



Minería informal: lo feo, lo malo y nada bueno. Chinos mañosos y peruanos depredadores destrazan el territorio patrio. (Foto: actualidadambiental.pe)

Avances y retrocesos de la gestión ambiental

CÉSAR GAMBOA*

Transcurridos dos años del gobierno de Ollanta Humala, es posible apreciar varios cambios en la gestión ambiental y social de las inversiones. La disyuntiva de si estamos ante un continuismo o un cambio radical en lo que respecta a ir a los temas de fondo parece ya haberse definido por la primera opción, no sin antes plantearse tensiones permanentes y campos de lucha, metro a metro, en materias como el ordenamiento territorial, las áreas protegidas y los hidrocarburos, la minería ilegal,¹ la fiscalización y la contaminación ambiental, entre otros. Lo cierto es que en la actual gestión gubernamental se percibe una mayor preocupación por el impacto social de las inversiones extractivas, energéticas o de infraestructura que en las precedentes.

Hay un cambio de conducta que deja un margen de negociación con diversos actores por la mejora de sus intereses y asegurar sus expectativas en la gestión de los recursos naturales. Sin embargo, debemos reconocer que estamos en una pugna de visiones e intereses. Y el contexto justificará más cambios, avances y retrocesos.

Así, si analizamos solo los decretos supremos 054-2013-PCM y 060-2013-PCM,

* Abogado y Director Ejecutivo de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR.

1 Tómese en cuenta que en las últimas semanas se han producido críticas por las facilidades brindadas a los mineros informales para cumplir los requerimientos legales y ambientales para su formalización. Aunque el tema de fondo es cómo responderá la administración pública para que se lleve a cabo este proceso. En el caso ambiental, si el MINEM, la ANA y el MINAM podrán resolver los miles de pedidos de aprobación de Instrumentos de Gestión Ambiental Correctivo en el corto tiempo planteado. Véase avances y retrocesos en <<http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/varios/2013/Informe-N-001-2013-DP-AMASPP-MA.pdf>>, y recientes críticas de la sociedad civil en <<http://www.actualidadambiental.pe/?p=20063>>.

recientemente publicados, tratar de justificar que son la solución a la crisis económica (al reducir el trámite con una aprobación “fast track” del estudio de impacto ambiental - EIA tendríamos rápidamente esas inversiones y sus beneficios), con el consiguiente debilitamiento del filtro de la evaluación del EIA, no hace más que traer dudas sobre si se tiene claro cuáles son los problemas de fondo para atraer inversiones y si estamos interesados en resolverlos.

CONTINUACIÓN DEL MODELO PRIMARIO EXPORTADOR: DEL GUANO AL ORO

En julio pasado tuvimos la oportunidad de participar en una reunión en la que el economista peruano Óscar Ugarteche hizo algunas reflexiones sobre los problemas de la economía global y los signos de una recesión de los mercados. Lo que se pinta es sombrío: cada vez somos menos eficientes en nuestra forma de vivir y la naturaleza, así como la desigualdad, nos muestran que la idea de “progreso” es debatible. Como no se avizora una revolución industrial o tecnológica para cambiar nuestra matriz energética y nuestro patrón de consumo, la peor suerte la llevarán los países primario-exportadores.

La concentración del ingreso por parte de Estados Unidos de Norteamérica tiene una serie de consecuencias (elevación de la tasa de interés, caída de los precios de los minerales, desaceleración de las economías, menor gasto público, etc.) que impactarán en la economía peruana y en su política pública. Lamentablemente, el Perú no está preparado para tales cambios (no diversificó su economía dependiente de la extracción de minerales) y le toca enfrentar un futuro complicado si no logra sobrevivir a la dependencia del “guano moderno”.



Lote 88 ¿Te suena? Cusco. Lejos del estadio de Espinar. Territorio ancho, ajeno, cobija a las comunidades Nahua y Nantis. (Foto: semanarioelpoder.com)

Frente a ello, el gobierno se ha propuesto aplicar una serie de medidas que no atacan el problema de fondo (diversificar la economía), sino, más bien, buscan que el país “sea atractivo” a la inversión extranjera directa mediante la reducción de costos (ambientales, sociales, laborales) a la ya fuerte inversión y dándole la tan ansiada “confianza” que requiere para seguir invirtiendo. El hecho es que con una campaña mediática² se ha conseguido dar confianza con el discurso dogmático de que el mercado lo puede todo y que somos capaces de enfrentar lo que se viene.

Sin embargo, el trasladar el costo ambiental y social del inversionista al funcionario (responsabilidad administrativa por cualquier demora en la evaluación ambiental); al patrimonio cultural y

arqueológico (silencio positivo administrativo para los certificados de inexistencia de restos arqueológicos); y finalmente a

2 En menos de quince días, durante el mes de mayo se produjo una campaña mediática para la reforma de los procedimientos de evaluación ambiental y otros trámites de los cuales depende la autorización final para la realización de inversiones públicas y privadas. Véase “Kuczynski: Existen expectativas negativas sobre nuestra economía” (19 de mayo) en: <<http://elcomercio.pe/economia/1578575/noticia-kuczynski-existen-expectativas-negativas-sobre-nuestra-economia>>; “Credicorp ve señales de enfriamiento de la economía peruana” (20 de mayo) en: <<http://gestion.pe/economia/credicorp-ve-senales-enfriamiento-economia-peruana-2066533>>; “Presidente del BCR: Economía podría desacelerarse a 5,9% el 2013 (20 de mayo) en: <http://www.rpp.com.pe/2013-05-20-presidente-del-bcr-economia-podria-desacelerarse-a-5-9-el-2013-noticia_596439.html>; “Ollanta: Gobierno declara como prioridad agilización de la inversión” (26 de mayo) en: <<http://diario16.pe/noticia/28371-gobierno-declara-como-prioridad-agilizacion-de-la-inversion>>.

la naturaleza (generando incertidumbre si realmente se reducen los impactos ambientales y sociales), no necesariamente asegurará las inversiones porque estas medidas, junto con otras (mayor flexibilización laboral en los sectores público y privado), pueden traer mayores conflictos sociales y ambientales, desconfianza en la población, mayor riesgo ambiental y una inestabilidad política que impida acentuar inversiones a largo plazo. El miedo rentista y cortoplacista se impone a una visión de futuro sobre el modelo de desarrollo peruano; el discurso dogmático engeguece al Perú.

HUAQUEROS DEL SIGLO XXI: AUMENTANDO EL RIESGO DEL PATRIMONIO ARQUEOLÓGICO

Más que promover el desarrollo, las medidas adoptadas están dirigidas a generar confianza en el sector privado. A las limitaciones impuestas a la implementación de la consulta previa, podemos añadir la falta de garantías para proteger el patrimonio cultural de la Nación, así como la puesta en riesgo de la calidad de aprobación de los EIA para las inversiones.

En el caso del D.S. 054-2003-PCM,³ los cambios producidos con respecto a las exigencias para minimizar el posible

impacto al patrimonio cultural y arqueológico de un país como el nuestro, rico en historia y en diversidad de culturas, sin un registro nacional de restos arqueológicos o sin la capacidad de identificar muchos de ellos en el territorio —solo 10% está inventariado, se afirma—; es decir, sin ninguna capacidad para garantizar nuestro patrimonio antes que se realicen una serie de inversiones que pueden menoscabarlo, es probable que aumente el riesgo y el impacto contra este en los próximos meses.

De acuerdo con la mencionada norma —que por cierto no es nueva pues el gobierno anterior intentó aplicarla, resultando ineficaz—, el Ministerio de Cultura tiene veinte días hábiles (un mes) para emitir el Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA); si no tiene la capacidad para hacerlo en dicho plazo, se aplica el silencio positivo administrativo (art. 2.1). El tema medular tiene dos dimensiones, una de forma y otra de fondo. Primero, desde un punto de vista jurídico se vulnera los principios de defensa y protección del patrimonio cultural (art. 21 de la Constitución de 1993, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, así como tratados internacionales de la materia); y segundo, la autoridad ha hecho una ponderación de riesgos y considera que se puede asumir más riesgos de impacto a nuestro patrimonio cultural (menos importante) para facilitar la inversión (más importante). A pedido del Ministerio de Economía y Finanzas, el año 2010 se realizó un estudio que concluía que del total de CIRA emitidos, 8% demoró menos de un mes y 85% tomó aproximadamente menos de un año.⁴ Ante la falta de recursos

3 D.S. 054-2003-PCM que “Aprueba disposiciones especiales para la ejecución de procedimientos administrativos”, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 16 de mayo de 2013.

4 Véase Informe Final Intervención Pública Evaluada: Protección del Patrimonio Arqueológico Inmueble, Pliego Ministerio de Cultura, elaborado por Miguel Jaramillo Bahamonde, Elizabeth Enríquez, Paula Neira en marzo de 2011. En: <http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/ppr/eval_indep/2010_informe_final_DA_INC.pdf>.-



Ido Iván Lanegra, la interculturalidad es un asunto complicado de administrar desde el Ministerio de Cultura. (Foto: cultura.gob.pe)

administrativos y logísticos, el estudio señala como necesario y natural que la “obtención del CIRA se traslade de la etapa de inversión a pre-inversión” para la inversión pública, y en el caso de la inversión privada, consideramos, hubiera sido recomendable pasarlo al procedimiento del EIA. No se ha comprendido que para reducir los tiempos de evaluación ambiental, social y cultural de las inversiones es una condición sine qua non fortalecer con recursos humanos, técnicos y administrativos a la burocracia estatal encargada.⁵

Tantos años nos opusimos a los “huaqueros” depredadores de nuestro patrimonio cultural, y ahora, con la justificación de acelerar la economía trasladando esta responsabilidad al inversionista, sin garantizar nuestra capacidad de monitoreo o fiscalización, lo único que aseguramos,

más que alguien se apropie de estos restos, es que desaparezcan.

BALANCE AMBIENTAL

La actual autoridad en materia ambiental ha logrado avances en la legislación del rubro que aún no se plasman en la realidad. La solución de conflictos socio-ambientales ha pasado por esta gestión (desde Conga⁶ a Espinar⁷); se

5 *Ibíd.* pp. 123-4.

6 Para un análisis más profundo sobre Conga y sus efectos políticos en la gestión ambiental y social de las inversiones, véase De Echave, José y Alejandro Diez, *Más allá de Conga*, Lima: RED GE, 2013, en: <http://www.redge.org.pe/sites/default/files/Mas%20alla%20del%20Conga_WEB_low.pdf>.

7 El informe final de la Mesa de Diálogo de Espinar fue aprobado recientemente y plantea soluciones a los problemas de contaminación de tierras y aguas, así como a los conflictos entre la población

han asumido compromisos de gestión ambiental en el Informe de la Comisión

local y la empresa minera. Véase <http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2655:secretaria-tecnica-aprueba-informe-final-de-la-mesa-de-dialogo-de-espinar&catid=1:noticias&Itemid=21>.

- 8 Comisión Multisectorial (R.S. 189-2012-PCM) encargada de diseñar y elaborar las propuestas normativas y políticas orientadas a la mejora de las condiciones ambientales y sociales bajo las que se desarrollan las actividades económicas, especialmente las industrias extractivas. Véase el informe en <http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2323:ejes-estrategicos-de-la-gestion-ambiental&catid=1:noticias&Itemid=21>.
- 9 El Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles fue una propuesta del Poder Ejecutivo y fue aprobada por el Congreso mediante Ley 29968. Véase <<http://www.minam.gob.pe/senace/quienes-somos/como-se-crea-el-senace/>>. Una de las críticas principales es que habría un filtro para que el SENACE revise EIA detallados (proyectos con alto impacto ambiental y social), pues tendría que haber un voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Esto generaría una falta de certeza jurídica a las inversiones, atentando contra el principio de la nueva regulación a favor de las inversiones mediante la suscripción de TLC entre el Perú y otros países.
- 10 Apesar de las críticas sobre los avances formales de la fiscalización ambiental (véase <<http://blogs.gestion.pe/reformasincompletas/2013/03/fiscalizacion-y-leye.html>>), hay que tomar en cuenta que el fortalecimiento institucional es un tema pendiente. Algunos instrumentos pueden ser disuasivos (aumento de la sanción pecuniaria) y permiten una mayor presencia del Estado en el seguimiento de las inversiones (Ley 30011 que modifica la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental - SINEFA). Véase <<http://www.oefa.gob.pe/?p=25667>>.
- 11 Se declara en Emergencia Ambiental la cuenca del río Pastaza, en los distritos de Andoas y Pastaza, provincia del Datem del Marañón, departamento de Loreto, mediante R.M. 094-2013-MINAM de 22 de marzo de 2013. Véase <<http://elperuanolegal.blogspot.com/2013/03/resolucion-ministerial-n-094-2013-minam.html>>.
- 12 D.S. 060-2013-PCM que “Aprueba disposiciones especiales para la ejecución de procedimientos administrativos y otras medidas para impulsar proyectos de inversión pública y privada”, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 25 de mayo de 2013.

Multisectorial para la Nueva Minería y para una mejor relación de las industrias extractivas con el medio ambiente;⁸ se ha creado el SENACE⁹ como primer hijo de esta nueva relación; se ha producido la primera rendición de cuentas con el Informe de Desempeño Ambiental; se ha fortalecido la fiscalización ambiental;¹⁰ se ha declarado la Emergencia Ambiental por la contaminación histórica y actual por aguas de producción en el río Corrientes y ampliado la investigación a cuencas aledañas;¹¹ la próxima COP 20 se va a celebrar en el Perú (negociaciones de cambio climático), etc. Se trata de avances y reconocimientos notorios pero que pueden verse empañados por esta negociación interminable de un cambio de modelo que se resiste a morir.

Así, parece que todo se borrará con los recientes decretos supremos 054, 060 y los que vengan; todo avance será postergado, reducido. El D.S. 060-2013-PCM¹² ha sido una norma que no contó con un proceso de participación ciudadana, mas sí con una motivación política cuestionable —promover las inversiones poniendo en riesgo la evaluación ambiental—, pero sobre todo con cuestionamientos que ponen en tela de juicio su contenido (se reduce el plazo de aprobación del EIA, colando como amenaza la posible responsabilidad administrativa al funcionario que demore el trámite sin considerar la carga laboral de las unidades ambientales o sus pobres recursos logísticos; la tendencia a un trámite “fast track” de aprobación de EIA con una reducción de tiempo a 73 días; el posible golpe a la participación ciudadana en la evaluación de

los EIA, etc.¹³) por las razones técnicas de su existencia: si queremos más rapidez y mejor calidad en la aprobación de los EIA, debemos reformar el sistema realizando un diagnóstico profundo y asumiendo soluciones de fondo como el fortalecimiento institucional, el otorgamiento de mayores recursos humanos y técnicos, la digitalización de los procedimientos administrativos de aprobación de EIA, la mayor transparencia en las decisiones de las autoridades que comparten responsabilidades en dicho procedimiento, entre otras.¹⁴

La ampliación de operaciones en el Lote 88 del proyecto de gas de Camisea sería un vivo ejemplo de los efectos perniciosos de esta norma, pues siembra dudas sobre la aprobación de un EIA de calidad que debiera evitar impactar en pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial y en el área protegida alrededor de esta operación.¹⁵

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En las últimas medidas adoptadas, además de las limitaciones impuestas a la implementación de la consulta previa, encontramos falta de garantías para proteger el patrimonio cultural de la Nación, así como un aumento del riesgo de obtener una evaluación de calidad del EIA en el sector minero energético.

Los decretos citados tienden a flexibilizar la gestión ambiental en el país y ponen en peligro el equilibrio entre agilizar la inversión privada y la protección ambiental, por lo que es necesario establecer medidas para no contravenir el Sistema de

Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y el SENACE, así como asegurar la calidad de los EIA, el meollo de todo este asunto. En ese sentido, se debieron hacer cambios en el marco de estas instituciones.

Un tema resaltante es la sobrestimación de las capacidades técnicas y logísticas de las autoridades competentes para cumplir con los plazos establecidos, sobre todo cuando existen entes transversales como la Autoridad Nacional del Agua (ANA), que aún no cuenta con esas capacidades. Los cambios debieron realizarse paulatinamente, sobre todo considerando que los EIA requieren de presencia en el campo para constatar la información aportada

13 Para un análisis más extenso de los efectos de estas normas, véase Gamboa, Aída, Vanessa Cueto y Patricia Patrón, "¿Flexibilización de la gestión ambiental y social de las inversiones?", *Boletín Agenda Ambiental DAR*, n.º 5, agosto de 2013, en: <http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/107_agenda_ambiental_num_5.pdf>. Véase también <http://www.spda.org.pe/_data/publicacion/20130807150417_Serie%20de%20Politica%2027.pdf>.

14 La consultoría de la UNOPS y el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) desarrollada al final del anterior gobierno pudo ser un buen comienzo para fortalecer y reformar la evaluación ambiental en nuestro país. Lamentablemente, a inicios de este gobierno el MINEM canceló esta iniciativa.

15 Se ha criticado cómo se ha llevado a cabo el proceso de evaluación ambiental del Lote 88 de Camisea. Por lo menos, ha habido irregularidades en el retiro de la opinión técnica de 83 observaciones del Viceministerio de Interculturalidad en el proceso de evaluación. Véase Gamboa, Aída, "Situación de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros y la ampliación del proyecto Camisea", Informe DAR, agosto de 2013, en: <http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/105_rtknn_vf.pdf>. También Lu, Mercedes, "Estudio de Impacto Ambiental para la ampliación del programa de exploración y desarrollo del Lote 88", Informe ELAW DAR, julio 2013, en: <http://www.dar.org.pe/archivos/loUltimo/lu_106/obs_eia_expansion_camisea.pdf>. Véanse críticas de la sociedad civil en: <http://www.dar.org.pe/archivos/loUltimo/lu_110/pronunciamiento_eia_camisea.pdf>.



Comuneros de Espinar... no les resulta fácil defender sus intereses ambientales. (Foto:vclickcusco.com)

por las empresas, un conjunto de estudios que demandan plazos razonables.

Finalmente, es necesario cambiar el procedimiento administrativo del EIA para hacerlo más eficiente y genere mayor certeza de la viabilidad ambiental y social de la inversión. Sin embargo, en el contexto político de estas normas —y las que vendrán—, sin considerar criterios de gobernanza (planificación y participación del SEIA) ni tratar los temas de fondo (fortalecimiento institucional y político del ente rector, fortalecimiento de los sectores), se plantea un “make up” normativo para “atraer” más inversiones y no garantizar que estas sean plenamente sostenibles.

La solución a largo plazo es proponerse consensos con resultados concretos con

la autoridad ambiental; es decir, seguir tendiendo lazos que aseguren cambios óptimos en la gestión ambiental, y entrar a un período de transición en el que las inversiones sean apreciadas desde una dimensión de rentabilidad, seguridad, sostenibilidad y equidad. Pero además, entender que estamos ante un proceso complejo que va más allá de los tres años que le quedan a este gobierno. No nos dejemos llevar ni por los cantos de sirena ni por las voces alarmantes que buscan debilitar la labor de la autoridad ambiental. Por el contrario, debemos tener claro que lograr cambios estructurales a largo plazo pasa por fortalecer dicha autoridad ambiental, su consistencia, su coherencia en la gestión. ■