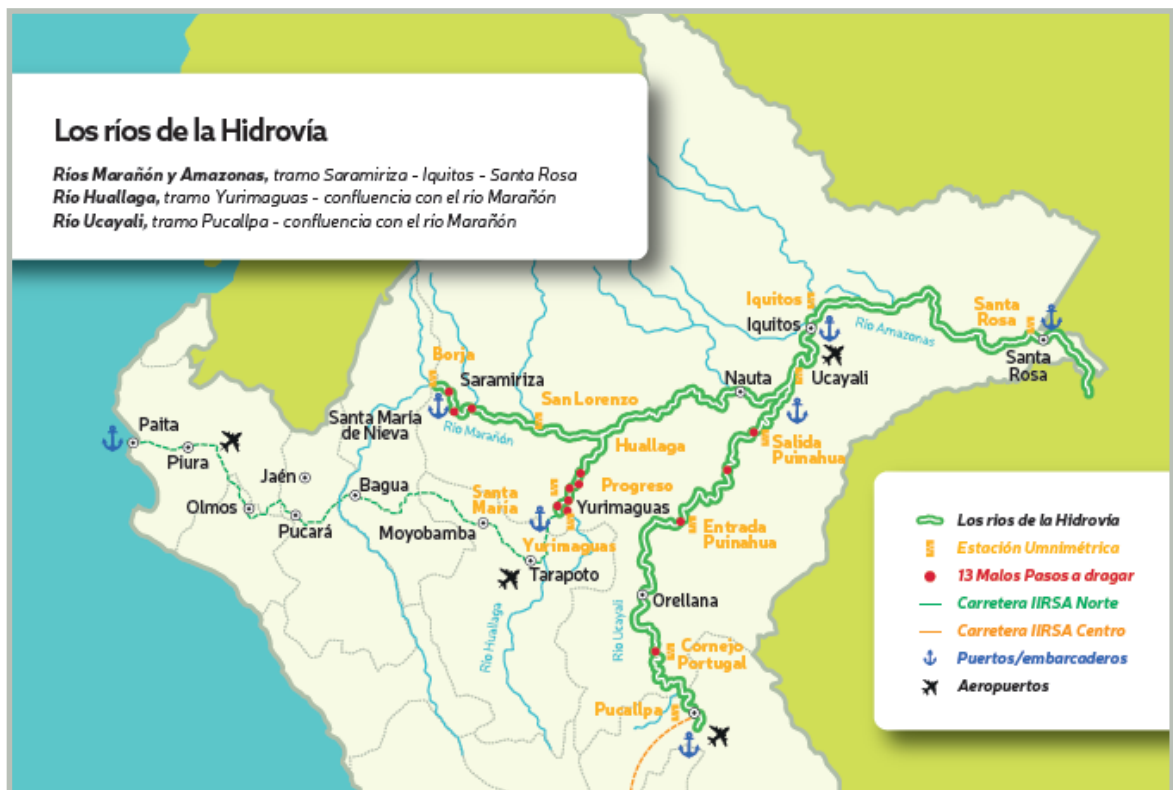
Fuente: PPC del proyecto de Hidrovía Amazónica (SENACE)

35 EIA, Resumen ejecutivo, p. 10.

36 Sinohydro (Power China) es una empresa estatal china dedicada a la construcción de proyectos de infraestructura e ingeniería, incluyendo proyectos hidroeléctricos en 55 países.

37 MTC Plan de Consulta del PHA.

Figura 10  
Proyecto Hidrovía Amazónica



Fuente: Proinversión. Elaboración propia.

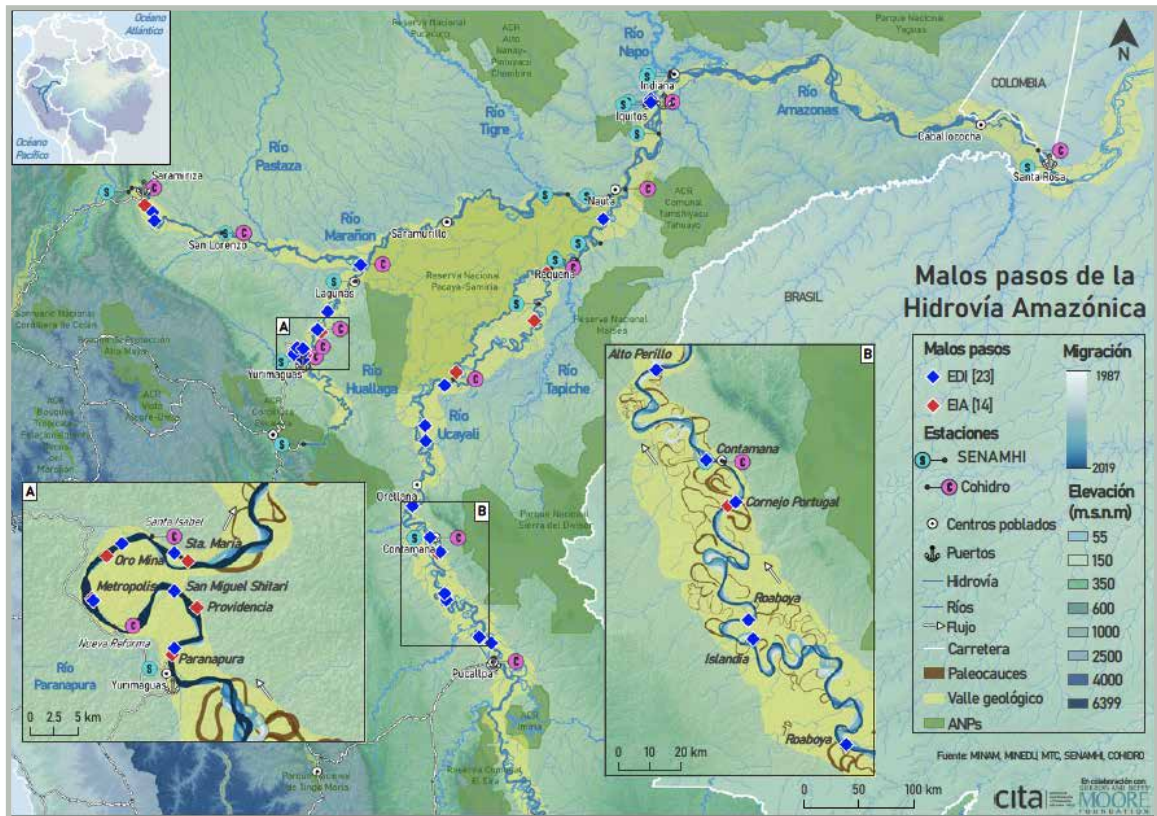
El PHA comprende el mantenimiento de condiciones favorables para la navegación fluvial mediante el retiro de obstáculos físicos como la presencia de troncos o palos en el fondo del río (llamados localmente «quirumas»), así como la creación de un sistema de información digital que facilite la navegación en una red de puntos de medición automática del nivel del agua de los ríos («estaciones limnimétricas»).

Existe aún mucha incertidumbre sobre el número y ubicación de las zonas de dragado, así como del volumen de material dragado durante las fases de construcción y operación del PHA. Inicialmente se identificaron trece malos pasos o zonas de dragado, pero estudios posteriores indican que este número y su ubicación puede variar sustancialmente durante el tiempo de vida del proyecto. Los efectos del PHA en el ambiente y las poblaciones locales aún no se han dilucidado a cabalidad por cuanto están pendientes estudios sobre diversos impactos, tales como estudios toxicológicos de los elementos potencialmente perjudiciales en la salud en los sedimentos.

CITA-UTEC realizó investigaciones en los ríos de la Amazonía peruana que muestran la variabilidad de las ubicaciones de los malos pasos del proyecto Hidrovía Amazónica. Un total de 23 malos pasos fueron identificados en el estudio definitivo de ingeniería (EDI), elaborado después del EsIA, el cual identificó entre 13 y 14 zonas de dragado tomados en cuenta para el contrato con el consorcio ejecutor del proyecto.



**Figura 11**  
**Ubicación de malos pasos del Proyecto Hidrovía Amazónica de Perú. Discrepancias**  
**entre el EsIA (rombos en rojo) y el EDI (rombos en azul)**



Fuente: CITA-UTEC (2021, p. 23)<sup>38</sup>

A fines del 2009 se declaró de necesidad nacional y de ejecución prioritaria.<sup>39</sup> Una primera etapa de la ruta fluvial Yurimaguas-Iquitos. Cinco meses más tarde el Ministerio de Transportes encargó a ProInversión<sup>40</sup> hacer un estudio de factibilidad de mayor alcance abarcando los ríos Ucayali, Maraón, Huallaga y Amazonas.<sup>41</sup> Este estudio de factibilidad fue aprobado en el 2012 sin que se hayan realizado procesos de consulta previa con los pueblos indígenas, ni estudios a profundidad sobre las condiciones fluviomorfológicas, los potenciales impactos sociales y ambientales y de costo-beneficio del proyecto.

En el 2013 la organización indígena Acodecospat presentó una acción de amparo para la realización de la consulta previa, la cual fue aceptada. La consulta previa se realizó de manera coordinada con representantes de los pueblos indígenas desde septiembre del 2015 y concluyó el año siguiente con más de 70 acuerdos que exigían claridad técnica y científica sobre las preocupaciones de los pueblos indígenas relacionados con el EsIA del proyecto. Como se ha señalado, el proyecto se encuentra paralizado en la actualidad por el incumplimiento de uno de los acuerdos de la consulta previa que requiere la realización de estudios ecotoxicológicos de

38 CITA-UTEC. (2021). *Recomendaciones técnicas para el monitoreo de sedimentos en ríos de las cuencas andino-amazónicas*.

39 Decreto de Urgencia 121-2009.

40 ProInversión es la agencia del Estado peruano encargada de la promoción de inversiones privadas mediante asociaciones público-privadas para proyectos de infraestructura y servicios públicos. Ejecuta la Política Nacional de Promoción de la Inversión Privada establecida por el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.

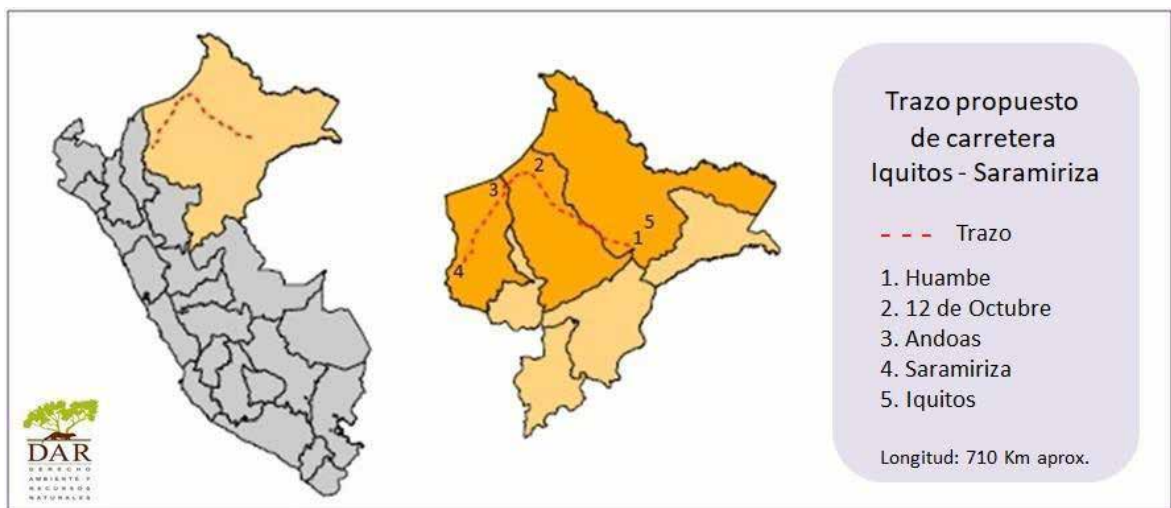
41 Mediante Oficio 336-2010-MTC/13.

las sustancias tóxicas (cadmio, arsénico, cromo, plomo, zinc) identificadas en los sedimentos de los ríos. En noviembre del 2019 las organizaciones indígenas Orpio, Acodecospat y ORAU se manifestaron en contra del PHA y solicitaron su cancelación definitiva por poner en serio peligro la vida de 14 pueblos y más de 400 comunidades indígenas que habitan los territorios y los ríos Huallaga, Marañón, Amazonas y Ucayali.<sup>42</sup>

## Proyecto carretera Iquitos-Saramiriza

El proyecto carretera Iquitos-Saramiriza fue declarado de necesidad pública e interés nacional el 4 de octubre del 2017<sup>43</sup>, la cual tiene por objeto crear una vía de transporte que conecte la Amazonía norte con la costa norte del país para impulsar el desarrollo nacional. La ley que declaró el proyecto de interés nacional dispuso también que el MTC en coordinación con el MEF y el Gobierno Regional de Loreto elaboren los estudios y ejecuten el proyecto conforme a los recursos económicos disponibles para ello.

**Figura 12**  
**Proyecto de carretera Iquitos-Saramiriza**



Fuente: DAR

42 <https://www.amazoniasocioambiental.org/en/radar/pueblos-indigenas-ratifican-pedido-de-cancelacion-del-proyecto-hidrovia-amazonica/>.

43 Mediante la Ley 30670.



**Tabla 7**  
**Datos generales del proyecto carretera Iquitos-Saramiriza**

<b>Ubicación</b>	Localidades de Iquitos-Saramiriza, región Loreto
<b>Longitud</b>	710 km aproximadamente
<b>Inversión</b>	38 076 154,57 de soles, incluido IGV
<b>Empresa</b>	Consortio Saramiriza (Dohwa Engineering Co., Promoción y Gestión-Promogest SAC, Alpha Consult S. A.)
<b>Firma del contrato</b>	17 de mayo del 2018 entre ProVías Descentralizado y el Consortio Saramiriza (Contrato 42-2018-MTC/21)
<b>Tiempo de ejecución</b>	600 días calendario
<b>Estado actual</b>	Fase de elaboración del «Estudio de Preinversión a nivel de Perfil Reforzado» para determinar la viabilidad del proyecto, aunque no se ven con detalle los efectos ambientales y sociales como un EslA detallado. Actualmente, está retrasado y ha enfrentado reclamos de los pueblos indígenas por la falta de consulta previa.
<b>Pueblos indígenas que podrían ser afectados</b>	Kichwas, Chapras, Wampis

**Tabla 8**  
**Tramos y longitudes del proyecto de carretera Iquitos-Saramiriza**

Tramos	Longitud (km)	Nivel de intervención
Emp. LO 103 (Huambe)–12 de octubre	340	Construcción
12 de octubre-Nuevo Andoas	130	Mejoramiento
Nuevo Andoas-Saramiriza	240	Construcción
TOTAL	710	

Fuente: Estudio de preinversión carretera Iquitos-Saramiriza

La autoridad a cargo de la gestión de la infraestructura vial de la red departamental de Loreto es el Gobierno Regional de Loreto, quien mediante Convenio<sup>44</sup> autorizó a ProVías Descentralizado<sup>45</sup> para que formule y evalúe el estudio de preinversión de la carretera Iquitos-Saramiriza. Esta entidad elaboró y aprobó los términos de referencia de un concurso público que favoreció al Consortio Saramiriza (Dohwa Engineering Co. Ltd. Sucursal del Perú, Promoción y Gestión

44 Mediante Convenio 584-2016-MTC/21, del 19 de diciembre del 2016, que concluyó el 19 de diciembre del 2017. Seguido del Convenio 953-2017-MTC/21, del 28 de diciembre del 2017, cuya vigencia de dos años concluyó el 20 de diciembre del 2019. Finalmente, el Convenio 429-2020-MTC/21, del 9 de diciembre del 2020, que concluirá con la culminación de la formulación o evaluación del proyecto de inversión, lo que incluye el registro y la declaración de su viabilidad en el Banco de Inversiones, de ser el caso.

45 El Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado (ProVías Descentralizado) es una Unidad Ejecutora del MTC adscrita al despacho Viceministerial de Transportes, encargada de las actividades de preparación, gestión, administración y, de ser el caso, ejecución de proyectos y programas de infraestructura de transporte departamental y rural. Fue creada por fusión de ProVías Departamental y ProVías Rural bajo la modalidad de fusión por absorción, mediante Decreto Supremo 029-2006-MTC del 12 de agosto del 2006. En atención a sus competencias para formular y gestionar los proyectos de infraestructura, asumió el encargo de formular el estudio de preinversión de la carretera Iquitos-Saramiriza.

Promogest S. A. C. y Alpha Consult S. A.). En la actualidad el proyecto enfrenta retrasos.<sup>46</sup> Comunidades Kichwas, Chapras y Wampis reclaman que no se ha realizado un proceso de consulta previa.<sup>47</sup>

## Estado actual del proyecto carretera Iquitos-Saramiriza

El proyecto Iquitos Saramiriza está en la fase de formulación del Sistema de Inversión Pública (Invierte.pe), que exige un estudio de preinversión a nivel de perfil para evaluar su viabilidad. Dicho estudio debe contener cálculos de la demanda, ingeniería básica, diagnóstico social, económico y ambiental, estimación preliminar de posibles efectos sociales y ambientales, así como un análisis de la rentabilidad social y de sostenibilidad (más orientado a aspectos económico-financieros). El diagnóstico y las estimaciones de impactos se circunscriben principalmente a la zona de influencia directa de proyectos. En esta fase inicial se debe determinar si existen soluciones técnicamente pertinentes para declarar si es viable o no, aunque no se contemplan a detalle los impactos sociales y ambientales como en un EsIA.

Los términos de referencia del estudio de preinversión<sup>48</sup> comprenden un análisis de alternativas del trazado para la carretera los que deben sustentarse desde diversas perspectivas (económica, diseño, etc.) y deben identificar a las poblaciones potencialmente afectadas. El análisis social debe abarcar distintos aspectos sociales incluyendo enfoques de género, situación de riesgo, características culturales, entre otros.

Un posible problema es el hecho de que las carreteras pueden fomentar el cambio de uso de tierras, deforestación y actividades informales e ilegales. Finalmente, respecto de la clasificación ambiental en el marco de la Ley del SEIA, los términos de referencia del estudio de preinversión se limitan a exigir al consultor la tramitación de la clasificación del proyecto (EVAP) sin incluir mayor análisis ambiental, sobre todo indirecto, en los estudios de preinversión; así como contar con criterios específicos para evitar discrecionalidad (DAR, 2021, p. 75).

## Caso: Lote 8 Explotación de Hidrocarburos

El Lote 8 se encuentra en los distritos de Trompeteros, Tigre, Urarina, Nauta y Parinari, provincia y departamento Loreto, en la selva norte del Perú. La explotación de petróleo en el Lote 8 se inició en 1971 a cargo de la empresa estatal Petróleos del Perú (Petroperú). En 1996 el lote pasó a manos de las empresas Pluspetrol Perú Corporation, Korea Petroleum Development, Daewoo Corporation. En el 2003 la empresa Pluspetrol Norte (PPN) asumió el control del lote en asociación con las empresas China National Petroleum Corporation (CNPC), Korea National Oil Corporation, Daewoo International y SK Innovation.

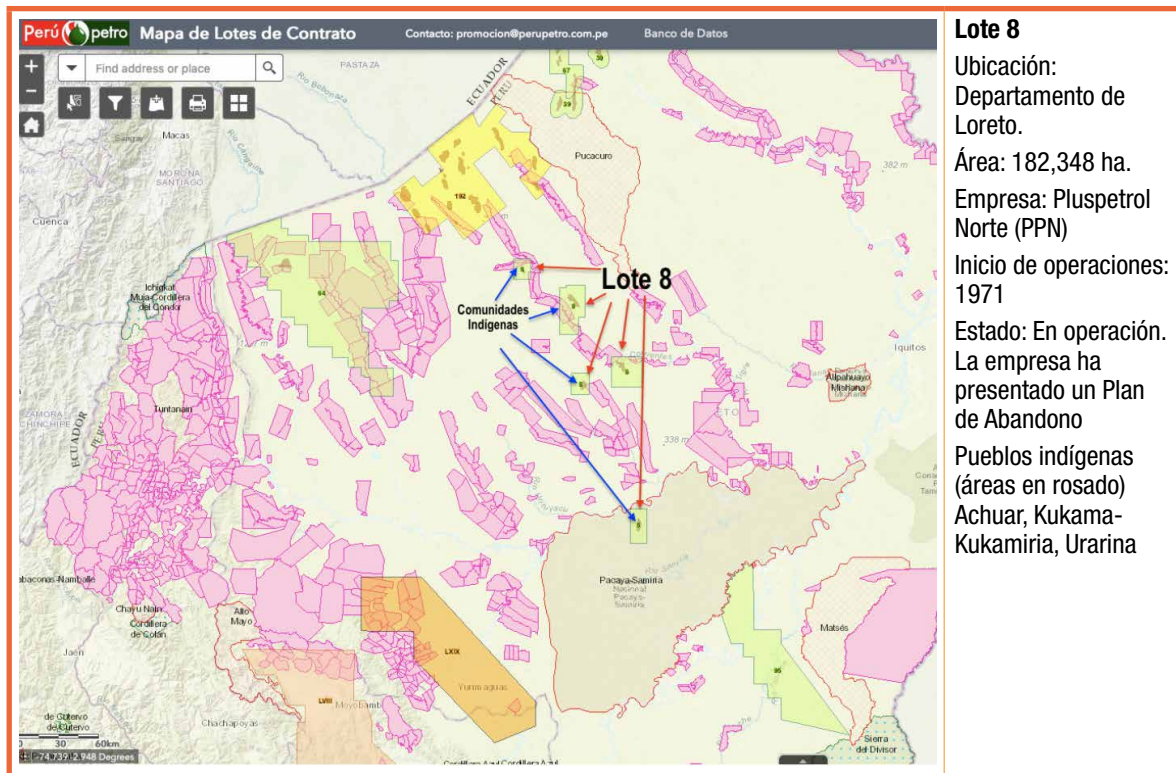
46 Salazar, C. (2020, 20 de abril). Infraestructura para la gente y para la vida ¿Cómo quedan las propuestas de transporte vial en la Amazonia? El caso de la carretera Iquitos-Saramiriza en Loreto. En <https://dar.org.pe/infraestructura-para-la-gente-y-para-la-vida-como-quedan-las-propuestas-de-transporte-vial-en-la-amazonia-el-caso-de-la-carretera-iquitos-saramiriza-en-loreto/>.

47 Fuente: <https://diariolaregion.com/web/comunidades-no-aceptan-proyecto-de-carretera-iquitos-saramiriza-porque-no-hubo-consulta-previa/>.

48 En el caso del anexo 2, expresamente, los términos de referencia señalan: «7.1 Características del Servicio. De manera amplia, el estudio de preinversión se elaborará teniendo en cuenta el anexo 02: “Contenido Mínimo del Estudio de Preinversión a Nivel de Perfil Reforzado” de la Directiva para la Formulación y Evaluación en el Marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. El consultor podrá ampliarlos y profundizarlos en lo que considere necesario para la mejora del estudio, sin ser limitativos ni reducir sus alcances, considerando que los diseños serán a nivel de anteproyecto».

El lote tiene cinco yacimientos: Corrientes/Trompeteros (baterías 1 y 2), Yanayacu (batería 3), Pavayacu-Capirona (baterías 4, 5 y 9); Chambira (batería 8); y Nueva Esperanza (batería 7) y se superpone a los territorios de comunidades de los pueblos indígenas Achuar, Kukama-Kukamiria y Urarina y al Parque Nacional Pacaya-Samiria.

**Figura 13**  
**Lote 8. Ubicación y Comunidades Indígenas (en rosado)**



Fuente: Perupetro

Si bien cuando empezaron las operaciones en el Lote 8 en la década de 1970 no se habían adoptado normas que requieren EslA; sin embargo, en la actualidad toda empresa está en la obligación de presentarlos para nuevas actividades que así lo requieran de conformidad con las normas vigentes. En este sentido, en el 2015 la empresa Pluspetrol Norte presentó un EslA semidetallado (EIA-sd) para la perforación de ocho nuevos pozos de desarrollo, un pozo reinector y el reacondicionamiento de dos pozos para la reinyección de recortes de perforación.

En mayo del 2019, PPN presentó ante el Minem el Plan de Abandono en función del vencimiento del contrato del Lote 8 con una serie de defectos. Entre otros, el plan no detalla cómo se remediarán los daños ambientales ni contiene información acerca de las medidas para corregir las infracciones administrativas pendientes. El 20 de septiembre del mismo año el Minem resolvió<sup>49</sup> no admitir a trámite el mencionado plan de abandono por no cumplir con los requisitos mínimos observados por dicho ministerio.<sup>50</sup> Tres meses más tarde, el 16 de diciembre del 2019, la empresa PPN anunció el inicio de un proceso de disolución y liquidación.

49 Resolución Directoral 426-2019-MINEM/DGAAH.

50 Mediante Informe Inicial 456-2019-MINEM-DGAAH/DEAH remitido a través del Auto Directoral O64-2019-MINEM-DGAAH.

Debido a la anunciada liquidación de PPN, el 14 de enero del 2021, el OEFA presentó al 37.º Juzgado Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima una solicitud de medida cautelar en la que pedía un embargo en forma de retención en cuenta bancaria hasta por casi 380 millones de dólares para garantizar los recursos necesarios para la remediación, y la empresa PPN fue la responsable de implementar las medidas correctivas ordenadas por el OEFA en el ámbito de los lotes 8 y 192 (antes 1AB).

Según el OEFA, solo las multas ascienden a 2,9 millones de dólares, sin considerar aquellas impuestas por el incumplimiento de medidas correctivas, cuyos plazos de cumplimiento vencieron antes de la declaratoria de emergencia sanitaria por la pandemia de la covid-19 y que tienen por objeto remediar los daños ambientales en el lote.

Ante la demora del Poder Judicial en pronunciarse sobre la medida cautelar, el OEFA presentó<sup>51</sup> ante el 37.º Juzgado Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima varios documentos elaborados por la Defensoría del Pueblo con el ánimo de aligerar el proceso judicial (DAR, 2021). Estos documentos puntualizan la preocupación de la Defensoría del Pueblo por la falta de remediación ambiental de los lotes operados por la PPN y expresan la urgencia de que el Estado peruano adopte medidas para evitar que PPN evada su obligación de remediar los impactos ambientales de los cuales es responsable. La Defensoría del Pueblo también hace un llamado al Ejecutivo a defender los intereses nacionales y exigir a PPN que cumpla con sus responsabilidades ante el anuncio de su liquidación (DAR, 2021).

Por su parte, la sociedad civil organizada —a través del Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible Perú (IDLADS)— ha apoyado el proceso judicial solicitando la remediación ambiental que debe asumir PPN en los lotes 8 y 192 en resguardo del derecho de los pueblos indígenas a un ambiente sano. Recientemente se ha debatido la posibilidad de que la empresa estatal Petroperú asuma el 25 % de la operación del Lote 8 (siguiendo el modelo aplicado en los lotes 192 y 64), junto con un inversionista que se haga cargo del 75 % restante y, de esta manera, se reduzcan las inversiones de riesgo por parte del Estado. De concretarse, Petroperú tendría una posición dominante en las actividades petroleras en selva norte, al hacerse cargo de tres lotes petroleros: 192, 8 y 64, y del Oleoducto Norperuano (ONP).<sup>52</sup>

51 Presentado el 3 de marzo del 2021.

52 DAR. (2021). Evaluación Nacional-Perú, Proyecto AIRR, p. 92.

# El rol de los distintos actores en la EIA y EAE a nivel regional

## Actores en los procesos de licenciamiento ambiental

En esta sección se analizará y discutirá el rol de los actores (*stakeholders*) o grupos de interesados en la aprobación de proyectos de transportes, grandes hidroeléctricas y de exploración y explotación de hidrocarburos en los casos de estudio elaborados por WWF Brasil, WWF Colombia y DAR Perú y que se han descrito en este documento.

En la primera parte se presentan algunos conceptos generales sobre el rol de los grupos de interesados en el licenciamiento ambiental, en la segunda parte una síntesis de los actores que intervinieron en los casos de estudio en particular, y en la segunda parte se discutirán las tendencias que se observan en la región a partir del análisis de los casos de estudio.

### Conceptos generales

En la actualidad las normas que rigen los procesos de EIA y EAE en la gran mayoría de países requieren de una u otra manera la participación de los grupos de interesados (*stakeholders*) en los procesos de licenciamiento ambiental. Las normas nacionales de EIA que requieren la participación ciudadana hacen eco de otras normas y guías internacionales que han servido de modelo, tales como el principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992), que reconoce el derecho de toda persona a tener acceso a información y participar en los procesos de adopción de decisiones.<sup>53</sup>

En el contexto de la EIA, los actores, grupos de interesados o *stakeholders* se definen como todas las personas e instituciones que pueden ser afectados (positiva o negativamente) por un proyecto o sus resultados. Forman parte del grupo de interesados los habitantes del área de un proyecto y sus zonas de influencia, comunidades indígenas, individuos y sus representantes, organizaciones de la sociedad civil, autoridades locales, grupos vulnerables, entidades privadas, usuarios de los servicios de un ecosistema, grupos con intereses especiales de investigación, conservación, así como todas aquellas personas o grupos de personas que dependen de los recursos naturales de una zona o los alrededores donde se ha propuesto un proyecto y que pueden ser afectadas directa o indirectamente por este.

53 La Ley de Política Nacional Ambiental (NEPA) de los EE. UU. fue la primera que estableció el requisito de la EIA. Esta ley se aprobó el 1 de enero de 1970. La NEPA estableció el requisito de las agencias federales de incorporar consideraciones ambientales en la planificación y toma de decisiones de manera sistemática e interdisciplinaria a través de los Estudios de Impacto Ambiental y los procesos de Evaluación Ambiental (sección 102, título I). Esta ley no solo oficializó el requisito de la EIA sino también la importancia de la participación pública en la toma de decisiones ambientales.

Tabla 9  
Grupos de Interesados Identificados en los Casos de Estudio

Actores identificados que participan en los procesos de EIA/EAE en los casos de estudio de Brasil, Colombia y Perú
<p><i>Sociedad civil</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Gremios ciudadanos, asociaciones o colegios profesionales</li> <li>Grupos de usuarios de los recursos</li> <li>ONG (nacionales, internacionales)</li> <li>Academia</li> <li>Gremios empresariales</li> </ul>
<p><i>Pueblos indígenas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Comunidades indígenas</li> <li>Federaciones</li> <li>Organizaciones regionales y nacionales</li> </ul>
<p><i>Proponente(s) del proyecto (empresas públicas, privadas o consorcios mixtos)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Empresas contratistas de servicios</li> <li>Empresas consultoras que elaboran estudios técnicos (ingeniería, costo-beneficio, estudios de factibilidad, etc.)</li> <li>Empresas consultoras contratadas por los proponentes para elaborar los EslA</li> </ul>
<p><i>Estado</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Autoridad sectorial a cargo de la promoción de la actividad                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Agentes que elaboran estudios técnicos preliminares de diseño a gran escala que se aplican a políticas, planes y programas (agencias de investigación del Estado, consultoras privadas).</li> </ul> </li> <li>Entes de promoción de las inversiones, difusión y licitación de proyectos</li> <li>Ministerio de Economía</li> <li>Ministerio/agencia del Estado a cargo de representar los intereses de los pueblos indígenas</li> <li>Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Agencia de licenciamiento ambiental</li> <li>Agencias que otorgan licencias para uso de los recursos ambientales</li> <li>Autoridades con opinión vinculante (ANP, etc.)</li> <li>Autoridades de fiscalización y seguimiento ambiental</li> <li>Autoridades sin opinión vinculante</li> </ul> </li> <li>Municipios y otras autoridades locales</li> <li>Congreso de la República</li> <li>Cortes de justicia</li> </ul>
<p><i>Instituciones financieras, organismos y acuerdos internacionales de comercio</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Instituciones financieras internacionales</li> <li>Empresas de capital extranjero</li> <li>Agencias de cooperación internacional</li> </ul>

Quienes conforman el grupo de interesados tienen valores, perspectivas, experiencias e intereses variados y con frecuencia contradictorios, por lo cual los procesos de participación y consulta son percibidos como fuente de conflicto y retrasos para la aprobación de las licencias ambientales.



Contrariamente a esta percepción, la participación de los grupos interesados en igualdad de condiciones puede, en efecto, mejorar sustancialmente la efectividad, eficacia y responsabilidad de todo proceso de EIA y el diseño de los proyectos. Cuando se realiza de manera transparente y equitativa, puede aportar beneficios al reducir los conflictos y sentar las bases de acuerdos antes de que se tomen las decisiones. La diversidad de perspectivas y valores enriquece la discusión de alternativas, diseño de propuestas y dando lugar a procesos más armónicos de adopción de decisiones.

La consulta y la participación ciudadana deberían aplicarse en cada etapa del proceso de EIA, desde el inicio de la toma de decisiones, aunque esto implique ciertas dificultades logísticas y de organización toda vez que la participación requiere tiempo y recursos que no siempre han estado a disposición de las entidades responsables de llevarlas a cabo.

## Hallazgos/denominadores comunes: actores principales en los casos de estudio de los procesos de EIA y EAE en Brasil, Colombia y Perú

Este documento no tiene un listado pormenorizado de cada uno de los actores que intervino en los procesos de licenciamiento ambiental de los casos de estudio. Dicha información está disponible en las Evaluaciones Nacionales. Este análisis tiene como propósito responder las preguntas acerca de quienes intervienen en los procesos de EIA y EAE, cómo se deciden los roles y el poder o grado de influencia de estos actores en la adopción de decisiones, implementación y seguimiento de los proyectos y las tendencias identificadas en los casos de estudio de Brasil, Colombia y Perú.

### Hallazgos

- Todos los países que forman parte de este estudio cuentan con una vasta legislación que define la competencia legal y técnica de las entidades públicas que participan en la definición de planes de desarrollo, políticas sectoriales, otorgamiento de licencias ambientales, seguimiento y fiscalización ambiental, participación ciudadana y procesos de consulta previa con los pueblos indígenas. A pesar de las normas, guías y principios nacionales e internacionales el involucramiento de la ciudadanía y aún más notoriamente los pueblos indígenas no han sido integrados en los momentos clave de toma de decisión ambiental, especialmente desde el inicio del diseño y promoción de los proyectos, elaboración de EslA o estudios de factibilidad.
- Como se ha indicado, este informe no menciona a todas las agencias que intervienen en todos los procesos de EIA de los casos de estudio, pero cabe resaltar en Brasil al Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Ibama) como la autoridad de licencias ambientales y a la Fundación Nacional de Indio (Funai) y el organismo estatal de protección de los intereses de los pueblos indígenas. Otro organismo que participa en el proceso de licencias ambientales en Brasil es el Instituto Nacional del Patrimonio Histórico y Artístico (Iphan) vinculado con el Ministerio de Turismo y que es responsable de la preservación del patrimonio cultural de Brasil. En el caso de Perú, las agencias que tienen un rol similar o equivalente son el Servicio Nacional de Certificación Ambiental (Senace) y el Ministerio de Cultura (Mincul), y en Colombia la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior



son las encargadas de las licencias ambientales y de los procesos de consulta previa respectivamente.

El rol de las autoridades ambientales y sectoriales en los procesos de EIA puede variar en cada país. Por ejemplo, en el caso de la UHE São Manoel, Ibama realizó estudios de impacto ambiental a solicitud de la Empresa de Investigación Energética (EPE), la agencia del Estado que hace estudios e investigaciones sobre el sector energético para el Ministerio de Minas y Energía de Brasil y que sirven para el diseño de planes y programas de dicho sector (WWF Brasil, 2021, Mapeo de Actores, p. 15).

- Con relación al punto anterior, en los tres países se observa la existencia de planes de desarrollo y políticas sectoriales decididas a los más altos niveles de gobierno (nivel de la Presidencia de la República, Presidencia del Consejo de Ministros) o altas instancias de decisión y que definen el rumbo de las prioridades sectoriales a nivel nacional y regional. Son estos actores en estos niveles de gobierno quienes deciden en primera instancia el rumbo de los grandes proyectos energéticos y de infraestructura en general. Estos proyectos son considerados prioritarios para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.<sup>54</sup>
- En este nivel de decisión también juegan un rol importante los acuerdos comerciales internacionales y las instituciones financieras internacionales, algunas de las cuales (como ha sido el caso de Perú) han sido las instancias que han impulsado la ejecución de EAE, aunque como se ha descrito, a pesar de los avances y retrocesos a nivel regional, estas no se cumplen por la falta de mecanismos legales, institucionales y de voluntad política para que sean efectivos en la práctica.
- En los casos de estudio de EIA de los tres países evidencian que en ninguno de estos niveles de decisión a alto nivel (donde se definen las condiciones y alcances de los proyectos) se llevaron a cabo procesos de participación ciudadana ni consulta previa con los pueblos indígenas. En el sector hidrocarburos de Perú es una excepción donde se requiere que Perupetro comunique e informe a las poblaciones indígenas durante la etapa de negociación o concurso y suscripción de contratos de exploración o explotación. Esto no sucede en el caso de Colombia en el que no se mencionan procesos de información ni consulta para la firma de contratos de los lotes Chaza y PUT-12.
- En los tres países se identificó que los ministerios son los actores encargados de diseñar e implementar las políticas y planes sectoriales con base en las políticas económicas nacionales, acuerdos nacionales o internacionales (libre comercio, etc.). Los ministerios a su vez definen los proyectos prioritarios de su sector (transporte, generación de energía, explotación de hidrocarburos, entre otros). En este nivel de decisión tampoco interviene la ciudadanía, ni se consideran posibles efectos ambientales y sociales de los proyectos que podrían abordarse si se realizaran EAE.
- Los ministerios como autoridades sectoriales cuentan con el apoyo de instancias técnicas o de investigación quienes son también actores importantes. Son estas quienes elaboran los conceptos de los proyectos de inversión sectoriales y a partir de los cuales se justifican los proyectos. Por ejemplo, en el caso del proyecto hidroeléctrico São Manoel de Brasil, el Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC) del 2007 adoptado por

54 Ver Yépez, A. (2016). El sector energético: Oportunidades y Desafíos. Nota Técnica BID n.º. 967, p. 1: «Sin la presencia de calor, luz y electricidad sería muy difícil que funcionen las fábricas, las grandes y pequeñas empresas e incluso las granjas, la manufactura de bienes o disfrutar cualquier otro servicio que mejore la calidad de vida. La energía, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza están estrechamente conectados».

la Presidencia de la República sentó bases para priorizar la construcción de grandes hidroeléctricas en dicho país. A partir de esta priorización, el Ministerio de Minas y Energía coordinó con instancias técnicas (la Secretaría de Planificación y Desarrollo Energético-SPDE y la Empresa de Investigación Energética-EPE), quienes desarrollaron los conceptos que definieron las grandes inversiones hidroeléctricas y garantizaron las condiciones de desarrollo de la infraestructura energética y la implementación de políticas de desarrollo hidroenergético.<sup>55</sup> Durante el proceso de EIA del Proyecto UHE São Manoel, la EPE también ejerció presión en Ibama para acelerar la elaboración y la aprobación de cambios los términos de referencia del EsIA y del estudio mismo aduciendo la urgencia en cumplir con el calendario de objetivos del Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC) de la Presidencia de Brasil. Asimismo, hubo acoso de los altos niveles de gobierno y de las empresas hidroeléctricas hacia los jefes de las áreas de licenciamiento y en puestos de confianza para que actuaran a favor de las empresas (WWF Brasil, 2021, p. 17).

Una situación similar, se observó en el caso del Proyecto Hidrovía Amazónica, que fue declarado de interés nacional en el 2008 a partir de estudios de navegabilidad preliminares realizados por instancias técnicas estatales dos años antes. Los estudios de navegabilidad no consideraron los posibles efectos del dragado en las poblaciones locales, pero sirvieron para justificar la declaratoria de interés nacional incluso cuatro años antes de que el proyecto se declarase viable. Para entonces tampoco se había informado ni consultado el proyecto con los pueblos indígenas. De manera similar, la carretera Iquitos-Saramiriza también fue declarada de interés nacional y de necesidad pública en el 2017, a partir de diseños conceptuales sin que tampoco se hayan realizado estudios ambientales detallados ni procesos de consulta previa con los pueblos indígenas.

- Otro actor clave son los organismos públicos encargados de la promoción de las inversiones privadas como entidades técnicas a cargo de aprobar normas técnicas, facilitar contratos y suscribir convenios de estabilidad jurídica y contratos de inversión de proyectos de infraestructura. Organismos como ProInversión y ProVías aprueban las condiciones de los concursos e influyen en los procesos de licenciamiento ambiental al sentar las bases a partir de las cuales ejecutan los proyectos de transportes en la Amazonía peruana, como se aprecia en el caso del PHA y de la carretera Iquitos-Saramiriza.
- En cuanto a los proponentes de los proyectos, los mapas de los proyectos de los casos de estudio y las Evaluaciones Nacionales son reveladores en cuanto al poder político y económico de las empresas, así como el grado de influencia de estas en las autoridades sectoriales. Estos factores definitivamente influyen también en el proceso de EIA el cual se desarrolla de forma sesgada debido a los intereses de las altas jerarquías de los gobiernos.

Por ejemplo, el caso de estudio del bloque PUT-12 de la empresa Geopark en Colombia debe verse en un contexto del grado de influencia de dicha empresa en el sector hidrocarburos y a nivel de decisiones del gobierno. Geopark es titular o socia de 23 bloques petroleros en Colombia, 12 de ellos en la cuenca del Putumayo. Visto en un contexto político y de poder económico, el nivel de influencia de estos factores en la aprobación de licencias no puede pasarse por alto.

55 WWF Brasil. (2021). *Mapeo de actores caso UHE São Manoel*.

Figura 14  
Bloques de Operación de Geopark en Colombia



Fuente: Geopark

**Tabla 10**  
**Bloques petroleros de Geopark en Colombia**

Bloque	Área (miles de acres)	Operador	% de participación de Geopark	Cuenca
Llanos 34	82,20	Geopark	45	Llanos
Llanos 32	100,30	Parex	12	Llanos
Abanico	32,10	Frontera	10	Magdalena
VIM-3	225,00	Geopark	100	Magdalena
Llanos 86	298,977	Geopark	50	Llanos
Llanos 87	107,738	Geopark	50	Llanos
Llanos 104	272,557	Geopark	50	Llanos
Llanos 123	88,310	Geopark	50	Llanos
Llanos 124	27,643	Geopark	50	Llanos
Llanos 94	88,175	Parex	50	Llanos
Andaquíes	114,879	Geopark	100	Putumayo
Coatí	46,279	Geopark	60	Putumayo
CPO-5	492,352	ONGC Videsh	30	Llanos
Mecaya	74,128	Geopark	50	Putumayo
Platanillo	27,476	Geopark	100	Putumayo
PUT-8	102,800	Geopark	50	Putumayo
PUT-9	121,452	Geopark	50	Putumayo
PUT-12	134,534	Geopark	60	Putumayo
PUT-14	126,941	Geopark	100	Putumayo
PUT-30	95,172	Geopark	100	Putumayo
PUT-36	148,021	Geopark	50	Putumayo
Tacacho	589,010	Geopark	50	Putumayo
Terecay	586,626	Geopark	50	Putumayo

- El caso del Lote 8 de Perú es similar en cuanto la empresa Pluspetrol Norte es la operadora también del Lote 192 (antes 1AB), los cuales son hasta la fecha los lotes de producción de petróleo crudo *onshore* más importantes del Perú por más de 40 años (figura 8). Pluspetrol también opera los lotes 88 y 56 del megaproyecto de Camisea, uno de los campos de producción de gas más importantes de América del Sur, también ubicado en la Amazonía. Dicha empresa también está a cargo de la exploración de hidrocarburos en el lote 108 en la Amazonía de las regiones Junín y Pasco. Estas inversiones posicionan a Pluspetrol como la empresa petrolera con mayor influencia económica en la Amazonía peruana.

- De manera similar, la Empresa de Pesquisa Energética (EPE) en Brasil, entidad solicitante de la licencia ambiental, tal como aparece en el EsIA del proyecto UHE São Manoel. EPE tiene un poder político importante al ser una entidad pública federal que da servicios al Ministerio de Minas y Energía en todos los estudios destinados a subsidiar o planear el sector energético de Brasil incluyendo el complejo hidroeléctrico Teles Pires, así como proyectos energéticos del sector hidrocarburos. De igual modo, la influencia económica y política de Sinohydro (adquirida por Power China), socio del consorcio Cohidro a cargo del Proyecto Hidrovía Amazónica es importante en el proceso de EIA, por cuanto es una de las empresas constructoras chinas más importantes del mundo con operaciones en más de 70 países<sup>56</sup>. Es innegable entonces el poder político y económico de muchas de estas empresas en los procesos de EIA y en las decisiones públicas en general. Estos mecanismos incluyen también el *lobby* empresarial, que puede definirse como la representación de intereses corporativos ante las autoridades. Castellani (2018)<sup>57</sup> sostiene que este poder se establece mediante la influencia o representación directa, indirecta o colectiva de los intereses empresariales ante agencias Estado o mediante la «puerta giratoria» en la que individuos asumen posiciones clave de poder alternativamente en el gobierno y sector privado. En el caso del UHE São Manoel, ilustra también ganancias del gobierno federal de Brasil en las negociaciones y subastas, así como corrupción y sobornos de funcionarios como un factor que influyó en las decisiones favorables para dicho proyecto (WWF Brasil, Mapeo de Actores, p. 34).

No sorprende entonces que los proponentes de proyectos y solicitantes de licencias ambientales influyan en la forma como las empresas consultoras privadas a cargo de la elaboración de los EsIA desarrollan estos. Las empresas consultoras deben estar certificadas por la autoridad ambiental, en muchos casos elaboran más de un EsIA de las empresas que los contratan o buscan ser contratados por más clientes. Un ejemplo es el caso de representantes del Consorcio Leme-Concremat, que estuvo presente en las primeras reuniones de la subasta pública para la construcción de la UHE São Manoel, y ha sido también la empresa que realizó los estudios de impacto ambiental del Proyecto Hidroeléctrico Teles Pires, que consiste en seis represas. Esto se puede apreciar en la presentación corporativa de la empresa ECSA Ingenieros, la cual estuvo a cargo del EsIA del proyecto Hidrovía Amazónica. La consultora manifiesta que es una empresa que se encuentra «fuertemente comprometida con la satisfacción de sus clientes». Si bien las empresas consultoras brindan un servicio necesario para las empresas, son las empresas interesadas quienes tienen la libertad de elegir cualquier consultora para la elaboración del EsIA y como proponentes de los proyectos asumen el costo total de la elaboración de los estudios y su tramitación.<sup>58</sup>

- El problema de la falta de independencia de los EsIA es una gran limitación en el mundo, como señalan Gómez Orea y Gómez Villarino (2013, p. 20)<sup>59</sup>:

Los estudios de impacto ambiental han demostrado ser un instrumento válido y probado alrededor del mundo, pero tienen limitaciones; la principal de ellas es la modalidad de su financiación, específicamente, en el caso de proyectos privados, es la empresa quien contrata y financia todo el proceso de elaboración técnica, que

56 Power China <https://www.hydropower.org/our-members/powerchina>.

57 Castellani, A. (2018). Lobbies y puertas giratorias. NUSO No. 276. <https://nuso.org/articulo/lobbies-y-puertas-giratorias/>.

58 Ver por ejemplo el artículo 10.2 de la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) de Perú.

59 Gómez Orea, D., Gómez Villarino, M. T. (2013). *Evaluación de impacto ambiental*. Madrid. Ediciones Mundi-Prensa.

fundamente una evaluación de impacto ambiental y es requerido por el correspondiente organismo gubernamental o ente regulatorio. Y aquí está el problema. Más allá de la ética profesional que se presupone tengan las consultoras ambientales contratadas, la relación entre quien paga y quién proporciona un servicio puede llegar a crear una relación interesada, no objetiva o influenciada. En la evaluación de impacto ambiental, por ejemplo, pueden aparecer muchas “zonas grises” o al considerar determinados supuestos para ciertas variables de riesgo futuro pueden llegar a aplicarse discutibles criterios de discrecionalidad, todos sabemos de qué estamos hablando, y, justamente estas circunstancias reflejan las limitaciones de los estudios de impacto ambiental como instrumento válido para prever, advertir o mitigar efectos ambientales no deseados por las comunidades y, se supone, por el gobierno respectivo. [Énfasis añadido]

- Estos factores influyen mucho en la calidad del contenido de los EsIA, especialmente en la valoración del significado y magnitud de los impactos ambientales a partir de los cuales se definen las medidas de mitigación y planes de manejo ambiental de los proyectos, los presupuestos asignados para estos, así como las medidas de monitoreo ambiental. Todas estas secciones de los EsIA son también una base para las fiscalizaciones ambientales que más adelante deben realizarse a cargo de las entidades correspondientes.
- En cuanto a los procesos de adopción de decisiones, en todos los casos de estudio el involucramiento de las agencias públicas encargadas del licenciamiento ambiental sucede después que los proyectos han sido promovidos y negociados con los inversionistas. Esto resulta en una presión política sobre las agencias del gobierno encargadas de las licencias ambientales, autorizaciones de uso de recursos naturales y otras autoridades competentes (autoridades de uso de agua, áreas naturales protegidas, etc.).
- En este nivel de decisión tampoco se informa formalmente a las poblaciones locales, no hay procesos de consulta previa con los pueblos indígenas, ni se analizan a profundidad los efectos potenciales de los proyectos en el ambiente y las poblaciones locales por cuanto aún no se realizan evaluaciones ni estudios ambientales independientes y rigurosos.
- Como se ha mencionado, en los tres países se observa una tendencia a reducir los requisitos de los procesos de EIA, acelerando la aprobación de los EsIA. Ejemplo de ello son los sectores hidrocarburos en Colombia y Perú en los que a nivel de las altas instancias de gobierno se ha eximido a los proponentes de requisitos para la obtención de licencias ambientales. Son estos actores en niveles altos de poder quienes también flexibilizan las normas, no solamente de licencia ambiental, sino también de la consulta previa con los pueblos indígenas (Gómez, 2021, p. 5).

#### Pueblos Indígenas y la consulta previa en los casos de estudio: síntesis de los hallazgos

- En todos los casos de estudio se observó que el grado de influencia de las poblaciones locales y pueblos indígenas en los procesos de toma de decisiones ha sido bastante limitado. Una primera observación es que los procesos de consulta en el mejor de los casos tienen lugar tarde en la adopción de decisiones. Aún en el caso del sector hidrocarburos de Perú donde se realiza la consulta previa para la negociación de los lotes, esta no se lleva a cabo en la etapa de conformación o definición de los lotes. Por el contrario, como señala DAR (2021, p. 111), Petroperú comunica las acciones a la población, pero no existe una participación efectiva.

- Se observó que no hubo procesos de consulta previa en los casos de la UHE São Manoel en Brasil:

La legislación ambiental determina los pasos para obtener la concesión de licencias ambientales de una empresa, y las condiciones establecidas en cada fase deben cumplirse para pasar a la siguiente. En la práctica, sin embargo, el proceso relacionado con la UHE de São Manoel se caracterizó por varios atropellos en las fases previstas, debido a las presiones políticas emprendidas, principalmente por la EPE, bajo la pretensión de cumplimiento del calendario de implementación de la CPA. A través de estas intervenciones, se abreviaron los pasos legalmente previstos, y se toleraron varias violaciones de las protecciones legales durante todo el proceso de obtención de las licencias sin el debido cumplimiento en las siguientes etapas. Por ejemplo, desde el principio no hubo consultas con los pueblos indígenas ni diálogo alguno para la debida inclusión de los afectados en el proceso. [Énfasis añadido]
- El análisis del caso de licenciamiento ambiental de la UHE São Manoel en Brasil, el bloque Chaza en Colombia evidencian la definición de las áreas de influencia de los proyectos que son consideradas en los EsIA y que son otra limitación importante para la consulta previa. En estos casos las áreas de influencia no consideran los territorios ancestrales y las áreas que comunidades indígenas utilizan, las que en la mayoría de los casos son mayores que las demarcadas oficialmente. Por otro lado, el caso del bloque Chaza en Colombia muestra que la ampliación de actividades de un proyecto y nuevas actividades de estos pueden afectar a comunidades indígenas que no son consideradas desde un inicio para el otorgamiento de licencias. En este caso, la ANLA otorgó en el 2014 la licencia ambiental al proyecto en sin reconocer la presencia de territorios y comunidades indígenas en el área de influencia, decisión que fue revocada dos años más tarde por el Mininter al reconocer la presencia de los resguardos Wasipungo, San Miguel de la Castellana, Puerto Limón y el Cabildo Tigre Playa, más seis consejos de comunidades negras en el área de influencia del proyecto a cargo de la empresa Gran Tierra Energy, quien solicitó el inicio de procesos de consulta previa después de otorgada la licencia (Gómez, 2021).
- En el Proyecto Hidrovía Amazónica también se observaron algunas contradicciones sobre las discrepancias en la delimitación del área de influencia ambiental y social del proyecto en el EsIA y en el proceso de consulta previa. La delimitación de la zona de estudio social directa del EsIA consideró una franja de 1 km a cada margen del río, y una longitud comprende entre 1 km aguas arriba y 12 km aguas abajo para cada mal paso. Pero en cuanto al área de estudio social indirecta, se considera una franja de tan solo 1 km a cada margen del río para todo el proyecto con y sin malos pasos, es decir para los 2768 km de la Hidrovía Amazónica. En consecuencia, en el EsIA se han considerado solamente 21 comunidades de cuatro pueblos<sup>60</sup> de la consulta previa dentro del área de influencia social directa, mientras que se excluyeron a cinco pueblos que participaron en el proceso de consulta, pero que no han sido considerados en el área de influencia social directa del proyecto. Por lo tanto, el EsIA no cuenta con información detallada de los pueblos indígenas que podrían ser afectados por las actividades del proyecto; es decir, ni las afectaciones a estas comunidades ni las medidas de mitigación para estas más de 200 comunidades estarían contempladas en el EsIA.

60 Correspondientes a 178 comunidades de diez pueblos indígenas: Chamicuro, Kukama-Kukamiria, Awajún, Kichwa, Shipibo-Conibo, Yine, Tikuna, Yagua, Bora, Murui-Munani (en el área de influencia social directa). Se excluyeron Asháninka, Achuar, Capahuana, Shawi Urarina).



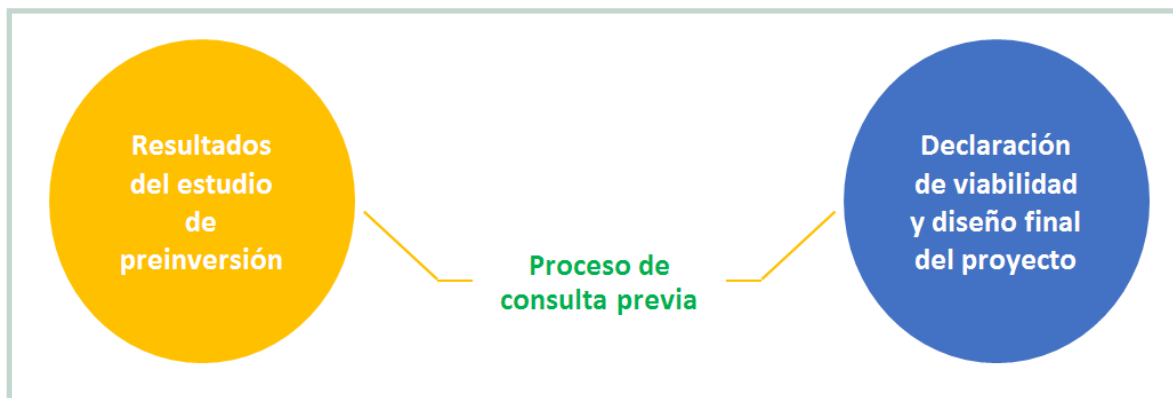
- Como se ha señalado, en todos los casos de licenciamiento ambiental se han presentado irregularidades en los procesos de consulta previa con los pueblos indígenas. Estas irregularidades, el poco acceso a la información de manera oportuna, completa y comprensible acerca de los proyectos y la falta de transparencia en los procesos de EIA motivaron acciones judiciales a cargo de representantes de las poblaciones indígenas en los casos de estudio en los tres países, los cuales implican no solamente tiempo, recursos, sino también el incumplimiento de sentencias de las cortes de justicia como se aprecia en los casos de estudio en Brasil, Colombia y Perú. Por ejemplo, el análisis del caso de la carretera Iquitos-Saramiriza en Perú resalta que en dicho país no se ha regulado cuándo se debe hacer el proceso de consulta previa, la ley y su reglamento no indican claramente la oportunidad en el que este se realizará, y se considera que debería hacerse antes de declararse la viabilidad del proyecto, es decir antes que los proyectos sean ejecutados.<sup>61</sup> Esta situación se repite en los casos de estudio de Brasil y Colombia.

Al respecto, en el caso de la carretera Iquitos-Saramiriza, la Evaluación Nacional de Perú describe la acción legal presentada por la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesep) y que fue admitida por la Corte Suprema de Justicia y que obtuvo una sentencia que señala:

La consulta debe ser previa a la adopción de la decisión o implementación de la medida, desde las primeras etapas del plan, inversión o medidas, el aviso temprano permite la evaluación y el debate al interior de las comunidades para adoptar la respuesta que consideren adecuada. [Énfasis añadido]

Entonces, idealmente la consulta previa debería realizarse durante la elaboración del perfil de un proyecto, antes de declararse la viabilidad de este.

**Figura 15**  
**Propuesta de DAR sobre el momento para realizar una consulta previa**



Elaboración: DAR 2021

- El análisis de los casos de estudio en los tres países con respecto a la aplicación de la consulta previa de los casos de estudio también muestra irregularidades en los procesos. Por ejemplo, en cuanto a los proyectos de hidrocarburos en el departamento de

61 Provias Descentralizado señaló a DAR en el 2020 que el proceso de consulta previa tiene retrasos por cuestiones climáticas y sociales (desacuerdo de algunas comunidades) (DAR 2021, p. 90).

Putumayo, la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa (DANCP) indica que se realizaron 159 procesos de consulta previa del 2011 hasta marzo del 2020, de los cuales 108 (68 %) no lograron acuerdos entre las partes involucradas. En los 51 procesos de consulta previa donde se llegó a acuerdos, estos comprendieron compensaciones a las comunidades o el manejo de impactos ambientales.<sup>62</sup>

- El análisis del caso del Proyecto Hidrovía Amazónica reporta a su vez que aún en el caso que lleguen a acuerdos en los procesos de consulta previa durante los procesos de participación ciudadana, estos acuerdos no son respetados a pesar de que son exigibles judicialmente y son de cumplimiento obligatorio para ambas partes (DAR, 2021, p. 82). Estos acuerdos incluyen entre otros puntos, que sabios certificados por las organizaciones indígenas formen parte del equipo que elabora el EsIA. Sin embargo, este caso también muestra que los acuerdos de la consulta previa no fueron respetados por el Estado.
- La falta de cumplimiento de los procesos de consulta previa o de los acuerdos de estos procesos han motivado acciones legales en los casos de estudio en los tres países. Destaca el caso de la UHE São Manoel en la que se interpusieron ocho recursos con el apoyo del Ministerio Público, siete de los cuales se ganaron en primera instancia y cuyas sentencias fueron suspendidas aun habiendo reconocido violaciones legales en el proceso de consulta previa.

## Marco legal e institucional de la EIA/EAE a nivel regional

Como se ha mencionado, las evaluaciones nacionales de Brasil, Colombia y Perú señalan que en estos países se han adoptado normas sobre todo desde las últimas tres décadas que requieren procesos de EIA y EAE para informar las decisiones sobre una actividad o PPP propuesto. Si bien en estos países la legislación ambiental empezó aún desde la década de 1960, entonces eran dispersas y con un gran énfasis sectorial y orientadas a aspectos puntuales como la contaminación industrial. En la actualidad Brasil, Colombia y Perú cuentan con autoridades encargadas de los procesos de licenciamiento ambiental: el Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Ibama), la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) de Colombia y el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace) en el Perú. Estas autoridades están vinculadas a los ministerios de ambiente de cada país, respectivamente.

Como puede apreciarse en la siguiente tabla, la creación del ANLA y Senace han tenido lugar en la última década. En los años precedentes en Brasil, Colombia y Perú se dio también un aumento de los conflictos socioambientales relacionados con la extracción de recursos y múltiples cambios en la política y legislación ambiental durante el llamado «superciclo de materias primas»,<sup>63</sup> que tuvo su auge en los primeros años del siglo XXI hasta la crisis financiera global del 2008. Antes de la creación de estas autoridades (algunas fueron creadas a instancias de acuerdos internacionales o de instituciones financieras internacionales), las responsabilidades tanto de la aprobación de las licencias ambientales, la gestión y vigilancia ambiental recaían en las autoridades sectoriales.

62 <https://crudotransparente.com/2020/06/03/la-consulta-previa-y-su-aplicacion-en-putumayo-entre-2011-y-2020-estudio-de-casos/>.

63 El llamado superciclo de *commodities* o de materias primas se caracterizó por una alta demanda de materias primas, especialmente minerales e hidrocarburos por parte de China y otros países industrializados. Este ciclo duró hasta la crisis financiera del 2008. El elevado precio de las materias primas influyó en el progreso económico de América Latina por el aumento de la especialización de la exportación y «especialización» de la producción de ciertas materias primas.

**Tabla 11**  
**Fechas de creación de las autoridades ambientales nacionales**

Autoridad de licencias ambientales	País	Fecha de creación y norma	Ámbito
IBAMA	Brasil	Febrero de 1989. Ley 7735	Federal. Misión: Proteger el medio ambiente y garantizar la calidad ambiental y asegurar la sostenibilidad del uso de los recursos naturales, ejecutando las acciones de competencia federal. Visión: Ser referente ambiental en la promoción del desarrollo del país.
ANLA	Colombia	27 de septiembre del 2011 Decreto 3573	Nacional. Encargada de otorgar o negar licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible.
Senace	Perú	12 de diciembre del 2012 Ley 29968	Nacional. Encargado de revisar y aprobar los EsIA detallados (EIA-d) regulados por la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de EIA, y sus normas reglamentarias, incluyendo proyectos de alcance nacional, multirregional, salvo EsIA-d que expresamente se excluyan por el Consejo de Ministros <sup>64</sup> .

Este contexto es relevante porque fue en estos años que Brasil se integró al grupo de los BRICS, al mismo tiempo que el crecimiento económico de Colombia y Perú pasaron a considerarse como «milagros económicos» en los que, como se ha mencionado, la extracción de recursos jugó un rol muy importante. Ciertamente este ciclo influyó, no solo en la economía, sino también en los cambios legales y políticos de los sectores ambiente, energía, agricultura y ganadería, así como en las industrias extractivas. Estas actividades también están estrechamente relacionadas con proyectos de infraestructura como es el caso de carreteras, hidrovías y grandes hidroeléctricas. La sinergia entre la construcción de grandes hidroeléctricas y la minería en la Amazonía de Brasil ha sido documentada.<sup>65</sup> Las normas y el marco institucional de los últimos años también han incluido mecanismos de participación ciudadana y consulta previa con los pueblos indígenas, como es el caso de la Ley de Consulta Previa y la jurisprudencia en relación con la consulta en la Corte Constitucional de Colombia.<sup>66</sup>

64 <https://brasilecola.uol.com.br/biologia/ibama.htm>.

65 Sullivan, Z. (2017). *Sinergias sin examinar: construcción de presas y minería van de la mano en la Amazonía*. <https://es.mongabay.com/2017/11/sinergias-sin-examinar-construccion-presas-mineria-van-la-mano-la-amazonia/>.  
Arrifano, G., Martín-Doimeadios, R., Jiménez-Moreno, M., Ramírez-Mateos, V., Da Silva, N., Souza-Monteiro, J., Crespo-López, M. (2018). Large-scale projects in the Amazon and human exposure to mercury: The case-study of the Tucuruí Dam. *Ecotoxicology and Environmental Safety*, 147, 299-305. Bebbington, D., Verdum, R., Gamboa, C., & Bebbington, A. (2018). El complejo de gobernanza de recursos, infraestructura e industrias extractivas en el Pan-Amazonas: Retrocesos y respuestas. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, (106), 183.

66 Si bien hay fallos de la Corte Constitucional de Colombia en casos de consulta previa con pueblos indígenas desde 1992, estos fueron más frecuentes a partir de fines de las décadas de 1990 y 2000. <https://www.semillas.org.co/es/la-consulta-previa-un-derecho-fundamental-de-los-pueblos-indigenas-y-grupos-tnicos-de-colombia>.

## Síntesis de los aspectos más relevantes y hallazgos

### Brasil

Desde el punto de vista institucional del proceso de EIA, además del Ibama en Brasil se requiere la opinión vinculante de la Funai (Fundación Nacional del Indio) en proyectos que afecten directa o indirectamente las tierras o las comunidades indígenas.<sup>67</sup> Tienen opinión vinculante también el Instituto de Patrimonio Histórico y Artístico Nacional (Iphan) y la Fundación Cultural Palmares en caso de la presencia de sitios arqueológicos o patrimonio histórico, o proyectos en tierras quilombolas<sup>68</sup> consideradas de valor histórico y cultural, respectivamente.

Otra particularidad legal en el caso de Brasil es el requerimiento de la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) y un Reporte de Impacto Ambiental (RIMA) con información resumida del EsIA en lenguaje accesible al público en general. Puede decirse que la RIMA es una versión simplificada del EsIA con los puntos más relevantes para facilitar su comprensión para una audiencia no especializada en asuntos ambientales.

En cuanto a las normas del licenciamiento, a diferencia de las normas de Perú y Colombia, se requieren una licencia previa (LP), una licencia de instalación (LI), y una licencia de operación (LO). La LP aprueba la ubicación y el concepto del proyecto o actividad en la fase preliminar de planeamiento, su viabilidad ambiental y las condiciones para las siguientes fases de licenciamiento.

Ha habido pocos intentos de realización de la EAE, la Evaluación Nacional de Brasil indican que en ese país nunca fue implementada como instrumento de política pública;<sup>69</sup> este hecho se ha explicado por la falta de un ordenamiento jurídico. Hace falta también definir el alcance de la EAE. En la actualidad los distintos actores o grupos de interesados (gobiernos, sociedad civil incluyendo los pueblos indígenas, las empresas, etc. tienen interpretaciones discordantes sobre el alcance de la EAE.

Instituciones Financieras Internacionales como el BID y el BM han tratado de alentar la adopción de la EAE en Brasil como requisito para la aprobación de inversiones. Para ello, han instado al gobierno brasileño a realizar capacitaciones y han recomendado realizar EAE. En el 2003 se presentó un proyecto de ley al respecto (PL 2072/2003), que se discutió, pero no ha llegado a materializarse con una norma específica sobre este tema.<sup>70</sup>

Con referencia a la consulta previa, en Brasil no existe una ley federal que reglamente la consulta, pero existen algunas normas relacionadas con el Convenio 169. Estas son algunas normas relevantes, la Evaluación Nacional de Brasil describe más detalladamente:

- Convenio 169 de la OIT. Ratificado por medio del Decreto Legislativo 143 del 20 de junio del 2002 promulgado a través del Decreto 5.051 del 19 de abril del 2004. A partir de entonces se reconoce también los derechos de comunidades quilombolas, pescadores

67 La intervención de la Funai en estos casos está regulada de acuerdo con el Decreto Interministerial 060 del 24 de marzo del 2015.

68 Los quilombos eran áreas consideradas como refugios de poblaciones negras y algunos indígenas o mestizos que escaparon del sistema esclavista.

69 WWF Brasil. (2021). Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental (AIA, EIA) y Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en Brasil y el Derecho a la Consulta y Participación de los Pueblos Indígenas, UHE São Manoel.

70 Ibid. Ver un análisis sobre algunas limitaciones para la adopción de normas sobre EAE en Brasil en Pellin, A. et al. (2011). Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil: considerações a respeito do papel das agências multilaterais de desenvolvimento. *Eng. Sanit. Ambient.* 16(1), 27-36.

artesanales, comunidades ribereñas, pueblos del serrado, recolectores de caucho (*seringueiros*), entre otros grupos.

- Decreto 4.887 del 20 de noviembre del 2003, que reglamenta los territorios de las comunidades quilombolas.
- Decreto 6.040 del 7 de febrero del 2007 sobre la Política Nacional de Desarrollo Sostenible de los Pueblos y Comunidades Tradicionales (PNDSPCT). Reconoce la autoidentificación como criterio de definición de territorios tradicionales y el derecho de participar en los procesos decisorios relacionados con sus derechos e intereses.
- Decreto 7.747 del 5 de junio del 2012 sobre la Política Nacional de Gestión Territorial y Ambiental de Tierras Indígenas (PNGATI) y la creación de un Grupo de Trabajo Interministerial (GTI) para el diseño de PNGATI, que se hizo mediante consultas con representantes de 186 pueblos indígenas que dio lugar a la adopción de una política que garantiza el cumplimiento del Convenio 169 de la Organización Mundial de Trabajo (OIT).<sup>71</sup>

Los principios legales de la consulta previa se sustentan en el artículo 231 de la Constitución de Brasil que garantiza este derecho en el caso de explotación de recursos en territorios indígenas, la participación de las comunidades indígenas en los procesos de EIA y toma de decisiones en los proyectos. En el 2008 la Corte Suprema declaró que el Convenio 169 de la OIT tiene jerarquía legal solo por debajo de la Constitución Federal de Brasil.

El análisis comparativo del marco regulatorio de Brasil, Colombia y Perú muestra que Brasil es un país en el cual se esperaría un mayor avance del marco legal para la consulta previa, pero que no lo ha logrado todavía. Al respecto, la Fundación del Debido Proceso (DPLF) (2015, p. 23)<sup>72</sup> afirma lo siguiente:

*Brasil es el país que presenta menor avance en la regulación de la consulta previa. Fue solamente a partir de enero del 2012, tras una reclamación de la Central única de Trabajadores (CUT) al Comité Tripartito de la OIT, que tal regulación pasó a ocupar un espacio más pronunciado en la agenda del gobierno federal.*

Respecto a la aplicación del derecho a la consulta previa en el caso de la UHE São Manoel, la Evaluación Nacional de Brasil indica que esta no se realizó, motivo por el cual organizaciones indígenas presentaron acciones legales que obtuvieron sentencias favorables en primera instancia, las cuales fueron anuladas de manera definitiva en segunda instancia.

## Hallazgos

- De los tres países analizados, Brasil es el país que creó el requisito de EIA para la obtención de licencias ambientales con mayor anticipación y requiere la opinión de la Funai como organismo del Estado para el licenciamiento de proyectos que puedan afectar a las comunidades indígenas.
- La licencia ambiental para la operación de los proyectos tiene carácter temporal, con el fin de resguardar el derecho a la salud y la protección del ambiente. Es decir, la licencia

71 El Convenio 169 de la OIT fue ratificado por Brasil el 19 de abril del 2004 mediante Decreto 5.051.

72 DPLF. (2015). *Derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en América Latina. Avances y desafíos para su implementación en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala y Perú.*

de operación es temporal. Al cabo del plazo de vigencia un proyecto puede estar sujeto a nuevos requisitos y, en casos extremos, se puede negar la licencia.<sup>73</sup>

- Sin embargo, como lo manifiesta la Evaluación Nacional de dicho país, se presentaron irregularidades en la aplicación de las normas de EIA en el caso de estudio del licenciamiento ambiental de la UHE São Manoel, en especial por presiones políticas de agencias del Estado para acelerar los plazos de licenciamiento y obtener opiniones favorables a los proyectos.
- En este sentido, llama la atención los plazos reducidos para que el Ibama y la Funai se manifiesten sobre los proyectos y las limitaciones que representa el hecho de que la Funai tenga una sola oportunidad de solicitar esclarecimientos, detalles adicionales o información complementaria en el proceso de otorgamiento de la licencia necesaria para la puesta en subasta de los proyectos.
- Desde el punto de vista legal, Brasil también presenta un menor avance en la regulación de la consulta previa. Como se ha indicado en el caso de estudio de la UHE São Manoel, tanto la EPE como el Ibama, responsables del proyecto y del licenciamiento ambiental, no llevaron a cabo una consulta previa con las comunidades indígenas afectadas por el proyecto. La Evaluación Nacional de Brasil también puntualiza que aun se llevase a cabo la consulta con las comunidades indígenas, estas no tendrían poder de veto y que este proceso es de negociación, por lo que hay discusión e influencia mutua en el contexto que excluye la imposición por cualquiera de las partes involucradas.<sup>74</sup>

## Colombia

La Ley 99 de 1993 establece que la licencia ambiental es de carácter obligatorio para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia, con el objeto de prevenir, mitigar, corregir, compensar y manejar los efectos ambientales de una obra o actividad. Esta licencia es otorgada por la autoridad ambiental (ANLA), la cual la otorga de manera privativa para la ejecución de obras y actividades, como es el caso de proyectos de exploración, explotación, transporte, conducción y depósito de hidrocarburos y construcción de refinerías.

No se han elaborado reglamentos para la realización de la EAE, a pesar de que se han desarrollado guías para la adopción de esta como instrumento de gestión ambiental de PPP. El MADS ha realizado varios procesos de EAE en sectores como salud pública, infraestructura, hidrocarburos, minería, energía, agricultura y agroindustria.

## Hallazgos<sup>75</sup>

- Colombia cuenta con un marco legal que regula los procesos de EIA y una autoridad de licencias ambientales (ANLA). La Evaluación Nacional de Colombia indica que la normativa del marco institucional del licenciamiento ambiental es amplia y bastante completa en relación con la definición de funciones de las distintas instituciones públicas que participan en el proceso. También lo es en cuanto a los derechos y deberes para los agentes

73 WWF Brasil. (2021). Op. cit.

74 Ibid., p. 41.

75 Gómez, R. (2021). *Evaluación de EIA de proyectos priorizados de infraestructura y extractivas y EAE con relación a su cumplimiento en la inclusión de los Pueblos Indígenas*. WWF Colombia.



- privados y comunitarios. Dicho informe puntualiza que es en la aplicación de la norma donde se presentan vacíos importantes y fallas.
- En los últimos años ha habido un «deslicenciamiento» de la actividad hidrocarburífera, hasta llegar a lo establecido en el Decreto Único Reglamentario 1076 del sector Ambiente del 2015, que incluye actividades de exploración (sísmica y perforación exploratoria), explotación de hidrocarburos, transporte y conducción de hidrocarburos, terminales de entrega y operación de refinerías.
  - Es decir, se han simplificado los requisitos de algunas actividades que ahora no requieren licencia ambiental que antes sí la requerían:
    - ▶ Las actividades de exploración sísmica que no requieran la construcción de vías de tránsito vehicular.
    - ▶ Proyectos de perforación exploratoria por fuera de campos de producción de hidrocarburos existentes.
    - ▶ La construcción y montaje de líneas de conducción o ductos para el transporte y conducción de hidrocarburos líquidos y gaseosos, con diámetros menores que seis pulgadas.
    - ▶ Las empresas de hidrocarburos pueden solicitar a la ANLA una licencia ambiental para todas las actividades de producción de hidrocarburos desde la misma etapa de exploración, bajo el entendimiento de que son desarrolladas dentro una misma área (bloque/lote o campo petrolero).
    - ▶ Además, para el desarrollo de cada una de las actividades y obras definidas en la etapa de hidrocarburos se debe presentar un plan de manejo ambiental de acuerdo con las condiciones establecidas en la licencia ambiental global. Dicho plan no está sujeto a la evaluación previa de la autoridad ambiental competente.
  - Las normas colombianas exigen la participación ciudadana en los procesos de licenciamiento ambiental, con énfasis en la reglamentación de la consulta previa, pero no se ha reglamentado adecuadamente la participación de los pueblos indígenas en la elaboración de estudios ambientales.
  - Colombia tiene también distintos cuerpos legales de menor jerarquía (no rango de ley) que requieren la implementación del derecho a la consulta previa sin que exista una Ley de Consulta Previa per se. La Ley General del Ambiente<sup>76</sup> señala que la consulta previa debe hacerse para la explotación de recursos naturales. Sin embargo, la consulta previa se queda corta frente al concepto de consentimiento libre, previo e informado. Al respecto, la Corte Constitucional de Colombia indica que este debe ser el objetivo último de la consulta. Sin embargo, la Corte también ha señalado que los pueblos indígenas no tienen derecho a veto a las actividades y obras objeto de la licencia ambiental.
  - Hay vacíos de procedimiento cuando, aplicada la consulta, no hay acuerdos entre las partes. La decisión final la toma la autoridad ambiental aún esté en desacuerdo con los argumentos de los pueblos indígenas. Esto ha limitado sus derechos a la autonomía y libre determinación, así como a llevar a cabo sus modelos de desarrollo económico y social o el uso de los recursos naturales sin que el Estado perjudique sus intereses.
  - En cuanto a la EAE, esta no es obligatoria y su aplicación no ha sido reglamentada hasta la fecha, a pesar de que dicha reglamentación ha sido incluida como meta en varios pla-

76 Artículo 76 de la Ley 99 de 1993, Ley General del Ambiente.

nes de desarrollo. Es poco lo que puede decirse sobre la incorporación de los derechos de los pueblos indígenas en la EAE, por cuanto no hay una norma que la exija. Por lo tanto, de las EAE realizadas, no es posible conocer cuáles han tenido la participación de pueblos indígenas o de sus representantes. Es de esperar que los procesos de EAE incorporen temas o áreas geográficas de importancia para los pueblos indígenas, y también promuevan y garanticen su participación efectiva.

## Perú

Perú cuenta con un marco legal e institucional bastante desarrollado en cuanto al proceso de licenciamiento (llamado «certificación») ambiental en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.<sup>77</sup> Este documento no describe todas las normas a instituciones que intervienen por cuanto estos han sido abordados en detalle en la Evaluación Nacional de Perú elaborada por DAR.<sup>78</sup> Dicho informe también detalla el marco normativo para la protección de los derechos indígenas, su derecho al territorio, la autodeterminación, a un ambiente sano, acceso a la información y a la consulta previa.

En líneas generales, el ordenamiento jurídico parte de principios de la Ley General del Ambiente, existen también normas en materia de consulta previa.<sup>79</sup>

La Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada se aprobó durante el proceso de apertura económica del llamado superciclo de las materias primas que se mencionó anteriormente en este informe. La adopción de dicha norma coincidió con medidas de privatización de empresas estatales y la eliminación de restricciones administrativas para la inversión.

A partir del 2013 se decretaron un conjunto de normas (llamados «paquetazos») para agilizar las inversiones del país y reducir los requisitos de los EIA.<sup>80</sup> Como se señala DAR (2015),<sup>81</sup> estos paquetes de normas responden a presiones de un modelo de desarrollo centrado en la extracción de recursos y la posición que ha adoptado el Estado sobre las instituciones y estudios ambientales considerándolos trabas u obstáculos para las inversiones y el crecimiento económico del país.

Si bien la creación del Senace es un gran avance con relación a la descentralización de la toma de decisiones de las autoridades sectoriales en cuanto al otorgamiento de licencias, este aún tiene limitaciones, por cuanto está a cargo de los Estudios de Impacto Ambiental Detallados (EIA-d) de proyectos de inversión, así como de los informes técnicos sustentatorios de los sectores minería, electricidad e hidrocarburos, transportes y agricultura.

## Hallazgos:

- En los últimos años hay una tendencia a simplificar los trámites de licenciamiento ambiental y establecer plazos más cortos para el otorgamiento de las licencias mediante los llamados «paquetazos» ambientales. Estas normas favorecen el levantamiento de infor-

77 Ley 27446 del 23 de abril del 2001.

78 DAR. (2021). *Diagnóstico Nacional-Perú. Estudio Nacional de la EIA y EAE para lograr una participación efectiva y cumplimiento de derechos de los pueblos indígenas.*

79 Ley 29785 y su reglamento DS 001-2012-MC.

80 DS 054-2013-PCM, DS 060-2013-PCM, la Ley 30230 y la Ley 30327.

81 DAR. (2015). *Análisis político, normativo y técnico de la situación del subsector hidrocarburos en el Perú.*

mación de línea de base de los EsIA de fuentes secundarias de información. Esto afecta gravemente la calidad de la información de base para el análisis de los posibles impactos ambientales de los proyectos.

- Las modificatorias legales para promover la inversión han debilitado los mecanismos de participación ciudadana y el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa libre e informada.
- Parte de las modificaciones administrativas de los procesos de EIA comprende la simplificación de los requisitos para las modificaciones de los proyectos que anteriormente requerían estudios ambientales y procesos de participación ciudadana. Estos requisitos han sido cambiados con la adopción de los Informes Técnicos Sustentatorios (ITS) y otros instrumentos complementarios que, si bien pueden tener mecanismos de participación ciudadana, su aplicación es muy permisiva y es insuficiente para una adecuada protección de los derechos indígenas.
- Si bien existe una Ley de Consulta Previa en el Perú, este derecho no se cumple en todos los casos. Esta irregularidad ha motivado acciones legales por representantes de los pueblos indígenas (sector hidrocarburos y transportes). Tampoco hay claridad sobre cuándo se deben ejercer estos derechos, especialmente en las etapas iniciales de la toma de decisiones.
- Algunas medidas propuestas en el contexto de la covid-19 están orientadas a incentivar las inversiones al mismo tiempo que debilitan las exigencias ambientales y sociales en el marco de la SEIA.
- Las normas del subsector Transportes, tales como el Reglamento de Protección Ambiental y el Reglamento de Consulta y Participación de dicho sector, están concebidas para proyectos de carreteras, pero no se adecúan a los contextos de complejidad de los ecosistemas acuáticos de las hidrovías en la Amazonía, ni al contexto social de las poblaciones amazónicas.
- El Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana del sector Transportes (2004) no concuerda con el Reglamento del SEIA (2009), la Ley de Consulta Previa (2011) ni con el Reglamento de la Ley de Consulta Previa (2012). En consecuencia, el referido reglamento del sector Transportes está desactualizado y no garantiza la implementación adecuada de la consulta previa y participación ciudadana.
- En este sentido, la Evaluación Nacional de Perú concluye que, en los proyectos de hidrocarburos, no se promueve ni garantiza una real participación ciudadana en la toma de decisiones del sector y que el Reglamento de Participación Ciudadana de dicho sector no promueve ni garantiza una real participación ciudadana en la toma de decisiones ni tampoco se menciona la consulta previa. Se evidencia una desvinculación del marco normativo de hidrocarburos con la obligatoriedad de implementar el proceso de consulta previa.
- El sector Transporte no tiene regulaciones que prevengan, regulen y fiscalicen los impactos de proyectos de hidrovías en la Amazonía a cabalidad. Tampoco tiene criterios técnicos adecuados para la definición de los términos de referencia de los EsIA de hidrovías en dicha región, los cuales deben adecuarse a las complejidades de los ecosistemas amazónicos, la dinámica de los ríos, efectos en la salud humana, especialmente en cuanto al dragado de los ríos y el vertimiento del material dragado de estos.
- Existen grandes vacíos para la aplicación de enfoques intercultural y de género en los procesos de consulta previa y participación ciudadana.

- El Ministerio de Cultura no tiene opinión vinculante en el proceso de EIA del Proyecto Hidrovía Amazónica, aun cuando dicho proyecto podría afectar a alrededor de 424 comunidades nativas asentadas en las márgenes de los ríos Amazonas, Huallaga, Ucayali y Marañón.
- Tampoco tiene opinión vinculante el Ministerio de Salud, aun cuando los proyectos (hidrocarburos, transporte, etc.) impliquen riesgos a la salud humana, especialmente por los efectos de los proyectos en la calidad del agua, aire y suelos, así como ruidos, efectos en el paisaje, etc.
- Existe un vacío legal sobre la validez de los procesos de monitoreo y vigilancia ambiental comunitaria.
- No existen mecanismos oficiales de coordinación entre el Senace y el OEFA para mejorar la aprobación de las licencias ambientales con base en las experiencias de la autoridad a cargo de la fiscalización y seguimiento, así como una mejor fiscalización a partir de los criterios de aprobación de proyectos.
- Existe un vacío legal sobre qué sucede en casos en los que no se incorporen en su totalidad los acuerdos de las consultas previas.
- En cuanto al sector hidrocarburos, en la actualidad está pendiente la reforma de la Ley Orgánica de Hidrocarburos que contiene medidas excepcionales para garantizar el abastecimiento de hidrocarburos mediante el posible empleo del fracturamiento hidráulico (*fracking*). De igual modo, está pendiente la reforma del Reglamento de Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos. Estas reformas conllevan el riesgo de seguir las tendencias observadas de recortar los requerimientos ambientales y sociales para facilitar las inversiones en el sector.

# Eficacia de los procesos de licenciamiento o certificación ambiental (EIA/EAE) como instrumentos de toma de decisiones

Desde su concepción en la década de 1970, el proceso de EIA responde a la necesidad de identificar las consecuencias futuras de una acción y contar con un análisis objetivo y sistemático de los posibles efectos de esta en el ambiente y la sociedad. El propósito es tomar decisiones de manera informada sobre la viabilidad de una propuesta de proyecto, política, plan o programa. En este contexto la eficacia comprende entonces tres condiciones fundamentales, la primera es informar adecuadamente para tomar decisiones de manera participativa y transparente entre todos los actores o grupos interesados; la segunda es el carácter anticipado de la información; es decir, antes del licenciamiento ambiental de un proyecto. En tercer lugar, la eficacia también comprende el alcance del propósito de ser un instrumento de gestión para la prevención, manejo, control, mitigación y seguimiento de los impactos ambientales y sociales.

Como se ha podido apreciar en los casos de estudio, los procesos de EIA/EAE son muy complejos y se han propuesto diversos métodos para evaluar su efectividad.<sup>82</sup> Uno de los retos para evaluar la efectividad del EIA es que no existe una base única o modelo que pueda servir de manera universal para este propósito.<sup>83</sup> Desde el punto de vista metodológico hay también distintos enfoques, algunos investigadores proponen la elaboración de indicadores cuantitativos, mientras que otros proponen métodos cualitativos y semicuantitativos para evaluar la efectividad de los EIA.

En este análisis partimos de los elementos para analizar la eficacia tomando apartados de la metodología propuesta por Sadler,<sup>84</sup> quien parte de tres elementos: en primer lugar, el logro del propósito mismo de la EIA/EAE como instrumento de toma de decisiones de manera participativa e inclusiva en la que todos los actores logran influir en las decisiones; en segundo lugar, el cumplimiento de las fases o etapas del proceso y de las normas y procedimientos establecidos; y en tercer lugar, el nivel de logro de los objetivos de prevención, control, mitigación y reparación de los impactos ambientales y sociales, así como su seguimiento.

Con base a este enfoque de temas, se plantean las siguientes preguntas para los casos de estudio:

82 Ver Cashmore, M. & Sadler, B. (2009). Introduction: The effectiveness of impact assessment instruments. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 27(2), 91-93; Cashmore, M. et al., (2010). The interminable issue of effectiveness: substantive purposes, outcomes, and research challenges in the advancement of environmental impact assessment theory. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 22(4), 295-310.

83 Hapuarachchi, A. B. (2014). *Effectiveness of Environmental Impact Assessment (EIA) in addressing development-induced disasters: A comparison of the EIA processes of Sri Lanka and New Zealand*. Tesis doctoral. Lincoln University Nueva Zelandia.

84 Sadler, B. (1996). *Environmental Assessment in a Changing World: Evaluating practice to improve performance*. Agencia Canadiense de Cooperación Internacional.

## Temas

1. Logro del propósito de la EIA/EAE como instrumento de toma de decisiones de manera inclusiva en la que todos los actores logran influir en las decisiones
  - a. ¿Los procesos han servido para tomar decisiones informadas, de manera adecuada, incluyente y participativa?
  - b. ¿Estas decisiones resultan en una protección del ambiente y la sociedad de los posibles impactos de los proyectos?
  - c. ¿Los procesos de EIA/EAE han cumplido con los procesos de consulta previa? En caso de haber acuerdos, ¿se han cumplido?
2. Cumplimiento de las fases o etapas del proceso
  - a. ¿Se cumplieron con las normas y procedimientos establecidos?
  - b. ¿Existen vacíos legales o institucionales que afectan los procesos? Si es así, ¿cuáles son?
  - c. ¿Se cumplen los procesos de participación ciudadana y consulta previa?
  - d. En caso de haber acuerdos con las poblaciones locales o pueblos indígenas, ¿se cumplen los acuerdos?
3. Nivel de logro de los objetivos de prevención, control, mitigación y reparación de los impactos ambientales y sociales, así como su seguimiento.
  - a. ¿Se han observado efectos negativos significativos en el ambiente y el bienestar de las poblaciones locales (salud, cultural, económico, social en general)?
  - b. En casos de impactos negativos (socioambientales) ¿se han mitigado, controlado y reparado?
  - c. En caso de haber habido sanciones por casos de contaminación, ¿se han cumplido?

## Hallazgos

### 1. Logro del propósito de la EIA/EAE como instrumento de toma de decisiones de manera inclusiva en la que todos los actores logran influir en las decisiones

En el caso de la UHE São Manoel, se reportaron diversos atropellos durante el proceso de toma de decisión y cumplimiento de las fases previstas, que afectaron la inclusión de las autoridades con opinión vinculante (el Ibama y la Funai), así como a los pueblos indígenas, que reclamaron judicialmente su derecho a participar en el proceso.



La Evaluación Nacional de Brasil (p. 46) reporta que tanto el Ibama y la Funai «no pudieron ejercer libremente su mandato, dado que los análisis técnicos que debieron ser vinculantes en la toma de decisión no lo fueron en la práctica». Dicho informe también indica que la EPE ejerció presión para acelerar la ejecución del proyecto UHE São Manoel. Ejemplo de ello fue la presión para la publicación rápida de los TdR del EIA/RIMA del proyecto. Otra irregularidad reportada fue la exclusión del Estudio del Componente Indígena (ECI), la cual fue observada por el Ibama y la Funai, entre otras observaciones (entre los que se pedía un análisis adecuado de los efectos acumulativos y sinérgicos), las cuales tuvieron la respuesta de la EPE de ejercer mayor presión para acelerar los trámites con el argumento que dichas objeciones representaban un obstáculo al desarrollo (Ibid., p. 47). La Evaluación Nacional de Brasil atribuye estos atropellos a presiones políticas, principalmente por la EPE con el argumento de la necesidad de cumplir con el cronograma del Programa de Aceleración de Crecimiento.

Los dos casos de EIA del sector hidrocarburos de la Evaluación Nacional de Colombia indican que en el caso del bloque Chaza, Área de Explotación Moquetá, la falta de inclusión en los pobladores de los resguardos Inga de Puerto Limón, Wasipungo y San Miguel de la Castellana se debió a problemas institucionales para la identificación de la necesidad de incluir a las poblaciones indígenas y llevar a cabo la consulta previa. Como se ha señalado, la falta de inclusión en este caso se debe también a problemas en la definición del área de influencia del proyecto. Este mismo problema aparece también, por ejemplo, en el proyecto Hidrovía Amazónica, en el que observan que problemas en la definición del área de influencia de los proyectos resultan en la exclusión de poblaciones locales en los procesos de toma de decisiones.

La Evaluación Nacional de Perú resalta a su vez que la inclusión de las poblaciones locales debe realizarse en las etapas de diseño de los proyectos. A propósito de la toma de decisiones de manera inclusiva, resalta también la ausencia del sector salud y propone que su opinión sea vinculante en los procesos de EIA por cuanto los proyectos extractivos en general y los proyectos de infraestructura como es el caso de las hidroeléctricas pueden ser fuente de enfermedades y elementos tóxicos (como es el caso del metilmercurio en embalses, hidrocarburos, metales pesados, elementos radiactivos en los efluentes de los proyectos de hidrocarburos, los materiales dragados de la Hidrovía Amazónica, etc.), a los que se exponen los pobladores que (por ejemplo en la Amazonía) muchas veces dependen de las fuentes naturales de agua como única fuente para consumo doméstico, cultivos de subsistencia, pesca, recreación, etc.

Los casos de estudio en los tres países también indican que, en estos casos, no se han llevado a cabo procesos de consulta previa de manera adecuada, y en los casos que se realizaron, los acuerdos adoptados no se cumplieron. Esta deficiencia dio lugar a demandas judiciales que no se cumplieron, como en el caso de la UHE São Manoel y el bloque PUT-12, que incluso llegó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En todos los casos, la participación de los pueblos indígenas no tuvo lugar en las fases iniciales de los procesos de toma de decisión.

En los casos de estudio se encontró también que los Estudios de Impacto Ambiental, sus enmiendas y otros documentos con información importante no están disponibles en línea o no son igualmente accesibles para todos los actores. En ocasiones, las organizaciones indígenas tienen solamente acceso a la información que se les brinda en las audiencias públicas organizadas por las autoridades o proponentes de los proyectos, que, en muchos casos por las limitaciones de tiempo, no son suficientes.

## 2. Cumplimiento de las fases o etapas de los procesos

En todos los casos de estudio, se observaron irregularidades en los procesos, sea por presiones políticas, sea por falta de información o coordinación entre los grupos de interesados. Por ejemplo, en el caso del bloque Chaza en Colombia, la ANLA otorgó la licencia ambiental global para el proyecto sin reconocer la presencia de territorios y comunidades indígenas en el área de influencia, después del otorgamiento de la licencia se hizo una consulta con los resguardos indígenas y las comunidades negras del área de influencia.

En el caso del Proyecto Hidrovía Amazónica, se encontraron muchas irregularidades en cuanto a las etapas del proceso de EIA. Por ejemplo, el proyecto fue declarado de interés nacional sin que se hayan realizado estudios ambientales a profundidad, sobre todo los impactos del dragado, disposición final del material dragado, dinámica de los ríos y su influencia en el diseño del proyecto, así como en la estimación del número y ubicación de las zonas de dragado, entre otros. En este caso, el estudio definitivo de ingeniería se hizo después de la presentación del EsIA ante la autoridad encargada de la licencia ambiental (Senace); dicho informe es importante para el diseño y análisis de los posibles impactos ambientales del proyecto.

## 3. Nivel de logro de los objetivos de prevención, control, mitigación y reparación de los impactos ambientales y sociales, así como su seguimiento

De todas las evaluaciones nacionales, el caso que reporta evidencias de casos de contaminación es el del lote 8 de explotación de hidrocarburos en el Perú y una referencia en los medios sobre contaminación en el bloque Chaza en Colombia. Los proyectos PUT-12, Hidrovía Amazónica y de la carretera Iquitos-Saramiriza no estaban en ejecución al momento de realizar este informe.

En cuanto al caso colombiano, se han reportado afectaciones de la industria petrolera en el Puerto Limón-Moquetá y en el Puerto Guzmán en la zona del bloque Chaza que han sido denunciadas por las poblaciones locales mediante, por ejemplo, sus dirigentes sociales, quienes denunciaron a la ANLA ante el Consejo de Estado de Colombia «por una expedición irregular de una licencia que favorece a Gran Tierra en otorgamiento de la licencia en el bloque Chaza-Costacayo de Villagarzón, sin que la justicia se pronuncie».<sup>85</sup>

La evaluación del equipo de DAR en Perú indica que el plan de abandono de operaciones presentado por Pluspetrol Norte (PPN) ante el Minem no precisa cómo remediar la contaminación ambiental ni cómo se van a subsanar las infracciones administrativas impuestas a la empresa por la contaminación de la que es responsable. Como se ha indicado, el organismo del Estado a cargo de la fiscalización ambiental, el OEFA,<sup>86</sup> presentó una demanda judicial en enero del 2021 en la que solicitó una medida cautelar en la que se pide un embargo en forma de retención en cuenta bancaria hasta por la suma de 380 millones de dólares para garantizar el pago del costo de remediación de la cual la empresa es responsable en los lotes 8 y 192 (antes 1AB). Es oportuno mencionar que en el 2015 el OEFA<sup>86</sup> identificó 2181 lugares contaminados en suelos en el lote 1AB (denominado 192 en la actualidad), 75 sitios contaminados identificados por la

85 MiPutumayo, 25 de junio del 2020. Preocupación en Mocoa y Villagarzón por derrame de crudo.

86 Informe 77-2015-OEFA-DS/HID.

empresa PPN (66 mal remediados y 9 sitios sin remediar) y más de 90 zonas donde el nivel de contaminantes excede los estándares de calidad de suelos. La empresa PNN dejó sus operaciones en el lote 1AB sin cubrir la totalidad de los gastos de remediación del mencionado lote. En este sentido, de acuerdo con el OEFA, solo las multas de la empresa en el caso del Lote 8 ascienden a 2,9 millones de dólares, sin considerar las impuestas por incumplimiento de medidas correctivas para la remediación ambiental y que ya han vencido (DAR, 2021, p. 111).

El informe de DAR (p. 112) sobre el Lote 8 revela que este tipo de situaciones en las que existen grandes pasivos ambientales, es decir zonas contaminadas sin atender, son abordados de manera inefectiva. Por ejemplo, en este lote existen, además del plan de adecuación y manejo ambiental, el plan ambiental complementario y plan de abandono, 26 estudios adicionales, entre planes de manejo ambiental de distinto orden, estudios de impacto ambiental detallado, estudios de impacto ambiental semidetallado, planes de abandono, planes de abandono parcial e informes técnicos sustentatorios (para solicitar la aprobación de cambios de los EsIA).

DAR indica, también, que «no obstante [los planes y el EsIA] a la fecha los trabajos de remediación ambiental se encuentran pendientes y continúan produciéndose derrames. Tan solo entre marzo del 2016 y marzo del 2018 ocurrieron más de diez derrames en la zona».<sup>87</sup>

87 Ver p. 116 de la Evaluación Nacional de Perú. Cita: Ver anexo [DAR-033-SPA]. Informe 001-2018-DP/AMASPPI/PPI «Salud de los pueblos indígenas amazónicos y explotación petrolera en los lotes 192 y 8: ¿Se cumplen los acuerdos en el Perú?». Disponible en <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/Informe-de-Adjunt%C3%ADa-N%C2%BA-001-2018-DP-AMASPPI-PI.pdf>.

# Aspectos técnicos de EsIA y EAE: línea de base, valoración de impactos, monitoreo y cumplimiento de los estudios de impacto ambiental

Los requerimientos sobre el contenido de los EsIA en cada país dependen de las normas nacionales y sectoriales. En líneas generales, tanto el contenido de los estudios como el nivel de profundidad del análisis de los estudios se definen de acuerdo con las categorías de estudios (detallados, semidetallados, declaraciones ambientales, informes técnicos). A pesar de que este paso pueda parecer relativamente simple, definir un «proyecto» para los propósitos de una EIA puede llegar a ser complejo y hasta controversial, si un proyecto es grande, tiene varias fases o involucra varios sitios. El objetivo de este paso es definir el proyecto con la especificidad suficiente para determinar con precisión la zona de los posibles impactos e incluir actividades que estén cercanamente conectadas con la propuesta, de forma que se evalúe todo el espectro de los efectos ambientales.<sup>88</sup>

En Brasil, Colombia y Perú los EsIA cuentan con términos de referencia (TdR) estándar para el tipo de proyecto, o en algunos casos se pueden definir TdR para cada proyecto, específicamente. Los TdR definen el contenido y alcance de los EsIA. Como se ha mencionado, el proponente contrata una empresa consultora, la que se hace cargo de la elaboración del estudio.

En general los TdR sirven como una hoja de ruta para la preparación de un EsIA e idealmente debería abarcar los problemas y los impactos que han sido identificados durante el proceso de definición del alcance (*scoping*) de una EIA. Se puede poner a disposición un borrador de los términos de referencia para la revisión pública y los comentarios. La revisión pública en una etapa temprana del proceso ofrece una oportunidad clave para asegurar que el EIA sea contextualizado apropiadamente y aborde los problemas de preocupación de la comunidad.

Típicamente, los TdR de un EsIA deberían incluir lo siguiente:

- Una descripción detallada del proyecto.
- Análisis de alternativas (no solamente con o sin proyecto, sino alternativas de diseño, ubicación, dimensiones). Justificación de la alternativa propuesta.
- El marco legal aplicable a la actividad propuesta.
- Definición del área de influencia directa e indirecta del proyecto o actividad.
- Descripción detallada y actualizada del ambiente (físico, biológico, social, cultural).
- Análisis cualitativo y cuantitativo de los impactos ambientales y sociales.
- Medidas de manejo ambiental (planes de manejo para la prevención, control, y de mitigación de impactos, medidas de monitoreo, planes de rehabilitación y cierre de operaciones).
- Planes de participación o involucramiento público en el proceso de EIA.

88 ELAW (2010) Op. Cit.

- Cronogramas, presupuestos del proyecto, planes de manejo (incluyendo monitoreo y cierre de actividades).
- Mapas detallados, planos, diagramas e información de ingeniería de diseño y emplazamiento de instalaciones, caminos de acceso, y elementos principales del proyecto.
- Presupuesto del EsIA.

Las mejores prácticas de EIA involucran y comprometen al público en muchos momentos del proceso con un intercambio de información y visiones de ida y vuelta. La participación pública puede consistir en reuniones informativas, audiencias públicas, y oportunidades para ofrecer comentarios escritos acerca del proyecto propuesto. Sin embargo, no existen reglas consistentes para la participación pública entre los sistemas de las actuales EIA. Aún en un mismo país, puede haber variaciones en la calidad y cobertura del involucramiento público dependiendo del tipo de proyecto en consideración, las comunidades que pueden ser afectadas o las agencias gubernamentales que supervisan el proyecto.<sup>89</sup>

Como se ha mencionado, Brasil, Colombia y Perú cuentan con autoridades encargadas de las licencias ambientales, procesos de participación, consulta y mecanismos para solicitar la opinión de diversas autoridades en el proceso de EIA, aunque no todas tienen opinión vinculante o grado de influencia en la adopción de decisiones. También se ha señalado que en algunos casos la decisión puede darse con condiciones.

Asumiendo que todos los requisitos normativos, de participación y consulta se hayan cumplido, la autoridad procede la decisión del proyecto una vez que se han agotado las oportunidades para la revisión judicial y/o administrativa.

El monitoreo es una parte importante de la implementación del proyecto y sirve para asegurar que las medidas de mitigación requeridas sean implementadas, evaluar si las medidas de mitigación están efectivamente funcionando y para validar la exactitud de los modelos o predicciones que fueron aplicados durante el proceso de evaluación de impacto.<sup>90</sup>

## Hallazgos

- Existen serias deficiencias en los términos de referencia (TdR) de los EsIA. Las deficiencias comprenden aspectos técnicos muy importantes como son la falta de criterios técnicos, guías técnicas y otros medios que orienten a los proponentes de los proyectos sobre cómo hacer una descripción completa de los proyectos, métodos y guías para levantar la información de línea de base de los proyectos, la manera adecuada de realizar el análisis de impactos de los proyectos (incluyendo información cualitativa y cuantitativa), criterios para realizar los planes de manejo, monitoreo, cierre, entre otros. Como se ha mencionado, los TdR definen el contenido y el alcance de los EsIA; por lo tanto, las deficiencias de estos inciden en la calidad de los estudios.
- Un ejemplo de las deficiencias de los TdR es el caso del proyecto Hidrovía Amazónica, impulsado por el MTC del Perú: formaron parte del contrato de concesión y no requirieron estudios fluviomorfológicos, es decir de los procesos dinámicos de los cambios constantes de los ríos Amazonas, Huallaga, Marañón y Ucayali, el transporte de

89 ELAW (2010), p. 25.

90 *Ibid.*

sedimentos y cómo pueden ser estos afectados por el proyecto, evaluación de impactos considerando la conectividad física de los ríos amazónicos.<sup>91</sup> En este sentido, la academia puede aportar con conocimientos e información importante en la definición de TdR, como fue el caso del CITA-UTEC, quien ha elaborado importantes documentos técnicos y ha alentado el debate sobre el proyecto.

- Los TdR de los estudios ambientales en los casos de estudio no requirieron el análisis de impactos en la salud de la población.
- La salud humana es un factor ausente en la gran mayoría de EsIA y en el monitoreo de los proyectos a pesar de que se ha documentado extensamente los posibles efectos en la salud pública de los proyectos de infraestructura de transporte, construcción y operación de hidroeléctricas, exploración y explotación de hidrocarburos en la Amazonía.
- El Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Hidrovía para la licencia ambiental se presentó sin tener los resultados del estudio Definitivo de Ingeniería (EDI). Es decir, los EsIA se preparan sin la información técnica básica para poder analizar adecuadamente los posibles impactos de los proyectos. Los TdR de dicho proyecto tampoco especificaron métodos aplicables para el análisis de impactos en el medio físico (clima, hidrografía e hidrología, estudio de transporte de sedimentos, fluviomorfología, pasivos ambientales)<sup>92</sup>. Tampoco se especificaron métodos para definir las áreas de influencia directa e indirecta, el análisis de impactos acumulativos y sinérgicos, efectos en la salud pública, riesgos de toxicidad de sedimentos y sus efectos en el medio acuático, entre otros.
- Los EsIA parten de una visión y razonamiento lineal de los impactos de los proyectos sin considerar las interacciones del medio físico, biológico y social y su complejidad en la Amazonía. Por ejemplo, los proyectos de hidrovías (incluyendo los TdR para los EsIA de hidrovías propuestos por el MTC), se asemejan a los TdR de una carretera, sin considerar la complejidad de las interacciones entre el medio acuático y terrestre, así como sus consecuencias de manera integral.
- Prácticamente, la totalidad de EsIA limitan la predicción de impactos considerando un solo escenario y un tiempo limitado. Es decir, sin que las predicciones comprendan los cambios en el ambiente físico a lo largo del tiempo y la manera como estos pueden afectar tanto el diseño, la predicción de impacto, el diseño de medidas de mitigación, los cambios que pueden ocurrir sobre las zonas de monitoreo ambiental, el tipo de parámetros a monitorear y los presupuestos de las medidas de manejo ambiental. Por lo tanto, se requiere que dichos proyectos cuenten con análisis de impactos de manera multitemporal. Es decir, los EsIA deben considerar los cambios del ambiente tales como el comportamiento de los ríos y otros elementos ambientales a lo largo del tiempo.
- Los EsIA de proyectos de hidrocarburos, hidroeléctricas y las hidrovías, así como los de infraestructuras, por lo general, limitan el análisis de alternativas a si esta es una «con proyecto o sin él», sin considerar alternativas de diseño, dimensiones, ubicación de estos.
- Los cambios normativos recientes para el aceleramiento de los plazos para las licencias ambientales han incluido cambios que afectan la calidad de la línea base de los estudios ambientales. Al respecto, en primer lugar, se observa que los estudios en regiones como la Amazonía tienen información poco representativa, muchas veces tomadas en

91 Ver CITA-UTEC. (2021). *Recomendaciones técnicas para los términos de referencia de estudios ambientales de proyectos Hidroviarios. Caso Hidrovía Amazónica.*

92 *Ibid.*, p. 13.



una o dos visitas de campo, lo que afecta la calidad de la información de línea de base. Los proyectos hidroeléctricos, hidrovías, carreteras, explotación de hidrocarburos en la Amazonía deben tener información de línea de base representativa, que permita comprender los cambios del comportamiento físico, biológico y social a lo largo del tiempo. En algunos casos, como es el caso de las hidrovías, por ejemplo, se deben establecer también criterios para caracterizar los ríos de manera adecuada para luego definir los patrones de la dinámica de los sedimentos, erosión, sinuosidad, etc. Esto puede requerir al menos un año de registro de datos para emplear en el análisis de los impactos potenciales de un proyecto.

- En los casos de estudio de los informes nacionales de Brasil, Colombia y Perú se observaron problemas por la falta de guías metodológicas para definir las áreas de influencia directa e indirecta de los proyectos. Esta limitación afecta los procesos de participación ciudadana y la consulta previa.
- De igual modo, en los casos de estudio no hay referencias sobre la existencia de guías metodológicas para el análisis de impactos acumulativos y sinérgicos de los proyectos. Este aspecto es grave, toda vez que, como se han mostrado en los mapas de los casos de estudio, los proyectos analizados forman parte de grupos de grandes represas en una misma cuenca hidrográfica (caso de estudio de Brasil), zonas de intensa actividad petrolera (Lote 8 de Perú, bloques Chaza y PUT-12 en el Putumayo de Colombia), así como intenso dragado propuesto para la Hidrovía Amazónica de Perú.
- Como se ha señalado, el hecho de que las empresas a cargo de los proyectos contraten a las consultoras para la elaboración de los EsIA resulta en documentos que tienden a presentar estudios poco objetivos e independientes.
- No existen criterios definidos para realizar la valoración de los impactos ambientales de los proyectos. Como se ha mencionado, los TdR muchas veces son muy generales y dejan a discreción del proponente o de la empresa consultora a cargo de los EsIA, la selección de los métodos de análisis y valoración de impactos. Es así como los estudios ambientales suelen tener tablas y matrices con de los impactos ambientales y sociales de los proyectos que asignan valores sobre el significado y magnitud de estos arbitrariamente. En todos los casos se subestima el valor de los impactos, lo cual se refleja en debilidades de las medidas de mitigación ambiental, monitoreo y menores presupuestos para implementarlos.
- Se necesitan mejorar los criterios técnicos para definir el monitoreo de impactos ambientales, sobre todo aquellos tales como calidad de agua, aire, suelos, sedimentos, salud humana, efectos en especies de flora y fauna acuática y terrestre.
- La evaluación de Colombia nota un aspecto que se aplica a los casos de Brasil y Perú, que es el hecho de que se le preste más atención a la formalidad de los procesos que al alcance de los objetivos mismos de los procesos de EIA y EAE.

# Cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas amazónicos con relación a la EIA y EAE

## Hallazgos

- En los casos de estudio de los tres países se observan grandes atropellos a los derechos de los pueblos indígenas. La evaluación de Brasil atribuye estos atropellos a la diferencia de intereses entre «el Gobierno Federal, la EPE, los empresarios (financiadores de campañas electorales, empresas extranjeras) y los agentes públicos interesados en los sobornos; y por el otro lado, las comunidades indígenas y ribereñas tradicionales, el Ministerio Público y grupos de la sociedad civil». Indica también que la producción de energía hidroeléctrica se ha justificado «para abastecer a la población en general, aunque son las industrias quienes son los mayores consumidores de la energía, cerca del 40 % del total, especialmente la industria siderúrgica y las empresas mineras con capital internacional».
- En los tres países se ignoró el derecho a la consulta previa lo cual motivó demandas legales, las cuales fueron finalmente desestimadas, como en el caso de la hidroeléctrica São Manoel. Cuando hubo, por ejemplo, en el caso de la Hidrovía Amazónica, no se cumplieron los acuerdos. En el caso del bloque Chaza área de exploración Moquetá, esta se realizó después del otorgamiento de la licencia ambiental. En este caso, la empresa que conoce en detalle el territorio y los actores presentes solo dio aviso a las autoridades de la presencia de comunidades indígenas y de los posibles impactos a los que pudieran estar expuestas, una vez presentado el Estudio de Impacto Ambiental.<sup>93</sup> En este caso persisten dudas sobre la efectividad de la consulta realizada con posterioridad al otorgamiento de la licencia ambiental del proyecto.
- En el caso del bloque PUT-12, la empresa dividió el área del proyecto de exploración en tres partes con el mismo nombre, y recurre el resultado del trámite de consulta intentando excluir el resguardo Murui Monaide Jitoma, estrategia que no tuvo éxito. Esta actitud puede interpretarse como una intención de confundir a los actores participantes del proceso. Finalmente, cuando se ordenó la consulta con los cuatro territorios indígenas en la zona, hay indicios de que no fueron ejecutados de manera adecuada, y esto generó impactos sociales negativos. En este caso se dieron también irregularidades en el proceso de consulta por la ampliación de bloque, que, de acuerdo con las autoridades tradicionales, corresponden a sus territorios ancestrales. También se reportaron acoso y hostigamientos a la comunidad.
- En todos los casos se presentaron irregularidades para considerar los pedidos de las comunidades indígenas durante los diálogos y procesos de consulta realizados (cuando hubo). No hay mecanismos que sancionen el incumplimiento de los acuerdos de las consultas.

93 Gómez, R. (27 de octubre del 2020). Presentación de avances de la Evaluación Nacional de Colombia.

- Hay un desbalance entre el conocimiento y las capacidades de los gobiernos, empresas y poblaciones indígenas sobre los proyectos. No se proveen herramientas para que las comunidades indígenas participen de manera informada en los procesos de EIA.
- La normativa sectorial del Ministerio de Transportes y Comunicaciones de Perú está desactualizada y no garantiza la implementación de la consulta. Esto es preocupante porque tampoco es vinculante la opinión del Mincul como autoridad sectorial a cargo del cumplimiento de los derechos a la consulta previa.
- En cuanto a los procesos de EAE, la legislación de estas evaluaciones no está suficientemente desarrollada en general, incluso en cuanto a los mecanismos de consulta previa con los pueblos indígenas y los de participación ciudadana.

# Conclusiones

1. Se han reducido los requisitos de los estudios de impacto ambiental y se han acelerado los procesos administrativos para el otorgamiento de licencias ambientales. La reducción de las exigencias técnicas para los estudios ambientales y requisitos administrativos han sido impulsados por los gobiernos en el marco de políticas nacionales y decisiones al más alto nivel para aumentar las inversiones extranjeras en los sectores de producción y exportación de minerales, hidrocarburos y sector agrícola. Estos proyectos a su vez requieren de energía hidroeléctrica y vías de transportes (carreteras, hidrovías) para los medios de producción y transporte.

Esta tendencia se ha agudizado con la flexibilización de los requerimientos de participación ciudadana y consulta previa con los pueblos indígenas en el marco de la pandemia de la covid-19, limitando el acceso a la información de la sociedad civil y su participación en los procesos de toma de decisiones.

2. Las decisiones clave de los grandes proyectos de los sectores energía (hidroeléctricas e hidrocarburos) y transportes tienen lugar en las fases de preinversión. Estas decisiones son adoptadas por organismos del Estado a cargo de la promoción de los proyectos y atraer inversionistas. Las decisiones se sustentan en estudios preliminares superficiales (estudios conceptuales, de preinversión o de factibilidad), los cuales aportan los argumentos para justificar la negociación de proyectos, las negociaciones y la firma de contratos. En esta etapa no se requiere una evaluación profunda de impactos ambientales ni sociales, análisis costo-beneficio ambiental, y mucho menos se regula la aplicación de la consulta previa. Los estudios preliminares tienden a sobreestimar los beneficios económicos de los proyectos y subestimar los impactos potenciales en el ambiente y las poblaciones locales. Pero es en esta fase de preinversión donde se definen varias cosas relevantes, como el ámbito y los territorios que son susceptibles de impactos en distintos grados y, por tanto, también se define quienes tienen voz en el proceso de consulta, así como en una eventual negociación de beneficios.

3. En los últimos años se observa un marcado aumento del número de proyectos de transportes, hidroeléctricas y actividades extractivas en la Amazonía de Brasil, Colombia y Perú. Los proyectos de hidrocarburos, y la hidroeléctrica de las evaluaciones nacionales forman parte de conglomerados de proyectos concentrados en ciertas cuencas o áreas de la Amazonía. Ejemplo de ello son el conjunto de hidroeléctricas en la cuenca del río Tapajós en Brasil, la concentración de bloques petroleros en el Putumayo de Colombia y en la Amazonía noroccidental y sur del Perú. Si bien es cierto que los titulares pueden ser estatales, los financiamientos son de instituciones transnacionales.

Los casos de estudio revelan que los proyectos en su gran mayoría son de propiedad o son impulsados por pocas empresas o instituciones del Estado con gran poder político, económico y que influyen a su favor en los procesos de EIA. Esto se advierte, por ejemplo, en el caso de la empresa Pluspetrol Norte S. A. en Perú (Lote 8), Gran Tierra en Colombia y la EPE de Brasil, impulsora del proyecto UHE São Manoel. Estas a su vez son propietarias o impulsoras de grandes inversiones de sus sectores, respectivamente, lo que genera presión política para la aprobación de las licencias ambientales. Estos proyectos son promovidos con base en criterios políticos y económicos, fundamentalmente.

4. En los tres países la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) no ha llegado a tener resultados positivos concretos en la práctica. Existen normas que exigen su aplicación para políticas, planes y programas en Brasil, Colombia y Perú. Sin embargo, en la actualidad existen vacíos legales para exigir su aplicación efectiva en la región, articularlos con las políticas, planes y programas de inversión sectoriales, realizar un seguimiento y control, así como los mecanismos de consulta previa con los pueblos indígenas y participación ciudadana.
5. En la actualidad no existe una visión regional integrada ni planes estratégicos que aborden de manera sistematizada, multidisciplinaria e intercultural los procesos de decisión ambiental a nivel regional, tanto sea a nivel nacional como internacional para la cuenca Amazónica y que abarquen los retos de los cuatro puntos arriba mencionados. Algunos espacios para diseñar una estrategia regional podrían ser el desarrollo de acuerdo internacionales a nivel de la región amazónica en la que se establezcan metas de desarrollo y protección de los recursos naturales, los derechos de las poblaciones indígenas y la armonización del marco legal ambiental y social. Se requiere, igualmente, establecer metas e indicadores estratégicos de protección ambiental para la región amazónica.

## Marco legal e institucional

6. Con relación al punto 1, se observa la creación de nuevas autoridades nacionales a cargo de la aprobación de los instrumentos de gestión ambiental para la licencia ambiental, especialmente en Colombia y Perú. Estas autoridades son un paso adelante en la descentralización de funciones de las autoridades sectoriales a cargo de impulsar los sectores energético y transportes. Sin embargo, la actuación de dichas autoridades, incluyendo las instituciones con opinión vinculante en el licenciamiento ambiental, está sujeta a presiones políticas para favorecer los estudios técnicos y ambientales.
7. Se han aprobado normas que regulan la participación ciudadana en los procesos de EIA, guías para los procesos de consulta y la Ley de Consulta Previa en Perú. Sin embargo, en las tres Evaluaciones Nacionales se observan vacíos normativos sobre el momento en el cual se ejerce este derecho, especialmente en cuanto a las fases iniciales, tales como la firma de contratos, diseño de proyectos y desde las fases iniciales de las evaluaciones ambientales.
8. Existe la tendencia a la adopción de normas que declaran proyectos de interés nacional con la finalidad de acelerar los procesos de licenciamiento ambiental sin que se realice un análisis a profundidad de los posibles efectos socioambientales de dichas actividades.
9. Las tres Evaluaciones Nacionales coinciden en señalar que, si bien existen normas y políticas ambientales vinculadas con los procesos de EIA, estas no se cumplen en la práctica. Esto comprende no solamente los procedimientos administrativos de las licencias ambientales, sino también la consulta con los pueblos indígenas desde las fases iniciales, elaboración de los estudios y seguimiento del cumplimiento de los EslA. Esto ha motivado acciones legales por parte de representantes de comunidades indígenas, en las cuales se han obtenido sentencias favorables en primera instancia, pero que no se han cumplido o han sido desestimadas por cortes superiores de justicia. Las decisiones políticas se sobreponen a la legislación vigente y las decisiones judiciales.

- 10.** Existen vacíos legales sobre el momento cuando debe realizarse la consulta previa (ver más adelante), así como los mecanismos legales para el cumplimiento de los acuerdos adoptados en las consultas. Se observan inconsistencias legales entre las normas que rigen la consulta previa y las regulaciones sectoriales, las cuales en algunos casos están desactualizadas.
- 11.** Las normas de consulta previa disponen que la decisión final sobre el otorgamiento de las licencias ambientales de los proyectos está en el gobierno, si bien esto también está previsto en el Convenio 169 de la OIT, la falta de derecho a veto en la normativa es un punto de tensión entre los pueblos indígenas y las autoridades a cargo de los procesos de EIA.
- 12.** El análisis de las normas en los países de estudio rigen los procesos de EIA revelan debilidades en cuanto al rol de las autoridades que tienen opinión vinculante en la aprobación de las licencias ambientales y aquellas cuya opinión no lo es. Por ejemplo, no requieren un análisis sobre los impactos en la salud pública aun cuando se han documentado extensamente los efectos en la salud humana de las hidroeléctricas, explotación de hidrocarburos y otras actividades productivas. Esto se observa también en Perú en cuanto al rol del Ministerio de Cultura.
- 13.** Los vacíos legales en los procesos de EAE influyen en su pobre aplicación en la práctica. Algunos de estos incluyen la falta de una exigencia legal que se lleve a cabo o la falta de claridad sobre las políticas, planes y programas con la que debe contar una EAE. Existen vacíos legales también sobre los medios para garantizar su cumplimiento, asegurar su seguimiento y logro de objetivos. También se observan vacíos sobre los mecanismos que garanticen una adecuada participación de la ciudadanía en dichos procesos desde el inicio hasta el seguimiento de estos.
- 14.** Las normas de EIA no exigen la existencia de fondos de garantía para el cumplimiento de las obligaciones ambientales, medidas de mitigación, acuerdos con las comunidades indígenas, manejo de pasivos, rehabilitación y cierre de los proyectos.

## **Derechos indígenas y consulta previa**

- 15.** El grado de acceso a la información y participación en los procesos de EIA varía mucho en cada caso y en su gran mayoría es insuficiente. La participación de los pueblos indígenas amazónicos tiene lugar tarde en el proceso de toma de decisiones, cuando las decisiones ya han sido tomadas.
- 16.** Si bien la ley reconoce el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas y existe jurisprudencia favorable en Colombia y Perú, los pueblos indígenas, en el marco de la consulta, no tienen derecho a veto a las actividades u obras objeto de la licencia ambiental. La falta de acceso a la información, participación efectiva de la sociedad civil y en general, el incumplimiento de acuerdos en el marco de los procesos de consulta previa resta credibilidad a los procesos de consulta.
- 17.** En todos los casos de estudio, se han reportado atropellos al derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa libre e informada por la omisión de llevarlas a cabo. Un denominador común son las debilidades metodológicas para definir las áreas de influencia directa e indirecta de los proyectos o acciones propuestas y que comunidades son las que



serían afectadas y que deberían ser consultadas. Este aspecto debe abordarse desde el punto de vista legal y técnico en coordinación con las poblaciones locales.

18. A pesar de que existen normas sobre el derecho de participación y consulta de los pueblos indígenas, el grado de acceso a la información y participación en los procesos de EIA varía mucho en cada caso. Aun en el mejor de los casos, la información a la que las comunidades indígenas tienen acceso es insuficiente para garantizar una participación en igualdad de condiciones en la adopción de decisiones.
19. En cuanto a la EAE, el análisis de los casos en los tres países muestra que, como no hay una norma que exija su cumplimiento, dichas evaluaciones no han contribuido al ejercicio de los derechos indígenas en las decisiones de políticas, planes y programas en la Amazonía.
20. La legislación de Brasil, Colombia y Perú reconoce el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas y existe jurisprudencia sobre este tema. Sin embargo, los pueblos indígenas aún tienen muchas dificultades para ejercer este derecho en la práctica. En los casos de estudio han reportado que este derecho se trata de ejercer luego los reclamos de las comunidades indígenas afectadas que no han sido consideradas. Estos reclamos demandan tiempo, recursos, trámites y coordinaciones que obstaculizan el ejercicio de este derecho y generan frustración y desconfianza en el cumplimiento de las normas y procedimientos. Esta situación empeora en tanto no tienen derecho a veto a las actividades u obras objeto de la licencia ambiental, lo que resulta en el aumento de los conflictos socioambientales.

La falta de acceso a la información, la falta de una participación efectiva de la sociedad civil en general, el incumplimiento de acuerdos en el marco de los procesos de consulta previa, contribuyen a restar credibilidad a los procesos de consulta.

## Aspectos técnicos sobre la aprobación de las licencias o certificaciones ambientales

21. En los casos de estudio se observa una tendencia a la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental luego de que las decisiones de los proyectos han sido tomadas. Estas decisiones se realizan según criterios políticos y económicos, sin un análisis independiente y riguroso de la viabilidad ambiental y social de los proyectos.
22. Existen deficiencias en los términos de referencia de los EsIA. Los TdR definen el contenido y el alcance de los EsIA; por lo tanto, las deficiencias de estos inciden en la calidad de los estudios. Las deficiencias incluyen aspectos tales como la falta de criterios y guías que orienten a los proponentes una descripción completa de los proyectos, un adecuado análisis de alternativas, actualización de la línea de base de los proyectos, métodos para el análisis de impactos de los proyectos (incluyendo información cualitativa y cuantitativa), los planes de manejo, monitoreo, planes de cierre, entre otros. Los TdR tampoco recomiendan la participación de las comunidades locales (indígenas, mestizas, ribereñas, etc.) en la elaboración de los EsIA y el monitoreo ambiental y social.
23. Se aprueban EsIA sin información técnica básica para realizar los análisis ambientales, tales como estudios definitivos de ingeniería, información técnica sobre los ríos, ecosis-

temas terrestres, diseño de proyectos, planes de manejo, monitoreo ambiental y cierre adecuados.

- 24.** La salud humana es un elemento importante que está ausente en los EsIA y en el monitoreo de los proyectos, a pesar de que se ha documentado extensamente los posibles efectos en la salud pública de los proyectos de infraestructura de transporte, construcción y operación de hidroeléctricas, exploración y explotación de hidrocarburos en la Amazonía.
- 25.** Los EsIA se preparan sin la información técnica básica para analizar los posibles impactos de los proyectos con profundidad. Los TdR de los Estudios de Impacto Ambiental son generales y no especifican los métodos para el análisis de impactos en el medio físico (clima, hidrografía e hidrología, estudio de transporte de sedimentos, fluviomorfología, pasivos ambientales). Tampoco se especifican los métodos para definir las áreas de influencia directa e indirecta, el análisis de impactos acumulativos y sinérgicos, efectos en la salud pública, riesgos de toxicidad de sedimentos y sus efectos en el medio acuático, entre otros.
- 26.** Los EsIA no consideran las interacciones del medio físico, biológico y social y su complejidad en la Amazonía. Por ejemplo, los proyectos de hidrovías (incluyendo los TdR para los EsIA de hidrovías propuestos por el MTC) se asemejan a los TdR de una carretera sin considerar la complejidad de las interacciones entre el medio acuático y terrestre, así como sus consecuencias de manera integral.
- 27.** Los EsIA limitan la predicción de impactos considerando un solo escenario y un tiempo limitado. Es decir, las predicciones carecen de un análisis multitemporal de los cambios en el ambiente a lo largo del tiempo.
- 28.** Los estudios ambientales, por lo general, no tienen información representativa que permita conocer los cambios del ambiente físico, biológico y social a lo largo del tiempo. En algunos casos, como es el caso de las grandes hidroeléctricas, carreteras e hidrovías, falta información sobre los patrones de la dinámica de los sedimentos, erosión, sinuosidad de los ríos y condiciones de ecosistemas biodiversos. Esto puede requerir al menos un año de registro de datos para emplearlo en el análisis de los impactos potenciales de un proyecto.
- 29.** Como se ha señalado, existen problemas en los EsIA para definir las áreas de influencia directa e indirecta de los proyectos, lo que afecta a la calidad y alcance de los estudios, al análisis de impactos, las medidas de mitigación y los procesos de participación y consulta previa.
- 30.** Los EsIA preparados por empresas consultoras contratadas por los proponentes del Proyecto resultan en documentos poco objetivos e independientes que favorecen a las empresas contratantes.
- 31.** Los EsIA carecen de medios financieros o fondos de garantía para llevar a cabo las medidas de mitigación y manejo de pasivos ambientales.
- 32.** Durante los procesos de otorgamiento de licencias ambientales se le presta más atención a la formalidad de los procesos administrativos que al alcance de los objetivos mismos de los EsIA como instrumentos de toma de decisión.

# Recomendaciones

## Gobiernos

La Evaluación de Impacto Ambiental es un instrumento de gestión ambiental para la toma de decisiones respetuosas con el ambiente y el derecho de todas las personas al bienestar y desarrollo sustentable. Los países de la región Amazónica deben fortalecer los procesos de EIA, no solamente mediante el cumplimiento y mejoramiento de las normas de licenciamiento ambiental, sino también aspectos de fondo en la toma de decisiones:

1. Se requiere una reforma profunda de los mecanismos de toma de decisiones que otorgan licencias ambientales de proyectos extractivos, de transporte, hidroeléctricas en la Amazonía para evitar la falta de independencia y objetividad de los estudios de factibilidad, Estudios de Impacto Ambiental, Informes Técnicos Sustentatorios y otros instrumentos de gestión ambiental.
2. Fortalecer la participación ciudadana y el cumplimiento del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas en las etapas iniciales de la toma de decisiones (desde el diseño, planificación, promoción, negociación) y no hacerlo cuando las decisiones ya han sido tomadas.
3. Incluir principios de justicia ambiental y social en los procesos de decisión y licenciamiento y no limitar los criterios de decisión a consideraciones económicas para la autorización y declaración de interés nacional sin tener en cuenta los impactos ambientales y sociales de proyectos de transporte (hidrovías, carreteras), energéticos (hidroeléctricas, exploración, explotación y transporte de hidrocarburos), proyectos extractivos, ganadería y agricultura intensiva.
4. Facilitar el acceso a la información de manera oportuna y completa a la ciudadanía, especialmente a las poblaciones potencialmente afectadas para que puedan participar de manera informada y con equidad en los procesos de decisión desde sus etapas iniciales.
5. Asegurar el cumplimiento de los términos de referencia de los proyectos, incluyendo análisis de alternativas, escenarios multitemporales para el análisis de impactos en el ambiente físico, biológico y social, impactos en la salud humana, impacto acumulativos y sinérgicos.
6. Realizar análisis de alternativas sostenibles para la generación de energía distintas a la construcción de megaproyectos hidroeléctricos. Así como alternativas de transportes que no requieran el dragado intensivo de los ríos para proyectos de transporte fluvial en la Amazonía.

Al respecto, es necesario mejorar el análisis de alternativas de los Estudios de Impacto Ambiental mediante un análisis riguroso y objetivo de todas las alternativas razonables

(no limitada a «que tengan proyecto o que no lo tengan»). Dicho análisis debe hacerse de manera transparente y debe discutirse las razones que justifiquen las acciones o proyectos propuestos y brevemente las razones de rechazo de las opciones rechazadas.

- 7.** Cumplir y fortalecer las normas y procedimientos de la EAE en planes, políticas y programas sectoriales, compromisos políticos regionales e internacionales.
- 8.** Desarrollar objetivos de protección ambiental regional para la Amazonía y armonizar los planes de desarrollo nacional y sectorial con dichos objetivos y las políticas de protección ambiental nacional.
- 9.** Exigir un análisis integral de los efectos acumulativos y sinérgicos de los proyectos hidroenergéticos, hidrovías, extracción de recursos que considere los efectos de los proyectos a nivel de cuencas hidrográficas y sus efectos en los ecosistemas Amazónicos. El mecanismo de análisis de impactos y otorgamiento de licencias de manera individual y fragmentada no permite tener en cuenta los efectos conjuntos de grandes inversiones y proyectos en la región. Para ello se requiere aplicar principios de sostenibilidad en los planes sectoriales de manera coordinada, con metas y objetivos ambientales regionales. La EAE podría aportar para alcanzar este propósito.
- 10.** Exigir análisis costo-beneficio ambiental y social en los procesos de toma de decisión de los proyectos, así como las implicaciones de los proyectos en el cambio climático.
- 11.** Crear mecanismos de coordinación entre los organismos del Estado a cargo del licenciamiento y de la vigilancia o fiscalización ambiental para fortalecer el intercambio de conocimientos técnicos que permitan una mejor evaluación y fiscalización de los proyectos.
- 12.** Exigir independencia y rigor en los Estudios de Impacto Ambiental presentados por consultoras contratadas por los proponentes de proyectos mediante la adopción de criterios de evaluación de los EsIA preparados por las consultoras. La elaboración de los estudios por las consultoras debe también facilitar la participación y aportes de las comunidades locales en las zonas de influencia directa e indirecta de los proyectos.
- 13.** Desarrollar criterios técnicos estandarizados y guías para evaluar la calidad del contenido y análisis de impactos de los EsIA. Exigir enfoques multidisciplinarios y multiculturales para este propósito.
- 14.** Capacitar al personal técnico a cargo de la revisión de los Estudios de Impacto Ambiental en aspectos tales como las normas, procedimientos y estándares ambientales, cambio climático, aspectos culturales y ambientales particularmente en ecosistemas complejos como la Amazonía.
- 15.** Exigir una mejor calidad de la información de línea de base, descripción de los proyectos, valoración de los impactos ambientales y sociales, planes de manejo y mitigación ambiental y planes de cierre de proyectos. Rechazar el copiar y pegar información desactualizada, incompleta e inapropiada de las zonas de los proyectos, descripciones incompletas, y valoraciones sin sustento. La gran mayoría de EsIA tienen abundantes inexactitudes y errores que resultan en efectos negativos que podrían haberse prevenido en su momento.

16. Consultar con la academia y buscar apoyo técnico de instituciones de la sociedad civil que puedan aportar a mejorar la calidad de los procesos de EIA. Alentar el intercambio de información que pueda beneficiar a la toma de decisiones.
17. Exigir fondos de garantía para cubrir los pasivos ambientales de los proyectos.

## Sociedad civil

1. Exigir el cumplimiento de las normas que rigen los procesos de EIA y la aplicación de la EAE en políticas, planes y programas y su articulación con los procesos de licenciamiento ambiental desde las fases iniciales de los procesos de adopción de decisiones.
2. Exigir el derecho a la consulta previa y participación ciudadana en las etapas iniciales de los procesos de diseño y planificación de los proyectos, así como en el análisis de alternativas, elaboración de estudios y seguimiento.
3. Solicitar acceso a la información de los proyectos de manera oportuna e informarse sobre las normas nacionales e internacionales que resguardan los derechos a la participación ciudadana y a la consulta previa.
4. Participar de manera activa en las instancias de intercambio y diálogo entre los tomadores de decisión.
5. Organizar grupos locales de ciudadanos y coordinar con los gobiernos locales y regionales para compartir información sobre los derechos a la consulta previa, información ambiental que fortalezcan la descentralización de la gestión ambiental y el intercambio de experiencias a nivel local, regional y nacional.

## Sector privado

1. Cumplir con las normas ambientales nacionales, las guías y mejores prácticas de desempeño ambiental y social.
2. Respetar los derechos a la participación ciudadana, a la consulta previa libre e informada y el involucramiento de las comunidades locales en los procesos iniciales de decisión. Rechazar las medidas de violencia, intimidación y presión hacia líderes locales, y corrupción de funcionarios.
3. Desarrollar políticas de responsabilidad social empresarial que se sustenten en principios de transparencia, honestidad y diálogo con los actores de manera equitativa y justa.
4. Facilitar el acceso libre a la información, en especial a las comunidades que habitan las áreas de influencia directa e indirecta de los proyectos.
5. Construir espacios de diálogo e intercambio de opinión sobre los proyectos o actividades propuestas para discutir alternativas, mejorar el diseño y operación de los proyectos, monitoreo de impactos ambientales y sociales de manera participativa y transparente.
6. Cumplir con los acuerdos adoptados con las comunidades locales.

7. Buscar apoyo de centros de investigación, de la academia, personas con experiencia de las comunidades locales para discutir el diseño, operación y monitoreo de los proyectos. Estos pueden aportar a mejorar los mecanismos de gestión de los proyectos, empoderando a diferentes actores para una gestión conjunta de los recursos naturales.

## Organismos internacionales

1. Apoyar las iniciativas que mejoren las reglas de juego en la toma de decisiones, licenciamiento ambiental, planificación y diseño de proyectos.
2. Fortalecer el desarrollo y mejoramiento de los marcos legales e institucionales mediante el apoyo de normas, guías, estándares que fomenten buenas prácticas de los sistemas y procesos de decisión.
3. Exigir la aplicación de la EAE para la inversión de proyectos de gran magnitud, así como el cumplimiento de las normas nacionales y recomendaciones internacionales
4. Realizar estudios costo-beneficio de planes y programas de desarrollo que consideren los costos ambientales y sociales de las grandes inversiones.
5. Alentar la creación de espacios de diálogo equitativo, transparente y justo de los planes y programas de desarrollo.
6. Fomentar alternativas de proyectos distintos a las grandes hidroeléctricas, extracción y uso no sostenible de recursos naturales.
7. Incluir criterios ambientales, sociales, y de gobernanza ambiental en los procesos de selección de inversiones.
8. Apoyar la capacitación del personal técnico del Estado a cargo de la revisión y aprobación de estudios ambientales y de la fiscalización del cumplimiento de las normas ambientales.



# ANEXO

## La cuenca amazónica<sup>94</sup> y su importancia en el contexto de este informe

La cuenca amazónica es la selva más rica y extensa del planeta. Tiene una extensión aproximada de 5,9 millones de kilómetros cuadrados en los territorios de Brasil, Bolivia, Ecuador, Colombia, Guyana, Guyana Francesa, Surinam, Perú y Venezuela, donde viven aproximadamente alrededor de 40 millones de personas, incluyendo cerca de 1,5 millones de indígenas de 400 etnias que hablan más de 300 idiomas. Esta región alberga el 50 % de la biodiversidad del planeta, el 67,4 % de bosques tropicales, 13,3 % de sabanas tropicales, más de 30 000 especies de plantas, 3000 de peces, 950 de aves, 350 de mamíferos, entre otras riquezas de la naturaleza.<sup>95</sup> Su importancia es crítica para regular el clima del planeta por cuanto su régimen hídrico es vital para regular el equilibrio natural de la región y es uno de los más importantes sumideros de carbono y del planeta.<sup>96</sup> Se estima que los bosques de la cuenca Amazónica almacenan 123 000 millones de toneladas de carbono.<sup>97</sup>

Desde la década de 1960 se han perdido más de la mitad de los bosques tropicales del mundo<sup>98</sup> a causa de la deforestación, cambio de uso de suelos, incendios y quema de bosques, actividades extractivas y la expansión de la ganadería y agricultura intensivas. La pérdida de bosques amazónicos ha aumentado dramáticamente en los últimos 20 años, y ha llegado a perderse un 17 % de sus bosques en los últimos 50 años, en mayor parte para cultivos intensivos y ganado.<sup>99</sup> El grado de la transformación y la pérdida de bosques está aumentando de manera acelerada en los últimos años. Hacia julio del 2020 la pérdida de bosques en esta región aumentó un 9,5 % en tan solo un año.<sup>100</sup> Por lo tanto, la conservación de la cuenca amazónica es una tarea urgente e impostergable.

Comprender los problemas que enfrenta la Amazonia requiere un profundo análisis y de estudios que estimulen y orienten debates abiertos y constructivos sobre el futuro de esta importante parte del mundo. Buena parte de las presiones sobre la cuenca amazónica son potenciadas por intervenciones de los Estados, en particular el fomento de inversiones en infraestructura de transportes, generación de energía (petróleo/gas e hidroeléctricas) y esquemas de desarrollo que incentiven el cambio de uso de tierras en la Amazonia. Al mismo tiempo, todos los países en la región han adoptado normas que exigen licencias ambientales, las

94 Existen diversos criterios para delimitar la Amazonia, en este caso los límites los definimos de acuerdo con la cuenca del río Amazonas y sus tributarios. Algunas fuentes estiman el área de la Amazonia en 7,8 millones de km<sup>2</sup> (RAISG), por lo tanto, el área de la Amazonia puede variar dependiendo de los criterios de delimitación del área.

95 Amazonia en Cifras. Instituto del Bien Común.

96 Ráez-Luna, E. (2019). *La Amazonia peruana y el cambio climático*. MOCICC.

97 NOAA Research News. Deforestation, warming flip part of Amazon Forest from carbon sink to source. <https://research.noaa.gov/article/ArtMID/587/ArticleID/2778/Deforestation-warming-flip-part-of-Amazon-forest-from-carbon-sink-to-source?fbclid=IwAR3vo9Qgld1N6H8ODxnhffL3olgiHtlPeqmA58yQ4xfBFyN9ELHm2YQRoZA>.

98 Simmons, D. (2018). Yale Climate Connections Universidad de Yale, EEUU. <https://yaleclimateconnections.org/2018/09/loss-of-tropical-forests-makes-climate-change-worse/>.

99 WWF. Deforestación y degradación de bosques. <https://www.worldwildlife.org/threats/deforestation-and-forest-degradation>.

100 BBC. 30 de noviembre del 2020. Brazil's Amazon: Deforestation surges to 12 year high.

cuales requieren procesos de EIA y la presentación de EslA. En menor grado se ha aplicado la Evaluación Ambiental Estratégica, con poco o nulo resultado en la práctica.

Este documento presenta los resultados de un análisis comparativo de qué sucede en la práctica con la EIA y la EAE en los sectores transporte y energía (hidroeléctricas e hidrocarburos) en Brasil, Colombia y Perú con base en el análisis de casos en dichos países. Esperamos que este análisis aporte al entendimiento de las fortalezas y debilidades de estos instrumentos de gestión ambiental, y a fortalecer la inclusión de las poblaciones locales en los procesos de toma de decisiones en la cuenca amazónica.

**Figura 1**  
**La cuenca amazónica**



*Lu, M. (2021)*



ISBN: 978-612-4210-77-8



Una iniciativa de:



DERECHO  
AMBIENTE Y  
RECURSOS  
NATURALES

Con el apoyo de:



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA

