

LECCIONES APRENDIDAS DE PROCESOS EMBLEMÁTICOS DE CERTIFICACIÓN AMBIENTAL (ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL Y EVALUACIONES AMBIENTALES ESTRATÉGICAS) EN COLOMBIA, ECUADOR, PERÚ, BRASIL Y BOLIVIA



Una iniciativa de:



DERECHO
AMBIENTE Y
RECURSOS
NATURALES

Con el apoyo de:



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



LECCIONES APRENDIDAS DE PROCESOS EMBLEMÁTICOS DE CERTIFICACIÓN AMBIENTAL (ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL Y EVALUACIONES AMBIENTALES ESTRATÉGICAS) EN COLOMBIA, ECUADOR, PERÚ, BRASIL Y BOLIVIA

Autoras:

Tamara Lasheras De La Riva
Irene Ramos Urrutia

Editado por:

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)
Calle Cartagena Nº 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
Valeria Urbina
Gianella Guillén

Coordinación general:

Isabel López

Cita sugerida:

Lecciones aprendidas de procesos emblemáticos de certificación ambiental (Estudios de Impacto Ambiental y Evaluaciones Ambientales Estratégicas) en Colombia, Ecuador, Perú, Brasil y Bolivia. Lima: DAR, 2022. 106 pp.

Primera edición digital, setiembre del 2022.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2022-07353
ISBN: 978-612-4210-82-2

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 sus autoras y no necesariamente refleja los puntos de vista de USAID del Gobierno de los Estados Unidos.

Hecho en el Perú.



Tabla de contenido

SIGLAS Y ACRÓNIMOS	5
RESUMEN EJECUTIVO	7
1. INTRODUCCIÓN	10
1.1. Contexto y objetivos	10
1.2. Alcance	11
1.3. Metodología	20
2. REVISIÓN DE LA LITERATURA	21
2.1. Regulación de los procesos de licenciamiento ambiental en los países de la cuenca amazónica	22
2.2. Evaluación de impacto ambiental como herramienta para la gestión ambiental	25
2.3. La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) como herramienta vinculante	27
3. ANÁLISIS	30
3.1. La gobernanza de los recursos naturales en el marco de los procesos de certificación ambiental en la Amazonía	30
3.1.1. Eficacia del gobierno	30
3.1.2. La participación ciudadana en el uso de recursos naturales: descripción, avances en la normativa de países de la cuenca amazónica y cuellos de botella	38
3.1.3. Consulta y consentimiento libre, previo e informado de pueblos indígenas: descripción, avances en la normativa de países de la cuenca amazónica y cuellos de botella	46
3.1.4. Criminalización y amenaza de las personas y comunidades afectadas	49
3.1.5. Transparencia, rendición de cuentas y casos emblemáticos	50
3.2. Revisión de los requerimientos técnicos de la EIA	58
3.2.1. Vacíos de información y deficiencias en las líneas de base de los estudios de impacto ambiental	58
3.2.2. Las secciones de los EsIA dedicadas a la predicción y evaluación de impactos ambientales y sociales son superficiales, carentes de independencia y rigor técnico en el análisis	62
3.2.3. Los EsIA no abordan adecuadamente los impactos acumulativos e indirectos	64
3.2.4. Los planes de manejo ambiental, incluyendo las medidas de mitigación ambiental y social, pueden ser deficientes	67
3.2.5. Los estudios de impacto ambiental no evalúan adecuadamente los impactos sociales	69
3.2.6. Los métodos de valorización económica de la pérdida de biodiversidad son obsoletos o no se aplican debidamente	73

4. CONCLUSIONES, LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES	76
5. REFERENCIAS	82
6. ANEXO	93
ANEXO 1: Lista de personas entrevistadas	93
ANEXO 2: Mapas de ubicación de lotes o áreas de estudio	94

Siglas y acrónimos

ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales de Colombia
ANP	Áreas Naturales Protegidas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CLPI	Consentimiento libre, previo e informado
Convenio 169 OIT	Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
COSIPLAN	Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento
DAR	Derecho, Ambiente y Recursos Naturales
DIA	Declaratoria de Impacto Ambiental
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica
EGASUR	Empresa de Generación Eléctrica Amazonas Sur Sociedad Anónima Cerrada
EIA	Evaluación de impacto ambiental
EIA-d	Estudio de impacto ambiental detallado
EIA-sd	Estudio de impacto ambiental semidetallado
EsIA	Estudio de impacto ambiental
FUNAI	Fundación Nacional del Indio
GEI	Gases de Efecto Invernadero
IBAMA	Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables
IIRSA	Proyecto Integración de la Infraestructura Regional Suramérica
MAE	Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica de Ecuador
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia
MC	Ministerio de Cultura de Perú
MEER	Ministerio de Electricidad y Energía Renovable de Ecuador
MINAM	Ministerio del Ambiente de Perú

MINEM	Ministerio de Energía y Minas de Perú
MINJUSDH	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Perú
MMAYA	Ministerio de Medio Ambiente y Agua de Bolivia
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones de Perú
MRNNR	Ministerio de Recursos no Renovables de Ecuador
ODEBRECHT	Constructora Norberto Odebrecht S.A.
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIACI	Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial
RAISG	Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada
RIMA	Relatorio / Informe de Impacto Ambiental de Brasil
SEIA	Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental de Perú
SENACE	Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas de Perú
SIAC	Sistema de Información Ambiental de Colombia
SINEFA	Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental del Perú
SINIA	Sistema Nacional de Información Ambiental de Perú
SNGA	Sistema Nacional de Gestión Ambiental del Perú
SNIA	Sistema Nacional de Información Ambiental de Bolivia
SUIA	Sistema Único de Información Ambiental de Ecuador
TdR	Términos de Referencia
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (United States Agency for International Development)
VMI	Viceministerio de Interculturalidad de Perú
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza (World Wildlife Fund)

Resumen Ejecutivo

La Amazonía es un espacio muy atractivo por sus riquezas naturales y por los recursos que ofrece para su aprovechamiento en determinados sectores económicos, los cuales resultan ser el foco para las industrias extractivas y para los grandes proyectos de infraestructura, la generación de energía o habilitación vial. Sin embargo, los impactos socioambientales de estos proyectos afectan a los ecosistemas y especialmente a las comunidades que dependen de estos, lo cual tiene como punto de partida la insuficiente aplicación de los procesos de certificación ambiental y las garantías que estos procesos de gestión ambiental deben brindar previamente a la implementación de los grandes proyectos.

El presente estudio aborda el análisis de casos emblemáticos de megaproyectos de infraestructura y extractivos en Brasil, Ecuador, Colombia, Bolivia y Perú, identifica los impactos que estos generan con la finalidad de diagnosticar las debilidades y vacíos institucionales en los procesos de certificación ambiental como son la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE); de tal forma que se puedan brindar recomendaciones para una aplicación más efectiva en la región. Para ello, la asociación civil Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) proporcionó las hipótesis de trabajo potenciales en base a los cuales se estructuró la investigación. El liderazgo de DAR se fundamenta considerando su amplia experiencia en el análisis de procesos de certificación ambiental en la Amazonía y 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) y ejecutado con el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) junto a organizaciones indígenas y no gubernamentales, cuyo objetivo es aportar a la mejora de la participación de los pueblos indígenas en el desarrollo económico sostenible de la Amazonía, lograr la conservación de la biodiversi-

dad y la reducción de las emisiones por la pérdida de bosques.

El primer eje de investigación del documento está basado en el análisis de la gobernanza ambiental, en la cual se analiza la eficacia del gobierno, la participación ciudadana, la transparencia y rendición de cuentas. El segundo se refiere a los requerimientos técnicos de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y finalmente a la aplicación de las EAE en los países de estudio.

Se sistematizó y recopiló información de 10 casos emblemáticos, siendo estos: el proyecto Camisea en Perú del rubro hidrocarburos, el proyecto Corredor Vial Interoceánica Sur en Perú del rubro infraestructura vial, la EAE de la Nueva Matriz Energética Sostenible para el Perú, la EAE y prospectiva del Corredor Vial Interoceánico Sur en Perú, el proyecto vial Pasto – Mocoa en Colombia del rubro infraestructura vial, el proyecto Rurrenabaque-Riberalta en Bolivia del rubro infraestructura vial, el proyecto Inambari en Perú del rubro hidroeléctrica, el proyecto Complejo del río Madeira en Brasil del rubro hidroeléctrica, el proyecto Belo Monte en Brasil del rubro hidroeléctrica y el proyecto Coca Codo Sinclair en Ecuador del rubro hidroeléctrica.

La metodología aplicada fue del tipo cualitativa, la cual consistió en la revisión de fuentes secundarias de información de los casos emblemáticos ya mencionados, así como entrevistas a representantes de Organizaciones no Gubernamentales (ONGs); esta información fue sistematizada y analizada en gabinete. El análisis de los casos permitió identificar debilidades en la aplicación del EIA con sus individualidades en cada país y de la EAE como herramienta de gestión ambiental, ambos como instrumentos que son necesarios e imprescindibles para dimensionar los potenciales impactos socioambientales que pueden generar los proyectos y para asegurar el diseño de medidas adecuadas de prevención, mitigación y compensación.

En relación a la eficacia del gobierno se identificó que las evaluaciones de impacto ambiental tienen un lugar muy tardío en el proceso de toma de decisiones pese a ser un requisito legal que debería determinar la viabilidad ambiental. Asimismo, la presión económica es uno de los principales obstáculos para la implementación efectiva de la EIA, ya que en los países de la región se prioriza mediante declaratorias de interés nacional o también a través del llamado carácter estratégico para incentivar las inversiones, con lo cual el EIA se termina convirtiendo en un requisito burocrático limitando los procesos efectivos de evaluación ambiental y social.

Esta situación conlleva a proponer varias medidas, entre ellas: i) garantizar que la toma real de decisiones se produzca después de que se cuente con información sobre los costos y beneficios de las propuestas para el desarrollo de proyectos de infraestructura y extractivos, ii) combatir las prácticas corruptas que afectan al ambiente y a las comunidades locales a través de acciones coordinadas desde la sociedad civil y otros actores como los pueblos indígenas, iii) impulsar mecanismos para asegurar que los actores que elaboran los EsIA no sean contratados directamente por los proponentes de los proyectos y iv) un gobierno eficaz debería fomentar el cumplimiento de las garantías constitucionales y los tratados suscritos internacionalmente.

La participación ciudadana es un aspecto clave en los procesos de certificación ambiental, sin embargo, en los casos estudiados esta es muy deficiente, las audiencias o procesos terminaron convirtiéndose en un proceso de divulgación de información sobre los proyectos, en lugar de ser procesos para que el público exprese sus opiniones y ofrezca sus aportes. En muchas ocasiones se manifiesta resistencia a la aplicación del derecho a la consulta, principal demanda de los pueblos indígenas en la mayoría de los países de la cuenca amazónica.

Se sugiere asegurar que la participación pública inicie en las etapas tempranas del proceso de toma de decisiones para que las comunidades puedan ejercer una real influencia y facilitar recursos y asistencia técnica a poblaciones de incidencia di-

recta de los proyectos con el fin de reducir asimetrías en el proceso de participación, fortalecer el rol y la protección de líderes, lideresas, defensores y defensoras de los territorios en zonas donde se espera se desarrollen proyectos, así como el fortalecimiento de la participación de las mujeres.

Otro aspecto del análisis es la transparencia, los casos de estudio reflejan importantes limitaciones en el acceso y transparencia de la información. Es frecuente que la información que legalmente debía ser pública no era accesible a la población, lo que conlleva a la desconfianza. Es imprescindible asegurar la transparencia activa y garantizar el acceso a toda la información relevante en los formatos y canales adecuados e implementar canales para exigir que se sustenten los motivos por los que cierta información no es publicada por los proponentes del proyecto o las entidades que lo financian, así como la divulgación de la información desde el momento en que un proyecto está en evaluación y que se mantenga durante todo su ciclo.

Respecto a la aplicación del instrumento EsIA, se encontró que estos se limitan a ser descriptivos, suelen ser incompletos, técnicamente deficientes y no comprenden todos los aspectos necesarios para una toma de decisión debidamente informada. Las políticas y regulaciones son a menudo regionales o nacionales y no reconocen la dinámica del sistema transfronterizo, por lo que descuidan consideraciones importantes, como los derechos, los valores sociales y culturales, y el acceso a los recursos en ese nivel.

Se recomienda lo siguiente:

- ▶ Desarrollar los EsIA con el suficiente tiempo para proporcionar una evaluación rigurosa que tenga la capacidad de detener un proyecto si se considera que este no cuenta con las garantías necesarias para no dañar al ambiente y a la población.
- ▶ Asegurar que los requisitos formales en los EsIA sean más específicos y sólidos, mejorando los términos de referencia (TdR).
- ▶ Considerar e identificar los impactos indirectos, acumulativos y sinérgicos de manera previa al inicio del proyecto.

- ▶ Promover que los resultados de los EsIA sean revisados por expertos independientes que garanticen la imparcialidad de sus aportes y opiniones.
- ▶ Promover una mejor articulación entre actores para la gestión ambiental a través de medidas de monitoreo que involucren a las comunidades, los pueblos indígenas y la sociedad civil.
- ▶ Asegurar que las compensaciones a los afectados sean suficientes, diseñar mecanismos pertinentes de distribución de beneficios y compensaciones, que consideren la afectación diferenciada de hombres y mujeres, y consideren a la población en mayor situación de vulnerabilidad.

Finalmente, se analizó la aplicación de la EAE en los países de la cuenca amazónica, estas aún no han logrado contribuir de forma significativa a la generación de consensos ni una visión de desarrollo común, aún son pocos los países que han legislado sobre esta herramienta. Se propone identificar la institución del Estado a cargo de dirigir y monitorear el cumplimiento de las recomendaciones planteadas por las EAE para hacer cumplir sus recomendaciones multisectorialmente. Además, realizar un estudio sobre el nivel de cumplimiento de las EAE por país, para identificar su influencia institucional, ambiental y social, así como su efectividad como instrumento de gestión ambiental.

Las recomendaciones descritas buscan contribuir a la mejora de los procesos de certificación ambiental y fortalecer capacidades de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas para la defensa de sus derechos e intereses en el marco de la implementación de los mencionados proyectos. Mejorar la eficacia de los gobiernos, fomentar la participación ciudadana efectiva, garantizar la transparencia de información y una mejor implementación de los instrumentos de EIA y EAE serán necesarios para ello.

1. Introducción

1.1. Contexto y objetivos

Una de las problemáticas actuales que viene transformando la región amazónica es la promoción, por los Estados, de políticas de crecimiento económico basadas en la explotación a gran escala de recursos naturales. Ello ha devenido en un auge, sin precedentes en las últimas décadas, de la planificación y operación de megaproyectos de infraestructura y extractivos, incluyendo la explotación minera, de petróleo y gas, represas hidroeléctricas, carreteras y proyectos de dragado de ríos.

La magnitud de los impactos socioambientales generados por estos megaproyectos en la Amazonía es alta. Esta situación viene ocasionando la pérdida y degradación de sus bosques y ecosistemas. Asimismo, los pueblos indígenas, actores clave en los esfuerzos de conservación y gestión sostenible de los recursos naturales, están entre los grupos sociales más afectados con respecto a la garantía de sus derechos individuales y colectivos.

A pesar de que existe diversa normativa, así como mecanismos y herramientas de gestión ambiental con la finalidad de prevenir y mitigar los citados impactos durante el diseño y operación de los proyectos de infraestructura o extractivos, aún existen ingentes retos para garantizar su cumplimiento efectivo, y con ello, su propósito. Como se explicita más adelante, diversos informes dan cuenta de la existencia, aún, de distintos vacíos y deficiencias en el marco de la implementación de los sistemas nacionales de EIA. Esta realidad, además de no permitir la garantía de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, viene generando una creciente falta de credibilidad en dichos sistemas y un mayor nivel de conflictividad social en nuestros países.

El presente documento está estructurado en cuatro secciones. La primera de ellas aborda la introducción, explicitando los objetivos, el alcance y la metodología del estudio —centrado en la revisión de información secundaria— así como en entrevistas con actores claves. La segunda sección presenta una revisión de la literatura con el fin de analizar el auge de los megaproyectos de infraestructura o extractivos en Brasil, Ecuador, Colombia, Bolivia y Perú y los impactos que estos generan. Tras plasmar el contexto general, se incluye una revisión de los principales debates existentes vinculados con los procesos de la EIA como herramienta para la gestión ambiental y se analiza, de manera general, información sobre los avances normativos en algunos países de la cuenca amazónica.

La tercera sección incluye el análisis de la investigación a través de tres elementos fundamentales. En primer lugar, se analizan cuestiones relacionadas con la gobernanza de los recursos naturales en el marco de la certificación ambiental, incluyendo la eficacia del gobierno, la voz, la participación ciudadana, así como la transparencia y rendición de cuentas. En segundo lugar, se realiza una revisión de algunas problemáticas en el marco de los requerimientos técnicos de los EIA. En tercer lugar, se examina la EAE en los países de estudio, considerando las tendencias y su papel en la región, así como sus principales limitantes.

Finalmente, la última sección presenta una serie de lecciones aprendidas y recomendaciones identificadas a partir del análisis, las cuales buscan contribuir a la mejora de los procesos de certificación ambiental, así como al fortalecimiento de capacidades de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas para la defensa de sus derechos e intereses en el marco de la implementación de los mencionados proyectos.

1.2. Alcance

Como se ha mencionado, con miras a abordar las principales problemáticas identificadas, el presente estudio tomó como hipótesis las brindadas por DAR, en base a las cuáles se recopiló la información existente sobre el conjunto de casos emblemáticos vinculados con proyectos extractivos y de infraestructura en los países de Brasil, Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú.

Para ello, se establecieron una serie de criterios con el fin de definir los proyectos incluidos en el análisis. En concreto, se consideraron casos que cumplen con lo siguiente:

- ▶ Que sean proyectos de infraestructura o energía (gas, petróleo o grandes hidroeléctricas).
- ▶ Que sean proyectos que se encuentren operando, que hayan culminado el proceso de certificación ambiental, o que cuenten al menos con un EslA elaborado.
- ▶ Que sean proyectos que hayan generado o puedan generar impactos negativos ambientales o sociales significativos, especialmente, en los integrantes de pueblos indígenas y el ecosistema amazónico.
- ▶ Que sean proyectos cuya concepción inicial sea de importancia referencial por la atención captada en espacios académicos.

Para tal efecto, se utilizan las definiciones de impacto ambiental e impacto social contenidas en la “Guía para la identificación y caracterización de impactos ambientales”, aprobada mediante Resolución Ministerial N.º 455-2018-MINAM en Perú. De esta manera, se entiende como *impacto ambiental* a la alteración significativa del ambiente, de sus sistemas naturales y transformados y de sus recursos provocada por acciones humanas; en tanto que el *impacto social* será aquel que tienen la posibilidad de alterar o modificar directa o indirectamente la vida de las personas. En este último caso, los impactos pueden ser sociales (cambios en la dinámica sociocultural, saturación de servicios públicos, cambios en los roles de género, etc.), económicos (transferencias de canon,

ingresos y acceso al empleo, etc.), o socioambientales (cambios en la cantidad de especies de flora y fauna usadas por la población, reducción o incremento de la cantidad de agua, etc.) (MINAM, 2018). Este estudio sirve como un punto de partida para el desarrollo de futuras investigaciones más amplias, porque presenta un panorama general de los procesos de certificación ambiental existentes en la región:

Cuadro 1. Casos emblemáticos

Nombre del proyecto	Tipo	Descripción general / objetivo	Locación	Inicio - estatus	Proponente	Financista	Principales impactos / resultados
Proyecto Camisea	Hidrocarburos	El Programa de Exploración y Desarrollo en el Lote 88 (Proyecto Camisea) se inició en la década de 1980 y comprende la explotación, transporte y distribución de gas. El Lote 88 se encuentra superpuesto a la zona de amortiguamiento del Parque Nacional del Manu y a la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros, ubicada en los distritos de Echarate y Sepahua, provincias de La Convención y Atalaya, regiones de Cusco y Ucayali. En 2012 el Ministerio de Energía y Minas de Perú (MINEM) aprobó el EIA para la Ampliación del Programa Exploración y Desarrollo en la Locación San Martín Este del Lote 88. En 2014, luego de más de un año y con diversas críticas, se aprobó el EIA para realizar sísmica 2D, sísmica 3D, dieciocho pozos exploratorios en las locaciones San Martín Norte, Kimaro Este, Kimaro Oeste, kimaro Centro, Armihuari Sur, Armihuari Norte y línea de conducción San Martín Este-San Martín 3 (Gamboa, 2014).	Perú. El Lote 88 se ubica en el distrito de Echarate, provincia de La Convención, región Cusco.	Actualmente se encuentra operativo. Los contratos fueron firmados en diciembre de 1999 y las actividades de explotación empezaron en agosto de 2004.	Consorcio Camisea, liderado por Pluspetrol Perú Corporation con participación de Hunt Oil Company, SK Corporation, sucursal peruana y Tecpetrol del Perú.	En el financiamiento participó el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).	Entre los principales impactos y riesgos ambientales y sociales de las actividades de explotación del yacimiento (onshore) se encuentran: contaminación del agua, ruido, aumento del tráfico fluvial, riesgos de erosión del suelo, manejo y disposición final de residuos tóxicos y efluentes industriales; impactos a las comunidades indígenas del Bajo Urubamba, en particular a indígenas en aislamiento voluntario en la reserva de Nahua-Kugapakori, impactos en la salud o cambios en el estilo de vida o costumbres; falta de adecuada compensación para impactos por el uso de la tierra, posibles conflictos sociales entre trabajadores y comunidades locales; generación de polvo y emisiones contaminantes por movimiento de la tierra, e impactos por el incremento del transporte aéreo y fluvial de personal y materiales, así como por el aumento de la delincuencia, y la generación de conflictos entre las propias CCNN del área por su participación en las actividades o recepción de beneficios.

Nombre del proyecto	Tipo	Descripción general / objetivo	Locación	Inicio - estatus	Proponente	Financista	Principales impactos / resultados
Proyecto Corredor Vial Interoceánica Sur (tramos 2, 3 y 4).	Infraestructura vial	El proyecto Corredor Vial Interoceánica Sur (tramos 2, 3 y 4) consistía en la construcción y rehabilitación de 2585,66 km de carretera dividida en cinco tramos en ocho departamentos del macrorregión sur peruana. Al tramo 2 le corresponden 649 km, al tramo 3, 403 km y al tramo 4, 306 km.	Perú. Distritos de Arequipa, Apurímac, Ayacucho, Cusco, Ica, Madre de Dios, Moquegua y Puno.	En 2005 se suscribieron los contratos de concesión (la empresa construye y financia la infraestructura, se encarga de su operación por un tiempo determinado y, finalmente, entrega la infraestructura al Estado). Los tramos fueron construidos entre 2006 y 2008 (Cueto et al., 2010).	Los tramos 2 y 3 corresponden al consorcio Concesionario Interoceánico Sur (concesionaria del Proyecto Integración de la Infraestructura Regional Suramérica-IIRSA Sur) conformado por Constructora Norberto Odebrecht (ODEBRECHT), Graña y Montero, JJC Contratistas Generales (Bravo, 2013). Al tramo 4 le corresponde el Consorcio Intersur, conformado por Andrade Gutierrez, Construccoes e Comercio Camargo Correa, Constructora Queiroz Galvao.	En el financiamiento participó el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).	Los impactos posibles más graves son: el impacto sobre los pueblos indígenas en aislamiento voluntario que están siendo presionados por invasores en territorios cada vez menores y superpuestos; el avance caótico, ambiental y socialmente destructivo de la explotación de oro, y el incremento de los conflictos por la tierra y su uso (Dourojeanni, 2006); fragmentación de los ecosistemas; aumento del riesgo de deforestación para fines agropecuarios; tala ilegal; pérdida de la biodiversidad; aumento de los riesgos de invasión de áreas naturales protegidas (ANP); incremento de la contaminación de los cuerpos de agua por aumento de la carga de sólidos en suspensión (runoff); aumento de procesos de erosión a inundaciones y las actividades de narcotráfico y tráfico de personas, entre otros (Mercedes, 2020).

Nombre del proyecto	Tipo	Descripción general / objetivo	Locación	Inicio - estatus	Proponente	Financista	Principales impactos / resultados
EAE de la Nueva Matriz Energética Sostenible para el Perú (NUMES).	EAE	<p>La NUMES es una propuesta de instrumento de gestión ambiental impulsada como uno de los pilotos de matriz energética en Sudamérica. Su finalidad era apoyar al MINEM en la formulación de políticas sectoriales de energía, la adecuación de políticas sectoriales, la adecuación del marco regulatorio y servir como marco de referencia a los actores del sector energético. Complementariamente se consideró necesaria la elaboración de un instrumento de gestión ambiental como la EAE. Ambos documentos se proyectaron hasta el año 2040 (R. García Consultores, Arcan Ingeniería y Construcciones y Cenergía, 2012).</p> <p>La NUMES propuso tres planes: biocombustibles, energía renovable y Plan Energético Nacional. La EAE de la NUMES se enfocó en el Plan Energético Nacional. Su objetivo era identificar y analizar los potenciales impactos socioambientales de los diferentes escenarios considerados en la matriz energética, con la finalidad de sustentar la toma de decisiones gubernamentales (Alzamora, 2016).</p>	Nacional, Perú.	<p>En la NUMES se diseñó un escenario energético que se distribuía en 40 % gas, 40 % petróleo y 20 % energía renovable. Bajo ese escenario se formularon veinte proyectos, de los cuales hasta el 2016 solo se encontraba en ejecución el Proyecto de la Central Hidroeléctrica Chaglla.</p> <p>El informe final del EAE de la NUMES se presentó el 2012, pero no ha sido aprobado.</p>	MINEM.	BID y fondos del Estado peruano.	<p>El MINEM aprobó los procesos de participación ciudadana con el visto bueno del BID. Se realizaron talleres de información y validación, pero no se consideró la viabilidad que pudieran tener luego de las consultas previas.</p> <p>Por otro lado, la EAE contenía mucha información cuantitativa, pero no desarrollaba las acciones a seguir para lograr esos resultados. Asimismo, si bien el MINEM y el BID elaboraron los TdR del concurso público internacional y realizaron la convocatoria, no hubo TdR donde se establecieran los contenidos mínimos de la EAE (Alzamora, 2016).</p>

Nombre del proyecto	Tipo	Descripción general / objetivo	Locación	Inicio - estatus	Proponente	Financista	Principales impactos / resultados
EAE y prospectiva del Corredor Vial Interoceánico Sur. Tramos 2, 3 y 4.	EAE	La EAE y Prospectiva del Corredor Vial Interoceánica Sur (tramos 2, 3 y 4) tuvo por objetivo identificar, analizar y prevenir los impactos ambientales y sociales que pudiera generar la decisión de aprobar o modificar Políticas, Planes y Programas (PPP) de carácter nacional, regional y local con incidencia en el ámbito geográfico del Corredor Vial Interoceánico Sur, así como realizar recomendaciones de mejora de las actuales PPP de implicancia ambiental y social en el ámbito de las regiones involucradas.	Perú. Cusco, Madre de Dios y Puno. Sin embargo, las recomendaciones de mejora presentan un alcance nacional e internacional.	El informe final se presentó el 2009, pero no ha sido aprobado.	Grupo de Estudios Ambiente y Sociedad / Ministerio del Ambiente de Perú (MINAM) / Ministerio de Transportes y Comunicaciones de Perú (MTC).	En el financiamiento participó el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).	Permitió analizar temas de políticas y planes asociados al proyecto de la Interoceánica Sur; sin embargo, una lección aprendida es que los EAE deben tener un carácter preventivo y no elaborarse después de la aprobación del proyecto de desarrollo. Se realizaron dos rondas de talleres de consulta, validación y capacitación con participación de representantes de gobiernos regionales y municipalidades, sociedad civil y pueblos indígenas. Se centró en los impactos indirectos, dejando de lado a los impactos acumulativos y sinérgicos (Alzamora, 2016).

Nombre del proyecto	Tipo	Descripción general / objetivo	Locación	Inicio - estatus	Proponente	Financista	Principales impactos / resultados
Proyecto Vial Pasto-Mococa	Infraestructura vial	La carretera Pasto-Mococa tiene una longitud de 45,6 km, es uno de los tramos del Corredor Intermodal de transporte del Amazonas, de occidente a oriente, desde el municipio de Tumaco, departamento de Nariño (costa del océano Pacífico, Colombia) hasta Belén de Pará (costa del océano Atlántico, Brasil). Se busca mejorar las especificaciones técnicas de la carretera Pasto-Mococa, a través de pavimentar y rectificar la vía actual (de la década de 1930) y mejorar el alineamiento horizontal y vertical, a través de la construcción de variantes por un total de 74 km. Para ello se requiere la construcción de las variantes San Francisco-Mococa, reduciendo la longitud de la vía de 78 a 47 km, Encano-Santiago, reduciendo la longitud de la vía de 30 a 27 km y Pasto-Encano, reduciendo la longitud de la vía de 20 a 19 km. Las especificaciones técnicas de la vía Pasto-Mococa incluyen la ampliación de la calzada a 7,5 m, bermas de 1,8 m y la reducción de curvaturas para alcanzar velocidades de diseño promedio de 60 km/h (Corredor vial Tumaco-Pasto-Mococa-Puerto Asís, s.f.; Corredor Vial Pasto-Mococa variante San Francisco-Mococa, 2009).	Colombia, municipio Pasto, departamento Nariño, municipio Mococa, departamento de Putumayo.	Se encuentra operativa. El tramo 1: Pasto-Encano, inició su ejecución en junio de 2008 y terminó en diciembre de 2009; el tramo 2: Encano-Santiago-San Francisco, inició su ejecución en diciembre de 2007 y concluyó en diciembre de 2010; el tramo 3: San Francisco-Mococa, inició su ejecución en diciembre de 2007 y concluyó en diciembre de 2010 (Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010. Información básica y estratégica para apoyar el proceso de gestión intensiva del proyecto: Carretera Pasto-Mococa, 2005).	Consorcio Vial del Sur, Integrado por: SONACOL, CASS Constructores & CIA, CSS Constructores, Construcciones El Cóndor, LATINCO y HB Estructuras Metálicas (periódico Kminos, 2013).	Colombia (Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía - CORPOAMAZONIA, Instituto Nacional de Vías - INVIAS y el Banco Interamericano de Desarrollo - BID (Corredor Vial Pasto-Mococa variante San Francisco-Mococa, 2009; (Periódico Kminos, 2013).	Efectos acumulativos adversos sobre la biodiversidad, incremento de los niveles de actividad económica regional, afectación a la Reserva Forestal protectora de la cuenca alta del río Mococa, la parte de las cuencas de los ríos Blanco, Pepino, Rumiyo, Titingará y Caquetá previstos en la ampliación de la reserva (deforestación, fragmentación del ecosistema, incremento del uso y ocupación inadecuada del suelo de la reserva, erosión y eventos de remoción en masa dada la susceptibilidad morfodinámica de la zona, contaminación hídrica, extracción de especies de flora y fauna, aumento de las actividades mineras, deterioro de la capacidad de control y vigilancia de las áreas protegidas), aumento de la población y de actividades no sostenibles en la reserva, expectativas y conflictos sociales en las comunidades a lo largo del corredor vial, aumento de accidentes viales graves, ahuyentar especies en el derecho de vía y efecto barrera para la fauna terrestre, inestabilidad del terreno por la excavación de las obras, migración, aumento de la accesibilidad a la zona de reserva que facilita actividades extractivas de los recursos de la misma (Corredor Vial Pasto-Mococa variante San Francisco-Mococa, 2009), entre otros.

Nombre del proyecto	Tipo	Descripción general / objetivo	Locación	Inicio - estatus	Proponente	Financista	Principales impactos / resultados
Proyecto Rurrenabaque-Riberalta	Infraestructura vial	<p>El tramo Rurrenabaque-Riberalta tiene una longitud aproximada de 508,07 km (informe del Estado actual del proyecto, 2018).</p> <p>Forma parte del proyecto carretero Corredor Norte, que a su vez es parte de la cartera de proyectos del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), denominado "Carretera Guayamerín-Riberalta/Yucumo-La Paz". El objetivo es permitir la vinculación de Bolivia con la red de carreteras de Brasil, específicamente, con el Estado de Rondonia (al norte de Bolivia). Se complementa con el tramo Patacamaya-Tambo Quemado, conformando una alternativa de salida al océano Pacífico (puertos de Arica e Iquique en Chile); asimismo, forma parte del corredor total desde Desaguadero (frontera con el Perú) hasta Guayamerín (frontera con Brasil) (Ficha de Proyecto Carretera Guayamerín-Riberalta/Yucumo-La Paz, s.f.).</p>	Bolivia, departamento Beni, provincias Vaca Diez, Yacuma y Ballivian.	El contrato se suscribió en agosto de 2014 y tenía una duración de 57 meses (marzo de 2020). Hasta mayo de 2018 oficialmente se reportaba como avance físico el 13,79 % y como avance financiero el 40,66 % (Informe del Estado actual del proyecto, 2018). En diciembre del 2019 la obra ya llevaba cinco años, pero solo tenía un 20 % de avance físico y 56 % de avance financiero (Amurrio, 2019).	China Railway Construction Corporation (International Limited).	Eximbank China y Gobernación de Beni (Bolivia).	Ahora que la empresa ejecutora es china, se cuenta con poca información. Cuando inicialmente se preveía que se trataría de un préstamo del BNDES, se identificó que la propuesta de proyecto podría generar los siguientes impactos socioambientales: expansión de la frontera agrícola, intensificación de la explotación de recursos maderables, conflictos por titulación pendiente de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO), contaminación por minería fluvial, pérdida de la castaña, ganadería extensiva, conflicto por el cambio de uso de suelos, aculturación de los pueblos indígenas, colonización, colonización en áreas protegidas Cotapata, Pilon Lajas y Madidi, daño a la economía local, cacería legal de fauna silvestre, deforestación (Molina y Gómez, 2014).
Proyecto Inambari	Hidroeléctrica	El proyecto hidroeléctrico Inambari comprende la construcción de una represa de 203 metros de altura, una central hidroeléctrica de 2200 Mw y la construcción de una línea de transmisión de 500 kv y de 810 km para exportar la energía que se uniría con hidroeléctricas en el río Madeira (Brasil).	Perú. Su ubicación se proyectaba en los distritos de Camanti (Cusco), Inambari y Huepetue (Madre de Dios), Ayapata y San Gabán (Puno).	Actualmente el proyecto se encuentra archivado, al declararse en abandono la ejecución de su plan de participación ciudadana (Resolución Viceministerial N° 071-2011-MEM/VME).	Consorcio brasileño de Empresa de Generación Eléctrica Amazonas Sur Sociedad Anónima Cerrada (EGASUR), conformado por Electrobras, Furnas y OAS, que solicitó una concesión temporal para revisarlo y actualizarlo.	El caso está enmarcado dentro del Acuerdo Energético Perú-Brasil (que es un acuerdo de exportación de electricidad). Estaría financiado por el BNDES y CAF.	Los principales impactos serían el desplazamiento de al menos 4000 personas de 65 poblados a causa de la inundación de más de 350 km ² , los cambios en los sistemas fluviales de la cuenca del río Inambari se vinculaban con la alteración del régimen del río bloqueado por la represa; la inundación de una gran extensión de tierras con abundante biodiversidad, lo que aumentaría la emisión de GEI (metano y dióxido de carbono) generado por el embalse y la muerte del bosque inundado, entre otros.

Nombre del proyecto	Tipo	Descripción general / objetivo	Locación	Inicio - estatus	Proponente	Financista	Principales impactos / resultados
Proyecto Complejo del río Madeira (proyecto Santo Antônio y Jirau)	Hidroeléctrica	El Proyecto Complejo del río Madeira es un proyecto clave del Eje Perú-Brasil-Bolivia de la iniciativa para la Integración del IIRSA. Consiste en la construcción de dos grandes represas en el río Madeira: la Central Hidroeléctrica de Jirau, con una potencia eléctrica instalada de hasta 3300 MW, y la Central Hidroeléctrica de Santo Antônio, de 3150 MW. El objetivo es generar energía para la región y para el sistema interconectado brasileño.	Brasil, estado de Rondonia.	Actualmente se encuentran en funcionamiento. Las centrales de Santo Antônio y de Jirau concluyeron su instalación en diciembre y noviembre del año 2016, respectivamente.	Las hidroeléctricas del Complejo forman parte desde 2007 de las mega infraestructuras contempladas en el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) de Brasil. En diciembre de 2007, el proyecto de Santo Antônio fue adjudicado al consorcio de la empresa Santo Antônio Energia (SAESA), una filial enteramente controlada por Madeira Energia (MESA), compuesta por ODEBRECHT, Furnas, Andrade Gutierrez, Cemig y Fundo de Participações (FIP), con Santander y Banif como accionistas. La central hidroeléctrica Jirau fue desarrollada por Energia Sustentável do Brasil, entidad formada por Gaz de France Suez, Mitsui, Eletrsol y Chesf.	En diciembre del 2008, la directiva del BNDES aprobó el financiamiento para construir la Central Hidroeléctrica de Santo Antônio y la de Jirau.	Entre las principales afectaciones ambientales destacan las alteraciones de la fauna acuática del río Madera, Mamoré y tributarios de la margen izquierdo con posible reducción o desaparición de diversas especies de peces migratorios. Asimismo, se observan impactos en la elevación de los niveles de los ríos Madera e Abuná, a causa de los remansos acrecentados por el lago de Jirau agravado progresivamente por la sedimentación de arena en la entrada del reservorio, así como el crecimiento de áreas cubiertas por agua en territorio boliviano, con mayores desbordes en las vías fluviales. En el aspecto social, existen afectaciones que incluyen la invasión de tierras en la franja de frontera como consecuencia de su valorización.

Nombre del proyecto	Tipo	Descripción general / objetivo	Locación	Inicio - estatus	Proponente	Financista	Principales impactos / resultados
Proyecto Belo Monte	Hidroeléctrica	El proyecto hidroeléctrico de Belo Monte, situado al margen del río Xingu, en Brasil, con una potencia máxima de 11 233 megavatios, es el segundo complejo de represas hidroeléctricas más grande de Brasil y el cuarto más grande del mundo por capacidad instalada, detrás de la presa de las Tres Gargantas y la presa Xiluodu en China y la presa brasileño-paraguaya de Itaipu. Considerando las oscilaciones del caudal del río, la generación de capacidad mínima garantizada de la presa de Belo Monte sería de 4571 MW, 39 % de su capacidad máxima.	Brasil, estado de Pará.	La represa comenzó a operar en mayo de 2016, aunque no en toda su capacidad. Se encuentra completamente operativa desde noviembre de 2019 con la instalación de su 18a turbina.	La concesión se adjudicó en 2010 al consorcio Norte Energía, iniciando su construcción en el 2011. El contrato para la operación de Belo Monte tiene una duración de 35 años. Norte Energía es un consorcio constructor compuesto por Eletro-norte, Neenergia, Cemig, Light, J Malucelli Energia, Vale y Sinobras.	La financiación se logró, por medio de un conjunto de préstamos del BNDES en la mayor operación aprobada para una sola empresa en la historia de Brasil.	Para su construcción se necesitó inundar 478 kilómetros cuadrados de selva. A pesar de no anegar toda la tierra indígena, causó el desvío de cerca del 80 % de las aguas del río Xingú, reduciendo drásticamente el régimen hidrológico a lo largo de aproximadamente 100 km de Vuelta Grande del Xingú (VGX). Como resultado, se creó una zona de eterna sequía en la VGX que afectó directamente a los pueblos indígenas de las TI (Tierras Indígenas) Arara de Vuelta Grande y Paquicamba así como a los ribereños, pescadores y otras poblaciones locales que dependen del río para sobrevivir, como resultado de los profundos impactos sobre la calidad del agua, la pesca, las actividades agroextractivas y las condiciones del transporte fluvial. La falta de condiciones ambientales mínimas de supervivencia implicó el desplazamiento de los pueblos indígenas, acción que se encuentra prohibida por la Constitución Federal.
Proyecto Coca Codo Sinclair	Hidroeléctrica	La Central Hidroeléctrica Coca Codo Sinclair aprovecha el potencial de los ríos Quijos y Salado que forman el río Coca. Fue anunciada como la más grande central hidroeléctrica de Ecuador y la principal. Genera 1500 MW, lo que representa el 35 % de la electricidad del país.	Ecuador, provincias de Napo y Sucumbios, cantones El Chaco y Gonzalo Pizarro.	Actualmente se encuentra activa. Su construcción inició en julio de 2010 y se inauguró en noviembre de 2016.	La obra fue construida por la empresa china Sino-hydro, fiscalizada por un consorcio mexicano liderado por la Comisión Federal de Electricidad de México y actualmente es operada por la Empresa Pública Estratégica Corporación Eléctrica del Ecuador, a través de una Unidad de Negocio específica para el complejo Coca Codo Sinclair.	El financiamiento lo otorgó a través de un préstamo el banco chino Eximbank.	Entre los principales impactos sociales y ambientales destaca la inundación de la tierra para formar el embalse, y la alteración del caudal de agua, aguas abajo. Estos efectos ejercen impactos en los suelos, la vegetación, la fauna y las tierras silvestres, la pesca, el clima y la población humana del área. Además, se produjo una presión y deterioro de ecosistemas hídricos y terrestres, incluyendo la afectación a la cascada San Rafael, colonización por vías de penetración y tráfico de tierras en bosque remanentes, presión sobre centros poblados e infraestructura para prestación de servicios básicos, mano de obra no calificada, subcontratada y con salarios bajos entre otros.

1.3. Metodología

La investigación se realizó entre los meses de junio y diciembre del año 2020 a través de una metodología cualitativa que incluyó: (i) el análisis de literatura a partir de fuentes secundarias de información, y (ii) entrevistas semiestructuradas a catorce académicos, investigadores y representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG) de Brasil, Colombia, Ecuador, el Perú y los Estados Unidos. Asimismo, desde enero del 2021 a enero del 2022 su contenido ha recibido aportes y validaciones de los socios del proyecto “Amazonía Indígena: Derechos y Recursos” (AIRR).

1) Análisis de fuentes secundarias de información

El análisis secundario se basó en la investigación de gabinete (*desk research*), a través de la sistematización y análisis de literatura referente a: (i) (los casos emblemáticos de certificación ambiental EIA/EAE seleccionados, y (ii) los sistemas nacionales de evaluación ambiental en los países previamente mencionados. Esta literatura consideró documentos de análisis provenientes de organizaciones de sociedad civil; normativa y materiales técnicos oficiales de instituciones públicas; *papers* académicos e investigaciones de universidades y centros de investigación; así como noticias de medios nacionales e internacionales relevantes.

2) Entrevistas semiestructuradas

Asimismo, se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas a actores clave identificados (ver listado en el anexo 1), quienes han realizado investigaciones y estudios sobre algunos de los procesos emblemáticos seleccionados o sobre los sistemas nacionales de evaluación ambiental en el Perú, Brasil y Colombia.

Los participantes fueron entrevistados formalmente, utilizando una combinación de preguntas cerradas y abiertas para profundizar en sus percepciones, expectativas y experiencias.

2. Revisión de la literatura

La cuenca del Amazonas comprende el bosque tropical más grande del mundo, abarca 5,5 millones de km² y representa aproximadamente al 40 % de las selvas tropicales y, posiblemente, al 40 % de todas las especies existentes (Hansen *et al.*, 2013, en Ritter *et al.*, 2017). De esta manera, la Amazonía proporciona servicios ambientales esenciales, como el mantenimiento de la biodiversidad, el ciclo del agua y las reservas de carbono (Fearnside, 2008).

Sin embargo, desde las últimas décadas, la cuenca amazónica está experimentando una fase sin precedentes de planificación y construcción de grandes obras de infraestructura y extracción de recursos naturales que incluye la explotación minera, petrolera y de gas, represas hidroeléctricas, carreteras y proyectos de dragado de ríos. Radcliffe (2007) señala que la mayoría de las prioridades y proyectos de inversión en América Latina ha sido moldeada por la teoría, interpretación e implementación de un modelo de desarrollo enfocado en el crecimiento económico. Así, esta ola de megaproyectos ha venido siendo impulsada por el sistema capitalista mundial y su búsqueda de recursos¹.

La Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (RAISG) señala en sus mapas y estudios que el 68 % de las tierras indígenas y Áreas Naturales Protegidas (ANP) en las nueve naciones que abarcan la región amazónica² están bajo presión por carreteras, minería, represas, perforaciones petroleras, incendios forestales y deforestación (RAISG, 2018). De los 6345 territorios indígenas ubicados en los países amazónicos

analizados³, 2042 —es decir el 32 %— están amenazados o presionados por al menos dos tipos de actividades vinculadas con proyectos de infraestructura o extractivos, mientras que 2584 (41 %) al menos por uno, y únicamente el 8 % está libre de amenaza o presión. En la misma línea, hasta el año 2018, los gobiernos amazónicos habían construido más de 136 000 kilómetros de carreteras, de los cuales 26 000 se encuentran dentro de ANP y 9100 kilómetros en territorios indígenas (RAISG, 2018).

Esta superposición de intereses sobre un mismo territorio tiene como origen las múltiples fronteras en expansión que han fomentado la transformación socioeconómica y ambiental de la Amazonía. De esta manera se han ido expandiendo las fronteras de la explotación de recursos y la llegada de nuevos actores económicos y sociales en la región. Little presenta una revisión rápida de las fronteras de la Amazonía: la frontera de hidrocarburos en Ecuador, Perú y Colombia; la aurífera en Madre de Dios, Perú; la de soya en Mato Grosso, Brasil; la de la palma *dendezeiro* en Pará, Brasil; la de carbón de leña en Maranhão, Brasil, entre otras fronteras mineras, agrícolas, pecuarias y pesqueras dispersas en la región amazónica (2013, p. 28).

Dicha superposición ha venido causando enormes impactos socioambientales en el territorio y la población⁴. Asimismo, tiende a generar conflictos sociales fruto del ingreso a territorios por grupos externos, y de disputas en torno al acceso y explotación de los recursos naturales (Little,

1. Al respecto, Little indica que los principales *commodities* globales han experimentado un aumento de 147 % en su precio real desde inicios de este siglo (2013, p. 28). En la misma línea, de acuerdo con Little (2013), hasta el año 2030, en el mundo se podrían alcanzar hasta 3000 millones de consumidores generales de clase media adicionales, en su mayoría procedentes de China e India.

2. Brasil, Venezuela, Colombia, Bolivia, Perú, Ecuador, Guyana, Surinam y Guyana Francesa.

3. Brasil, Venezuela, Colombia, Bolivia, Perú, Ecuador, Guyana, Surinam y Guyana Francesa

4. La Amazonía es un ecosistema frágil, por lo que alteraciones relativamente pequeñas pueden generar impactos importantes (Brown, 2020; Novoa, 2020). En ese sentido, la magnitud de los impactos socioambientales generados por los megaproyectos es alta como consecuencia del número, tamaño y alcance de este tipo de proyectos, así como la gran inversión de capitales en ellos (Little, 2013).

2013)⁵. Muchos de estos procesos se desarrollan en áreas de difícil acceso donde la presencia del Estado es débil, dando lugar a escenarios de violencia y mayor pobreza. Los pueblos indígenas se sitúan entre los grupos que más han sufrido con esta expansión de fronteras, que da continuidad a procesos históricos de etnocidio e invasión de territorios (Little, 2013, p. 28) y de los recursos naturales que necesitan para sobrevivir⁶. Como resultado, la premisa extractivista de acumulación y crecimiento económico ha sido y es a menudo cuestionada por la población.

Así, la cuenca de la Amazonía es un área relevante que enfrenta retos urgentes. Como se ha visibilizado, esta incluye a un conjunto de actores con dinámicas que interactúan entre sí. Figallo y Vergara (2014) destacan que esta interacción, en la mayoría de los casos, se desarrolla de forma desordenada como respuesta a desafíos y problemas de corto plazo, sin incluir dinámicas más amplias y de largo aliento. Gómez (2002) alerta que este proceso no cuenta con información adecuada para saber cuál es la mejor manera de manejarse en el espacio, lo que viene dando lugar a un desequilibrio territorial y a un proceso de degradación ambiental (Gómez, 2002, en Figallo y Vergara, 2014, p. 79). Ello destapa un problema de fondo que refleja la inexistencia de una visión conjunta de desarrollo para la Amazonía. Por el contrario, existe un desorden de iniciativas de “desarrollo” sin que se tenga un consenso de qué es lo que se quiere. Como resultado, Figallo y Vergara destacan la importancia de ordenar el territorio e identificar qué áreas son las que se

debe proteger, por dónde deben expandirse los pueblos indígenas amazónicos, de dónde se deben sacar los recursos y hasta qué punto (2014, p. 79).

2.1. Regulación de los procesos de licenciamiento ambiental en los países de la cuenca amazónica

En los países de la cuenca amazónica ha existido la tendencia de desarrollar y modificar la normativa relativa a la EIA, así como a enmendar y mejorar sus procedimientos con base en la práctica. Como ejemplo de ello, se pueden mencionar algunos avances nacionales en materia de reglamentación de la EIA en algunos de dichos países.

En el **Perú**, el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA)⁷ ha sido objeto de revisiones, principalmente en cuanto a las atribuciones normativas y de fiscalización del Ministerio del Ambiente (MINAM)⁸. Según la Ley General del Ambiente (artículo 25), los EsIA contienen una descripción de la actividad a corto y largo plazo, así como una evaluación técnica, y deben indicar las medidas necesarias para evitar o reducir el daño.

Desde el año 2005, se vienen modificando reglamentos específicos para los EsIA de proyectos de los diversos sectores (energía, turismo, vivienda, y minería). Posteriormente, a partir de la creación del MINAM en el año 2008, y tras una serie de conflictos sociales en el país entre los años 2011 y 2012, se sentaron las bases para virar de un modelo de gestión ambiental “sectorial” hacia un mo-

5. Uno de los principales desafíos en la gobernanza de los recursos es el conflicto por los activos naturales, que puede expresar la existencia de diferentes ontologías políticas. Por ejemplo, para ciertas comunidades pertenecientes a pueblos indígenas, el valor intrínseco de la naturaleza y sus recursos representa un peso más alto en su cosmovisión que el valor económico. Así, pueden entrar en disputa no solo formas diversas de entender estos problemas, sino también valores contrapuestos (Martínez Alier y Roca, 2016). Por ello, los ecologistas políticos afirman que los conflictos socioambientales también están relacionados con elementos como la ciudadanía, los derechos indígenas, el territorio y la identidad (Watts, 2001; Bebbington, 2009; Perreault, 2013; Valdivia, 2015).

6. Esto se puede abordar a través de una comprensión ampliada del concepto de “acumulación por despojo” de David Harvey (2003). Este busca explicar la acumulación de riqueza de capital y poder en manos de una minoría como resultado del despojo o desposesión de tierras o riquezas del público o de la mayoría.

7. Creado mediante la Ley N° 27446 como un sistema único y coordinado de identificación y prevención de impactos ambientales.

8. El MINAM es la autoridad nacional ambiental y el órgano rector del sector Ambiente y del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA). Este último se encuentra formado por cinco sistemas funcionales, entre los cuales destacan el SEIA y el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA). La dirección de cada sistema funcional está a cargo de un ente rector. A manera de ejemplo, los instrumentos ambientales para proyectos de inversión son regulados por el SEIA y son materia de fiscalización y control por instrumentos regulados por el SINEFA.

delo “integral y focalizado”, considerando que un organismo ambiental independiente y técnico se encargue de los principales proyectos transversales (SENACE, 2016). Como resultado, en el año 2016, mediante la Ley N° 30327⁹, se creó la certificación ambiental global que permite la aprobación del estudio de impacto ambiental detallado (EIA-d) a través de un solo procedimiento administrativo a cargo del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE).

De esta manera, desde los años 2015 y 2016, la evaluación y aprobación de los EIA-d del sector minería, energía y transportes se encuentran unificados a cargo del SENACE, y el resto de los sectores serán transferidos a esta entidad de manera gradual. Además, durante el procedimiento de revisión de la EIA se puede solicitar opiniones técnicas vinculantes o no a otras autoridades como al Servicio Nacional de Áreas Protegidas del Perú (SERNANP) sobre si el proyecto se superpone con ANP o su zona de amortiguamiento, entre otras.

En **Colombia**, el fundamento normativo del licenciamiento ambiental para grandes proyectos de explotación de recursos naturales e infraestructura se desarrolla en el Título VIII de la Ley N° 99 de 1993. Los reglamentos de 1996 sobre la EIA y las licencias ambientales se revisaron en el año 2010, no solo clarificando las competencias en los distintos niveles de gobierno, sino también estableciendo disposiciones específicas para la EIA y las licencias de los sectores minero, portuario, eléctrico y de hidrocarburos, entre otros.

En ese sentido, la autoridad encargada de velar por su cumplimiento y ejecución es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia (MADS), ente rector del sector ambiental, a través de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales de Colombia (ANLA). Específicamente, con relación a la calidad técnica de la li-

encia ambiental, en el año 2015¹⁰ se detallaron los contenidos mínimos que debería incluir dicho instrumento.

Además, en el caso colombiano, el término EIA, desde el punto de vista del licenciamiento (certificación), se refiere a un documento para la toma de decisiones sobre proyectos que requieran licencia ambiental y que contiene toda la información, caracterización, impactos positivos y negativos, plan de manejo ambiental del proyecto, entre otros aspectos.

En **Ecuador**, el proceso de EIA se encuentra regulado en la Ley de Gestión Ambiental¹¹ y en el Texto Unificado de Legislación Secundaria de Medio Ambiente (Libro VI)¹², de los años 2004 y 2003, respectivamente. En cuanto a la institucionalidad estatal en esta materia, tenemos al Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA), creado por la Ley de Gestión Ambiental. Cabe precisar que esta última normativa se rige por los principios de protección, conservación, desarrollo, aprovechamiento sustentable, sostenibilidad ambiental, restauración, coordinación interinstitucional, participación social, responsabilidad objetiva, contaminador-pagador y demás referidos en su Constitución.

En la regulación ecuatoriana indicada anteriormente, se define a la EIA como el procedimiento técnico-administrativo que determina la viabilidad ambiental de un proyecto, obra o actividad, ya sea de carácter público, mixto o privado. Este procedimiento, que inicia en la etapa de prefactibilidad y concluye con el cierre del proyecto, obra o actividad, está compuesto por: (i) el EsIA y (ii) la Declaratoria de Impacto Ambiental (DIA).

10 En el artículo 2.2.2.3.6.6 del Decreto N° 1076 del 2015 se señalan los contenidos, incluyendo la identificación completa del titular del proyecto; su objeto general y localización; las consideraciones y motivaciones de orden ambiental, que han sido tomadas en cuenta para el otorgamiento de la licencia ambiental; la lista de actividades y obras que se autorizan; los requisitos, condiciones y obligaciones adicionales al plan de manejo ambiental presentado, que debe cumplir el beneficiario de la licencia ambiental durante la construcción, operación, mantenimiento, desmantelamiento y abandono o terminación del proyecto, sin perjuicio de que la autoridad ambiental pueda incluir otras consideraciones que estime necesarias.

11 Codificación 19, Registro Oficial Suplemento 418 del 10 de septiembre de 2004.

12 Decreto Ejecutivo N° 3516, Registro Oficial Suplemento 2 del 31 de marzo de 2003.

9 Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible, de mayo del año 2015.

Con relación al primero (el EsIA), este estudio está definido por la normativa como una herramienta que permite predecir, describir, evaluar e identificar los potenciales impactos ambientales con el fin de determinar las medidas más efectivas para prevenir, controlar, mitigar y compensar los impactos ambientales negativos en el marco de la normativa ambiental aplicable. Por último, con respecto al proceso de obtención de la licencia ambiental, se tienen en consideración la categorización ambiental nacional y las características particulares de los proyectos, obras o actividades, así como los impactos y los riesgos ambientales que estos generan al ambiente.

En **Bolivia**, los EsIA están regulados por la Ley del Medio Ambiente (Ley Nº 1333, de 1992) como uno de los instrumentos básicos de la planificación ambiental. En dicha normativa, se define a la EIA como el conjunto de procedimientos administrativos, estudios y sistemas técnicos que permiten estimar los efectos que la ejecución de una obra, actividad o proyecto puedan causar sobre el medio ambiente.

Con relación a las competencias de la institución rectora en este ámbito, el Reglamento General de Gestión Ambiental (Decreto Supremo Nº 24176, de 1995) establece que el Ministerio del Medio Ambiente y Agua de Bolivia (MMAYA) es la entidad encargada de planificar, implementar y administrar el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Asimismo, dicho reglamento dispone que el objetivo del estudio de EIA es identificar y evaluar los potenciales impactos positivos y negativos que pueda causar la implementación, operación, mantenimiento y abandono de un proyecto, obra o actividad. Asimismo, en este estudio deben establecerse medidas para evitar, mitigar o controlar los impactos negativos e incentivar los positivos¹³.

En **Brasil**, el artículo 225 de su Constitución garantiza a todos los ciudadanos el derecho a un ambiente ecológicamente equilibrado, de uso común y esencial para mantener una calidad de vida saludable. Además, las autoridades y la sociedad

se identifican como responsables de preservar el ambiente para las generaciones presentes y futuras. También establece la obligación de que los proyectos con el potencial de causar una degradación ambiental significativa realicen un EsIA antes de la implementación (artículo 225, 1, inciso IV).

En ese sentido, la EIA y la Licencia Ambiental son los principales instrumentos de la Política Ambiental Nacional de Brasil (PNMA) (Ley Nº 6.938/1981). Las diversas definiciones, responsabilidades, criterios y directrices para la EIA en Brasil se establecieron en 1986 mediante la resolución 001/1986 de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA).

Esta legislación identificó a las agencias ambientales de los ámbitos federal, estatal y municipal como responsables de la concesión de licencias de proyectos y actividades que pueden causar una degradación ambiental efectiva o potencial. La concesión de licencias (certificación) se realiza en tres pasos¹⁴.

Dependiendo del tipo de proyecto, una licencia de operación demora hasta diez años en vencer y requiere una renovación obligatoria. El Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (IBAMA) es la agencia federal responsable de la licencia ambiental.

Las agencias ambientales pueden solicitar estudios complementarios durante el proceso de licenciamiento para informar mejor la toma de decisiones. La consulta pública también puede ser requerida durante el proceso de revisión para aprobar licencias previas (paso I). Las licencias brasileñas están acompañadas por el Relatorio / Informe de Impacto Ambiental (RIMA), documento escrito en un estilo no técnico dirigido a los actores que no están especializados en el tema.

13 El Reglamento de Prevención y Control Ambiental de la Ley del Medio Ambiente, Decreto Supremo Nº 24176, detalla desde el artículo 39 hasta el artículo 97 el procedimiento de EIA.

14 Pasos para aprobación de la certificación ambiental en Brasil: (i) licencia previa-preliminar que permite comenzar con los preparativos (se otorga después de la aprobación de la aceptabilidad ambiental del proyecto, que tiene en cuenta su ubicación/diseño); (ii) licencia de instalación que permite construir la estructura física, por ejemplo, de una represa, y (iii) licencia de operación, después de verificar el cumplimiento de las condiciones definidas en los pasos anteriores, que permite, por ejemplo, llenar el depósito de una represa.

2.2. Evaluación de impacto ambiental como herramienta para la gestión ambiental

Durante las últimas cuatro décadas, la EIA se ha consolidado como una herramienta establecida y aceptada internacionalmente para la gestión ambiental. Por lo general, el propósito y los objetivos del proceso de la EIA están contenidos en las legislaciones nacionales. La EIA es un procedimiento administrativo¹⁵ que, apoyado en un documento técnico denominado *estudio de impacto ambiental*, sustenta la decisión del otorgamiento o no de una licencia o certificación ambiental en caso de proyectos o actividades específicas.

El Banco Mundial (2018, p. 18) define la Evaluación del Impacto Ambiental y Social como un instrumento de toma de decisión utilizado para determinar la viabilidad ambiental y social de una iniciativa, así como para identificar y evaluar los potenciales riesgos e impactos ambientales y sociales de un proyecto propuesto, evaluar alternativas y diseñar medidas de prevención, mitigación, gestión y seguimiento adecuadas antes que se este se lleva a cabo. A pesar de las diferencias entre cada país, el propósito y la declaración de objetivos incluye fines instrumentales relacionados con una toma de decisiones adecuada, y fines sustantivos vinculados con la protección del ambiente y el enfoque de desarrollo sostenible (Abaza, Bisset y Sadler, 2004).

En general, el proceso de EIA es presentado por el promotor del proyecto o entidad a cargo. Asimismo, en él participan diversas autoridades y las poblaciones locales. Dicha participación se lleva a cabo conforme a los procedimientos establecidos por las normas ambientales nacionales y sectoriales. Como resultado, el citado proceso proporciona a quienes toman las decisiones información

basada en análisis técnicos e informa a la opinión pública sobre los impactos potenciales de tales proyectos.

Los países de la región no han sido la excepción en esta tendencia. Estos disponen desde hace varias décadas de sistemas institucionales y normativa para la implementación de la EIA. Ello, por ejemplo, se visibiliza en el resultado de un trabajo publicado en el año 2001 por el BID. Allí se analizaron los sistemas de EIA en veintiséis países de América Latina y el Caribe y se concluyó que el 96 % de los casos estudiados incluían criterios ambientales en la elaboración, revisión y aprobación de proyectos de desarrollo (Espinoza y Alzina, 2001).

De esta manera, se sabe que el proceso de EIA y las recomendaciones derivadas de los EsIA buscan ser un insumo importante para el diseño de proyectos, mejorando la calidad de las decisiones que involucran y, en consecuencia, asegurando condiciones más estrictas para otorgar permisos.

Por otro lado, si bien es cierto que los países de la cuenca amazónica cuentan con un marco normativo amplio para la gestión ambiental, existen numerosos estudios académicos como el de Bragganolo, Carvalho Lemos, Ladle y Pellin (2017) que señalan que aún la calidad de la EIA es muy variable, la capacidad institucional es baja, la participación pública es a menudo débil, los potenciales impactos sociales generalmente no se consideran y las medidas de mitigación prescritas a menudo se descuidan.

Asimismo, se ha determinado que subsisten importantes deficiencias respecto a la calidad de los EsIA, particularmente en la capacidad de predicción, análisis y manejo de impactos negativos. De hecho, la investigación sobre los sistemas de EIA desarrollada por el BID en el año 2001 señalaba que de doscientos EsIA revisados en la región latinoamericana, el 41 % se consideraba técnicamente deficiente, el 53 % estaba incompleto y, solamente 6 % podría ser considerado de calidad adecuada para la protección del ambiente (Espinoza y Alzina, 2001, p. 14).

Estas deficiencias se han materializado en una creciente falta de credibilidad hacia los procesos de EIA o en disputas entre actores sobre su legiti-

¹⁵ El proceso de EIA comprende la consideración de alternativas, diseño del proyecto, definición del alcance del proyecto y la clasificación en la que se encuentra de acuerdo con la normativa de EIA nacional o sectorial, preparación del EsIA, proceso de revisión y comentarios, procesos de consulta y participación ciudadana, la toma de decisión (aceptación, modificación del estudio, o rechazo de la licencia o certificación ambiental).

midad como elemento útil de gestión ambiental. A menudo existen disputas entre los defensores del desarrollo económico convencional que promueven proyectos de inversión y los defensores ambientales y sociales descontentos con la dirección de la política pública¹⁶.

En el marco de lo anterior, cada vez gana más atención el análisis de la eficacia de la EIA en cuanto a garantizar que las decisiones ambientales estén de acuerdo con los principios de cuidado del ambiente y el desarrollo sostenible (Cashmore, Gwilliam, Morgan, Cobb y Bond, 2004; Jay, Jones, Slinn y Wood, 2007; Wood, 2003). Diversos investigadores ya han sostenido que la influencia de la EIA sobre las decisiones de desarrollo es aún limitada y no alcanzaría todo su potencial (Jay, Jones, Slinn y Wood, 2007; Wood, 2003)¹⁷.

Esta realidad existe no solo en la cuenca amazónica, sino que trasciende fronteras. En una revisión comparativa de siete sistemas de EIA en el

mundo¹⁸, Wood (2003) concluyó que, si bien la EIA ejerce cierta influencia en las decisiones sobre desarrollo, es común que sus hallazgos sean relegados en favor de intereses no ambientales. Wood halló que, en los siete procesos formales de EIA analizados, los estudios de EIA dieron lugar a modificaciones en el diseño de los proyectos, pero estos fueron cambios menores, centrados especialmente en mitigar efectos negativos de los proyectos. Asimismo, el autor identificó que ninguno de los procesos examinados hizo un uso adecuado de los hallazgos de la EIA durante la toma de decisiones (Wood, 2003).

La cuestión de la “eficacia” de la EIA y la limitada influencia ha estimulado la discusión sobre los mejores medios para mejorar su proceso. Como resultado, se han propuesto diferentes enfoques para optimizarla con el fin de hacerla más útil, sólida y eficiente. Algunas respuestas ponen énfasis en fortalecer la práctica y los procedimientos existentes. Los ejemplos incluyen orientación sobre mejores prácticas y alternativas, monitoreo ambiental regular, fortalecimiento de capacidades, entre otros (Abaza, Bisset y Sadler, 2004; Toro, Requena y Zamorano, 2010; Jay, Jones, Slinn y Wood, 2007).

Recientemente, existen también respuestas que ponen el énfasis sobre el lugar que debería ocupar la EIA dentro de procesos más amplios de toma de decisiones (Richardson, 2005). Rojas (2020) señala que una de las lecciones aprendidas más relevantes relacionadas con los procesos de certificación ambiental de grandes proyectos de infraestructura y extractivos se refiere a la comprensión de las limitaciones del propio proceso de EIA y de la necesidad de entender esas grandes inversiones en la cuenca amazónica como un ciclo de proyectos más amplios donde el licenciamiento ambiental actualmente es una fase muy tardía del proceso de toma de decisiones¹⁹.

16 En ese sentido, políticos y empresarios suelen sostener que las salvaguardas y el proceso de EIA adoptado durante las últimas décadas han conducido a una mejora cualitativa en el diseño y ejecución de proyectos de inversión. Por su lado, críticos ambientales suelen sostener que estos instrumentos son, por el contrario, una forma de *green wash*, en donde se protegen los intereses de los inversores en lugar de evaluar si los proyectos forman parte de una estrategia coherente de desarrollo sostenible a largo plazo (Killen, 2020). Por su parte, si bien académicos, formuladores de políticas ambientales y activistas suelen reconocer los inconvenientes del sistema actual, conciben la legislación sobre licenciamiento ambiental como una línea de defensa frente a intereses políticos y económicos que beneficien a grupos reducidos (Fonseca, Sánchez y Ribeiro, 2017; Bragagnolo, Carvalho Lemos, Ladle y Pellin, 2017).

17 Algunos autores ya han relacionado esta limitada influencia de la EIA sobre las decisiones vinculadas al “desarrollo” con el mismo origen del concepto de este mecanismo. Este se remonta a una época en la que prevalecía el pensamiento racionalista, lineal y centrado en lo técnico, mediante el cual quienes tomaban las decisiones buscaban consideraciones objetivas a los temas, tomando en cuenta las posibles alternativas evaluadas con base en la información técnica disponible. Se asumía, entonces, que una decisión en esos términos daría lugar al mejor interés de la sociedad en su conjunto (Jay, Jones, Slinn y Wood, 2007). Sin embargo, esta comprensión sobre la toma de decisiones y el lugar de la EIA dentro de este proceso ha sido cuestionada. No solo se han puesto en duda los supuestos de objetividad libre de valores en la propia EIA, sino también que la toma de decisiones se realice a través de un uso imparcial de la información presentada. Por el contrario, autores han ya señalado que la toma de decisiones se materializa a través de un entrelazado de valores (Bebbington, 2020), por lo que, en ese sentido, las decisiones tomadas dependen de intereses subyacentes, lo que refleja normas y valores de los tomadores de decisiones que operan dentro de la arena política (Jay, Jones, Slinn y Wood, 2007).

18 Estos sistemas incluyeron Reino Unido, Estados Unidos, California, Holanda, Canadá, Australia y Nueva Zelanda.

19 Generalmente la EIA se desarrolla cuando ya se ha otorgado un derecho de aprovechamiento o se ha suscrito un contrato. Por lo tanto, en caso de que no se apruebe la EIA no se afecta la inversión, puesto que puede volverse a presentar la EIA.

2.3. La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) como herramienta vinculante

Desde principios de este siglo, la EAE se ha venido consolidando como una herramienta necesaria para los sistemas de gestión ambiental en los ámbitos nacional e internacional. Esto tiene sus orígenes en Europa, con la Directiva de EAE, aprobada en junio de 2001 por la Directiva 2001/42/CEE. Esta tiene por objeto:

[...] conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas con el fin de promover un desarrollo sostenible, garantizando la realización, de conformidad con las disposiciones de la presente Directiva, de una *evaluación medioambiental de determinados planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente* (art. 1, resaltado agregado).

De este modo, la EAE ha sido definida como un instrumento de gestión ambiental, preventivo y orientado básicamente a integrar la protección del medio ambiente en el proceso de formulación de políticas, planes y programas (PPP). En concreto, esta integración consiste en “incorporar sensibilidad, criterio, conocimiento y compromiso ambiental al proceso de elaboración de los PPP, con el fin de que la decisión pública al respecto sea lo más acertada posible” (Gómez y Gómez, 2011).

Cabe precisar que la EAE parte de la lógica de los EslA, como una forma de contribuir a la “planificación biofísica y el análisis de políticas” (Partidario, 2007, p. 22). En los últimos años, la doctrina ha coincidido en señalar que: (i) se trata de un proceso en sí mismo e independiente de los EIA; (ii) es un proceso estratégico; (iii) se aplica a políticas, planes y programas; (iv) se realiza durante la elaboración de los PPP, y (v) incorpora los componentes ambiental, social y económico en la toma de decisiones (Abaza *et al.*, 2004; Partidario,

2006; Barandiarán, 2008; Glasson, 2012; Lobos *et al.*, 2013; Massuela-Calenga *et al.*, 2019; Biehl, 2019)²⁰. Del mismo modo, el Centro de Estudios de Desarrollo de Chile (CED) ha planteado algunas condiciones para una buena aplicación de la EAE (CED, 2014, pp. 21-22):

- ▶ Definir objetivos ambientales y de sostenibilidad para los sectores que desarrollen EAE. Estos son un marco de referencia para la planificación, evaluación de las alternativas y las estratégicas existentes.
- ▶ Informar a los tomadores de decisiones sobre el alcance de la EAE, brindándoles su apoyo y facilitando las condiciones políticas e institucionales para su éxito.
- ▶ Crear las condiciones materiales, técnicas y financieras en las instituciones implicadas con el fin de que estas pueden facilitar su práctica. Por ejemplo: poseer información calificada, capacitar al personal encargado de evaluar y planificar la decisión, asegurar el correcto seguimiento de los resultados y recomendaciones, entre otros.
- ▶ Generar canales de comunicación apropiados y buenos niveles de participación entre todos los agentes involucrados en el proceso y así generar un trabajo colaborativo institucional.
- ▶ Poner en funcionamiento mecanismos que aseguren la producción y sistematización de información en un nivel de especialización y escala adecuado para tomar decisiones estratégicas, considerando que la información usada para la EAE es diferente a la que se usa en la EIA.

Debido al origen y al impacto de esta herramienta, es común que se intente definir a la EAE como “el EIA de las políticas, planes y programas” (Lo-

²⁰ De esta forma, la EAE representa un proceso sistemático y continuo para evaluar, en la etapa más temprana, las consecuencias de distintas alternativas de desarrollo que aseguren la integración plena de factores biofísicos, económicos, sociales y políticos pertinentes y una toma de decisiones públicas responsable (Partidario, 2000). Si bien se puede coincidir en la identificación de algunos elementos para conceptualizar la EAE, es relevante recordar que la existencia de varias conceptualizaciones de la EAE responde al contexto en el que esta se desarrolle. Cada país construye la EAE de acuerdo con sus características socioculturales, las particularidades de sus instituciones ambientales y su propia agenda de desarrollo (Flores, 2005).

Cuadro 2. Diferencias entre la EAE y el EIA

Tipo	EAE	EIA
Naturaleza de la acción	Estrategia, visiones y planes	Construcción/operación de actividades
Escala de impactos	Macro: global, nacional y regional	Micro: local
Duración	Largo o mediano plazo	Mediano o corto plazo
Información	Principalmente descriptiva pero mezclada con información cuantificable y susceptible de ser mapeado	Principalmente cuantificable y susceptible de ser mapeada
Alternativas	Medidas fiscales, económicas, sociales o estrategias de salud, tecnología y balance espacial de ubicación	Ubicación alternativa específica, limitada y diseñada
Evaluaciones comparativas	Criterios sustentables y objetivos	Restricciones legales y buenas prácticas
Riguroso/incierto	Menos riguroso, más incierto	Más riguroso, menos incierto
Resultados	General	Detallado

Fuente: Glasson et al., 2012, p. 301.

bos et al., 2014), aunque esto no es tan exacto del todo²¹. Técnicamente, la EAE no busca evaluar los impactos o potenciales impactos de políticas, planes y programas, sino más bien “evaluar *visiones alternativas e intenciones de desarrollo* incorporadas en políticas, planes o programas, en forma tal que asegure la plena integración de las consideraciones biofísicas, económicas, sociales y políticas relevantes” (Partidario, 2013, p. 22, resaltado agregado)²². Algunas diferencias con la EAE y el EIA pueden visualizarse en el cuadro 2.

21 En un rastreo histórico acerca del surgimiento del término “evaluación ambiental estratégica” o de los usos, procesos o instrumentos a los que se aplicó, se sabe que desde el año 1969 se realizaba la evaluación previa de impactos ambientales indistintamente a proyectos, políticas, planes y programas en Estados Unidos. Luego en la década de 1990, se realizó la diferenciación entre EIA y EAE. Finalmente, a mediados de la década de 2000, con el surgimiento del concepto de desarrollo sostenible, se incluyó no solo lo ambiental, sino también la dimensión social y económica de la evaluación (Partidario, 2008; Abaza et al., 2004).

22 Para ello, la EAE no realiza una evaluación directa de los efectos ambientales (en agua, aire, suelo, etc.) de las políticas, planes y programas, sino una evaluación de las condiciones de desarrollo (institucionales, políticas, económicas y sociales) con el objetivo de crear mejores contextos y resultados en las decisiones que sean adoptadas (Partidario, 2012). La evaluación es estratégica y por ello es necesario considerar el “patrón estructural” existente detrás de la visión —o visiones— que sea deseada alcanzar o evitar (Jiliberto et al., 2009, p. 17).

En Latinoamérica, a la EAE se le dio mayor importancia cuando se consideraba que a través de ella podía influirse en el planeamiento de las decisiones estatales. Esto se ve reflejado en la normativa de cada país que es objeto de análisis en el presente documento. Así, en el **Perú**, desde 2001 se cuenta con la Ley N° 27446, que regula el SEIA, cuyo objetivo es la prevención de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas a través de los proyectos de inversión, así como de las políticas, planes y programas. Si bien en esta norma se regula la EAE (modificatoria de 2008), su obligatoriedad fue establecida por la Resolución Ministerial N° 175-2016-MINAM, que aprobó los criterios y mecanismos para la implementación del proceso de EAE en el marco del SEIA²³ (MINAM, 2016).

Por su parte, en **Bolivia** se cuenta con el Reglamento General de Gestión Ambiental y también con el Reglamento de Prevención y Control Ambiental. En ambos casos, se reglamenta la Ley N° 1333 (Ley del Medio Ambiente, de 1992) y se establece que el “Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental Estratégico” posee menos profundidad

23 Un análisis más detallado de la normativa ambiental peruana sobre EAE se puede encontrar en Biehl et al. (2019).

y detalle técnico que un Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, obras o actividades, aunque formalmente ambas tienen el mismo contenido (art. 7-b).

Asimismo, en **Colombia** existe una norma específica que establece la elaboración y presentación de los EslA (la Ley N° 99 de 1993); sin embargo, esta no menciona a la EAE (Jiliberto *et al.*, 2008). En cambio, la EAE es mencionada en otros instrumentos de gestión, como la Estrategia para el Mejoramiento de la Gestión Ambiental del Sector Eléctrico y el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006²⁴. En el caso de **Brasil**, hasta el momento no se cuenta con un marco legal federal de la EAE; sin embargo, las provincias brasileñas de Bahía, Minas Gerais y Sao Paulo sí han incluido la EAE en sus políticas ambientales (Biehl *et al.*, 2019). Así también, a la fecha de elaboración del presente documento, **Ecuador** tampoco cuenta con normativa específica que regule la EAE (Menéndez, 2017).

Por otro lado, con relación a la aplicación de la normativa de la EAE en los países de la cuenca amazónica se identifican ciertos problemas estructurales que podrían estar limitando su implementación. Algunas de estas son las debilidades institucionales y la ausencia de procesos de planificación de largo plazo. Desde principios de siglo, Dala-Clayton y Sadler advirtieron algunas razones por las que la EAE podría no funcionar en un contexto específico (Flores, 2005, p. 163):

- ▶ Falta de voluntad política e institucional.
- ▶ Pocas habilidades y capacidades.
- ▶ Restricciones burocráticas.
- ▶ Antagonismo por intereses velados.
- ▶ Corrupción.
- ▶ Estructuras organizativas sectoriales.
- ▶ Falta de objetivos ambientales y metas claras.

²⁴ En Colombia, también de acuerdo con Jaramillo (2008), la EAE es mencionada en la Estrategia para el Mejoramiento de la Gestión Ambiental del Sector Eléctrico, al señalar que el Ministerio del Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía, deben definir el alcance y los lineamientos para la aplicación de las evaluaciones ambientales estratégicas del sistema eléctrico, reconociendo que estas EAE facilitarán el proceso de planeación ambiental y de expansión de sistema eléctrico. Una mención similar también la realizó el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, al señalar reiteradamente la necesidad de realizar EAE. Con base en dicho mandato, se elaboró una propuesta conceptual y metodológica para la aplicación y realización de las evaluaciones ambientales estratégicas en Colombia, siendo la base para las demás EAE realizadas a dicho país. Algunos documentos conceptuales y metodológicos en los sectores de minería, agroindustrial, salud ambiental y combustibles en Colombia se pueden encontrar en <https://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/159->

3. Análisis

3.1. La gobernanza de los recursos naturales en el marco de los procesos de certificación ambiental en la Amazonía

Lo ambiental es un concepto que comprende el proceso mediante el cual las sociedades (actores estatales, no estatales, corporativos y civiles) determinan y actúan sobre los objetivos y prioridades de la gestión de los recursos naturales (Bulkeley, 2003; Mercedes, 2016). El nuevo régimen “extractivo” y de grandes proyectos de infraestructura de transporte y de generación de energía en América Latina ha surgido para crear “un buen clima empresarial” para estos proyectos. El resultado ha sido la expansión de espacios desregulados que Jessop (2009, p. 199) describe como la “desestatización del sistema político”. Estos cambios han dado lugar a dinámicas complejas, donde “múltiples y superpuestos sistemas organizacionales, institucionales y epistemológicos están definiendo cómo se regula y negocia el acceso a los recursos naturales” (Himley, 2008; Mercedes, 2016).

Un estudio del Natural Resource Governance Institute (2017) concluye que la gobernanza de los recursos naturales es importante para el ambiente y la población. Asimismo, señala que las empresas de infraestructura y extractivas en países con una fuerte gobernanza ambiental causan relativamente menores impactos en el ambiente. Por el contrario, concluye que, en países con deficiencias en la gobernanza, las empresas suelen ser débiles en sus esfuerzos de protección del ambiente y las comunidades. Como resultado, gran parte de la deforestación de la Amazonía y los daños medioambientales son causados —por lo menos

parcialmente— por empresas deficientemente reguladas dedicadas a extraer recursos naturales.

Por lo tanto, algunas entidades, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), remarcan que la buena gobernanza está destinada a convertirse en el principal instrumento para cambiar la orientación del manejo económico y fiscal de los recursos naturales y avanzar en el camino de la sostenibilidad, los derechos humanos y la protección de la naturaleza y del ambiente (Andrade, 2011).

Considerando lo anterior, es relevante analizar los procesos de gobernanza de los recursos naturales en el marco de los procesos de licenciamiento ambiental en proyectos de infraestructura y actividades extractivas en la cuenca amazónica, con el fin de identificar lecciones aprendidas y elementos en común. Por ello, esta parte del análisis considera algunas condiciones generales de gobernabilidad, tomando como referencia tres dimensiones que corresponden con algunos de los Indicadores Mundiales de Gobernanza presentados por el Natural Resource Governance Institute y el World Bank Development Research Group, incluyendo: (i) eficacia del gobierno; (ii) voz y participación ciudadana, y (iii) transparencia y rendición de cuentas (Kaufmann *et al.*, 2011).

3.1.1. Eficacia del gobierno

La eficacia en este contexto se refiere a la calidad del servicio civil y al grado de independencia de las presiones políticas, así como a la calidad de la formulación, la implementación y la credibilidad del compromiso del gobierno con tales políticas (Kaufmann *et al.*, 2011). Para el presente análisis, el alcance se centra en el papel que cumplen las entidades estatales que tienen la responsabilidad de otorgar la certificación ambiental. Comprenden, además, su interacción con otros agentes con intereses vinculados con la gestión ambiental, incluyendo actores gubernamentales, grupos de in-

terés económico, empresas que desean operar el proyecto o la sociedad civil.

En ese sentido, se han identificado tres elementos principales en común en los diferentes casos analizados en la presente investigación:

- 1) La decisión ya está dada y se basa en los intereses de determinados grupos de poder o actores en particular.
- 2) Las decisiones benefician a algunos grupos reducidos de actores que no siempre coinciden con los intereses generales de la población local.
- 3) Esta situación está influenciada por conflictos de intereses entre la empresa u organización que desea operar el proyecto y las consultoras ambientales encargadas del desarrollo de los EslA.

De manera complementaria, se hace referencia al caso de Brasil como un ejemplo de un proceso que se identifica en el resto de la región de América Latina²⁵, en el que existe una preocupante flexibilización en la otorgación de las licencias ambientales que ha prendido las alarmas entre los diferentes actores vinculados con la gobernanza de los recursos naturales.

A) La toma de decisiones ya está dada, ¿bajo qué intereses?

Uno de los elementos más recurrentes en los grandes proyectos de infraestructura y extractivos es, en general, que el proceso de licenciamiento (certificación) ambiental en la práctica no forma parte de la toma de decisiones a pesar de ser un requerimiento establecido en la normativa para determinar la viabilidad ambiental de un proyecto (Killeen, 2020; Fearnside, 2020). En ese sentido, las EIA tienen un lugar cuando las decisiones de llevar a cabo un proyecto ya han sido tomadas — es decir, tarde en el proceso de toma de decisiones— y no incorporan todos los aspectos de los proyectos, incluyendo un análisis exhaustivo de los riesgos, análisis de impactos acumulativos y sinérgicos, entre otros.

Esta situación es notable en el caso de Brasil, pero no exclusiva de dicho país. Al respecto, Fearnside (2018b) indica que la decisión real sobre construir un proyecto de infraestructura o no es tomada por algunos funcionarios del gobierno mucho antes de que los EslA se desarrollen, las audiencias públicas se completen, y la agencia ambiental designada analice la información recopilada. El autor remarca que el proceso de concesión de licencias en muchas ocasiones ha estado sujeto a irregularidades²⁶ que resultan en su aprobación sin considerar grandes impactos e injusticias para la población afectada (Fearnside, 2018b). Como resultado, existe el riesgo de que el proceso de licenciamiento se convierta en un mero trámite burocrático para legalizar las decisiones que ya se han tomado.

Los casos emblemáticos analizados muestran este problema. En la hidroeléctrica de Belo Monte, en Brasil, la participación política de la entonces presidenta Dilma Rousseff fue determinante en favor de la aprobación de la licencia ambiental (Fearnside, 2014b; Magalhães, 2011; Killen, 2020; Rojas, 2020). Diferentes académicos y representantes de la sociedad civil señalan que el EslA realizado para esta hidroeléctrica presenta múltiples fallos. Dos opiniones técnicas por un total de 366 páginas que se oponían a la licencia preliminar fueron anuladas al cambiar el jefe del departamento de licencias, y el jefe del IBAMA (Fearnside, 2019; Ortúzar Greene, Fuentes Riaño *et al.*, 2018). Es más, en el caso de Belo Monte se conformó un *lobby* entre Norte Energía, las constructoras privadas del país y el gobierno de Brasilia, realizando una fuerte presión para que no se pusieran trabas ambientales al proyecto, lo que incluyó situaciones de acoso a los técnicos ambientales del IBAMA por los interesados en su rápida aprobación (Uharte Pozas, 2016).

26 Irregularidades como la interferencia política y la presión de determinados grupos económicos, como las grandes empresas constructoras, para la aprobación de la licencia ambiental sin considerar las recomendaciones y opiniones técnicas de los especialistas de gobierno encargados de la otorgación de la certificación ambiental.

25 Ver Dammert, Juan Luis y Arellano, Javier (2020)..

Lo ocurrido en las represas brasileñas de Jirau y San Antonio en el Río Madeira no es diferente. Durante su proceso de aprobación, la interferencia política alcanzó proporciones sin precedentes (Fearnside, 2014b) y la presión directa sobre la ministra del Ambiente fue evidente. El personal técnico se opuso al licenciamiento de las represas con base en los EslA que habían sido entregados, y exigía que se desarrollaran nuevos estudios. Las opiniones técnicas formales de 121 páginas —“pareceres técnicos”— fueron denegadas por funcionarios de alto nivel en el IBAMA después de la sustitución de personas claves en el proceso de aprobación (Fearnside, 2014b).

En Ecuador se manifiestan situaciones similares. Durante la polémica construcción de la hidroeléctrica de Coca Codo Sinclair, la interferencia del entonces presidente Rafael Correa fue clara. Su intención de impulsar este proyecto fue anunciada incluso en su discurso de posesión el 15 de enero de 2007, donde consideraba el megaproyecto como prioritario y de alto interés nacional (López, 2008). Es más, su construcción comenzó sin contar con EslA, ni estudios de ingeniería para justificar la potencia instalada (Ramos de Mora, 2017, p. 12). Diferentes autores (Ramos de Mora, 2017; López, 2008) mencionan que el papel que ocupó Correa redujo cualquier oposición al proyecto mediante la firma de convenios marco y específicos con gobiernos municipales a través del Ministerio de Electricidad y Energía Renovable de Ecuador (MEER), que, hasta el inicio de obras, en abril de 2008, se responsabilizó de la promoción local del proyecto.

Asimismo, está el caso de la central hidroeléctrica de Inambari en el Perú, en el que, a pesar de las críticas de la sociedad civil sobre el proceso de negociaciones, el 16 de junio de 2010, el entonces presidente Alan García suscribió un polémico Acuerdo Energético entre el Perú y Brasil (que no fue ratificado en el Congreso de la República peruano), para exportar electricidad al país vecino y que incluía la construcción de grandes hidroeléctricas en los ríos amazónicos peruanos.

El interés y la presión de Alan García se manifestó no solo por esta firma, sino porque a los pocos

meses, el 24 de septiembre de 2010, presentó el polémico Proyecto de Ley N° 4335-2010-PE ante el Congreso del Perú: “Ley que modifica el marco jurídico eléctrico y autoriza a elaborar el texto único ordenado de las normas que regulan las actividades eléctricas”. Esta tenía como objetivo principal eliminar la concesión temporal y requisitos financieros y ambientales, incluyendo la aprobación de un EslA (Cueto, 2011). Dicha propuesta normativa, además, especificaba que las modificaciones se aplicarían a aquellos procedimientos en trámite, incluyendo el proyecto de Inambari (Dammert Bello, 2018). La gran oposición logró que finalmente el proyecto de ley fuera retirado de la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República.

En cuanto a proyectos de hidrocarburos en Perú, se puede mencionar el contexto en el que se produjo la segunda ampliación del lote 88 (Proyecto Camisea). A fines del año 2012, la empresa Pluspetrol presentó un EslA para la ampliación del Lote 88 que incluía: realizar sísmica 2D, sísmica 3D, dieciocho pozos exploratorios en las locaciones San Martín Norte, Kimaro Este, Kimaro Oeste, Kimaro Centro, Armihuari Sur y Armihuari Norte, y línea de conducción San Martín Este-San Martín 3 (Gamboa, 2014, p. 97). En esa época, en mayo de 2013, el CEO de la compañía minera Antamina calificó a la legislación ambiental del Perú como “una de las más agresivas del mundo” cuestionando la demora de los procesos administrativos ambientales (Calle, 2013). Poco después de dicha declaración, se emitió el Decreto Supremo N° 054-2013-PCM con disposiciones que simplificaron los procedimientos administrativos vinculados con proyectos de inversión. A los pocos días, el presidente de la República anunciaba públicamente medidas adicionales para fortalecer las inversiones en el país, y por último se emitió el Decreto Supremo N° 060-2013-PCM con disposiciones específicas para la aprobación de EslA en el sector Energía y Minas (Calle, 2013).

En ese contexto, con la simplificación de procedimientos administrativos establecidos por los cambios normativos recientes, se aceleró la emisión de las opiniones técnicas vinculantes tanto

del Viceministerio de Interculturalidad (VMI)²⁷ del Ministerio de Cultura (MC) —sobre la superposición con la Reserva Territorial Kugapakori Nahua Nanti y otros Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial (PIACI), como del SERNANP²⁸ (ads-crito al MINAM) —sobre la protección de la zona de amortiguamiento del Parque Nacional del Manu—, lográndose finalmente la aprobación del EsIA que ampliaba el Lote 88 del proyecto Camisea.

Situación similar sucede en el caso de la carretera interoceánica Sur, tramos 2, 3 y 4, pues al parecer lo que se intentaba lograr con el desarrollo de ese proyecto era recuperar la popularidad del presidente peruano Alejandro Toledo. Para ello, tal como describe Marc Dourojeanni, todos los pro-

cedimientos adquirieron gran rapidez: en 2003 se elaboraron los estudios de prefactibilidad, en 2004 los estudios de factibilidad y mediante la Ley N° 28214 se declaró de necesidad pública, interés nacional y ejecución preferente la construcción y asfaltado del proyecto Corredor Vial Interoceánico Perú-Brasil. También en 2004 se aprobó el estudio de factibilidad y se realizó la licitación de la obra de PROINVERSIÓN. En 2005, mediante Decreto Supremo N° 022-2005-EF se exoneró al proyecto del sometimiento al Sistema Nacional de Inversión Pública, se otorgaron las concesiones, se ejecutaron y aprobaron los EsIA parciales y se iniciaron las obras. Con el objetivo de terminar la obra durante el gobierno de Alejandro Toledo, las intervenciones de instituciones como el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) y el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) no fueron consideradas o fueron políticamente esquivadas (Dourojeanni, 2006).

27 En el caso del VMI, el 27 de mayo de 2013, el MINEM amparándose en el Decreto Supremo N° 060-2013-PCM, le envió un ultimátum para que emita su opinión técnica vinculante al EIA en un plazo de siete días hábiles. Ante ello, el VMI responde que necesita más tiempo para elaborar su respuesta técnica, pues debe realizar trabajo de campo que considere la vulnerabilidad de los PIACI que habitan la Reserva Territorial Kugapakori Nahua Nanti y otros (RTKNN). El 15 de julio de 2013, a través de la Resolución Viceministerial N° 005-2013-VMI-MC, emitió su opinión técnica vinculante con 83 observaciones; sin embargo, fue retirada de su página web al día siguiente. El 7 de agosto de 2013, el presidente del Consejo de Ministros brindó declaraciones sobre este tema señalando que la Resolución Viceministerial N° 005-2013-VMI-MC había sido dejada sin efecto, pues no se revisó adecuadamente toda la información presentada por Pluspetrol. En el mismo sentido, el 8 de agosto de 2013 el VMI informó que el 19 de julio de 2013, mediante la Resolución Viceministerial N° 007-2013-VMI-MC, se dejó sin efecto la Resolución Viceministerial N° 005-2013-VMI-MC, pues no se había revisado adecuadamente toda la documentación de Pluspetrol enviada por el MINEM, el mismo 19 de julio. (Gamboa, 2014). Al día siguiente, el 9 de agosto de 2013, el ministro de Energía y Minas declaró que en el área del Lote 88, solicitada en ampliación, no existían pueblos indígenas contactados, por lo que no tenía que realizarse consulta previa, y que esperaba la opinión del VMI para que Pluspetrol pudiera continuar con sus obras, lo que evidenciaría “que ya se ha decidido el futuro de dicho EIA, antes que un real análisis de los impactos” (Gamboa, 2013, p. 17). Finalmente, el 22 de enero de 2014, el VMI emitió su opinión técnica favorable al EsIA a través de la Resolución Viceministerial N° 003-2014-VMI-MC.

28 En el caso de SERNANP, el 1 de julio de 2013 el MINEM le envió el último levantamiento de las observaciones planteadas al EsIA realizado por Pluspetrol, indicando que con base en el D.S. N° 060-2013-PCM, tiene un plazo de diez días hábiles para emitir su opinión técnica vinculante. Frente a ello el 11 de julio de 2013 SERNANP emite su opinión afirmando que para tener la opinión técnica favorable al EsIA, deben levantarse aún tres observaciones (observación 2, 45 y 50); sin embargo, sorpresivamente el 12 de julio de 2013 (al día siguiente) SERNANP emite una nueva opinión técnica en la que aprueba el EsIA, no emite observaciones, sino diecisiete compromisos y tres recomendaciones que la empresa debe cumplir para proteger la zona de amortiguamiento del Parque Nacional del Manu. Asimismo, afirma que la opinión técnica anterior fue enviada por error y debe ser desestimada (Gamboa, 2014).

B) Entonces, ¿quién se beneficia?

Lo descrito en los casos emblemáticos coincide con lo señalado por Killen (2020), quien remarca que las autoridades ambientales a menudo se ponen del lado de las partes interesadas que presentan mayor poder. Por su parte, Martínez Alier (2002) indica que los gobiernos frecuentemente asumen una posición antiambiental, como resultado de un patrón de cooperación común entre diferentes niveles políticos y empresas para la explotación de recursos naturales. De la entrevista a Novoa (2020), se rescata la siguiente cita literal:

Entre los diferentes gobiernos brasileños, independientemente de la tendencia política, vas a identificar ministros de agricultura de los mismos grupos de presión: las organizaciones representativas de la cadena de soja y de ganado que tienen interés en la Amazonía. Esto también ocurre en el sector energía: los mismos actores que controlan el Ministerio de Energía y Minas se mantienen desde los gobiernos militares. En términos políticos, eso se traduce en una pauta de desregulación creciente y de relajación ambiental en el proceso de licenciamiento ambiental que es cada vez más notable.

Esta situación refleja lo que Durand (2019) define como la “captura del Estado”, un mecanismo mediante el cual los actores del sector privado buscan controlar el poder político, ejerciendo una influencia extrema que sesga las decisiones políticas en favor de las élites económicas privilegiadas. Con frecuencia, las élites económicas forman parte de la “puerta revolvente” en la que individuos clave en las esferas de poder económico o político ejercen influencia en las decisiones de gobierno. Tanaka (2010) y Sawyer y Gómez (2012) concuerdan en que el gobierno ve afectada su capacidad de decisión por la presión de instituciones financieras internacionales (IFI), corporaciones multinacionales que financian campañas políticas y colocan a personas clave en las altas esferas de gobierno.

Urteaga Crovetto (2012) describe el problema como una fluidez de individuos clave que tienen altos puestos en empresas y luego toman posiciones en IFI y en ministerios, creando alianzas estratégicas entre estas entidades del gobierno, empresas privadas y organismos financieros y facilitando de esta manera la aprobación de licencias ambientales. Esta “puerta revolvente” de individuos clave difumina las fronteras de los sectores público, privado y financiero, desconectando de esta forma al Estado de la teórica “neutralidad” en sus decisiones. Un ejemplo de esto es el caso del expresidente del Perú, Pedro Pablo Kuczynski, quien ejerció el cargo de primer ministro del Perú (2005-2006), fue ministro de Energía y Minas en la década de 1980, ejerció un alto cargo en el BID (2002-2004) cuando se decidió un préstamo a Transportador de Gas del Perú (TGP), la empresa a cargo del ducto de transporte de gas de Camisea, y al mismo tiempo fue asesor financiero de Ray Hunt, presidente de Hunt Oil, socio del consorcio TGP (Mercedes, 2016).

Este aspecto se observa en otros países de la región amazónica. De acuerdo con Fearnside (2014b), el Tribunal Electoral Superior de Brasil señala que los cuatro mayores contribuyentes en las campañas políticas en Brasil desde el año 2002 son las empresas constructoras de grandes proyectos de infraestructura. Así, los tomadores de decisiones y sus partidos políticos reciben apoyo financiero de los contratistas interesados en los proyectos a través de diversas modalidades: donaciones políticas

legales, donaciones ilegales a fondos clandestinos (*caixas dois*), o incluso a través de sobornos directos a políticos clave. Por ejemplo, Fearnside (2017a) relata que, en marzo de 2016, el exlíder del Partido de los Trabajadores en el Senado realizó una confesión jurada de 254 páginas a los fiscales federales en el marco de las investigaciones por corrupción del caso Lava Jato, donde se señala sobornos en el caso de Belo Monte.

Considerando lo anterior, no sorprende que la idea de fondo que se manifestó en la construcción de la represa de Belo Monte fue de carácter mercantilista y se expresa en un plan de producción masiva de energía eléctrica que permite suministrar al complejo empresarial minero-metalúrgico en la cuenca amazónica del Brasil (Moran *et al.*, 2018). Como resultado, Uharte Pozas (2016) destaca que la política energética nacional de Brasil se diseñó tomando como punto de partida los intereses del mercado y no las necesidades de la ciudadanía, a pesar de que se presente como un “plan nacional”. Así, la electricidad producida por las represas proyectadas en la Amazonia sirve para abastecer al complejo minero-metalúrgico ubicado en la región, incluyendo procesadoras de aluminio, bauxita y otros minerales (Uharte Pozas, 2016), situación que se repite en el resto de los casos vinculados con el sector energético (Novoa, 2020).

En el caso de la represa de Inambari en el Perú, el consorcio EGASUR hizo los estudios de factibilidad y de impacto ambiental del proyecto. Esos estudios proponen la construcción de una central hidroeléctrica con una potencia instalada de 2200 MW, lo que suponía un tercio de toda la capacidad instalada en el Perú en aquel momento. Serra (2012) realizó un análisis costo beneficio-financiero que concluyó que el proyecto resultaba muy rentable para la compañía promotora, con un valor actual neto (VAN) positivo que oscila entre US\$ 527 y US\$ 1245 millones, pero que, por el contrario, era muy negativo para la sociedad peruana (Serra Vega *et al.*, 2012)

El proyecto Camisea en el Perú fue concebido para satisfacer las necesidades energéticas del país. El contrato fue firmado el año 2000; sin embargo, desde 2003 se realizaron modificaciones normativas destinadas a “sacrificar la seguridad

energética del mercado interno en beneficio del proyecto de exportación de PERÚ LNG” (Dávila *et al.*, 2012, p. 22), eliminándose la garantía inicial de abastecimiento del mercado interno peruano por un periodo mínimo fijo de veinte años. De esta forma, en 2003 se modificó el Reglamento de la Ley de Promoción del Desarrollo de la Industria del Gas, en 2005 se modificó la Ley de Promoción del Desarrollo de la Industria del Gas y en 2006 se modificó la cláusula 5.11 del contrato del Lote 88. Adicionalmente, con la emisión de la Ley de Promoción de la Inversión en Plantas de Procesamiento de Gas Natural, Ley N° 28176, del año 2004, se otorgó la facultad de exportar el gas de Camisea sin pagar tributos y se exoneró el pago de tributos por la importación de bienes y servicios (Dávila, *et al.*, 2012). Adicionalmente, en 2006 el Estado peruano firmó con PERÚ LNG un convenio de inversión que otorga a sus accionistas garantías de estabilidad tributaria, brindando seguridad jurídica al proyecto —ya que tiene una vigencia de cuarenta años—, permitiéndole además la instalación y operación de una planta de licuefacción de gas natural, un gasoducto y la exportación de productos de PERÚ LNG (Dávila *et al.*, 2012).

Por su parte, en la represa ecuatoriana de Coca Codo Sinclair, el tipo de contrato definido (Engineering, Procurement and Construction) permitió que los costos de la implementación fuesen definidos por la empresa china Sinohydro (actualmente llamada Power China) con base en su propio análisis. De esta manera, los costos ambientales no fueron considerados en el proceso de toma de decisiones ni difundidos por el gobierno central (López, 2008). Como resultado, el costo por MW instalado resultó ser casi el doble del precio referencial identificado durante el proceso de licenciamiento ambiental (López, 2008). El financiamiento se estructuró con deuda e inversión nacional, en este caso, el 85 % proveniente del endeudamiento con China, a través del Export Import Bank of China, el cual concedió un crédito en condiciones negativas para Ecuador: 7 % de interés a lo largo de quince años. Tan solo en intereses, Ecuador debía pagar US\$ 125 millones al año; como resultado, la gran beneficiaria fue China, en detrimento del interés ecuatoriano.

En ese sentido, Novoa (2020) plantea que la pregunta de fondo está relacionada con la forma de entender el desarrollo. En el caso del sector energético, la tendencia en la región ha sido a que no exista un proceso de planificación que internalice los costos ambientales y sociales, así como la ausencia de un balance energético aplicable y que permita identificar las demandas y reservas para un uso más eficiente, sostenible y equitativo de la energía (Carhuatocto Sandoval, 2011; Novoa, 2020).

En síntesis, uno de los mayores impactos que presenta la construcción de este tipo de megaproyectos es la disposición a socavar las instituciones democráticas en sus diferentes fases, incluyendo el proceso de otorgamiento de la licencia ambiental y beneficiando a unos pocos actores.

C) El conflicto de intereses: ¿quién contrata a las empresas que realizan los estudios de impacto ambiental?

Estas situaciones, en las que la toma de decisiones se basa en los intereses de determinados actores, está reforzada, además, por conflictos de intereses en el proceso de licenciamiento ambiental. En concreto, la formulación de los EsIA y otros requerimientos relacionados con el proceso se basan en un sistema donde el titular del proyecto —es decir, la empresa u organización que desea operar el proyecto— paga a una consultora ambiental por el desarrollo de estos estudios. Estas consultoras citan el número de EsIA aprobados en sus propagandas para atraer clientes, es decir, que cuantos más proyectos a su cargo son aprobados, tendrán mayores beneficios económicos.

Al elaborar el EsIA, la consultora es responsable de cumplir con el contenido de acuerdo con los Términos de Referencia (TdR) establecidos por la autoridad a cargo de expedir la licencia ambiental y la calidad del contenido del estudio. Igualmente, en teoría, la consultora es responsable de definir las medidas de prevención, control y mitigación ambiental y social del estudio sean los mínimos necesarios para asegurar la eficiencia del proyecto y eliminar posibles impactos ambientales. Por su parte, la empresa que desea operar el proyecto hace comentarios sobre los informes y sugiere cambios según sus intereses, ante los EsIA pre-

sentados a las autoridades. Como resultado, estos instrumentos, por lo general, son faltos de objetividad, muy sesgados en favor del contratante de la consultora y altamente favorables a los proyectos propuestos, minimizando sus impactos negativos y exagerando sus beneficios.

Así, la empresa consultora o los consultores individuales que producen los informes son muy influenciados en favor del proyecto en cuestión. Las consultoras y consultores individuales desean, con ello, aumentar las posibilidades de ser contratados nuevamente en futuros proyectos. Killen (2020) señala que todas las consultoras ambientales que ofrecen este tipo de estudios comercializan sus servicios citando su capacidad para guiar el proceso de EIA a una conclusión exitosa con la entrega de la licencia ambiental. Asimismo, generalmente la última entrega del pago se hace solo si el informe es recibido favorablemente por la agencia de gobierno encargada de otorgar el licenciamiento ambiental (Fearnside, 2018b). Esta situación es común en todos los países de la región amazónica y se repite en los casos de estudio analizados: las represas de Santo Antônio/de Jirau, Belo Monte, Inambari y Coca Codo Sinclair (Fearnside, 2020; Serra, 2020; Roja, 2020; Killen, 2020, Ortúzar Greene *et al.*, 2018).

También existen numerosos ejemplos de sobrefacturación en megaproyectos de infraestructura en la cuenca amazónica. En el caso de la Carretera Interoceánica Sur en el Perú (tramos 2, 3 y 4), el costo final por kilómetro de vía asfaltada superaría en 79,11 % al costo por kilómetro promedio de obras ubicadas en geografías similares, evaluadas por la Contraloría General de la República de Perú (Congreso, 2008). Inicialmente el costo se había estimado en US\$ 940 millones; sin embargo, al ejecutarse los estudios definitivos se llegó a casi US\$ 2000 millones, justificados en fallas geológicas no previstas (Alberti *et al.*, 2018). Sin embargo, se habrían realizado veintidós adendas que, con el aumento del presupuesto, beneficiaron a compañías que protagonizaron el escándalo Lava Jato: en el tramo 2, ODEBRECHT subió el costo en 207 %; en el tramo 3, ODEBRECHT subió el costo en 105 %, y en el tramo 4, la compañía Andrade Gutierrez, Camargo Correa y Quiroz Galvao aumentó el costo en 237 % (Salazar, 2015).

El presupuesto para la hidroeléctrica de Belo Monte, inicialmente fijado en 4,5 billones de reales en 2005, pasó a 19 billones de reales (US\$ 5 billones) en la época de la licitación y, finalmente, se elevó hasta los 32 billones de reales (US\$ 8750 millones) (Movimiento Xingu Vivo Para Sempre, 2012). Esto revela un incremento del 711 % respecto de la cifra inicial. El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) financió la construcción de la represa, concediendo a Norte Energía 25,4 billones de reales (aproximadamente US\$ 10,16 billones), lo que supone su mayor inversión en la historia del banco, legalmente responsable por los impactos sociales y ambientales de Belo Monte (Ortúzar Greene *et al.*, 2018).

Las represas en el río Madeira también sobrepasaron costos: Santo Antônio se incrementó de 14 300 millones de reales (US\$ 3800 millones) a un costo de 19 200 millones de reales (US\$ 5100 millones) y Jirau, que contaba con un presupuesto inicial de 9600 millones de reales (US\$ 2500 millones) aumentó hasta los 16 600 millones de reales (US\$ 4400 millones). El procedimiento en este caso puso en tela de juicio la demarcación entre los ámbitos público y privado. No solo los mayores inversionistas del proyecto, ODEBRECHT y Furnas, desarrollaron los EsIA, sino que los estudios sobre los impactos de sedimentación de la represa de Santo Antônio fueron financiados por el BN en apoyo al Ministerio de Minas y Energía (Kopas y Puentes Riaño, 2009). No obstante, su información no se compartió con la sociedad civil en ningún momento del proceso (Kopas y Puentes Riaño, 2009).

En el caso de la represa ecuatoriana de Coca Codo Sinclair, la aprobación de los estudios y el monto para la inversión fijó el costo en US\$ 1590 millones con un aporte nacional (correspondiente al 70 %) de US\$ 1113 millones. Sin embargo, el costo final real ascendió a más de US\$ 2245 millones (López, 2008).

Este conflicto de interés influye en la toma de decisiones, lo que plantea cuestiones sobre la deficiencia de mecanismos adecuados que garanticen la imparcialidad de las consultoras ambientales. Rojas (2020) señala que la forma de contrarrestar este conflicto está relacionada con la garantía de

la autonomía técnica del cuerpo licenciador, independencia para poder evaluar, verificar y fiscalizar los estudios, y además, autonomía y competencia suficiente para acompañar la implementación de medidas de mitigación y de compensación. Sin embargo, de la entrevista a Rojas (2020) para el presente estudio, se alerta que es allí donde el diseño en el caso brasileño falla:

En el Brasil no se tiene ninguna capacidad técnica de autonomía para la evaluación, fiscalización y acompañamiento de las decisiones ambientales. Los órganos ambientales dependen casi exclusivamente de los informes que son hechos por las propias empresas. Por lo tanto, no tienen fuentes primarias sobre lo que está ocurriendo con los proyectos. Es más, no tienen acceso a los estudios, control sobre los mismos, ni capacidad técnica suficiente para evaluar con calidad. Esto se debe, en parte, a que los equipos son pequeños y no contemplan toda la diversidad de disciplinas y especialidades que necesitarían. Están presos de los conceptos técnicos que las empresas presentan y no cuentan con la capacidad de acompañar en campo las obras.

D) La presión política y la flexibilización de las licencias ambientales

Los casos de estudio abren el debate sobre las facilidades con las que se logra la aprobación de la licencia ambiental, especialmente en Brasil. Al respecto, Rojas (2020) menciona que, si bien la inclusión de la figura de licencia previa en la normativa brasileña fue una conquista en términos de simetría²⁹ —puesto que anteriormente los proyectos presentados para concesión no requerían, en su mayoría, ningún tipo de análisis ambiental—, supuso a su vez un aumento de las interferencias políticas sobre los equipos técnicos de los

órganos de licenciamiento ambiental. En la misma línea, Novoa (2020) alerta de que la obtención de la licencia previa es una primera barrera que se tiene que cruzar, a partir de la cual no hay marcha atrás para que se desarrolle un proyecto debido a que las presiones económicas son determinantes.

Como resultado, la presión que se ejerce sobre los técnicos y las resistencias que estos presentan para otorgar licencias, sin contar con estudios sólidos, dan lugar al uso de una figura normativa que data de la época de la dictadura: las “licencias ambientales intermedias”, conocidas como “condiciones previas” (Rojas, 2020). Esta figura se ha utilizado desde el año 2003 y representa una característica cada vez más común del proceso de licenciamiento, pues permite que los grandes megaproyectos puedan avanzar sin cumplir con todos los requerimientos ambientales (Fearnside, 2019).

Estas situaciones se han reflejado tanto en el caso de la hidroeléctrica de Belo Monte como en las del Río Madeira, dejando alarmantes precedentes para que otros proyectos se completen sin satisfacer las demandas de licencia establecidas por el IBAMA. Por un lado, en la represa de Belo Monte, la empresa constructora fue autorizada para comenzar la preparación de la zona de construcción antes de haber aprobado el EsIA. Esto se materializó mediante la emisión de una “licencia parcial” de la obra (Fearnside, 2014b). La licencia preliminar fue otorgada con cuarenta condiciones previas del IBAMA, además de otras veintiséis señaladas por la Fundación Nacional del Indio (FUNAI). Por su parte, la licencia de instalación se aprobó anulando una opinión técnica de 252 páginas que señalaba que únicamente once de las cuarenta condicionalidades del IBAMA habían sido solucionadas, y tras producirse nuevamente el cambio del titular de la institución. Finalmente, Belo Monte estableció un nefasto precedente en el año 2015, cuando se otorgó la licencia de funcionamiento, anulando una opinión de 242 páginas, y a pesar de que la mayoría de las condiciones previas establecidas por IBAMA no se habían cumplido (Fearnside, 2018b).

El caso de las represas del río Madeira siguió el mismo patrón. Las empresas constructoras fue-

²⁹ Desde el año 2007, la licencia previa se convirtió en la fase principal del licenciamiento para hidroeléctricas, al requerir la evaluación del EsIA y validación técnica de la viabilidad ambiental del proyecto para iniciar los preparativos relacionados. Desde 2018, este requerimiento se extendió para carreteras y ferrovías (Rojas, 2020). En ese sentido, a pesar de que en Brasil la licencia ambiental se otorga en tres fases diferenciadas, la más relevante es la licencia previa, que define la viabilidad.

ron autorizadas para comenzar la preparación de la zona de construcción de la represa sin haber aprobado el EsIA, a través de la emisión de una “licencia parcial” de la obra a pesar de que no había informes de impacto ambiental preparados separadamente para las zonas de las construcciones (*canteiros* de obra) (Fearnside, 2014b).

Tanto Belo Monte como Madeira reflejan que, a pesar de que las condicionantes son vinculantes y obligatorias, en la práctica no se cumplen. Novoa (2020) menciona que en estos casos existe una suerte de “maniobra interpretativa”, porque se justifica que algunas de estas condicionantes están en proceso de cumplimiento, dando una elasticidad que no corresponde a la norma. Por ejemplo, las represas del río Madeira siguen sin cumplir condicionantes fundamentales relacionadas con el correcto funcionamiento del ecosistema y la migración de los peces. En concreto, el sistema de transposición en la actualidad sigue sin funcionar. Novoa (2020) remarca que, para justificar, la empresa cría en cautiverio y después introduce los peces en el río, realizando una línea de compensación cuando debería, por lo contrario, garantizar la migración río arriba.

3.1.2. La participación ciudadana en el uso de recursos naturales: descripción, avances en la normativa de países de la cuenca amazónica y cuellos de botella

La participación ciudadana es fundamental en el marco de la gobernanza de los recursos naturales. Esta constituye una herramienta clave para que las opiniones de la población sean incluidas de forma efectiva en el proceso de toma de decisiones, garantizando su derecho a ser escuchada. Una participación significativa debe brindar oportunidades para aprender de la experiencia, los conocimientos y las inquietudes de las partes interesadas, permitiendo gestionar sus expectativas mediante la especificación del alcance de las responsabilidades y los recursos durante todo el ciclo del proyecto (Banco Mundial, 2018a, p. 2).

Asimismo, la participación responde a un aspecto esencial de la buena gestión de los proyectos de inversión. Esta posibilita una mejor planificación e identificación de las opciones de prevención y mitigación de impactos, puesto que genera espacios para que los actores compartan información y criterios sobre posibles efectos y cómo solucionarlos o gestionarlos (Kopas y Puentes Riaño, 2009).

La participación ciudadana es un derecho reconocido internacionalmente. El artículo 23³⁰ de la Convención Americana, así como en el artículo 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)³¹ establecen la protección de los derechos para la realización de procesos adecuados que garanticen la consulta y la participación efectiva en asuntos públicos. Con relación a los proyectos de desarrollo; asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) reconoce el derecho a participar en la toma de decisiones de los procesos que los afectan y a expresar libremente su opinión sobre estos³².

Además, la Declaración de Río, en su Principio 10³³, dispone que la mejor manera de tratar las cuestiones ambientales es a través de la participación de toda la población involucrada, garantizando el acceso a la información sobre el ambiente, así como a la justicia cuando esto no suceda. Con relación a ello, el Acuerdo de Escazú

30 Convención Americana, supra nota 72, art. 23: “1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”. Carta Democrática Interamericana, art. 6, vigésimo octavo período extraordinario de sesiones, 11 de septiembre de 2001: “La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia”.

31 PIDCP, supra nota 97, art. 25: “Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: (a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”.

32 CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador 1997, supra nota 95, ch. VIII.

33 La Declaración de Río, en su Principio 10: “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener [...] la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos”.

es el primer tratado en materia de derechos humanos ambientales para la región de América Latina y el Caribe que desarrolla el citado principio. Este acuerdo mejorará el acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales, a la par que establecerá mecanismos para la protección de las y los defensores ambientales cuyos derechos están siendo vulnerados. A la fecha lo han ratificado once países³⁴. Finalmente, cabe resaltar que los diferentes países de la cuenca amazónica han establecido en las últimas

décadas disposiciones específicas que promueven —al menos en el papel— la garantía del ejercicio pleno del derecho a participar en los procesos de EIA. En ese sentido, el cuadro 3 presenta una sistematización de la normativa más relevante en la temática. La revisión revela que todos los países estudiados tienen normas relacionadas con la participación en este tipo de procesos, aun cuando en ocasiones su aplicación está sujeta a la envergadura del proyecto o a su potencial impacto sobre el ambiente.

Cuadro 3. Normativa sobre participación ciudadana en el proceso de EIA

País	Disposiciones sobre participación	Difusión de información y oportunidades para la participación	Obligaciones de la autoridad respecto a las observaciones del proceso participativo
Brasil	<p>El reglamento federal menciona la inclusión de un período para que los interesados formulen comentarios a la EIA. Asimismo, indica la posibilidad de, en tanto se considere necesario, se realice una audiencia pública.</p> <p>Normas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley Nº 6938 (1981, modificada mediante la Ley Nº 140/2011). • Resolución Nº 001(1986). • Resolución Nº 237 (1997). 	Regulado por cada estado.	Regulado por cada estado.
Bolivia	<p>La Ley de Participación y Control Social dispone que el derecho a la participación y control social se efectúa mediante la participación en la gestión ambiental, y el derecho a ser consultado e informado previamente sobre decisiones que pudieran afectar la calidad del medio ambiente y la conservación de los ecosistemas.</p> <p>Normas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley Nº 1333, Ley del Medio Ambiente (1992) • Decreto Supremo Nº 24176, Reglamento General de Prevención y Control Ambiental • Ley de Participación y Control Social Nº 341 de 2013 • D.S. Nº 28.168 de 2005. 	<p>La Ley del Medio Ambiente señala que toda persona tiene derecho a obtener información sobre el medio ambiente a través de una solicitud escrita dirigida a la autoridad ambiental competente o pública sectorial. Incluye entre los objetivos del Sistema Nacional de Información Ambiental de Bolivia (SNIA) la necesidad de articular la información del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.</p> <p>El Reglamento de Prevención y Control Ambiental señala que durante los procedimientos administrativos de EIA toda persona podrá tener acceso a información. En las fases de categorización y realización del estudio de EIA, el público podrá tomar contacto con el equipo profesional encargado de dichas tareas para requerir o brindar informaciones y datos sobre el medio ambiente afectado por el proyecto, obra o actividad, excepto cuando sea información sujeta a reserva en virtud de derecho de propiedad industrial o intereses lícitos mercantiles.</p>	<p>El Reglamento de Prevención y Control Ambiental, al regular sobre la participación ciudadana en los procesos de decisión particular, señala que aquellos procesos de decisión particular relativos a proyectos, obras o actividades se realizarán por conducto de las organizaciones territoriales de base.</p> <p>El mismo reglamento establece en cuanto a las audiencias públicas que estas son presididas por un comité técnico integrado por sectores involucrados en la temática a tratar, el cual emitirá un informe, previo análisis de opiniones y sugerencias dadas durante la audiencia. Sin embargo, las opiniones dadas en la audiencia pública solo tienen carácter consultivo, por lo que es potestad de la autoridad ambiental y del comité técnico tenerlas en cuenta parcial o totalmente, así como modificarlas o desestimarlas.</p>

34 Antigua y Barbuda, Bolivia, Ecuador, Guyana, Nicaragua, Panamá, San Vicente y las Granadinas, Saint Kitts y Nevis, Uruguay, Argentina y México.

País	Disposiciones sobre participación	Difusión de información y oportunidades para la participación	Obligaciones de la autoridad respecto a las observaciones del proceso participativo
Colombia	<p>La ley establece el derecho de cualquier persona a participar en el proceso de expedición, modificación o cancelación de permisos y licencias.</p> <p>El plazo contemplado en la norma para el desarrollo de todo el procedimiento de licenciamiento ambiental es de aproximadamente 4,5 meses. En el caso de que se otorgue la licencia, será válida hasta la finalización del proyecto y contempla un único trámite.</p> <p>Sin embargo, el proceso de licenciamiento no estipula una etapa específica para el desarrollo de la participación ciudadana, por ello su participación es facultativa en todo el proceso. Únicamente, la normativa señala que la consulta previa es obligatoria para proyectos en territorios de comunidades indígenas y afrodescendientes.</p> <p>Se estipula que durante la participación de las comunidades se deberá informar sobre el alcance del proyecto, con énfasis en los efectos y las medidas de manejo propuestas.</p> <p>Normas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley N° 99 (1993). • Decreto N° 1076 (2015). 	<p>La autoridad competente informará en el boletín oficial cuando se inicie el proceso y su decisión.</p> <p>La normativa establece el derecho a solicitar información ambiental. Asimismo, cualquier persona puede solicitar por escrito sobre las decisiones adoptadas y será correspondientemente informada.</p> <p>La Ley N° 99 de 1993 proporciona como mecanismos de participación ambiental la figura del tercero interviniente como un derecho, que participa en los procedimientos administrativos ambientales, el derecho de petición ambiental y las audiencias públicas ambientales.</p> <p>Todos estos instrumentos serán solicitados por la comunidad afectada o los interesados en el proyecto frente a la autoridad ambiental. En el caso de las audiencias, serán solicitadas por determinadas autoridades, tres organizaciones sin fines de lucro o cien personas naturales. Las audiencias públicas tienen un reglamento especial (Decreto N° 330 de 2007).</p> <p>Cuando se solicite la audiencia pública, el postulante de la licencia pondrá a disposición de los interesados para su consulta el EslA, al menos veinte días antes de su celebración.</p>	<p>El reglamento menciona que se deberá valorar e incorporar los aportes recibidos durante el proceso de EIA en el EslA, en caso se consideren pertinentes.</p> <p>En concreto, en referencia a las opiniones, informaciones y documentos que se reciban en la audiencia pública, se señala que deberá evaluarse si se consideran pertinentes en el momento de la toma de decisiones por la autoridad competente.</p>

País	Disposiciones sobre participación	Difusión de información y oportunidades para la participación	Obligaciones de la autoridad respecto a las observaciones del proceso participativo
Ecuador	<p>La participación social es de cumplimiento obligatorio como parte de la obtención de la licencia ambiental requerida para proyectos, obras o actividades que conforman las categorías II, III y IV. Este derecho está dirigido prioritariamente a la comunidad dentro del área de influencia directa donde se llevará a cabo la actividad o proyecto que cause impacto ambiental. Esta es delimitada previamente por la autoridad competente.</p> <p>Asimismo, debe considerarse la participación de:</p> <p>Las autoridades de los gobiernos seccionales, de ser el caso. Las autoridades de las juntas parroquiales existentes.</p> <p>Las organizaciones indígenas, afroecuatorianas o comunitarias legalmente existentes y debidamente representadas.</p> <p>Las personas que habiten en el área de influencia directa.</p> <p>Normas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley de Gestión Ambiental N° 37 (1999). • Texto Unificado de Legislación Secundaria de Medio Ambiente, Decreto Ejecutivo N° 3516 (2003, modificado en 2015). • Decreto Ejecutivo N° 1040 (2008). 	<p>La autoridad competente tiene el deber de informar a la población de la realización de actividades o proyectos y de sus posibles efectos socioambientales.</p> <p>Los mecanismos de participación se definirán considerando el impacto que genera el proyecto.</p> <p>La convocatoria a las instancias de participación social se hará por uno o varios medios de amplia difusión. No podrá darse inicio a estas instancias sin que la información relevante para cada caso esté disponible para el público.</p> <p>La Ley de Gestión Ambiental, a través del Decreto Ejecutivo N° 1040, reconoce mecanismos de participación específicos.</p> <p>Los mecanismos de participación social deben desarrollarse en un plazo máximo de treinta días, contados desde la fecha de la publicación de la convocatoria y deben cumplir con la difusión de información de la actividad o proyecto que genere impacto ambiental, la recepción de criterios y la sistematización de la información obtenida.</p>	<p>Los resultados de los mecanismos de participación deberán sistematizarse y presentarse en un "informe de sistematización" junto con el EslA para que la autoridad los revise.</p> <p>El informe de sistematización de criterios deberá especificar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las actividades más relevantes del proceso de participación social. • Las alternativas identificadas y la recomendación concreta para acoger una o más de ellas, o para mantener la versión original del EslA, con los correspondientes sustentos técnicos, económicos, jurídicos y sociales, debidamente desarrollados. • El análisis de posibles conflictos socioambientales evidenciados y las respectivas soluciones a los mismos, en caso de haberlos. <p>La normativa indica que, en caso de que algunos actores no ejerzan su derecho de participación habiendo sido debidamente convocados o se opongan a su realización, no constituirá causal de nulidad del proceso de participación social y no suspenderá su continuación. El promotor deberá presentar el informe de sistematización de criterios de manera obligatoria.</p> <p>Asimismo, si realizada la participación social, actores se opusieran a la actividad o proyecto que genere impacto ambiental, esta no podrá llevarse a cabo, a menos que la autoridad competente insista en su realización, lo cual será resuelto por la instancia superior.</p>

País	Disposiciones sobre participación	Difusión de información y oportunidades para la participación	Obligaciones de la autoridad respecto a las observaciones del proceso participativo
Perú	<p>La ley establece la EIA como un proceso participativo, garantizando espacios formales e informales para la participación ciudadana.</p> <p>La autoridad responsable debe realizar una consulta formal para los EIA-d y los estudio de impacto ambiental semidetallado (EIA-sd).</p> <p>Los proponentes deben consultar con el público durante la preparación de los estudios.</p> <p>Se establecen audiencias públicas obligatorias para los EIA-d y opcionales para los EIA-sd.</p> <p>El Estado salvaguarda los derechos de las comunidades campesinas y nativas reconocidas en la Constitución y promueve su participación.</p> <p>Normativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley General del Ambiente N° 28611 (2005). • Ley N° 27446 (2001, última enmienda en 2008). • Decreto Supremo N° 019-2009. • Decreto Supremo N° 002-2009. • Resolución Ministerial N° 157-2011. • Ley N° 29968 (2012). • Resolución Suprema N° 016-2015. 	<p>La autoridad competente debe difundir una vez admitida a trámite la solicitud de clasificación de un proyecto, procurando establecer espacios y plazos adecuados para que las partes interesadas puedan tomar conocimiento de su contenido y hacer observaciones.</p> <p>Los EsIA deben estar disponibles públicamente e incluir un resumen ejecutivo de fácil comprensión. De ser requerido por la autoridad, el resumen ejecutivo también deberá redactarse en el idioma o la lengua predominante en la localidad donde se planea ejecutar el proyecto.</p> <p>El titular del proyecto de inversión debe presentar el plan de participación ciudadana (PPC), que será aprobado por la autoridad competente. El PPC establecerá los mecanismos de participación ciudadana que se aplicarán durante el proceso de evaluación ambiental, tomando en cuenta el área de influencia del proyecto y las de las poblaciones, las particularidades del proyecto, entre otros.</p> <p>Los mecanismos de participación ciudadana han sido previstos por cada sector. La implementación de dichos mecanismos se sujetará a los plazos previstos para la evaluación de impacto ambiental, según lo dispuesto en las normas vigentes.</p> <p>Actualmente, el SENACE cuenta con una "Herramienta de Gestión Social para la Certificación Ambiental", guía que contiene acciones y protocolos que orientan a los representantes del SENACE durante sus labores en campo, a los titulares de proyectos de inversión respecto de su relacionamiento con las poblaciones y a los actores de la sociedad civil.</p>	<p>Finalizada la revisión de la EIA, la autoridad competente debe emitir la resolución acompañada de un informe que sustente lo resuelto, el cual tiene carácter público. El informe debe comprender, entre otros elementos, un resumen de las opiniones técnicas de otras autoridades competentes y del proceso de participación ciudadana.</p> <p>Si bien se deben cumplir los acuerdos adoptados entre las partes involucradas e incorporar las observaciones de la población; no constituyen derecho a veto, por lo que la decisión final es adoptada por el Estado con base en sustentos técnicos y legales.</p>

Fuente: CEPAL (2018), Calle, Ryan (2016), CEPAL (2020). Elaboración propia.

A pesar de la jurisprudencia ampliamente desarrollada, aún existen desafíos para su aplicación. En relación con lo primero, si bien las normativas expuestas presentan diferentes mecanismos e instancias de participación, estas no están especificadas y normadas en protocolos específicos de manera uniforme; por ejemplo, en el caso del Perú, los mecanismos de participación ciudadana han sido establecidos por cada sector. Asimismo, aún existen deficiencias a nivel normativo. Un informe reciente de la Defensoría del Pueblo (2020) alerta que apenas dos de los trece sectores relacionados con el proceso de EIA cuentan con un Reglamento de Participación Ciudadana actualizado o aprobado en concordancia con el marco normativo vigente, y que, en los casos en los que se ha regulado este derecho, se han incluido mecanismos de carácter informativo como si fueran mecanismos de participación ciudadana.

Con relación a lo segundo, aún persisten desafíos de diversa índole que pueden vincularse con el surgimiento o agudización de conflictos sociales. Al respecto, la Defensoría del Pueblo del Perú (2016) subraya que las causas más comunes de los conflictos socioambientales son: el riesgo a una posible afectación ambiental; los problemas de relacionamiento, y la propiedad y posesión de la tierra. Alineado a ello, un reciente informe de la misma institución indica que las primeras dos causas están directamente vinculadas con la implementación de los mecanismos de participación ciudadana antes, durante y después del proceso de evaluación del impacto ambiental (Defensoría del Pueblo, 2020, p. 26).

A pesar de la reconocida importancia de la participación en el marco de los proyectos de infraestructura y extractivos, según diversos informes, generalmente no se realiza un proceso de participación ciudadana apropiado con las comunidades y poblaciones afectadas, ni tampoco se permite una participación pública real y efectiva (Kopas y Puentes Riaño, 2009; Ortúzar Greene, *et al.* 2018)³⁵. Por ejemplo, un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CE-

PAL, 2018) indica que, en ocasiones, se han reducido los plazos establecidos para la participación pública en procesos de certificación ambiental o se han tomado medidas para facilitar los procesos para impulsar la actividad económica, afectando de esta forma el ejercicio efectivo del derecho a la participación.

A ello se suma evidencia en algunos de los países del estudio que da cuenta de las brechas aún existentes para una participación efectiva, y en igualdad de condiciones, de las mujeres en espacios de participación y toma de decisión sobre la gestión ambiental. En Colombia, por ejemplo, un informe realizado por la Red Nacional de Mujeres confirmaba que su participación en estos contextos aún seguía siendo precaria (DAR, 2019, p. 103). De igual manera, en el Perú, el SENACE ha reconocido la limitada participación de las mujeres en los procesos de elaboración y evaluación de los EsIA (DAR, 2019, p. 151; SENACE, 2017, p. 11). Ello debido a múltiples factores; entre ellos, las brechas de género en torno al acceso a la información, el uso único de la lengua predominante, utilizado usualmente por población masculina, y la falta de un lenguaje inclusivo en las distintas etapas del proceso de participación ciudadana (SENACE, 2017, pp. 11-13)³⁶.

Además, también se observan algunos patrones relevantes que podrían tener implicancias en el desarrollo de los procesos participativos. Por un lado, la información contenida en los EsIA es de carácter técnico, de difícil comprensión y por lo general muy extensa. A ello debe sumarse que los plazos para acceder a los estudios y formular observaciones son muy cortos, lo que afecta la posibilidad de una participación efectiva (CEPAL, 2018).

36 En el marco de este diagnóstico, el SENACE publicó, mediante R.J. N° 066-2017-SENACE/J, los "Lineamientos para promover la participación de la mujer en el proceso de certificación ambiental". A pesar de ello, como resaltan las autoras del *Informe regional de género e industrias extractivas en América Latina*, al no tener esta herramienta de gestión un carácter vinculante, se viene manteniendo como algo declaratorio y no necesariamente se aplica a los actuales procesos (DAR, 2019, p. 152). Cabe mencionar que no se encontró vasta información sobre el tema de participación de las mujeres en los espacios ciudadanos referidos a los casos emblemáticos seleccionados, lo que da cuenta de la necesidad de incluir esta temática en estudios de diversa índole.

35 Al respecto, un estudio de la CEPAL (2018) señala que el proceso y progreso de la participación en la evaluación o licenciamiento ambiental en la región de América Latina y el Caribe no ha sido lineal.

Aunado a lo anterior, cabe destacar que las observaciones emitidas durante el proceso de participación ciudadana en la EIA no son vinculantes en los países analizados y, de esta forma, la autoridad tiene la potestad de incorporarlas o no. Si bien la normativa determina que estas formarán parte de las informaciones a ser consideradas para aprobar o rechazar el estudio, no especifica bajo qué criterio o cómo deberán ponderarse los comentarios de la ciudadanía y si estas son o no absueltas satisfactoriamente. A esto se suma que la realización de audiencias públicas en el marco de la EIA es, en general, prerrogativa de la autoridad y la implementación de estas audiencias se evalúa caso a caso.

Los casos emblemáticos analizados revelan estas deficiencias y ejemplifican las debilidades en la normativa de los países de la cuenca amazónica. Así, si se considera, por ejemplo, el Estándar Ambiental y Social 10 del BN (2018a, p. 7) que reconoce que la participación debe basarse en “la divulgación previa y oportuna de información pertinente, transparente, objetiva, significativa y de fácil acceso en un plazo que permite llevar a cabo consultas significativas a las partes interesadas”, se pueden identificar algunas fallas y ausencias de estos elementos en el desarrollo de los procesos que se repiten en los casos de análisis.

En el caso de los proyectos de grandes hidroeléctricas, las carencias son notables. En el caso de la hidroeléctrica de Belo Monte, el EsIA del proyecto, de más de 20 000 páginas, fue puesto a disposición de los afectados apenas dos días antes de las audiencias públicas, lo que impidió la participación efectiva y un adecuado acceso a la información en ellas (Ortúzar Greene *et al.*, 2018). Dichas audiencias se realizaron con anterioridad a la finalización del EIA, por lo que no se informó sobre la totalidad de los impactos del proyecto (AIDA, 2018). De esta manera, en estas reuniones se discutió un EsIA incompleto y distorsionado de la realidad (DAR, 2014b)³⁷. Sumado a ello, las audiencias fueron insuficientes y se produjeron de forma irregular en lugares alejados, inaccesibles para la mayoría de los afectados y otros actores

(Ortúzar Greene *et al.*, 2018)³⁸. Por último, no se tomaron en cuenta las observaciones de las comunidades (AIDA, 2018).

Por su lado, en el caso de la gran represa ecuatoriana Coca Codo Sinclair, la sección II del EIAD señala que el proceso de participación ciudadana realizado para el borrador del EsIA definitivo incluyó: dos centros de información pública (CIP), una audiencia con actores claves y el uso de la página web. Con relación a los CIP, estos funcionaron únicamente durante quince días, tiempo muy limitado y menor al sugerido originalmente en el “subprograma de difusión, información y comunicación” contenido en el Plan de Manejo Ambiental del proyecto. Asimismo, para la realización de la audiencia pública, la población local no fue informada con la anticipación suficiente, al anunciarse en el semanario el mismo día en que la reunión iba a llevarse a cabo (DAR, 2014a). Para este caso, cabe mencionar que, si bien la entidad financiera del proyecto —el China Exim Bank— reconoce la necesidad de que los proyectos con grandes impactos ambientales deben ser consultados con las partes interesadas de manera acorde a las leyes nacionales, no define ni el alcance ni la calidad de la información para asegurar que sea efectiva (DAR, 2014a).

Con respecto al proyecto de la central hidroeléctrica de Inambari, este también se caracterizó por una limitada participación ciudadana en el proceso de elaboración del EsIA. No se realizaron entrevistas ni grupos focales con la población que sería reubicada, así como con otros pobladores, y tampoco se hicieron diagnósticos rurales participativos para completar la información social y cultural del área de influencia (DAR, 2013). Es más, no se analizaron las percepciones para conocer las opiniones y expectativas sobre los impactos, las medidas de mitigación, entre otros temas (DAR, 2013).

Finalmente, el último taller informativo se desarrolló en una localidad deshabitada del área de

³⁷ Se debe resaltar que, en el caso de Belo Monte, las personas que vivían aguas abajo no fueron consideradas como “directamente” afectadas por la obra (Fearnside, 2019).

³⁸ Cabe mencionar que el IBAMA no solo no proporcionó transporte o alojamiento a quienes requerían movilizarse para participar, sino que las reuniones contaron con la presencia de miembros armados de la fuerza pública, limitando el ingreso de personas y periodistas con interés en informarse sobre el proyecto (Ortúzar Greene *et al.*, 2018).

influencia del proyecto, a pesar de que no era el lugar oportuno para garantizar el derecho de participación ciudadana de la población afectada. Con este hecho, se contravino el 7º artículo de la Resolución Ministerial N° 223-2010-MEM-DM, donde se señala que “los mecanismos a utilizarse en el proceso de consulta y participación ciudadana para las actividades eléctricas deben realizarse en el área de influencia directa del proyecto; se entiende con la población afectada” (Carhuatocto Sandoval, 2011, p. 24).

En el caso de las represas del río Madeira, durante el proceso de EIA se desarrollaron únicamente cuatro audiencias públicas que se caracterizaron por la falta de garantía en la participación e información (Kopas y Puentes Riaño, 2009). Durante estas se dieron explicaciones técnicas sin proporcionar una oportunidad adecuada para que los asistentes expresaran sus opiniones sobre el proyecto (idem). Cabe mencionar que el EIA de dicho proyecto no consideró a toda la población afectada. Este documento no contiene información sobre la localización de los pueblos indígenas aislados que viven en el área afectada y tampoco especifica la población que puede afectarse directa o indirectamente por las represas, con excepción de las personas a desplazarse (idem).

De igual modo se han observado deficiencias en los procesos de proyectos de hidrocarburos e infraestructura. En el caso del proyecto Camisea, por ejemplo, a pesar de cumplirse formalmente con los lineamientos para la participación ciudadana en actividades de hidrocarburos (RM N° 571-2008-MEM), la empresa entregó al Ministerio de Energía y Minas (MINEM) videos editados de los talleres participativos sin que nadie advirtiera esa situación; de esa manera, no queda clara la obligatoriedad de supervisar que el registro del proceso de participación ciudadana se desarrolle adecuadamente³⁹ (Gamboa, 2014). Asimismo, el MINEM no registró que, en la audiencia pública realizada,

se presentaron comuneros pertenecientes a pueblos indígenas en contacto inicial (habitantes de asentamientos ubicados al interior de la Reserva Territorial Nahua Kugapakori Nanti y otros), lo cual los hubiera obligado a realizar un procedimiento *ad hoc* en coordinación con el VMI del MC (Gamboa, 2014).

Por último, en el caso de la Carretera Interoceánica sur (tramos 2, 3 y 4), si bien no tuvo un EslA terminado antes de su ejecución, se pudo identificar que la población tuvo poca información y un nivel mínimo de participación durante la preparación de los estudios de factibilidad. Las reuniones se realizaron con convocatorias de última hora, sin información previa escrita, monopolizadas por visitantes, sin posibilidad de hacer preguntas de fondo por falta de comprensión del tema, etc. (Dourojeanni, 2006, p. 74). Asimismo, la información existente estaba dispersa y confusa, “incluyendo muchas informaciones oficiales segmentadas y otras erradas que son proporcionadas por entidades públicas que tienen información parcial” (Dourojeanni, 2006, p. 52).

Como se observa, la calidad de la participación en los casos analizados fue, en general, deficiente, pues los mecanismos participativos no siempre fueron los apropiados y las audiencias o procesos terminaron convirtiéndose más en un proceso de divulgación de información sobre los proyectos que en un proceso para que el público pudiera hacer comentarios y expresar sus opiniones. Además, también se identificaron fallas en el uso de información pertinente y apropiada culturalmente⁴⁰. Por ejemplo, en el caso de la represa Belo Monte, el gobierno brasileño sostuvo reuniones con algunas comunidades indígenas sin proporcionar intérpretes ni asesoría para los diferentes pueblos indígenas presentes —varios de los cuales no hablan portugués— lo que impidió su participación adecuada. Es más, estas se desarrollaron en un extenso lenguaje técnico (Ortúzar Greene et al., 2018; AIDA, 2018).

39 Los videos duraban un poco más de una hora. No se pudo identificar a funcionarios de la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos del MINEM que observaran o hicieran seguimiento del proceso de participación ciudadana en el lugar; tampoco se registra la participación de un intérprete que domine el idioma de la localidad o de representantes de la Defensoría del Pueblo o del MC (entidad rectora de los pueblos indígenas y de los PIACI).

40 A pesar de que el BN (2018a, p. 7) y otras instituciones financieras internacionales mencionan que los procesos participativos deben basarse en la divulgación de información en un formato culturalmente adecuado —es decir, en el idioma local pertinente y que resulte comprensible para las partes interesadas—, esta situación no se cumple según el análisis de los casos emblemáticos.

Las deficiencias en los procesos participativos han generado que algunos actores involucrados realicen acciones complementarias al proceso de participación ciudadana en la EIA. En Colombia, por ejemplo, las partes afectadas frecuentemente utilizan la judicialización de este tipo de proyectos, principalmente a través de acciones de tutela y acciones populares, como una forma de garantizar su derecho a la participación. En ese caso, la judicialización funciona como un método alternativo de protección de los derechos humanos que fueron desconocidos (Calle y Ryan, 2016). Ello no implica, sin embargo, que las respuestas necesariamente sean favorables. De hecho, los procesos judiciales colombianos requieren mucho tiempo, pueden estar afectados por intereses políticos y económicos y no existen tribunales especializados en temática ambiental (Calle y Ryan, 2016).

Como resultado, es importante considerar que el requisito de la participación *per se* no es sinónimo de que el proceso asegure que las preocupaciones e intereses de las comunidades afectadas queden adecuadamente consideradas en el diseño de los proyectos. Por ello, la participación no solo requiere compartir información, sino también la oportunidad de que las partes interesadas puedan impactar en la formulación e implementación del proyecto (Ray *et al.*, 2018).

3.1.3. Consulta y consentimiento libre, previo e informado de pueblos indígenas: descripción, avances en la normativa de países de la cuenca amazónica y cuellos de botella

Un elemento fundamental en los procesos de EIA es la necesidad de asegurar que la participación se adecue a la población potencialmente afectada y al contexto en el que se realiza. En ese marco y considerando la diversidad cultural en la región amazónica, los países analizados (Perú, Bolivia, Brasil, Colombia y Ecuador) reconocen, en todos los casos, el derecho a la consulta libre, previa e informada referida a las propuestas de leyes o medidas administrativas que afecten de manera directa a pueblos indígenas u originarios.

Durante las décadas de 1990 y 2000, en estos países (en Brasil, en 1988) se desarrollaron nuevas Constituciones y se ratificaron instrumentos internacionales relevantes, tales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), lo que impulsó a que se desarrollaran leyes para implementar los compromisos asumidos. En concreto, los gobiernos de Ecuador y Perú han promulgado leyes nacionales que incorporan dicho convenio a la legislación interna. La Ley de Consulta Previa peruana es la más exigente en el aspecto normativo y se requiere un proceso de siete pasos/etapas donde las organizaciones indígenas ocupan un papel central⁴¹.

El Convenio 169 OIT establece que los gobiernos deben consultar a los pueblos indígenas u originarios mediante procesos apropiados y a través de sus instituciones representativas cuando se prevean medidas susceptibles de afectarlos directamente. A su vez, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas - Declaración UN señala que los Estados deben celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas de manera previa a la adopción de medidas que los afecten, con el objetivo de lograr su consentimiento libre, previo e informado (CLPI).

En esa línea, diversos fallos, tanto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) como de las cortes nacionales, han consolidado la comprensión del consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas. La sentencia del caso del pueblo Saramaka vs. Surinam, así como la del pueblo indígena Kichwa de Sarayaku contra el Ecuador, sentaron las bases para que dicho organismo propusiera los siguientes elementos a considerarse en los procesos de consultas (CEPAL, 2018; Kopas y Puentes Riaño, 2009):

- ▶ Las consultas deben realizarse de buena fe, siguiendo procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo.
- ▶ Las consultas deben realizarse de conformidad con las propias tradiciones del pueblo interesado, en las primeras etapas del plan de

41 Artículo 8, Ley Nº 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios del Perú.

desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.

- ▶ El Estado debe asegurarse de que los actores tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salud, con el fin de que acepten el plan de inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria.

A pesar de estos avances en materia normativa, en muchas ocasiones se manifiesta una resistencia de los actores involucrados para la aplicación efectiva del derecho a la consulta y al CLPI, por lo que el ejercicio de este derecho es una de las principales demandas de los pueblos indígenas, en la mayoría de los países de la cuenca amazónica.

Al respecto, un informe de Ana Leyva (2018) publicado por Oxfam presenta un balance sobre la consulta previa en el Perú en los sectores minero e hidrocarburo, y refleja cómo “los resultados de las experiencias de la consulta previa en el Perú todavía vienen produciendo insatisfacción en los pueblos indígenas y la baja de sus expectativas sobre la posibilidad de que garanticen la defensa de sus derechos” (p. 65).

Así, menciona cómo la Ley de Consulta Previa (artículo 9) señala que deben consultarse las “propuestas de medidas legislativas o administrativas que tienen una relación directa con los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios”. Al respecto, el Reglamento de la Ley de Consulta Previa indica que una medida afecta “directamente” a los pueblos indígenas “cuando contiene aspectos que pueden producir cambios en la situación jurídica o en el ejercicio de los derechos colectivos de tales pueblos” (artículo 3, literal b).

Como resultado, el informe destaca que la interpretación sobre cómo entender la afectación directa en la que se basó la normatividad en el sector minero “fue que lo directo es que el acto administrativo produzca efectos jurídicos que no necesitan la emisión de otros actos administrativos para concretarse” (Leyva, 2018, p. 32). Esta interpretación ha llevado a que la aprobación de los EsIA no sea consultada.

La aprobación de un EIA establece un conjunto de obligaciones y compromisos para el titular de un proyecto, conjunto que puede alterar significativamente la situación jurídica o el ejercicio de derechos de una comunidad indígena. En este, puede establecerse, por ejemplo, un reasentamiento. Sin embargo, si bien con el EIA quedan constituidas estas obligaciones y compromisos, no son de ejecución inmediata, porque para que la actividad se inicie, debe haberse obtenido otros títulos habilitantes y la autorización de inicio de operaciones, la cual tiene el objetivo de verificar únicamente que se cuenta con todos los permisos necesarios. Paradójicamente, en la normatividad no se considera consultable el EIA, pero sí la autorización de inicio de operaciones (Leyva, 2018, p. 32 y 33).

Esto se repite para el sector de hidrocarburos donde no se consulta la aprobación de los EsIA, a pesar de que establecen condiciones a la realización de la operación con el fin de aminorar su impacto (Leyva, 2018). Por el contrario, solo se consulta el decreto supremo que aprueba el contrato de exploración y explotación del lote.

En el marco de lo expuesto, debe encender alarmas que en ninguno de los casos emblemáticos analizados se cumpliera con las normas internacionales del derecho a la CLPI de los pueblos indígenas u originarios. Así, en el caso de los megaproyectos de hidroeléctricas se produjeron violaciones a este derecho, tanto en Belo Monte y Río Madeira, en el Brasil, como en la represa de Inambari, en el Perú.

Precisamente, en la hidroeléctrica de Belo Monte financiada por el BNDES⁴², a pesar de que el área donde se construyó el proyecto afecta directamente a los pueblos indígenas de Arara de Vuelta Grande y Paquiçamba, no se cumplieron las normas internacionales (DAR, 2014b). El gobierno brasileño sostuvo reuniones con algunas comunidades indígenas sin proporcionar intérpretes y

42 Cabe mencionar que el BNDES, vinculado a los casos de estudio —especialmente al proyecto Belo Monte—, no tiene una política ni guía para la puesta en práctica de la legislación referida a la consulta libre, previa e informada de los pueblos indígenas y otras poblaciones tradicionales, de conformidad con el artículo 231 de la Constitución Federal de Brasil y del Convenio 169 OIT.

en un extenso lenguaje técnico (AIDA, 2018). La FUNAI presentó raudamente el proyecto en dos tierras indígenas, asegurando que dichas reuniones no correspondían con la consulta oficial, que se llevaría a cabo en otro momento (Rojas, 2020). Sin embargo, posteriormente los afectados y afectadas se enteraron de que el Estado utilizó esas reuniones para “cumplir” el requisito del CLPI⁴³.

Como resultado de esas deficiencias en el proceso de Belo Monte, se han producido numerosos reclamos de las organizaciones indígenas que han sido reconocidos en diferentes instancias judiciales y organismos internacionales. En un fallo de agosto de 2008, el Tribunal Regional Federal reconoció que la autorización del proyecto Belo Monte por el Congreso Nacional era ilegal, ya que se otorgó sin que las poblaciones afectadas fueran consultadas (Movimiento Xingu Vivo para Sempre, 2011). Asimismo, la CIDH actuó en la misma línea al conceder las medidas cautelares y solicitar la suspensión del proyecto en el año 2011⁴⁴. Es más, resolvió que los pueblos indígenas debían ser consultados. Como respuesta, el gobierno brasileño suspendió los pagos de Brasil ante la Organización de Estados Americanos (OEA), provocando una crisis diplomática internacional (Fearnside, 2014b)⁴⁵.

Por su parte, las represas del río Madeira presentan una situación similar. Al igual que en Belo Monte, también se produjo una violación de la Constitución brasileña y del Convenio 169 OIT. En este caso, si bien los pueblos indígenas fueron consultados sobre el proyecto, no se respetaron las garantías normativas, puesto que no dieron su CLPI para la construcción de las presas. Además, el EslA indica información sobre la localización/ubicación de los pueblos indígenas aislados que viven en el área afectada: los Katawixi y los Kari-puninha (Kopas y Puentes Riaño, 2009). Tam-

poco considera a las comunidades indígenas en la región que se verían afectadas por el proyecto, incluyendo a los pueblos indígenas de la vecina Bolivia que presentan una alta probabilidad de que el proyecto también les produzca impactos (Kopas y Puentes Riaño, 2009).

Como resultado, la cuestión del Complejo del Madeira se presentó ante el Tribunal Latinoamericano del Agua, que reconoció que el EslA del proyecto no considera los impactos en los pueblos indígenas, recalando la existencia de un “potencial conflicto transfronterizo” a causa de las represas (Kopas y Puentes Riaño, 2009). Como resultado, resolvió censurar al gobierno de Brasil y recomendar que cancele las licencias con el fin de desarrollar estudios nuevos.

En el Perú, si bien la presión social logró detener la construcción de la central hidroeléctrica de Inambari, durante el proceso de EIA no se desarrolló la CLPI con los pueblos indígenas afectados. La empresa encargada del EslA fue multada por no cumplir los requisitos de aplicación de la consulta previa (Neyra, 2018). En ese sentido, diferentes organizaciones de la sociedad civil señalaron la necesidad de llevar a cabo la consulta previa según los procedimientos previstos en la legislación nacional de la Ley de Consulta Previa y su Reglamento, dado que el área cercana a la comunidad indígena de San Lorenzo iba a ser fuertemente impactada por el embalse (DAR, 2014b).

Por otro lado, en el caso del proyecto Camisea, fueron significativas las declaraciones del ministro de Energía y Minas, quien afirmó que en el procedimiento de ampliación del Lote 88 no era necesario realizar el procedimiento de consulta previa pues no había pueblos indígenas contactados “y donde no los hay, no hay que hacer consulta previa” (Gamboa, 2013, p. 17). Asimismo, durante la audiencia pública para la ampliación del Lote 88, cuando los pobladores preguntaron la razón por la cual no se realizaba la consulta previa, representantes del mismo sector afirmaron que “para el EIA no se da el proceso de consulta previa y que la Ley de Consulta no es retroactiva (Gamboa, 2013, p. 22).

Por último, en el caso del proyecto Coca Codo Sinclair, no hubo ningún proceso formal de CLPI,

43 Petición CIDH por caso Belo Monte, p. 15, supra nota 91.

44 Petición CIDH por caso Belo Monte, pp. 32-36, supra nota 91; Medida Cautelar MC-382-10 de 1 de abril de 2011.

45 A la fecha, diferentes procesos legales contra Belo Monte siguen pendientes de las decisiones en los tribunales brasileños. La acción civil pública (proceso Nº 14.404), que cuestiona la legalidad del decreto por el cual el Congreso autorizó la planta sin consultar a las comunidades afectadas, está pendiente de una decisión ante la Corte Suprema Federal desde 2012, a pesar de que, en la práctica, ya se ha construido la represa y está en funcionamiento (Fearnside, 2017a).

puesto que las comunidades vecinas no son indígenas. Así, si bien la Sección II del EIA-d menciona que el proceso de participación ciudadana debe realizarse de forma previa a la aprobación del EsIA, en ninguna parte se indica la necesidad de realizar un proceso de consulta previa, libre e informada, como tal.

El análisis visibiliza lo que ya fue diagnosticado en el informe publicado en 2013 por James Anaya, anterior relator especial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: las consultas en torno a proyectos extractivos casi siempre presentan desequilibrios de poder entre los actores públicos o privados y los pueblos indígenas (Naciones Unidas, 2013). Anaya indica que dichos desequilibrios pueden deberse a distintos factores, tales como las diferencias de capacidad técnica y financiera, acceso a la información e influencia política (Naciones Unidas, 2013)⁴⁶.

A ello debe sumarse la ausencia de políticas y medidas concretas para promover el acceso de las mujeres a la participación y toma de decisiones en procesos de consulta previa (Onamiap y Oxfam, 2019, p. 7). Como revelan diversos informes, aún la realidad y la voz de la mujer indígena es invisibilizada en muchos de estos procesos (DAR, 2019, p. 74, 104; Onamiap y Oxfam, 2019, p. 7). Al respecto, un informe de la CIDH señala que ello es el resultado de la aguda situación de discriminación y marginalización estructural e institucional que viven muchas mujeres indígenas, lo que las lleva a enfrentar múltiples barreras para ejercer sus derechos en distintas esferas de vida, entre ellas la de la participación política (CIDH, 2017, pp. 18, 39)⁴⁷.

46 Cabe mencionar que Anaya considera que las consultas con los pueblos indígenas deben tener lugar antes de que el Estado autorice, o una empresa realice o se comprometa a realizar, cualquier actividad relacionada con el proyecto dentro de un territorio indígena o en zonas utilizadas por los indígenas, y remarca que la consulta y el consentimiento podrían ser necesarios en las distintas etapas de un proyecto extractivo, incluyendo la exploración hasta la producción y clausura (idem).

47 Cabe mencionar que no se encontró vasta información sobre el tema de participación de las mujeres en los procesos de consulta previa referidos a los casos emblemáticos seleccionados, lo que da cuenta de la necesidad de incluir esta temática en estudios de diversa índole.

Así, con el fin de lograr acuerdos justos en torno a los recursos naturales en sus territorios, Anaya recomienda, por ejemplo, establecer mecanismos de financiamiento que permitan a los pueblos indígenas acceder a asistencia técnica y asesoramiento independientes; promover la participación de mediadores independientes en las consultas y procesos de negociación, o diseñar procedimientos estandarizados para la difusión de información sobre los riesgos y los beneficios potenciales de los proyectos (Naciones Unidas, 2013). Por su lado, la CIDH recomienda a los Estados establecer las condiciones institucionales necesarias para facilitar la participación de las mujeres. Entre ellas, fomentar la capacidad en el diseño de agendas propias de mujeres indígenas y sus organizaciones representativas, así como fortalecer los espacios de diálogo entre lideresas comunitarias y los gobiernos (CIDH, 2017, p. 48).

3.1.4. Criminalización y amenaza de las personas y comunidades afectadas

Una preocupación creciente relativa a los procesos de licenciamiento ambiental de los grandes proyectos extractivos y de infraestructura son las situaciones de hostigamiento, criminalización o violencia hacia las personas y comunidades que defienden sus derechos, lo que incluye la iniciación de procesos judiciales, el uso de la fuerza en protestas pacíficas, así como las amenazas y ataques que pueden desembocar en asesinatos a sus miembros o líderes y lideresas.

Un informe de Global Witness (2020) indica que América Latina es la región del mundo que presenta los mayores riesgos para las personas defensoras de los derechos relacionados con el territorio, el medio ambiente y el acceso a la tierra, y que dos tercios de los homicidios a defensores ambientales en el mundo han ocurrido en esta región. En concreto, en el año 2019, solo en la zona de la Amazonía se registraron 33 muertes. Además, los grupos indígenas están particularmente en riesgo, representando la mitad de los asesinatos documentados, a pesar de que representan solo el 4,4 % de la población.

Un estudio con base en el análisis de 220 conflictos vinculados con proyectos de infraestructura de represas señala que, el uso de la represión, criminalización, ataques violentos hacia activistas y asesinatos eran comunes en aquellos casos donde las hidroeléctricas presentan controversias (Del Bene *et al.*, 2018).

Varios de estos hechos han sido ya examinados por diferentes organismos del Derecho internacional para casos de grandes proyectos de infraestructura, y se consideran contrarios a los derechos humanos, incluyendo los derechos a la vida⁴⁸, la integridad personal⁴⁹, la reunión⁵⁰, la libre asociación⁵¹, la libertad de expresión⁵², y la protección jurídica y debido proceso⁵³. Asimismo, las dificultades para abordar problemas de gobernanza son notables en muchos casos: falta la consulta y la consideración de los impactos negativos sobre la población y el ambiente, las empresas no cumplen con sus ofrecimientos (facturas de energía más baratas, más empleos, mejor infraestructura como escuelas y hospitales), entre otros (Fearnside, 2017a; Rojas, 2020).

Un caso paradigmático que refleja este tipo de situaciones es el de la hidroeléctrica de Belo Monte en el río Xingu. Allí, líderes de la comunidad, defensores de los derechos humanos y otros involucrados fueron amenazados. Además, se comprobó el espionaje contra el Movimiento Xingu Vivo a cargo de la empresa constructora Norte Energía con el propósito de compartir la información con la Agencia de Inteligencia del Brasil (AIDA, 2018).

En 2013, diferentes sectores de la población ocuparon el área de la represa como medida de protesta a la construcción. En respuesta, el Estado militarizó el área con el argumento de garantizar la seguridad de la zona de construcción, controlar los movimientos sociales y evitar más demoras en la construcción de la presa (AIDA, 2018). Uharte Pozas (2016) documenta las denuncias de activistas sobre intentos de criminalización de la em-

presa constructora con el apoyo de la Policía y del Poder Judicial. Es más, el autor argumenta que la empresa financió de manera directa a la Policía. Esto fue comprobado por el propio cuerpo policial de Altamira, quien reconoció que Norte Energía entregó vehículos, motocicletas y hasta un helicóptero con el logo de la empresa, evidenciando visualmente a quién estaba subordinado el cuerpo del Estado (Uharte Pozas, 2016).

En mayo del año 2015, dos granjeros fueron atropellados durante una protesta contra la construcción de la represa, y en 2016, el secretario de Medio Ambiente de Altamira, responsable de la inspección ambiental y la pesca, fue asesinado (AIDA, 2018). Ello se sumó al sonado asesinato, en el año 2001, del líder del Movimiento para el Desarrollo de la Transamazonia y Xingú, Ademir Albeu Federicci, más conocido como "Dema", considerado en la actualidad como un mártir en la lucha contra Belo Monte (Fearnside, 2017a).

Como resultado, se plantearon más de sesenta demandas, las cuales cuestionaron las irregularidades en torno al funcionamiento de la central hidroeléctrica de Belo Monte en los tribunales brasileños. El Ministerio Público Federal de Pará ha presentado veintisiete acciones civiles públicas, y también hay demandas del defensor público del Estado de Pará, el defensor público de la Unión y las organizaciones de la sociedad civil (Ritter *et al.*, 2017).

3.1.5. Transparencia, rendición de cuentas y casos emblemáticos

El acceso a la información pública es esencial para garantizar la participación efectiva de las partes interesadas en los procesos de EIA de proyectos de infraestructura y extractivos, puesto que la ausencia de información adecuada y oportuna imposibilita que estas tomen decisiones, así como que propongan comentarios, alternativas y acciones para prevenir, mitigar y monitorear los avances del proyecto.

En ese sentido, el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información es fundamental para la buena gobernanza de los recursos naturales y puede ayudar a prevenir conflictos. Al respecto,

48 Convención Americana, art. 4; PIDCP, art. 6.

49 Convención Americana, art. 5; PIDCP, art. 7.

50 Convención Americana, art. 15; PIDCP, art. 21.

51 Convención Americana, art. 16; PIDCP, art. 22.

52 Convención Americana, art. 13; PIDCP, art. 19.

53 Convención Americana, arts. 8, 25; PIDCP, arts. 9, 14.

la CEPAL (2016, p. 139) afirma que el acceso a la información en etapas tempranas de la toma de decisiones vinculadas con los recursos naturales permite la transparencia sobre la distribución de los costos y los beneficios de las decisiones entre los inversionistas, el gobierno y las comunidades locales, generando confianza y evitando potenciales conflictos socioambientales.

Este derecho ha sido reafirmado por organismos internacionales. Así, la CIDH decretó en el año 2006 el acceso a la información como un derecho humano fundamental protegido por los tratados y que debe ser respetado por los Estados. Este organismo se ha pronunciado al respecto en varias ocasiones, remarcando, a través del artículo 13 de la Convención Americana, por ejemplo, la necesidad de que la población ejerza el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se están cumpliendo las funciones públicas⁵⁴. Esto se suma a diferentes fallos de tribunales nacionales, donde se reconoce el derecho de acceso a la información como derecho fundamental de carácter universal.

Asimismo, como ya fue mencionado, el Acuerdo de Escazú es el primer tratado en materia de derechos humanos ambientales para la región de América Latina y el Caribe que desarrolla el Principio 10 de la Declaración de Río, mejorando, entre otros aspectos, el acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales. El Acuerdo de Escazú incorpora la obligación de los Estados de elaborar un informe nacional sobre el estado del medio ambiente (artículo 6.7) y sobre la sostenibilidad tanto de empresas públicas y privadas a efectos de visibilizar su desempeño social y ambiental (artículo 6.13).

En los cinco países de la cuenca amazónica analizados, las leyes generales del ambiente hacen referencia a la información ambiental. A pesar de que solo Brasil y Perú incorporan una definición explícita de lo que se entiende por esta (CEPAL, 2016), todos ellos cuentan con disposiciones de transparencia activa, poniendo así a disposición del público información sobre asuntos ambien-

tales. En algunos países esto se ha materializado en la implementación de sistemas de información ambiental, como por ejemplo, el Sistema Nacional de Información Ambiental del Perú (SINIA), el Sistema Información Ambiental de Colombia (SIAC) o el Sistema Único de Información Ambiental de Ecuador (SUIA).

El cuadro 4 presenta una sistematización de la normativa más relevante en la temática. Cabe mencionar, asimismo, que gran parte de los países de la región han incorporado dentro de su legislación la obligación de que alguna autoridad presente información sobre el estado del ambiente con una periodicidad determinada. En el caso de Colombia, la obligación de producir informes anuales sobre el estado del medio ambiente se encuentra incorporada en la Constitución.

54 Corte IDH, caso Claude Reyes y otros c. Chile, Sentencia de fondo, 19 de septiembre de 2006, Serie C Nº 151, párr. 86.

Cuadro 4. Normativa sobre transparencia en el marco del licenciamiento ambiental

País/Ley/Año	Sujeto obligado	Elementos de transparencia activa (información oficiosa) y pasiva	Excepciones y plazos máximos de excepción	Órgano garante, naturaleza y recurso de revisión
Bolivia Ley N° 341 (2013) Decreto Supremo N° 28168 (2005)	<p>Todas las entidades públicas de los cuatro Órganos del Estado, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, Contraloría General del Estado, Procuraduría General del Estado, Fuerzas Armadas y Policía Boliviana. También las empresas e instituciones públicas descentralizadas, desconcentradas, autárquicas, empresas mixtas y empresas privadas que presten servicios básicos o que administren recursos fiscales o recursos naturales. Finalmente, en las entidades territoriales autónomas departamentales, regionales, municipales indígenas originarias campesinas. En este último caso, esta norma se aplicará de acuerdo con sus normas y procedimientos propios.</p>	<p>La transparencia forma parte de los principios de cumplimiento obligatorio y esencial. Es el manejo honesto y adecuado de los recursos públicos, así como la facilitación de información pública desde los órganos del Estado y las entidades privadas que administran recursos fiscales o recursos naturales, de forma veraz, oportuna, comprensible y confiable.</p>	<p>El acceso a la información solo podrá ser negado de manera excepcional y motivada, únicamente respecto de aquella información que con anterioridad a la petición y de conformidad a leyes vigentes se encuentre clasificada como secreta, reservada o confidencial. Esta calificación no será, en ningún caso, discrecional de la autoridad pública.</p> <p>Levantado el secreto, la reserva o la confidencialidad por autoridad competente, de conformidad a leyes vigentes, la información solicitada será proporcionada de manera oportuna y preferente.</p>	<p>En caso de negativa indebida, falta de respuesta o restricción ilegal al derecho a la información, el peticionario podrá acudir en queja ante la autoridad superior competente o el Defensor del Pueblo, o hacer uso de los recursos constitucionales, judiciales y administrativos vigentes en el ordenamiento jurídico.</p> <p>La autoridad superior competente, resolverá la queja en el plazo de cinco días hábiles a partir de su presentación. Si la considera fundada, dentro del plazo máximo de quince días hábiles proporcionará la información solicitada.</p>
Brasil Ley N° 12.527 (2011)	<p>Órganos públicos de la administración directa de los poderes Ejecutivo y Legislativo (incluidas las cortes de cuentas), el Poder Judicial y el Ministerio Público Federal, entidades, fundaciones, empresas públicas y demás sociedades controladas total o parcialmente por el gobierno central, los estados, distritos o municipios, entidades privadas sin fines de lucro que reciben recursos públicos.</p>	<p>Activa: competencias, estructura orgánica, registros de financiamiento y gastos, contratos y licitaciones, acciones, proyectos y obras de la entidad, y preguntas frecuentes, entre otros.</p> <p>Pasiva: cualquier interesado podrá presentar un pedido de acceso a la información a los entes obligados sin necesidad de acreditar motivo en caso de informaciones de interés público.</p>	<p>Excepciones: información que afecte la defensa, la integridad, la soberanía o la seguridad nacional, información que ponga en riesgo negociaciones internacionales o la vida o la salud pública, información que desestabilice al sector financiero, información que trate sobre planes estratégicos de las fuerzas armadas o ponga en riesgo investigaciones científicas o tecnológicas, entre otros.</p> <p>Plazos: según la clasificación, ultrasecreta: veinticinco años; secreta: quince años, y reservada: cinco años.</p>	<p>Órgano garante y naturaleza: Ouvidoria de la Contraloría General de la Unión. Dependencia de la Presidencia de la República.</p> <p>Recurso. Primera instancia: ante el organismo jerárquicamente superior (el plazo para hacerlo es de diez días desde el silencio administrativo o la negativa). Segunda instancia: ante la Contraloría General de la Unión. Tercera instancia: ante la Comisión Mixta de Reevaluación de Informaciones (CMRI).</p>

País/Ley/Año	Sujeto obligado	Elementos de transparencia activa (información oficiosa) y pasiva	Excepciones y plazos máximos de excepción	Órgano garante, naturaleza y recurso de revisión
Colombia Ley N° 1712 (2014) Decreto N° 1494 (2015)	Toda entidad pública de todas las ramas del poder público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital, los órganos de control, las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas que desempeñen una función pública, las empresas públicas creadas por ley, las empresas del Estado y las sociedades en que este tenga participación, los partidos políticos y grupos ciudadanos significativos, las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos públicos.	Activa: estructura orgánica y servicios, procedimientos y funcionamiento del sujeto obligado, incluidos mecanismos para participación pública y decisiones y políticas adoptadas que afecten al público con sus fundamentos, esquema de publicación en el que se establezcan las clases de información que el sujeto publicará de manera proactiva. Pasiva: toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier sujeto obligado, sin necesidad de expresar causa o motivación para la solicitud.	Excepciones: información que dañe derechos de personas naturales o jurídicas (derecho a la intimidad, a la vida, a la salud o la seguridad, secretos comerciales, industriales y profesionales), información que dañe los intereses públicos (defensa y seguridad nacional, seguridad pública, relaciones internacionales, prevención, investigación y persecución de delitos, debido proceso, derechos de la infancia, la adolescencia, estabilidad macroeconómica y financiera del país, salud pública). Plazo: la información exceptuada por daño a los intereses públicos no deberá extenderse por un período mayor a quince años.	Recurso: cuando se invoque la reserva de seguridad y defensa nacional o relaciones internacionales, el solicitante podrá acudir al recurso de reposición dentro de los tres días siguientes a la notificación. Negado este recurso, podrá apelar al Tribunal Administrativo o al juez administrativo.
Perú Ley N° 27806 (2002)	Según la Ley del Procedimiento Administrativo General N° 27.444: los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; los gobiernos regionales y locales, los organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía, las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado cuyas actividades se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público; las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa.	Activa: datos generales como organigrama, marco normativo y comunicados, información presupuestal, adquisiciones de bienes, proveedores, contrataciones y montos comprometidos, actividades oficiales, así como otra información que se estime necesaria. Además, los privados sujetos a este régimen deben informar sobre la naturaleza de sus servicios, las tarifas y las funciones administrativas que ejercen. Pasiva: toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier entidad de la Administración Pública. En ningún caso se exige expresión de causa para el ejercicio de este derecho.	Excepciones: es información secreta la bélica, militar y de defensa nacional interna o externa. Es información reservada la que puede poner en riesgo la vida de una persona, las operaciones policiales, aquella cuya publicación interfiera con investigaciones y la que pueda perjudicar a las relaciones internacionales. No podrá invocarse reserva sobre informaciones relacionadas con la violación de derechos humanos o aquellos acordados en el Primer Convenio de Ginebra de 1949. Plazo: cinco años prorrogables (plazo de prórroga no especificado) para la información secreta.	Órgano garante y naturaleza: Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública que forma parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Perú (MINJUSDH) a través de la Dirección Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (creada mediante Decreto Legislativo N° 1353). Recurso: frente a la denegación o falta de respuesta, si no existe un superior jerárquico a la institución, puede darse por agotada la vía administrativa.

País/Ley/Año	Sujeto obligado	Elementos de transparencia activa (información oficiosa) y pasiva	Excepciones y plazos máximos de excepción	Órgano garante, naturaleza y recurso de revisión
				Una vez agotada la vía administrativa puede iniciarse un proceso contencioso administrativo. El Decreto Legislativo N° 1353 (que entrará en vigor al día siguiente de la publicación del decreto supremo que apruebe su reglamento y la modificación del Reglamento de Organización y Funciones del MINJUSDH) establece la creación de un Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública como última instancia administrativa en materia de transparencia y derecho al acceso a la información pública en el país.
Ecuador Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LO-TAIP) Ley 24. Registro Oficial Suplemento 337 de 18-may.-2004	a) Los organismos y entidades que conforman el sector público en los términos del artículo 118 de la Constitución Política de la República; b) los entes señalados en el artículo 1 de la presente Ley; c) las personas jurídicas cuyas acciones o participaciones pertenezcan en todo o en parte al Estado, exclusivamente sobre el destino y manejo de recursos del Estado; d) el derecho de acceso a la información de los diputados de la República se rige conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de la República, en la Ley Orgánica de la Función Legislativa y su Reglamento Interno;	Activa: a) estructura orgánica funcional, base legal que la rige, regulaciones y procedimientos internos aplicables a la entidad; las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos; b) el directorio completo de la institución, así como su distributivo de personal; c) la remuneración mensual por puesto y todo ingreso adicional, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes; d) los servicios que ofrece y las formas de acceder a ellos, horarios de atención y demás indicaciones necesarias, para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones; e) texto íntegro de todos los contratos colectivos vigentes en la institución, así como sus anexos y reformas;	Excepciones: no procede el derecho a acceder a la información pública, exclusivamente en los siguientes casos: a) los documentos calificados de manera motivada como reservados por el Consejo de Seguridad Nacional, por razones de defensa nacional, de conformidad con el artículo 81, inciso tercero, de la Constitución Política de la República y que son: 1) los planes y órdenes de defensa nacional, militar, movilización, de operaciones especiales y de bases e instalaciones militares ante posibles amenazas contra el Estado; 2) información en el ámbito de la inteligencia, específicamente los planes, operaciones e informes de inteligencia y contra inteligencia militar, siempre que existiera conmoción nacional;	Órgano garante: Defensoría del Pueblo. El Tribunal Supremo Electoral, en el término de sesenta días contados a partir de la fecha de recepción de los informes de gasto electoral presentados por los directores de las diferentes campañas electorales, agrupaciones políticas o candidatos, deberá publicar en su sitio web los montos recibidos y gastados en cada campaña. De la resolución al acceso de información que adopte el juez de lo civil o el tribunal de instancia, se podrá apelar ante el Tribunal Constitucional, para que confirme o revoque la resolución apelada.

País/Ley/Año	Sujeto obligado	Elementos de transparencia activa (información oficiosa) y pasiva	Excepciones y plazos máximos de excepción	Órgano garante, naturaleza y recurso de revisión
	<p>e) las corporaciones, fundaciones y organismos no gubernamentales (ONG) aunque tengan el carácter de privados y sean encargados de la provisión o administración de bienes o servicios públicos, que mantengan convenios, contratos o cualquier forma contractual con instituciones públicas u organismos internacionales, siempre y cuando la finalidad de su función sea pública; f) las personas jurídicas de derecho privado, que sean delegatarias o concesionarias o cualquier otra forma contractual de servicios públicos del Estado, en los términos del respectivo contrato; g) las personas jurídicas de derecho privado, que realicen gestiones públicas o se financien parcial o totalmente con recursos públicos y únicamente en lo relacionada con dichas gestiones o con las acciones o actividades a las que se destinen tales recursos, y h) las personas jurídicas de derecho privado que posean información pública en los términos de esta ley.</p>	<p>f) se publicarán los formularios o formatos de solicitudes que se requieran para los trámites inherentes a su campo de acción; g) información total sobre el presupuesto anual que administra la institución, especificando ingresos, gastos, financiamiento y resultados operativos de conformidad con los clasificadores presupuestales, así como liquidación del presupuesto, especificando destinatarios de la entrega de recursos públicos; h) los resultados de las auditorías internas y gubernamentales al ejercicio presupuestal; i) información completa y detallada sobre los procesos precontractuales, contractuales, de adjudicación y liquidación, de las contrataciones de obras, adquisición de bienes, prestación de servicios, arrendamientos mercantiles, etc., celebrados por la institución con personas naturales o jurídicas, incluidos concesiones, permisos o autorizaciones; j) un listado de las empresas y personas que han incumplido contratos con dicha institución; k) planes y programas de la institución en ejecución; l) el detalle de los contratos de crédito externos o internos; se señalará la fuente de los fondos con los que se pagarán esos créditos. Cuando se trate de préstamos o contratos de financiamiento, se hará constar, como lo prevé la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y la Ley Orgánica de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, las operaciones y contratos de crédito, los montos, plazo, costos financieros o tipos de interés;</p>	<p>3) la información sobre la ubicación del material bélico cuando ésta no entrañe peligro para la población, y 4) los fondos de uso reservado exclusivamente destinados para fines de la defensa nacional, y b) Las informaciones expresamente establecidas como reservadas en leyes vigentes.</p> <p>Plazos: El titular de la entidad o representante legal, será el responsable y garantizará la atención suficiente y necesaria a la publicidad de la información pública, así como su libertad de acceso. Su responsabilidad será recibir y contestar las solicitudes de acceso a la información, en el plazo perentorio de diez días, mismo que puede prorrogarse por cinco días más, por causas debidamente justificadas e informadas al peticionario.</p>	<p>El recurso de apelación, se interpondrá dentro de los tres días hábiles siguientes, será concedido con efecto devolutivo, salvo en el caso de recursos de apelación deducidos por acceso a la información reservada o confidencial. Negado el recurso por el juez o Tribunal Constitucional, cesarán las medidas cautelares.</p>

País/Ley/Año	Sujeto obligado	Elementos de transparencia activa (información oficiosa) y pasiva	Excepciones y plazos máximos de excepción	Órgano garante, naturaleza y recurso de revisión
		<p>m) mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, tales como metas e informes de gestión e indicadores de desempeño; n) los viáticos, informes de trabajo y justificativos de movilización nacional o internacional de las autoridades, dignatarios y funcionarios públicos; o) el nombre, dirección de la oficina, apartado postal y dirección electrónica del responsable de atender la información pública de que trata esta Ley; p) la Función Judicial y el Tribunal Constitucional, adicionalmente, publicarán el texto íntegro de las sentencias ejecutoriadas, producidas en todas sus jurisdicciones; q) los organismos de control del Estado, adicionalmente, publicarán el texto íntegro de las resoluciones ejecutoriadas, así como sus informes, producidos en todas sus jurisdicciones; r) el Banco Central, adicionalmente, publicará los indicadores e información relevante de su competencia de modo asequible y de fácil comprensión para la población en general; s) los organismos seccionales, informarán oportunamente a la ciudadanía de las resoluciones que adoptaren, mediante la publicación de las actas de las respectivas sesiones de estos cuerpos</p> <p>Pasiva: toda persona a quien se hubiere denegado en forma tácita o expresa, información de cualquier índole a la que se refiere esta Ley, ya sea por la negativa de la información, ya sea por la información incompleta, alterada y hasta falsa que le hubieren proporcionado, incluso si la denegatoria se sustenta en el carácter reservado o confidencial de la información solicitada</p>		

Fuente: CEPAL, 2016: p. 52; CEPAL, 2018; Ley de Bolivia N° 341 y Decreto Supremo de Bolivia N° 28168.

Por otro lado, el cumplimiento del derecho a la información en el proceso de EIA requiere procedimientos efectivos y abiertos para acceder a información sobre licencias y concesiones, los estudios realizados, así como otra información relevante (Kopas y Puentes Riaño, 2009). Sin embargo, y a pesar de la normativa nacional e internacional expuesta, uno de los mayores reclamos aún de los pueblos indígenas en territorios donde

se extraen recursos naturales es, precisamente, el limitado acceso a información completa, adecuada y de calidad. Esto se agrava, además, porque, en ocasiones, el Estado cede la responsabilidad de informar sobre los proyectos y sus impactos a las empresas, lo que genera desconfianza en las comunidades (Aranibar *et al.*, 2011).

Particularmente, los casos de estudio reflejan también limitaciones en la transparencia y acceso

a la información. Así, en varios de ellos, la información que legalmente debía ser pública, en la práctica no era accesible a la población. En el proyecto de la hidroeléctrica de Inambari, el acceso al ESIa realizado por EGASUR fue restringido a la población, considerándose de carácter confidencial en el MINEM (Serra, 2020)⁵⁵. En dicho contexto, para lograr su acceso se tuvo que realizar un hábeas data interpuesto por el Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible (IDLADS) y apoyado por DAR (DAR, 2013, p. 75).

En el caso de Inambari, no solo se negó al acceso al documento, sino que también se manifestaron deficiencias en la fluidez de la información presentada por la empresa sobre la operación del proyecto y los potenciales impactos socioambientales positivos y negativos. Ello dejó a la población en una situación de desigualdad en información y, por lo tanto, de negociación asimétrica que potenció reclamos y conflictos (DAR, 2013, p. 85).

Con respecto a la ampliación del Lote 88 del proyecto Camisea, cuando la sociedad civil solicitó al MC información sobre las opiniones emitidas por el sector, esta fue denegada. De igual modo, cuando se solicitó al SERNANP información sobre las opiniones técnicas emitidas, esta solicitud también fue denegada aduciendo que el EIA se encontraba observado por el MINEM, al encontrarse dentro de los supuestos de información confidencial (Gamboa, 2014).

Por su parte, en el proyecto hidroeléctrico Coca-Codo Sinclair, los resultados de las auditorías ambientales de las obras asociadas eran de acceso restringido, lo que también va en contra de los requisitos de transparencia. La información que era pública estaba desactualizada hasta el punto de ser, por ejemplo, poco informativa con relación a los balances hidrológicos de la cuenca (Ray *et al.*, 2018).

En las represas del río Madeira, tanto las procuradurías federales del Estado de Rondonia y grupos de ambientalistas como las organizaciones en

defensa de los derechos de los pueblos indígenas y de las personas desplazadas por las represas denunciaron la falta de transparencia del gobierno brasileño durante el proceso de licenciamiento ambiental. Por ejemplo, los estudios de sedimentación realizados fueron negados a la sociedad civil (Kopas y Puentes Riaño, 2009).

Por último, con relación al megaproyecto de Belo Monte, es relevante mencionar el papel que cumplió el BNDES, principal financista en esta materia. El banco brasileño carece, en la práctica, de mecanismos efectivos de transparencia y rendición de cuentas. En concreto, muchos de sus cuestionamientos se centran en su falta de capacidad para asegurar el cumplimiento de estándares socioambientales⁵⁶, la falta de transparencia en la toma de decisiones, el uso excesivo del “secreto bancario” y, consecuentemente, la confidencialidad de la información (Ortúzar Greene *et al.*, 2018).

A pesar de que el financiamiento del BNDES para la construcción de la hidroeléctrica supuso la mayor inversión en la historia del banco, con un monto de 25 400 millones de reales (US\$ 10 1600 millones), se negaba el acceso a información sobre los montos ya desembolsados, lo que supone el incumplimiento de la Ley de Acceso a la Información en Brasil. Fruto de esta situación, en el año 2015, la Comisión de Integración Nacional, Desarrollo Regional y Amazonia de la Cámara de Diputados autorizó una auditoría sobre los contratos entre BNDES y Norte Energía S.A. para estudiar la existencia de irregularidades en la modificación de las fechas de entrega contractuales de la planta y en la exención de multas (AIDA, 2018).

Al respecto, Rojas (2020) señala que la sociedad civil tardó dos años en lograr el acceso a la relación sobre la auditoría socioambiental independiente que, de manera excepcional y fruto de la presión social, aceptó el banco.

55 Ello supuso una contradicción con el propio proceso de EIA que declara en el estudio que se seguirán los Lineamientos de Participación Ciudadana y del Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana (Resolución Ministerial N° 535-2004 MEM/DM).

56 En 2015, el Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de la ONU, en una visita a Brasil, señaló la existencia de afectaciones a los derechos humanos derivadas del proyecto Belo Monte. En esa línea, el GT remarcó que el BNDES no contaba con los lineamientos necesarios para asegurar el cumplimiento efectivo de estos de acuerdo con los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos (Ortúzar Greene *et al.*, 2018, p. 48).

La falta de transparencia reflejada en el BNDES también se observa en el caso de otras entidades financieras. Así, por ejemplo, el China Exim Bank, principal financista del proyecto de Coca Codo Sinclair, no cuenta con una política de acceso a la información y no expone documentación referente a proyectos financiados, por lo que el acceso, por ejemplo, a los EsIA o los contratos de crédito, queda supeditado a lo establecido en el marco normativo de cada país, o incluso, en la práctica, a la voluntad o facilidades que muestren las autoridades responsables o empresas que documentan esa información (DAR, 2014a).

Un caso particular es el de la carretera Rurrenabaque-Riberalta en Bolivia, ejecutada por una empresa china y con el préstamo del China Exim Bank. Ante los requerimientos de información por los retrasos existentes en el cumplimiento de la obra, la Autoridad Boliviana de Carreteras señaló que se había contratado bajo la modalidad contrato llave en mano⁵⁷, por lo que no existía la figura de supervisión (Carretera Rurrenabaque-Riberalta quedó sin control de ABC, 2019). También se ha señalado que no se conocen las medidas de mitigación establecidas para el proyecto, porque la licencia ambiental le asigna la categoría II, lo que sumado al contrato “llave en mano” no permite que el EIA se encuentre disponible de manera pública (Telma, 2019). En diciembre de 2019 se había realizado un 20 % de avance físico y un 56 % en el avance financiero (Amurrio, 2019).

3.2. Revisión de los requerimientos técnicos de la EIA

Si bien es cierto que los elementos de gobernanza de los recursos naturales tienen una implicancia sobre el proceso de EIA, también es relevante revisar la calidad de los EsIA, particularmente en su capacidad de identificar y analizar los impactos,

57 Mediante este contrato se busca reducir costos y plazos, pues en un solo proceso se realiza la licitación del diseño de la obra y su construcción. Este tipo de contratos es riesgoso si no se tiene un mecanismo de supervisión fuerte, pues el contratista puede alegar que el diseño que recibió contiene “errores”, solicitar modificaciones de obras, renegociar el contrato y ser más costoso de lo esperado (Ducci *et al.*, 2013).

así como proponer medidas adecuadas de manejo ambiental y social.

Durante la revisión de la literatura y análisis de los casos emblemáticos, se han identificado deficiencias técnicas importantes en dichos estudios⁵⁸. Entre otras deficiencias, se observa que los EsIA tienen problemas de fondo en cuanto a vacíos en las líneas de base; al rigor de los análisis de impactos ambientales y sociales de los proyectos⁵⁹; al abordaje de impactos indirectos, sinérgicos y acumulativos; deficiencias en los planes de manejo ambiental (incluyendo, pero no solamente, en lo relacionado a la mitigación ambiental), y en los análisis de la valorización económica ambiental.

Como ya se mencionó, estas deficiencias han contribuido a una creciente falta de credibilidad de la población hacia los procesos de EIA. A su vez, la mayoría de veces, los proponentes de los proyectos perciben el cumplimiento de los requerimientos técnicos de la EIA como una traba para la obtención de la licencia ambiental, afectando la efectividad de los EsIA como instrumento de gestión ambiental.

3.2.1. Vacíos de información y deficiencias en las líneas de base de los estudios de impacto ambiental

El objetivo de la línea de base es contener información actual del ambiente donde se desarrollará un proyecto de inversión, incluyendo el componente biofísico y el socioeconómico (Chadwick; Glasson; Therivel, 2012, p. 100). La adecuada identificación y selección de información para elaborar el estudio de línea de base en la etapa inicial del proceso de EIA es fundamental, pues a partir de ese sus-

58 La existencia de esta situación, por ejemplo, fue reportada en el Perú a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización ambiental (OEFA), al informar que, durante el desarrollo de su función de fiscalización, había detectado la existencia de líneas bases incompletas y obligaciones ambientales poco claras o imprecisas (Defensoría del Pueblo de Perú, 2017, p. 28).

59 Cabe señalar que, para la evaluación de los impactos, se puede recurrir a métodos formales como la comparación con la normatividad ambiental y sus estándares, el análisis costo-beneficio monetario u otros mecanismos de evaluación multicriterio que recojan los diferentes puntos de vista, objetivos y valores de la sociedad sobre el cambio que se generará en el ambiente (Chadwick *et al.*, 2012, pp. 126-136).

tento se realizará la proyección de posibles impactos del proyecto y el establecimiento de medidas de manejo y gestión adecuadas, así como la selección de alternativas (Momtaz y Kabir, 2013, 2013, p. 175; Schmidt *et al.*, 2008, p. 7). La línea de base comprende: (i) información obtenida de fuentes primarias, de estudios de campo, muestreos y mediciones de agua, suelos y aire representativos de las variaciones estacionales; (ii) información secundaria tal como estudios publicados o fuentes oficiales de información, y (iii) entrevistas con expertos.

Una de las principales problemáticas que se observa al respecto es que, a menudo, en los EsIA las áreas de influencia directa se limitan a la huella del proyecto, es decir, al área del emplazamiento del proyecto y, en algunos casos, a áreas inmediatamente circundantes definidas arbitrariamente (Mercedes, 2020). Este problema conlleva, a su vez, a que el alcance geográfico del análisis de impactos ambientales y sociales contenido en los EsIA casi siempre se restrinja al área de influencia directa definida en el estudio, es decir, a un área reducida que no necesariamente corresponde a la realidad, excluyendo poblaciones locales, áreas protegidas, zonas de importancia cultural (áreas sagradas de los pueblos indígenas, etc.) o de alta diversidad biológica. De forma similar, en la gran mayoría de casos, las áreas de influencia indirecta no son definidas adecuadamente, excluyendo muchas veces a poblaciones y zonas de importancia ambiental⁶⁰.

Esto se observó en el caso del proyecto Camisea, en el Perú. Al revisar el EsIA de PLUSPETROL, se encontró que la información existente sobre pueblos indígenas que viven en aislamiento voluntario y los impactos sociales que podría generar el proyecto en ellos no fue suficiente, en parte por las metodologías pobres de adquisición de datos para la elaboración de la línea de base. A su vez, esa falta de información habría generado que no se identifiquen medidas de mitigación adecuadas (Caffrey, 2002, pp. 19-20). De igual manera, en el

mismo EIA, la línea de base de referencias biológicas no brinda información suficiente para evaluar la degradación ambiental (Caffrey, 2002, p. 34).

En el caso de las centrales hidroeléctricas, y aunado a lo anterior, otro aspecto que tiende a estar subestimado en las líneas de base de los EsIA es el número de personas afectadas. En la represa de Belo Monte, el Área de Influencia Directa (DIA)⁶¹ subestima a la población afectada, ya que considera que el número promedio de habitantes por kilómetro cuadrado es de 3,14. Magalhães (2009) indica que este promedio es un error metodológico, que debería ser aproximadamente el doble: de 5,5 a 7 personas por kilómetro cuadrado. Además, el DIA debería abarcar un mayor perímetro, porque la población habita en varios lugares que no se consideraron en estimaciones iniciales: las tierras indígenas Juruna do Paquiçamba y Arara da Volta Grande no están dentro del DIA, aunque los estudios sobre los efectos de la reducción del flujo del río muestran que la población de estas zonas no podrá sostener sus medios de vida⁶² (Ritter *et al.*, 2017). Por lo tanto, el número de personas desplazadas por la presa de Belo Monte es mucho mayor que aquellas que fueron reconocidas. Fearnside (2019) afirma que esto se debe a la práctica de definir a la población afectada utilizando criterios que minimizan el número de personas identificadas como afectadas, limitándolas a aquellas cuyas tierras están directamente inundadas por la represa.

Asimismo, el alcance espacial de las líneas de base debe considerar las condiciones ambientales y sociales de manera representativa. Su definición debe basarse en un análisis riguroso e independiente, en información actualizada no solo del lugar, sino de las condiciones ambientales y sociales. De no ser así, es muy difícil realizar una evaluación adecuada de la información relevante y la identificación de los impactos ambientales potenciales del proyecto. Una línea de base adecuada permitirá un seguimiento o monitoreo de los impactos del proyecto en el futuro (Momtaz,

60 Sobre el particular, se observa que en los países de la región amazónica no existen guías oficiales para definir las áreas de influencia directa e indirecta de los proyectos. En consecuencia, la definición de dichas áreas queda a criterio de la empresa consultora contratada por la empresa.

61 Área de Influencia Directa (DIA) según el EsIA para los entornos físicos y bióticos corresponde aproximadamente al 5 % de la cuenca del río Xingu, que asciende a más de 26 000 km² (Ritter *et al.*, 2017).

62 De las diez áreas indígenas directamente afectadas por el proyecto, solo dos están dentro del DIA.

Salim y Kabir, Zobaidul, 2013, p. 62). En ese sentido, se observa frecuentemente la falta de representatividad de los datos de calidad de agua, aire, suelos, biota y otros aspectos que muchas veces se basan en muestras escasas y no representativas de los cambios estacionales u otras condiciones importantes que deben ser tomadas en cuenta. Un ejemplo de ello es el caso de la línea de base del EsIA de la represa Belo Monte, que no consideró las variaciones estacionales. Se tomaron muestras del suelo para medir la cantidad de metano (CH₄) en temporada de lluvias y en tierras encharcadas, en lugar de reflejar las condiciones de permeabilidad de los suelos en temporada seca en la zona del proyecto. Con esos datos se estableció

un nivel de emisión de CH₄ mucho más alto que el real y del promedio estimado de inundación de toda el área de construcción de la represa. Por lo general estas inconsistencias tienden a favorecer la operación de los proyectos (Fearnside, 2014b).

Por lo general, además, los EsIA fallan en ofrecer una adecuada descripción de la composición de especies y una caracterización del ambiente físico, como es el caso de la calidad del agua, aire y suelos. En Perú, en el caso del proyecto de la Carretera Interoceánica Sur - tramo 3, se identificaron como principales vacíos en la línea de base elementos relativos a ello, como se muestra en el cuadro 5.

Cuadro 5. principales vacíos en la línea de base del proyecto Carretera interoceánica Sur tramo 3

Aspectos claves de una línea base (según el BID)	Principales vacíos identificados en la línea base	Nivel de adecuación en el EsIA
Línea de base en una zona de estudio relevante según el contexto ecológico que abarca la zona donde los impactos directos e indirectos pueden ocurrir.	Línea de base no cubre toda la zona de impacto indirecto.	Aspecto considerado, pero de manera no adecuada.
Identificación de los grupos taxonómicos, de ecosistemas, funcionalidades ecológicas adecuadas y áreas protegidas.	Carece de identificación de las funcionalidades ecológicas. No se consultó a expertos ni se revisó literatura mínima, solo se consultó a la población local.	Aspecto considerado, pero de manera no adecuada.
Cartografía de los tipos y condición de vegetación/ecosistemas.	La cartografía sobre la condición de los ecosistemas no fue elaborada.	Aspecto considerado, pero de manera no adecuada.
Identificación y jerarquización de los componentes prioritarios.	No hay una síntesis de la biodiversidad prioritaria para la conservación. Los siguientes criterios no fueron usados para parte o todos los grupos taxonómicos y ecosistemas: <ul style="list-style-type: none"> • Nivel de amenaza. • Rareza (con una distribución limitada). • Importancia para las comunidades locales. • Migratorias/gregarias. 	Aspecto considerado, pero de manera no adecuada.
Identificación del hábitat o ecosistema de preferencia de cada especie prioritaria.	No se identificó el hábitat en que se encuentran las especies prioritarias.	Aspecto no considerado.
Descripción de las amenazas existentes sobre los componentes prioritarios de biodiversidad.	Las amenazas existentes no fueron descritas.	Aspecto no considerado.
Datos cuantificados.	Se carece de datos que permitan cuantificar la biodiversidad prioritaria que fuera afectada significativamente por el proyecto.	Aspecto considerado, pero de manera no adecuada.

Fuente: Escalas, Escobedo y Robin, 2017, p. 14. Elaboración propia.

Asimismo, en el caso de Ecuador y la gran represa de Coca Codo Sin Clair, los TdR para los EIAD no verificaron la tendencia y permanencia de datos sobre precipitaciones, lo cual podría llevar a cálculos que afecten el funcionamiento de las represas y las líneas de transmisión. Tampoco se calculó correctamente el caudal ecológico (régimen natural del río, oscilación estacional), aspecto que fue previsto definir con los EIAD (López, 2008). El diario *The New York Times*⁶³ alertaba en el año 2018 que, tan solo dos años después de su inauguración, aparecieron 7648 grietas y fisuras en la represa, puesto que la “reserva está obstruida por sedimentos, arena y ramas de árboles, y la única ocasión en la que los ingenieros trataron de regular las instalaciones para que corriera a toda su potencia, estas se sacudieron con violencia y ocasionaron un cortocircuito en la red eléctrica nacional”.

Otro aspecto omitido en las líneas de base, prácticamente en todos los casos, trata sobre la ausencia de registros y análisis temporales de base vinculados con el cambio climático. Los EIA serían herramientas adecuadas para evaluar los impactos de los proyectos de inversión sobre el cambio climático, y a su vez, para evaluar cómo el cambio climático impacta en los proyectos de inversión (MINAM, 2018, p. 10). Bastaría con considerar en el desarrollo de información relevante en la línea de base y la identificación de impactos y una descripción de los aspectos ambientales que quizá se vean afectados por el proyecto, incluyendo factores climáticos, tal como lo establece el anexo IV de la Directiva de la Unión Europea sobre los EsIA⁶⁴. Proyectos tales como hidroeléctricas, hidrovías, proyectos mineros y otras actividades extractivas pueden verse afectados por eventos climáticos extremos (sequías, inundaciones, lluvias abundantes, etc.).

63 Ver artículo en el siguiente link: <https://www.nytimes.com/es/2018/12/24/espanol/ecuador-china-prestamos-represa.html#:~:text=El%20gobierno%20ecuadoriano%20apost%C3%B3%20por%20China%20para%20una%20represa%20que%20ahora%20se%20resquebraja-Por%20Nicholas%20Casey&text=REVENTADOR%20Ecuador%20-%20La%20presa%20se,la%20represa%20es%20un%20peligro>.

64 Cabe señalar, sin embargo, que informes de 2010 y 2003 muestran que, incluso en los países de la Unión Europea y Canadá, este componente no ha sido bien identificado y evaluado. Las razones para ello es que incluyen el plazo corto del proyecto, comparado con el cambio climático, dificultades e incertidumbre, fragmentación de los EsIA y la dificultad de interrelacionar los factores identificados en los EsIA (Chadwick et al., 2012).

Así, por ejemplo, el EsIA de la represa de Inambari carece de información detallada que permita contar con una base para predecir la interacción entre las influencias del reservorio en el clima con los patrones normales de circulación y uso de los suelos, a pesar de la factibilidad y accesibilidad de programas de modelación, estudios referenciales, métodos de predicción y análisis climatológico (Castro et al., 2013, p. 63). En ese sentido, se identifica la falta de análisis rigurosos de los efectos causados por el incremento de sólidos suspendidos, transporte de sedimentos y turbidez del agua. Esta deficiencia en los análisis puede resultar en situaciones catastróficas. En concreto, podría causar que la excavación a cierta profundidad alcance el nivel de acuíferos. La remoción de áridos en las márgenes de los ríos podría requerir que el agua subterránea —cargada de sedimentos, sólidos disueltos, material en suspensión, etc.— sea bombeada y expulsada en el ambiente, alterando la calidad del agua del cauce de los ríos. En el caso de las represas de Inambari, el análisis de impactos de las plantas de áridos en la calidad del agua, flora y fauna acuática y ecosistema fue incompleta, dejando de lado la responsabilidad del proyecto en cuanto a las fuentes generadoras de contaminación del agua de gran parte de las actividades directas del proyecto⁶⁵ (Castro et al., 2013, p. 65).

La posibilidad de que la existencia de deficiencias en los análisis pueda resultar en situaciones catastróficas no es un hecho aislado. En el caso de las represas del Madeira, en Brasil, la crecida del río en el año 2014 sacó a la luz de forma dramática un aumento en el riesgo de una gran catástrofe por la rotura de una presa durante una inundación. En concreto, en la hidroeléctrica de San Antonio, si el volumen de inundación hubiera sido un 18 % mayor, la presa podría haberse roto (Fearnside, 2018a). En relación con los sedimentos, en el caso del río Madeira (que transporta 430 Mt de sedimentos por año), se subestimaron las tasas de sedimentación. Como resultado, en menos de cinco años desde la finalización de la construcción de las dos represas, tuvo que contratarse a dragadores para eliminar el sedimento acumulado en los depósitos, lo que se materializó en “inespe-

65 Según el análisis presentado en la página 81 del capítulo VI del EsIA.

rados” costos según los constructores de presas (Espinoza *et al.*, 2013).

Es posible que las deficiencias existentes en las líneas de base podrían explicarse por la falta de información científica en nuestros países y el poco presupuesto estatal asignado para realizar investigaciones, especialmente en la Amazonía. Sin embargo, es responsabilidad del proponente recabar información representativa y adecuada de base del ambiente físico, biológico y social. De lo contrario no es posible realizar un análisis apropiado de los posibles impactos de un proyecto, ni un monitoreo y seguimiento de los efectos de un proyecto en el ambiente y en las poblaciones locales a futuro.

3.2.2. Las secciones de los EslA dedicadas a la predicción y evaluación de impactos ambientales y sociales son superficiales, carentes de independencia y rigor técnico en el análisis

La sección de análisis de impactos se considera el centro de todo EslA. En esta se toma como referencia la información de la línea de base, la descripción del proyecto, y se realiza mediante métodos cuantitativos y cualitativos de análisis (matrices de interacción, de causa-efecto, diagramas de redes, listas de control, etc.)⁶⁶. Existen técnicas de modelamiento de dispersión de contami-

⁶⁶ Para elegir el método que identificará los impactos, se puede recurrir a los siguientes criterios: cumplimiento de regulaciones; cobertura total de impactos (social, económico y ambiental); distinción entre impactos reversibles, irreversibles, positivos y negativos; identificación de impactos acumulativos indirectos y secundarios; distinción entre impactos significativos e insignificantes; permite comparar propuestas de desarrollo alternativas; considera impactos dentro de las limitaciones de capacidad de carga de un área; incorpora información cuantitativa y cualitativa; fácil y económica de usar; imparcial y con resultados consistentes; útil para resumir y presentar impactos en el EslA (Chadwick *et al.*, 2012, p. 101). Sin embargo, no todos los métodos cumplirán con todos los criterios mencionados. Algunos de ellos serán más usados por su sencillez y bajo costo, por ejemplo las matrices y los listados, pero estos métodos tienen limitaciones, pues pueden ser usados subjetivamente, y además, con ellos no es posible identificar impactos indirectos (Chadwick *et al.*, 2012, pp. 104-105).

nantes en el medio físico (por ejemplo, aire, agua) y otros a aplicarse al ambiente biótico que pueden ser muy útiles para anticipar posibles impactos de los proyectos. El propósito de dichos métodos y técnicas es asegurar que se hayan incluido en el EslA todos los factores socioambientales pertinentes y los efectos que el proyecto puede causar en el ambiente y la sociedad. La valoración de estos efectos debe considerar alternativas existentes y sustentar la elección de alternativa que se realice.

Para establecer si un impacto es significativo, debería contarse con información completa y razonable sobre su magnitud y características (Abaza, 2004, p. 54)⁶⁷. Ashe y Sadler desarrollan algunas características a tomar en cuenta para establecer si un impacto es significativo (Abaza, 2004, p. 54):

- ▶ Si es extenso en el espacio o el tiempo.
- ▶ Si es intensivo en relación con la capacidad de asimilación.
- ▶ Si sobrepasa o está en los límites de los estándares de calidad o límites máximos permisibles.
- ▶ Si incumple con las políticas ambientales, planes de uso del suelo, estrategia de sostenibilidad.
- ▶ Si probablemente amenace la salud o seguridad públicas.
- ▶ Si probablemente establece limitaciones a la agricultura, recojo de madera o uso de recursos naturales por la población que la usa para su subsistencia.
- ▶ Si probablemente agota o daña los recursos que se explotan comercialmente.
- ▶ Si probablemente afecta ANP, ambientalmente sensible, especies raras o en peligro.
- ▶ Si probablemente altera el estilo de vida de muchas personas o de minorías vulnerables.

Una de las problemáticas existentes al respecto es que, si bien se reconoce que tanto la informa-

⁶⁷ Cuando existe gran incertidumbre por los potenciales impactos, se puede recurrir a una metodología basada en la negociación de posiciones, pues puede ayudar a establecer si el impacto es significativo o no. En este último caso el enfoque es desarrollado usualmente por expertos técnicos, pero puede ser ampliado a otros actores, afectados o partes interesadas (Abaza, 2004, p. 54).

ción cuantitativa como la cualitativa son valiosas y que es importante la participación de un equipo interdisciplinario en la evaluación de impactos, generalmente el equipo encargado se encuentra dominado por consultores con antecedentes en ciencias físicas en desmedro de profesionales en ciencias sociales (Chadwick *et al.*, 2012, p. 100; Momtaz y Zobaidul, 2013, p. 76). Esta falencia persiste desde la etapa de recojo de información socioambiental para la elaboración de la línea de base.

Además, en la práctica se observa que los EsIA son más descriptivos que analíticos y poco se hace para identificar los impactos, sugerir alternativas, y medidas de prevención, control y mitigación de impactos (Ritter *et al.*, 2017, p. 166). Los EsIA de los países de la región comparten estas deficiencias (Mercedes, 2020). En ninguno de los casos de la región amazónica se han establecido requisitos mínimos que garanticen la calidad de los métodos y procedimientos de análisis de impactos en los EsIA, ni criterios para que los evaluadores determinen la rigurosidad en la identificación y predicción de impactos realizados.

Así, por ejemplo, la selección de los métodos puede estar sugerido de manera muy general en los TdR de los EsIA, pero queda a criterio de las empresas consultoras que elaboran los estudios. Es más, cuando se recurre a un método, los EsIA deberían mencionar las razones de su uso o mencionar sus limitaciones, pero en la práctica muy pocos lo hacen (Momtaz *et al.*, 2013, p. 65). Por esta razón, la calidad de los análisis en los EsIA es muy variable.

Aún más: en muchos casos los juicios de valor sobre los impactos socioambientales aparecen sin sustento. Se observa que los EsIA de proyectos de hidrocarburos, vías de transporte o hidroeléctricas en la Amazonía tienen como problema común que los valores de las tablas o matrices de valoración de impactos no tienen sustento y en casi todos los casos se les asignan cifras de manera arbitraria. Esto es fundamental, porque es a partir de dichos análisis que se definen las medidas de prevención, control y mitigación social y ambiental (Mercedes, 2020). Como se ha mencionado, estos valores son determinados por las consulto-

ras contratadas por las empresas interesadas en obtener las licencias, por lo tanto, no son independientes (Mercedes, 2020).

Asimismo, se observa que, por lo general, los equipos de revisores de los EsIA en las distintas instituciones del Estado se guían por lo requerido en sus TdR, los cuales, son muy generales. Ello da como resultado una verificación de la existencia de la información solicitada en los estudios, mas no una revisión de la calidad de esa información. A diferencia de los capítulos de línea de base de los EsIA (que suelen ser los más descriptivos y extensos de los estudios), a menudo las secciones dedicadas al análisis e identificación de impactos son las más breves (Mercedes, 2020).

Por otro lado, como se ha mencionado, una de las deficiencias del análisis de impactos de proyectos hidroeléctricos está relacionada no solo con la ausencia de un análisis particular sobre cómo impactará el cambio climático durante el funcionamiento de las represas, sino también sobre cuáles serán los efectos que estas tendrán en el cambio climático (Moran *et al.*, 2018). Por ejemplo, Fearnside (2019) revela que la represa de Belo Monte es inviable con el clima actual y el calentamiento global, situación que se agudizará a futuro a consecuencia de la disminución de los caudales del río que limitarán la producción de electricidad entre el 20 % y el 50 % hasta 2040. Sobre ese aspecto, Fearnside (2019) alerta de que el flujo de agua en el río Xingu podría disminuir aproximadamente un 35 % hasta el año 2100⁶⁸.

El caso de la represa de Inambari en el Perú es similar: el EsIA no consideró el impacto global del acuerdo energético entre el Perú y Brasil, y en general, no contiene una discusión sobre el impacto de la central en el cambio climático y los pueblos afectados o involucrados en el proyecto (Castro *et al.*, 2013).

Al respecto, uno de los elementos que presenta mayores deficiencias en el análisis de impactos de los EsIA de las hidroeléctricas analizadas es la estimación de emisiones de metano y otros gases relacionados con el cambio climático. El EsIA de la

68 Bajo el escenario RCP8.5 del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) que se aproxima mejor al negocio como siempre (Fearnside, 2019).

central hidroeléctrica de Inambari no identificó la cantidad total de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) consecuencia de su construcción y puesta en marcha. A pesar de que existe una mención a la emisión de GEI, no se señala la cantidad de emisiones que generarán las diversas fuentes, tanto en la etapa de construcción, por la deforestación y degradación del bosque, así como por las que emanan del embalse (Castro *et al.*, 2013, p. 12).

En el caso de la central hidroeléctrica de Belo Monte, se estimó que el área a ser inundada por la construcción podría emitir 48 mg CH₄/m²/día antes de la formación del embalse, basado en dos conjuntos de mediciones de emisión de la superficie del río y el suelo en puntos de muestreo cerca al borde del río (Fearnside, 2014b). Fearnside (2014b) recalca que la mayoría de estas mediciones fueron hechas en áreas encharcadas, recientemente expuestas por la caída estacional del nivel de agua. Como resultado, se registró una alta emisión de CH₄, lo que influyó en el promedio estimado para toda la superficie de la tierra a ser inundada.

Otro ejemplo de deficiencias en el proceso de evaluación de impactos es el caso de la ampliación del Proyecto Camisea, en el Lote 88. El resultado del análisis determinó que los impactos de la prospección sísmica no eran significativos y, por lo tanto, no sería incompatible con los objetivos del Plan de Protección de la RTKNN, que comprenden la garantía de “su derecho al territorio como garante de sus derechos a la vida y a la salud, salvaguardando su existencia e integridad, en el marco del respeto de su decisión de no mantener contacto con el resto de la sociedad nacional o sus maneras particulares de hacerlo”⁶⁹. En este caso, la evaluación de los impactos fue altamente cuestionada, debido a la propuesta del desbroce para la apertura de líneas sísmicas 2D, zonas de sísmica 3D, campamentos volantes, zonas de descarga, helipuertos, etc.

⁶⁹ Resolución Ministerial N° 341-2015-MC que aprueba el “Plan de Protección para los Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial (PIACI) de la Reserva Territorial Kugapakori Nahua Nanti y otros - 2016-2020”. Recuperado de la página web del MC: <https://www.cultura.gob.pe/sites/default/files/paginternas/tablaarchivos/2013/06/rmndeg341-2015-mc.pdf>

Por último, otro caso de este tipo lo constituye la construcción de la variante de la carretera Pasto-Mocoa en Colombia. En efecto, los TdR iniciales y la licencia otorgada consideraron el diseño solo para una vía rural y no una vía nacional. Sobre la marcha se hicieron ajustes mediante pequeñas obras complementarias que generaban mayor movimiento y mayor afectación al área protegida Reserva Forestal Protectora de la Cuenca Alta del Río Mocoa, que era atravesada por esta construcción. Para evitar mayor impacto, un comité técnico de expertos, exigido por el BID, recomendó detener las obras y ajustar los diseños del tramo que cruzaba la Reserva Forestal. La construcción de los extremos de la carretera terminó en 2017; sin embargo, hasta el momento los nuevos diseños del tramo central no han sido aprobados por la ANLA, pero han generado preocupación entre ambientalistas y comunidades indígenas, pues al parecer se construirían dentro de la Reserva Forestal 14 km de vías industriales (Lizcano, 2020). Estas son unas especies de trochas que surgen durante la misma construcción y que, a la larga, generarían más impactos que la propia carretera principal (como deforestación, migración y la posible explotación de cobre), a pesar de que el director de la ANLA afirme que las vías industriales serán restauradas a su estado inicial (Lizcano, 2020)⁷⁰.

3.2.3. Los EslA no abordan adecuadamente los impactos acumulativos e indirectos

¿De qué tratan los impactos ambientales acumulativos e indirectos?

Los *impactos acumulativos* son aquellos que resultan de la interacción entre los impactos ambientales de un mismo proyecto, y entre estos con los impactos ambientales de proyectos anteriores o proyectos que se estén implementando de manera simultánea (Watkins, 2015, p. 42). Si bien cada impacto considerado de manera aislada

⁷⁰ Para mayor información sobre los posibles impactos ambientales y sociales de la construcción de la variante de la carretera Pasto-Mocoa, revisar: <https://es.mongabay.com/2020/06/amenazas-ambientales-amazonia-colombiana-deforestacion-carretera-mineria/>

puede ser menor, cuando se presentan de manera conjunta pueden ser significativos al cabo de un periodo, hasta extenderse más allá de la zona de influencia directa e indirecta del proyecto en cuestión (Watkins, 2015, p. 23; Banco Mundial, 2017, p. 18). Además, este tipo de impactos puede ser resultado de aquellas actividades que no han sido planificadas por el proyecto, pero cuya aparición puede ser predecible en el tiempo o en un determinado espacio geográfico más lejano de lo previsto inicialmente (Banco Mundial, 2017, p. 18).

Estos impactos se encuentran categorizados por la Canadian Environmental Assessment Research Council (CEACR) de la siguiente manera (Chadwick, 2012, p. 319):

- ▶ Perturbaciones acumuladas en el tiempo: son aquellas que se dan una perturbación tras otra, sin esperar a que terminen los efectos de la inmediata anterior.
- ▶ Perturbaciones cercanas en el espacio: son aquellas perturbaciones que tienen orígenes tan cercanos espacialmente que sus efectos se superponen.
- ▶ Sinergismos: son aquellos casos en donde diferentes tipos de perturbaciones interactúan simbióticamente en un mismo espacio geográfico para producir reacciones cualitativa y cuantitativamente diferentes de las comunidades ecológicas receptoras.
- ▶ Efectos indirectos: son aquellos producidos mucho después o a una distancia lejana de la perturbación inicial, o aquellos que se realizan por un camino complejo.
- ▶ Aquellos impactos que pueden generar el aumento de la pérdida de un recurso hasta que suceda un cambio significativo en dicho recurso o se agote todo.

Por otro lado, los *impactos indirectos* son aquellos que no son causados directamente por el proyecto, sino pueden producirse fuera del mismo o como resultado de interacciones más complejas. Algunas veces se denominan “impactos secundarios” o “impactos terciarios”, y pueden tener lugar en un tiempo y espacio mayor que los impactos directos (Unión Europea, 1999; Banco Mundial, 2017). En ese sentido, los proyectos extractivos o de infraestructura tienen la posibilidad de generar

diversos tipos de impactos y pueden ser acumulativos o indirectos. Para identificarlos es importante prestar atención a la definición de los límites espaciales y temporales del proyecto, así como a la identificación de otros proyectos existentes en los alrededores.

Los EIA de los proyectos no suelen contemplar los impactos ambientales acumulativos e indirectos: revisión general de algunos casos de la región

En la práctica, uno de los problemas identificados en torno a ambos tipos de impactos (acumulativos e indirectos) es que generalmente no son considerados en los EslA de los proyectos extractivos o de infraestructura, más aún cuando se trata de megaproyectos con más de un componente. Así, por ejemplo, en el caso peruano, con el proyecto Camisea (tercera fase⁷¹), se observa que tanto en el EslA el componente de transporte como el componente de producción no reconocieron impactos indirectos, ni tampoco se reconocieron los impactos de ambos componentes en su conjunto⁷² (Caffrey, 2002, pp. 44-45).

Otro ejemplo de que ni los impactos acumulativos e indirectos suelen ser considerados en los EslA es el caso de la construcción de la Carretera Interoceánica Sur en el Perú (tramos 2, 3 y 4). Dicho proyecto se inició sin poseer un EslA integral terminado, sino que más bien se fueron elaborando EslA parciales de los tres tramos, con el objetivo de acumularlos para poder obtener el EslA final. Incluso, en dichos EslA solo se contemplaron los impactos ambientales de las secciones de la obra y sus impactos directos, sin prever las condiciones que podrían haber contribuido a integrar el análisis final o el tratamiento de nuevos problemas o sinergias negativas (Dourojeanni, 2006, p. 35).

71 El proyecto Camisea es un proyecto de explotación de gas que se ubica en Perú (región de Cusco) y se viene desarrollando desde el año 2004. La tercera fase de este proyecto se inició en el año 2000 y abarcó el proceso de licitación pública internacional, la firma del contrato de licencia de explotación de los yacimientos de Camisea (Lote 88) y la adjudicación del componente de producción (*upstream*) (Dávila et al., 2012).

72 Ambos componentes en su conjunto contemplaron llevar a cabo siguientes acciones: la construcción de plataformas de producción y vías de acceso, los nuevos asentamientos de migrantes, la apertura de senderos sísmicos y la accesibilidad a la RTKNN.

Con relación al tramo 3 del proyecto, el EsIA solo consideró como impactos indirectos los siguientes: la pérdida de los ecosistemas boscosos por deforestación, el incremento en la apertura de caminos transversales a la carretera, la afectación de los recursos naturales, el “efecto barrera” para la fauna silvestre y doméstica, y los cambios en la cobertura vegetal y uso del suelo. Sin embargo, no se incluyó la degradación de los ecosistemas como impacto indirecto, ya que no se realizó una evaluación de la calidad de los ecosistemas después de la construcción de la carretera (Escalas *et al.*, 2017, pp. 10, 36).

En el ámbito de los proyectos hidroeléctricos analizados en el presente estudio el panorama no es muy diferente. En Brasil, los EsIA del megaproyecto de Belo Monte carece de un análisis de los efectos sinérgicos y también de los impactos ambientales indirectos, derivados de la migración de la población hacia el área del megaproyecto, el aumento de la deforestación y los cambios en el ciclo de inundación⁷³ (Ritter *et al.*, 2017). Por su lado, en el caso de la central hidroeléctrica de Inambari, el EsIA, a pesar de mencionar que la deforestación causada por el proyecto se limitaría al área de campamentos y al embalse durante el periodo de construcción, “no calcula los impactos indirectos y acumulativos sobre el bosque a partir de la migración hacia la zona del proyecto, no evalúa el impacto de la central hidroeléctrica sobre el cambio climático, los pueblos afectados y el propio proyecto” (Castro *et al.*, 2013, p. 13)⁷⁴.

Siguiendo en el ámbito de las hidroeléctricas, en el caso de las represas del río Madeira no se consideraron los impactos sobre la fauna del río, en especial en los bagres gigantes, que habían representado tradicionalmente un importante recurso económico y de seguridad alimentaria para la

población (Fearnside, 2019). De hecho, cuando se diseñaron las represas, los expertos del gobierno brasileño cuestionaron la viabilidad de los proyectos debido a la falta de información sobre el impacto en el bagre y en otras especies migratorias comercialmente valiosas (Doria *et al.*, 2018). Como resultado de lo anterior, las empresas constructoras propusieron la instalación de un canal que intentara reproducir el flujo de los antiguos rápidos.

Sin embargo, estas escaleras de peces no funcionan y no mitigan los impactos de las represas de Santo Antônio y Jirau en las rutas migratorias (Doria *et al.*, 2018). Fearnside (2014a) alerta que los pasos de peces alrededor de estas presas no han mantenido esta migración de peces que asciende por el río ni previenen la mortalidad de los peces recién nacidos que descienden por él. Por su parte, Hauser (2018) identifica una grave disminución en las capturas de bagre dorado (*Brachyplatystoma rousseauxii*) y otras especies comerciales, claves tanto aguas arriba como aguas abajo de las dos represas, lo que da cuenta del riesgo de extinción de distintas especies.

Por otro lado, un aspecto que no se considera en los EsIA y que escapa al proceso de licenciamiento actual de los proyectos de hidroeléctricas analizados son los impactos sinérgicos y acumulativos producidos por la interconexión con otras represas existentes o planificadas en el mismo río (Fearnside, 2019). Así, en el Perú, el EsIA de la represa de Inambari no consideró los impactos sinérgicos de varios proyectos de centrales hidroeléctricas planificados en la cuenca del río⁷⁵ (Castro *et al.*, 2013). Asimismo, los planes para muchos ríos de la Amazonía brasileña⁷⁶ incluyen la construcción de cadenas de represas, lo que afectaría a gran parte de la población tradicional de la Amazonía, especialmente a los pueblos indígenas y los habitantes ribereños que viven a lo largo de los ríos y dependen de sus recursos para

73 La posible reducción del volumen de agua también cambiará la composición de la flora fluvial, que, a su vez, es probable que tenga un impacto significativo en varias especies animales y otros organismos que interactúen con ella.

74 Para este caso, el reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y en los TdR del Subsector Electricidad para Proyectos de Centrales Hidroeléctricas (EIA-sd), se prevé un examen de impactos acumulativos y sinérgicos, pero ese nivel de análisis no se viene dando actualmente (Barthem *et al.*, 2016, pp. 47-48). Asimismo, el EsIA tampoco contempla el impacto global del acuerdo energético Perú-Brasil (Castro *et al.*, 2013, p. 73).

75 En la parte alta de la cuenca del Inambari se han proyectado las centrales hidroeléctricas INA 30, INA 40, INA 65, INA 68 e INA 90 (Castro *et al.*, 2013, p. 13).

76 Principalmente abarca todos los ríos al este del río Madeira.

su sustento⁷⁷. Esto genera un impacto social muy fuerte hacia las poblaciones (Fearnside, 2014b).

En el ámbito de las políticas y regulaciones nacionales en los países objeto del presente estudio, tampoco solemos encontrar un reconocimiento de impactos ambientales acumulativos e indirectos. Por ejemplo, no suele reconocerse la dinámica del sistema transfronterizo, por lo que se descuidan consideraciones importantes tales como los derechos, valores sociales y culturales y el acceso a los recursos (Moran *et al.*, 2018). De este modo, los costos y beneficios del agua, la energía, los alimentos y los medios de vida se tratan de manera desigual y no se identifica una planificación que considere los impactos de las represas de una manera que asegure y atienda la conectividad de los ecosistemas (Moran *et al.*, 2018).

Si nos ubicamos en el contexto brasileño, las represas del río Madeira, por ejemplo, están diseñadas como parte de la hidrovía de este río y podrían hacer posible la implantación de más de 4000 km de vías navegables en Bolivia (Fearnside, 2014b). Si bien la discusión de los beneficios es internacional en su ámbito de su aplicación⁷⁸, el debate sobre los impactos negativos se limita a Brasil, tanto en el estudio de viabilidad como en el EsIA y el RIMA (Fearnside, 2014b).

Por último, una de las consecuencias internacionales de no incorporar este tipo de impactos en los EsIA de los proyectos es que este tipo de casos ha llegado a instancias supranacionales, como la Corte IDH. Así, la Corte ha sostenido que los EsIA deben abarcar el impacto acumulado que han generado proyectos existentes y los que vayan a generar otros proyectos propuestos. De esta manera —señala la Corte— deben considerarse los impactos del proyecto principal y de los proyectos asociados, así como los impactos de proyectos que se encuentren operando (Corte IDH, 2017, p. 67-68).

3.2.4. Los planes de manejo ambiental, incluyendo las medidas de mitigación ambiental y social, pueden ser deficientes

Los impactos identificados y valorados en los EsIA muchas veces pueden ser evitados, reducidos, remediados o compensados si se adopta una serie de precauciones o medidas de gestión o manejo socioambiental. Estas medidas se formulan a partir de los juicios de valor de la sección de identificación y valoración de impactos y de otras secciones previas del EsIA, como el análisis de alternativas, que incluye incluso la no realización del proyecto⁷⁹.

Las medidas de manejo ambiental y social deben ser planeadas de manera integral y coherente para asegurar que sean efectivas, que no se conflictúen entre sí y que no signifiquen solo cambiar el problema de un lado a otro. Además, deberían prestar igual atención tanto a las medidas físicas o materiales como a las medidas operacionales, al control de manejo, y a vigilar los impactos de construcción y los impactos residuales después de la mitigación (Chadwick *et al.*, 2012).

En el marco de ello es que se formula el plan de manejo o gestión ambiental y social. Este consiste, a su vez, en un conjunto de planes o estrategias específicos, tales como planes de manejo de aguas, de suelos, de emisiones atmosféricas, de erosión de suelos, de residuos (sólidos, líquidos, domésticos, peligrosos), de contingencias, de mitigación, de manejo social, de monitoreo y seguimiento, y el de cierre y abandono. Asimismo, el citado plan debe tener un presupuesto, señalar responsabilidades de las medidas de gestión del proyecto, así como presentar medios de reporte de monitoreo y mecanismos para que la población pueda acceder a información que le permita hacer seguimiento al cumplimiento de las medidas establecidas a cargo del proponente del proyecto.

⁷⁷ Puesto que implicaría la reducción de recursos, el empeoramiento de su calidad o, incluso, la expulsión de la población hacia otras zonas.

⁷⁸ La integración de América del Sur y transporte de soya de Bolivia.

⁷⁹ En ocasiones la EIA revelará una cantidad de impactos adversos que en la práctica solo se evitarán si se opta por abandonar el proyecto. Asimismo, cabe resaltar que el análisis de alternativas permite optar por modificar el diseño del proyecto, sus actividades, ubicación, y así evitar esos impactos (Chadwick *et al.*, 2012).

En la práctica, el diseño de los planes de manejo ambiental y social debe priorizar las medidas privilegiando la prevención de los impactos en lugar de remediarlos o mitigarlos posteriormente. Esta jerarquización de acciones va en el siguiente orden: evitar, reducir (o minimizar), restaurar y compensar. Así, para anticipar y evitar impactos sobre la biodiversidad y servicios ecosistémicos, cuando no se pueda evitar, se reducirá; cuando un impacto ocurra se rehabilitará o restaurará, y cuando impactos residuales permanezcan, se mitigarán o compensarán (CSBI, 2015, p. 8)⁸⁰.

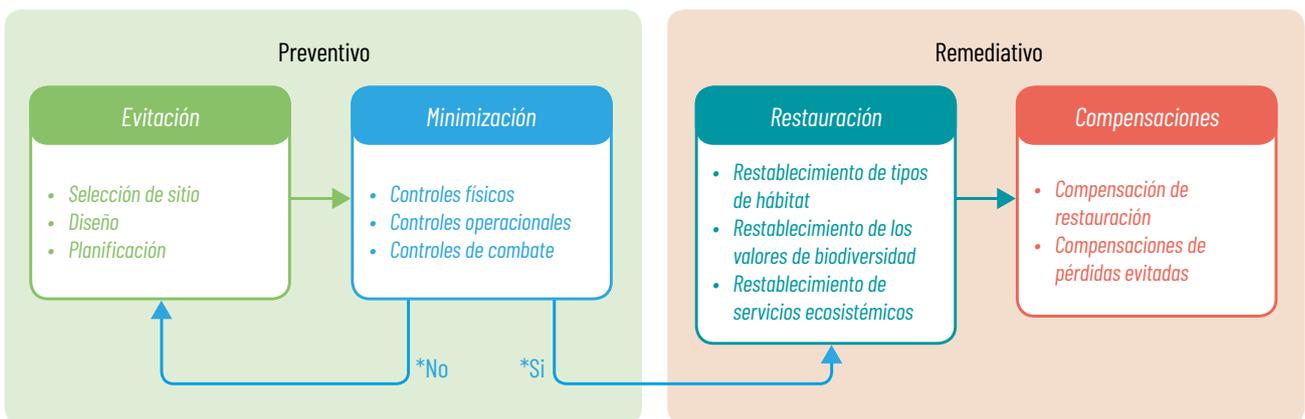
Con relación a los casos de estudio, se puede mencionar que, en el EsIA de la central hidroeléctrica de Belo Monte, no se proponen medidas de mitigación, y que se caracteriza por ser más descriptivo que predictivo (Ritter *et al.*, 2017). Asimismo, en el caso de la Central Hidroeléctrica de Inambari, el Plan de Inversiones del proyecto presenta debilidades para salvaguardar los ecosistemas. Castro *et al.* (2013) señalan que el presupuesto total del Programa de Medidas Preventivas, Correctivas o de Mitigación asciende a US\$ 300 000 (sección 11.5.2.1) y que el monto asignado

para el control de contaminación ambiental equivale a US\$ 10 000 anuales (US\$ 50 000 en cinco años), lo que consideran insuficiente teniendo en cuenta las dimensiones y la vida del proyecto, calculado en treinta años (Castro *et al.*, 2013, p. 12).

Asimismo, Castro *et al.* (2013) revelan que, en dicho caso, el presupuesto únicamente incluye la restauración de 30 ha de canteras a US\$ 2000 cada una, mientras que el EsIA señala la necesidad de 708 ha para la extracción de material granulado. Es más, Castro *et al.* alertan que “el Plan de Manejo de Cuencas no indica los costos para el establecimiento de zonas de protección intangibles en las partes altas de las cuencas y la reforestación, y el Plan de Monitoreo Ambiental no considera el monitoreo de aguas debajo de la represa en el río Inambari, ni el monitoreo de las emisiones de metano y otros gases de efecto invernadero” (Castro *et al.*, 2013, p. 12).

En el caso de la Carretera Interoceánica Sur tramo 3, algunos vacíos existentes en el EsIA se presentan en el cuadro 5.

Imagen 1. Secuencia de jerarquización de medidas en un Plan de Manejo Ambiental y Social



¿Se pueden gestionar los impactos potenciales de manera adecuada mediante medidas correctivas?

Fuente: Cross Sector Biodiversity Initiative, 2015, p. 11.

⁸⁰ Cabe señalar que los mismos principios de jerarquización descritos para definir las medidas de manejo ambiental pueden aplicarse para los planes de manejo social, tal como se desarrolla en la nota de orientación para los prestatarios del BN al realizar la Evaluación y Gestión de Riesgos e Impactos Ambientales y Sociales (Banco Mundial, 2018).

Cuadro 6. Principales vacíos en la implementación de los Planes de Manejo del EsIA del Proyecto Carretera Interoceánica Sur tramo 3

Aspectos clave que definen el Plan de Manejo Ambiental y Social	Principales vacíos de la implementación de los Planes de Manejo	Evaluación de las medidas propuestas
Evaluación de impactos directos	--	Aspecto considerado de manera adecuada,
Evaluación de impactos indirectos	Carece de evaluación de los impactos indirectos.	Aspecto no considerado.
Identificación de medidas de prevención	No hay estudio de alternativas de ruta para evitar zonas de mayor importancia para la biodiversidad.	Aspecto considerado, pero de manera no adecuada.
Identificación de medidas de minimización	No hay medidas para los impactos indirectos.	Aspecto considerado, pero de manera no adecuada.
Identificación de medidas de restauración	La revegetación no tiene como objetivo la restauración ecológica del hábitat.	Aspecto considerado, pero de manera no adecuada.
Análisis cuantitativo de los impactos residuales	Falta una cuantificación de los impactos residuales para la biodiversidad prioritaria.	Aspecto no considerado.
Diseño de medidas de compensación	Falta el diseño de medidas de compensación.	Aspecto no considerado.
Implementación de las etapas del plan de manejo de manera secuencial	Faltan medidas de compensación No se demostró la factibilidad de alcanzar la Pérdida neto Cero antes de construir el proyecto.	Aspecto considerado, pero de manera no adecuada.

Fuente: Escalas et al., 2017, p. 15.

Cabe mencionar que el EsIA no contempló alternativas de trazo de la carretera. La aplicación de criterios de priorización o jerarquización de las medidas de gestión o manejo ambiental hubiera logrado realizar el cambio de ruta del proyecto y así evitar la afectación de ecosistemas importantes y el control de la deforestación (Rubio, 2017).

3.2.5. Los estudios de impacto ambiental no evalúan adecuadamente los impactos sociales

Un impacto social es una afectación que se puede manifestar en un individuo, una familia u hogar, un grupo social, un lugar de trabajo y de manera general en una sociedad (Vanclay, 2015, p. 1). Tanto su identificación como su evaluación son difíciles de realizar, más aún cuando se está en el marco de la evaluación de un proyecto de infraestructura o energía de gran inversión. El impacto puede ser positivo o negativo y, según los principios internacionales de la EIA, es definido como “los procesos de análisis, monitoreo y gestión de las consecuencias sociales voluntarias e involuntarias de

intervenciones planeadas (políticas, programas, planes, proyectos) y todo proceso de cambio social invocado por dichas intervenciones” (Vanclay, 2015, p. 1).

Los impactos socioeconómicos son una zona gris en la evaluación del impacto de un proyecto, pues se construyen tanto sobre percepciones como sobre hechos. No existen estándares absolutos o definidos para realizar la evaluación de los impactos sociales de un proyecto, pues toda evaluación implicará una interpretación subjetiva que puede racionalizarse, pero que siempre involucrará valores (Glasson et al., 2012). Por ejemplo, es posible que la reducción del desempleo local sea considerada positiva, mientras que el aumento de la delincuencia local se considere negativo (Glasson et al., 2012)⁸¹. A pesar de ello, en ocasiones es posible la identificación previa de un impacto social (como la identificación de un escenario de auge y caída del empleo, o la fuga de los beneficios proyectados de una localidad a otra), permitiendo la discusión informada

⁸¹ Debido a ello, es importante que esas valoraciones se encuentren en un equilibrio constante entre lo analítico y lo intuitivo (Glasson et al., 2012), para evitar vacíos y subjetividades.

previa sobre el tema con un balance entre lo analítico e intuitivo (Glasson *et al.*, 2012).

Una de las problemáticas identificadas es que, en la práctica, la inclusión de los impactos socioeconómicos en los EsIA aún es variable y débil y, cuando se incluyen, la tendencia es centrarse en las características de la población (Abaza *et al.*, 2004, p. 137). Asimismo, aún existen impactos socioculturales poco mencionados que existen casi en la marginalidad, como la alienación, la polarización social, el crimen y la salud (Glasson *et al.*, 2012, p. 323).

El análisis de impactos sociales de muchos EsIA se limita a subrayar la creación de fuentes de empleo local a pesar de que comúnmente sean trabajos poco remunerados o temporales. Algunos podrán considerar positiva la disminución del desempleo local, pero también deben considerarse potenciales efectos negativos, como el aumento del alcoholismo, la desnutrición, la delincuencia local o el aumento de migración hacia zonas en las que se construirán nuevas carreteras u proyectos de infraestructura.

Asimismo, en cuanto al tema de salud y bienestar público, este usualmente no se encuentra desarrollado en los EsIA, a pesar de ser una preocupación central de las poblaciones locales. Al respecto, es necesario recalcar que la Organización Mundial de la Salud (OMS) define a la salud como “un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades” (OMS, 1946). La inclusión de este tema puede traer al EsIA valores como la consideración de impactos diferenciados de los proyectos sobre varios subgrupos de población (Glasson, 2012).

Cabe mencionar que casi todas las normas jurídicas de los países estudiados precisan que los EsIA incluyen los impactos ambientales y los impactos sociales. Sin embargo, ninguno ha desarrollado guías para la identificación de los impactos sociales y tampoco metodologías para la evaluación de dichos impactos o la posible afectación a los derechos colectivos de los pueblos

indígenas⁸². Es más, varios de ellos aún no han establecido normativa o lineamientos específicos para la diferenciación de afectaciones entre mujeres y hombres, o si lo han hecho, estos no son vinculantes para garantizar su cumplimiento (DAR, 2019, p. 103, 152).

Debe considerarse, además, que falta un marco legal que obligue a los proponentes de proyectos a analizar los posibles impactos de los proyectos en la salud humana. Esto se debe en parte a que las autoridades que definen los TdR de los EsIA no manejan asuntos de salud. Asimismo, como se ha mencionado antes, los profesionales encargados del EsIA son ingenieros o ecólogos, y las autoridades de salud no opinan ni comentan los EsIA (Mercedes, 2020).

En el contexto de todo lo anterior, existen ineludibles evidencias del impacto social que pueden ocasionar los proyectos de infraestructura o energía en la región. Así, por ejemplo, hay evidencias del aumento de desnutrición, alcoholismo, así como de una mayor incidencia de enfermedades de transmisión sexual e infecciones tales como el dengue y la malaria en zonas de proyectos de infraestructura, represas y actividades extractivas (Mercedes, 2020).

Esto no es ajeno a los casos de estudio analizados. En el caso de la Central Hidroeléctrica de Belo Monte, se registró el aumento de la tala ilegal, que genera mayor inseguridad sobre las tierras indígenas y tribales (AIDA, 2018). También aparecieron delitos como la trata de personas y violencia contra mujeres, niños y niñas. Como relata un reporte de la organización AIDA, mujeres mayores, jóvenes y transexuales fueron sujetas a un régimen de explotación sexual dentro del área del proyecto. Asimismo, el número de casos de abuso sexual aumentó en un 66 % entre los años 2010 y 2014 (AIDA, 2018).

82 En el caso peruano, se ha identificado que la sexta disposición complementaria, transitoria y final del Reglamento de la Ley de Consulta Previa, menciona que los instrumentos del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental incluirán información sobre la posible afectación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas que pudiera ser generada por el desarrollo del proyecto de inversión. Sin embargo, como se ha mencionado, no existen guías ni criterios para evaluar dichas afectaciones.

En el caso de la Hidroeléctrica Coca Codo Sinclair, se generaron puestos de trabajo para la población local o esta empezó a incursionar en la prestación de servicios que satisficieran las necesidades de la empresa. Esto conllevó al abandono de la actividad agrícola de pequeña escala y familiar, lo que a largo plazo generó dificultades para suplir sus necesidades alimenticias en cantidad y calidad. Además de la agricultura, también se dejó de lado la caza, lo que alteró la dieta familiar de los pobladores (Viola, 2018). Asimismo, aumentaron la inseguridad, el alcoholismo y la prostitución (Viola, 2018).

Existen estudios que muestran una mayor exposición al mercurio en embalses de represas (Mercedes, 2020). Esto se debe al proceso de metilación del mercurio y su bioacumulación en peces que sirven de alimento de las poblaciones locales. En ese marco, por ejemplo, en el caso de las centrales hidroeléctricas del río Madeira, resulta preocupante la contaminación por mercurio, pues las obras remueven los depósitos de mercurio en los lechos de los ríos, lo que genera la contaminación de la biodiversidad existente —sobre todo la ictiofauna del río—. Se calcula que las represas de Santo Antonio y Jirao afectarían a cerca de 16 000 familias que viven de la pesca artesanal (Vargas Collazos *et al.*, 2010).

En el caso del Proyecto Camisea, los impactos sociales y de afectación a derechos humanos fueron evidentes y alertados por la Defensoría del Pueblo del Perú. En ese sentido, se alertó sobre la afectación al derecho a la salud del pueblo indígena Nanti, ubicado en la Reserva Territorial Kugapakori Nahua⁸³ (Defensoría del Pueblo, 2006). Asimismo, también en el caso del Proyecto Camisea, ocurrieron incumplimientos de compromisos sociales suscritos por la empresa con la población local en temas vinculados con el empleo, uso de tierras de las comunidades, afectaciones a tierras de cultivo, falta de pago por servidumbres e indemnizaciones, falta de respeto a la identidad y tradiciones de las comunidades nativas (DAR, 2008b).

83 Ver el informe *Análisis de la situación de salud: pueblo en situación de vulnerabilidad: el caso de los nanti de la Reserva Territorial Kugapakori Nahua. Río Camisea, Cusco, elaborado por la Oficina General de Epidemiología del Ministerio de Salud y el Plan sistémico integrado de vigilancia, fiscalización y monitoreo ambiental y social del Estado en el proyecto Camisea (PSI-Camisea)*, elaborado por el Consejo Nacional del Ambiente en el marco del GTCI.

Por otro lado, uno de los principales impactos sociales que se identifican en los grandes proyectos de hidroeléctricas está relacionado con el desplazamiento de la población, ya sea porque son reasentadas permanentemente debido al llenado de los embalses o porque sus medios de vida se ven interrumpidos con la construcción y operación de la presa. Así, un informe de la Comisión Mundial de Presas documentó que entre 40 y 80 millones de personas fueron desplazadas en el siglo pasado a causa de las represas y ha resultado difícil reasentarlas adecuadamente. Además, las condiciones de vida y la seguridad alimentaria de sus comunidades a menudo están en peligro (WCD, 2010).

De acuerdo con AIDA (2018), la Central Hidroeléctrica Belo Monte provocó el desplazamiento forzado de más de 40 000 personas. Su plan de reasentamiento fue acelerado, y al año 2016, 9923 familias fueron reasentadas, de las cuales al menos 654 eran indígenas. En ese mismo año, la Defensoría Pública del Sindicato representó setecientos casos referidos a solicitudes de reasentamiento o indemnización de personas que debían abandonar sus hogares y que no tenían derecho a recibir ningún beneficio reconocido por la empresa. De hecho, los edificios a los que fueron trasladadas y reasentadas estaban ubicados en las afueras de la ciudad, sin un sistema de transporte público, servicios básicos de saneamiento y viviendas hechas con materiales de mala calidad. Más aún, el impacto en los pueblos indígenas fue mayor, pues dejaron de tener acceso al río Xingu y perdieron sus tierras y su estilo de vida tradicional, poniendo en riesgo incluso su propia existencia como pueblos.

Las centrales hidroeléctricas del río Madeira, además de afectar a pueblos indígenas en Brasil, también generarían impactos sociales negativos en pueblos indígenas de Bolivia. Dichas afectaciones no fueron consideradas en la elaboración del EsIA y generó que el gobierno boliviano manifestara su preocupación al gobierno brasileño por los impactos socioambientales, que incluían la inundación de su territorio y el desplazamiento de su población (Vargas Collazos *et al.*, 2010).

De manera similar, y desde la mirada del EIA, en el caso de la Hidroeléctrica de Inambari (Perú) se ha

considerado como un elemento transversal la debilidad del EslA, así como la falta de un análisis de los impactos sociales, culturales y antropológicos (Castro *et al.*, 2013). Asimismo, el EslA no realiza un análisis detallado de cómo será el proceso de reasentamiento y el espacio de destino para las poblaciones reubicadas. Según el EslA, el plan de reasentamiento consiste solo en comunicar a los afectados la fecha de traslado a las nuevas zonas de reasentamiento y el inicio del traslado sin incluir el procedimiento de consulta, negociaciones, compensaciones, cronogramas, etc. (Castro *et al.*, 2013, p. 84). Es más, se indica que la población será reubicada en Mazuko y en la CN San Lorenzo, sin contar con un estudio de uso y disponibilidad de tierras en estas zonas y, por lo tanto, sin información suficiente para tomar decisiones informadas. Además, en Mazuko no hay más espacio y los servicios básicos están colapsados, mientras que en la CN San Lorenzo no se dispone de ningún tipo de servicio básico, por lo que sería poco atractiva para las poblaciones (Castro *et al.*, 2013, p. 84).

Frente al desplazamiento por proyectos hidroeléctricos, Moran *et al.* (2018) alerta de la inexistencia de mecanismos efectivos para compensar a esta población por sus pérdidas. Por ejemplo, las poblaciones desplazadas suelen recibir un precio infravalorado por sus tierras que no consideran el valor social, cultural y religioso de aquellas, así como la pérdida de redes u otro tipo de riqueza social, dando lugar a grandes consecuencias económicas, culturales, sociales y de salud (Moran *et al.*, 2018). Es más, la población que no es directamente desplazada, pero que se ve afectada, como las comunidades río abajo, en general no reciben compensación alguna, a pesar de los grandes impactos que sufren. Este problema se agudiza considerando que, en muchas ocasiones, estas poblaciones son pueblos indígenas con altos niveles de pobreza y vulnerabilidad (Moran *et al.*, 2018).

Los impactos mencionados en los párrafos anteriores usualmente son subestimados o están ausentes en los EslA. Asimismo, como se ha visibilizado, estos afectan algunos grupos de individuos específicos, como los pueblos indígenas o individuos desplazados a nuevas tierras, quienes se encuentran más expuestos a sufrir daños en su salud por la malnutrición y condiciones de

vida insalubres (Abaza *et al.*, 2004, p. 141). De igual manera, como se expone en los párrafos anteriores, las mujeres muchas veces son impactadas por estas industrias de una manera distinta y más profunda. Un reciente informe sobre género e industrias extractivas da cuenta de cómo la operación de megaproyectos puede vulnerar gravemente sus derechos, afectando de esta manera su autonomía física, económica y en la toma de decisiones (DAR, 2019). Por último, esta situación también se torna más crítica en el caso de los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial (PIACI), quienes no tienen defensas para enfermedades infecciosas que pueden transmitirse por la presencia de trabajadores en las zonas de ejecución de los proyectos (Mercedes, 2020).

En dicho marco, cabe recordar que los países de la cuenca amazónica han suscrito el Convenio 169 OIT sobre derechos de pueblos indígenas⁸⁴. En este se resalta la importancia de la realización de estudios que evalúen la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente de los proyectos de inversión, en cooperación con los pueblos interesados, y que los resultados de estos sean considerados como criterios fundamentales para la ejecución de los proyectos⁸⁵.

En el mismo sentido, la Corte IDH, en la sentencia del caso del pueblo Saramaka vs. Surinam, indica que los estudios de impacto social y ambiental no son la única forma de evaluar un impacto de un plan de inversión o desarrollo en tierras de pueblos indígenas sino que, con miras a evaluar adecuadamente el efecto que una restricción al derecho de propiedad puede tener sobre otros de-

84 El artículo 7.3 del Convenio 169 OIT señala que:

“3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas”.

85 Asimismo, el Convenio 169 OIT establece en su artículo 16 como excepción a la regla del derecho de los pueblos indígenas a no ser desplazados, la obtención del consentimiento de los pueblos indígenas; sin embargo, el propio convenio también señala en su artículo 35 que la aplicación de sus disposiciones no deberá menoscabar derechos garantizados en virtud de leyes nacionales. De esta forma, si alguna norma de los países amazónicos estudiados establece normas más protectoras que las previstas en el Convenio 169 OIT, esas normas nacionales deben ser aplicadas.

rechos, se hace necesario que, como mínimo, los estudios de impacto social y ambiental contengan un estudio de impacto de derechos humanos⁸⁶.

Por último, este organismo recomienda que, para lograr el objetivo de los estudios de impacto social y ambiental (EISA), estos deben realizarse conforme a estándares internacionales y buenas prácticas desarrolladas al respecto, como por ejemplo, los lineamientos establecidos en la Directriz Akwé Kon⁸⁷: directrices voluntarias para realizar evaluaciones de las repercusiones culturales, ambientales y sociales de proyectos de desarrollo que hayan de realizarse en lugares sagrados o en tierras o aguas ocupadas o utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y locales, o que puedan afectar a esos lugares⁸⁸.

3.2.6. Los métodos de valorización económica de la pérdida de biodiversidad son obsoletos o no se aplican debidamente

¿De qué trata la valorización económica de la pérdida de la biodiversidad?

En los procesos de elaboración de EIA, resulta de gran importancia la valoración económica ambiental. Esta es una herramienta que permite asignar valores cuantitativos a los bienes y servicios proporcionados por los recursos naturales⁸⁹, independientemente de si existen o no precios de mercado que ayuden a hacerlo (Convención Ramsar, 1997). Esta asignación de valores se da a par-

tir de métodos y técnicas de la teoría económica (MINAM, 2015).

Asimismo, la valoración económica ambiental considera los costos y beneficios vinculados con las alteraciones en los ecosistemas que causan variaciones al bienestar social, al medirlos en unidades monetarias. Dichas alteraciones sociales y ambientales pueden incorporarse como indicadores que sirvan para mejorar la toma de decisiones con relación a la evaluación social y la viabilidad ambiental de los proyectos o políticas públicas (MINAMbiente, 2018, p. 21). Así, la valoración económica ambiental se traduce en una herramienta útil en diversas dimensiones de la gestión ambiental, especialmente en el marco de los procesos de EIA. Sin embargo, a veces los servicios ecosistémicos no son tan fáciles de valorar.

Así, el caso más problemático es la conservación de la biodiversidad, a pesar de su potencial para proporcionar ingresos de subsistencia a través de la tierra, los peces, la vida silvestre, las frutas y las fibras, entre otros, aportando enormemente a la economía mundial (Killeen, 2007). Al respecto, Killen (2007) destaca algunas limitantes para valorizar económicamente la conservación de la biodiversidad, partiendo de la premisa de que el valor real de la biodiversidad es intangible, lo que podría ocasionar una asignación de valores económicos sobre la base de supuestos erróneos (Killeen, 2020). Por un lado, señala que las personas usuarias son incapaces de pagar los bienes y servicios porque no tienen recursos económicos o estos son parte de los “bienes comunes públicos”, en los que el uso tradicional dificulta el cobro de tarifas. Por otro lado, el autor remarca la dificultad de asignar un valor a un beneficio no descubierto, es decir, cuando hay desconocimiento sobre quién es el propietario del recurso, su valor, o qué actor podría estar interesado en adquirirlo (Killeen, 2007).

Por ello, el autor sostiene que debe partirse de considerar que el valor económico es subjetivo y que puede variar entre individuos y sociedades en función de condiciones particulares. En sí, la aplicación de metodologías depende de valores obtenidos a partir de los diferentes métodos que pueden ser interpretados de diversas formas, dependiendo del enfoque teórico (MINAMbiente,

86 Corte IDH. Caso del pueblo Saramaka vs. Surinam. Sentencia de 12 de agosto de 2008 (interpretación de la sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas). Parágrafo 30. La sentencia del caso Saramaka vs. Surinam sobre Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas fue emitida el 28 de noviembre de 2007. Ver también el dictamen de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre el caso Ángela Poma Poma.

87 Párrafo 41 de la sentencia interpretativa Saramaka vs. Surinam.

88 La Directriz Akwé Kon se puede revisar en: <https://www.cbd.int/doc/publications/akwe-brochure-es.pdf>. Existen otras metodologías específicas para los estudios de impactos en derechos humanos.

89 Algunos de estos bienes y servicios que pueden ser económicamente relevantes son los ecosistemas naturales, la regulación hídrica y del clima, la provisión de suelos fértiles, la producción de plantas medicinales, la protección contra desastres naturales y la recreación paisajística, entre otros.

2018, p. 22). Así, la incertidumbre siempre está presente y ello debe ser considerado al momento de establecer los alcances de los resultados obtenidos; especialmente, cuando la información se utiliza para la toma de decisiones a gran escala (MINAMbiente, 2018, p. 22).

La valorización económica de la pérdida de la biodiversidad en los países objeto de estudio: métodos obsoletos o no aplicados debidamente

Los países de la cuenca amazónica objeto del presente estudio integran en su normativa cuestiones relativas a la valoración económica. En el caso de Colombia, el artículo 1 de la Ley N° 99 de 1993 fomenta como un principio general de su política ambiental la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental, así como para la conservación de los recursos naturales renovables. En concreto, mediante la Resolución N° 1478 de 2003, se consolidó en el país las metodologías para desarrollar la valoración económica, a través de la creación del documento *Guía metodológica para la valoración de bienes, servicios ambientales y recursos naturales*.

Por su parte, en el Perú, la Política Nacional del Ambiente (PNA)⁹⁰ establece la implementación de instrumentos de evaluación, valoración y financiamiento para la conservación de los recursos naturales, diversidad biológica y servicios ambientales en el país, así como para fomentar la aplicación de metodologías de valoración de los recursos naturales, la diversidad biológica y sus servicios ambientales. En concreto, la Ley del SEIA precisa la necesidad de la valoración económica del impacto ambiental como contenido de los EsIA⁹¹. Es más, su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, dispone en su artículo 25 que los criterios y metodologías que apruebe el MINAM serán tomados en cuenta para la aprobación de los EsIA del SEIA, y en su artículo 26 requiere la valorización económica del impacto ambiental de proyectos de inversión.

Finalmente, en Ecuador, la emisión del Acuerdo Ministerial N° 076⁹² del año 2012 estableció una aproximación metodológica para valorar económicamente los bienes y servicios ambientales que se perderían a causa del desbroce de la vegetación nativa existente en el área de implantación de un proyecto. Ese mismo año, el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica de Ecuador (MAE) y el Ministerio de Recursos no Renovables de Ecuador (MRNNR) emitieron el Acuerdo Interministerial N° 001, que comprende los lineamientos para la aplicación de la compensación económica por afectaciones socioambientales dentro del marco de la política pública de reparación integral. Finalmente, el Acuerdo Ministerial N° 006 del año 2014 establece la necesidad de incluir, como parte de la ejecución del EsIA, la valoración económica de los bienes y servicios ambientales presentes en el área de implantación del proyecto a desarrollarse, para lo cual establece el uso del esquema metodológico planteado en el Acuerdo Ministerial N° 134.

Sin embargo, a pesar de que existe un marco normativo relacionado con la valoración económica ambiental, en ocasiones los métodos establecidos por los entes gubernamentales responsables son obsoletos, por lo que resultan en costos muy bajos para la valoración de lo ambiental, o han sido mal aplicados (Serra, 2020).

El caso de Inambari (Perú): un proyecto rentable para la empresa, pero muy costoso para el ambiente y la sociedad

En el caso del proyecto de la hidroeléctrica de Inambari, un estudio sobre el análisis costo beneficio financiero y la valoración económica ambiental del EsIA concluye que la represa tiene costos ambientales y sociales muy altos y que resulta muy rentable para la compañía promotora, pero muy perjudicial para la sociedad peruana. El mismo documento también remarca que el EsIA no considera dichos costos ambientales y sociales de manera rigurosa.

En ese sentido, por ejemplo, el análisis de valoración económica no considera la evacuación de unas

90 Aprobada por el Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM.

91 Ley N° 27446, en su artículo 10, numeral 10.1 literal f).

92 Publicado en el registro oficial N° 766 de 14 de agosto del 2012 y el posterior Acuerdo Ministerial N° 134 del 25 de septiembre de 2012, modificadorio al Acuerdo Ministerial N° 076.

4000 personas a causa de la inundación de 378 km², la deforestación de unas 96 000 hectáreas en un período de dieciséis años —sobre todo a causa de la migración de la población hacia la zona—, la emisión de una cantidad considerable de GEI, la pérdida de la biodiversidad, así como la severa alteración de los sistemas acuáticos (Serra *et al.*, 2012, p. 10).

Por otro lado, de acuerdo con los cálculos de Serra (2012) la empresa generaría un VAN positivo que oscilaría entre US\$ 527 y US\$ 1245 millones, en función de las tarifas eléctricas que se aplicasen y la repartición de la electricidad entre los mercados de Perú y Brasil (Serra *et al.*, 2012, p. 6)⁹³. En resumen, Serra (2012) remarca que las ganancias de las entidades peruanas serían anuladas por los costos ambientales, evidenciando que las ganancias de las empresas peruanas representarían apenas un 25 % de las ganancias de las empresas brasileñas. Además, remarca que, de aplicarse la tarifa esperada por la empresa promotora del proyecto, la pérdida neta de los consumidores peruanos sería alrededor de US\$ 200 millones por el aumento en el precio de energía eléctrica (Serra, *et al.*, 2012, p. 5).

El caso del proyecto de la hidroeléctrica de Inambari se refleja en muchos otros casos de proyectos de infraestructura y extractivos. En un análisis global de 245 grandes represas construidas entre 1934 y 2007 se encontró que los costos de las grandes represas eran un 96 % más altos que los costos pronosticados y que una de cada diez grandes represas cuesta hasta tres veces más de lo estimado originalmente (Moran *et al.*, 2018). En ese sentido, un análisis riguroso de costo/beneficio de implementar el proyecto referido concluyó que había un 72 % de posibilidades de que los costos de Belo Monte fueran mayores que los beneficios, algo que ha demostrado ser correcto (Moran *et al.*, 2018).

El caso de corrupción de Lava Jato demuestra que muchos de estos proyectos no son rentables económicamente. Una estrategia para asegurar la toma de decisiones adecuada es contar con la in-

Cuadro 7. Costo para la sociedad peruana por el Proyecto Hidroeléctrico del Inambari

VAN	Millones US\$	%	Tasa actualización (%)
Bosque destruido	103	10	1
Biodiversidad	190	18	1
Emisiones CO2 equivalente	442	42	11
VAN costos ambientales	735	71	
VAN inversión social faltante	61	6	11
Pérdida agricultura	181	17	11
Pérdida oro	66	6	
VAN agricultura y oro perdidos	246	24	
VAN total externalidades	1042	100	

Fuente: Serra, 2012.

formación necesaria sobre la viabilidad económica de los proyectos; en ese sentido, Killen (2020) remarca que “en las decisiones al final siempre prima lo económico, por encima de lo ambiental y lo social”. Así, hablar en términos económicos es un arma para asegurar que el posible desarrollo de un proyecto de infraestructura o extractivo es beneficioso para la sociedad (Killen, 2020; Serra, 2020).

Como síntesis, el análisis evidencia la importancia de calcular costos realistas que se puedan utilizar sistemáticamente, para lo cual resulta necesario que, antes que el gobierno ofrezca concesiones, se calcule la rentabilidad económica y los impactos ambientales y sociales.

⁹³ En ese sentido, si se consideran esos costos, se obtendría un VAN económico positivo únicamente si se tuviera en cuenta el precio propuesto por los inversionistas de US\$ 70/MWh, lo que representa un monto muy superior a los vigentes en los mercados de Perú y Brasil en el momento y, además, debería incluir a la par los ingresos por el afianzamiento del Madeira, aspecto sobre el cual no se contaba con certidumbre (Serra *et al.*, 2012, p. 9).

4. Conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones

La investigación presenta, a través de una mirada general, un análisis de un conjunto de casos de procesos de certificación ambiental emblemáticos (EIA/EAE) en la cuenca amazónica, particularmente en los países de Brasil, Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú. Ello para recoger un conjunto de lecciones aprendidas que puedan informar en la toma de decisiones en futuros procesos y coadyuvar a su mejora.

A pesar de sus fallas y limitaciones, la EIA es una herramienta útil y necesaria no sólo para dimensionar los potenciales impactos socioambientales que pueden generar los proyectos, sino también para asegurar el diseño de medidas adecuadas de prevención, mitigación o compensación.

Sin embargo, ante la creciente ola de megaproyectos en la Amazonía, la EIA resulta insuficiente para abarcar el análisis de los múltiples impactos acumulativos, sinérgicos a corto, mediano y largo plazo, causados por la presencia de numerosos proyectos de infraestructura y extractivos en la región. Ello se debe a que, durante la EIA, cada proyecto es evaluado y aprobado de forma individual, sin que exista una visión de conjunto que integre los efectos de las intervenciones de distinto tipo en un mismo ecosistema o región.

Así, resulta necesario adoptar y reforzar mecanismos que permitan la evaluación de los impactos ambientales y sociales de dichos proyectos en escalas de tiempo y espacio geográficos mayores, así como incorporar información de estos impactos en el planeamiento en los ámbitos nacional o regional a largo plazo. En ese sentido, es imprescindible fortalecer la EAE como instrumento de gestión ambiental que permita la integración temprana de las consideraciones ambientales, so-

ciales, económicas y políticas en las estrategias de desarrollo.

Cabe destacar que cada país es diferente en términos de las limitaciones y oportunidades existentes para mejorar los procesos de licenciamiento o certificación ambiental en el marco de estos megaproyectos. Sin embargo, a partir de los casos estudiados se resalta la necesidad de establecer guías y criterios obligatorios para reforzar la calidad y evaluar el contenido de los EsIA. Asimismo, se requiere mejorar también los TdR de los EsIA, para capacitar al personal de las autoridades que los revisan e integrar especialistas en asuntos sociales.

Igualmente, es necesario contar con procesos claros y transparentes en la toma de decisiones sobre inversiones en la Amazonía, mitigando la influencia de presiones e intereses políticos y económicos, así como actores que desarrollen los EsIA de forma independiente. Además, resulta indispensable el desarrollo de procesos de participación ciudadana y consulta previa efectivos, adecuados, transparentes, realizados desde los enfoques de derechos, género e interculturalidad y basados en estudios técnicos rigurosos que permitan conocer los principales impactos positivos y negativos de los proyectos para el país, la región, y especialmente, para la población local.

A continuación, se presentan algunas lecciones aprendidas y recomendaciones con el fin de contribuir a la reflexión y permitir contar con información de interés para la elaboración de propuestas de mejora de políticas públicas y el desarrollo de estrategias de acción por las organizaciones representativas de pueblos indígenas.

#1 Sobre la eficacia del gobierno

Lecciones aprendidas

- ▶ Los procesos de EIA actualmente no suelen influir en la toma de decisiones sobre si se realizará o no algún proyecto de infraestructura o extractiva, a pesar de ser un requisito legal que debería determinar la viabilidad ambiental. Por el contrario, las evaluaciones de impacto ambiental tienen un lugar muy tardío en el proceso de toma de decisiones.
- ▶ La presión económica es uno de los principales obstáculos para la implementación efectiva de la EIA. Se ha identificado que, en ocasiones, los gobiernos, como en el caso de Brasil, declaran proyectos de carácter “nacional/estratégico” como medida de promoción de las inversiones. Además, las empresas proponentes de este tipo de megaproyectos a menudo ejercen presión para la aprobación de los proyectos y consideran la EIA como un mero requisito burocrático. Ello limita los procesos de evaluación ambiental y social y, asimismo, pone límite a las medidas de participación ciudadana y consulta a los pueblos indígenas.
- ▶ La corrupción puede tener influencia en la dinámica de financiamiento y ejecución de obras en la cuenca amazónica, como lo demostró el escándalo de corrupción en el caso Lava Jato.
- ▶ Los estudios de EIA son realizados por empresas consultoras contratadas por los proponentes de los proyectos, es decir, los actores interesados en obtener las licencias ambientales. Debido a ello, los análisis suelen favorecer a las empresas contratantes.
- ▶ Los procesos de toma de decisiones y otorgación de licencias ambientales generalmente están influenciados para favorecer proyectos con limitados beneficios para las poblaciones locales y altos impactos ambientales y sociales.
- ▶ En general, existe una disparidad en la distribución de los costos-beneficios de los pro-

yectos desde el punto de vista económico, el ambiental y el social. Los beneficios económicos se exageran y se distribuyen en favor de los proponentes de los proyectos. Por su lado, los impactos ambientales y sociales se minimizan en los estudios, lo que origina que sean las poblaciones locales las más afectadas negativamente por ellos. Esto genera que la población desconfíe de los procesos de EIA y busque en los tribunales de justicia la cancelación de licencias ambientales e indemnizaciones por daños.

- ▶ Los países de la cuenca amazónica presentan una normativa bastante sólida con relación a los procesos de licenciamiento ambiental; sin embargo, esta no suele cumplirse a cabalidad.

Recomendaciones

- ▶ Asegurar que la toma real de decisiones se produzca después de que se cuente con información sobre los costos y beneficios de las propuestas para el desarrollo de proyectos de infraestructura y extractivos.
- ▶ Promover que los proyectos de infraestructura o extractivos sean debatidos democráticamente con la población, incluyendo la discusión sobre sus impactos socioambientales, antes de que se tomen las verdaderas decisiones sobre si se desarrollará o no el proyecto.
- ▶ Focalizar esfuerzos para minimizar la presión política sobre autoridades y las agencias ambientales responsables de los procesos de licenciamiento ambiental. En esa línea, se sugiere explorar posibles formas y herramientas que permitan reducir los sesgos que subyacen en la toma de decisiones, y que generalmente están vinculados con agendas específicas de grupos de interés financieros y económicos.
- ▶ Combatir las prácticas corruptas que afectan al ambiente y a los derechos de las comunidades locales a través de acciones coordinadas desde la sociedad civil y otros actores como los pueblos indígenas.
- ▶ Impulsar mecanismos para asegurar que los actores que elaboran los EsIA y social no sean

contratados directamente por los proponentes de los proyectos. En esa línea, por ejemplo, fomentar que sean desarrollados por empresas que prestan servicios a los ciudadanos o por organizaciones independientes, evitando así un conflicto de interés con el gobierno, los sectores o las empresas proponentes.

- ▶ Fomentar el cumplimiento de la legislación socioambiental, las garantías constitucionales y los tratados suscritos internacionalmente.

#2 Sobre la participación de la ciudadanía y pueblos indígenas

Lecciones aprendidas

- ▶ Los casos emblemáticos analizados revelan deficiencias en los procesos participativos relacionados con los procesos de certificación ambiental de proyectos de infraestructura y extractivos. Generalmente no se realiza un proceso de consulta apropiado con las comunidades y poblaciones afectadas, ni tampoco se permite una participación pública real y efectiva.
- ▶ Los casos emblemáticos corroboran que la calidad de los procesos participativos, en general suele ser deficiente. Los mecanismos participativos no fueron siempre los adecuados y las audiencias o procesos terminaron convirtiéndose en un proceso de divulgación de información sobre los proyectos, en lugar de un proceso para que el público exprese sus opiniones y ofrezca sus aportes. Además, en ocasiones, los tiempos de convocatoria y del proceso fueron insuficientes y las locaciones poco adecuadas. También se identificaron fallas en el uso de información pertinente culturalmente.
- ▶ Existen debilidades en la normativa de los países de la cuenca amazónica. Usualmente estas presentan diferentes mecanismos e instancias de participación, pero no cuentan con protocolos uniformes específicos ni plazos expresamente establecidos para conocer,

por ejemplo, el expediente del EsIA y formular observaciones.

- ▶ Las observaciones emitidas durante el proceso de participación ciudadana en la EIA no son vinculantes y la autoridad tiene la potestad de incorporarlas o no, según se considere pertinente.
- ▶ En muchas ocasiones se manifiesta resistencia a la aplicación del derecho a la consulta y el CLPI, por lo que este derecho es una de las principales demandas de los pueblos indígenas en la mayoría de los países de la cuenca amazónica.
- ▶ Una preocupación creciente en el marco de la aprobación y ejecución de grandes proyectos de infraestructura y extractivos son las situaciones de amenaza y violencia hacia las personas y comunidades que defienden sus derechos y territorios, incluyendo la iniciación de procesos judiciales, el uso de fuerza en protestas pacíficas, así como el hostigamiento y ataques a líderes, lideresas y miembros de las comunidades.
- ▶ Aún existen importantes brechas de género referentes a la participación política de las mujeres en procesos de consulta y toma de decisiones sobre la gestión ambiental en sus territorios. A pesar de algunas iniciativas, aún no se logra consolidar medidas de política pública para garantizar su participación efectiva y en igualdad de condiciones.

Recomendaciones

- ▶ Asegurar que la participación pública inicie en las etapas tempranas del proceso de toma de decisiones. Ello supone que la población tenga la posibilidad de participar cuando todas las opciones y soluciones aún sean posibles y, por lo tanto, de ejercer una real influencia.
- ▶ Establecer obligaciones legales precisas con relación a la participación pública en los procesos de certificación ambiental. Existe el riesgo de que el derecho a la participación sea puesto en práctica únicamente con aquellas comunidades que cuenten con mayores recursos para participar y ser conscientes de sus derechos. En ese sentido, considerar

medidas afirmativas para aquellos grupos sociales que se encuentran en situación de desventaja y que pueden estar más excluidos de la toma de decisiones relativa al desarrollo de proyectos de infraestructura o extractivos.

- ▶ Definir claramente el alcance de la participación. Las diferentes percepciones existentes sobre la participación, según los actores y lo dispuesto por los marcos normativos, pueden generar falsas expectativas y desconfianza en la población respecto de las oportunidades efectivas que tienen para incidir en la toma de decisiones, generando conflictos.
- ▶ Fomentar espacios participativos que promuevan el intercambio de información y el diálogo con las comunidades locales del área de incidencia de los proyectos de infraestructura o extractivos, así como con la sociedad civil interesada. En ese marco, asegurar que el proceso participativo cuente con plazos suficientes que garanticen el tiempo adecuado para una participación plena y efectiva. Igualmente, garantizar que la información sobre los proyectos e impactos esté disponible para la población, así como aquella relativa al proceso participativo, el derecho a participar y su alcance.
- ▶ Durante el proceso de EIA, facilitar recursos y asistencia técnica a poblaciones de incidencia directa de los proyectos de infraestructura o extractivos con el fin de reducir asimetrías y garantizar el ejercicio efectivo de su derecho a la participación. En especial, apostar por fortalecer las capacidades de poblaciones locales y pueblos indígenas para defender su territorio y recursos naturales, así como para conocer sobre las salvaguardas ambientales y sociales.
- ▶ Identificar claramente la diferencia entre los conceptos de consulta previa, conforme al Convenio 169, y consulta pública, talleres informativos o audiencias públicas como parte del concepto de participación en un sentido más amplio.
- ▶ Fortalecer el rol y la protección de líderes, lideresas y defensores y defensoras de la tierra, territorio y medio ambiente en zonas donde se espera se desarrollen proyectos de infraestructura y extractivos, con el fin de

garantizar que sus derechos e integridad no sean vulnerados.

- ▶ Asegurar que las instituciones financieras internacionales cuenten con mecanismos claros para evaluar el desarrollo de procesos participativos y, en especial, de la consulta previa y el CLPI de acuerdo con el Convenio 169 y las normativas específicas en los países, como parte de sus requisitos en el ciclo de proyectos.
- ▶ Aprobar y aplicar normativa vinculada con los sectores extractivos y de infraestructura que amplíe y garantice la participación efectiva de las mujeres en los procesos de toma de decisión, de certificación socioambiental y de consulta previa.

#3 Sobre la transparencia

Lecciones aprendidas

- ▶ El derecho de acceso a la información en el proceso de certificación ambiental requiere procedimientos efectivos y abiertos para acceder a la información sobre las licencias y concesiones, los estudios realizados, así como otra información relevante. Los casos de estudio reflejan importantes limitaciones en el acceso y transparencia de la información. Así, en varios casos, la información que legalmente debía ser pública no era accesible a la población, aunque esta se considera de carácter confidencial.
- ▶ Uno de los mayores reclamos de las poblaciones en territorios donde se produce la extracción de recursos naturales es, precisamente, el limitado acceso a información completa, adecuada y de calidad. Esto se agrava, además, porque en ocasiones el Estado cede la responsabilidad de informar sobre los proyectos y sus impactos a las empresas, generando desconfianza en las comunidades y la población.

Recomendaciones

- ▶ Asegurar la transparencia activa y garantizar el acceso a toda la información relevante en

- los formatos y canales adecuados, sin la necesidad de que sea solicitada por la población interesada. En especial, se recomienda asegurar la información relativa a los costos y beneficios reales de los proyectos, incluyendo los costos ambientales, sociales, culturales, económicos y políticos.
- ▶ Generar canales para exigir que se sustenten los motivos por los que cierta información no es publicada o difundida por los proponentes del proyecto o las entidades que lo financian, con base en criterios objetivos.
 - ▶ Garantizar que la información se provea desde el momento en que un proyecto está en evaluación y que se mantenga durante todo su ciclo, y no únicamente cuando este culmina. Asimismo, asegurar que la rendición de cuentas sea pública y accesible, estableciendo los responsables de las decisiones tomadas en cada etapa.
 - ▶ Fomentar que la información se brinde en formatos y canales pertinentes, amigables y comprensibles que permitan el acceso efectivo de las comunidades locales.
 - ▶ Impulsar evaluaciones independientes sobre el desempeño de las empresas proponentes y del manejo de los fondos de las instituciones financieras internacionales y bancos, y a través de un proceso transparente, así como difundir la información relativa a los actores involucrados.
 - ▶ Elaborar y circular informes periódicos sobre el cumplimiento y desempeño de las salvaguardas socioambientales en los proyectos de infraestructura y extractivos.
- ▶ En cuanto a la caracterización biológica, los EsIA a menudo no ofrecen una descripción adecuada de la composición de las especies y la caracterización del ambiente abiótico, como la calidad del suelo y el agua.
 - ▶ Las políticas y regulaciones son a menudo regionales o nacionales y a menudo no reconocen la dinámica del sistema transfronterizo, por lo que descuidan consideraciones importantes, como los derechos, los valores sociales y culturales, y el acceso a los recursos en ese nivel.
 - ▶ En la práctica, muchos procesos de evaluación ambiental y sus estudios no consideran indicadores de género para evaluar los impactos diferenciados de los proyectos en los derechos fundamentales de las mujeres. Ello las coloca en una situación de mayor vulnerabilidad.

Recomendaciones

- ▶ Desarrollar los EIA con el suficiente tiempo para proporcionar una evaluación rigurosa que tenga la capacidad de detener un proyecto si se considera que este no cuenta con las garantías necesarias para no dañar al ambiente y a la población.
- ▶ Asegurar que los requisitos formales en los EIA sean más específicos y sólidos, mejorando los TdR. Ello debe involucrar, entre otros, una mejor definición del área de influencia del proyecto, una línea de base científica previa de todos los lugares sensibles desde el punto de vista ambiental y social, inventarios completos y detallados en materia de biodiversidad, y la inclusión de impactos sociales con particular énfasis en el derecho a la salud, por grupos diferenciados.
- ▶ Considerar e identificar los impactos indirectos, acumulativos y sinérgicos de manera previa al inicio del proyecto. La identificación temprana de estos impactos permitirá afrontarlos —y mitigarlos, de ser el caso—, asegurando información completa y oportuna en la toma de decisiones sobre la viabilidad ambiental y social del proyecto.

#4 Sobre el instrumento del EIA

Lecciones aprendidas

- ▶ En general, los EsIA son de carácter descriptivo y se limitan a su ámbito espacial y temporal. En la misma línea, suelen ser incompletos, técnicamente deficientes y no comprenden todos los aspectos necesarios para una toma de decisión debidamente informada.

- ▶ Evaluar si las medidas de mitigación propuestas en los EslA son eficaces. Para ello, se sugiere el desarrollo de medidas de evaluación de sostenibilidad que puedan soportar un escrutinio científico público e independiente.
- ▶ Promover que los resultados de las EIA sean revisados por expertos independientes que garantice la imparcialidad de sus aportes y opiniones.
- ▶ Hacer un seguimiento estricto en la etapa de operación. Para ello, se recomienda implementar un sistema institucionalizado de monitoreo *ex post* y supervisión que evalúe el cumplimiento de objetivos e indicadores de desempeño del proyecto.
- ▶ Promover una mejor articulación entre actores para la gestión ambiental a través de medidas de monitoreo que involucren a las comunidades, los pueblos indígenas y la sociedad civil. Esto implica que estos actores estén facultados a presentar también informes de monitoreo y tengan compromisos a largo plazo en el marco del proyecto.
- ▶ Diseñar mecanismos que aseguren la internalización de las externalidades negativas de los proyectos. En ese sentido, se recomienda implementar un sistema de cálculo y financiamiento de compensación ecológica integral, que garantice que la pérdida neta de ecosistemas sea igual a cero. Como resultado, se busca que los proyectos de infraestructura o extractivos no supongan pérdidas para el capital natural del país.
- ▶ Asegurar que las compensaciones a los afectados y afectadas sean suficientes. En esa línea, se recomienda diseñar mecanismos pertinentes de distribución de beneficios y compensaciones. Estos mecanismos deben considerar que los hombres y las mujeres se ven afectados de manera diferenciada, así como garantizar que se considere a la población en mayor situación de vulnerabilidad.
- ▶ Condicionar el desembolso de los préstamos por las bancas de desarrollo y las instituciones financieras internacionales al estricto cumplimiento de las salvaguardas socioambientales existentes. Asimismo, suspender de forma absoluta los préstamos en caso de

impactos socioambientales y vulneraciones de derechos existentes derivados de incumplimientos por la empresa.

- ▶ Garantizar la incorporación de la perspectiva social y el enfoque de género en todos los procesos de certificación socioambiental y de consulta previa relativos a proyectos extractivos y de infraestructura. En dicho marco, promover la inclusión de indicadores de género para la identificación de impactos socioambientales, así como de acciones afirmativas de empoderamiento de género en todo el ciclo del proyecto.

#5 Sobre el EAE

Lecciones aprendidas

- ▶ Las EAE pueden representar un gran instrumento de gestión socioambiental. Sin embargo, su efectividad dependerá de las condiciones habilitantes, en los ámbitos político e institucional, que permitan hacer efectivas sus recomendaciones.
- ▶ En los países de la cuenca amazónica, las EAE aún no han logrado contribuir de forma significativa a la generación de consensos ni una visión de desarrollo común.
- ▶ A pesar de la existencia de experiencias de EAE y su inclusión, en algunos casos, en las políticas ambientales nacionales, aún son pocos los países que han legislado sobre esta herramienta de gestión socioambiental.
- ▶ La magnitud de los cambios que recomiendan las EAE debería poder dirigirse y monitorearse a través de una institución pública con suficiente poder institucional para hacer cumplir sus recomendaciones multisectorialmente.

Recomendaciones

- ▶ Realizar un estudio sobre el nivel de cumplimiento de las EAE por país, para identificar su influencia institucional, ambiental y social, así como su efectividad como instrumento de gestión ambiental.
- ▶ Identificar la institución del Estado a cargo de dirigir y monitorear el cumplimiento de las recomendaciones planteadas por las EAE.

5. Referencias

Abaza, H.; Bisset, R. y Sadler, B. (2004). *Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment: Towards an Integrated Approach*. The United Nations Environment Programme - UNEP. 147 pp.

Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010. Información básica y estratégica para apoyar el proceso de gestión intensiva del proyecto: Carretera Pasco-Mocoa. (2005). Recuperado en setiembre de 2020 del sitio web del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento [COSIPLAN]: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/aic_20_carretera_pasto_mocoa.pdf

AIDA (2018). Caso Belo Monte, Brasil. Nota de prensa: caso Belo Monte, Brasil. Actualización de agosto de 2018. Recuperado en septiembre de 2021 de: [https://aida-americas.org/sites/default/files/resources_files/Belo %20Monte %20Case %20Document_PORT %2018-08.pdf](https://aida-americas.org/sites/default/files/resources_files/Belo%20Monte%20Case%20Document_PORT%2018-08.pdf)

Alberti, J. y Pereyra, A. (2018). *Carretera Interoceánica IIRSA Sur de Perú. Un megaproyecto con preinversión express. Serie. Estudios de Caso de Megaproyectos*. BID, doi: 10.18235/0001181.

Amurrio, L. (2 de diciembre de 2019). Ministro instruye seguimiento a obra vial más cara y atrasada. Los tiempos. Recuperado en noviembre de 2020 de: <https://www.lostiempos.com/actualidad/economia/20191202/ministro-instruye-seguimiento-obra-vial-mas-cara-atrasada>

Andrade Mendoza, K. (2011). *Gobernanza ambiental en Bolivia y Perú*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador.

Aranibar, A.; Chaparro, E. y Salgado, R. (2011). La industria extractiva en América Latina y el Caribe y su relación con las minorías étnicas. *Serie Recursos naturales e Infraestructura*, 156 (LC/L.3411). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.

Ducci, J.; Garzonio, O.; Moreno, H. et al. (2013). *Ventajas y riesgos de contratos llave en mano*. Nota técnica del BID. IDB-TN-523.

Banco Mundial (2017). *Marco social y ambiental*. 106 pp.

Banco Mundial (2018). Nota de orientación para los prestatarios: marco ambiental y social para las operaciones de financiamiento de proyectos de inversión. *EAS 1: Evaluación y gestión de riesgos e impactos ambientales y sociales* (primera edición). Banco Mundial.

Banco Mundial (2018a). Nota de orientación para los prestatarios: marco ambiental y social para las operaciones de financiamiento de proyectos de inversión. *EAS 10: Participación de las partes interesadas y divulgación de información*

Banco Mundial (2018b) Nota de orientación para los prestatarios: marco ambiental y social para las operaciones de financiamiento de proyectos de inversión. *EAS 7: Pueblos indígenas / comunidades locales tradicionalmente desatendidas de África subsahariana*.

Barandiarán, A. (2008). *Evaluación ambiental estratégica en el Perú. Propuestas para el diseño de esta herramienta*. Lima: Derecho Ambiente y Recursos Naturales - DAR.

Barthem, R.; Calle, I.; Cañas, C.; Castillo, O.; Forberg, B.; Goulding, M. y Venticinque, E. (2016). Inambari: Hacia un enfoque integrado de la gestión de cuencas hidrográficas. En E. Anderson (ed.). Lima: Wildlife Conservation Society (WCS).

Bravo, S. (2013). *Carretera Interoceánica Sur del Perú. Retos e innovación*. Lima: CAF.

Bebbington, A. (2009). The New Extraction: Rewriting the Political Ecology of the Andes? *NACLA Report on the Americas*, 42(5), 12-20.

Biehl, J.; Köppel, J.; Rodorff, V. et al. (2019). Implementing strategic environmental assessment in countries of the global South - An analysis wi-

thin the Peruvian context. *Environmental Impact Assessment Review*, 77, 23-39.

Bragagnolo, C.; Carvalho Lemos, C.; Ladle, R.; Pellin, A. (2017). Streamlining or sidestepping? Political pressure to revise environmental licensing and EIA in Brazil. *Environmental Impact Assessment Review*, 65, 86-90. doi: 10.1016/j.eiar.2017.04.010

Caffrey, P. (2002). *Estudio ambiental y social independiente del Proyecto de Gas Camisea*. Recuperado en setiembre de 2020 de: <https://www.portalces.org/sites/default/files/migrated/docs/1201.pdf>

Calenga, M.; Oca-Risco; Ulloa-Carcasses (2019). La evaluación ambiental estratégica: desde el enfoque de su desarrollo histórico hasta su aplicabilidad en la actualidad. *HOLOS*, Año 35, v.6, e8704.

Calle, I. (2013). Promoción a la inversión y gestión ambiental: análisis del Decreto Supremo Nº 060-2013-PCM. Serie *Política y Derecho Ambiental*, 27. Julio 2013. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Recuperado en octubre de 2020 de: <http://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2013/08/An%C3%A1lisis-del-Decreto-060-sobre-flexibilizaci%C3%B3n-de-las-inversiones-SPDA.pdf>

Calle, I. y Ryan, D. (2016). *La participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental: análisis de casos en seis países de Latinoamérica*. Lima: SPDA.

Carhuatocto Sandoval, H. (2011). *¿Gobernanza en Inambari?* Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR

Carretera Rurrenabaque-Riberalta quedó sin control de ABC (2019). Recuperado en octubre de 2020 del sitio web de Carreteras Pan-Americanas: <https://www.carreteras-pa.com/noticias/carretera-rurrenabaque-riberalta-queda-sin-control-de-abc/>

Cashmore, M.; Gwilliam, R.; Morgan, R.; Cobb, D. y Bond, A. (2004). 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. doi: 10.3152/147154604781765860.

Castro, S.; Cueto, V.; Gamboa, C.; Lu, M.; Serra, J. y Patrón, P. (2013). El otro peritaje. *Análisis al EIA de Inambari y a la gestión ambiental*. Lima: Derecho Ambiente y Recursos Naturales - DAR. 118 pp.

Centro de Estudios del Desarrollo (2014). *Análisis de la experiencia internacional de la evaluación ambiental estratégica de políticas públicas del sector energía*. Informe final. Recuperado de: http://bibliotecadigital.ciren.cl/bitstream/handle/123456789/33236/MINENERGIA_2014_Analisis_experiencia_internacional_evaluacion_ambiental_estrategica.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Chadwick, A.; Glasson, J. y Therivel, R. (2012). *Introduction to Environmental Impact Assessment*. Cuarta edición. New York: Oxford Brookes University. 392 pp.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2014). Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos (LC/L.3902). Santiago, noviembre.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018.) *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (LC/TS.2017/83).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020). *Recomendaciones para la incorporación del enfoque de derechos humanos en la evaluación de impacto ambiental de proyectos mineros* (LC/TS.2020/97).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017). *Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas* (OEA/Ser.L/V/II. Doc.44/17). Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mujeresindigenas.pdf>

Congreso de la República de Perú (2008). *Informe final*. Comisión Investigadora sobre presuntos actos de corrupción presentados durante el gobierno del ex presidente Dr. Alejandro Toledo Manrique. Recuperado de <https://memoriasde->

lacorrupcion.convoca.pe/interactivo/40-anhos-de-corrupcion-en-el-peru/interoceánica-sur-el-transito-de-graves-problemas.html

Convención Ramsar (1997). *Valoración económica de los humedales. Guía para decisores y planificadores.* Oficina de la Convención RAMSAR. [en línea]. Recuperado de http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/lib/lib_valuation_s.pdf

Conservation Strategy Fund (2016). *Impactos econômicos da construção da hidrelétrica de São Luiz do Tapajós: uma análise do provimento de serviços ecossistêmicos* (48th ed.). Rio de Janeiro: Athalaia Gráfica.

Corredor Vial Pasto-Mocoa variante San Francisco-Mocoa (2009). Recuperado en setiembre de 2020 del sitio web del Instituto Nacional de Vías de Colombia: <https://www.invias.gov.co/index.php/archivo-y-documentos/servicios-al-ciudadano/proyectos-invias/927-pmasis-plan-de-manejo-ambiental-y-social-integrado-y-sostenible/file>

Corredor Vial Tumaco-Pasto-Mocoa-Puerto Asís (s.f.). Recuperado en setiembre de 2020 del sitio web del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento [COSIPLAN]: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/aic_ficha_proyecto20.pdf

Cross Sector Biodiversity Initiative (2015). *A cross-sector guide for implementing the Mitigation Hierarchy.* Cambridge: The Biodiversity Consultancy Ltd. 87 pp.

Cueto, V. (2011). *Acuerdo para el suministro de electricidad al Perú y exportación de excedentes al Brasil Buscando la gobernanza energética en el Perú.* Lima: Derecho Ambiente y Recursos Naturales - DAR.

Cueto, V. y Enrique, C. (2010). *Propuestas para construir gobernanza en la Amazonía a través del transporte sostenible. Análisis de la eficacia del programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial interoceánico Sur- Tramos 2, 3 y 4.* Lima: Derecho Ambiente y Recursos Naturales - DAR.

Dávila, J.; Cueto, V. y Ávila, R. (2012). *El proyecto de exportación de PERÚ LNG y la gobernanza energética nacional.* Lima: Derecho Ambiente y Recursos Naturales - DAR.

Dammert Bello, J. (2018). *Salvaguardas ambientales y sociales en el financiamiento de proyectos de infraestructura en la Amazonía sur del Perú. Global Development Policy Center GEGI BACKGROUND PAPER 002.* 10/2018.

Dammert, J. y Arellano, J. (2020). *Gobernanza de las industrias extractivas en América Latina.* Material de capacitación introductorio. Lima: Natural Resource Governance Institute.

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (2008a). *Informe de análisis de los contratos de gas de Camisea: Lecciones aprendidas sobre como negociar con nuestros recursos naturales (lotes 88 y 56).* Lima: DAR. 120 pp.

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (2008 b). *¿El estado peruano cumplió con Camisea?* Lima: DAR. 190 pp.

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (2010). *El desplazamiento forzado interno: el caso de los proyectos de desarrollo.* Recuperado de https://nuevo.dar.org.pe/archivos/publicacion/el_desplazamiento_forzado_interno_dar.pdf

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (2014a). *Altas y bajas en las salvaguardas. ¿Cómo actúan BNDES, China ExIm Bank, CAF y BID?* Lima: DAR.

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (2014b). *Casos paradigmáticos de inversión del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES) en Sur América. Necesidad y oportunidad para mejorar políticas internas.* Lima: ASS, AIDA, CDES, CEDLA, CIDOB, DAR, FOCO, FARN, PODER, IR, ISA. 134 pp.

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (2019). *Género e industrias extractivas en América Latina: medidas estatales frente a impactos diferenciados en las mujeres.* Lima: DAR, 2019. 186 pp.

Defensoría del Pueblo (2006). *Informe Defensorial N° 103: El proyecto Camisea y sus efectos en los derechos de las personas.* Recuperado de:

https://www.servindi.org/pdf/informe_103.pdf. 54 pp.

Defensoría del Pueblo (2016). *El camino hacia proyectos de inversión sostenibles. Balance de la Evaluación de impacto ambiental en el Perú.* Informe N° 006-2016-DP/AMASPPI. MA. Recuperado de: <https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/varios/2017/Informe-de-Adjuntia-006-2016-DP-AMASPPI.MA-1.pdf>. 266 pp.

Defensoría del Pueblo (2016). *Decimonoveno Informe Anual de la Defensoría del Pueblo* [en línea]. <https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/anuales/decimonoveno-informe-anual.pdf>

Defensoría del Pueblo (2020) Informe de Adjuntía N° 03-2020-DP/AMASPPI.MA: *Participación ciudadana ambiental en tiempos de COVID-19. Recomendaciones para garantizar la protección de derechos en la evaluación del impacto ambiental de proyectos de inversión* [en línea]. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/09/INFORME-DE-ADJUNTIA-N%C2%B0-003-2020-DP-AMASPPI.MA-1.pdf>

Del Bene, D.; Scheidel, A. y Temper, L. (2018) More dams, more violence? A global analysis on resistances and repression around conflictive dams through co-produced knowledge. *Sustain Sci*, 13, 617-633.

Dourojeanni, Marc (2006). *Estudio de caso sobre la carretera Interoceánica en la Amazonía sur del Perú.* Recuperado en agosto de 2020 de la página web del Sistema de Información Ambiental [SIAR]: <http://siar.minam.gob.pe/puno/sites/default/files/archivos/public/docs/437.pdf>

Durand, F. (2019) *Odebrecht: la empresa que capturaba gobiernos* (primera edición, primera reimpresión. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

European Commision (1999). *Guidelines for the assessment of Indirect and cumulative impact as well as interactions.* Recuperado de: <https://ec.europa.eu/environment/archives/eia/eia-studies-and-reports/pdf/guidel.pdf>

Escalas, A.; Rubio, J.; Escobedo, A. y Mitchell, R. (2017). *Estudios de caso para el desarrollo de la compensación ambiental en el Perú: Madre de Dios.* Documento de trabajo, capítulo 2. Recuperado de: https://www.conservation-strategy.org/sites/default/files/field-file/ES_Documento_de_Trabajo_Compensacion_Ambiental_Peru_CH2_Madre_de_Dios_Sept_2017R.pdf. 101 pp.

Escobar, E. (2007). World and knowledges otherwise. *Cultural Studies*, 21, 2-3, 179-210.

Espinoza, G. y Alzina, V. (2001). *Revisión de la evaluación de impacto ambiental en países de América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile: BID.

Fearnside, P.M. (2008). Amazon forest maintenance as a source of environmental services. *An. Acad. Bras. Ciên*, 80(1), 101-114.

Fearnside, P.M. (2012). *Belo Monte Dam: A Spearhead for Brazil's Dam Building Attack on Amazonia?* GWF Discussion Paper 1210. Canberra: Global Water Forum.

Fearnside, P.M. (2014). Brazil's Madeira river dams: A setback for environmental policy in Amazonian development. *Water Altern*, 7, 154-167.

Fearnside, P.M. (2014b). *Análisis de los principales proyectos hidro-energéticos en la región amazónica.* Lima: DAR, CLAES, Panel Internacional de Ambiente y Energía en la Amazonia.

Fearnside, P.M. (2015). Brazil's São Luiz do Tapajós dam: the art of cosmetic environmental impact assessments. *Water Alternatives*, 8(3), 373-396 [en línea]. https://www.fpic.info/media/library/resources/brazils-sao-luiz-do-tapajos-dam-art-cosmetic-envir/Brazils_Zao_Luiz_do_8quOx7F.pdf

Fearnside, P.M. (2017a). Belo Monte: Actors and arguments in the struggle over Brazil's most controversial Amazonian dam. *Die Erde*, 148, 14-26.

Fearnside, P.M. (2017b). Brazil's Belo Monte Dam: Lessons of an Amazonian resource struggle. *Die Erde*, 2-3, Vol. 148, 167-184.

Fearnside, P.M. (2018a). As barragens do rio Madeira: Uma espada de Dâmocles pairando sobre Porto Velho. En M.M.A. Cavalcante y J.A. Herrera (eds.), *Hidrelétricas na Amazônia: Interpretações*

geográficas sobre as usinas no Madeira e no Xingu. Belém: GAPTA y Universidade Federal do Pará y Joinville: Clube de Autores Publicações.

Fearnside, P.M. (2018b). Challenges for sustainable development in Brazilian Amazonia. *Sustainable Development*, 26(2), 141-149.

Ficha de Proyecto. Carretera Guayaramerín-Riberalta/Yucumo-La Paz. (s.f.). Recuperado en setiembre de 2020, del sitio web del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento [COSIPLAN]: http://www.cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=323

Fearnside, P.M. (2019). Represas hidroeléctricas en la Amazonia brasileña: impactos ambientales y sociales. *Revista De Estudos Brasileños*, 6(11), 123. doi: 10.14201/reb2019611123138

Figallo, M. y Vergara, K. (2014). La Amazonía peruana hoy. In R. Barrantes y M. Glave, *Amazonia peruana y desarrollo económico* (pp. 47-100). Lima: GRADE; IEP. Recuperado de <https://repositorio.iep.org.pe/bitstream/IEP/601/2/estudios-sobredesigualdad8.pdf>

Flores Tenorio, P. (2005). Las posibilidades para desarrollar el proceso de la evaluación ambiental estratégica en el Perú. Apuntes. *Revista De Ciencias Sociales*, 56/57, 157-176. Recuperado de <https://doi.org/https://doi.org/10.21678/apuntes.56/57.553>

Fonseca, A., Sánchez, L.E. y Ribeiro, J.C.J. (2017). Reforming EIA systems: a critical review of proposals in Brazil. *Environ. Impact Assess. Rev.* 62, 90-97.

Gamboa, A. (2013). Informe Situación de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros y la ampliación del proyecto Camisea. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR. [en línea]. http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/105_rtknn_vf.pdf

Gamboa, A. (2014). *Transparencia en el sector energético peruano. Diagnóstico 2014*. Lima: DAR.

Ginestet, R. (2014). Proyecto Carretero Corredor Norte: Tramo Rurrenabaque-Riberalta. En *Casos*

paradigmáticos de inversión del Banco nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES) en Sur América. Necesidad y oportunidad para mejorar políticas internas (pp. 65-70). Lima: DAR.

Global Witness (2020). *Defending tomorrow. The climate crisis and threats against land and environmental defenders*. Recuperado de: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/defending-tomorrow/>

Harvey, D. (2003). *The New Imperialism*. Oxford and New York: Oxford University Press.

Himley, M. (2010). *Frontiers of Capital: Mining, Mobilization and Resource Governance in Andean Peru*. Doctoral Dissertation, Syracuse University.

Hoetmer, R. (2013). Minería, luchas ecoterritoriales y criminalización de la disidencia. In: *Memoria posconflicto y nuevos conflictos socioambientales. Aportes y reflexiones del II Congreso Peruano y I Congreso Latinoamericano de Derechos Humanos* (1st ed). Lima: APRODEH.

Informe del Estado actual del proyecto (2018). Recuperado en octubre de 2020 del sitio web de la Administradora Boliviana de Carreteras [ABC]: http://www.abc.gob.bo/wp-content/uploads/2018/09/estado_actual_del_proyecto.pdf

Jay, S.; Jones, C.; Slinn, P. y Wood, C. (2007). Environmental impact assessment: Retrospect and prospect. *Environmental Impact Assessment Review*, 27(4), 287-300. doi: 10.1016/j.eiar.2006.12.001

Jessop, B. (2009). Challenging Democratic Governance: The impact of globalization on the territorial and temporal sovereignty of the state and the capacities of civil society. En Carver y Bartelson (eds.), *Globality, Democracy and Civil Society*. London: Routledge.

Jiliberto, R. (2003). "Evaluación ambiental estratégica analítica hacia una mejora en la toma de decisiones estratégicas". En *Economía, medio ambiente y desarrollo sostenible*. España: Diputación de A Coruña. pp. 105-138.

Jiliberto, R. y Bonilla, M. (2008). *Guía de Evaluación Ambiental Estratégica*. Santiago de Chile: CEPAL.

Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2011). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. *World Bank Policy Research Working Paper*, 5430. Recuperado de SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1682130>

Killeen, T. (2007). *A Perfect Storm in the Amazon Wilderness: Development and Conservation in the Context of the Initiative for the Integration of the Regional Infrastructure of South America (IIRSA)*. Arlington: Conservation International.

Kopas, J. y Puentes Riaño, A. (2009). *Grandes represas en América, ¿peor el remedio que la enfermedad?* Recuperado de: https://aida-americas.org/sites/default/files/publication/informe_aida_grandes_represas_0.pdf

Lobos, V. y Partidario, M. (2013). Theory versus practice in Strategic Environmental Assessment (SEA). En *Environmental Impact Assessment Review*, 48, p. 34

López, V. (2008). Implicaciones del proyecto Coca Codo Sinclair para la Amazonía ecuatoriana. In A. Arroyo Castillo, *Documentos de Discusión: todos por el agua, el agua para todos*. Recuperado de: <https://www.flacso.edu.ec/portal/files/docs/CocaCodoSinclair.pdf>

León, M. y Muñoz Fernández, C. (2019). *Guía para la elaboración de estudios de caso sobre la gobernanza de los recursos naturales*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL.

Lezcano, M. (9 de junio de 2020). La carretera que quiere entrar a una Reserva Forestal y a territorios indígenas. Series de Mongabay: ESPECIAL. Un elefante blanco oculto en la selva de Putumayo. *Mongabay*. Recuperado en octubre de 2020 de: <https://es.mongabay.com/2020/06/carretera-en-putumayo-colombia-sobrecostos-y-falta-de-planeacion/>

Little, P. (2013). *Megaproyectos en la Amazonía: un análisis geopolítico y socioambiental con propuestas de mejor gobierno para la Amazonía*. Lima: DAR.

Mercedes, G. (2016). *Struggles over governance of oil and gas projects in the Peruvian Amazon*. Doctoral Dissertation. University of Oregon

Magalhães, S. B. y da Cunha, M. C. (eds.) (2017). *A Expulsão de Ribeirinhos em Belo Monte: Relatório da SBPC*. São Paulo.

Martinez-Alier, J. (2002). *The environmentalism of the poor* (1st ed.). Northampton, MA: Edward Elgar Pub.

Martínez Alier, J. y Roca Jusmet, J. (2016). *Economía ecológica y política ambiental*. Colección Economía. México, D.F.: FCE.

Menéndez, G. (2017). Evaluación Ambiental Estratégica (EAE): Proceso de decisión ambiental y sostenible para Ecuador. *Revista San Gregorio*, 19. Julio-diciembre, 124-135.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia (2018). *Guía de aplicación de la valoración económica ambiental*. Bogotá: Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles.

Ministerio del Ambiente del Perú (2015) *Guía nacional de valoración económica del patrimonio natural*. Lima: MINAM.

Ministerio del Ambiente del Perú (2016). *Evaluación del impacto ambiental. Proceso seguro y confiable para la toma de decisiones*. Informes sectoriales, Ambiente. Lima: MINAM.

Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente - Bolivia (2007). *Manual de Capacitación en Evaluación Ambiental Estratégica*. Bolivia. 100 pp. [en línea]. [http://www.commissiemer.nl/docs/cms/Manual %20de %20capacitaci %C3 %B3n %20en %20evaluaci %C3 %B3n %20 ambiental %20estrat %C3 %A9gica..pdf](http://www.commissiemer.nl/docs/cms/Manual%20de%20capacitaci%C3%B3n%20en%20evaluaci%C3%B3n%20ambiental%20estrat%C3%A9gica.pdf)

Momtaz, S. y Kabir, Z. (2013). *Evaluating Environmental and social impact assessment in developing countries*. Amsterdam: Elsevier Inc. 199 pp.

Monteiro, M.; Partidario, M. y Meuleman, L. (2018). A comparative analysis on how different governance contexts may influence Strategic Environmental Assessment. *Environmental Impact Assessment Review*, 72, 79-87.

Moran, E.; Lopez, M.; Moore, N.; Müller, N. y Hyndman, D. (2018). Sustainable hydropower in the 21st century. *Proceedings Of The National Academy Of Sciences*, 115(47), 11891-11898. doi: 10.1073/pnas.1809426115

Movimento Xingu Vivo para Sempre - MXVPS (2011). Voto da desembargadora Selene Almeida no julgamento da apelação da ACP das oitavas indígenas no TRF1 [en línea]. <http://www.xingu-vivo.org.br/2011/10/18/1536/>

Movimento Xingu Vivo Para Sempre (2012). Carta Abierta al Presidente del BNDES sobre el Financiamiento de Belo Monte [en línea]. <https://aida-americas.org/es/carta-abierta-al-presidente-del-bndes-sobre-el-financiamiento-para-belo-monte>

Naciones Unidas (2013). Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya: las industrias extractivas y los pueblos indígenas. Nueva York [en línea]. <http://undocs.org/es/A/HRC/24/41>.

Natural Resource Governance Institute (2017). Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales 2017. Recuperado de: <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/2017-resource-governance-index-spanish.pdf>

Neyra, R. (2018). Represa Inambari, Perú | EJAtlas. Revisado 10 de septiembre de 2020. Recuperado de <https://ejatlas.org/conflict/represa-inambari>

Nitta, R. y Naka, L.N. (eds.) (2015). Barragens do rio Tapajós: Uma avaliação crítica do Estudo e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) do Aproveitamento Hidrelétrico São Luiz do Tapajós. São Paulo: Greenpeace Brasil. 99 pp.

Organización Mundial de la Salud (1946). Constitución de la Organización Mundial de la Salud. Nueva York: OMS.

Ortúzar Greene, F.; Muriel, V. y Ribeiro, M. (2018). Inversiones del BNDES en Belo Monte e Hidroituango Aprendizajes hacia un financiamiento responsable. Recuperado de: https://aida-americas.org/sites/default/files/publication/Resumen%20Ejecutivo_0.pdf

Osinergmin (2017). La industria del gas en el Perú. A diez años del proyecto Camisea. Lima: Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería. Recuperado en setiembre de 2020 del sitio web del Organismo Supervisor de Inversiones en Energía y Minas [OSINERGMIN]: https://www.osinergmin.gob.pe/seccion/centro_documental/Institucional/Estudios_Economicos/Libros/Anejos-industria-gasnatural-Peru.pdf

Onamiap, Oxfam (2019). Sin mujeres indígenas, ¡NO! Aproximaciones desde la implementación de la consulta previa, libre e informada en la industria extractiva en el Perú. Lima. Recuperado de <https://peru.oxfam.org/latest/policy-paper/%C2%A1sin-mujeres-ind%C3%ADgenas-no>

Oxfam (2018). Consúltame de verdad. Aproximación a un balance de la consulta previa en el Perú en los sectores minero e hidrocarburífero. Lima: COOPERACIÓN & OXFAM. Recuperado de <https://cooperacion.org.pe/wp-content/uploads/2018/07/Consultame-de-verdad.pdf>

Partidario, M. (2008). Conceptos, evolución y perspectivas de la Evaluación Ambiental Estratégica. Seminario de Expertos sobre la evaluación ambiental estratégica en Latinoamérica en formulación y gestión de políticas. Santiago de Chile, 20-22 de noviembre de 2006 (actualizado el 14 de enero de 2008).

Partidario, M. (2012). Guía de mejores Prácticas para la Evaluación Ambiental Estratégica. Orientaciones metodológicas para un pensamiento estratégico en EAE. Lisboa: Agencia Portuguesa de Ambiente (APA) y Redes Energéticas Nacionales (REN), SA.

Periódico Kminos (2013). En la variante San Francisco Mocoa. Una realidad para el Putumayo y el país. Recuperado en setiembre de 2020 del sitio web del Instituto Nacional de Vías de Colombia [INVIAS]. Recuperado de <https://www.invias.gov.co/index.php/archivo-y-documentos/publicaciones/1746-periodico-variante-san-francisco-mocoa/file>

Perreault, T. (2013). Dispossession by accumulation? Mining, water and the nature of enclosure on the Bolivian Altiplano. *Antipode*, 45(5), 1050-1069.

Quijano, A. (2000). Coloniality of Power, Eurocentrism, and Latin America. *Nepantla: Views South*, 1(3), 533-580.

R. García Consultores S.A., ARCAN Ingeniería y Construcciones S.A. y Centro de Conservación de Energía y del Ambiente (2012). *Elaboración de la nueva Matriz Energética sostenible y Evaluación Ambiental Estratégica, como instrumentos de Planificación*. Recuperado en setiembre de 2020, del sitio web del MINEM: http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/DGEE/eficiencia_%20energetica/publicaciones/guias/Informe_completo_Estudio_NUMES.pdf

Radcliffe, S. (2007). Latin American Indigenous Geographies of Fear: Living in the Shadow of Racism, Lack of Development, and Antiterror Measures. *Annals of the Association of American Geographers*, 97(2), 385-397.

Ramos de Mora, J. (2017). *Análisis del proceso gubernamental de toma de decisiones para la implementación del Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair y sus repercusiones en la Hidrología del área en el periodo 2008-2016* (disertación de grado). Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Ray, R.; Gallagher, K. y Sanborn, C. (2018). *¿Estandarización del desarrollo sostenible? Bancos de desarrollo en la Amazonía andina*. Boston: Boston University y Universidad del Pacífico.

Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (2018). *Mapa de presiones y amenazas sobre las Áreas Protegidas y los Territorios Indígenas de la Amazonía*. Recuperado de: <https://www.amazoniasocioambiental.org/es/publicacion/presiones-y-amenazas-sobre-las-areas-protegidas-y-los-territorios-indigenas-de-la-amazonia-2/>

Richardson, T. (2005). Environmental assessment and planning theory: four short stories about power, multiple rationality, and ethics. *Environmental Impact Assessment Review*, 25(4), 341-365. doi: 10.1016/j.eiar.2004.09.006

Ritter, C.; McCrate, G.; Nilsson, R.; Fearnside, P.; Palme, U. y Antonelli, A. (2017). Environmental impact assessment in Brazilian Amazonia: Chal-

lenges and prospects to assess biodiversity. *Biological Conservation*, 206, 161-168. doi: 10.1016/j.biocon.2016.12.031

Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (2016). *El ABC del SENACE*. Lima: Fábrica de Ideas.

Salazar, M. (2015). Cuotas y pagos millonarios de la Interoceánica. Recuperado de <https://convoca.pe/investigacion/cuotas-y-pagos-millonarios-de-la-interoceanica>

Serra Vega, J.; Malky, A. y Reid, J. (2012). *Costos y beneficios del proyecto hidroeléctrico del río Inambari*. Lima: Conservación Estratégica.

Serra Vega, J. (2015). *Propuestas para mejorar los procesos de evaluación ambiental y social de hidroeléctricas en el Perú*. Lima: DAR. 106 pp.

Schmidt, M.; Glasson, J. y Emmelin, L. (2008). Environmental Protection in the European Union. Volume 3. *Standards and Thresholds for Impact Assessment*. Springer. 493 pp.

Sociedad Peruana de Hidrocarburos (2014). *El Libro Blanco de Hidrocarburos*. Lima: Sociedad Peruana de Hidrocarburos.

Tanaka, M. (2010). *El Estado, viejo desconocido*. Lima: IEP.

Telma, J. (27 de agosto de 2019). *La Amazonía boliviana se queja por vía "más conflictiva del país"*. *Diálogo chino*. Recuperado en octubre de 2020 de: <https://dialogochino.net/es/infraestructura-es/29754-la-amazonia-boliviana-se-queja-por-via-mas-conflictiva-del-pais/>

Toro, J.; Requena, I. y Zamorano, M. (2010). Environmental impact assessment in Colombia: Critical analysis and proposals for improvement. *Environmental Impact Assessment Review*, 30(4), 247-261. doi: 10.1016/j.eiar.2009.09.001

Urteaga Crovetto, P. (2012). The broker state and the 'inevitability' of progress. Impacts of the Camisea Project on indigenous peoples in Peru. En Sawyer, J. y Gómez, T., *The Politics of Resource Extraction*. New York: Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).

Uharte Pozas, L. (2016). El Megaproyecto Hidroeléctrico de Belo Monte en Brasil: Impactos múltiples. *Antropología Experimental*, 16. doi: 10.17561/rae.v0i16.2640

Valdivia, G. (2015). Governing Indigenous Territories: Enacting Sovereignty in the Ecuadorian Amazon by Juliet S. Erazo. *American Anthropologist*, 117(3), 599-631.

Vanclay, F. (2015). *Evaluación de impacto social: lineamientos para la evaluación y gestión de impactos sociales de proyectos*. Fargo: Asociación Internacional para la Evaluación de Impactos (IAIA). 101 pp.

Vargas Collazos, M., Maeso i Aztarain, V. y Reyero Aubareda, P. (2010). *Un caso de antiooperación española El "Complejo del Río Madera"*. California: Observatori del Deute en la Globalització.

Viola Reyes, C. (2018). Territorios y cambio estructural en hábitats periurbanos: Coca Codo Sinclair, inversión china y el cambio de la matriz energética en el Ecuador. *Revista Ciencias Sociales*, 1(38), 67-84.

Vizeu, M.; Rojas, L.; Chamness, S. y Long, C. (2020). *El estudio Indicadores de Gobernanza Ambiental para América Latina y el Caribe. Una evaluación de la gobernanza ambiental en la práctica en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Jamaica, Perú, República Dominicana y Uruguay*. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Indicadores-de-gobernanza-ambiental-para-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Watts, M. (2001). Petro-violence: Community, Extraction, and Political Ecology of a Muthic Commodity. In Nancy Lee Peluso and Michael Watts (eds.), *Violent Environments* (pp.189-212). Ithca, NY: Cornell University Press.

Watkins, G. (2015). *Guía para evaluar y gestionar los impactos y riesgos para la biodiversidad en los proyectos respaldados por el BID. Nota Técnica N° IDB-TN-932*. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Gu%C3%ADa-para-evaluar-y-gestionar-los-impactos-y-riesgos-para-la-biodiversi->

[dad-en-los-proyectos-respaldados-por-el-Banco-Interamericano-de-Desarrollo.pdf](#) . 95 pp.

Wood, C. (2003). Environmental impact assessment in developing countries. *International Development Planning Review*, 25(3), 301-321. doi: 10.3828/idpr.25.3.5

Zoomers A. y Salman T. (2003). 'Straying Andean ways: reflecting on Andean-ness in a globalizing world'. En T. Salman y A. Zoomers (eds.), *Imaging the Andes: Shifting Margins of a Marginal World* (pp 3-14). Amsterdam: CEDLA Latin America Series (CLAS).

Entrevistas

Bebbington, A. (2020). Entrevista sobre lecciones aprendidas de procesos de certificación ambiental en la Amazonía [vía Zoom]. Lima.

Brown, F. (2020). Entrevista sobre lecciones aprendidas de procesos de certificación ambiental en la Amazonía [vía Zoom]. Lima.

Killeen, T. (2020). Entrevista sobre lecciones aprendidas de procesos de certificación ambiental en la Amazonía [vía Zoom]. Lima.

Mercedes, G. (2020). Entrevista sobre lecciones aprendidas de procesos de certificación ambiental en la Amazonía [vía Zoom]. Lima.

Novoa, L (2020). Entrevista sobre lecciones aprendidas de procesos de certificación ambiental en la Amazonía [vía Zoom]. Lima.

Patrón, P. (2020). Entrevista sobre lecciones aprendidas de procesos de certificación ambiental en la Amazonía [vía Zoom]. Lima.

Rojas, B. (2020). Entrevista sobre lecciones aprendidas de procesos de certificación ambiental en la Amazonía [vía Zoom]. Lima.

Normativa

Legislación de Perú

- ▶ Constitución Política del Perú.
- ▶ Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
- ▶ Ley N° 29968, Ley de Creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles.
- ▶ Ley N° 30327, Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible.
- ▶ Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
- ▶ Decreto Supremo N° 040-2014-EM, Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero.
- ▶ Decreto Supremo N° 006-2015-MINAM, aprueban el cronograma de transferencia de funciones de las autoridades sectoriales al Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) en el marco de la Ley N° 29968.
- ▶ Resolución Ministerial N° 157-2011-MINAM, primera actualización del listado de inclusión de los proyectos de inversión sujetos al SEIA considerados en el Anexo II del Reglamento de la Ley N° 27446, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.
- ▶ Resolución Jefatural N° 066-2017-SENACE/J Lineamientos para promover la participación de la mujer en el proceso de certificación ambiental.

Legislación de Colombia

- ▶ Ley N° 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos

naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA), y se dictan otras disposiciones.

- ▶ Ley N° 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.
- ▶ Decreto N° 1753 de 1994, por el cual se reglamentan parcialmente los Títulos VIII y XII de la Ley N° 99 de 1993 sobre licencias ambientales.
- ▶ Decreto N° 1728 de 2002, por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley N° 99 de 1993 sobre la Licencia Ambiental.
- ▶ Decreto N° 1076 de 2015, por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley N° 99 de 1993 sobre licencias ambientales.

Legislación de Ecuador

- ▶ Constitución de la República del Ecuador, 2008, publicada en el Registro Oficial N° 449 del 20 de octubre de 2008.
- ▶ Codificación Ley de Gestión Ambiental, publicada en el Registro Oficial Suplemento N° 418 del 10 de septiembre de 2004.
- ▶ Decreto Ejecutivo N° 3516, Texto Unificado de Legislación Ambiental, publicado en el Registro Oficial N° 11 del 30 de enero de 2007.

Legislación de Bolivia

- ▶ Ley N° 1333, Ley del Medio Ambiente publicada el 27 de marzo de 1992.
- ▶ Ley N° 341, Ley de Participación y Control Social, publicada el 21 de febrero de 2013.
- ▶ Decreto Supremo N° 24176, Reglamento General de Gestión Ambiental publicado el 8 de diciembre de 1995.
- ▶ Decreto Supremo N° 28168 que garantiza el acceso a la información, como derecho fundamental de toda persona y la transparencia en la gestión del Poder Ejecutivo, publicada el 17 de mayo de 2005.

Legislación internacional

- ▶ Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.
- ▶ Convención Americana.
- ▶ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- ▶ Corte IDH. Sentencia Saramaka vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007.
- ▶ Corte IDH, caso Claude Reyes y otros c. Chile, Sentencia de fondo, 19 de septiembre de 2006, Serie C Nº 151, párr. 86.
- ▶ Petición CIDH por caso Belo Monte.
- ▶ Corte IDH. Opinión Consultiva OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017 solicitada por la república de Colombia. Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal – Interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre derechos Humanos. 98 pp.
- ▶ Corte IDH. Caso del pueblo Saramaka vs. Surinam. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Interpretación de la sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas). Parágrafo 40. La sentencia del caso Saramaka vs Surinam sobre Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas fue emitida el 28 de noviembre de 2007.

Anexo

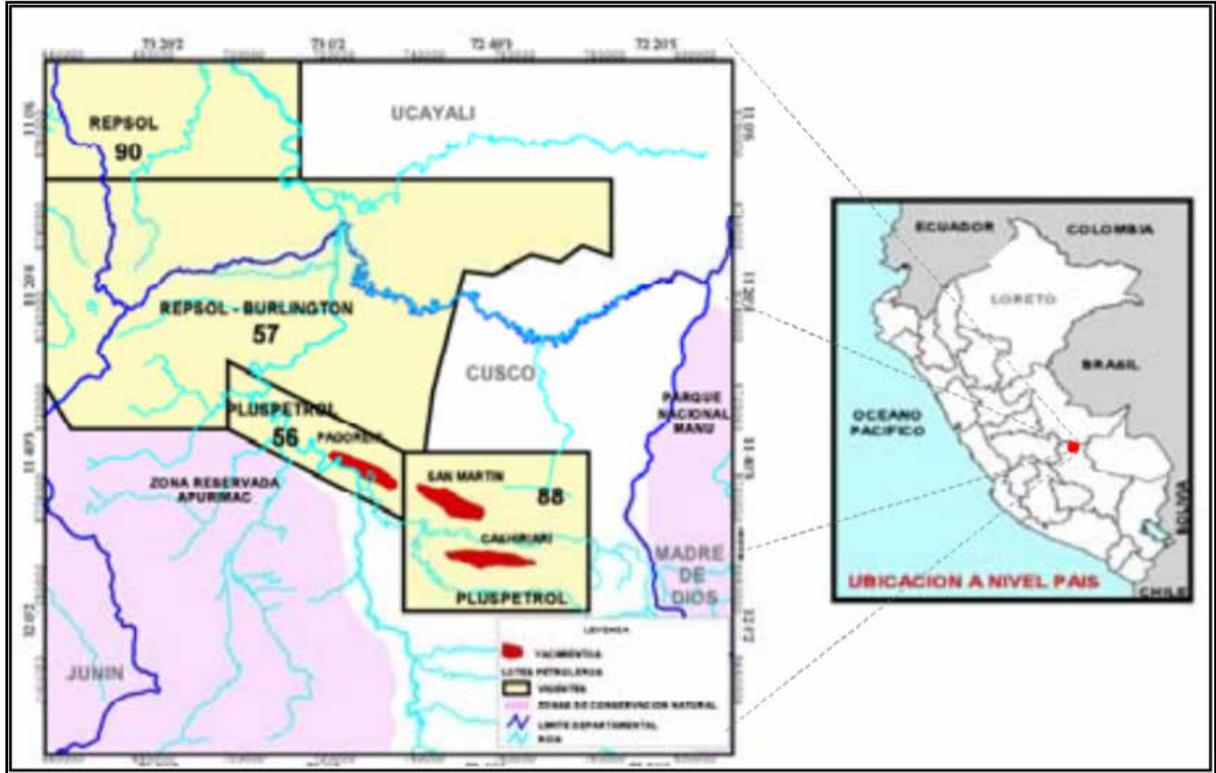
ANEXO 1: Lista de personas entrevistadas

N	Persona entrevistada	Sector	Fecha de entrevista
1	Biviany Rojas Garzon	Sociedad civil	24/07/20
2	Ramón Laborde	Sociedad civil	27/07/20
3	Patricia Patrón	Sociedad civil	28/07/20
4	Luis F. Novoa	Academia	29/07/20
5	Foster Brown	Academia	29/07/20
6	Vanessa Cueto	Sociedad civil	29/07/20
7	Fabián Pérez	Sector público	30/07/20
8	Rodrigo Botero	Sociedad civil	30/07/20
9	Timothy Killeen	Academia	31/07/20
10	Anthony Bebbington	Academia	24/08/20
11	Philip M. Fearnside	Academia	25/08/20
12	Denise Humphreys Bebbington	Academia	28/08/20
13	Vince McElhinny	Sociedad civil	31/08/20
14	José Serra Vega	Academia	10/09/20
15	Graciela Mercedes Lu	Sociedad Civil	20/10/20

ANEXO 2: Mapas de ubicación de lotes o áreas de estudio

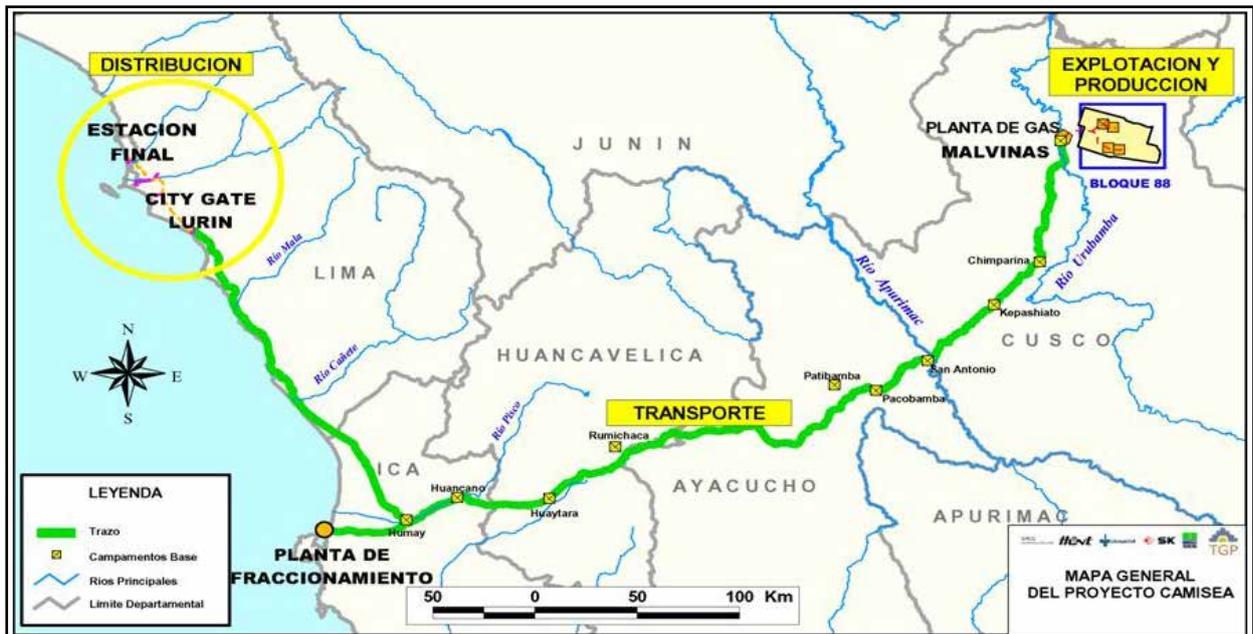
Proyecto Camisea

Gráfico 1. Localización geográfica de los yacimientos de Camisea



Fuente: OSINERGMIN, 2006

Gráfico 2. Mapa de localización del Proyecto Camisea



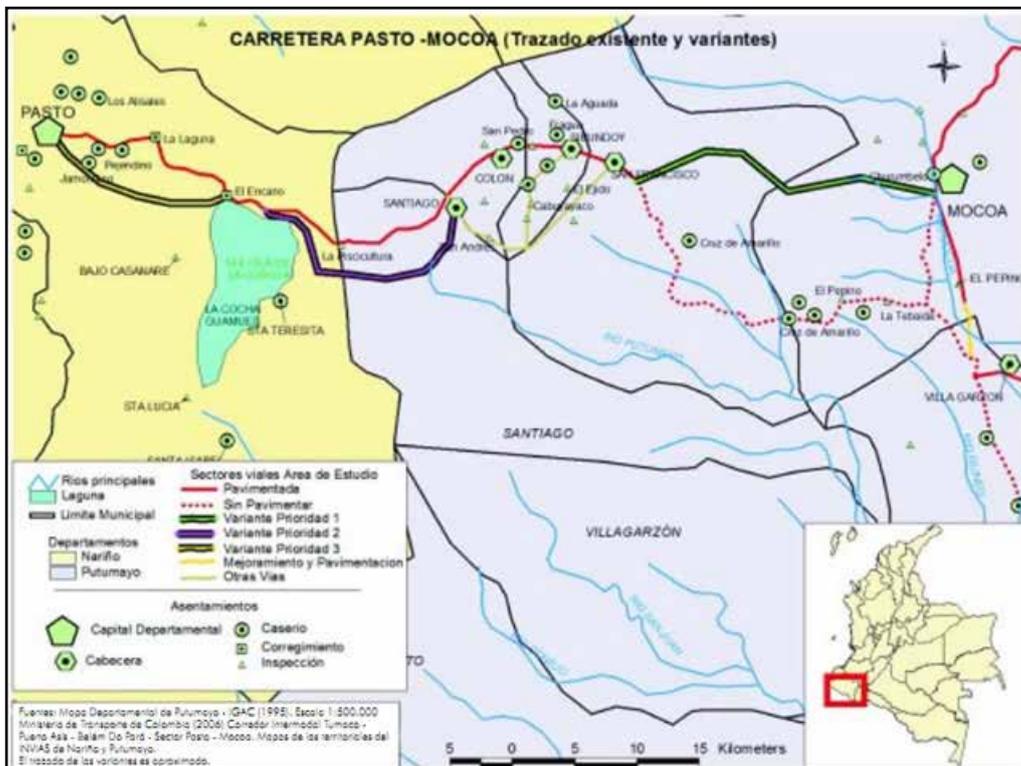
Fuente: OSINERGMIN, 2006

Gráfico 3. Corredor Vial Interoceánico Sur. Tramos 2, 3 y 4



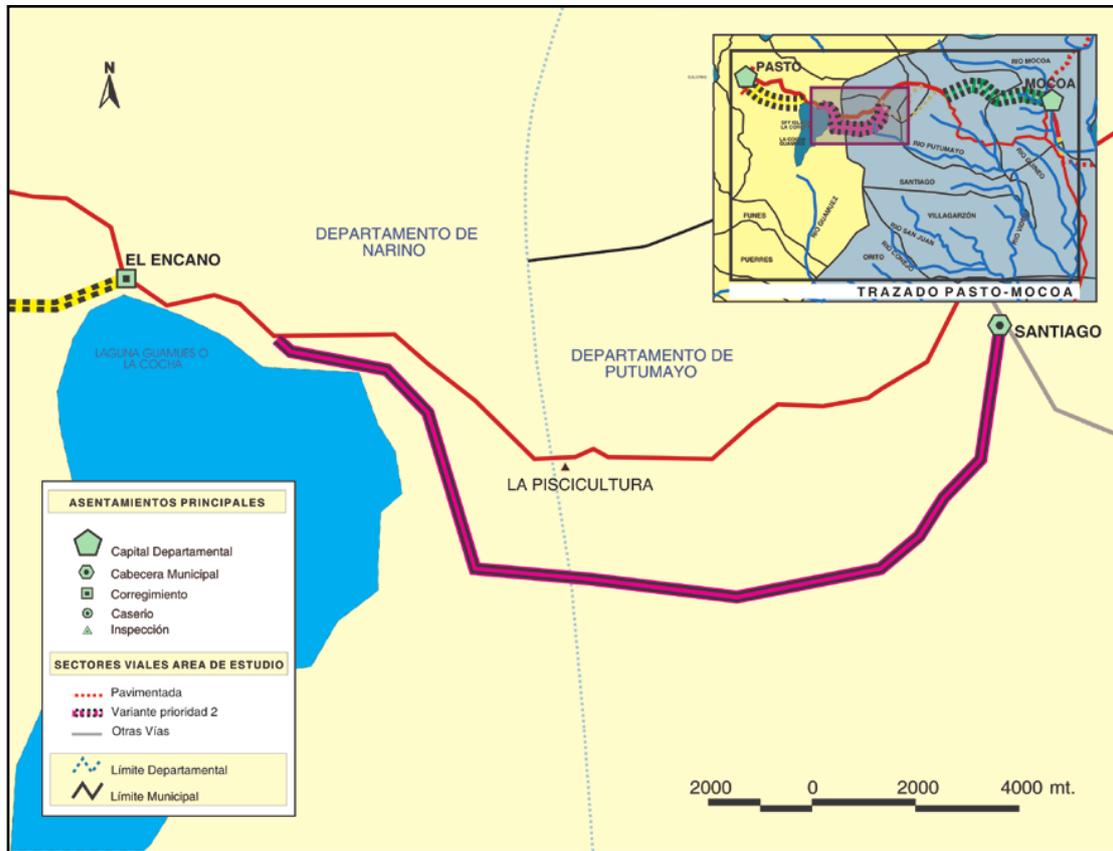
Fuente: MTC, s/a

Gráfico 4. Carretera Pasto-Mocoa (trazado existente y variantes)



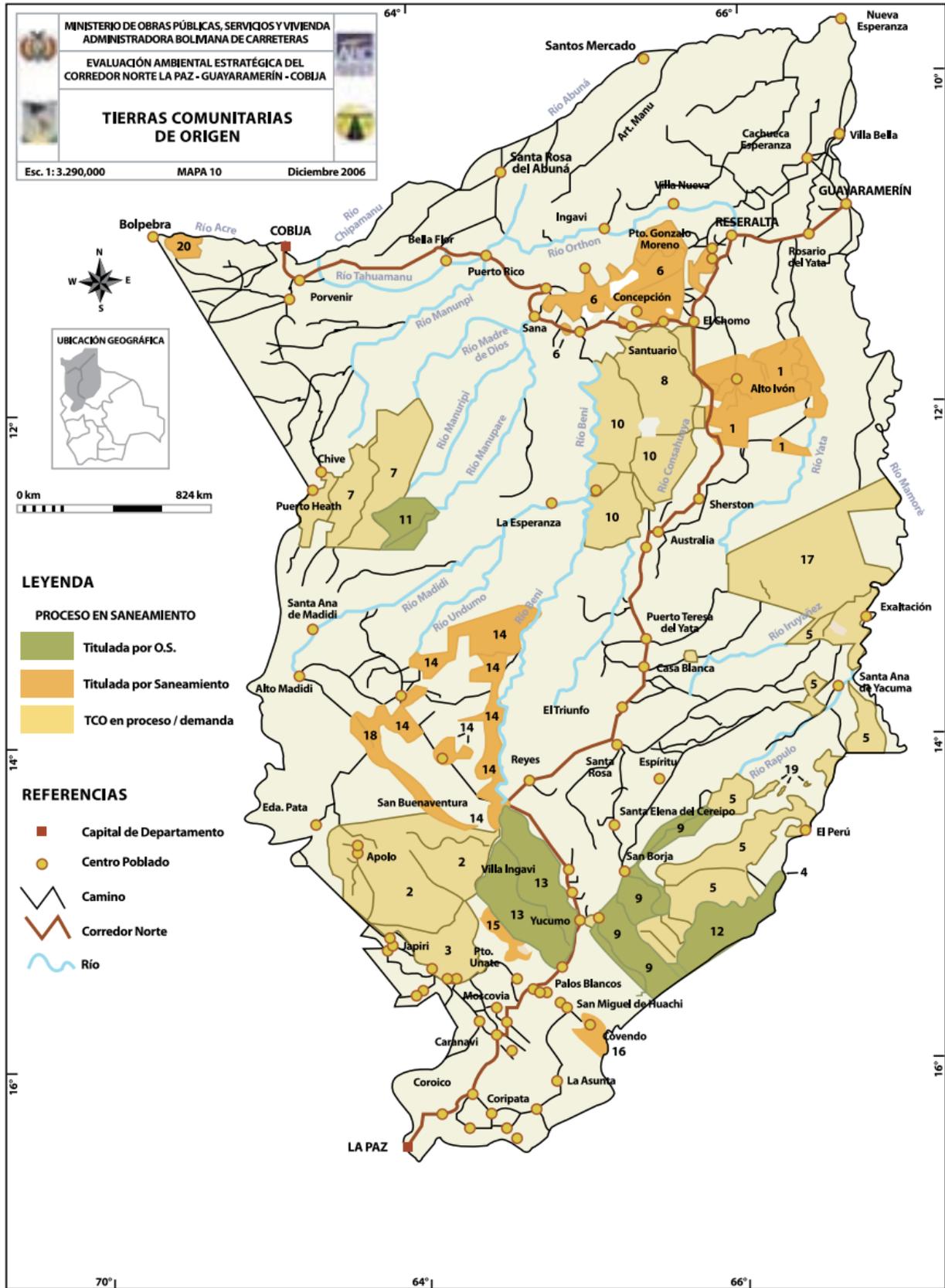
Elaborado por Vladimir Sánchez, Geógrafo

Gráfico 5. Corredor intermodal Pasto-Puerto Asís-Belém do Pará. Sector Pasto-Mocoa. Transecto El Encano-Santiago



Elaborado por Vladimir Sánchez, geógrafo

Gráfico 6. Tramo Rurrenabaque-Riberalta, Bolivia



Fuente: DAR, 2014

Gráfico 7. Ubicación del proyecto de hidroeléctrica del Inambari en el sur del Perú

Fuente: *Conservation Strategy*, 2012

Gráfico 8. Ubicación del proyecto de hidroeléctrica de Inambari



Fuente: DAR, 2014

Gráfico 9. Localización de las represas hidroeléctricas del "Complejo Río Madera" en Brasil y Bolivia (1)



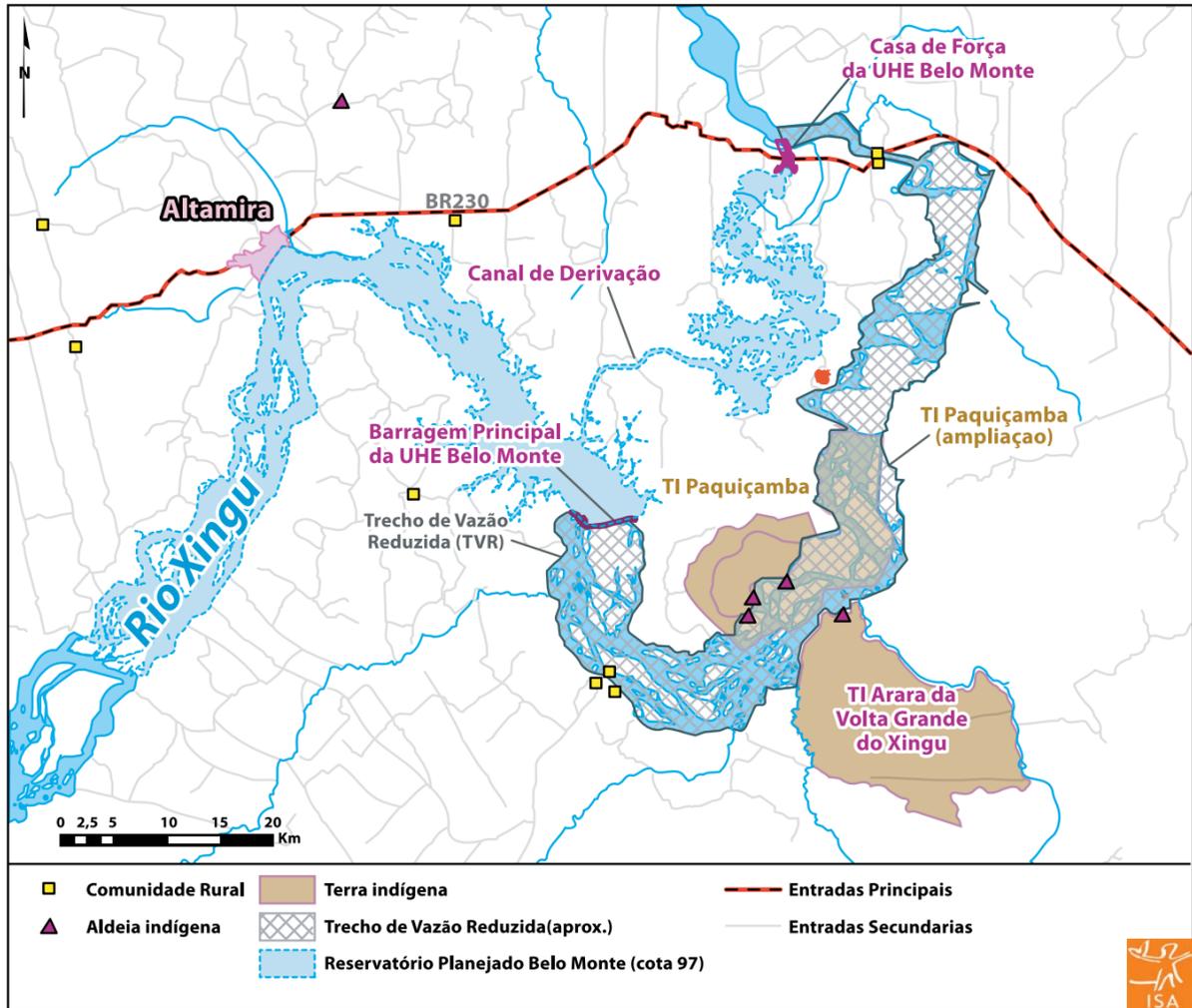
Fuente: ODG, 2010

Gráfico 10. Localización de las represas hidroeléctricas del "Complejo Río Madera" en Brasil y Bolivia (2)



Fuente: ODG, 2010

Gráfico 11. Volta Grande do Xingu e UHE Belo Monte



Fuente: *Laboratório de Geoprocessamento do Isa/Altamira, Janeiro 2014*

Gráfico 12. La ruta de la línea de 500KV. Hidroeléctrica Coca Codo Sinclair



Fuente: El Comercio, 2019

Gráfico 13. Daños en la cuenca del río Coca no afectan a la producción de energía de la Hidroeléctrica Coca Codo Sinclair (julio 2020)



Fuente: CELEC, 2020

ISBN: 978-612-4210-82-2
9 786124 210822

Una iniciativa de:



DERECHO
AMBIENTE Y
RECURSOS
NATURALES

Con el apoyo de:



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

