



El paquete de leyes y propuestas elaborado por el equipo de Ricardo Giesecke se fueron con él del MINAM
(Foto: Andina / Norman Córdova)

En ambiente, el sentido común

HUGO CABIESES*

Las circunstancias sociales y políticas del país durante 2010-2011, con una campaña electoral en la que se enfrentaban dos formas de hacer política y varios candidatos que buscaban continuar con el modelo extractivista depredador en la Amazonía, me llevaron a participar a favor del Programa de La Gran Transformación y del candidato presidencial Ollanta Humala Tasso.

La tarea en ese momento era ganar a los pueblos indígenas, los colonos ribereños, los bosqueños, los campesinos, los agricultores, los pobladores de ciudades y los sectores medios para enfrentar electoralmente a los candidatos de la continuidad, representados por la tradicional derecha peruana y los rezagos del fujimontesinismo autoritario, genocida y ladrón.

El candidato Ollanta Humala ganó la primera vuelta electoral realizada el 10 de abril: obtuvo 32% de la votación nacional —más de cuatro millones y medio de votos— con el Programa de La Gran Transformación,¹ teniendo que deslindar en una segunda vuelta con la candidata del fujimontesinismo, que quedó en segundo lugar con un poco más de tres millones de votos (23%).

En su marcha hacia la segunda vuelta electoral, el candidato Humala tuvo que

negociar con algunos sectores democráticos una Hoja de Ruta:² reafirmó algunos aspectos del anterior programa y se comprometió básicamente en temas de políticas sociales, macroeconomía, crecimiento inclusivo, políticas tributaria, de energía, regulación, empleo de calidad, derechos laborales y por un Estado más seguro, eficiente, transparente y descentralizado. Con ello, y el apoyo que recibí de sectores de la derecha democrática y antifujimorista, incluyendo millones de jóvenes que dudaban debido a la satanización de que había sido objeto el candidato, pudo sumar 20% de votos más, ganando las elecciones generales el 5 de junio con el 51,4%, casi ocho millones de votos.

LLAMADO PARA EL MINAM

Tras el triunfo electoral, se instalaron las comisiones de transferencia y fui convocado para presidir la encargada de transferir la Comisión para el Desarrollo y Vida Sin Drogas (DEVIDA), así como a formar parte de la del Ministerio del Ambiente (MINAM). Por lo anterior, fui llamado por el nuevo ministro del Ambiente, Ing. Ricardo Giesecke, para acompañarlo en el MINAM como Viceministro de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales.

Es importante señalar que, en lo que atañe al tema y sector ambiental, la Hoja de Ruta no difería del Programa de La Gran Transformación sino que reafirmaba lo comprometido en la primera vuelta electoral. La Hoja de Ruta sostiene que “la transformación que el país requiere se hará de manera gradual y persistente en el marco del Estado de derecho, el respeto absoluto a la división de poderes del Estado,

* Economista peruano. Coordinador del Área de Desarrollo Sostenible, Cambio Climático y Derechos Indígenas del Centro de Investigación Drogas y Derechos Humanos. Ex viceministro de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales del Ministerio del Ambiente.

1 Véase el Programa de La Gran Transformación en: <http://cxc.org.pe/docs/documentos/plan-de-gobierno_gana-peru_2011-2016.pdf>.

2 La Hoja de Ruta puede verse en: <http://cxc.org.pe/docs/documentos/hoja-de-ruta_gana-peru_2011.pdf>.

honrando todos los compromisos del Estado, y restableciendo el principio de la ética pública, combatiendo la corrupción y el despilfarro del dinero del Estado”, y luego establece que las “propuestas de política constituyen algunos de los lineamientos de base para la constitución de un Gobierno de Concertación Nacional”.

LO PROMETIDO ES DEUDA

Con respecto a las propuestas de Gana Perú de febrero de 2011 presentadas al Jurado Nacional de Elecciones, lo planteado y lo que se hizo o no fue lo siguiente:³

(i) Se propuso la *creación de la Defensoría del Medio Ambiente. Esta debe tener autonomía administrativa y económica. Su ámbito debe ser tanto las zonas urbanas como las no urbanas*. No se ha creado, pero se dejaron sentadas las bases para hacerlo.

(ii) Se propuso la *participación de las comunidades y poblados en la evaluación de los daños ambientales*. Se promovió la promulgación de la Ley de Consulta previa, aprobada por unanimidad en el Congreso de la República el 20 de agosto de 2011, y las puertas del MINAM estuvieron abiertas para los líderes de los pueblos indígenas andinos y amazónicos. Asimismo, el ministro, los dos viceministros, los directores generales y técnicos viajamos a las diversas zonas para dialogar con las poblaciones locales y sus líderes.

(iii) Se propuso la *creación de oficinas especializadas, ya sea forestales, mineras, petroleras, urbanas*. Este era uno de los ejes de nuestra propuesta: completar el MINAM, que nació en 2008 sin una pierna (agua), con un tercio de la otra (bosques) y sin un

brazo (los estudios de impacto ambiental [EIA] repartidos entre catorce sectores). El esquema no llegó a completarse: el agua y los bosques continúan en el MINAG, mientras los EIA siguen en cada sector. La actual administración de Manuel Pulgar-Vidal no quiso o no pudo comprarse este pleito, lo que se puede revertir creando el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), hoy en discusión.⁴

(iv) Se prometió la *dación de un Reglamento de Sanciones por Daño Ambiental que especifique los delitos ambientales y la magnitud de la sanción*. Buscamos fortalecer y dar otra dirección y peso específico a la Oficina de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), pero no lo logramos. Fuimos boicoteados desde Palacio de Gobierno: Ollanta Humala aprobó el cambio de director —un marino que venía del gobierno anterior— quince días antes de que se produjera la crisis y saliera el Gabinete Lerner y Giesecke.

LA COMISIÓN DE TRANSFERENCIA

En la exposición que hiciera Ricardo Giesecke en el local del PNUD a fines de junio de 2011, antes de ser invitado por Ollanta Humala para asumir el cargo de ministro, propuso nueve temas para ser abordados por el equipo que se encargara del MINAM.

3 Para esa fecha todavía no estaba listo el programa de La Gran Transformación.

4 Véase la crónica de Paola Ugaz en *La República* del 30 de agosto (<http://www.larepublica.pe/30-08-2012/el-nacimiento-del-senace-o-de-como-pasaron-los-eia-ser-revisados-por-el-minam>).



La depredación y el tráfico ilegal de madera son algunos de los problemas que el MINAM no puede enfrentar por falta de voluntad o cálculo político.

En primer lugar, una parte del diagnóstico era que: *la enorme mayoría de los conflictos activos y latentes están catalogados como “conflictos socio-ambientales”, y a la base de estos se encuentra la demora en la promulgación de la Ley de la Consulta Previa,*

la misma que ya había sido aprobada por el actual Congreso. Su promulgación podría ser inmediata, lo que contribuiría a generar un clima de menores tensiones socio-ambientales. Al respecto, luego de un intenso trabajo de cabildeo en el Congreso, tarea que



El gobierno gringo, representado por la embajadora Rose M. Likins, es un poderoso agente que presiona al gobierno para que continúe con el modelo extractivista depredador de los últimos años. (Foto: Andina / Jhony Laurente)

Giesecke nos encargó a José de Echave y a mí en estrecha coordinación con la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), logramos aprobar por unanimidad la Ley que había sido consensuada en mayo de 2010 y que Alan García había objetado con ocho observaciones. La Ley fue aprobada el 20 de agosto de 2011 y promulgada por el presidente Ollanta Humala el 6 de septiembre desde Bagua.

Un segundo asunto importante era: *integrar al MINAM la totalidad del tema forestal, especialmente el SERFOR, que en la actualidad está incluido dentro de la normatividad del sector Agricultura (MINAG).* Luego de algunas escaramuzas en diversas reuniones y de pleitos mediáticos entre los ministros del MINAM y el MINAG, no logramos este cometido y 54 millones

de hectáreas de bosques —de un total de 74 millones— siguen estando bajo la rectoría del MINAG, en concreto bajo la Dirección General de Flora y Fauna Silvestre (DGFFS). Como es conocido, los ministerios de Agricultura de cualquier parte del mundo son enemigos de los bosques y su fauna, ya que para hacer agricultura o ganadería hay que tumbárselos previamente para “hacer chacra”.

Un tercer tema relacionado con el anterior era que: *no se debe promulgar la Ley Forestal y de Fauna Silvestre aprobada por el actual Congreso sino someterla a una profunda revisión, entre otras razones porque no habría sido objeto de una real consulta previa, al menos en la percepción de muchas de las entidades y organizaciones de las poblaciones originarias de la selva, lo que podría constituir el caldo de*

cultivo de una protesta generalizada similar a la del conflicto ocurrido en Bagua en abril de 2009. No logramos derogar la Ley. Fue promulgada el 21 de julio de 2012, antes de la juramentación del nuevo gobierno.

Una vez instalados en el MINAM, vino una fuerte presión por parte de la “mafia maderera” enquistada en el MINAG y se registraron grescas con la Embajada de los Estados Unidos y el Servicio Forestal (USFS) de ese país por la opinión del ministro Giesecke y el MINAM. En una visita “de cortesía” a los pocos días de asumir el cargo, Giesecke le dijo a la embajadora Rose Likins: “La Ley Forestal y de Fauna Silvestre es una sopa con todos los ingredientes para producir un nuevo baguazo en el país”. La Embajadora trató de convencer al Ministro de que la mencionada Ley había sido debidamente discutida con los pueblos indígenas, y que su país había invertido casi un millón de dólares a través de ONG amigas para que el proceso se hiciera participativamente. Giesecke le mostró a la Embajadora varias decenas de cartas de organizaciones indígenas y alcaldías locales, principalmente de la Amazonía, diciendo lo contrario. Unos días después me visitaron tres funcionarios de USAID para “ablandarme”, y lo mismo intentaron hacer con José de Echave, el otro viceministro. Obviamente no lo lograron. Procedimos a elaborar un documento para derogar la Ley, asunto que no pasó a las “altas esferas” de la PCM y Palacio por oposición del entonces ministro de Agricultura, Miguel Caillaux.

El cuarto tema clave era: *integrar en el MINAM la totalidad del tema del AGUA. Como específicamente señala la Ley de creación*

del Ministerio del Ambiente, la Autoridad Nacional del Agua, ANA, debe quedar adscrita al MINAM y no como en la actualidad que está dentro del normatividad del sector Agricultura. No logramos este objetivo. El MINAG se opuso, en coordinación con o por presión de la mafia aprista enquistada en las juntas de regantes y el Ministerio de Economía y Finanzas - MEF (Luis Miguel Castilla & Cía), que estaba en desacuerdo con derogar la Ley para proteger los intereses de los empresarios agrícolas beneficiados con el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. La ANA sigue estando adscrita al MINAG y no parece haber mucha voluntad de cambio al respecto.

Un quinto punto era: *integrar a todas las actuales autoridades ambientales sectoriales (direcciones generales de Asuntos Ambientales, de Energía, de Minas, de Agricultura, de Transportes, de Salud, etc.) en una sola Autoridad Nacional Ambiental, es decir, en el MINAM. Este objetivo tampoco se logró por la oposición de los sectores ministeriales que se sintieron vulnerados en sus feudos, especialmente el Ministerio de Energía y Minas y el de Producción. Con ello, el muñeco del MINAM quedó incompleto: sin bosques, sin agua y sin la rectoría de los estudios de impacto ambiental.*

Un sexto punto fue: *se debe llevar a cabo una profunda reorganización y rediseño del sistema nacional de fiscalización ambiental vigente. Se comenzó a trabajar internamente y cuando estábamos por impulsar el proceso mediante un paquete de leyes, vino la crisis del Gabinete Lerner y todo se paralizó. Hasta ahora, el ministro Pulgar-Vidal no le ha dado continuidad y al parecer no le interesa hacerlo.*



Conflictos sociales como los de Conga o Espinar aumentarán y seguirán dejando muertos en el camino si es que el MINAM no tiene todas las atribuciones para resolverlos. (Foto: Caretas)

El séptimo punto fue: *modificar la Ley General de Residuos Sólidos para adecuar su aplicación y cumplimiento en todas las ciudades del país.* No lo logramos. Y Pulgar-Vidal tampoco ha mostrado interés en hacerlo.

En octavo lugar se propuso: *priorizar los procesos de ordenamiento territorial promulgando el dispositivo legal respectivo.* Se avanzó en la elaboración de una Ley de Bases, para lo que se contrató una consultoría. El proyecto de ley fue consensuado con la Secretaría de Descentralización de la PCM (Manuel Dammert), el CEPLAN (Germán Alarco) y el Congreso de la República. Asimismo, se apoyó los procesos de zonificación ecológica-económica (ZEE) y ordenamiento territorial (OT) en varias regiones y gobiernos locales.

Como todo proceso de OT depende del viceministerio en ese momento a mi

cargo, con fecha 4 de noviembre de 2011 promulgué la resolución viceministerial 005-2011-VMDERN-MINAM declarando viable el proceso de ZEE en Cajamarca, el cual había sido realizado de manera ampliamente participativa desde la gestión anterior. Explícitamente, la resolución decía: "Para el inicio del Plan de Ordenamiento Territorial, el Gobierno Regional de Cajamarca dispondrá el levantamiento de las observaciones formuladas por este Ministerio, a través de su órgano competente". No obstante, hasta el momento el ministro Pulgar-Vidal no le ha dado prioridad a este tema.

El noveno y último tema fue: *la creación de una oficina de proyectos para descentralizar hacia las regiones la cooperación internacional en temas ambientales (más de US\$350 millones para el período 2011-2016).* No se

concretó por falta de apoyo de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) del MEF, y en las fuentes de cooperación se chocó con el BID, la CAF y el Banco Mundial, además de USAID, que buscaron seguir imponiendo sus criterios y metodologías. Al parecer, el ministro Pulgar-Vidal se ha allanado a tales procedimientos.

DE RETROCESOS Y SENTIDO COMÚN

Sin duda, la lista de retrocesos que pueden elaborar los deprimidos y frustrados con la gran continuidad⁵—hay muchos, sobre todo entre los izquierdistas desplazados y sectores sociales en provincias— es bastante más larga. El sentido común mediático nos dice que la DBA, aprista, militarista y fujimorista ya ha retomado el poder en el Perú.

A pesar de todo, no me encuentro aún entre esos deprimidos y creo que el presidente Ollanta Humala y una parte de su entorno se darán cuenta más temprano que tarde de algo basado en nuestra historia, muy sencillo y de sentido común: con la DBA y sus megainversiones que depredan recursos naturales no podrá garantizar agua, alimentos, biodiversidad, control territorial, base social, seguridad humana y gobernabilidad para encarar los fuertes impactos que la crisis sistémica internacional está teniendo y tendrá sobre el Perú, así como tampoco una emergencia fronteriza que venga desde el sur.

5 Véase Toche, Eduardo, comp., *Perú Hoy. La gran continuidad*. Lima: **desco**, 2012.

6 Véase <<http://www.revistadeele.com/ideele/content/en-temas-ambientales-puro-floro-y-cero-balas-%C2%BFo-solo-balas>>.2

Como comenta Carlos Tapia, el Presidente no ha tenido “escuela de Estado Mayor”, por lo tanto, su pensamiento estratégico es limitado, práctico, no programático sino pragmático. Oportuno, no oportunista. Pragmatismo propio de un soldado que ha llevado cursos de comando y se preocupa por su tropa. Pero debe tener en cuenta tres asuntos importantes, pues no bastan audacia, valentía y armas en buen estado: (i) abastecimiento de agua, ya que sin ella sus soldados empezarán a morir en siete días; (ii) garantizar alimentos, debido a que su tropa no aguantará más de treinta días sin comer; y (iii) control de territorio en el que opera. Ninguno de estos tres asuntos puede ser garantizado por el modelo extractivo minero-exportador, con inclusión social o sin ella.

Pienso que no debemos desaprovechar los espacios de sentido común y luchar desde dentro del Estado, pero también presionando desde fuera del gobierno con las organizaciones indígenas, movimientos sociales, sociedad civil, ONG y académicos.

El sentido común nos dice que la *Pachamama* (tierra, bosques y biodiversidad), la *Yacumama* (anaconda que cuida los ríos), la *Cochamama* (lagunas y bofedales) y la *Jatuncochamama* (el mar) seguirán molestas y agresivas con los seres humanos y sus culturas, en momentos en los que nos amenazan una Niña (frío) fuerte y un Niño (cálido) impredecible por el cambio climático. Esperamos que en temas ambientales, tal como he escrito en otro lugar,⁶ el país deje de ser puro floro y demasiadas balas. ■