

ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO A LA REGULACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

Miguel Ángel Cancino

Introducción.

Sin lugar a dudas uno de los resultados más importantes del proceso de modernización del marco jurídico ambiental que ha experimentado nuestro país en los últimos años, ha sido el fortalecimiento de los instrumentos de política ambiental, de las herramientas con que cuenta el estado para aplicar y hacer valer su política en la materia.

La reforma, lejana ya, de diciembre de 1996 a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente implicó, además de la incorporación de diversos instrumentos inductivos como la auditoría ambiental, la autorregulación y los instrumentos económicos, el fortalecimiento de instrumentos tradicionalmente denominados de comando y control como el ordenamiento ecológico del territorio, el régimen de normalización ambiental y, por supuesto, la evaluación de impacto ambiental.

En el caso de los instrumentos de comando y control, destacan los ajustes tanto al ordenamiento ecológico del territorio como a la evaluación del impacto ambiental, en virtud de que en ambos casos se busca una transformación de fondo, pero sobre todo vincularlos de manera importante al tratarse de dos instrumentos de carácter preventivo. En efecto, en el caso del ordenamiento ecológico del territorio la transformación implica que este instrumento trascienda de una mera referencia en la toma de decisiones, a inducir y, sobre todo, regular el uso del suelo a partir de la vocación ecológica de las zonas o regiones específicas en donde éste se aplique, dependiendo de la modalidad de que se trate. En cualquier caso la manera en que se regula este instrumento busca, desde la definición de una zonificación determinada, prever los efectos adversos que sobre el ambiente y los recursos naturales generarían determinadas obras y actividades.

Por ello, los ajustes que se realizaron al procedimiento de evaluación de impacto ambiental buscan, entre otras cosas, convertir a ese instrumento en el complemento del ordenamiento ecológico del territorio en casos específicos, respecto de la definición de medidas para prevenir, evitar, mitigar y compensar los efectos ambientales adversos de obras y actividades establecidas en la propia ley. Sin embargo, desde entonces y hasta la fecha, la evaluación del impacto ambiental sigue siendo el principal instrumento de política ambiental en torno al cual se lleva a cabo la revisión, análisis y discusión de proyectos y obras que trascienden a la opinión pública por sus implicaciones ambientales, como ha sido el caso, entre muchas otras, de un club de golf en Tepoztlán, la ampliación de la Salinera de San Ignacio, la carretera la venta-colegio militar, y recientemente una regasificadora en Manzanillo, la carretera Lerma-Tres Marías y diversos proyectos turísticos en zonas costeras. Desafortunadamente el ordenamiento ecológico del territorio no ha logrado incorporarse a nuestra gestión ambiental como se quisiera o, como se prevé en nuestra legislación ambiental.

En las siguientes líneas abordaremos en forma genérica, la manera en que la evaluación de impacto ambiental se encuentra regulada en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y su Reglamento en la materia,

enfazando algunos aspectos que, desde el punto de vista de quien escribe estas notas, resultan relevantes.

Los alcances jurídicos de la evaluación del impacto ambiental.

En nuestro país, la evaluación del impacto ambiental encuentra su referente jurídico en tres principios básicos para la gestión ambiental previstos en la Declaración de Río de 1992, no obstante que la institución había sido considerada en nuestro sistema jurídico con anterioridad, tanto en la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982, como en la propia LGEEPA en su texto vigente a partir de 1998¹.

Los tres principios básicos antes citados y que se juridifican, se actualizan en este instrumento son: sustentabilidad, contaminador-pagador y prevención ambiental.

Como muchas otras partes de nuestra legislación, la idea de sustentabilidad está considerada como fundamento y base de la evaluación del impacto ambiental. La LGEEPA establece en su artículo 3º, fracción XI la noción de desarrollo sustentable en los siguientes términos:

“Proceso evaluable mediante criterios e indicadores del *carácter ambiental, económico y social* que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, **de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras”.**

La manera en que dicho concepto es incorporado, “aterrizado” dentro de la legislación en la materia que nos ocupa, es mediante la vinculación de la noción de desarrollo sustentable con la de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, que la propia Ley define como “La utilización de los recursos naturales en forma que se **respeta la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas** de los que forman parte dichos recursos, por periodos indefinidos” (art. 3º., fracción III). De ahí que una obra o actividad será sustentable en la medida en que, durante el proceso de evaluación de impacto ambiental se demuestre, por lo menos, que se respeta la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas en donde se lleva a cabo la obra o actividad correspondiente².

Por su parte, de acuerdo con el principio “*quien contamina paga*”, quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar el ambiente, está obligada a prevenir, minimizar, compensar o reparar los daños que causen o puedan causar, así como a

¹ En la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982 se establecía que “Los proyectos de obras públicas o de particulares que puedan producir contaminación o deterioro ambiental, que excedan los límites mínimos previsible marcados en los reglamentos y normas, deberán presentarse a la Secretaría...para que ésta los revise y pueda resolver sobre su aprobación, modificación o rechazo, con base en la información relativa a una manifestación de impacto ambiental, consistente en las medidas técnicas preventivas y correctivas para minimizar los daños ambientales durante su ejecución o funcionamiento” (artículo 7º).

² La legislación ambiental ha venido incorporando otros conceptos para materializar la noción de sustentabilidad en diversos aspectos y materias considerados en ella; en particular puede llamarse la atención al concepto de “servicios ambientales” que en los años recientes se ha incorporado en nuestros ordenamientos jurídicos.

asumir los costos que ello implique (principio16 de la Declaración de Río). En el caso de la evaluación del impacto ambiental este principio se aplica en su vertiente preventiva, que significa que cuando la actividad de alguna persona genere efectos adversos al ambiente o a los recursos naturales, está obligada a internalizar los costos que ello implique, de manera preventiva.

En tercer lugar, el “*principio preventivo*” significa que cualquier obra o actividad que pueda producir un efecto adverso en el ambiente y los recursos naturales debe estar sujeta a una evaluación del impacto ambiental, con el propósito de prevenir, evitar, minimizar o compensar dichos efectos (principio17 de la Declaración de Río).

De hecho, la evaluación de impacto ambiental como herramienta específica tiene su fundamento en el principio antes anotado; en estricto sentido el principio preventivo es del que deriva la normatividad en la materia que nos ocupa.

A partir de esos tres principios de la gestión ambiental, es que debemos entender e interpretar el capítulo relativo a la evaluación del impacto ambiental previsto en la LGEEPA y su Reglamento en la materia; además a partir de ello es que en la propia Ley se define a la evaluación del impacto ambiental como el “procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente” (artículo 28).

Determinación de obras y actividades sujetas a evaluación de impacto ambiental.

En los sistemas de evaluación del impacto ambiental, uno de los aspectos centrales y a la vez complicados de definir, es la determinación de su campo de aplicación, es decir, la identificación del conjunto de obras y/o actividades que deben sujetarse al procedimiento correspondiente. La dificultad radica en el hecho de que dentro de la sociedad se manifiestan diversas posturas al respecto; en los extremos encontramos, por una parte, a quienes quisieran ver una lista larga de obras y actividades que deben sujetarse a la evaluación del impacto ambiental, con la finalidad de proteger y conservar de mejor manera nuestro ambiente y recursos naturales, y por otra parte, en el otro extremo, encontramos a quienes consideran que la lista debe ser muy corta, con el propósito de no inhibir la realización de actividades productivas que generan riqueza y empleos a la población.

Por ello, cuando se integró la iniciativa por la que se reformó la LGEEPA en los años de 1995 y 1996, éste fue uno de los temas que más controversias generó y cuya discusión se llevó de principio a fin del proceso.

En el caso de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se eligió seguir como principio general, una fórmula taxativa, ya que su artículo 28 establece en las primeras doce fracciones, las obras o actividades que deben sujetarse al proceso de evaluación ambiental por parte de las autoridades federales, mismas que se señalan a continuación:

- Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carbo ductos y poliductos.

- Industria del petróleo, petroquímica, química, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica.
- Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en los términos de las Leyes Minera y Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear.
- Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos.
- Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración.
- Cambios de uso del suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas.
- Parques industriales donde se prevea la realización de actividades altamente riesgosas.
- Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros.
- Obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales.
- Obras y actividades en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación.
- Actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias que puedan poner en peligro la preservación de una o más especies o causar daños a los ecosistemas.

El supuesto que merece una mención especial, es el señalado en la fracción XIII del artículo 28 de la LGEEPA, ya que constituye la puerta por la que las autoridades federales tienen la posibilidad de someter a evaluación del impacto ambiental obras o actividades no señaladas expresamente en la propia Ley. En efecto, en ese precepto se señala que las “Obras o actividades que correspondan a asuntos de competencia federal, que puedan causar desequilibrios ecológicos graves e irreparables, daños a la salud pública o a los ecosistemas, o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente”.

Este es el único supuesto en donde se incluyó la posibilidad de aplicar la negativa ficta en la LGEEPA. El procedimiento para aplicar la fracción XIII citada es muy sencillo: la autoridad federal debe justificadamente notificar al interesado su decisión de someter al procedimiento de evaluación de impacto ambiental la obra o actividad que corresponda; ellos deberán presentar los informes, dictámenes y consideraciones que juzguen convenientes; la autoridad federal, en un plazo no mayor a treinta días, debe comunicar si procede o no la presentación de una manifestación de impacto ambiental; transcurrido el plazo, sin que se emita la comunicación correspondiente, se entenderá que no es necesaria la presentación de una manifestación de impacto ambiental.

Un aspecto que debe preocupar en el caso de las obras o actividades que se someten al impacto ambiental a nivel de las entidades federativas, es el hecho de que en la

normatividad local se incluyen como obras para ser evaluadas a las que quedan exceptuadas a nivel federal. Así, en lugar de que la legislación ambiental local establezca, conforme a las necesidades de la región el conjunto de obras y actividades de competencia local que deben ser evaluadas por su impacto ambiental, se incluyen las obras que por excepción quedan fuera de regulación desde la perspectiva federal.

Mecanismos para llevar a cabo la evaluación del impacto ambiental.

Para someter al procedimiento de evaluación de impacto ambiental una obra o actividad de las señaladas en la legislación ambiental, el interesado debe presentar una manifestación de impacto ambiental, regional o particular, o un informe preventivo.

La LGEEPA define a la manifestación de impacto ambiental como el “documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental, significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo”.

La manifestación de impacto ambiental de carácter regional, deben presentarse en casos de obras o actividades que, en general tengan impactos ambientales importantes, tal y como se deriva de los supuestos previstos en artículo 11 del Reglamento de la LGEEPA en materia de evaluación del impacto ambiental. Dentro de las obras y actividades que ahí se señalan, destacan las siguientes:

- Parques industriales y acuícolas, granjas acuícolas de más de 500 hectáreas, carreteras y vías férreas, proyectos de generación de energía nuclear, presas y, en general, proyectos que alteren las cuencas hidrológicas;
- Un conjunto de obras o actividades que se encuentren incluidas en un plan o programa parcial de desarrollo urbano o de ordenamiento ecológico;
- Un conjunto de proyectos de obras y actividades que pretendan realizarse en una región ecológica determinada, y
- Proyectos que pretendan desarrollarse en sitios en los que por su interacción con los diferentes componentes ambientales regionales, se prevean impactos acumulativos, sinérgicos o residuales que pudieran ocasionar la destrucción, el aislamiento o la fragmentación de los ecosistemas.

Tanto en el caso de las manifestaciones de impacto ambiental regional como en las particulares, la normatividad obliga a integrar información diversa con grado de especificidad diferente, obviamente, según se trate de una u otra de las modalidades señaladas. En general la información se refiere a los siguientes aspectos:

- Descripción del proyecto;
- Vinculación con los ordenamientos jurídicos aplicables en materia ambiental y, con la regulación sobre uso del suelo;
- Descripción del sistema ambiental y señalamiento de la problemática ambiental detectada en el área de influencia del proyecto;
- Identificación, descripción y evaluación de los impactos ambientales;
- Medidas y estrategias preventivas y de mitigación de los impactos ambientales;

- Pronósticos ambientales y, en su caso, evaluación de alternativas, e
- Identificación de los instrumentos metodológicos y elementos técnicos que sustentan la información.

Por otra parte, la LGEEPA establece tres supuestos en los que se debe presentar un informe preventivo para que se evalúe el impacto ambiental de la obra o actividad correspondiente. Es importante señalar que se trata de casos en donde en principio, se presume que existe una regulación de los efectos ambientales de tales obras o actividades, es decir, no se trata de un procedimiento en donde los interesados de manera preventiva preguntan a la autoridad si tal o cual obra o actividad requiere la elaboración de manifestación de impacto ambiental, como sucedía con la normatividad vigente hasta diciembre de 1996, previo a la reforma de la LGEEPA. Los tres supuestos en los que procede el informe preventivo son los siguientes (artículo 31):

- Existan normas oficiales mexicanas u otras disposiciones que regulen las emisiones, las descargas, el aprovechamiento de recursos naturales y, en general, todos los impactos ambientales relevantes que puedan producir las obras o actividades;
- Las obras o actividades de que se trate estén expresamente previstas por un plan parcial de desarrollo urbano o de ordenamiento ecológico que haya sido evaluado por la Secretaría en los términos del artículo siguiente, o
- Se trate de instalaciones ubicadas en parques industriales autorizados en los términos de la presente sección.

Participación Social en los procesos de evaluación de impacto ambiental.

Sin lugar a dudas, uno de los aspectos novedosos jurídicamente y trascendentes para la gestión ambiental, incorporados a nuestro marco en diciembre de 1996, con las reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, fue el fortalecimiento de los mecanismos de participación social en distintos ámbitos de la gestión ambiental. El llamado "*principio de inducción*" (también reconocido en la Declaración de Río de 1992), que tiene tres vertientes de la participación social: acceso a la toma de decisiones; acceso a la información ambiental y acceso a la justicia ambiental, fue la base para que en el proceso de modernización de nuestro marco jurídico ambiental, en particular en los trabajos para reformar la LGEEPA entre 1995 y 1996, se asumiera el fortalecimiento de la participación social en la gestión ambiental como una de las orientaciones centrales.

De esta manera, en la normatividad sobre la evaluación de impacto ambiental, por primera ocasión se reconocen y regulan derechos de la comunidad que pudiera resultar afectada por una decisión de autoridad, a participar en los procesos de autorización respectivos, no sólo aportando información, realizando observaciones, críticas y recomendaciones, sino, sobre todo, con la facultad de acudir a los órganos jurisdiccionales si no son respetados los términos en los que la propia normatividad regula la participación social. Es decir, ya no se trata de un simple derecho a opinar, sino que, a partir de ello, si la autoridad no hace lo que debe, la comunidad puede impugnar la autorización o determinación correspondiente; es una manera *indirecta* de propiciar la participación de órganos jurisdiccionales en la solución de conflictos ambientales.

Evidentemente después de más de diez años de la reforma a la LGEEPA es necesario fortalecer el proceso de participación social; sin embargo, es necesario destacar que a lo largo de esos años nuestra normatividad ha permitido que muchas personas y organizaciones sociales hagan valer sus opiniones y derechos frente a actos de autoridad que, a juicio de aquéllas, vulneran o podría vulnerar su derecho al medio ambiente.

No dejamos pasar la oportunidad para señalar que, desde nuestro punto de vista, existen diversos aspectos que deben ser revisados y, en su caso modificados para fortalecer la utilidad de la evaluación del impacto ambiental.

Marzo de 2009