

**CONSIDERACIONES DE LA SECRETARIA DE ESTADO DE MEDIO AMBIENTE Y  
RECURSOS NATURALES SOBRE EL INFORME "RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN  
PROCESO LEGAL Y TECNICO PARA EL OTORGAMIENTO DE LA LICENCIA AMBIENTAL  
DEA NO. 0157-09 AL CONSORCIO MINERO DOMINICANO" ELABORADO POR EL  
PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)**

**RESUMEN**

En fecha 22 de junio del año 2009, la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARENA), solicitó al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) la evaluación técnico y legal del otorgamiento de la Licencia Ambiental DEA No. 0157-09 concedida al Consorcio Minero Dominicano S. A. para la instalación de una fábrica de cemento en el distrito municipal de Gonzalo, provincia de Monte Plata, así como la viabilidad o no para el establecimiento de una Empresa cementera en el lugar indicado, dada la controversia generada por dicho proyecto.

Tal y como manifestáramos en la comunicación de referencia, confiamos en el PNUD como la institución idónea para asistirnos en el esclarecimiento equilibrado de este caso, y para enriquecer el debate técnico mas allá de las pasiones coyunturales. Muestra de ello lo constituye la libertad absoluta con la que este organismo definió los Términos de Referencia, metodología y selección de consultores para el desarrollo de los trabajos.

Sin embargo, hemos recibido como producto un informe altamente ambiguo, que se presta a interpretaciones fácilmente manipulables.

Los mismos autores del documento, se refieren a que la metodología utilizada fue incluyente y participativa, desarrollando un proceso amplio y transparente. En lo que respecta a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la participación e inclusión fue mínima, limitándose a una reunión informativa y una visita al lugar del proyecto. Esto contrasta con la participación e inclusión mínima de la SEMARENA, la cual se limitó a una reunión informativa y una visita al lugar del proyecto en lo que la metodología llama la primera fase del proceso, de un total de tres.

Para que fuese incluyente y participativo el proceso, el equipo de consultores debió retroalimentarse y discutir los aspectos que consideraran confusos o poco rigurosos, a los fines de esclarecer y transparentar el manejo de la información dentro del proceso de otorgamiento de la licencia. El equipo de consultores debió discutir con el equipo técnico de la SEMARENA el informe preliminar, como la ética lo indica, y considerando que esta Secretaría solicitó y pagó a tiempo el servicio de dichos consultores, este informe debió entregarse primero a los propietarios del mismo.

Las conclusiones y recomendaciones del documento están compuestas por fraseologías que además de no llenar las expectativas, no proporcionan respuestas concretas sobre los aspectos fundamentales que motivaron la solicitud de estos trabajos, así como tampoco brindan soluciones a los aspectos técnicos controvertidos a los cuales hacen referencia, ni a los principales argumentos expuestos por los que objetaban la licencia ambiental de referencia.

Ejemplo de ello, lo constituye el hecho de que en ninguna parte del informe se expresa claramente si ese permiso había sido otorgado **dentro o fuera del Parque Nacional Los Haitises.**

**Tampoco se plantean recomendaciones, ni posiciones claras respecto: ¿A qué distancia mínima de un acuífero debería instalarse una cementera?; A qué distancia de poblaciones importantes?;** entre otros aspectos.

El PNUD no encontró elementos que vincularan al proyecto con afectaciones significativas a la biodiversidad del área del proyecto y menos a la del Parque Nacional los Haitises, ni aquellos que comprometían el abastecimiento de agua a la ciudad capital, tampoco los que ponían en riesgo la viabilidad futura de la biodiversidad; por eso sustentó su recomendación en una rara interpretación del principio precautorio y en el supuesto de que **"el análisis de flora y fauna del Parque Nacional los Haitises y zonas de operación del proyecto, no son suficientemente profundos y extensos"**.

Por tal razón, podrán existir razones de tipo social y políticas por las que la SEMARENA asuma la recomendación del PNUD y deje sin efecto la Licencia para la construcción de la planta de cemento en ese lugar; pero el impreciso informe de este organismo no encontró y no mostró como habían denunciado grupos opositores al proyecto, las razones de violaciones o afecciones al ambiente y muy especialmente al Parque Nacional Los Haitises, para desestimarlos.

#### **ALGUNOS SEÑALAMIENTOS ESPECÍFICOS SOBRE EL INFORME DEL PNUD**

A continuación se describen algunos aspectos que justifican los juicios emitidos en relación al informe del PNUD en párrafos anteriores.

En relación a la **metodología**, en la pág. 2, 2do. Párrafo del Resumen Ejecutivo, expresa "Con el fin de desarrollar un proceso amplio y transparente se definió una metodología incluyente y participativa, para asegurar que todas las partes y actores involucrados tuvieran la posibilidad de expresarse libre y equitativamente y pudieran presentar sus posiciones, además de aportar a la Misión la información que consideraran pertinente o necesaria para su análisis"

Sin embargo, en qué momentos se le dio participación a la SEMARENA Sólo en la primera fase y exclusivamente en una presentación inicial a los consultores, una presentación en el taller hidrogeología de zonas kársticas, a solicitud de la Secretaría, y una visita técnica al lugar del proyecto.

Al respecto, es oportuno señalar que muchas imprecisiones y ligerezas del informe pudieron haberse evitado con tan solo discutir con los técnicos los detalles, muy especialmente en lo que se refiere a los procesos legales y el sistema de evaluación de impacto ambiental.

**En cuanto al proceso de otorgamiento de la Licencia Ambiental,** el informe establece que *"Aun cuando se agotaron los requerimientos establecidos en la ley y en el reglamento, no se observaron los principios y el espíritu del marco legal ambiental."*

Resulta incongruente y falaz establecer que no se han observado los principios y espíritu de la ley y el reglamento, cuando se afirma expresamente que se han agotado los requerimientos de los mismos, toda vez que, las obligaciones y disposiciones vinculantes de la ley son la materialización del espíritu y los principios orientadores del derecho. De aquí, resulta imposible accionar conforme a la ley y a la vez violar un principio orientador de la misma.

En cuanto a la supuesta inobservancia del principio de precaución establecida por el informe, este no precisa de manera clara y con coherente analogía, los alcances de la aplicación de dicho principio, ni precisa tampoco como la Secretaría violó el mismo en el proceso de otorgamiento de la Licencia Ambiental a favor del Consorcio Minero Dominicano, limitándose a utilizar una definición elemental y básica, sin relacionarlo con el proceso de Evaluación Ambiental en este caso particular.

Dicho lo anterior, resulta imperioso aclarar y edificar que el principio de precaución se aplica estableciendo de manera objetiva una analogía del derecho con los hechos supuestamente violatorios. A que no obstante la debilidad de las conclusiones del informe, relacionados con la invocación del principio de precaución es necesario explicar el contexto de aplicación de este principio y sus características conforme a la doctrina internacional aplicable y al derecho ambiental.

El **principio de precaución** en materia ambiental se distingue del **principio de prevención** porque el primero exige tomar medidas que reduzcan la posibilidad de sufrir un daño ambiental grave a pesar de que se ignore la probabilidad precisa de que éste ocurra, mientras que el principio de prevención obliga a tomar medidas dado que se conoce el daño ambiental que puede producirse.

El **principio de prevención** implica la utilización de mecanismos, instrumentos y políticas con el objetivo de evitar daños serios al ambiente y la salud de las personas. Su función básica es evitar y prever el daño conocido, antes de que se produzca, no necesariamente prohibiendo una actividad, sino condicionándola mediante el uso de equipos o realización de ciertas actividades de control de la contaminación. De aquí que el procedimiento de evaluación de impacto ambiental constituye la materialización práctica, en forma de instrumento de gestión ambiental, del principio de prevención.

Son mundialmente conocidos y técnicamente comprobados los impactos ambientales de la instalación y operación de una cementera, dentro de los cuales se pueden diferenciar tres etapas básicas:

- a) Obtención y preparación de materias primas (caliza, arcilla y otros materiales de la corteza terrestre), los cuales son molidos para la obtención de material crudo.
- b) Cocción del material crudo en horno de alta temperatura que generalmente pueden llegar a 2,000 grados Celsius, para la obtención de Clinker.
- c) Molienda y procesamiento del Clinker con otros materiales (fly ash, yeso, puzolana, etc), para la obtención del cemento.

Es harto sabido que la fabricación de cemento es una actividad con impactos ambientales ciertos y científicamente comprobables, con alta demanda de energía (térmica, en el proceso de cocción y eléctrica, en la molienda e impulsión de gases) y emisiones a la atmósfera, a saber:

- a) Partículas (polvo), resultado de las operaciones de transporte y manejo de la materia prima.
- b) Gases de combustión, particularmente óxidos de nitrógeno (NO<sub>x</sub>) y azufre (SO<sub>x</sub>) como resultado del proceso productivo.

Son tan conocidos y específicos estos impactos, que a nivel internacional (particularmente en la Unión Europea, Estados Unidos y Asia) se exige la aplicación de las llamadas "mejores técnicas disponibles (MTD)", las cuales se revisan y actualizan constantemente con la finalidad de reducir impactos ambientales y costes económicos en el sector cemento.

En relación a la interpretación que hace el PNUD del principio precautorio en la que se fundamentó para establecer la no viabilidad del proyecto, desde la perspectiva de la biodiversidad y las áreas protegidas, debemos aclarar que cuando el principio precautorio dice **"no se puede alegar la falta de una certeza científica absoluta para no adoptar medidas..."** se refiere a conocimientos que la ciencia no haya generado al momento, no al desconocimiento o ignorancia de los evaluadores, sobre la biodiversidad del Parque Nacional los Haitises y áreas circundantes. Los inventarios de flora y fauna de Los Haitises y del país les fueron entregados al PNUD por SEMARENA.

Si nos amparásemos en esta interpretación que hace el PNUD del principio precautorio, se debería negar toda solicitud de licencia o permiso ambiental sin importar la naturaleza del proyecto. No califican para obtener una licencia ambiental ninguno de los proyectos Hoteleros, ni los de desarrollo turístico, no deberían transmitir las emisoras de radio ni los canales de TV, porque no sabemos cuánto nos afectan las radiaciones que emiten durante su operación, no debería existir una sola estación de venta de combustibles o de gas licuado de petróleo, porque podrían incendiarse en algún momento o sus tanques de almacenamiento dejar escapar su contenido, contaminando el ambiente, el suelo, las aguas y la salud humana. Ese no es el principio precautorio que todos conocemos.

Por otra parte, en lo que respecta a las denominadas **debilidades del proceso**, a continuación comentamos las mas relevantes.

**Carencia de constancia de registro.** El informe hace referencia a "un número de comunicaciones y documentos que carecen de constancia de registro por parte de la SEMARENA, restándole rigurosidad al proceso", obviando que la documentación entregada al PNUD fue la misma que se puso a disposición de la sociedad para edificar sobre todo lo disponible en relación al caso, y no que la misma era exclusiva del proceso de evaluación ambiental. Todas las comunicaciones y documentos que forman parte de los requerimientos del proceso están debidamente registrados.

Específicamente, en la pág. 84, numeral 16, se establece que "Mediante un oficio sin número y sin fecha el Secretario de Estado de Industria y Comercio solicita al Presidente de la República...". Es necesario aclarar que la SEMARENA no puede calificar o descalificar comunicaciones emitidas por terceros.

**Entrega del Estudio de Impacto Ambiental (EsIA).** El informe del PNUD, en su página 12, punto 2, del Resumen Ejecutivo, establece dentro de las debilidades del proceso de Evaluación Ambiental y con relación a la Entrega del Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) que: "El EsIA fue depositado por parte del CMD en la SEMARENA al día siguiente de haber recibido por parte de la misma los TdR necesarios para la elaboración de dicho estudio.

Esto constituye una aseveración ligera por parte de los consultores ya que el *Reglamento del Sistema de Permisos y Licencias Ambientales* (segunda edición revisada, julio 2004) establece un plazo máximo de un (1) año, a partir de la emisión de los términos de referencia (TdR`s), para la entrega del estudio de impacto ambiental. No así un plazo mínimo. La SEMARENA no incumple de ninguna manera con las disposiciones establecidas en dicho procedimiento toda vez que no se establecen plazos específicos para la recepción de documentos. La entrega de un estudio de impacto ambiental dentro de un plazo determinado (contado desde la recepción por parte de promotor hasta

vencido los doce meses de dicha recepción) no demuestra falta de rigurosidad en cuanto al cumplimiento de las condiciones del proceso de Evaluación Ambiental, toda vez que lo que la Secretaría evalúa es que el estudio de impacto ambiental cumpla con lo especificado por los términos de referencia (TdR's).

Es oportuno hacer referencia en este punto, que la pronta entrega de dicho estudio, constituye una evidencia mas de los conocidos y específicos impactos de la fabricación del cemento a nivel mundial, a los cuales nos referimos anteriormente cuando tratamos la incorrecta interpretación del principio precautorio que realiza el PNUD en su informe. Por tal motivo, es perfectamente viable que los promotores realizaran su EsIA antes de la entrega de los correspondientes TDRs, ya que dichos Términos de Referencia, son de amplio conocimiento entre los técnicos que se dedican a la realización de este tipo de Estudios.

**Informalidad del procedimiento.** El Resumen Ejecutivo en la pág. 12, párrafo 4 establece que *"Se sostuvieron reuniones entre las partes, en las cuales se arribaron acuerdos que no cuentan con un soporte formal que justifique las decisiones tomadas, ni aclaran el grado legal de dichos acuerdos"*.

Cuáles son los acuerdos que no cuentan con un soporte formal que no justifican la toma de decisiones?, pues en modo alguno, la realización de reuniones que fueren necesarias entre la administración pública y el administrado para conocer en detalle y aclarar aspectos técnicos sobre las implicaciones del proyecto por parte de sus promotores, llevadas a cabo en oficina pública, no riñen en ningún modo con el procedimiento legal establecido. De manera irreflexiva, dicho informe quiere dejar establecido de manera sutil, que la institución hace reuniones de forma confidencial con los promotores, dejando entredicho y cuestionando la probidad con la que se maneja la misma, lo cual contradice la transparencia con la que se ha estado manejando esta institución.

Constituye una práctica rutinaria dentro del marco del proceso de evaluación, la realización de reuniones con los promotores a fines de aclarar situaciones de carácter técnico, administrativo o legal, que sean requeridas por cualquiera de las partes.

**No consideración de la conservación del patrimonio cultural como un objeto jurídico a proteger** (Pág. 12, numeral 4 del Resumen Ejecutivo).

Sobre las Cuevas de Gumerciendo: No obstante hacerse referencia a que *"el CMD (en el EIA) no cuenta con ningún documento técnico-científico en relación a la conservación del patrimonio cultural, como lo es la cueva de Gumerciendo, ni con una evaluación arqueológica de la zona;"* Resulta necesario establecer que no obstante la definiciones de

"patrimonio natural" y "cultural" del convenio sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural y la declaración de "patrimonio natural" de la ley 64-00, **estas cuevas no han sido declaradas por el Estado como patrimonio cultural por lo que no existe violación o inobservancia del referido convenio internacional.** Lo que evidencia la laxa, errónea e inadecuada interpretación de las disposiciones de los convenios internacionales en la materia y la legislación Dominicana realizada por los expertos del PNUD.

En cuanto a la mención que realiza el PNUD del artículo 16 del Reglamento del Sistema de Permisos y Licencias Ambientales (pág. 12, párrafo 7) este hace una lectura, errónea, selectiva y antojadiza, al establecer: "que para la revisión se deberá consultar la opinión de organismos de gobierno central relacionados con el proyecto o los recursos a ser afectados, de los gobiernos locales y/o de expertos en el área según sea necesario. No se consultó la Secretaría de Estado de Cultura, ni al Museo del Hombre Dominicano, órganos que tienen competencia en la materia y que debieron ser consultados para poder proveer de información relevante para el caso y opinión al respecto." Toda vez que dicha referencia no corresponde con el "Reglamento del Sistema de Permisos y Licencias Ambientales" ya que en dicho instrumento no existe un artículo 16, sino que la disposición a la cual hace referencia dicho informe corresponde al artículo 5.4.1 del Procedimiento para la Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos Nuevos, Segunda Edición Revisada, Julio 2004; que lo que establece es lo siguiente: "La Subsecretaría de Gestión Ambiental coordinará la revisión técnicas de los estudios ambientales recibidos, con el apoyo de los técnicos de las distintas dependencias de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales y, si es necesario, podrá consultar la opinión de organismos del gobierno central, de los gobiernos locales y/o de expertos en el área." Vemos pues, además de la errónea referencia, la inexacta transcripción de las disposiciones del procedimiento, cuando no constituye una obligación la consulta a organismos del gobierno central, gobiernos locales o expertos para la revisión de los estudios ambientales. Siendo esto una decisión eminentemente facultativa y discrecional de la Secretaría, por lo que no constituye una inobservancia del procedimiento. Lo que demuestra una manifiesta falta de rigurosidad en el análisis e interpretación del ordenamiento jurídico ambiental Dominicano.

**Sobre los TDR y la presencia de cuevas y asentamientos con ocupaciones arqueológicas prehispánicas (Pág. 13, 2do párrafo).** El informe no establece de manera específica en que lugar, tipo o forma se ubican las supuestas cuevas y asentamientos, realizando esta declaración de manera general, vaga e imprecisa.

De igual forma, tampoco se establecen las "supuestas" omisiones de los TdRs, ni los puntos particulares en los que debieron ser más explícitos y exhaustivos. Nuevamente, limitándose a realizar una declaración imprecisa, banal y carente de especificidad.

**Respecto a la Biodiversidad y las Áreas Protegidas.** Cuando vamos a referirnos a las afectaciones que un proyecto podría causar a la biodiversidad debemos comenzar por hacer una descripción del medio biológico en el que se desarrollará el proyecto. En tal caso, el área del proyecto ocupa suelos de superficie mayormente plana, que han estado dedicados al cultivo de caña de azúcar desde los años 40 y recientemente a la ganadería y cultivos menores, por parte de ocupantes en gran medida ilegales.

En la misma se pueden observar árboles aislados, remanentes de la vegetación que existió antes de los años 40, sin embargo la superficie de la tierra está mayormente cubierta de pasto y otras especies introducidas, incluidas especies exóticas invasoras.

El área del proyecto no es hábitat exclusivo de ninguna especie de fauna o flora endémica o nativa, no constituye ni contiene espacios o hábitats de características únicas, no hay manglares ni humedales, no es una zona boscosa, son terrenos cañeros que están a más de cuatro Kms. (4km) de distancia del perímetro del Parque Nacional los Haitises.

El PNUD no encontró elementos que vincularan al proyecto con afectaciones significativas a la biodiversidad del área del proyecto y menos a la del Parque Nacional los Haitises, ni aquellos que comprometían el abastecimiento de agua a la ciudad capital, tampoco los que ponían en riesgo la viabilidad futura de la biodiversidad; por eso sustentó su recomendación en una rara interpretación del principio precautorio y en el supuesto de que **"el análisis de flora y fauna del Parque Nacional los Haitises y zonas de operación del proyecto, no son suficientemente profundos y extensos"**.

Finalmente, respecto a **los aspectos sociales**, las consideraciones vertidas en el documento, redundan en aspectos que si bien son importantes en cuanto a la situación de la zona, muchos de ellos escapan a las obligaciones de un estudio de impacto ambiental. Así, en la pág. 52, párrafo 5, se expresa: "En este análisis se abordan varias dimensiones en torno a indicadores económicos, psicosociales y de niveles de logros alcanzables, pero no se hace un esfuerzo por articularlas y encontrar así relaciones multicausales de la situación de pobreza de la población, así como de las brechas sociales y el estado actual del territorio". Que un EsIA se adentre en tal nivel de análisis es una situación ideal, pero de ninguna manera constituye una falta o una debilidad el no hacerlo.

Por otra parte, en el informe, se incurre en la falta de dar una mayor ponderación a las informaciones recogidas de unas fuentes que a otras. En la pág. 53 la Comisión por sus visitas a nivel de campo, y por entrevistas sostenidas con agrónomos del lugar, asume que los suelos de la zona son de clase 3, considerando como severa las otras clasificaciones que aparecen en el EsIA. Si bien es cierto que en la zona en cuestión aparecen áreas cuyos suelos son de clase 3, todos los mapas de clasificación de suelos del país consideran que los de

esta zona son mayoritariamente de clase IV en adelante, lo cual hace muy difícil la agricultura. Lo que manifiesta una clara inobservancia de los realizadores del informe.

En la pág. 54 la Comisión pone en duda la validez de la vista pública referida en el EsIA, debido a las manifestaciones surgidas posteriormente. Tal aseveración es poner en entredicho la capacidad u honestidad de la SEMARENA en su rol de participante de este proceso. No se niega la posibilidad de que muchas personas cambiaran de actitud frente al proyecto, una vez este se convirtió en elemento de controversia pública, pero en estos casos casi siempre intervienen factores de distintos orígenes, que no necesariamente anulan la autenticidad de la consulta.

En la misma página del párrafo anterior, el informe considera una falta el que no se presentara un análisis riguroso sobre las calidades y capacidades humanas, tecnológicas, de infraestructura y organizativa del territorio, que puedan contribuir con el proyecto en forma sinérgica y a su vez beneficiarse de este. Más adelante del mismo párrafo se escribe que este planteamiento no necesariamente es una exigencia de un EsIA... Como se ve, se advierte la falta de obligatoriedad de considerar este análisis. En función de esto, por qué plantear como una falta, requerimientos no obligatorios, ni establecidos en la Ley?

Si seguimos analizando las consideraciones sobre los aspectos sociales vertidos en el informe de la comisión, encontraremos varios planteamientos que, como apuntásemos anteriormente, son válidos desde una perspectiva política del gobierno frente a las necesidades de una comunidad determinada, pero que escapan a los fines de un EsIA y a las atribuciones de la SEMARENA.

## CONCLUSIONES

La Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARENA) destaca que el Informe emitido por el PNUD, deja claramente establecido que el proceso para el otorgamiento de la Licencia Ambiental DEA No. 0157-09 concedida al Consorcio Minero Dominicano S. A. con el objetivo de instalar una fábrica de cemento en el distrito municipal de Gonzalo, provincia de Monte Plata, se hizo apegado a las leyes, normas y reglamentos vigentes en la República Dominicana. Dicha aseveración fue ratificada en varias ocasiones por la Señora Valerie Julliard, Representante Residente del PNUD, tanto en rueda de prensa con medios nacionales como en el video entregado en dicha ocasión.

El espíritu democrático del Gobierno Dominicano y la Secretaría, expresado en la solicitud para la evaluación técnico legal del proceso, fue que quedase claramente establecido que la Licencia de referencia se otorgó apegada al ordenamiento jurídico nacional, evidenciando ante nuestra sociedad, el hecho de que como administradores de la Ley, siempre estaremos apegados a los mejores intereses de la ciudadanía y al desarrollo sostenible del país.

Es importante hacer referencia a la interpretación que hace el PNUD del principio precautorio. Si nos amparásemos en ella, se debería negar toda solicitud de licencia o permiso ambiental sin importar la naturaleza del proyecto. Según esta, no calificarían para obtener una licencia ambiental ninguno de los proyectos Hoteleros, ni los de desarrollo turístico, no deberían transmitir las emisoras de radio ni los canales de TV, porque no sabemos cuánto nos afectan las radiaciones que emiten durante su operación, no debería existir una sola estación de venta de combustibles o de gas licuado de petróleo, porque podrían incendiarse en algún momento o sus tanques de almacenamiento dejar escapar su contenido, contaminando el ambiente, el suelo, las aguas y la salud humana. Ese no es el principio precautorio que todos conocemos.

Por tales motivos, podrán existir razones de tipo social y políticas por las que la SEMARENA asuma la recomendación del PNUD y deje sin efecto la Licencia para la construcción de la planta de cemento en ese lugar; pero el impreciso informe de esta Institución no encontró y no mostró como habían denunciado grupos opositores al proyecto, las razones de violaciones o afecciones al ambiente y muy especialmente al Parque Nacional Los Haitises, para desestimarlos.