

## LA TEMÁTICA AMBIENTAL EN EL PERÚ

### INTRODUCCIÓN:

Perú es uno de los países de mayor diversidad ecológica en el planeta, tendiendo un territorio amplio y diverso con una enorme cuantía de recursos naturales. Como particularidad, su calidad ambiental y abundancia en recursos naturales han sido y seguirán siendo los principales insumos para su crecimiento sostenido y el nivel de vida de sus habitantes. No obstante, la degradación ambiental y la depredación de sus recursos naturales representan un obstáculo primordial ante los esfuerzos de erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y desarrollar una economía más diversificada y sustentable.



**Quema de bosques.**

La calidad del entorno tiene diversas implicaciones en la calidad ambiental. Sin considerar los efectos sobre el patrimonio natural y la pérdida de oportunidades del país a mediano-largo plazo, se estima que los costos anuales directos causados por efectos ambientales en (la salud pública) las personas son considerablemente mayores que en países de ingresos comparables; éstos incluyen los efectos por las malas prácticas y condiciones de higiene (baja calidad de las instalaciones de agua y saneamiento), la polución del aire urbano, desastres naturales, la exposición ante tóxicos, la contaminación aérea intradomiciliaria por humos, la degradación de los suelos, la deforestación y efectos causados por el inadecuado manejo de los desechos. Los mencionados efectos se reflejan no solamente en una reducida productividad, sino también en un incremento de morbilidad y mortalidad. Estos efectos son estimados 03 veces mayor en familias pobres (que disponen de 2 \$ diarias per cápita y persona) que no-pobres y afectan la economía de las familias pobres 10 veces más que la de las familias no-pobres.



**Pileta pública aún utilizada en la ciudad.**

Por otro lado, la economía del Perú siempre ha sido y todavía es muy dependiente de los recursos naturales, así que su utilización insostenible y la inadecuada protección de sus recursos de biodiversidad, podrían conllevar a un gran costo económico y amenazar la calidad de vida de sus poblaciones a largo plazo. En la actualidad, el Perú tiene la octava capa forestal de mayor superficie, recursos pesqueros y de varios minerales de una similar importancia, pero sin un planificado y supervisado aprovechamiento que puedan minimizar los efectos ambientales del aprovechamiento o garantizar la sostenibilidad de los recursos renovables.

La práctica de una extracción ilimitada de sus recursos naturales generando ciclos de bonanza y decadencia económica, social y ambiental ha sido cultivada desde la época colonial y de independencia postcolonial, donde recursos primarios escasos en otras partes del mundo han sido explotados hasta su agotamiento o colapso de precios; a la larga lista que incluye el guano de las islas, el salitre, el caucho, la anchoveta, se sumaron en los últimos años numerosos recursos silvestres, forestales como la caoba y la uña de gato, no forestales como diversos cultivos tropicales y andinos, y también pesqueros. El Perú pasó un auge agroindustrial (p.ej. con la mayor planta azucarera del mundo) de más de cinco décadas, hasta que la reforma agraria en 1969 produjo la redistribución de los derechos de propiedades de tierras. Por otro lado, la minería como la pesca han representado pilares para el desarrollo económico desde hace décadas a siglos, con altos y bajos alimentadas por diferentes causas. Las razones de estos ciclos perniciosos en el desarrollo y la economía del país han sido múltiples, pero incluyen fallas políticas e institucionales, así como definiciones inadecuadas de (o cambios en) los derechos de propiedad.



**Extracción ilegal de madera.**

El Perú es uno de los doce países del mundo con mayor diversidad biológica, albergando un 70% de la diversidad biológica mundial en zonas de vida y disponiendo de una de las mayores diversidades en especies de plantas y animales. A pesar de la importancia de esta diversidad para su patrimonio y diversas oportunidades económicas, a través de un aprovechamiento sostenible como por el turismo, la extracción excesiva, ilícita y poco controlada está cambiando el aspecto del país en forma notoria. Las áreas naturales protegidas por el estado cubren un 14% del territorio, pero carecen de las capacidades necesarias, de recursos financieros y humanos para una protección y promoción eficiente; los recursos asignados a la protección de la biodiversidad (por km<sup>2</sup>) solo alcanzan entre el 12 y el 40% de países como México y Brasil.

Hasta hace poco, las diversas actividades económicas y los patrones de uso de tierras, no consideraban los efectos ambientales relacionados; las actividades mineras recién desde los años 90 son reglamentadas en sus efectos ambientales; otros campos aún no o recién son sujetos a una reglamentación ambiental mínima. Por otro lado, el incremento de la población rural y de prácticas agrícolas insostenibles en el manejo de las tierras, han sido una de las causas de la migración de las poblaciones de la sierra, incrementando la presión sobre la selva peruana y contribuyendo a un acelerado crecimiento de las ciudades en la costa.

Sin el voluminoso financiamiento externo facilitado por las agencias de cooperación internacional, los procesos de titulación de tierras se han quedado estancados desde hace varios años, causando no solamente efectos lamentables, limitando un avance en el desarrollo económico de los sectores más desfavorecidos del país, sino también facilitando la depredación de los territorios del estado que aún se encontraban en estado no intervenido en las zonas de selva y ceja de selva.



**Pobladores de zonas rurales sin títulos de propiedad.**

La implementación de políticas de ordenamiento ambiental que también podrían representar una herramienta adecuada para responder a los desafíos del manejo territorial, está en sus inicios, careciendo de la dinámica, de recursos humanos y financieros requeridos para convertir el ordenamiento territorial en un instrumento real de las instituciones gubernamentales descentralizadas. Los procesos requeridos para su implementación también son caracterizados por la inercia y desinterés de los actores que deben participar en el proceso, que no creen en su potencial por la deficiencia institucional de los entes rectores involucrados y que siguen siendo penetrados por una corrupción que caracteriza los entes y niveles de competencia de los órganos estatales descentralizados.

Luego de los efectos sobre la salud ambiental de las personas arriba mencionadas se consideran la minería, inadecuadas prácticas agropecuarias, otras malas prácticas en el uso de tierras, fallas de diseño e ingeniería en las infraestructuras como principales contribuyentes a la depredación ambiental. Como otros efectos ambientales de mayor alcance para el país se consideran la deforestación, actualmente reducida a la Amazonía (facilitada por nuevos accesos = construcción de carreteras), y el agravado régimen climático con consecuencias poco previsibles en entornos vulnerables. A ello se suma una degradación paulatina de los recursos ambientales por las actividades cotidianas de la población, sin existir un marco regulador y una información adecuada orienta las poblaciones hacia prácticas de menor impacto ambiental.

## **LA GESTIÓN AMBIENTAL**

A pesar de haber reestructurado y ampliado sus estructuras e instrumentos ambientales legales para incrementar la calidad de gestión de sus recursos naturales y su calidad ambiental durante las últimas décadas (creación de la Dirección General de Salud Ambiental DIGESA del Ministerio de Salud, en los años 1940), existen grandes deficiencias y vacíos en su aplicación, resultando en una acelerada, poco regulada y controlada depredación de sus recursos naturales y estancados niveles de calidad ambiental para las poblaciones.

Existe ya un nivel de sensibilidad para efectos ambientales en las poblaciones urbanas y rurales, pero la mayor parte de los "conflictos ambientales" tienen su origen en la marginación política y económica de las poblaciones que no sienten ser beneficiarios o participantes en el crecimiento económico del país o de la explotación de los recursos naturales, objeto de la respectiva disputa ambiental.



**Protesta del pueblo en contra de las minas.**

Durante la presente década, el Perú ha realizado ciertos esfuerzos y conseguido algunos avances para mejorar sus estructuras institucionales e instrumentos legales concernientes a la gestión ambiental, con leyes y reglamentos nuevos en algunos sectores claves, como minería, energía y forestales y elevando el manejo de sus áreas protegidas. Respondiendo, en primer lugar, a presiones políticas provenientes del exterior (donde los gobiernos y los principales inversionistas están sujetos al reclamo de sus sociedades civiles en cumplir ciertos niveles de manejo ambiental) que reclamaron y exigieron una mejor coordinación e implementación de políticas ambientales, se implementó el Ministerio del Ambiente (MINAM); el proceso de identificación de sus principales competencias y responsabilidades ha sido amplio y participación de representantes de diferentes grupos dentro y fuera del aparato estatal y del sector privado, acompañado por un debate muy intenso entre los profesionales relacionados al tema, lo que refleja que el tema ambiental en el Perú ya ha concebido un nivel de madurez político y público, que tiene sus orígenes varias décadas atrás. Esto ha sucedido a una política que, en la década de los 1990 -caracterizada por una sociedad civil 'desactivada'- en primer lugar respondió a las presiones del sector privado organizado que favoreció la apertura del país y de sus recursos ante la inversión privada.

Hasta el momento se pueden mencionar como principales hitos de la política y gestión ambiental, entre otros:

- Establecimiento de la ONERN (Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales) en 1962
- promulgación del 'Código Sanitario' (ahora sin vigencia) en 1969
- promulgación de la 'Ley General de Aguas' en 1969
- promulgación de la 'Ley Forestal y de la Flora y Fauna Silvestre' (ahora sin vigencia) en 1975
- establecimiento del 'reglamento de las unidades de conservación' en 1977
- la promulgación del 'Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales' en 1990, que establece la gestión básica del ambiente, la evaluación del impacto ambiental (EIA), el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) y la Evaluación Ambiental Territorial (EVAT), como herramientas de política ambiental y da la responsabilidad ambiental a los ministerios sectoriales
- implementación del Código de Medio Ambiente y de los Recursos Naturales CMARN, 'Decreto Legislativo N° 613' en 1990
- implementación del marco legal para la promoción de la inversión privada (Decreto Legislativo N° 757) que establece el manejo y supervisión ambiental sectorial en 1991
- el desarrollo de organismos ambientales sectoriales iniciado por el sector minero y de energía en 1993, la Dirección Nacional de Pesca y de la Industria en el Ministerio de Producción, la Dirección de Asuntos Sociales y Ambientales en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, la Oficina Ambiental en el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERG) que supervisa los subsectores de electricidad y hidrocarburos
- la creación del INRENA (Instituto Nacional de Recursos Naturales), reemplazando al ONERN, en 1993
- la constitución del CONAM (Consejo Nacional del Ambiente) en 1994, que actúa como agencia ambiental nacional
- la promulgación de la 'Ley General del Ambiente' en 1995, que asigna responsabilidades institucionales en la gestión ambiental y actualiza el Código del Medio Ambiente anterior, asegurando mayores facilidades para las inversiones privadas
- aprobación de estándares de calidad ambiental y niveles máximos permisibles, ampliando lo estipulado en leyes y reglamentos anteriores (p.ej. Ley General de Aguas) en 1998
- promulgación de la Ley de manejo de residuos sólidos y tóxicos en 2000
- promulgación de la Ley sobre el sistema de evaluación de impactos ambientales en 2001
- promoción de la Ley para el desarrollo forestal en 2002
- promulgación de la Ley General del Ambiente en 2005
- la creación del Ministerio del Ambiente en 2008

Además se pueden mencionar:

- la 'Ley Orgánica para el Uso Sostenible de los Recursos Naturales' que autoriza a las instituciones públicas gravar al sector privado por el uso de los recursos naturales
- la 'Ley de Áreas Naturales Protegidas' que crea el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE)
- la 'Ley de Pasivos Ambientales Mineros', que regula la asignación de responsabilidades para la compensación de daños mineros
- la 'Ley para la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica', que regula la conservación y el uso sostenible de los recursos de biodiversidad del país

Hasta la actualidad, las tareas de gestión y supervisión ambiental a cargo de los sectores, están causando conflictos de intereses. El desempeño de las oficinas competentes es muy variado; en la mayoría de los casos, el personal de las unidades ambientales en los ministerios y las agencias presenta escasos niveles de formación y experiencia para cumplir sus tareas asignadas (p.ej. supervisión y aprobación de Estudios de Impacto Ambiental), y tiene una sobrecarga de trabajo abrumadora, acompañada por una inadecuada provisión de recursos financieros y facilidades técnicas; lo que resulta en una capacidad muy deficiente del sector público para la gestión y resolución de asuntos ambientales. Hasta hoy la DIGESA, perteneciente al Ministerio de Salud, sigue siendo la única institución gubernamental ambiental con capacidad normativa y de vigilancia de su cumplimiento, abarcando ciertos estándares ambientales en aguas, aire y residuos relacionados a los efectos ambientales sobre las personas.

El Ministerio del Ambiente (MINAM), establecido mediante Ley 1013 en Mayo 2008, desde un inicio cumple mayormente funciones de desarrollo y promoción de políticas y normativas ambientales, pretendiendo desarrollar en un futuro potestades de control y fiscalización final, por ejemplo, de delitos ambientales in situ, a través de organismos suscritos. Ésta tarea, por el momento, continúa a cargo de los demás sectores (Minería, Agricultura, Salud, Transporte, Vivienda), que así quedan muchas veces como juez y parte, por ejemplo en la adjudicación de las concesiones por un lado y su control y fiscalización por el otro; sin tener la capacidad e independencia necesaria para ello. De ésta manera, mientras políticas e instrumentos ambientales en el Perú experimentan avances, apoyados por gobiernos y entes multilaterales, la depredación de los recursos naturales crece a un ritmo mayor, avalada o ignorada por las instituciones estatales que carecen de presencia, respaldo e incentivos apropiados. El presupuesto operativo inicial del MINAM, aprox. el doble de presupuesto de la agencia CONAM (Consejo Nacional del Ambiente), refleja el punto de partida del nuevo Ministerio.

El MINAM concentra funciones de aproximadamente una docena de agencias independientes o 'sub'sectores previamente pertenecientes a otros ministerios. Está directamente relacionado con el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP), que reemplaza a la anterior Intendencia para las Áreas Naturales Protegidas del INRENA, y con la nueva Oficina de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) – también independiente pero suscrito al MINAM.

La OEFA, que según el Ministro quiere representar los 'dientes' del ministerio, tiene como funciones centrales la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental. Esto incluye la dirección y supervisión del Régimen Común de Fiscalización y Control Ambiental, así como el Régimen de Incentivos previstos en la Ley General del Ambiente y en la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental respectivamente; estas funciones aún

esperan a ser implementadas mediante una ley que desarrolle sus funciones; lo que representaría un elemento clave para poner en marcha una adecuada gestión ambiental en el país. En la actualidad, mientras no exista una norma con rango de ley que lo avale, la OEFA no puede fiscalizar ninguna actividad.

A pesar de las circunstancias complejas, el cambio en las estructuras en la gestión ambiental estatal representa uno de los pasos iniciales que el país requiere para responder a los desafíos ambientales urgentes que enfrenta. Este cambio también permite que el proceso de descentralización de competencias, funciones y responsabilidades institucionales (también de relevancia ambiental) que el estado ha iniciado, no se convierta en una amenaza adicional para el medio ambiente y los recursos naturales aún existentes.

Joachim Puhe

C.D.I. Pro-SNTN