



Informe

Evaluación de documento “HERRAMIENTAS DE GESTIÓN SOCIAL PARA LA CERTIFICACIÓN AMBIENTAL”¹

El Instituto de Democracia y Derechos Humanos (IDEHPUCP) es una unidad académica de la Pontificia Universidad Católica del Perú y fue fundado en el 2004. Su presidente es Salomón Lerner Febres, rector emérito de la PUCP y ex presidente de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú. Su objetivo está orientado al fortalecimiento de la democracia y a la vigencia de los derechos humanos en el Perú mediante la formación académica y la capacitación profesional, la investigación aplicada, la generación de espacios de diálogo y debate, y la promoción de políticas públicas en la sociedad civil y el Estado.

El IDEHPUCP desarrolla su labor en alianza con diversos organismos nacionales e internacionales, gobiernos regionales y locales, organizaciones e instituciones de la sociedad civil, y ciudadanos comprometidos con la cultura democrática del país. De esta manera, el IDEHPUCP es una institución con amplia experiencia en el área de los derechos humanos tanto desde una perspectiva académica, como en la incidencia directa en la sociedad.

I. Antecedentes

El Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (en adelante SENACE) es un organismo público técnico especializado, adscrito al Ministerio del Ambiente. Su tarea consiste en revisar y aprobar los Estudios de Impacto Ambiental detallados (EIA-d) de mayor envergadura de los proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto².

Mediante Resolución Jefatural N° 011-2016-SENACE/J publicada en el Diario “El Peruano”, SENACE puso a disposición de la ciudadanía el documento técnico normativo denominado “Herramientas de gestión social para la certificación ambiental”. Conforme a lo establecido por la mencionada Resolución Jefatural, la publicación se realizó en el Portal Institucional del SENACE, y se indicó que las personas interesadas pudiesen dar a conocer sus sugerencias y/o comentarios en un plazo de diez (10) días hábiles.

¹ El presente informe ha sido elaborado por Gustavo Zambrano Chávez, investigador senior, y Alessandra Enrico, asistente de Investigación.

² Fuente: sitio web <http://www.senace.gob.pe/nosotros>

II. Objetivo del informe

De conformidad con las atribuciones realizadas mediante Resolución Jefatural de SENACE, el objeto del presente informe es analizar el documento titulado “Herramientas de Gestión Social para la Certificación Ambiental” elaborado por el SENACE. Para ello primero se presentarán, de manera descriptiva, los aspectos más relevantes de dicho documento así como los objetivos que este persigue, a efectos de proceder con un estudio más acucioso sobre los alcances del mismo. En segundo lugar, se procederá a la evaluación de los elementos descritos en el primer punto; en ese orden de ideas, se abordarán aquellos tópicos que hayamos identificado como positivos, de igual manera señalaremos aquellos puntos que deberían mejorarse; en relación a estos últimos, se brindarán recomendaciones o sugerencias. Finalmente, se expondrán las conclusiones a las que llegamos a partir del estudio de la propuesta.

III. Contenido del documento

De conformidad con lo señalado en el acápite anterior, el documento en cuestión ha sido expedido por el SENACE, y propone una serie de lineamientos que (a) los evaluadores del SENACE, (b) el titular del proyecto y (c) otros actores sociales están invitados a seguir. Acorde a lo descrito, la finalidad de estas directrices no es otra que lograr que el evaluador del SENACE adopte el rol de mediador entre el Titular del Proyecto y los actores sociales que van a percibir el impacto social de dicho Proyecto en la zona de influencia, de modo tal que el vínculo construido facilite la trasmisión de información, y en consecuencia, se eviten posibles contingencias.

Para lograr este fin, el documento incorpora una serie de estrategias y herramientas que estos tres actores podrán desarrollar, para estrechar y consolidar relaciones de confianza entre estos. De acuerdo a lo señalado, el propósito de estos protocolos es poner al alcance de la población una vasta cantidad de información acerca del proyecto que se busca llevar a cabo, así como de su Estudio de Impacto Ambiental (EIA), y otros mecanismos mediante los cuales se garantizaría el derecho de participación en el proceso de certificación ambiental. Asimismo, en el documento se indica que la finalidad del mismo sería estrechar los canales de comunicación con las personas, procurando –de esta manera absolver la mayor cantidad de dudas que se presenten. En consecuencia, al tratar de conciliar los intereses del Titular con los de los actores sociales, se garantizaría el derecho la participación ciudadana.

Del mismo modo, conviene destacar que las herramientas presentadas en el documento en cuestión, no constituyen *per se* un cuerpo normativo. Si son un complemento al marco legal ya existente, y a aquellas normas específicas de cada sector que ha transferido sus competencias en materia de certificación ambiental al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

Con relación a las herramientas propuestas para los evaluadores del SENACE, estas incluyen un despliegue desde las primeras etapas con la finalidad de aportar elementos de prevención y de alerta temprana de eventuales conflictos. Además, el documento prevé que los evaluadores del SENACE brinden un acompañamiento en materia de orientación durante las diferentes etapas de interacción entre el Titular del Proyecto y los actores sociales.

Acorde con los lineamientos establecidos, la labor de los Evaluadores de dicha entidad se concentraría en cuatro momentos. Por un lado, en la Avanzada social, o el acercamiento inicial con las poblaciones del área de influencia así como con sus autoridades; por otro lado, en la Supervisión de elaboración de la Línea Base Social y la Evaluación de aspectos sociales del EIA, que es la etapa en la que se asegura que la propuesta del Titular del proyecto recoja información suficiente para la elaboración de la Línea Base; de igual modo, se aborda el tema de participación ciudadana que

supone la asistencia u orientación de los evaluadores del SENACE al Titular a fin de que se establezcan criterios para una participación efectiva y responsable de la población que habita dentro del área de influencia del Proyecto; y finalmente, en la gestión de conflictos, que consiste en brindar asistencia técnica y especializada para elaborar y evaluar estudios ambientales.

En ese orden de ideas, encontramos que el documento desarrolla e incorpora herramientas para que los Evaluadores del SENACE cumplan los objetivos trazados en cada uno de estos cuatro momentos.

Respecto de las herramientas propuestas para el Titular del Proyecto, el documento prevé que estas sirvan de orientación para el desarrollo de actividades tempranas de gestión social, así como para un mejor manejo y sistematización de información necesaria.

En ese sentido, el SENACE plantea para el Titular la implementación tres aspectos relevantes. De un lado, la elaboración de un Protocolo de relacionamiento temprano, que implicaría tomar en consideración los aspectos culturales y particularidades de la población involucrada de modo que posteriormente se especifiquen los principios y políticas de comportamiento que se utilizarán; de otro lado, la Elaboración de la Línea base social, que supone llevar a cabo trabajo de campo de parte del Titular del Proyecto; y, finalmente el impulso de participación ciudadana antes y durante la Elaboración de los EIA.

Por último, en el documento se plantean herramientas para los actores sociales, es decir, lineamientos destinados a la población, sus líderes y dirigentes, y a las autoridades que los representan, todo esto con el propósito de fortalecer su conocimiento técnico acerca de las distintas etapas del proceso de certificación ambiental, y a su vez que pueda promoverse su participación en el mismo.

En dicho contexto, el documento aborda cuatro fases. En primer lugar, se establece la efectivización del derecho a la participación ciudadana, vale decir, el derecho y la oportunidad de los ciudadanos de informarse y manifestar sus puntos de vista y así ser parte de las decisiones gubernamentales; en segundo lugar, se explicitan los principales derechos de la población en el proceso de certificación ambiental; sumado a ello, se ponen a disposición distintas herramientas de participación ciudadana para la población; y, finalmente se busca la estructuración de un plan de participación ciudadana, a la luz de lo previsto en la Ley del SEIA y en las nomas sectoriales aplicables.

Cabe resaltar que cada una de las cuatro fases presentadas en documento cuenta, a su vez, con una serie de herramientas a ser utilizadas para lograr su efectividad.

IV. Análisis del documento

En el presente punto, pondremos de manifiesto, por un lado, algunos aspectos que consideramos positivos, y por otro lado, algunos que necesitan ser mejorados o aclarados; finalmente concluiremos con algunas recomendaciones.

a) ASPECTOS DESTACADOS

i) Análisis de forma

- ✓ El documento es accesible y de lectura sencilla; en este se destaca que la presentación de definiciones y la base legal en la cual se sustenta.
- ✓ Hay una adecuada división de todos los actores que participan en el proceso de certificación ambiental.
- ✓ Las etapas o fases de cada sector cuentan con una metodología propia y detallada.

ii) Análisis de fondo

- ✓ Se destaca que los lineamientos propuestos por SENACE no excluyen ni priman sobre la normativa sectorial sino que, por el contrario, la complementa.

Herramientas para el SENACE

Destacamos lo siguientes puntos como aportes significativos:

Respecto de la etapa de Avanzada Social

- ✓ Las labores asignadas al Evaluador resultan adecuadas para lograr la generación de confianza y credibilidad dado que se buscará un constante acercamiento con las poblaciones de las localidades del área de influencia.
- ✓ La preparación de formatos para el levantamiento de información son pertinentes pues se adopta el modelo recogido en normativa propia del sector. Dichos formatos se encuentran en el Capítulo 5: Trabajo de Campo del Manual de Evaluación del EIA-d del Subsector Minería, que ha sido aprobado Resolución Jefatural N° 112-2015-SENACE/J.
- ✓ El establecimiento de herramientas para fortalecer el vínculo, tales como la presentación institucional y la entrevista. Con relación a la primera, consideramos que su importancia radica en el acercamiento con las autoridades de la localidad en donde se desarrollará el proyecto, con la finalidad de lograr un relacionamiento temprano. Respecto de la segunda, se destaca el recojo de información específica que permite tener una imagen más clara sobre las percepciones de las autoridades y líderes locales sobre el estudio ambiental del proyecto de inversión.

Respecto de la etapa de Supervisión de la elaboración de la Línea Base social y Evaluación de aspectos sociales del EIA

- ✓ La verificación *in situ* de la labor que el titular llevará a cabo, con la finalidad de que se establezca una Línea base completa.
- ✓ La asistencia prestada al Titular supone una doble verificación su trabajo y una mayor garantía de que la información llegará de manera más efectiva a toda la población.
- ✓ La puesta a disposición de herramientas útiles para el recojo de información, destacamos principalmente el grupo focal, el taller de evaluación rural participativo y la ficha comunal.

Respecto de la etapa de participación ciudadana

- ✓ El enfoque de género y de interculturalidad como aspectos fundamentales para alcanzar la igualdad y el respeto.
- ✓ Los cuadros o matrices elaborados acerca del proceso de participación ciudadana permiten la sistematización de información recogida a partir la puesta en práctica de las herramientas señaladas en el documento.
- ✓ Las herramientas provistas incluyen la necesidad de contar con traductores que traduzcan documentos o información a la lengua originaria de la población que habita en la zona de influencia. Asimismo, la incorporación de visitas guiadas dirigidas a los pobladores del área de influencia social directa del proyecto, se presentan como una oportunidad importante para involucrar a los pobladores con las implicancias del proyecto. De igual manera, los

talleres participativos son un espacio de diálogo fundamental para mejorar los estudios ambientales.

Respecto de la etapa de gestión de conflictos

- ✓ La interposición de plazos y procedimientos adecuados para activar el Reporte de alerta temprana.

Herramientas para el Titular del Proyecto

Destacamos lo siguientes puntos como aportes significativos:

Respecto del Protocolo de relacionamiento temprano

- ✓ El recojo de información, toda vez que al tomar en consideración distintos factores se facilita el conocimiento entre la comunidad y el titular, y esto a su vez simplifica la comunicación entre los actores.

Respecto de la elaboración de la Línea base social

- ✓ El Taller de evaluación rural participativa permite a los pobladores identificar y evaluar impactos del proyecto; en este, además, se señala la elaboración de una línea del tiempo a cargo de los adultos mayores de la comunidad, lo que permite un conocimiento más amplio sobre los recursos de la zona la participación de distintos grupos dentro de la población.
- ✓ El documento presenta otras herramientas, tales como el mapa parlante y el calendario agrícola que permiten un conocimiento más amplio sobre los recursos de la zona.
- ✓ La identificación de los roles por género, ya que permite una mayor comprensión de los espacios de desarrollo de hombres y mujeres en el grupo social.

Respecto de la participación ciudadana

- ✓ El planteamiento de principios resulta fundamental para garantizar el relacionamiento entre los actores y también para mejorar e incentivar la participación ciudadana, principalmente en aquellos espacios en donde se encuentre población vulnerable.
- ✓ La enumeración de factores que dificultan la participación efectiva de las mujeres resulta un elemento útil para reducir la desigualdad y a su vez para fomentar el involucramiento de la mujer en espacios tradicionalmente identificados solo para hombres.
- ✓ El enfoque de interculturalidad resulta un elemento importante porque abre un espacio para la vinculación entre actores y diversos grupos sociales, permitiendo un diálogo intercultural basado en el respeto de los usos y costumbres de cada comunidad.
- ✓ La construcción de un plan de participación ciudadana es un mecanismo útil para el Titular, toda vez que le permite identificar las acciones y mecanismos dirigidos a informar a la población sobre los alcances del proyecto.
- ✓ En cuanto a los mecanismos de participación ciudadana, importa destacar la impartición de talleres participativos o informativos como medio para garantizar el diálogo entre los tres actores; de igual modo, las audiencias públicas constituyen un espacio importante para la difusión de las implicancias de los proyectos de inversión; y por último la implementación de

visitas guiadas como medio complementario son útiles para garantizar el involucramiento de la población.

Herramientas para los actores sociales

Cabe acotar que al igual que en las secciones anteriores, el documento desarrolla herramientas destinadas para los actores sociales; sin embargo la mayoría de ellas coinciden con aquellas desarrolladas por el SENACE y por el titular del proyecto

b) ASPECTOS IMPRECISOS

A continuación destacaremos aquellas cuestiones que nos llaman la atención y que hemos identificado en el documento.

i. Análisis de forma

- ✓ El documento no cuenta con un marco teórico suficiente que proporcione alcances generales de los objetivos que se persiguen, es decir no se introduce al lector sobre los aspectos que se desarrollarán, su razón de ser y su finalidad.
- ✓ No se especifica cuál es el perfil profesional o técnico que debería tener el evaluador de SENACE ni del equipo que acompaña al titular del proyecto.

ii. Análisis de fondo

- ✓ Respecto al enfoque de interculturalidad, cabe reconocer no solo la importancia del mismo en todo proyecto de inversión, sino tener en cuenta que en muchos casos la diversidad cultural con la que se tendrá que interactuar serán alguno de los 54 pueblos indígenas que hay en el país. En estos casos, no solo habrá que considerar el valor de este enfoque como parte sustancial del EIA, sino el reconocimiento del derecho a la participación que los pueblos indígenas tienen en tanto colectivo.
- ✓ En ese sentido, sí cabe recordar que los Estudios de Impacto Ambiental que involucren como actores sociales a pueblos indígenas, deben respetar las tradiciones y culturas de estos pueblos, además de considerar como parte de su contenido el impacto acumulado que se haya generado por otros proyectos existentes.
- ✓ Siguiendo ese mismo orden de ideas, los mecanismos de participación deben de servir no solo para informar, sino para identificar el impacto social del proyecto. En ese sentido, recabar esta información permitirá saber el tipo de impacto relacionado a aspectos sociales, culturales, económicos, espirituales de las comunidades afectadas (indígenas o no indígenas). Siendo así, la medición del impacto social deberá tenerse en cuenta al momento de evaluar las acciones que se planificarán realizar para que sea un impacto controlado y no una grave afectación.
- ✓ Es importante considerar que el empleo conjunto de todas las herramientas provistas en el documento podría generar un efecto adverso en la población, ya que en la búsqueda de mayor información podría saturarse de preguntas a los individuos.
- ✓ En relación a las herramientas de participación, se destaca que la presentación de ciertos documentos redactados en el idioma originario no sería suficiente pues no todas las personas podrían acceder al mismo por distintos motivos: analfabetismo, discapacidad, que el idioma no esté alfabetizado, entre otros.

- ✓ En cuanto al buzón de sugerencias, el hecho de que este se utilice en un entorno social en donde solo las personas que sepan leer y escribir puedan manifestar sus opiniones, podría resultar discriminatorio con aquellos que no estén en posibilidades de hacerlo.
- ✓ A efectos de recabar información que provenga de entrevistas, videos, imágenes o datos sensibles, es imprescindible solicitar el consentimiento para el uso y manejo de dichos datos, según los términos exigidos por ley.

c) RECOMENDACIONES

Con el propósito de dar respuesta a los aspectos a mejorar encontrados en el documento elaborado por SENACE, a continuación presentaremos algunas recomendaciones que contribuirán a la atenuación o eliminación de los mismos:

- ✓ La inclusión de una introducción al documento y un marco teórico que presente de manera clara y precisa los aspectos que aborda SENACE, de modo que desde el principio el lector esté familiarizado con el texto y esto facilite su comprensión.
- ✓ Incorporar el perfil profesional o técnico con el que debería contar el Evaluador de SENACE, así como el equipo que acompaña al titular del proyecto a efectos de que, en ambos casos, se desplieguen conforme a los conocimientos y experiencia con que cuentan.
- ✓ Especificar qué herramientas de participación serían más apropiadas para ejecutar en determinados contextos, de modo que en la etapa de levantamiento de información se utilicen aquellas necesarias y no se sobrecargue de preguntas y dinámicas a los actores, en especial cuando estamos frente a pueblos indígenas.
- ✓ Implementar, de modo mandatorio que no solo se expidan los documentos redactados en el idioma original de la población, sino que se implementen recursos audiovisuales, de modo que aquellas personas que no estén en posibilidades de leer el documento dispongan de otros medios para recibir dicha información.
- ✓ Evaluar la utilización de audios y videos que complementen la función de los buzones de sugerencias, de esta manera no se privará a aquellas personas analfabetas de expresar sus dudas, comentarios u opiniones.
- ✓ Solicitar el consentimiento del ciudadano para recabar sus datos personales, de conformidad con la legislación nacional – Ley de protección de datos personales, artículo 13°.
- ✓ Resaltar la medición del impacto social, y las acciones que se tendrán a realizar para atenuar este tipo de impacto.

V. Conclusiones

El presente informe ha dado cuenta de diversos aspectos recogidos en el documento “Herramientas de Gestión Social para la Certificación Ambiental”. En ese sentido, tras la exposición de los contenidos que conformaban dicho documento, se ha valorado tanto los componentes positivos como aquellos que deberían mejorar en el marco del proceso de certificación ambiental. A continuación, presentaremos algunas conclusiones que se desprenden del presente informe:

- ✓ El documento presenta propuestas positivas entre las que se destaca el aporte de los evaluadores de SENACE a fin de que se logren estrechar los vínculos entre el titular del proyecto y los actores sociales involucrados, particularmente aquellos que se encuentran dentro de la zona de influencia. Para tales efectos, se presentan lineamientos orientados a la simplificación de la comunicación entre los interlocutores y la efectivización del derecho de participación ciudadana.

- ✓ Es importante destacar que dentro de los lineamientos propuestos, se presentan ciertos puntos específicos que deben corregirse o atenuarse dado que no todos los mecanismos resultan los más adecuados para garantizar la participación y acceso, en igualdad de condiciones, para todos los ciudadanos.
- ✓ En lo que respecta a las recomendaciones, hemos señalado la necesidad de implementar herramientas adicionales a fin de garantizar la participación de aquellas personas que por ser analfabetos o tener condiciones especiales (personas con discapacidad visual o auditiva) no pueden comunicarse por medio de los mecanismos propuestos.
- ✓ Resaltar la importancia de que los EIA deben medir el impacto social, y que frente a la presencia de pueblos indígenas, estamos hablando de mecanismos diferenciados a partir de esta realidad cultural, sostenidos en el ejercicio de derechos colectivos.
- ✓ Asimismo, se ha indicado que debe tomarse en consideración la legislación pertinente en lo que respecta a la recolección de información sensible, especialmente de aquellos datos personales.

Finalmente, saludamos la iniciativa llevada a cabo por el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles pues sus contribuciones indudablemente construirán un puente entre los diversos actores. Así, pues, esto permitirá que todos cuenten con información oportuna y suficiente sobre el proyecto, y que puedan ejercer su derecho de participación ciudadana de manera efectiva.

GZCH/AEH