Análisis de la situación jurídica ambiental de los proyectos de centrales hidroeléctricas Veracruz y Chadín 2 en el río Marañón

Mayo, 2020

SPDA

Análisis de la situación jurídica ambiental de los proyectos de centrales hidroeléctricas Veracruz y Chadín 2 en el río Marañón

Mayo, 2020

SPDA

Edición:
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Autores:
Percy Grandez, Carol Mora, Pámela Ramírez, Lucía Palao y Bruno Monteferri

Colaboración:
Christel Scheske, Cristian Díaz y Pamela Loli

Diagramación:
Juan Ignacio Sarmiento

Corrección de estilo:
Milagros Bustamante

Foto de portada:
Walter Wust

Fotos:
Bruno Monteferri / SPDA, Diego Pérez / SPDA, Joselmer Sánchez / Caficultores CECAFÉ, Benjamin Webb / Marañon Waterkeeper, Henry Worobec y Walter H. Wust.

Mapas:
Tania Galvan / SPDA

Cita sugerida:

Grandez, P.; Mora, C.; Ramírez, P.; Palao, L. y Monteferri, B. (2020). *Análisis de la situación jurídica ambiental de los proyectos de centrales hidroeléctricas Veracruz y Chadín 2 en el río Marañón.* Lima: SPDA.

Se prohíbe la venta total o parcial de esta publicación, sin embargo, puede hacer uso de ella siempre y cuando cite correctamente a los autores.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
Presidente: Jorge Caillaux
Directora ejecutiva: Isabel Calle
Director de Conservamos por Naturaleza: Bruno Monteferri
Directora de Política y Gobernanza Ambiental: Carol Mora
Av. Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima
Teléfono: (+51) 612-4700
www.spda.org.pe

Conservamos por Naturaleza es una iniciativa de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) que tiene como fin principal promover, facilitar y empoderar el involucramiento de la ciudadanía en acciones estratégicas para la conservación de la naturaleza.

Política y Gobernanza Ambiental es un programa de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) que impulsa y contribuye al desarrollo de políticas públicas y regulación en materia de gestión ambiental y de los recursos naturales, así como en la consolidación de la institucionalidad ambiental en el Perú con la finalidad de asegurar el desarrollo de inversiones sostenibles.

Este informe es posible en el marco de los proyectos “Infraestructura sostenible en Loreto” y “Estrategias legales para proteger el río Marañon de las megarepresas”, financiados por la Fundación Gordon and Betty Moore.

RESUMEN

El Marañón es uno de los cinco grandes ríos que conectan los Andes con la Amazonía peruana. Es una de las principales fuentes de agua del río Amazonas y cumple un rol clave por el flujo de sedimentos hacia la cuenca baja y la migración de peces de los que dependen miles de pobladores de la Amazonía peruana.

En el 2011, el Estado priorizó la construcción de 20 centrales hidroeléctricas en la cuenca del río Marañón. Además de estos 20 proyectos, existen dos que son de especial preocupación para la población: Veracruz y Chadín 2, pues se ubican de manera contigua en el cañón del río, en un ecosistema conocido como los bosques estacionalmente secos del Marañón, que ostenta uno de los niveles más altos de endemismo que hay en el Perú.

Este informe analiza el estado jurídico ambiental de los proyectos de las centrales hidroeléctricas Veracruz y Chadín 2 y brinda recomendaciones al Estado. Se ha constatado que ninguno de los proyectos ha avanzado con los permisos requeridos por el Ministerio de Cultura ni por la Autoridad Nacional del Agua (ANA) para poder iniciar obras. Asimismo, se ha verificado que la certificación ambiental de estos proyectos ya ha vencido. No obstante, la población que se vería directamente afectada por estos proyectos no ha recibido una comunicación formal al respecto y tampoco existe un mecanismo claro por el cual el Gobierno comunique a la población interesada y a posibles inversionistas sobre la vigencia de las certificaciones ambientales.

La Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) propone que para hacer efectiva la participación ciudadana, en el Registro Administrativo de Certificaciones Ambientales que gestiona el Senace, se incorpore a la brevedad posible una categoría que permita a cualquier interesado conocer si la certificación ambiental de un proyecto se encuentra vigente.

Asimismo, se ha verificado que la concesión otorgada a A. C. Energía, subsidiaria de Odebrecht, para el desarrollo del proyecto Chadín 2 ha incurrido en una causal de caducidad por no iniciar obras de acuerdo al cronograma de ejecución de obras. En el caso del proyecto Veracruz, la empresa Enel alude que ha incumplido su calendario de ejecución de obras por razones de fuerza mayor. Su argumento se encuentra siendo analizado desde hace más de un año por parte de la Dirección General de Electricidad del Ministerio de Energía y Minas y resulta clave que sea resuelto.

Se concluye que ambas centrales hidroeléctricas no se encuentran habilitadas legalmente para ejecutar obras de construcción y el consecuente inicio de actividades en los plazos programados. Si lo hacen, podrían ser sancionadas por iniciar obras sin contar con los permisos respectivos que otorga el Estado. Asimismo, se sugiere que el Estado revise a la brevedad la situación legal de ambos contratos de concesión. Cabe destacar que en la actualidad, ninguna de las empresas viene

promoviendo el desarrollo de dichos proyectos y tampoco se encuentran incluidos en el portafolio de proyectos priorizados por el Comité de Operación Económica del Sistema Interconectado Nacional (COES) por diversas razones, entre las que destacan las siguientes:

- La sobreoferta energética que tiene el Perú en este momento y la anulación de la convocatoria para suministro de energía de grandes centrales hidroeléctricas al Sistema Eléctrico Interconectado Nacional de Perú (SEIN) por parte del Estado peruano.
- El rechazo de la población local y los problemas de corrupción incurridos por la empresa Odebrecht en el caso del proyecto Chadín 2, que la ha llevado a priorizar la venta de sus activos.
- En el caso de Veracruz, la decisión de Enel de apostar por el crecimiento verde y bajo en carbono, se aleja de las centrales hidroeléctricas con grandes represas por los impactos sociales y ambientales que implican su desarrollo. Además, el fondo soberano de Noruega tiene una participación en Enel y ha decidido desinvertir en proyectos con impacto ambiental negativo.
- La reducción de costos asociados al desarrollo de energías renovables no convencionales o hidroeléctricas de paso, alternativas viables en el Perú con costos ambientales y sociales significativamente menores.

Por estas razones, la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental insta al Estado a revisar el portafolio de proyectos energéticos y las políticas relacionadas al desarrollo del río Marañón desde una perspectiva integral que también involucre al Ministerio del Ambiente y al Ministerio de Cultura.

Cabe resaltar que pese a que la Política Energética Nacional 2010-2040 tiene como uno de sus objetivos desarrollar un sector energético con mínimo impacto ambiental y bajas emisiones de carbono, aún existe una serie de proyectos latentes de grandes centrales con represas en la cuenca del Marañón que, además de generar impactos sociales como la inundación de centros poblados, impedirían el flujo de sedimentos, la migración de peces de los que dependen cientos de miles de pobladores en la cuenca baja e inundarían miles de hectáreas de bosques, causando la pérdida de diversidad biológica y la emisión de gases de efecto invernadero.

ÍNDICE

RESUMEN **1**

1. INTRODUCCIÓN **5**

2. ANÁLISIS DE LOS PROYECTOS CHADÍN 2 Y VERACRUZ **12**

2.1. Principales impactos ambientales y sociales que generarían los proyectos Chadín 2 y Veracruz **12**

2.2. Impactos acumulativos en la cuenca del Río Marañón **14**

2.3. Títulos habilitantes adicionales a la certificación ambiental que se requieren para ejecutar un proyecto de generación eléctrica **16**

2.3.1. Permisos otorgados por parte del Ministerio de Cultura 17

2.4. Pérdida de la certificación ambiental de los proyectos Chadín 2 y Veracruz **20**

2.5. Declaración expresa de la pérdida de vigencia de la certificación ambiental ... **22**

2.6. Caducidad de las concesiones eléctricas **27**

2.6.1. Caducidad de la concesión del proyecto Chadín 2 28

2.6.2. Caducidad de la concesión del proyecto Veracruz 29

2.6.3. Procedimiento para la declaración de caducidad de una concesión eléctrica . 30

2.7. Temas conexos a la gestión ambiental de las centrales hidroeléctricas **31**

2.7.1. Participación ciudadana en los proyectos de actividades eléctricas 31

2.7.2. Compensación ambiental aplicable a los proyectos de inversión 33

3. CONCLUSIONES **36**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS **39**

BASE LEGAL **41**

FIGURAS

Figura 1. Mapa que ubica las propuestas de centrales hidroeléctricas en el río Marañón. 6

Figura 2. Gorrión jaeno (*Incaspiza watkinsi*), una de las aves endémicas identificadas. 7

Figura 3. La cooperativa CECAFÉ trabaja en las tierras que serían afectadas por los proyectos. 8

Figura 4. Vista del río Marañón, una de las ocho grandes cuencas que conecta los Andes con la Amazonía. 10

Figura 5. Áreas de ubicación de los embalses de las centrales hidroeléctricas Chadín 2, Veracruz, Mazán y Marañón. 11

Figura 6. Comunidades cercanas al río Marañón se verían afectadas con las represas, al desplazar más de 1500 personas. 14

Figura 7. Pinturas rupestres en el río Marañón, ubicadas en la zona de embalse del proyecto de central hidroeléctrica Veracruz. 19

Figura 8. Detalle de petroglifos hallados en el entorno del río Marañón. 19

Figura 9. La pesca en el río Marañón constituye una de las principales actividades econcómicas de las comunidades ribereñas. 24

Figura 10. Captura de pantalla de la página web del Senace con la búsqueda del proyecto Chadín 2. 26

Figura 11. Captura de pantalla de la página web del Senace con la búsqueda del proyecto Veracruz, no precisa la vigencia de la certificación ambiental. 26

Figura 12. Esquema para determinar la viabilidad ambiental para implementar la compensación ambiental. 34

CUADROS

Cuadro 1. Estado de los proyectos de centrales hidroeléctricas con concesiones otorgadas en la cuenca del Marañón. 7

Cuadro 2. Principales impactos ambientales y sociales que generaría el proyecto Chadín 2. 13

Cuadro 3. Principales impactos ambientales y sociales que generaría el proyecto Veracruz. 13

Cuadro 4. Obligaciones relacionadas a la evaluación y prevención de impactos acumulativos aplicables a centrales hidroeléctricas. 15

Cuadro 5. Principales mecanismos de participación ciudadana en el sector energía. 32

1. INTRODUCCIÓN

En un estudio sobre los impactos de la construcción de represas en los ríos de los Andes Amazónicos, Anderson et ál. (2018) señalan que en los últimos años existe un auge sin precedentes en el desarrollo de la energía hidroeléctrica con represas. Debido a que interrumpe la conexión entre las cabeceras de cuenca de los Andes y las tierras bajas de la Amazonía, Sutherland et ál. (2012) lo consideran como uno de los 15 principales problemas de conservación en el mundo.

Una de las cuencas que afronta amenazas por el desarrollo de proyectos hidroeléctricos es el río Marañón. Esta cuenca es una de las ocho grandes cuencas que conecta los Andes con la Amazonía, una de las cinco dentro del Perú (Anderson et ál., 2018) y es uno de los principales afluentes del río Amazonas (CSF, 2017). Desde su nacimiento en la cordillera Huayhuash, hasta juntarse con el río Ucayali y formar el río Amazonas, transita por cinco departamentos en el Perú y cientos de miles de pobladores dependen de alguna manera de este río majestuoso. El río Marañón es un componente clave de un complejo sistema ecológico del que depende la salud no solo de la cuenca del río Marañón, sino de toda la cuenca amazónica.

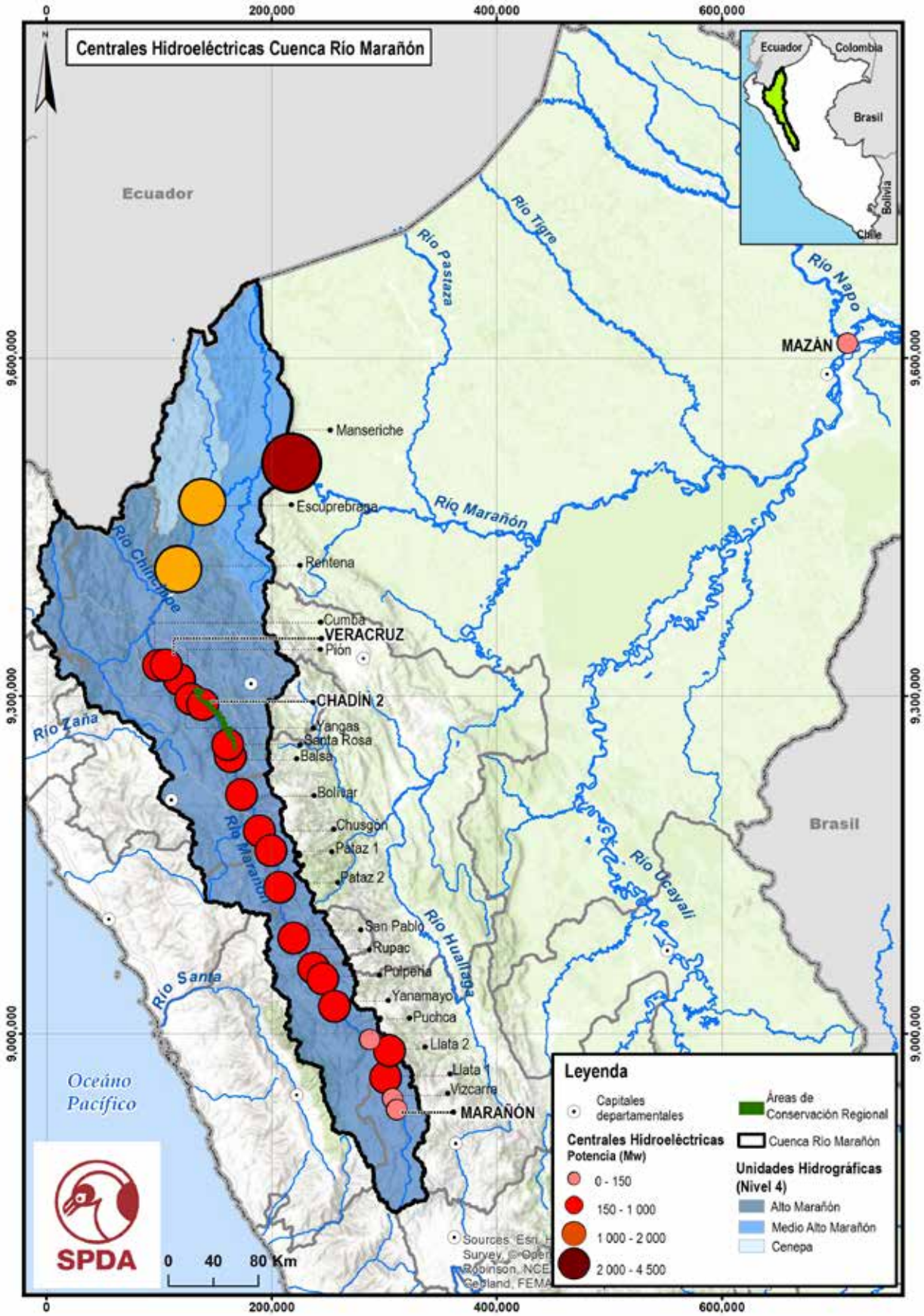
En el 2011, el Gobierno presidido por Alan García declaró de "interés nacional y social"[1] el desarrollo de 20 centrales hidroeléctricas en la cuenca del río Marañón. De estos 20 proyectos, ninguno cuenta con concesión definitiva ni temporal. Sin embargo, existen otros proyectos que si bien no forman parte de estos 20 proyectos priorizados, sí cuentan con concesión definitiva otorgada por el Estado. Se trata de los proyectos Marañón, Chadín 2 y Veracruz. En su momento, el Ministerio de Energía y Minas también otorgó una concesión temporal a los proyectos Chilia, Mazán, Río Grande I y II. Sin embargo, de acuerdo al análisis legal que hemos realizado, estas ya habrían perdido su vigencia[2] (ver Cuadro 1).

Una diferencia importante entre una concesión temporal y una concesión definitiva, es que en la primera no se requiere contar con certificación ambiental ya que solo habilita al titular a realizar estudios; a diferencia de la segunda, en la que sí constituye un requisito indispensable porque implica el desarrollo de obras de construcción que generan impactos. De acuerdo al artículo 25 de la Ley de Concesiones Eléctricas, uno de los requisitos para obtener una concesión definitiva es contar con la certificación ambiental aprobada. Hay proyectos, como, por ejemplo, la central hidroeléctrica Chilia que si bien no tienen una concesión temporal vigente, sí cuentan con una certificación ambiental (aprobada por Resolución Directoral 20-2018/MEM-DGAAE), por lo cual se encuentra legalmente habilitada para solicitar una concesión definitiva. El 11 de mayo se consultó formalmente al Ministerio de Energía y Minas si el proyecto Chilia había presentado una solicitud de concesión definitiva. A la fecha de cierre de este informe, no se había obtenido una respuesta.

[1] La declaratoria de interés nacional y social se dio a través del Decreto Supremo 020-2011-EM del 26 de abril del 2011.

[2] De acuerdo al artículo 23 de la Ley de Concesiones Eléctricas, el plazo de vigencia de una concesión temporal es de dos años, siendo ampliable por única vez por un año. Teniendo en cuenta que las concesiones temporales de los proyectos Chilia, Mazán y Río Grande I y II fueron otorgadas en el 2013, 2017 y 2014, respectivamente, se presume que ambas concesiones habrían perdido su vigencia, ya que al vencimiento de dicho plazo la concesión se extingue de pleno derecho.

Figura 1. Mapa que ubica las propuestas de centrales hidroeléctricas en el río Marañón.



Fuente: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2019)

Cuadro 1. Estado de los proyectos de centrales hidroeléctricas con concesiones otorgadas en la cuenca del Marañón.

Proyecto	Empresa	Estado de la concesión	Certificación ambiental
Marañón	CELEPSA Renovables S. C. R. L.	En operación	Vigente
Chadín 2	AC Energía S. A.	Definitiva	No vigente por vencimiento de plazo legal
Veracruz	Compañía Energética Veracruz S. A. C.	Definitiva	No vigente por vencimiento de plazo legal

Fuente: Elaboración propia

En el presente informe nos enfocaremos en analizar la situación actual de los proyectos Chadín 2 y Veracruz. Ambos cuentan con concesiones definitivas, se ubican de manera contigua en el cañón del río Marañón, entre los pueblos Balsas y Puerto Malleta, y se hallan en un ecosistema conocido como los bosques estacionalmente secos del Marañón, que ostenta uno de los niveles más altos de endemismo que hay en el Perú.

Lo anterior ha sido confirmado por diversos estudios, entre ellos, por el expediente técnico elaborado por la Autoridad Regional Ambiental de Amazonas (2017), el cual sirvió como sustento para la creación del Área de Conservación Regional Bosques Tropicales Estacionalmente Secos del Marañón, y que confirmó que estos bosques son el hogar de diversas especies de aves endémicas y amenazadas como el fringilo inca de ala gris (*Incaspiza ortizi*), el periquito de cara amarilla (*Forpus xanthops*) y el gorrión jaeno (*Incaspiza watkinsi*), que aparecen en la Lista Roja de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y están categorizadas como vulnerable en el Libro Rojo de la fauna silvestre amenazada del Perú (Serfor, 2018).

Figura 2. Gorrión jaeno (*Incaspiza watkinsi*), una de las aves endémicas identificadas.

Foto. Walter Wust

De ejecutarse los proyectos Chadín 2 y Veracruz, estos generarían serios impactos ambientales, muchos de ellos, irreversibles. Obstruirían la migración de peces y el transporte de nutrientes, perjudicando así el suministro de alimentos, el desove y el refugio de biota en el río (Anderson et ál., 2018). Al afectar las rutas migratorias para especies de peces, impactarían a territorios indígenas como los awajún y los wampis, así como también a comunidades que viven en las zonas bajas del río y la cuenca amazónica (CSF, 2017).

Respecto al proyecto Chadín 2, según la Defensoría del Pueblo (2016) este caso fue catalogado como un conflicto socioambiental multirregional, dado que la zona de influencia abarcaba las regiones de Cajamarca y Amazonas. El conflicto es calificado como tal debido a que las organizaciones sociales, rondas campesinas y comuneros de los distritos Cortegana, Chumuch, Pizuquia y Cocabamba manifestaban oposición al proyecto de construcción de la hidroeléctrica, por el impacto ambiental y social negativo que se generaría, así como por no haberse implementado un proceso de consulta previa.

Figura 3. La cooperativa CECAFÉ trabaja en las tierras que serían afectadas por los proyectos.

Foto: Joselmer Sánchez / Caficultores CECAFÉ

En el caso de Veracruz, diversas organizaciones ambientales y empresas dedicadas a la promoción del turismo de aventura han reclamado que este proyecto no se ejecute porque inundaría cuevas, pozas naturales y zonas con gran potencial para el desarrollo del turismo de aventura. Asimismo, los miembros de la cooperativa CECAFÉ de Lonya Grande, dedicada al cultivo y exportación de café, se han manifestado en contra del proyecto por las implicancias negativas que puede tener el embalse en sus cultivos de café.

Tanto los proyectos de centrales hidroeléctricas Chadín 2 como Veracruz contaron en su momento con la aprobación de su certificación ambiental y en el 2014 suscribieron sus respectivos contratos de concesión con el Estado peruano, para la generación de energía eléctrica. Ello habilitaba a ambas empresas a iniciar sus trabajos de construcción, si es que además cumplían con la obtención de todos los permisos y autorizaciones que exige la normativa antes del inicio de actividades. Sin embargo, a la fecha, no han iniciado operaciones, ni siquiera actividades pre-constructivas, lo cual no solo ha generado que se venza el plazo de la vigencia de la certificación ambiental, sino que además incurran en una causal de caducidad de sus contratos de concesión, como veremos más adelante.

El tema de fondo, además de los aspectos legales que se detallarán a continuación, es que la situación actual difiere mucho de la que llevó al Gobierno peruano a promover y firmar los contratos de concesión para el desarrollo de centrales hidroeléctricas en el río Marañón hace 8 años. La imagen de las grandes represas como una fuente de energía limpia ha cambiado con mayor fuerza en los últimos años, a causa de las altas emisiones de gases de efecto invernadero, y los graves impactos ambientales y sociales que estos generan.

Según Dam Removal Europe (2020), solo en Europa se han removido más de 4 900 represas. Francesco Starace, CEO de Enel, la compañía detrás del proyecto Veracruz, ha planteado en diferentes comunicaciones desde el 2014, que la empresa no promoverá grandes represas por no estar en línea con sus estrategias hacia la transición energética y economías bajas en carbono[3]. Además, los precios para la generación de energía mediante las renovables no convencionales se han reducido significativamente. De acuerdo al Comité de Operación Económica del Sistema Interconectado Nacional (COES), hay una sobreoferta energética en el Perú y el desarrollo de estas grandes represas no se visualiza como un tema urgente ni económicamente viable. Ello explica por qué el Gobierno anuló la convocatoria para suministro de energía de grandes centrales hidroeléctricas al Sistema Eléctrico Interconectado Nacional (SEIN) por parte del Estado peruano.

En este contexto, ni Enel ni Odebrecht han priorizado el desarrollo de estos proyectos en el corto plazo. En el caso de Odebrecht, la compañía está vendiendo diversos activos como consecuencia de los graves casos de corrupción en los que se ha visto implicada. En este panorama resulta

[3] Una de estas declaraciones aparece en la entrevista realizada por la periodista Anna Edwards en el Bloomberg New Energy Finance Summit 2017: https://youtu.be/xUZYoIuCoZU

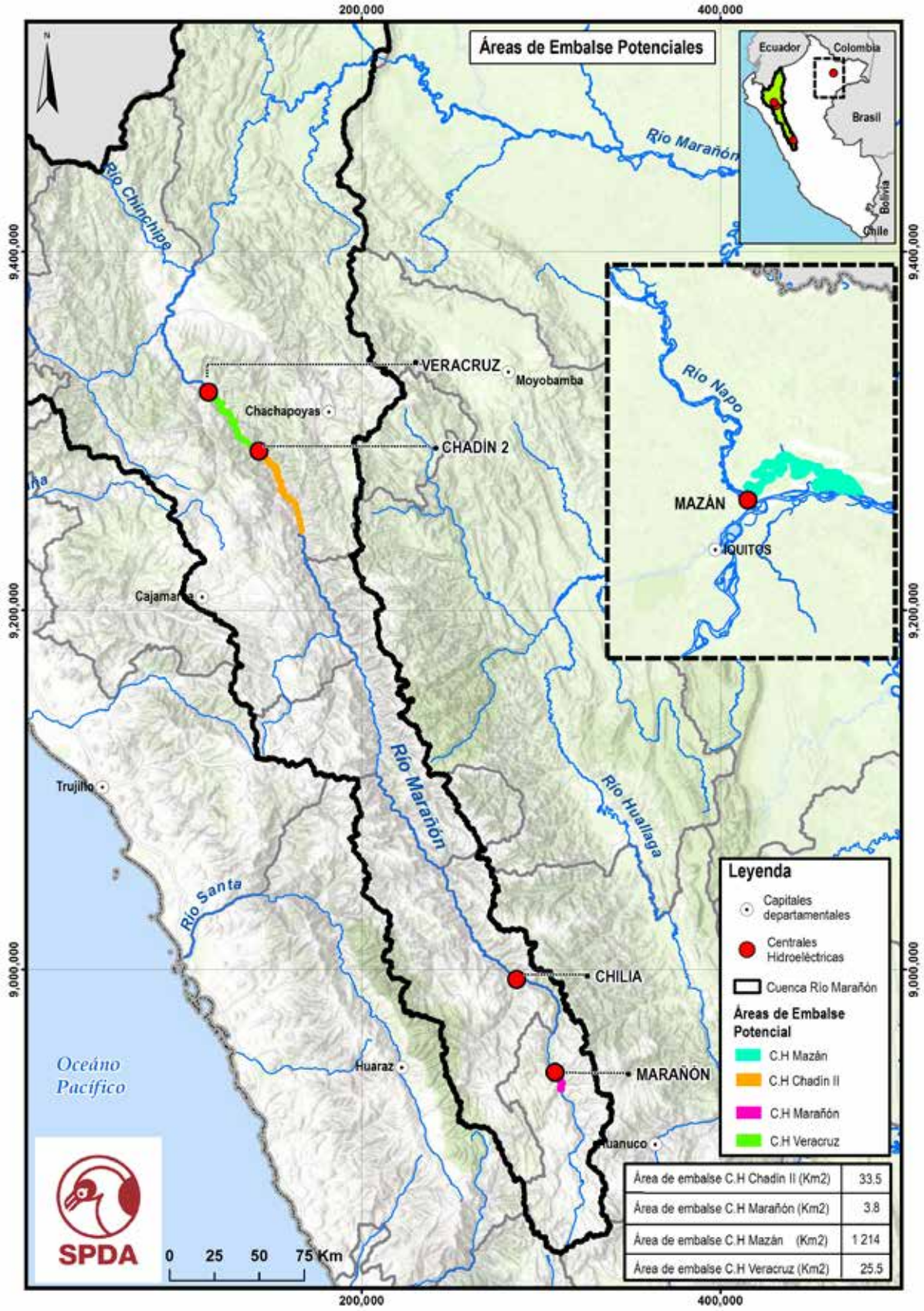
crítico que el Gobierno analice si aún resulta pertinente promover represas en uno de los ríos más importantes de la cuenca Amazónica, a la luz de las nuevas condiciones.

Cabe mencionar también que la Política Energética Nacional 2010-2040 tiene como uno de sus objetivos desarrollar un sector energético con mínimo impacto ambiental y bajas emisiones de carbono. Sin embargo, también plantea como uno de sus lineamientos de política priorizar la construcción de centrales hidroeléctricas eficientes como base para la generación eléctrica nacional. Por ello, es importante que el Gobierno peruano plantee una política clara respecto al desarrollo de grandes represas, especialmente en cuencas como la del Marañón. En esta decisión, además del Ministerio de Energía y Minas, es clave el involucramiento de los Ministerios de Ambiente, Cultura, Comercio Exterior y Turismo, y Agricultura.

Figura 4. Vista del río Marañón, una de las ocho grandes cuencas que conecta los Andes con la Amazonía.

Foto: Bruno Monteferri / SPDA

Figura 5. Áreas de ubicación de los embalses de las centrales hidroeléctricas Chadín 2, Veracruz, Mazán y Marañón.



Fuente: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2019)

2. ANÁLISIS DE LOS PROYECTOS CHADÍN 2 Y VERACRUZ

De acuerdo a información de Osinergmin (2020), está previsto que la central hidroeléctrica Chadín 2 tenga una capacidad de 600 MW, la cual se obtendría mediante el aprovechamiento de los recursos hídricos de la cuenca media del río Marañón, mediante el embalse del río y la instalación de una central a pie de presa de 163 metros de altura y un caudal nominal de 385 m^3/s.

El área de influencia del proyecto comprende los distritos de Ocumal, Pisuquia y Cocabamba (provincia de Luya) y el distrito de Balsas (provincia de Chachapoyas), en el departamento de Amazonas, así como los distritos de Celendín, Chumuch y Cortegana (provincia de Celendín), departamento de Cajamarca. El monto total de inversión del proyecto asciende a 2023 millones de dólares, de los cuales hasta la fecha se han invertido 12 millones de dólares. El titular del proyecto es la empresa AC Energía S. A., subsidiaria de Odebrecht.

Respecto al proyecto Veracruz, está previsto que esta central hidroeléctrica tenga una capacidad de 635 MW, la cual se obtendría mediante el aprovechamiento de los recursos hídricos de la cuenca media del río Marañón, mediante el embalse del río y la instalación de una central a pie de presa de 160 metros de altura y un caudal nominal de 385 m^3/s.

El área de influencia comprende los distritos de Yamón y Lonya Grande (provincia de Utcubamba) y el distrito de Camporredondo (provincia de Luya), departamento de Amazonas, así como el distrito de Cujillo (provincia de Cutervo) y el distrito de Pión (provincia de Chota), departamento de Cajamarca. El monto total de inversión del proyecto asciende a 1443 millones de dólares, de los cuales hasta la fecha se han invertido 23 millones. El titular del proyecto es la Compañía Energética Veracruz S. A. C., subsidiaria de Enel.

2.1. Principales impactos ambientales y sociales que generarían los proyectos Chadín 2 y Veracruz

Los impactos ambientales son aquellos daños que genera una actividad en los ecosistemas, en la calidad ambiental (suelo, aire y agua), y en la fauna y flora silvestre. Por su parte, los impactos sociales son aquellos perjuicios causados por una actividad que genera en la población un cambio en su salud, en su economía, en su propiedad, en sus costumbres, en su calidad de vida, etc.

A partir de datos obtenidos para este informe, de los presentados en los estudios de impacto ambiental de Veracruz y Chadín 2, y los de Conservation Strategy Fund (2017), a continuación se detallan los principales impactos ambientales y sociales que generarían los proyectos.

Cuadro 2. Principales impactos ambientales y sociales que generaría el proyecto Chadín 2.

Impactos ambientales	Impactos sociales
• Alteración del paisaje y riesgos de afectación al patrimonio cultural, como restos arqueológicos y pinturas rupestres halladas en la zona. • Alteración de la calidad del suelo, lo cual puede ocasionar la pérdida de la cobertura vegetal y alteración del hábitat de la fauna silvestre. • Afectación de la calidad, oxígeno y turbidez del agua debido al embalse. • Afectación de la fertilidad de los suelos impactados por la inundación de zonas de producción agrícola y vegetación natural. • Cambio en el caudal y morfología del cauce del río Marañón. • Erosión y acumulación de materia orgánica por la creación de una barrera en el río Marañón. • Se inundarían 32.5 km^2 de área, dentro de los cuales se perderían 244.8 ha de área agrícola, valorizadas en 3.5 millones de soles. Asimismo, la inundación generaría la emisión de gases de efecto invernadero (CSF, 2017). • Anualmente se retendrían 10.14 millones de toneladas de sedimentos en el embalse de la represa, sobre los cuales el EIA no ha previsto las medidas de mitigación que se adoptarán (por ejemplo, los porcentajes de reducción en su colmatación, los porcentajes de sedimentos que se plantea devolver al río, etc.) (CSF, 2017).	• Se inundarían 9 poblados de la cuenca media baja del Marañón (CSF, 2017). • La pesca es principalmente una actividad de subsistencia de las poblaciones locales en la zona, y podría verse afectada por la alteración de 182 km de rutas migratorias de peces, y por la eliminación de la totalidad del tramo fluvial, lo cual obstaculizaría el paso de los peces (CSF, 2017). • Migración desordenada a la zona, lo cual puede producir alteración al sistema de vida actual de las poblaciones cercanas al proyecto (CSF, 2017). • Afectación a las actividades económicas actuales, como la agricultura y el turismo como fuente potencial de ingresos para las poblaciones (CSF, 2017).

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 3. Principales impactos ambientales y sociales que generaría el proyecto Veracruz.

Impactos ambientales	Impactos sociales
• Contaminación del aire por emanación de gases y partículas, producto del transporte de materiales, excavación para instalación de las estructuras, etc. • Riesgo de afectación a restos arqueológicos y pinturas rupestres halladas en la zona. • Alteración de la calidad del suelo, lo cual puede ocasionar la pérdida de la cobertura vegetal y alteración del hábitat de la fauna silvestre. • Afectación a la calidad del suelo, producto de la contaminación y erosión del suelo de la ribera del río. • Anualmente se retendrían 10.33 millones de toneladas de sedimentos en el embalse de la represa, sobre los cuales el EIA no ha previsto las medidas de mitigación que se adoptarán (por ejemplo, los porcentajes de reducción en su colmatación, porcentajes de sedimentos que se plantea devolver al río, etc.) (CSF, 2017). • Se inundarían 36 km^2 de área, dentro de los cuales se perderían 74.37 ha de área agrícola, valorizadas en S/ 950 mil soles (CSF, 2017). • Emisión de gases de efecto invernadero causado por la inundación de bosques (CSF, 2017).	• Potencial posibilidad de realizar reasentamiento involuntario de las poblaciones aledañas. • Afectación a las actividades económicas actuales, como la agricultura y el turismo como fuente potencial de ingresos para las poblaciones (CSF, 2017). • Se inundarían 11 poblados de la cuenca media baja del Marañón (CSF, 2017). • La pesca es principalmente una actividad de subsistencia de las poblaciones locales en la zona, y podría verse afectada por la alteración de 334 kilómetros de rutas migratorias de peces, y por la eliminación de la totalidad del tramo fluvial, lo cual obstaculizaría el paso de los peces (CSF, 2017).

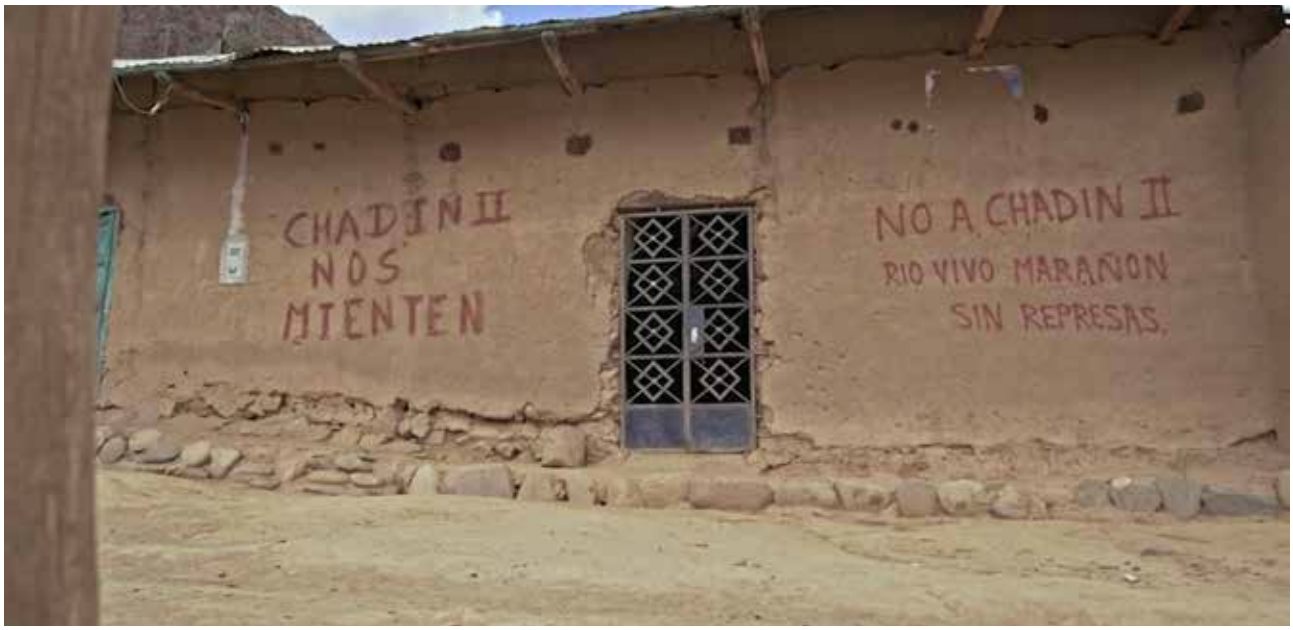
Fuente: Elaboración propia

2.2. Impactos acumulativos en la cuenca del Río Marañón

El Gobierno no ha considerado los impactos ambientales sinérgicos o acumulativos que tendrían los 20 proyectos priorizados por el Decreto Supremo 020-2011-EM a nivel de toda la cuenca del río Marañón. Los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) han sido evaluados de manera individual pese a encontrarse de manera contigua. Consideramos que la planificación de proyectos energéticos en cuencas tan importantes debería incluir una evaluación de sus impactos acumulativos y sinérgicos, brindándose particular relevancia al caudal ecológico.

Además, es vital consolidar el marco legal para que, en el futuro, el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace) y, en general, las autoridades competentes para la evaluación de los estudios de impacto ambiental, consideren los impactos acumulativos directos e indirectos. Ello, en base a la normativa vigente y a los estándares internacionales para garantizar una correcta evaluación de los impactos ambientales acumulativos y la afectación real a los ríos y cuerpos de agua donde se desarrollarán los proyectos de infraestructura, como las centrales hidroeléctricas que podrían construirse en la cuenca del río Marañón.

Figura 6. Comunidades cercanas al río Marañón se verían afectadas con las represas, al desplazar más de 1500 personas.



Fuente: documental “Confluir” (2018, dir.: Henry Worobec)

La obligación de evaluar los impactos acumulativos y sinérgicos fue establecida en el 2009 en el Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA (aprobado por Decreto Supremo 019-2009-MINAM). En el caso de las centrales hidroeléctricas, se confirmó con la aprobación —por parte del Ministerio de Energía y Minas— de los Términos de Referencia (TdR)

para los EIA de las centrales hidroeléctricas en el 2013 (Resolución Ministerial 547-2013-MEM/DM) y, en el 2019, con la aprobación del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas (DS 014-2019-EM).

Cuadro 4. Obligaciones relacionadas a la evaluación y prevención de impactos acumulativos aplicables a centrales hidroeléctricas.

Norma	Año	Referencia a impactos acumulativos
Reglamento de la Ley del Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental (artículo 63 y Anexos III y IV)	2009	Se deberá evaluar los impactos acumulativos de los proyectos cuando se traten de Evaluaciones Ambientales Estratégicas (EAE). Asimismo, en los Anexos III y IV, que contienen los Términos de Referencia Básicos para los Estudios de Impacto Ambiental Semidetallados (EIA-sd) y Detallados (EIA-d), se establece como obligación que en la sección Caracterización de Impacto Ambiental, "se debe evaluar mediante el uso de métodos cuantitativos, entre otros aspectos, las medidas de prevención que se adoptarán para evitar los impactos acumulativos y sinérgicos que se podrían generar sobre los componentes ambientales, del paisaje, sociales y culturales y la salud de las poblaciones".
Términos de Referencia (TdR) para los EIA de las Centrales Hidroeléctricas.[1]	2013	En la sección Caracterización de Impacto Ambiental debe evaluarse, entre otros aspectos, los impactos acumulativos y sinérgicos que generará el proyecto. Dicha evaluación debe realizarse basándose en una metodología establecida y/o aprobada por el Minam o una metodología aceptada internacionalmente.
Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas (artículo 18.3)	2019	La identificación, caracterización y valoración de los impactos ambientales deben realizarse sobre los componentes principales y auxiliares de los proyectos de inversión de manera indivisible, en todas sus fases, considerando el riesgo que presenta el desarrollo de las actividades en dichas fases, así como los impacto en la capacidad de carga y presión en el entorno. Ello implica que los impactos ambientales acumulativos deben ser considerados al momento de la elaboración del instrumento de gestión ambiental y durante la evaluación de dichos instrumentos.

* Publicada el 13 de diciembre del 2013 y tiene como base legal el literal e del artículo 8 y el artículo 39 del Reglamento de la Ley del SEIA, que establecen que las autoridades competentes a cargo de la evaluación de los estudios ambientales tienen como función, entre otras, aprobar los Términos de Referencia para la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental detallados y semidetallados.

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo a lo establecido en los TdR para los EIA de centrales hidroeléctricas debe evaluarse, entre otros aspectos, los impactos acumulativos y sinérgicos que generará el proyecto. Dicha evaluación debe realizarse basándose en una metodología establecida y/o aprobada por el Minam o una metodología aceptada internacionalmente. Cabe precisar que dicha metodología ha sido aprobada por el Minam en el 2018, a través de la "Guía para la identificación y caracterización de impactos ambientales". Sin embargo, no se realiza mención alguna a la metodología de evaluación de los impactos acumulativos y sinérgicos.

Las solicitudes de aprobación de las certificaciones ambientales de los proyectos Chadín 2 y Veracruz fueron presentadas antes de la aprobación de los TdR para las centrales hidroeléctricas del 2013, por lo que estos no fueron de aplicación para los proyectos en cuestión. No obstante ello, cabe precisar que sí les resultó exigibles los TdR aprobados por el Minam en el 2009, a través de los Anexos del Reglamento de la Ley del SEIA. Esta norma ya establecía la obligación de "evaluar mediante el uso de métodos cuantitativos, entre otros aspectos, las medidas de prevención que se adoptarán para evitar los impactos acumulativos y sinérgicos que se podrían generar sobre los componentes ambientales, del paisaje, sociales y culturales y la salud de las poblaciones".

Cabe advertir que, en la actualidad, al no contar con metodologías objetivas de evaluación de impactos acumulativos a nivel nacional o por no haberse definido cuál es la metodología aceptada internacionalmente, resulta una tarea compleja realizar dicha evaluación de manera objetiva. En ese sentido, desde la SPDA sugerimos que el Minam pueda modificar la "Guía para la identificación y caracterización de impactos ambientales" e incorporar una metodología objetiva para la evaluación de los impactos acumulativos, de acuerdo a los Términos de Referencia de las Centrales Hidroeléctricas, así como el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas del 2019, el mismo que cuenta con el refrendo de la Ministra del Ambiente.

Finalmente, según el artículo 21 del Reglamento de Protección Ambiental para Actividades Eléctricas (aprobado por Decreto Supremo 014-2019-EM), el análisis de alternativas de los proyectos debe tener en cuenta los factores ambientales, económicos y sociales. Además de considerar, como mínimo, el riesgo para la salud de mujeres y hombres, los costos ambientales, el riesgo de pérdida de ecosistemas y su funcionalidad, la vulnerabilidad física, los límites de las áreas naturales protegidas. También, los riesgos climáticos, la aplicación de los criterios de la jerarquía de mitigación, la reubicación de poblaciones, las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático y la afectación en otras actividades económicas desarrolladas en el área de influencia del proyecto, entre otros aspectos clave.

2.3. Títulos habilitantes adicionales a la certificación ambiental que se requieren para ejecutar un proyecto de generación eléctrica

Para iniciar un proyecto de electricidad se requiere contar con una concesión eléctrica, una certificación ambiental, así como una serie de permisos orientados a la protección del ambiente, los recursos hídricos, los recursos forestales, el patrimonio cultural, entre otros. A continuación, explicaremos los permisos requeridos cuya emisión depende de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y del Ministerio de Cultura.

De acuerdo a la Segunda Complementaria Final del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas, el titular de un proyecto energético, antes de iniciar actividades, debe de contar, entre otros, con los siguientes permisos emitidos por la ANA:

- Acreditación de disponibilidad hídrica
- Autorización para la ejecución de obras de aprovechamiento hídrico
- Derecho de uso de agua
- Autorización para vertimiento de aguas residuales industriales, municipales y domésticas tratadas
- Autorización para reúso de aguas residuales industriales, municipales y domésticas tratadas.

A fin de conocer si los proyectos Chadín 2 y Veracruz han cumplido con tramitar estos permisos y poder evaluar su contenido, el 21 de enero del 2020 solicitamos toda esta documentación a la ANA a través de una solicitud de acceso a la información pública.

En respuesta a dicha solicitud, el 30 de enero del 2020, la Autoridad Nacional del Agua informó que la empresa Veracruz cuenta con un estudio de aprovechamiento hídrico a nivel definitivo otorgado en el 2012, el mismo que no otorga derecho para ejecutar obras de aprovechamiento hídrico.

Por su parte, respecto a la empresa AC Energía S. A. informó que esta cuenta con un estudio de aprovechamiento hídrico otorgado en el 2012 y con una autorización para la ejecución de obras de aprovechamiento hídrico de agua superficial con fines energéticos, la cual vence en el año 2024.

2.3.1. Permisos otorgados por parte del Ministerio de Cultura

Para el desarrollo de un proyecto de central hidroeléctrica, la normativa exige que el titular del proyecto cumpla con obtener un Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA), documento que otorga el Ministerio de Cultura a fin de certificar que en la superficie de un área determinada no existen vestigios arqueológicos. Ello se basa en el artículo 54 del Reglamento de Intervenciones Arqueológicas (aprobado por Decreto Supremo 003-2014-MC), donde se señala que, para la ejecución de un proyecto económico, se requiere la obtención del CIRA.

A fin de conocer si los proyectos Veracruz y Chadín 2 cuentan con alguna autorización de intervención arqueológica, se requirió esta documentación al Ministerio de Cultura mediante solicitudes de acceso de información. Al respecto, a través del Informe D000180-2019-DCIA-LFT/MC del 6 de diciembre del 2019, dicha entidad comunicó que Chadín 2 no ha presentado ninguna solicitud para la autorización de proyectos de intervención arqueológica. En cambio, Veracruz sí ha presentado solicitudes para la realización de intervenciones arqueológicas, pero no cuenta con autorizaciones vigentes otorgadas.

Existen diversos tipos de autorizaciones para la realización de intervenciones arqueológicas. Dos de las principales autorizaciones para intervenciones arqueológicas son el Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA) y el Proyecto de Evaluación Arqueológica (PEA). El CIRA es otorgado por las direcciones desconcentradas de cultura de la región en la que se realizará el proyecto y el PEA, la sede central del Ministerio de Cultura (antes llamado Instituto Nacional de Cultura).

La expedición del CIRA es una función que se encuentra descentralizada. De acuerdo con el artículo 54 del Reglamento de Intervenciones Arqueológicas, el CIRA debe ser solicitado y emitido por las direcciones desconcentradas de cultura, según la ubicación del proyecto. Teniendo en

cuenta que el proyecto se ubica entre los departamentos de Cajamarca y Amazonas, la empresa Veracruz solicitó la expedición del CIRA a las direcciones desconcentradas de cultura de ambos departamentos. El 4 de noviembre del 2015 solicitó a la Dirección Desconcentrada de Cultura de Cajamarca la expedición de un CIRA para el componente Obras de Represamiento de la Central Hidroeléctrica[4]; y el 12 de noviembre del 2015 solicitó a la Dirección Desconcentrada de Cultura de Chachapoyas la expedición de 4 CIRA: Componente Obras de Represamiento y Obras de Generación, Componente Cantera de Rocas y Depósito de Material Excedente 1, Componente Cantera de Rocas y Depósito de Material Excedente 2, y Componente Instalaciones de Faena 2[5].

La solicitud presentada ante la Dirección Desconcentrada de Cultura de Cajamarca fue declarada improcedente debido a que se identificaron restos arqueológicos. Por su parte, la solicitud presentada ante la Dirección Desconcentrada de Cultura de Amazonas fue declarada improcedente debido a que los dos proyectos se encuentran ubicados dentro de la Gran Zona de Reserva Arqueológica, reconocida como tal mediante Decreto Supremo 022-2000-ED. Esta zona de reserva arqueológica está comprendida por el área geográfica de las provincias de Bongará, Utcubamba, Luya, Rodríguez de Mendoza y Chachapoyas en el departamento de Amazonas.

En este último caso, si bien la Dirección Desconcentrada de Cultura de Cajamarca declaró improcedente la solicitud para obtener el CIRA, recomendó a su vez a la empresa Veracruz que, en caso opte por insistir con la iniciativa, tramite un Proyecto de Evaluación Arqueológica (PEA) ante la sede central del Ministerio de Cultura. De acuerdo con el artículo 11.3 del Reglamento de Intervenciones Arqueológicas, el PEA es una intervención arqueológica puntual que define la existencia de vestigios arqueológicos en un área determinada. Puede ser realizada en el marco del desarrollo de proyectos productivos, extractivos y/o de servicios, con la finalidad de proteger el patrimonio cultural. Esta intervención tiene por objetivo evaluar, prevenir y determinar las medidas de mitigación que resulten necesarias. Comprende trabajos de reconocimiento con excavaciones restringidas al interior del área materia de evaluación, para definir la presencia de monumentos prehispánicos e históricos, así como su potencial arqueológico.

Por su parte, el artículo 7.3.4 de la Directiva 001-2013-VMPCIC/MC Normas y Procedimientos para la emisión del CIRA (aprobada por Resolución Viceministerial 037-2013-VMPCIC-MC), indica que si en el resultado de la verificación de datos técnicos o de la inspección ocular de oficio se determina que el área compromete evidencias arqueológicas, la Dirección Desconcentrada de Cultura desestimará la solicitud para la obtención del CIRA. Si el administrado estima continuar con el proyecto de inversión, será necesaria la presentación de un Proyecto de Evaluación Arqueológica con excavaciones restringidas con fines de delimitación.

[4] Esta información fue comunicada mediante informe D000155-2019-DDC-CAJ-WGP/MC del 17 de diciembre del 2019.

[5] Esta información fue comunicada mediante informe D000406-2019-DDC-AMA-JCA/MC del 13 de diciembre del 2019.

Figura 7. Pinturas rupestres en el río Marañón, ubicadas en la zona de embalse del proyecto de central hidroeléctrica Veracruz.

Foto: Benjamin Webb / Marañon Waterkeeper

Figura 8. Detalle de petroglifos hallados en el entorno del río Marañón.

Foto: Walter Wust

Como se puede apreciar, según la normativa, frente a la improcedencia de una solicitud para la obtención del CIRA por parte de la Dirección Desconcentrada de Cultura, el titular del proyecto tiene la opción de solicitar ante la sede central del Ministerio de Cultura la aprobación de un PEA. Muestra de ello es que la Dirección Desconcentrada de Cultura de Cajamarca, frente a la denegatoria a la solicitud del CIRA, le recomendó a la empresa Veracruz que, en caso de insistir con la iniciativa, tramite un PEA. Esto sin considerar que anteriormente la empresa ya había solicitado y obtenido un PEA, a pesar de no contar con el CIRA.

En efecto, mediante Resolución Directoral 063/INC del 14 de enero del 2010, el Director Nacional del Instituto Nacional de Cultura autorizó a la empresa Veracruz la ejecución de un Proyecto de Evaluación Arqueológica (PEA). No obstante, dicha solicitud fue dejada sin efecto mediante Resolución Directoral Nacional 1566/INC del 16 de julio del 2010, a pedido de la propia empresa Veracruz, mediante carta CVC-032/10 del 29 de abril del 2010, debido a los conflictos sociales suscitados durante los talleres informativos desarrollados en el marco de la difusión del contenido del estudio de impacto ambiental detallado.

Cabe precisar que de acuerdo a la información proporcionada por la Dirección General de Patrimonio Arqueológico Inmueble del Ministerio de Cultura, a través del Informe D000180-2019-DCIA-LFT/MC del 6 de diciembre del 2019, se ha logrado apreciar que actualmente no se registra en trámite ninguna solicitud para la autorización de intervenciones arqueológicas por parte de los proyectos Chadín 2 y Veracruz. Esto significa que ninguna de estas empresas pueden iniciar obras si es que no cuentan con dichos permisos otorgados por el Ministerio de Cultura.

2.4. Pérdida de la certificación ambiental de los proyectos Chadín 2 y Veracruz

Toda actividad económica susceptible de generar impactos ambientales debe contar necesariamente con una certificación ambiental aprobada por el sector competente[6] antes del inicio de actividades. Cabe precisar que en el marco del enfoque preventivo del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental no se admite la tramitación de Instrumentos de Gestión Ambiental (IGA) preventivos respecto de actividades concluidas o que se encuentran en vías de regularización. La certificación ambiental tiene por finalidad evaluar los posibles impactos que se podrían generar en el ambiente y determinar las acciones que se adoptarán para evitarlos, minimizarlos, restaurarlos y/o compensarlos ambientalmente, cuando corresponda. La certificación ambiental se expresa con la aprobación del correspondiente IGA, el cual, según la dimensión del impacto, se puede clasificar en estudio de impacto ambiental detallado, estudio de impacto ambiental semidetallado o declaración de impacto ambiental.

[6] Artículo 5 del reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

En ese contexto, el 1 de abril del 2013, mediante Resolución Viceministerial 045-2013-MEM/VME, el Ministerio de Energía y Minas aprobó el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) del proyecto central hidroeléctrica Veracruz. Por su parte, el 20 de febrero del 2014, mediante Resolución Directoral 058-2014-MEM/AAE, dicho ministerio aprobó el EIA del proyecto central hidroeléctrica Chadín 2.

Según el numeral 2 del artículo 12 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, modificado el 6 de setiembre del 2018 por el Decreto Legislativo 1394, "la certificación ambiental pierde vigencia cuando en un plazo máximo de cinco (05) años el titular no inicia la ejecución del proyecto de inversión". En esa misma línea, el artículo 57 del reglamento de dicha ley precisa que "la certificación ambiental pierde vigencia si dentro del plazo máximo de tres (3) años posteriores a su emisión, el titular no inicia las obras para la ejecución del proyecto. Este plazo podrá ser ampliado por la autoridad competente, por única vez y a pedido sustentado del titular, hasta por dos (2) años adicionales". Luego de este periodo, se pierde la vigencia, y la empresa tiene que tramitar nuevamente su EIA en caso requiera iniciar operaciones y no haya perdido la vigencia del derecho de aprovechamiento sobre el recurso natural.

Dicho criterio de pérdida de vigencia de la certificación ambiental deriva de la necesidad de contar con información actualizada sobre las características del área a ser intervenida y que se materializa en el proceso de elaboración de la línea base. Incluso un IGA aprobado es actualizado cada cinco años y debe ser modificado cuando se proyecte incrementar o variar las actividades contempladas inicialmente.

En el caso concreto del EIA del proyecto Veracruz, fue aprobado el 1 de abril del 2013 y el EIA del proyecto Chadín 2, el 20 de febrero del 2014, siendo vigente por tres años desde su aprobación. Como la norma permite la ampliación de este plazo hasta por dos años adicionales, las empresas solicitaron su ampliación. En este sentido, mediante las Resoluciones Directorales 041-2016-SENACE/DCA y 051-2017-SENACE/DCA, el Senace dispuso ampliar el plazo de la vigencia de la certificación ambiental de ambos proyectos hasta por dos años adicionales.

Recientemente, el 20 de enero del 2020, mediante carta 85-2020-OEFA/RAI, el OEFA informó que no ha realizado alguna supervisión al proyecto Veracruz. En cambio, al proyecto Chadín 2 sí le han realizado tres supervisiones, de las cuales la última fue realizada desde el 2 al 8 de agosto del 2018, y se dejó constancia tanto en el acta como en el informe de supervisión que el proyecto no había iniciado obras para esa fecha.

De acuerdo al artículo 67 del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas (aprobado por Decreto Supremo 014-2019-EM), dentro de los 30 días hábiles posteriores al inicio de las obras contempladas en el estudio de impacto ambiental, el titular debe comunicar

dicho hecho al OEFA. Mediante carta 85-2020-OEFA/RAI del 20 de enero del 2020, el OEFA informó que los titulares de los proyectos Veracruz y Chadín 2 no le han comunicado el inicio de obras, con lo cual se puede acreditar que ninguno de los proyectos ha cumplido con ejecutar obras en el plazo previsto en la certificación ambiental. Del mismo modo, en su momento, el Secretario General del Ministerio de Energía y Minas, mediante oficio 760-2018-MEM/SG del 24 de junio del 2018, también informó que los proyectos Veracruz y Chadín 2 no habían iniciado obras.

Por ello, de acuerdo a lo establecido en el artículo 12 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y el artículo 57 de su reglamento, los proyectos Veracruz y Chadín 2 ya habrían perdido la vigencia de la certificación ambiental el 1 de abril del 2018 y 20 de febrero del 2019, respectivamente, por no iniciar labores de construcción dentro de los 5 años respectivos desde la emisión de la certificación.

2.5. Declaración expresa de la pérdida de vigencia de la certificación ambiental

Conforme a lo establecido en el artículo 117 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS), cualquier administrado, individual o colectivamente, puede promover por escrito el inicio de un procedimiento administrativo, ejerciendo el derecho de petición reconocido en el artículo 2, inciso 20 de la Constitución Política del Estado. Este derecho comprende las facultades de presentar solicitudes en interés particular del administrado, de realizar solicitudes en interés general de la colectividad, de contradecir actos administrativos; las facultades de pedir informaciones, de formular consultas y de presentar solicitudes de gracia. De conformidad con lo establecido en el artículo 118 de la referida norma, cualquier administrado con capacidad jurídica tiene derecho a presentarse ante la autoridad administrativa para solicitar por escrito la obtención de una declaración formal, la constancia de un hecho o el reconocimiento o extinción de un derecho.

En este contexto, la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), como organización con interés legítimo en la protección del ambiente, solicitó al Senace el 19 de agosto del 2019 que confirme la pérdida de vigencia de la certificación ambiental de los proyectos Veracruz y Chadín 2, en atención a la seguridad jurídica de los administrados y la predictibilidad de los procesos. Hay que tener en consideración que el 25 de abril del mismo año, Senace comunicó a la organización que esta “no emite pronunciamiento de oficio declarando la pérdida de vigencia de una certificación ambiental”. Además, de acuerdo a lo establecido en la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y en su reglamento, el 1 de abril del 2018 y el 20 de febrero del 2019, la certificación ambiental de los proyectos centrales hidroeléctricas Veracruz y Chadín 2 ya habían vencido.

Por ello, la SPDA solicitó que se remita una resolución u otro documento declarativo que confirme la pérdida de vigencia de la certificación ambiental de ambos proyectos de inversión.

Mediante carta 0358-2019-SENACE-PE/DEAR del 2 de diciembre del 2019, el Senace nos remitió el Informe 0972-2019-SENACE-PE/DEAR, en el que señala que la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental no "prevé la emisión de algún pronunciamiento por parte de la autoridad sobre la pérdida de vigencia de la certificación ambiental. Esta ocurriría por efecto de la norma si el titular no inicia actividades". Además, precisa que el Reglamento de Organización y Funciones de esta entidad, solo regula como una función la evaluación y ampliación de vigencia de certificación ambiental, mas no la declaratoria de la pérdida de su vigencia.

Esta misma interpretación es compartida por la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental del Ministerio del Ambiente, la cual, según lo establecido por el artículo 66 del Reglamento de Organización y Funciones de esta entidad, ejerce la rectoría y es la responsable de conducir el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Frente a la consulta sobre si actualmente existe un mecanismo formal que obligue a las autoridades ambientales sectoriales con competencias en certificación ambiental de emitir algún pronunciamiento o resolución que concluya la perdida de vigencia de la certificación ambiental, esta dirección concluyó que no se requiere el pronunciamiento de la autoridad para que se constituyan los efectos de la perdida de vigencia. Basta que transcurra el plazo de cinco años sin haber iniciado la ejecución del proyecto, para que se pierda la vigencia de la certificación ambiental[7].

Respecto a este punto, desde la SPDA coincidimos en que el pronunciamiento de la autoridad, en el caso concreto, no constituye ni extingue derechos, pero también consideramos que las poblaciones potencialmente impactadas no cuentan con mecanismos para conocer el estado de los derechos que ostentan los titulares sobre las áreas ni respecto de los títulos ambientales que son condición para iniciar actividades. Por ello, es fundamental que se explore un mecanismo que asegure mejores niveles de información y participación ciudadana.

Aunque es claro que la pérdida de certificación ambiental opera de manera automática al no haber una obligación legal de informar a las poblaciones sobre el estado legal de los derechos, nos encontramos ante un escenario que genera incertidumbre a las poblaciones que se encuentran en el ámbito del área de influencia directa e indirecta de los proyectos.

Desde la SPDA, en el marco del proceso de consulta pública al proyecto del Decreto Supremo que modifica el reglamento de la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Impacto Ambiental (aprobado por Decreto Supremo 019-2009-MINAM), enviamos al Ministerio del Ambiente nuestros comentarios y aportes. Una de nuestras principales propuestas estuvo referida al mecanismo de

[7] Esta respuesta fue brindada a través de la carta 00348-2019-MINAM/VMGA/DGPIGA del 9 de diciembre del 2019, frente a una consulta formulada por la SPDA, el 12 de setiembre del 2019 mediante carta 038-2019/SPDA.

comunicación por la pérdida de certificación ambiental. Al respecto propusimos que se informe, en un plazo de 30 días hábiles posteriores a la pérdida de vigencia, la situación actual de la certificación ambiental a las poblaciones que se encuentran dentro de un área de influencia identificada en el estudio de impacto ambiental directa o indirecta del proyecto de inversión que perdió la vigencia.

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 29968, Ley de creación del Senace, esta entidad tiene como una de sus funciones, administrar el Registro Nacional de Consultoras Ambientales y el Registro Administrativo de carácter público y actualizado de las certificaciones ambientales concedidas por los organismos correspondientes. Actualmente, en dicho registro, cuyo formato es virtual, únicamente figura el nombre del proyecto económico y la versión descargable de la certificación ambiental. Sin embargo, no se precisa si la certificación ambiental se encuentra vigente o no.

Figura 9. La pesca en el río Marañón constituye una de las principales actividades econcómicas de las comunidades ribereñas.

Foto: Diego Perez / SPDA

La Primera Disposición Complementaria Final de la Ley de creación del Senace dispone que esta entidad tiene la función de aprobar las normas necesarias que resulten convenientes para la implementación del Registro Administrativo de Certificaciones Ambientales. Sin embargo, a la

fecha, dichas normas reglamentarias no han sido aprobadas, razón por la cual consideramos que el Senace debería de disponer que a través de su registro virtual, la ciudadanía no solo pueda conocer el contenido del estudio de impacto ambiental, sino además el estado legal de dicha certificación ambiental, es decir, si el estudio de impacto ambiental se encuentra vigente o no. Cabe precisar que el 3 de febrero del 2020 se publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto Supremo 016-2020-PCM, el cual, entre otras disposiciones, establece el contenido mínimo que deben contener los registros administrativos que son de carácter público. Para el caso del Senace, esta norma establece que en un plazo no mayor de 90 días hábiles deberá de indicar en su registro virtual el estado de los Estudios de Impacto Ambiental.

Al respecto, hemos verificado que el Senace ya se encuentra implementando esta medida y, entre los criterios de búsqueda que figuran en su registro, ha incorporado el criterio denominado "estado". La búsqueda incluye 16 opciones, entre las que se encuentran "abandono", "aprobado", "denegado", "desistido", "improcedente", "no presentado", "suspendido", entre otros. Sin embargo, no se encuentra la opción "no vigente" o "vigencia perdida".

Cabe precisar que si bien se ha incluido la categoría "estado" como parte de la búsqueda, aún no se ha implementado en los resultados de búsqueda. Por ello, sugerimos que tanto en la búsqueda como los resultados se incluya dicho criterio y dentro de este aparezca la opción "no vigente" o "vigencia perdida".

La expresión "estado" no solo supone indicar el estado del trámite de la certificación ambiental, sino indicar, sobre todo, el estado de los estudios de impacto ambiental que han sido aprobados: su vigencia o vencimiento. En ese sentido, quedamos atentos a que en los 90 días señalados, el Senace cumpla con implementar esta disposición en su registro. De lo contrario, no contaremos con ninguna plataforma que alerte a la ciudadanía sobre si un proyecto de inversión próximo a iniciar actividades será ejecutado en el marco de un IGA vigente.

Ahora bien, existe una postura uniforme por parte del Senace y el Ministerio del Ambiente de que la certificación ambiental pierde vigencia de manera automática si es que no se ha iniciado obras en el plazo de cinco años. En este sentido, la certificación ambiental de los proyectos Chadín 2 y Veracruz ha perdido vigencia, y esto les imposibilita ejecutar obras dentro de su concesión. En caso inicien obras, incurrirían en una infracción administrativa sancionable por el OEFA por realizar actividades sin contar con IGA correspondiente, con lo cual no solo podría multarlos, también dictarles medidas administrativas consistentes en la paralización de actividades, decomiso de los equipos usados para el desarrollo ilegal de las obras, etc. Ello, además de tener que volver a obtener una certificación ambiental para poder desarrollar sus actividades con la debida legalidad.

Figura 10. Captura de pantalla de la página web del Senace con la búsqueda del proyecto Chadín 2.

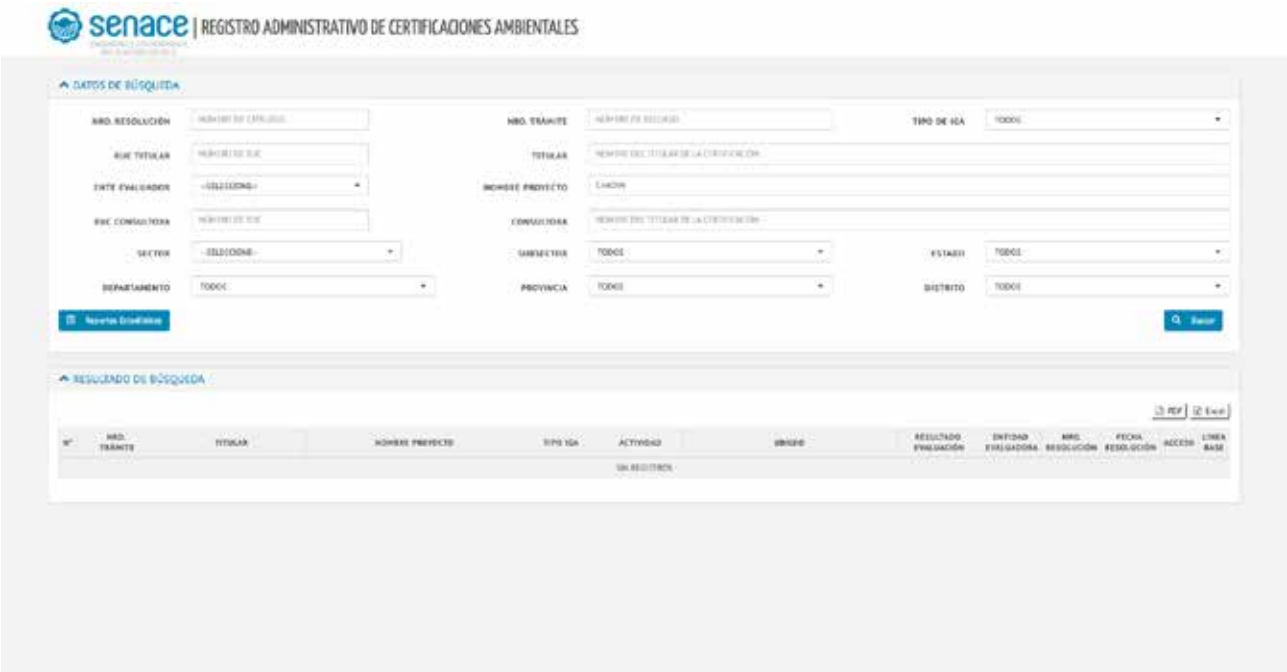
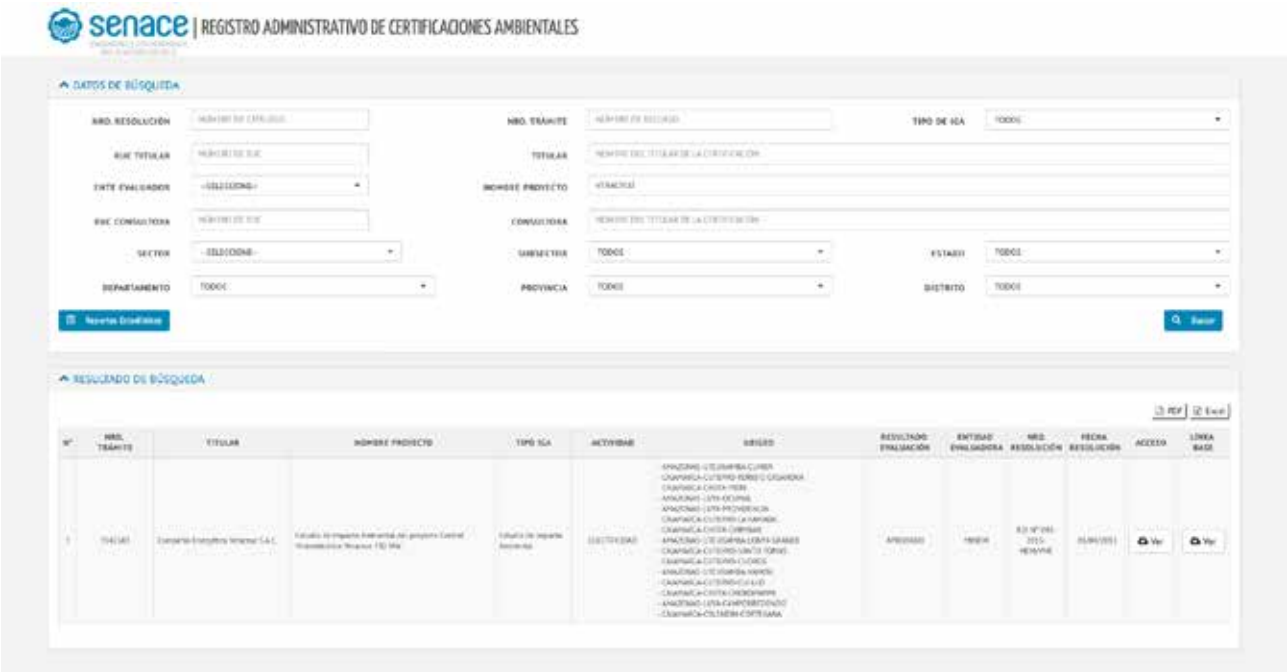


Figura 11. Captura de pantalla de la página web del Senace con la búsqueda del proyecto Veracruz, no precisa la vigencia de la certificación ambiental.



De acuerdo a la tipificación de infracciones y sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental (aprobada por Resolución de Consejo Directivo 006-2018-OEFA/CD), el desarrollo de proyectos o actividades sin contar con el Instrumento de Gestión Ambiental respectivo se considera una infracción muy grave sancionable con hasta 30 000 UIT (129 millones de soles). Cabe precisar que de acuerdo a lo establecido en el artículo 136 de la Ley General del Ambiente, ese monto es el tope máximo por el que se puede sancionar a un administrado. Realizar obras sin contar con la certificación ambiental es la conducta que se sanciona con mayor severidad por parte del OEFA. A la fecha, los casos que se han llegado a sancionar con este monto solo ha sido para hechos de minería ilegal.

Por lo expuesto, en caso la empresa opte por insistir con la ejecución del proyecto, tiene que tramitar nuevamente su certificación ambiental, lo cual incluye la realización de nuevos estudios técnicos para el proceso de elaboración de la línea base. Como se ha mencionado, existen normas que exigen que, en el caso de centrales de hidroeléctricas, se deben evaluar sus impactos acumulativos y plantear medidas de compensación ambiental en el caso de impactos inevitables.

Sin embargo, es necesario que el Minam actualice la “Guía para la identificación y caracterización de impactos ambientales” e incorpore una metodología objetiva para caracterizar y dimensionar la evaluación de los impactos acumulativos. En la actualidad, las empresas tienen la obligación de evaluar los impactos acumulativos y sinérgicos en el caso de EIA detallados y semidetallados, a partir de una “metodología aceptada a nivel internacional”.

Asimismo, en el marco del proceso de evaluación de impacto ambiental se deberá desarrollar un nuevo proceso de participación ciudadana en el que se involucren todos los actores impactados directa e indirectamente por el proyecto a nivel ambiental y social.

2.6. Caducidad de las concesiones eléctricas

La concesión es un acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes de dominio del Estado (Fraga, 2003). Las concesiones eléctricas se clasifican en dos: en concesiones temporales y en definitivas. Las primeras son aquellas que se otorgan para desarrollar estudios de factibilidad y se formalizan mediante Resolución Ministerial. Las segundas, en cambio, se aprueban mediante Resolución Suprema y están enmarcadas en un contrato de concesión, el cual contiene una serie de derechos y obligaciones contractuales.

Al respecto, el artículo 3 del Decreto Ley 25844, Ley de Concesiones Eléctricas, dispone que se requiere concesión definitiva para el desarrollo de proyectos de generación de energía eléctrica que

utilicen recursos hídricos, con potencia instalada mayor de 500 KW. En el caso de los proyectos Chadín 2 y Veracruz, ambos requerían contar con concesiones definitivas, dado que cuentan con una capacidad de 600 MW y 635 MW, respectivamente.

Según el artículo 35 de la Ley de Concesiones Eléctricas, la única forma en que un concesionario puede perder la concesión es bajo la figura jurídica de la "caducidad". La caducidad implica la extinción de un derecho, por incumplimiento atribuible a una de las partes de la relación contractual.

La doctrina autorizada resalta que:

> "la declaratoria de caducidad no se reputa como ejercicio de una potestad sancionadora, a pesar de estar vista como una verdadera sanción en contra del concesionario. La caducidad es una potestad administrativa que se justifica en la protección de los intereses públicos concretados en el título concesional, tratando de garantizar que las condiciones que justificaron su otorgamiento se cumplan y mantengan en todo momento, evitando con ello que los incumplimientos que pueda cometer el concesionario perjudiquen a aquellos intereses" (Mestre Delgado y Lozano Cutanda, 2014).

De conformidad al artículo 36 de la Ley de Concesiones Eléctricas, la concesión definitiva caduca cuando, entre otras razones, el concesionario no cumpla con ejecutar las obras conforme al calendario de ejecución de obras, salvo que demuestre que la ejecución ha sido impedida por las ocurrencias de caso fortuito o fuerza mayor calificada como tal por el Ministerio de Energía y Minas (Minem). Ello no podría ser argumentado por la empresa AC Energía S. A. para el proyecto Chadín 2, ya que conforme se explica a continuación, dicho argumento ya ha sido desestimado por la referida entidad. En el caso del proyecto Veracruz aún se requiere que el Minem resuelva la solicitud de la empresa Veracruz S. A. C.

2.6.1. Caducidad de la concesión del proyecto Chadín 2

Mediante Resolución Suprema 073-2014-EM, publicada el 18 de octubre del 2014, el Estado peruano otorgó a favor de AC Energía S. A. (Odebrecht) la concesión definitiva para la actividad de generación de energía eléctrica en la central hidroeléctrica Chadín 2, aprobándose el Contrato de Concesión 458-2014, con fecha de inicio de ejecución de obras el 1 de agosto del 2017 y la fecha de Puesta en Operación Comercial (POC) el 12 de julio del 2023.

Mediante documento con registro 27771981 del 22 de diciembre del 2017, la empresa AC Energía S. A., invocando razones de fuerza mayor, solicitó la modificación de su concesión, a fin de modificar las fechas de las actividades del calendario de ejecución de obras y, de esta manera, prorrogar el inicio de obras hasta el 1 de octubre del 2019 y la POC hasta el 12 de setiembre del 2025.

Mediante Resolución Directoral 0071-2018-MEM/DGE, notificada el 6 de abril del 2018, la Dirección General de Electricidad declaró improcedente la solicitud de modificación de concesión, ya que se consideró que las razones invocadas no calificaban como fuerza mayor.

Posteriormente, mediante documento con registro 2809098 del 30 de abril del 2018, la empresa AC Energía S. A. presentó un recurso de apelación contra la referida resolución directoral, recurso que fue declarado infundado mediante Resolución Viceministerial 006-2018-MEM/VME del 16 de julio del 2018.

Como se puede apreciar, se habría incurrido en la causal de caducidad de la concesión a la que hace referencia el artículo 36 de la Ley de Concesiones Eléctricas, ya que la empresa no habría cumplido con iniciar la ejecución de obras al 1 de agosto del 2017, conforme a lo previsto en el calendario de ejecución de obras. Incluso en el supuesto de que el Ministerio de Energía y Minas hubiera aprobado la prórroga del inicio de obras hasta el 1 de octubre del 2019, también aplicaría la causal de caducidad de la concesión, ya que ha vencido dicho plazo solicitado y a la fecha no se han ejecutado las obras.

2.6.2. Caducidad de la concesión del proyecto Veracruz

Mediante Resolución Suprema 076-2014, publicada el 5 de noviembre del 2014, se otorgó a favor de la Compañía Energética Veracruz S. A. C. (Enel) la concesión definitiva para desarrollar la actividad de generación de energía eléctrica en la central hidroeléctrica Veracruz, aprobándose el Contrato de Concesión 456-2014, fijándose como fecha de inicio de ejecución de obras el 19 de junio del 2017 y la fecha de Puesta de Operación Comercial (POC) el 9 de enero del 2022.

Mediante carta AL-002-2018 con registro 2789778, de fecha 23 de febrero del 2018, la Compañía Energética Veracruz S. A. C. solicitó la calificación de un evento de fuerza mayor que impediría el cumplimiento de las obligaciones asumidas por la empresa en el contrato de concesión. Así, la empresa ha solicitado que se califique como un evento de fuerza mayor, el hecho de que hayan encontrado tres zonas (en el distrito de Yamón) con pinturas rupestres que serían impactadas por las aguas de almacenamiento de la presa del proyecto. Por eso, también solicitaron que se suspenda temporalmente las obligaciones previstas en dicho contrato mientras se encuentre vigente la causal de fuerza mayor invocada. Asimismo, mediante carta AL-005-2018 del 11 de julio del 2018, la empresa ha complementado su solicitud de calificación de fuerza mayor, adjuntando una propuesta de cronograma con fecha POC el 18 de abril del 2029. A la fecha, dicha solicitud se encuentra pendiente de resolverse por parte de la Dirección General de Electricidad de Minem.

Cabe advertir que, según indica Osinergmin (2020), la empresa ha planteado la reubicación de la presa a 13 kilómetros aguas arriba de la ubicación actual, con el objetivo de minimizar los riesgos

geológicos y ambientales del proyecto, reduciéndose la potencia instalada a 635 MW. También se precisa que el principal factor de frenaje del proyecto sería la anulación de la convocatoria para el suministro de energía eléctrica a través de grandes centrales hidroeléctricas al SEIN por parte del Estado peruano.

Como se puede apreciar, la empresa no ha cumplido con iniciar obras de acuerdo a su calendario de ejecución de obras. No obstante, le ha solicitado al Ministerio de Energía y Minas que disponga la calificación de un evento de fuerza mayor, que presuntamente habría originado dicho incumplimiento respecto al plazo del inicio de obras. Esta solicitud se encuentra desde hace más de un año pendiente de resolución por parte del Minem. En caso esta entidad rechace la solicitud, la empresa incurriría en la causal de caducidad de la concesión a la que hace referencia el artículo 36 de la Ley de Concesiones Eléctricas, por no haber cumplido con ejecutar las obras al 19 de junio del 2017.

2.6.3. Procedimiento para la declaración de caducidad de una concesión eléctrica

Tanto los proyectos hidroeléctricos Chadín 2 como Veracruz han incumplido su calendario de ejecución de obras, el cual venció en el año 2017. El proyecto Chadín 2, invocando razones de fuerza mayor, solicitó la modificación de la concesión, a fin de variar las fechas de las actividades del calendario de ejecución de obras. Dicha solicitud fue rechazada en primera y segunda instancia administrativa, con lo cual la empresa habría incurrido en una causal de caducidad y tendría que iniciarse el procedimiento para declararla como tal.

Por su parte, el proyecto Veracruz, también invocando razones de fuerza mayor, ha solicitado que se suspenda temporalmente las obligaciones previstas en el contrato, entre ellas, que se suspenda la realización de las obras previstas en el calendario de ejecución de obras. Esta solicitud se encuentra pendiente de resolverse por parte de la Dirección General de Electricidad. En caso de que esta solicitud sea rechazada, la empresa incurriría en una causal de caducidad de la concesión, en tanto no impugne la decisión del órgano administrativo.

Sobre el particular, el artículo 74 del Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas establece que la caducidad será declarada por Resolución Suprema, la cual deberá ser publicada por una sola vez en el diario oficial El Peruano, dentro de los diez días hábiles de expedida.

Al respecto, el artículo 33 del Reglamento general de Osinergmin (aprobado por Decreto Supremo 054-2001-PCM) establece que esta entidad deberá emitir opinión previa a la renovación de la vigencia de los contratos, la prórroga de los plazos estipulados o la revisión y/o renegociación de aquellos contratos ya suscritos. Para tal efecto, Osinergmin emitirá un informe de evaluación sobre el cumplimiento de la empresa concesionaria, respecto a las obligaciones contenidas en el contrato de concesión y en las normas del sector.

El artículo 73 del Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas establece que la tramitación de la caducidad de la concesión seguirá el siguiente curso:

- La Dirección General de Electricidad formará un expediente, en el cual se documentará la causa que amerita la caducidad, debiendo notificar este hecho al concesionario.
- El concesionario, una vez recibida la notificación, deberá efectuar los descargos presentando las pruebas que considere convenientes, dentro del plazo de diez días hábiles de recibida la carta notarial. Vencido el plazo sin que el concesionario presente sus descargos, se declarará la caducidad.
- Los descargos presentados por el concesionario serán evaluados por la Dirección General de Electricidad y, de ser el caso, se emitirá una Resolución Suprema declarando la caducidad dentro del plazo máximo de 30 días hábiles.

2.7. Temas conexos a la gestión ambiental de las centrales hidroeléctricas

2.7.1. Participación ciudadana en los proyectos de actividades eléctricas

Respecto al régimen de participación ciudadana en el sector electricidad, actualmente tenemos los Lineamientos para la participación ciudadana en las actividades eléctricas, aprobados mediante Resolución Ministerial 233-2010-MEM/DM en mayo del 2010. Estos tienen por objetivo promover una mayor participación de la población involucrada, así como de las autoridades regionales, locales, comunales y entidades representativas, con la finalidad de conocer su percepción, intercambiar opiniones, analizar observaciones y sugerencias acerca de los aspectos ambientales y sociales relacionados a las actividades eléctricas a desarrollarse. Estos mecanismos de participación comprenden desde el otorgamiento de las concesiones temporales, la elaboración y aprobación de los estudios ambientales, así como la operación y el término de las actividades.

A continuación, presentamos un cuadro resumen de los mecanismos de participación ciudadana recogidos en los mencionados lineamientos.

Adicionalmente, desde la SPDA podemos mapear dos mecanismos participativos que, aunque no están planteados estrictamente bajo dichos términos, consideramos que pueden sumar a consolidar los procesos de participación ciudadana. Por un lado, tenemos el mecanismo de Evaluación Ambiental Temprana (EAT) a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) que busca contar con información sobre el estado del área de influencia de los proyectos antes de la intervención de las actividades y que permitiría ir midiendo el impacto de las actividades en el marco de los procedimientos de supervisión y fiscalización ambiental. El proceso de EAT incluye una herramienta de monitoreo participativo que bien puede sumar a afianzar y transparentar la recolección de datos sobre las cuencas. Por otro lado, tenemos el acompañamiento durante la fase

Cuadro 5. Principales mecanismos de participación ciudadana en el sector energía.

Mecanismo	Definición	Oportunidad	Carácter
Evento presencial	Acto público en el procedimiento de concesiones temporales de generación eléctrica.	Al otorgar la concesión temporal	Opcional
Taller participativo	Establecer el diálogo entre el Estado, el titular del proyecto y la población involucrada con la finalidad de brindar información sobre el proyecto, sus posibles impactos y las medidas de prevención, control, mitigación u otras a adaptarse.	Durante el proceso de elaboración del instrumento de gestión ambiental.	Obligatorio
Audiencia pública	Buscar conocer las percepciones locales a fin de evitar la generación de impactos sociales, culturales y económicos.	Durante la evaluación del instrumento de gestión ambiental.	Obligatorio
Buzón de sugerencias	Acto público en el cual se presenta el instrumento de gestión ambiental, se registran las observaciones y sugerencias de los participantes, con la finalidad de incluirlas en la evaluación del instrumento de gestión ambiental.	Durante la elaboración y evaluación del instrumento de gestión ambiental y durante la ejecución del proyecto.	Opcional
Visitas guiadas	Son efectuadas por personal especializado dispuesto por el titular del proyecto a fin de mostrar las características del proyecto.	Durante la ejecución del proyecto.	Opcional
Equipo de promotores	Conjunto de profesionales contratados por el titular del proyecto para que realicen visitas en el área de influencia del proyecto, a fin de informar y recoger percepciones sobre el instrumento de gestión ambiental.	Durante la elaboración y evaluación del instrumento de gestión ambiental.	Opcional
Oficina de información	Establecimiento de un lugar y ambiente físico adecuado con un horario apropiado para el acceso de la población involucrada respecto del instrumento de gestión ambiental y su cumplimiento.	Durante la elaboración y evaluación del instrumento de gestión ambiental y durante la ejecución del proyecto.	Opcional
Otros mecanismos de participación ciudadana	El titular del proyecto puede utilizar otros mecanismos de participación ciudadana, tales como la realización de presentaciones ante la población local o comunidad, la difusión de informes, entrevistas y cualquier otro que se proponga.	Durante la elaboración y evaluación del instrumento de gestión ambiental durante la ejecución del proyecto.	Opcional

Fuente: Elaboración propia

de elaboración de la línea base de los estudios ambientales prevista en el artículo 20 del Reglamento de Protección Ambiental en Actividades Eléctricas.

En ese contexto, en el supuesto que las centrales hidroeléctricas de Chadín 2 y Veracruz pretendan activar sus concesiones, estas deberán tramitar nuevos estudios ambientales bajo estándares de participación pública lo suficientemente sustantivos que permitan una internalización temprana de los impactos ambientales de los proyectos de inversión.

2.7.2. Compensación ambiental aplicable a los proyectos de inversión

Conforme a lo establecido en los Lineamientos para la Compensación Ambiental en el Marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (aprobados por Resolución Ministerial 398-2014-MINAM), así como de la Guía para el Plan de Compensación Ambiental (aprobada por Resolución Ministerial 066-2016-MINAM), las medidas de compensación se proponen sobre aquellos impactos ambientales negativos con un nivel de aceptación tolerable que no pudieron ser prevenidos o mitigados, es decir, los residuales. Es muy importante mencionar que la compensación ambiental busca cerrar la cadena de gestión de impactos, por lo que tiene un carácter excepcional. La compensación ambiental forma parte de la aplicación del principio de jerarquía de mitigación, de manera que las acciones deben ser seguidas secuencialmente.

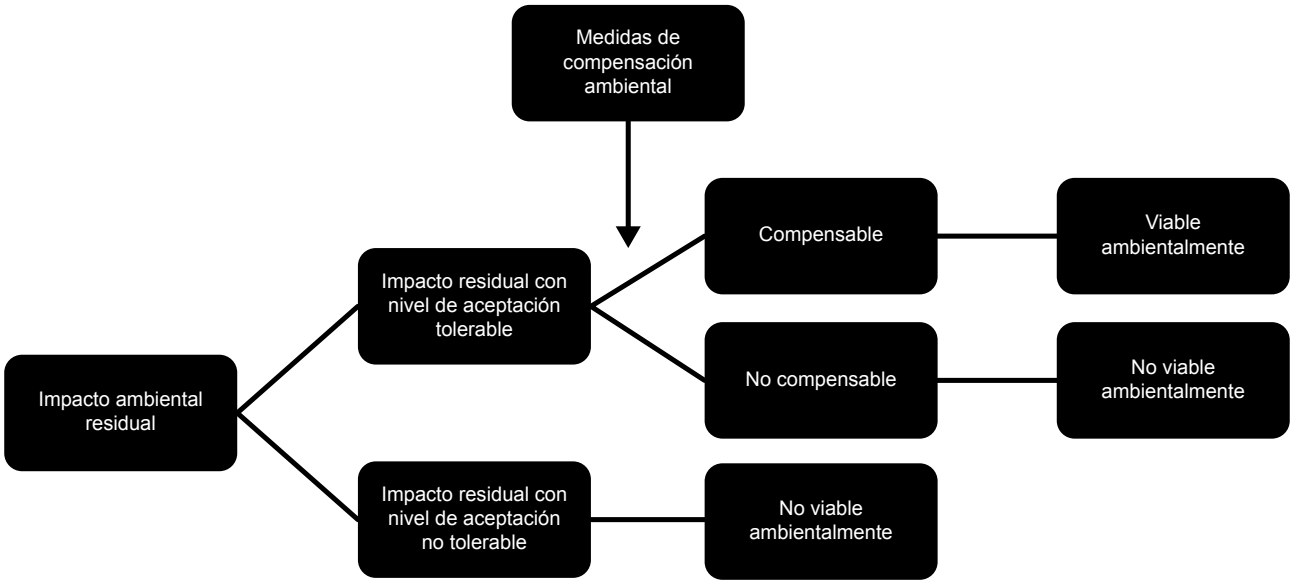
- Medidas de prevención: evitan y previenen los impactos ambientales negativos de un proyecto.
- Medidas de minimización: reducen, mitigan o corrigen la duración, intensidad y/o grado de los impactos ambientales negativos que no pudieron ser prevenidos o evitados.
- Medidas de rehabilitación: recuperan uno o varios elementos o funciones del ecosistema que fue alterado por las actividades del proyecto y que no pudieron ser prevenidos ni evitados.

Aunque las normas de compensación ambiental hacen referencia al carácter voluntario de la herramienta, tenemos que las fases de la compensación son parte de las normas del SEIA vigentes desde el 2001.

Cualquier nuevo estudio ambiental para centrales hidroeléctricas debe contener una propuesta de compensación ambiental en caso resulte necesario. Bajo ningún supuesto la compensación ambiental debe entenderse como una habilitación para intervenir o afectar espacios, recursos ni funcionalidades ecosistémicas. Desde nuestro punto de vista, en determinados supuestos un proyecto de inversión podría no ser viable, atendiendo a las características especiales y únicas en términos de valores ambientales. Esta viabilidad ambiental ha sido esquematizada según las normas del Minam, como se muestra en la Figura 12.

Por tanto, en aquellos casos en que los impactos residuales generados por un proyecto e inversión no resulten tolerables o, incluso, cuando siendo estos tolerables, las medidas de compensación ambiental no lleguen a ser compensables, los proyectos de inversión no resultarían viables ambientalmente. Si un proyecto es inviable ambientalmente, no se encuentra habilitado para iniciar actividades.

Figura 12. Esquema para determinar la viabilidad ambiental para implementar la compensación ambiental.



A fin de determinar si un impacto ambiental residual tolerable es compensable o no, la Guía general para el plan de compensación ambiental[8] ha determinado que se podrán considerar los siguientes aspectos de forma conjunta:

- El riesgo de pérdida del ecosistema, así como su fragilidad antes del impacto evaluado a través de un análisis cualitativo conjunto de la categoría de amenaza de las especies de flora y fauna presentes en el área antes del impacto: los conceptos de rareza, vulnerabilidad, imposibilidad de reemplazo, complejidad y la fragilidad del ecosistema.
- Los indicadores de éxito de la compensación ambiental relacionados con la significancia del impacto, disponibilidad de áreas a compensar y factibilidad de la compensación.

Por tanto, si se concluye que existe un riesgo inaceptable de pérdida permanente e insustituible del valor ecológico existente en el área sujeta al impacto ambiental residual, los proyectos de inversión no serán viables ambientalmente, al menos con su diseño actual. Esto se complementa con los alcances de la Política de la Unión para la Conservación de la Naturaleza sobre compensaciones de biodiversidad (UICN, 2012), en la que se establecen límites a las compensaciones:

- Cuando sea probable que los impactos supongan un elevado riesgo para una o más especies y/o ecosistemas que no estaban previamente amenazados a las categorías vulnerable, en peligro, en peligro crítico, extinto en estado silvestre o extinto de la Lista Roja de la UICN o para una o más especies y/o ecosistemas ya amenazados a categorías de mayor amenaza de la Lista Roja de la UICN.
- Cuando el éxito de la medida de compensación sea muy incierto debido a una falta de conocimiento.

[8] La Guía general para el plan de compensación ambiental fue aprobada mediante Resolución Ministerial 066-2016-MINAM.

- Cuando exista un riesgo considerable si las inversiones generadas por las compensaciones reemplacen a otras inversiones en conservación en vez de sumarse a ellas.
- Cuando los intercambios asociados a las pérdidas residuales del proyecto y las ganancias previstas de la compensación sean consideradas social o culturalmente inaceptables para las partes interesadas pertinentes.
- Cuando los valores que se perderán sean específicos de un lugar concreto y, por lo tanto, no se puedan encontrar en otro sitio ni proteger o recrear adecuadamente.

3. CONCLUSIONES

Sobre la base de las consideraciones expuestas, se formulan las siguientes conclusiones:

- Los estudios han demostrado que la construcción de los proyectos hidroeléctricos que pretenden realizarse en la cuenca del río Marañón tendrían amplios impactos negativos acumulativos en la biodiversidad y en las personas que dependen de ella en la cuenca baja del río Marañón, así como en la cuenca amazónica. Los estudios de impacto ambiental de estos proyectos han sido evaluados de manera individual, pese a encontrarse de manera contigua. En los EIA respectivos no se mencionan los impactos acumulativos y el Senace tampoco observó que estos no hayan sido mencionados pese a que tenían la obligación de hacerlo sobre la base de lo establecido en los Anexos del Reglamento del SEIA.

  A efectos de consolidar la normativa respecto a impactos acumulativos, consideramos que resulta clave que el Minam modifique la "Guía para la identificación y caracterización de impactos ambientales" e incorpore una metodología objetiva para la evaluación de los impactos acumulativos, tal como lo disponen los TdR de las Centrales Hidroeléctricas, así como el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas. En esta guía se deberá establecer, además, en qué área debe evaluarse el impacto acumulativo (por ejemplo: solo en el área de influencia directa o también en el área de influencia indirecta).

  Asimismo, deberá indicar en qué supuestos cabe que se le exija al titular de un proyecto la evaluación de impactos acumulativos. Esto es en los casos en que, por ejemplo, exista una concesión eléctrica definitiva otorgada en una zona contigua, en los que exista un proyecto hidroeléctrico en etapa de ejecución de obras o en los que exista un proyecto en etapa de operación. Además, debe precisarse que la evaluación debe responder a la capacidad de carga del río (u otro cuerpo receptor). Por ello, podrían analizarse los impactos generados por otros proyectos similares dentro de la cuenca (centrales hidroeléctricas) y los impactos generados en el área de influencia por otros proyectos vinculados al recurso natural objeto de protección o al cuerpo receptor en específico (por ejemplo: vertimiento de aguas residuales industriales y domésticas o extracción de materiales de acarreo en el cauce del río).

- El 1 de abril del 2018 y el 20 de febrero del 2019 venció la certificación ambiental de los proyectos centrales hidroeléctricas Veracruz y Chadín 2, respectivamente. En virtud de ello, el 19 de agosto del 2019 se solicitó al Senace que confirme la pérdida de vigencia de la certificación ambiental de ambos proyectos. Se obtuvo por respuesta que legalmente no pueden emitir una resolución u algún otro documento declarando la pérdida de vigencia de la certificación ambiental, dado que el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la entidad no los habilita a realizar dicha función. Además, precisaron que basta que transcurra el plazo de los cinco años sin haber iniciado la ejecución del proyecto para que se pierda la vigencia de la certificación ambiental de manera automática. Desde la SPDA consideramos que, de acuerdo a lo dispuesto por el Decreto Supremo 016-2020-PCM, en el Registro Administrativo de Certificaciones Ambientales se debería incluir el estado de los Estudios de Impacto Ambiental, es decir, si estos se encuentran vigentes o no. Esto haría transparente la información a fin de que la ciudadanía pueda conocer de primera mano el estado de cada certificación ambiental.

- La pérdida de la vigencia de la certificación ambiental conlleva a que ambas empresas, en caso de insistir con la ejecución del proyecto, deban tramitar nuevamente su certificación ambiental, lo cual incluye la realización de nuevos estudios técnicos, así como el desarrollo de un nuevo proceso de participación ciudadana con todos los actores que se verían afectados por el desarrollo de estos proyectos. Si en estos momentos, las empresas Chadín 2 o Veracruz realizan alguna obra sin contar con el Instrumento de Gestión Ambiental, podrían ser sancionadas por el OEFA con una multa de hasta 30 000 UIT (129 millones de soles), además de tener que cumplir con obtener la certificación ambiental para operar.

- Los proyectos hidroeléctricos Chadín 2 y Veracruz han incurrido en una causal de caducidad de la concesión, al haber incumplido su calendario de ejecución de obras, vencido en el 2017. Ambos proyectos se han excusado sosteniendo que no han iniciado obras por razones de fuerza mayor. En el caso del proyecto Chadín 2, su argumento ha sido rechazado por el Ministerio de Energía y Minas, tanto por su Dirección General de Electricidad, así como por el Viceministerio de Energía, con lo cual ha quedado agotada la vía administrativa. En el caso del proyecto Veracruz, su argumento se encuentra siendo analizado desde hace más de un año por parte de la Dirección General de Electricidad del Ministerio de Energía y Minas.

- De acuerdo al artículo 54 del Reglamento de Intervenciones Arqueológicas, para la ejecución de un proyecto hidroeléctrico se requiere necesariamente la obtención del Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA), documento otorgado por el Ministerio de Cultura, a fin de certificar que en la superficie del proyecto no existan vestigios arqueológicos. En el caso de Chadín 2, esta empresa no ha presentado ninguna solicitud para la autorización de

proyectos de intervención arqueológica. En cambio, Veracruz sí ha presentado solicitudes para la realización de intervenciones arqueológicas, pero no cuenta con autorizaciones vigentes otorgadas. Las cinco solicitudes que presentó para la expedición del CIRA fueron denegadas por encontrarse el proyecto dentro de la Gran Zona de Reserva Arqueológica, reconocida como tal mediante Decreto Supremo 022-2000-ED. Las empresas Chadín 2 y Veracruz no pueden iniciar obras si es que no cuentan con dichos permisos otorgados por el Ministerio de Cultura.

- El contexto actual difiere del que llevó al Gobierno peruano a firmar los contratos de concesión para el desarrollo de centrales hidroeléctricas en el río Marañón hace 8 años. La imagen de las grandes represas como una fuente de energía limpia ha cambiado en los últimos años, a causa de las altas emisiones de gases de efecto invernadero, y los graves impactos ambientales y sociales que generan. Enel, la compañía detrás del proyecto Veracruz, ha planteado en diferentes comunicaciones desde el 2014 que la empresa no promoverá grandes represas por no estar en línea con sus estrategias hacia la transición energética y economías bajas en carbono. Además, los precios para la generación de energía mediante las renovables no convencionales se han reducido significativamente. De acuerdo al Comité de Operación Económica del Sistema Interconectado Nacional (COES), hay una sobreoferta energética en el Perú y el desarrollo de estas grandes represas no se visualiza como un tema urgente ni económicamente viable. Ello explica por qué el Gobierno anuló la convocatoria para suministro de energía de grandes centrales hidroeléctricas al Sistema Eléctrico Interconectado Nacional (SEIN) por parte del Estado peruano.

- Ni Enel ni Odebrecht han priorizado el desarrollo de estos proyectos en el corto plazo. En el caso de Odebrecht, la compañía está vendiendo diversos activos como consecuencia de los graves casos de corrupción en los que se ha visto implicada. En este contexto, resulta crítico que el Gobierno si aún resulta pertinente promover represas en uno de los ríos más importantes de la cuenca Amazónica, analice a la luz de las nuevas condiciones.

- La Política Energética Nacional 2010-2040 tiene como uno de sus objetivos desarrollar un sector energético con mínimo impacto ambiental y bajas emisiones de carbono. Sin embargo, también plantea como uno de sus lineamientos de política priorizar la construcción de centrales hidroeléctricas eficientes como base para la generación eléctrica nacional. Es clave que el Gobierno peruano plantee una política clara respecto al desarrollo de grandes represas, especialmente en cuencas como la del Marañón. En esta decisión, además del Ministerio de Energía y Minas, es clave el involucramiento de los Ministerios de Ambiente, Cultura, Comercio Exterior y Turismo, y Agricultura.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **Anderson, E.; Jenkins, C.; Heilpern, S.; Maldonado-Ocampo, J.; Carvajal-Vallejos, F.; Encalada, A.; Rivadeneira, J.; Hidalgo, M.; Cañas, C.; Ortega, H.; Salcedo, N.; Maldonado, M. y Tedesco, P. (2018).** Fragmentation of Andes-to-Amazon connectivity by hydropower dams. *Science Advances*, 4(1).

- **Autoridad Regional Ambiental de Amazonas (2017).** *Expediente técnico para la creación del Área de Conservación Regional (ACR) en el ámbito de los Bosques Tropicales Estacionalmente Secos del Marañón (BTESM)*.

- **Chadín 2 (2013).** *Estudio de Impacto Ambiental del proyecto central hidroeléctrica Veracruz*, aprobado mediante Resolución Viceministerial 045-2013-MEM/VME.

- **Conservation Strategy Fund - CSF (2017).** *Marañón: costo social de los impactos acumulativos de cinco proyectos hidroeléctricos.* Serie técnica 50.

- **Contos, J. y Tripcevich, N. (2014).** Correct placement of the most distant source of the Amazon River in the Mantaro River drainage. *Area*, 46(1)

- **Dam Removal Europe (2020).** *Página principal de Dam Removal Euope.* Disponible en: https://www.damremoval.eu/. Consulta realizada el 30 de abril del 2020.

- **Defensoría del Pueblo (2016).** *Reporte de conflictos sociales*, 143. Enero, p. 98.

- **Edwards, A. (2017).** *Enel CEO Starace on Renewables, China, and Energy.* Entrevista realizada a Francesco Starace durante el Bloomberg New Energy Finance Summit. Londres. Disponible en: https://youtu.be/xUZYoIuCoZU

- **Fraga, G. (2003).** *Derecho Administrativo.* México: editorial Porrúa, 4 ed., p. 242.

- **Mestre, J. y Lozano, B. (2014).** Las garantías del concesionario en la caducidad de las concesiones de dominio público: el caso de los aprovechamientos de aguas. En Soriano, J. y Estepa, M. (coord.). *Por el derecho y la libertad.* Libro homenaje al profesor Juan Alfonso Santamaría Pastor. Volumen 2, Garantías del ciudadano en el régimen administrativo. Madrid: Lustel, pp. 1970-1988.

- **Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - Osinergmin (2020).** *Supervisión de contratos de proyectos de generación y transmisión de energía eléctrica.* Disponible en: https://www.osinergmin.gob.pe/seccion/centro_documental/electricidad/Documentos/Publicaciones/Compendio-Proyectos-GTE-Construccion-enero-2020.pdf. Consulta realizada el 23 de marzo del 2020.

- **Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre - Serfor (2018).** *Libro Rojo de la Fauna Silvestre Amenazada del Perú.* Lima: Serfor.

- **Sutherland, W.; Bardsley, S; Clout, M.; Depledge, M.; Dicks, L.; Fellman, L.; Fleishman, E.; Gibbons, D.; Keim, B.; Lickorish, F.; Margerison, C.; Monk, K.; Norris, K.; Peck, L.; Prior, S. (2012).** A horizon scan global conservation issues for 2013. *Trends in ecology & evolution.* 28 (1), pp. 16-22.

- **Unión para la Conservación de la Naturaleza - UICN (2012).** *Política de la Unión para la Conservación de la Naturaleza sobre compensaciones de biodiversidad.* Disponible en: https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/sp_iucn_biodiversity_offsets_policy.pdf. Consulta realizada el 16 de marzo del 2020.

- **Unión para la Conservación de la Naturaleza - UICN (s/f).** *The IUCN Red List of Threatened Species.* Disponible en: https://www.iucnredlist.org

- **Veracruz (2013).** *Estudio de Impacto Ambiental del proyecto central hidroeléctrica Veracruz,* aprobado mediante Resolución Viceministerial 045-2013-MEM/VME.

BASE LEGAL

- Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Legislativo 004-2019-JUS.
- Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y su reglamento aprobado por Decreto Supremo 019-2009-MINAM.
- Ley 29968, Ley de creación del Senace.
- Ley 28611, Ley General del Ambiente.
- Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos.
- Decreto Ley 25844, Ley de Concesiones Eléctricas y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo 009-1993-EM.
- Decreto Supremo 016-2020-PCM que amplía los servicios de información en el marco del Decreto Legislativo 1246, del Decreto Legislativo 1427 y del Plan Nacional de Competitividad y Productividad.
- Decreto Supremo 022-2000-ED que declara como Gran Zona de Reserva Arqueológica al área geográfica comprendida por diversas provincias de los departamentos de Amazonas, San Martín y La Libertad.
- Decreto Supremo 06-2010-WM que aprueba la Política Energética Nacional del Perú 2010 - 2040.
- Reglamento de Organización y Funciones del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace), aprobado por Decreto Supremo 009-2017-MINAM.
- Reglamento de Intervenciones Arqueológicas, aprobado por Decreto Supremo 003-2014-MC.
- Reglamento general de Osinergmin, aprobado por Decreto Supremo 054-2001-PCM.
- Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas, aprobado por Decreto Supremo 014-2019-EM.

- Resolución Ministerial 398-2014-MINAM que aprueba los Lineamientos para la Compensación Ambiental en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

- Resolución Ministerial 066-2016-MINAM, Guía general para el plan de compensación ambiental.

- Lineamientos para la Participación Ciudadana en las Actividades Eléctricas, aprobados por Resolución Ministerial 233-2010-MEM/DM.

- Directiva 001-2013-VMPCIC/MC, Normas y procedimientos para la emisión del CIRA.

- Tipificación de infracciones y sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental, aprobada por Resolución de Consejo Directivo 006-2018-OEFA/CD.

www.spda.org.pe
(511) 612 4700
info@spda.org.pe
Prolongación Arenales 437,
San Isidro, Lima - Perú