

## LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS.

**Biol. J. Ricardo Juárez P.**

Consultor ambiental

Dentro de los instrumentos de política ambiental definidos por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), la Evaluación del Impacto Ambiental (EIA), ha alcanzado una importancia que, para algunos, sobredimensiona su eficacia.

La naturaleza de la EIA, como instrumento que previene el efecto negativo de obras y actividades y que pudiera propiciar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables, ha fortalecido su consideración como una herramienta de enorme utilidad para la sociedad, en sus intentos por aplicar el principio de prevenir antes de remediar.

La fuerza que ha alcanzado la EIA como instrumento de gestión ambiental, deriva, principalmente de su capacidad jurídica de negar la autorización solicitada por los promoventes de ciertos proyectos y del poco o nulo desarrollo de otros instrumentos de la política ambiental igualmente importantes.

La EIA se concreta en el pronunciamiento de la autoridad ambiental y éste se expresa en el Resolutivo de Impacto Ambiental, a través del cual, dicha autoridad decide de forma discrecional, sobre la aceptación de los impactos al ambiente, identificados a través de las técnicas y procedimientos adoptados y de la propuesta de medidas de minimización de los mismos o de compensación para aquellos otros que no pueden ser mitigados, pronunciando así la autorización para llevar adelante la gestión del proyecto.

Es común escuchar opiniones de que la EIA realizada a través de estudios de campo y de gabinete y, concentrada en las Manifestaciones de Impacto Ambiental, como lo dispone el Artículo 30 de la LGEEPA, generalmente se caracteriza por su baja calidad técnica y de que el procedimiento constituye un trámite arduo e inservible, por lo que debe ser afrontado de cualquier forma, aplicando el mínimo esfuerzo. En ello se refleja la apreciación de quienes, o no conocen la realidad del procedimiento o carecen de conciencia ambiental.

Si bien es cierto que no existe un antecedente que ponga en la mesa de las discusiones los resultados de una evaluación de la aplicación del instrumento en los últimos años, la realidad nos indica que, por una parte los avances que ha representado para el desarrollo nacional, prevenir los efectos negativos de proyectos de obras y/o actividades sobre el ambiente, son más que evidentes, simplemente habría que considerar cómo se encontraría ambientalmente cualquier

destino turístico, industrial o inmobiliario, por citar solo algunos sectores de la economía, si no existiera la regulación derivada de la aplicación previa del proceso de EIA y la intervención de la autoridad gubernamental en la incorporación de la variable ambiental en el diseño de los proyectos; pero, por otra parte, también es cierto que hay necesidades apremiantes e insatisfechas para reestructurar las características del proceso, sobre todo ante la evidencia de la caducidad de algunas de sus partes y ante la necesidad de incorporar a México a otros instrumentos de vanguardia que complementen el esfuerzo que actualmente aplican los actores de la EIA en sus intervenciones.

Es de destacar la enorme responsabilidad de la autoridad ambiental, en todos los órdenes de gobierno. El arreglo jurídico o administrativo que norma su operación, casi siempre concentra la responsabilidad de la toma de decisiones en una sola persona, lo cual hace altamente vulnerable, cualquiera que sea, la decisión que asuma ante un proyecto determinado.

En el mismo sentido, no hay correspondencia entre ese nivel de responsabilidad de la autoridad ambiental y los recursos que las instituciones ponen a su disposición para realizar un trabajo cada vez más necesitado de apoyarse en instrumentos tecnológicos de vanguardia, con un capital humano cada vez mejor capacitado y con instrumentos jurídicos permanentemente actualizados.

A lo anterior se agrega la carga creciente de proyectos que son sometidos a la consideración de esas autoridades, es interesante destacar que, en el ámbito federal, de 1988 al año 1994, el número total de Manifestaciones de Impacto Ambiental ingresadas al procedimiento de dictaminación fue de 848, mientras que, en igual período, durante el sexenio 2000 a 2005 el incremento de ingresos fue 3.4 veces superior, alcanzando un total de 2,904 proyectos ingresados y, es de prever que el crecimiento sigue en aumento, mientras que los instrumentos empleados, las herramientas de que se hace uso para tomar decisiones, la profesionalización de los cuadros técnicos basadas en una formación técnica y en una capacitación permanente en el uso de instrumentos de vanguardia no es, ni remotamente, la mínima necesaria.

El simple hecho de que una autoridad unipersonal concentre la enorme responsabilidad de tomar una decisión, en muchas ocasiones de proyectos sumamente complejos, es una evidencia objetiva de la obsolescencia que alcanza el procedimiento de EIA como instrumento de Política Ambiental.

Lo anterior no debe demeritar el trabajo de la autoridad gubernamental, como sucede genéricamente; sobre ella se concentran dardos y señalamientos, nunca reconocimientos. Quienes resultan beneficiados con una autorización, en

repetidas ocasiones hacen caso omiso de las obligaciones que adquieren al recibir el resolutivo correspondiente y, en tales situaciones hacen inútil todo el esfuerzo aplicado por la autoridad, incluso el que ellos realizaron al acatar la Ley. De otra parte, quienes se oponen al proyecto, genéricamente acuden al recurso fácil de señalar omisiones, irregularidades e incluso actos ilícitos, que en realidad constituyen percepciones derivadas, casi siempre, de lecturas descontextualizadas.

Es una realidad que esas autoridades atienden con eficiencia las tareas a su cargo, dentro del marco de las atribuciones que les confieren los reglamentos internos correspondientes a cada institución, con los instrumentos legales, normativos y administrativos que tiene a su disposición.

Al menos en el ámbito federal, habría que analizar la posibilidad y conveniencia de promover la formación de una estructura colegiada que asuma la función de autoridad ambiental que evalúe y resuelva las solicitudes que someta a su consideración los promoventes de diversos sectores, un Consejo por ejemplo, integrado por especialistas, miembros capacitados de la Sociedad Civil y representantes de la autoridad para asumir dicha responsabilidad, como sucede por ejemplo con los Consejos Forestales que operan en cada Entidad Federativa. Ello ayudaría a transparentar el proceso y a eliminar muchos de los adjetivos negativos que actualmente y de manera inopinada le califican.

En el ámbito del marco legal aplicable al proceso de EIA, el surgimiento del Reglamento de la LGEEPA en materia de EIA (REIA) en el año 2000 se caracterizó por innovaciones y avances que resolvieron problemas que en ese entonces se tornaban críticos en la gestión ambiental de proyectos: la relación taxativa de obras y actividades, por ejemplo, ayudó al gobernado a definir con mejor precisión cuándo su proyecto debía someterse al procedimiento, sin embargo muchos criterios que se utilizan en dicho instrumento jurídico carecen de sustento ambiental, como por ejemplo cuando obliga a una actividad “que tenga objetivos comerciales” a ser evaluada cuando se vaya a realizar en alguno de los ecosistemas relacionados en la fracción R) de su artículo 5, como si el simple hecho de ser una actividad comercial la convierta en potencialmente perturbadora del ambiente o cuando exceptúa de la obligación del proceso la construcción de viviendas unifamiliares en ecosistemas costeros, únicamente a aquellas que sean construidas por las comunidades asentadas en dichos ecosistemas, como si esto les liberará de la más mínima capacidad potencial de perturbar a tales zonas.

Existen numerosas disposiciones del REIA que necesitan, urgentemente, ser revisadas, replanteadas y orientadas hacia la fortificación del instrumento, tomando en cuenta además que, la sinergia y acumulación de impactos que se

presenta en proyectos aprobados que se asientan en un mismo sistema ambiental, no puede ser prevenida cuando éstos son gestionados con la modalidad particular de la MIA, ya que esta no obliga a valorar ese tipo de impactos.

Tal vez la solución a lo planteado en el párrafo precedente no sea ampliar el alcance de las MIA's particulares, sino el de avanzar, enriqueciendo los instrumentos jurídicos: Ley y Reglamento, con la posibilidad de dar cabida al instrumento de vanguardia en muchos otros países, como los de Centroamérica, por ejemplo, esto es crear el sustento jurídico y administrativo para hacer realidad en México la Evaluación Ambiental Estratégica, dirigida a incorporar la variable ambiental a políticas, programas y planes, con lo cual se minimizarán sustancialmente muchas de las carencias que actualmente caracterizan al proceso de EIA.

De otra parte, habría que analizar cuál es el origen académico de la formación en materia de EIA de los especialistas que laboran en cada una de las oficinas del sector público para dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental y, con sorpresa, muchos interesados en el tema constatarán que la gran mayoría de esos profesionales se han formado en la rutina cotidiana de esas oficinas, nutriéndose con la experiencia de sus colegas de mayor antigüedad y asimilando, también, los vicios derivados de las carencias técnicas y conceptuales que derivan de una formación empírica.

Cabe preguntarse: ¿cuántos eventos de intercambio de experiencias entre los servidores públicos, los investigadores y técnicos que participan en estas tareas se han celebrado en los 25 años que tiene de existencia el instrumento?, ¿cómo resuelven los problemas técnicos que se presentan a los dictaminadores al tener que valorar y decidir un proyecto que se basa en el desarrollo de nuevas tecnologías –la valoración de proyectos de transgénicos, por ejemplo-?, sorprendería a más de un escéptico conocer que no ha habido ningún intercambio de experiencias formal entre los principales actores, técnicos e investigadores; que no hay cursos formativos o de actualización sistematizados, especialmente dirigidos a los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno para enfrentar el reto de evaluar proyectos de nuevas tecnologías.

Muchas otras son las carencias que enfrentan estos valiosos cuadros de servidores públicos que tiene el país y las suplen con iniciativas personales, con acciones formativas individualizadas y con la voluntad creciente de hacer mejor las cosas. Son numerosos los casos ante los cuales, esos servidores públicos aportan innovaciones y elementos técnicos que ayudan a dar soporte a las decisiones de la autoridad, pero ese valioso capital del sector público requiere, de manera

apremiante que se continúen y se sostengan los esfuerzos de la autoridad federal ambiental en el avance de las acciones de capacitación y actualización técnica que ha desarrollado para enriquecer al capital humano de que dispone.

La capacitación, la actualización técnica, el intercambio permanente de información son herramientas que siempre aseguran resultados exitosos para alcanzar los objetivos de desarrollo institucional y, en el caso del servicio público, es un requisito que debe formar parte medular y no adjetiva del servicio profesional de carrera para los servidores públicos que laboran en el Gobierno Federal formando parte de la estructura responsable de la dictaminación y resolución de los proyectos de obras y actividades que se someten al procedimiento de EIA conforme lo dispone la LGEEPA.

La EIA seguirá siendo un importante instrumento de la gestión ambiental de proyectos, más aún si complementa su acción con los procesos de la Evaluación Ambiental Estratégica. En el campo de la actuación de la autoridad ambiental, podrá alcanzar mejores niveles de eficacia y eficiencia si, sus decisiones devienen de un órgano colegiado el cual base sus actuaciones en las disposiciones de un marco jurídico actualizado y de vanguardia; si incorpora a sus procesos, las herramientas que el desarrollo tecnológico actual dispone para una valoración expedita, tanto en la integración e ingreso de MIA's e Informes Preventivos como en el seguimiento en tiempo real de los procesos *ex post* de la EIA, así como desarrollar y aplicar estrategias de autoevaluación y de superación técnica y profesional de su capital humano, para optimizar el servicio público lo que equivaldría a alcanzar una mejor prevención del efecto negativo de obras y actividades sobre los ecosistemas y convertir a la EIA un instrumento realmente útil en el aseguramiento de la sostenibilidad de dichos proyectos.