

POLITICA AMBIENTAL:

¿DÓNDE ESTÁ EL ESTADO?

Una entrevista con Manuel Pulgar Vidal, Presidente Ejecutivo de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

-¿Existe desde el Estado una política ambiental?

-Yo no creo que exista una política ambiental. Hay elementos que podrían ser la base para armar una política ambiental. ¿Qué tanto participa el ciudadano? Muy poco. Porque no existe los elementos para que participe. No está regulado el acceso a la información en temas ambientales. La consulta no es un prerrequisito para hacer una evaluación de impacto ambiental. Todo eso te puede llevar a concluir que no existe una política ambiental. Existen elementos para construir una política, pero ésta no existe.

-¿Cuál es la función del Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAM)?

-Se crea en el año 94. Es un organismo que desde su origen tiene una serie de debilidades. No tiene peso político, es un organismo que no tiene una jerarquía importante en el Estado; depende de la Presidencia del Consejo de Ministros, pero no tiene presencia en el Consejo de Ministros. Tiene facultades muy mal precisadas. Por ejemplo, en la evaluación del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) no es la autoridad que administra el sistema sino la que establece criterios generales para el EIA. Si tú te pones a evaluar qué significa eso, no significa nada. Tiene funciones normativas muy limitadas.

-¿Qué participación tuvieron las empresas mineras en la elaboración del Código?

-El Código del Medio Ambiente se aprueba en setiembre del 90. El sector minero siempre reclamó no haber tenido la suficiente participación. Más bien la participación del sector minero fue orientada a cuestionar la norma. Y es el sector minero, a través de Confiep, el que genera una propuesta de modificación mediante decretos legislativos de fomento a la inversión y en algunos casos desnaturaliza la norma, en el año 91. Se desnaturaliza en tres aspectos. Primero, el Código había establecido la creación de un

sistema nacional ambiental y esta norma se deroga. Y alternativamente se dice que las autoridades ambientales iban a ser las autoridades sectoriales que regularan la actividad. En otras palabras, es el Ministerio de Energía y Minas el que ejerce funciones ambientales sobre su sector. Lo que es en sí malo, porque las autoridades sectoriales tiene un objetivo distinto. Debería existir una autoridad mayor transectorial. El segundo es el tema de la evaluación del impacto ambiental. La evaluación debe ser transectorial, pero nuevamente en estos decretos de fomento a la inversión se señala que cada sector establecerá, en función del riesgo ambiental, si requieren o no un EIA. Pero para la exploración minera, no se exige un EIA sino algo distinto, que es como un estudio pero que no cumple los requisitos del EIA.

La tercera es que el Código hacía referencias a la contaminación, pero no establecía límites permisibles. No todas las actividades productivas tienen los límites máximos permisibles en regla. O estos límites no han tenido como referencia un estándar de calidad ambiental para ser establecidos. Entonces, la población no confía en que esos límites sean adecuados para proteger su salud. Esas fueron las modificaciones del Código del año 92. Como se le dio a los sectores la capacidad de regular las cuestiones ambientales en su sector, el MEM empezó a regular su propia actividad y estableció dos obligaciones: Estudios de Impacto Ambiental (para las empresas nuevas) y Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (para las que ya operaban).

-¿En qué consiste el Estudio de Impacto Ambiental?

- Lamentablemente, el EIA es un estudio que carece de una serie de elementos necesarios para que se convierta en un estudio sólido. ¿Por qué? Porque en el sector Energía y Minas sólo se regula una etapa de lo que se llama un proceso de evaluación de impacto ambiental, que es el estudio. Pero como parte de este proceso debería haber otras etapas: de identificación, de calificación por la autoridad, de preparación del estudio y mecanismos de consulta con las poblaciones. Seguidamente el EIA, y luego la fiscalización y seguimiento del estudio. Lamentablemente, en el sector lo que está regulado es esa tercera etapa, pero las otras son muy débiles. El EIA no cumple su cometido porque lo hace una empresa de consultoría, lo somete a la aprobación de la autoridad y antes de que ésta lo apruebe, recién se consulta a las poblaciones. Además, debería existir una iniciativa para fortalecer la capacidad que tienen las poblaciones de analizar y opinar sobre el EIA.

-¿Qué consecuencias económicas y sociales puede traer el desplazamiento de población?

- Históricamente, el tema social ha sido materia de conflicto. Lo que pasa es que hoy en día la población está bastante mejor organizada para reclamar el cumplimiento de lo que considera son sus derechos. Estos reclamos sociales han venido dándose históricamente. Primera situación: modificación de la Constitución. La Constitución del 79 establecía que las tierras de las comunidades, y se refería a las campesinas y nativas, no podían ser vendidas ni embargadas, y no podía nadie adquirirlas por prescripción. Ésa era la garantía a la intangibilidad de la tierra. La Constitución del 93, con una concepción liberal, elimina las dos primeras y mediatiza la tercera. Es decir, la comunidad puede vender su tierra o su tierra puede ser embargada frente a un crédito no pagado y puede ser adquirida por prescripción. Esto ha llevado a un cambio sustancial, porque si bien es cierto que con la Constitución del 79 el problema era la servidumbre, con la Constitución del 93 el problema es que la comunidad pierde la tierra en forma definitiva, porque la empresa minera la está comprando. Y eso de hecho tiene un impacto en lo social, porque ¿cuál es el elemento articulador fundamental de una comunidad? Es el lenguaje, son las costumbres, pero es también la tierra. Esa es una fuente de conflicto. Entonces la modificación de la Constitución ha sido una fuente de conflicto.

-¿Este cambio en la Constitución obedece a una presión por parte del sector minero?

-Obedece a una concepción liberal, donde el Estado le dio énfasis al crecimiento económico, desconociendo las otras variables de lo que es la sostenibilidad: la protección ambiental y la equidad o justicia social. La Constitución del 93 es expresión de una política de desarrollo orientada al crecimiento económico, que tuvo un gran impacto negativo en lo social y lo ambiental. Es el reflejo de una corriente ideológica de libre mercado, de libre iniciativa privada.

-Lo asociaba con el ingreso de inversión en gran minería y el cambio de la Constitución en el 93.

-Desconozco si hubo presión; simplemente creo que fue una concepción del Estado de manera extremadamente liberal, que no tuvo en consideración los otros elementos. El problema con la Constitución del 79 era la servidumbre, que era un procedimiento

que de manera velada significaba una expropiación de la tierra. Con la Constitución del 79 o del 93, el problema ha radicado en el acceso a la tierra. Hay una diferencia entre el derecho que tiene la comunidad de hipotecar una tierra, que es sobre la superficie, y el derecho que tiene el Estado en el subsuelo. De hecho, el que quiere realizar una actividad en el subsuelo, tiene que hacerlo a partir de la superficie, no hay otra forma de acceder a éste. La pregunta es cómo se debe hacer esto. ¿Debería ser una servidumbre minera? Mi respuesta es no. Se debe buscar un procedimiento que promueva la negociación entre las partes, que reconozca el derecho que tienen las comunidades sobre las tierras, que reconozca además un derecho de mejora a la comunidad por estar asentado sobre un área que tiene cierta riqueza. Que además se dé una reubicación en mejores términos que los actuales.

-¿Cuál es la lógica de las empresas mineras? ¿Para ellas el Código es una molestia, un obstáculo?

-El Código no puede ser un obstáculo, porque es una norma de principios, de derechos y obligaciones. Primero hay que reconocer que en este conflicto hay tres partes: comunidad, empresa, Estado. Y hay una serie de debilidades, por ejemplo, en el Estado. Yo creo que los empresarios mineros consideran un problema el tener que asumir algunas cuestiones que le corresponden al Estado. El Estado ausente está siendo germen de muchos conflictos entre empresas y comunidad. Porque la comunidad reclama a quien tiene al frente, que es la empresa, no al Estado. Desde el punto de vista de la empresa, ha habido casos de empresas que actuando con mucha arbitrariedad, han accedido a la tierra en condiciones muy poco justas para las comunidades. Por ejemplo, las primeras compras de tierra para la mina Yanacocha, que generó un conflicto posterior donde la compañía tuvo que compensar nuevamente a esas poblaciones que fueron reubicadas. Eso fue por haber actuado con demasiada arbitrariedad en el acceso a la tierra. Pero también se da el otro extremo, que no se debe tratar de generalizar. Y es que la empresa desarrolle una actitud paternalista frente a las comunidades. Que sea tal su asistencialismo que convierta a la comunidad en dependiente de la empresa. Las empresas deben orientarse a lo que se denomina acciones de responsabilidad social y a generar desarrollo local sostenible. Pero no pueden ser acciones impuestas. Y en eso muchas veces las empresas se equivocan.

-Un caso de grave conflicto es Tambogrande, un valle muy fértil. ¿Qué consecuencias traería la presencia de la inversión minera?

- El problema de Tambogrande es el problema de un Estado confuso, que te da señales contradictorias. Tambogrande es una irrigación que ha contado con todo el apoyo del Estado, porque tenía interés en ese valle. Esa es una primera mala señal del Estado. No es capaz de explicar por qué deja de lado 40 o 50 años de desarrollo agrícola en una zona para decir ahora vamos a promover minería. La minería en el Perú es una actividad ancestral y las normas ambientales tienen 7 u 8 años; la desconfianza de las comunidades frente a la minería es altísima y eso no se rompe así nomás. Aunque haya la norma ambiental más brillante, hay una relación de desconfianza comunidad-empresa minera porque antes nadie regulaba. A través de un procedimiento de servidumbre tomaban la tierra y no tenían ninguna obligación ambiental que cumplir.

-Pienso que este tema de contaminación ambiental es fruto de la presión mundial, que el tema nos viene desde afuera.

-Hay en el mundo una fuerte presión para que la minería cumpla con exigencias ambientales y esto se da a distintos niveles. A niveles de organismos multilaterales de crédito, como el Banco Mundial o el BID, que establecen el cumplimiento de ciertas exigencias ambientales. Pero no sólo a ese nivel, la banca privada también. Hay un proyecto del propio sector minero, que se llama el Mining Mineral Sustainable Development (MMSD), cuyo objetivo es definir prácticas que orienten la actividad minera hacia la sostenibilidad. La tendencia es que la minería se realice de una manera ambientalmente adecuada y lo que se está discutiendo en el mundo es si hay manera de orientar la minería hacia la sostenibilidad. Hay algunas organizaciones que cuestionan que la minería pueda ser sostenible. Señalan que minería sostenible equivale a hacer menos minería. Yo pienso que minería sostenible es la que integra adecuadamente y con firmeza los elementos de protección ambiental, equidad y justicia social. Si no integra esos elementos, no podemos hablar de minería sostenible.

-¿Y qué esperas del nuevo gobierno? Kuczynski ha sido ministro de Energía y Minas, ¿no?

-Lamentablemente, creo que Kuczynski no es la mejor referencia en el mundo minero porque él en su momento fue altamente

criticado por una minería que fue muy mercantilista y por la creación de los FOCOMIS (Fondos de Consolidación Minera), que nadie pagó. Si tú lees los libros de Malpica sobre Focomis, vas a encontrar el cuestionamiento que generó la creación de estos fondos. Además, fue plata que no se utilizó para la minería, sino que fue dinero que se llevó al exterior por intereses personales y que finalmente nunca se pagó al Banco Minero. Todo este fracaso de la gestión de bancos como el Minero se debió a una política mercantilista en la cual se dio dinero que no sirvió para los fines que se había otorgado. Y eso sucedió siendo Kuczynski ministro de Energía y Minas.