Foto: DAR

AGENDA AMBIENTAL

10 AÑOS TRABAJANDO POR LA AMAZONÍA SOSTENIBLE

AÑO: 3 | NÚMERO: 8 | DICIEMBRE 2014

La COP y el Cambio Climático

Camisea y las islas del desarrollo

Transparencia y el Acceso a la Información Pública

Vigilancia Comunitaria Indígena: Oportunidades en el desarrollo normativo

Estándares ambientales de las instituciones financieras internacionales

La agricultura y su afectación al patrimonio forestal: Retos para enfrentar el cambio climático

Informe Especial:
La Reserva Nacional de Pampa Galeras: "La primera década"
Por el ingeniero agrónomo y profesor emérito Marc J. Dourojeanni

Agenda Ambiental
Boletín Informativo de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR
Año 3 / Número 7 / Diciembre 2014

Edición:
César Gamboa Balbín
Karen Guardia

Coordinación General:
Karen Guardia

Colaboradores:
Aída Gamboa Balbín
Francisco Rivasplata Cabrera
Iris Olivera Gómez
Marc J. Dourojeanni
Pierina Egúsquiza Cerrón
Vanessa Cueto La Rosa
Isabel Gonzales Icaza

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR
Jr. Coronel Zegarra N° 260, Jesús María
Teléfono: (511) 2662063
Correo electrónico: dar@dar.org.pe
Página web: www.dar.org.pe

Diseño y diagramación:
Realidades S.A.
Augusto Tamayo N° 190 - Of. 5, San Isidro
Correo electrónico: informes@realidades.pe
Página web: www.realidades.pe

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-17624

Primera edición: Diciembre 2013, consta de 5000 ejemplares.

Esta publicación es posible gracias al financiamiento de Charles Stewart Mott Foundation, Cooperación Flamenca para la Cooperación Norte Sur - 11.11.11, National Endowment for Democracy (NED), Open Society Foundations (OSF), AVINA, John D.and Catherine T. MacArthur Foundation, Gordon and Betty Moore Foundation, Fundación Ford y Skoll Foundation.

Esta publicación refleja la opinión de los autores y no necesariamente la opinión de Charles Stewart Mott Foundation, Cooperación Flamenca para la Cooperación Norte Sur - 11.11.11, National Endowment for Democracy (NED), Open Society Foundations (OSF), AVINA, John D.and Catherine T. MacArthur Foundation, Gordon and Betty Moore Foundation, Fundación Ford y Skoll Foundation.

Impreso y hecho en el Perú.

Índice

Editorial	3
Camisea y Las Islas del Desarrollo	5
Oportunidades y retos para la transparencia en el sector energético	8
Reconocimiento y articulación de la vigilancia indígena: Oportunidades en el desarrollo normativo	10
Estándares ambientales de las instituciones financieras internacionales: Casos sobre respeto de salvaguardas	13
Telón de fondo de discusión sobre cultivos y plantaciones es la deforestación	16
Reserva nacional pampa galera: La primera década	19
La central hidroeléctrica Chaglla: Modelo de desarrollo enérgetico en Perú	29
La agricultura y su afectación al patrimonio forestal: Retos para enfrentar el cambio climático	41
El "Paquete Ambiental": La Ley N° 30230 y las incoherencias de una política para fomentar las inversiones	49
Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) en la COP20	63
Publicaciones y eventos	64

Editorial

DAR 10, COP 20, Perú 30230…

Este año 2014 DAR celebra 10 años de existencia. Estos 10 años han sido una década de aprendizaje para una organización que ha tenido la misión de aportar al desarrollo sostenible del país. En un inicio, siendo una bisagra entre las agendas de la conservación y promoción de derechos indígenas, pasamos a promoción de una mejor legislación en la protección de áreas protegidas, pueblos indígenas en aislamiento y el reconocimiento del derecho a la consulta previa. Poco después hemos aportado que se mejore la gestión ambiental de las inversiones en energía, haciendo seguimiento a proyectos como Camisea, Inambari, Pakitzapango, etc, así como colaborar con la gestión ambiental y forestal de Loreto, Ucayali, Madre de Dios y Cusco. DAR se ha dedicado a estrechar lazos locales, a mejorar las políticas públicas y prácticas privadas y vincular la sostenibilidad a los flujos de inversión regional en la Cuenca Amazónica. Para una organización joven es a veces difícil contar los logros de su trabajo, sin embargo, nuestra labor ha estado centrada en una fórmula sencilla: generación de conocimiento que sustente nuestras acciones; coordinación de iniciativas con organizaciones sociales, indígenas, autoridades y sector privado; y apostar por cambios medibles en post de un desarrollo sostenible para la Amazonia.

En ese contexto, este año ha sido relevante por el cruce de dos momentos totalmente contradictorios: por un lado la celebración de la COP 20 en Lima, y por el otro, una política de cambios en el marco legal que reactiven la economía, que generen confianza en el empresariado. Ya de por si este contexto de desaceleración económica a nivel global, produce serias resistencias en los países industrializados por un acuerdo global de reducir los gases de efecto invernadero, ello significaría cambiar el modelo de producción, los patrones de consumo, evidentemente cambiar el modelo de desarrollo. En la COP 20 no se abordara un borrador de texto de acuerdo global, a lo mucho, escucharemos anuncios políticos de reducción de emisiones y financiamiento para la conservación de los bosques. Asimismo, mientras que los esfuerzos estarán centrados en financiamiento para la mitigación, la adaptación climática es obviada de plano, siendo esto fundamental para el Perú, país que gastaría aproximadamente el 4% de su PBI en la próxima década para hacer frente a los estragos del clima.

Es así que los esfuerzos por asumir un compromiso climático a la peruana se centran en el Ministerio del Ambiente. El Perú mostrará lo que se ha mencionado como "falsas ilusiones" en el campo de la mitigación climática. Es una dura crítica esta calificación, aunque podemos ver que el Perú ha suscrito un Acuerdo con Noruega y Alemania por $300 millones para reducir la deforestación en 50% y titulación de tierras, entre otras medidas, en los próximos 5 años. Queda pendiente ver como se implementa y como coherentemente se asume una agenda de adaptación, en un país que es sumamente vulnerable, pues es una inconsistencia de este gobierno de la inclusión no impulsar tales medidas, cuando los más pobres serán los más afectados por la escasez hídrica en la Costa o la incontrolable desglaciación en la zona andina.

Mientras que los movimientos sociales y organizaciones de sociedad civil han presentado propuestas de Ley y Estrategia Nacional de Cambio Climático, lo cierto es que el reto mayor es que el cambio climático sea una

obligación transversal para todos los sectores, tanto para tener una política que pueda implementarse y hacer frente a la deforestación en la Amazonía, el cambio de uso de suelo y la degradación de los bosques, promoción real de energías renovables, un real manejo de los residuos sólidos, etc.

Frente a ello, parte del gobierno y del sector empresarial se preocupa de las ganancias al corto plazo, sin pensar en lo que se nos viene como país. Pensando que cambios legales cambiaran los factores estructurales de la económica, nuestro país vive el "Síndrome de Varsovia", intentando mostrar un compromiso climático hacia afuera, mientras que en casa, se producen cambios legales e institucionales (Ley 30230, PL de reducción del Parque Nacional Cerros de Amotape, Ley Cuarto Paquetazo Económico) que aumentan el riesgo de posibles impactos ambientales y sociales de las inversiones, pese que también se presentan propuestas de avances fortaleciendo el SENACE.

No podemos hacer un divorcio entre los logros climáticos o avances legales y las señales políticas de las elecciones regionales (debilitamiento institucional), la frustrada adecuación de la "minería informal", etc, el proceso de debilitamiento de la institucionalidad (fiscalización ambiental) y estándares ambientales. Esto aún sigue siendo un debate político abierto entre los sectores del Estado y las empresas, y la sociedad civil debe comprender que vivimos un momento de cambio de reglas de juego para las inversiones, el cual debemos ponderar en riesgos y oportunidades.

Estamos en proceso que debemos mirar críticamente para optar por el mejor escenario para nuestro país. DAR ha sido parte de muchos cambios difíciles y mejoras para la Amazonia. Consideramos importante seguir aportando con ello, por lo que seguiremos contribuyendo con conocimiento y coordinando acciones para el cambio en el Perú. Agradecemos a todos ustedes por su apoyo y su trabajo. Muchos amigos han apoyado y han permitido que DAR honre su nombre, y esperamos seguir estando a la altura de estas expectativas.

César Gamboa Balbín
Director Ejecutivo
Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR

Camisea y las islas del desarrollo

Diego Saavedra Celestino
Programa Gestión Socio-Ambiental e Inversiones

Foto: Bettina Reyna

El aeropuerto internacional Jorge Chávez de Lima, ofrece la ruta Lima – Malvinas – Lima, y no es hacia las islas que pusieron en discordia a Argentina e Inglaterra, sino al campamento del proyecto Camisea ubicado en el Bajo Urubamba, distrito de Echarati, provincia de la Convención, en la Amazonía cusqueña.

Lo que conocemos del Bajo Urubamba, en gran parte del país se llama "Camisea", en alusión al proyecto de gas que lleva este nombre. El hecho de que existan vuelos directos desde Lima al campamento no es un simple dato, es la respuesta y síntoma a la vez, de las reales implicancias y valías de la zona y el proyecto.

Ubicada en una de las zonas biodiversas más ricas del país, la cuenca del Bajo Urubamba se encuentra ajena al desarrollo. La actividad extractiva no ha ido de la mano con un proceso de desarrollo sostenible e inclusivo que beneficie a los pueblos indígenas que la habitan y donde se resguarden sus derechos.

Los procesos de ocupación del territorio desplegados en muchas partes del mundo tomaron por estrategia la visión de territorios socialmente vacíos, o prescindibles. En términos de R. Sack (1986), esto se produce cuando el territorio carece de artefactos u objetos valiosos desde el punto de vista social o económico, con los cual estos aparecen como "sacrificables" dentro de la lógica del capital[1].

Esta visión ha producido y facilitado en muchos territorios la imposición de un modelo de desarrollo, y en peores

1 SACK, R., (1986) *Human territoriality: Its Theory and history*; Cambriddge Universuty Press. Extractos escogidos de los capítulos 1: "These meanings of territoriality" y 2 "Theory" (traducción). En Swampa Maristella (2008). La disputa por el desarrollo: Territorio, movimientos de carácter socio-ambiental y discursos dominantes.

Foto: Bettina Reyna

casos el desplazamiento o desaparición de pueblos enteros. Esto en el caso de actividades extractivas ha servido, combinado con indicadores de baja densidad poblacional, el aislamiento geográfico y empobrecimiento, para facilitar emprendimientos en zonas altamente sensibles biológica y culturalmente.

Sobre la problemática de los pueblos indígenas y su relación con el desarrollo de actividades extractivas, el ex relator especial de derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, señalaba en su informe presentado en mayo de este año que "*… en actividades de hidrocarburos, alrededor del 88% de las áreas concesionadas en la Amazonía actualmente, en fase de exploración o explotación, se encuentran superpuestas a tierras tituladas a comunidades indígenas, y alrededor del 32% de las áreas concesionadas se encuentran superpuestas a reservas creadas para pueblos en aislamiento y contacto inicial*[2]".

Para el Bajo Urubamba, esto no sería más que una historia reiterada, que ha generado múltiples transformaciones sin planificación estatal ni inclusión, ni respeto de derechos, condenando a los pueblos indígenas que habitan dicha cuenca a la asimilación, incluso a los pueblos en aislamiento voluntario que habitan la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti.

Según el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), el 45.5% de la generación eléctrica del país, en el 2013, se obtuvo del gas del Proyecto Camisea[3], que es uno de los proyectos extractivos que mayor cantidad de impuestos y canon deja a los gobiernos locales y al nacional. Sin embargo, la presencia del Estado es casi inexistente en el Bajo Urubamba.

2 Matt Finer & Martí Orta-Martínez, A second hydrocarbon boom threatens the Peruvian Amazon: trends, projections, and policy implications, Environmental Research Letters (16 February 2010), p. 4. En Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. La situación de los derechos de los pueblos indígenas en Perú, en relación con las industrias extractivas. Mayo 2014.

3 Anuario Ejecutivo de Electricidad 2013, MINEM, Dirección General de Electricidad, Dirección de estudios y promoción eléctrica. Pág. 9. Ref: http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/Anuario%20Ejecutivo%20de%20Electricidad%202013-%20Ver-final.pdf

Por ejemplo, en todo el Bajo Urubamba, para una población de más de 10 mil personas[4], existen 16 establecimientos de salud, muchos de los cuales no tienen equipos, ni medicinas que permitan abastecer de un óptimo servicio de salud a dicha población.

En la Comunidad Nativa de Camisea, que alberga a 420 personas según datos del establecimiento de salud del Estado ubicado en esta comunidad, laboran seis personas de las 10 que deberían corresponderle. Además, la plaza de médico no está cubierta no obstante a ser el centro de la Micro Red de Salud Camisea que coordina 16 establecimientos en toda la cuenca, lo que provoca que los dos únicos médicos que laboran en todo el Bajo Urubamba roten de comunidad en comunidad, en muchos casos, sufragando con recursos propios o de las comunidades su desplazamiento. En palabras del propio personal, "por estas condiciones, un médico no dura ni un año en el cargo".

De otro lado, en toda la cuenca del Urubamba y para una demanda de más de 14 comunidades y/o asentamiento rurales (más de 10 mil habitantes[5]), se cuenta solo con cuatro colegios de nivel completo, y en las otras 10 comunidades, solo existen servicios educativos, multi-aulas para niños menores de 10 años, con profesores itinerantes, y ningún centro de formación técnica.

Sin mencionar que el colegio de la Comunidad Nativa Kirigueti, se quemó el 2012 a consecuencia de obras emprendidas por el municipio de Echarati y luego de año y medio no ha sido refaccionado. Por todo ello, muchos de los jóvenes y niños del Bajo Urubamba dejan sus comunidades y van a Sepahua (Región Ucayali), para estudiar y trabajar para mantenerse, desde muy temprana edad.

En tanto que de acuerdo a información de los puestos de salud de las comunidades de Timpía, Camisea y Kirigueti, la desnutrición ha aumentado drásticamente. Por ejemplo, el asentamiento Sababantiari tiene 100% de desnutrición en niños; y Timpia, el 80%. Esto debido a diversos motivos, resaltando el cambio en la dieta alimentaria ante la disminución de peces para la pesca y la menor caza, a causa de los cambios e impactos en el ecosistema.

Estas paradojas son las que enfrentan las visiones de desarrollo que sostienen que, en el Bajo Urubamba las comunidades viven en armonía con el desarrollo extractivo, las que generan –con razón– el imaginario popular de que el gas pasa frente a ellos pero que no es para su propio beneficio.

Además, las transformaciones culturales permanentes e inconsultas, sumadas a la ausencia de estrategias y programas de desarrollo, solo refuerzan una lectura inmediatista de los supuestos beneficios. Relegando y sometiendo a una sola visión de desarrollo, las que por siglos han construido los pueblos indígenas en esta cuenca.

Foto: Bettina Reyna

4 Perú: Análisis Etnosociodemográfico de las comunidades nativas de la Amazonía 1993 – 2007. INEI. Lima, 2010
5 Ibid

Oportunidades y retos para la transparencia en el sector energético

Aída Gamboa Balbín
Programa de Gestión Socio-Ambiental e Inversiones

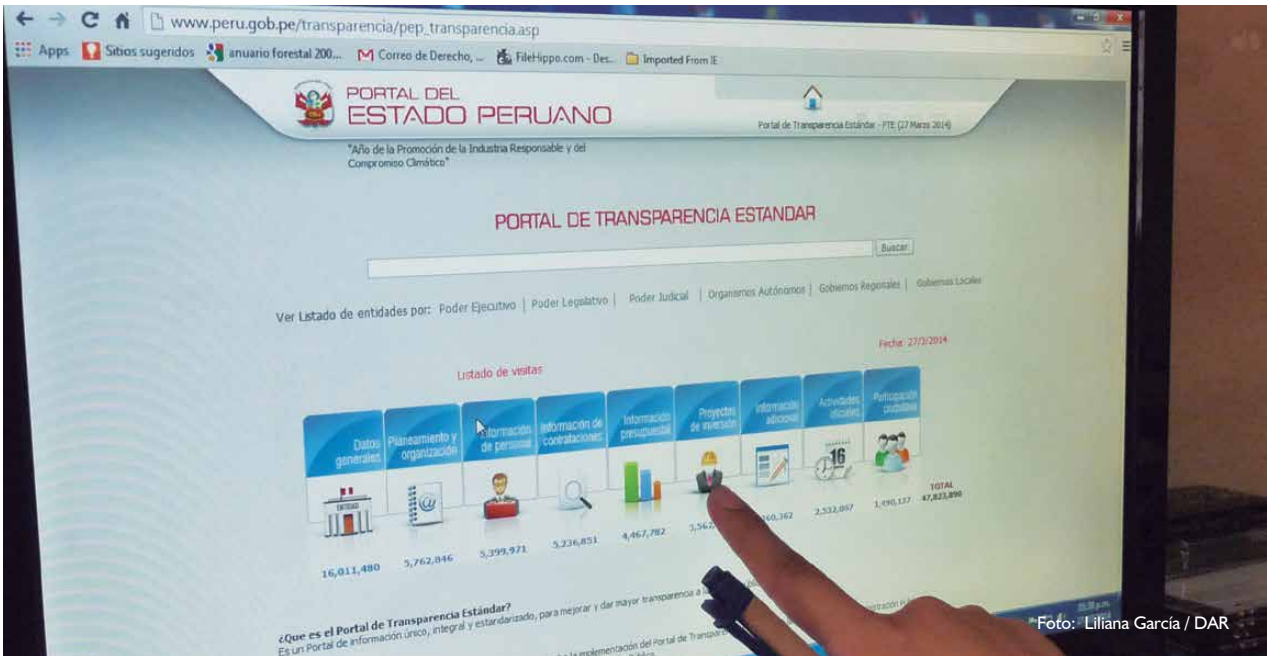


Foto: Liliana García / DAR

El Perú ha registrado interesantes avances en prácticas de transparencia en los últimos años como su participación en la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI), la Alianza de Gobierno Abierto (OGP) y la Alianza para la Transparencia en Industrias Extractivas-G8, no obstante este progreso, aún existen indicadores como la aprobación de normas para acelerar las inversiones sin un marco de publicidad de información adecuada que pueda fortalecer derechos fundamentales como el acceso a la información y la participación. Esto nos lleva a plantear algunos retos pendientes para la transparencia a nivel nacional en el sector energético.

Algunos de los avances en el sector energía

Este sector ha incrementado la publicidad en los portales de transparencia estándar. En ese sentido, del monitoreo periódico que realiza DAR a 16 entidades públicas se pudo constatar un incremento de 13% en el promedio de cumplimiento de la normatividad vigente, pues en julio de 2013 el promedio fue de 60.5% y a mayo de 2014 eras de 73.5%[6].

En relación a las solicitudes de acceso a la información pública, se ha podido identificar que las 16 instituciones evaluadas atienden a mayo de 2014 de manera más rápida y oportuna estas solicitudes en comparación a 2013, por lo que se registra un incremento en la aplicación de sus mecanismos. De este modo, en 2013 fueron 8 de las 16 instituciones evaluadas las que implementaron más del 50% de los 20 mecanismos de transparencia registrados en la normativa y, a mayo de 2014, las 16 instituciones implementaron más del 50% de estos mecanismos.

Entre algunos de los avances específicos podemos señalar que PERUPETRO desde noviembre de 2013, publicitó el Banco de Datos que almacena información sobre exploración y producción de hidrocarburos del país (que realiza la recepción, catalogación y verificación física-técnica de toda la información generada por las compañías durante sus actividades). Además, desde este año cuenta con un Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), instrumento esencial que la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) considera para que las entidades sean calificadas como públicas bajo el alcance de la Ley de Transparencia y la Ley

6 Ver: http://www.dar.org.pe/archivos/loUltimo/lu_240/np_transparencia270814.pdf.

General de Procedimientos Administrativos. Asimismo, PERUPETRO implementa una encuesta de evaluación de su portal corporativo y publica documentos sobre los procesos que viene realizando.

De otra parte, el Ministerio Energía y Minas (MINEM) registra avances en el Plan de Trabajo de implementación e Informe Anual de la Alianza para la Transparencia G8; en la Iniciativa EITI con la constitución de comisiones multisectoriales regionales en Moquegua, Piura y su reimpulso en Loreto; la publicación del III Informe EITI Perú 2011-2012 y el lanzamiento público de la elaboración del IV Informe EITI Perú 2013-2014 que incorporaría el nuevo estándar internacional: publicar información de todas las empresas mineras e hidrocarburíferas que operan en el país con sus gastos desagregados (empresa por empresa).

Dificultades y retos del sector energía

Una de las principales dificultades para la aplicación adecuada de la transparencia, se vio en la discutida negociación directa de los lotes III y IV de PERUPETRO con Interoil, pues la empresa noruega habría indicado que no pagaría la indemnización por los perjuicios producidos al Estado peruano durante el arbitraje público, ni por el año que operó sin contrato[7]. Otro ejemplo fue la extensión por 10 años del contrato de explotación de los lotes 31B y 31D a la empresa Maple Gas, donde no se realizó un proceso de consulta previa a la comunidad Canaán de Cashiyacu, a pesar de denuncias de contaminación ambiental y daños a la salud sufridos a la población a causa de los derrames de petróleo. Esto conduce a la necesidad de plantear cambios urgentes en los procesos de otorgamiento de derechos en hidrocarburos con el fin de incrementar los mecanismos de transparencia y acceso a la información con enfoque intercultural.

En el caso del Ministerio de Energía y Minas (MINEM) es importante que pueda mejorar los mecanismos participativos y de comunicación en la modificación de sus normas ambientales. Por lo que es necesario que pueda promover debates y la socialización de éstos con la sociedad civil, sector empresarial y pueblos indígenas. Por ejemplo, en la eliminación de Estudios de Impacto Ambiental (EIA) para exploración sísmica y su reemplazo por Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA), o en la decisión de elevar las tarifas del servicio eléctrico en 1% a partir del 2015 y su incremento gradual al 2020, como parte de un sistema de compensación tarifaria para crear un fondo que los peruanos financiaríamos para la construcción del Gasoducto Sur Peruano[8]. Ello plantea retos en la difusión de la información a fin dar confianza a la ciudadanía.

En cuanto al rol de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) se ve con preocupación que el cambio de funcionarios en la Secretaría de Gestión Pública encargada de llevar adelante los compromisos asumidos en la Alianza OGP, ha producido retrasos en la elaboración del Plan de Acción de Perú 2014-2016, que a la fecha no ha sido aprobado, al igual que en el diseño de la Autoridad Nacional de Transparencia, proceso actualmente estancado. A ello, se añaden las dificultades de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) para realizar sus funciones por la falta de presupuesto.

Conclusiones y recomendaciones

Las dificultades hacía el avance de las prácticas de transparencia de las entidades públicas expone los retos pendientes para disponer de mayor información en los portales institucionales y de transparencia, así como en la gestión de los mecanismos de acceso a la información pública, sobre todo con enfoque intercultural. Por ello, es fundamental una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, en los procesos de otorgamiento de derechos en energía y en la fiscalización de estas actividades con el fin de evitar conflictos sociales. De este modo, derechos como la participación, acceso a la información y consulta previa a pueblos indígenas tienen que ser promovidos para fortalecer la gobernanza en el sector.

7 Además, la empresa fue investigada por perforar 78 pozos fuera de su zona de operaciones. Ver: http://www.larepublica.pe/27-04-2014/el-descaro-de-interoil-no-va-a-pagar-al-peru-por-el-ano-extra-que-exploto-en-talara, http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/a6ff564b-292c-4c43-85b8-ca33855363f3/Nota+de+Prensa-21+de+abril+del+2014..pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=a6ff564b-292c-4c43-85b8-ca33855363f3, http://www.interoil.no/?page_id=13&PressReleaseID=1806916 y http://www.interoil.no/?page_id=13&PressReleaseID=1780069.

8 Esto podría beneficiar en su mayoría a las empresas mineras que demandan energía. Ver: http://diariouno.pe/2014/05/12/rechazan-alza-de-tarifas-electricas/.

Reconocimiento y articulación de la vigilancia indígena: Oportunidades en el desarrollo normativo

Iris Olivera Gómez
Programa de Ecosistemas y Derechos

Desde *Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)* se viene abordando la importancia de la vigilancia indígena desde hace años, la que surgió como parte del apoyo que brinda a los pueblos indígenas articulados en la Organización Regional AIDESEP Ucayali (ORAU).

Las primeras experiencias (de vigilancia indígena) se dieron a través de una vigilancia preventiva o social, con un enfoque de derechos con los promotores legales quienes vienen dando seguimiento del mismo desde la zona de Contamana (Loreto).

Posteriormente, los mismos pueblos y sus organizaciones evidenciaron la necesidad de que las instituciones del Estado recojan estos aportes generados por ellos sobre sus territorios, además que se articule esta actividad (vigilancia indígena) y se provean las condiciones para su desarrollo.

Esta necesidad fue planteada tanto a nivel regional y nacional y motivó el origen de la ORAU con la que estamos involucrados.

Durante el proceso se evidenció que al igual que en Ucayali existen en otras regiones del Perú distintas expresiones y desarrollos de vigilancia indígena como parte del control de sus territorios, al ser proceso autónomo.

En la práctica cada zona ha tomado diversos nombres y formas de expresión como de monitoreo ambiental (que aporta o identifica puntos de contaminación por hidrocarburos en las cuencas de Loreto las cuales fueron declarados en emergencia ambiental), veedurías forestales (otra experiencia iniciada también en Ucayali desde las organizaciones indígenas a través de la cual tiene ahora una estructura a nivel nacional, en donde incluso cuentan con convenios de apoyo con la entidad estatal encargada de la

Foto: Agencia Andina

supervisión de la actividad forestal como es el Organismo de Supervisión de os Recursos Naturales y de la Fauna Silvestre); comuneros que participan del comités de vigilancia y manejo de recursos como parte de las comunidades aledañas a un Área de Conservación Regional, que conforman a su vez los Comités de Gestión de dichas área; así la lista seguiría de ejemplos.

Notándose que sobre esta diversidad de expresiones o acciones existen coincidencias entre los pueblos con relación a la articulación interna de la vigilancia, esto es los integrantes de las comunidades que ejercen la vigilancia son nombrados por la comunidad, además tienen una relación con sus organizaciones indígenas.

En los artículos anteriores de *"Agenda Ambiental"* se mencionaron los avances en el reconocimiento e institucionalización de la vigilancia indígena a nivel nacional y regional, así como las oportunidades de esta articulación con las competencias del Gobierno Regional y del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)[9].

A continuación abordaremos la oportunidad de dar el salto cualitativo del reconocimiento y articulación de esta vigilancia indígena a los sistemas y estructuras del Estado, bajo la envergadura de una normativa de alcance nacional, en base a la participación de los pueblos indígenas como derecho colectivo específico.

Articulación de la vigilancia indígena como desarrollo del derecho a la participación de los pueblos indígenas

En la actualidad se habla de la necesidad de articular los resultados de la vigilancia indígena que se lleva a cabo sobre sus territorios; no obstante el reto es que los resultados del sistema de vigilancia indígena se vinculen e influyan en los espacios públicos para optimas labores de monitoreo, supervisión y sanción.

Esto último es posible comprenderlo desde la perspectiva del derecho a la participación de los pueblos indígenas, siendo necesario que el Estado promueva la participación de los pueblos indígenas en los diferentes espacios de manera sostenida. Cabe indicar, que aún no se desarrolla mecanismos específicos de participación de los pueblos indígenas.

El derecho a la participación indígena en los asuntos que los conciernen constituye un derecho colectivo específico de los pueblos indígenas, que no se puede confundir con el derecho individual a participar en la vida pública del Estado, es distinto a la participación ciudadana[10].

En efecto, el derecho a la participación indígena sólo beneficia a los pueblos indígenas y tiene un fundamento jurídico propio[11]: De acuerdo con los artículos 6 (inciso 1, literal a) y 7 (inciso 1) del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) los pueblos indígenas tienen el derecho de participar en los asuntos que les conciernan, en particular en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, planes y programas que los involucren o puedan afectar.

Una de las características esenciales del derecho de participación de los pueblos indígenas es que éstos puedan tener una influencia real en los procesos de adopción de decisiones, poder incidir en decisiones de los sectores[12].

9 Agenda Ambiental, Boletín Informativo de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), Año 2, Número 6, Diciembre 2013. "Vigilancia Comunitaria Indigena: Control del territorio, avances en la institucionalización, pág. 9-10. Año 3, Número 7, Marzo 2014. Articulaciones de la vigilancia indígena: Con las competencias del Gobierno Regional y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, pág. 9-11.

10 Para conocer sobre el derecho a la participación de los pueblos indígenas, véase: http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/125_Informe_participacion_PPII.pdf

11 Véanse Mecanismo de Expertos (2010), párr. 5; Clavero, B. (2005), *The Indigenous Rights of Participation and International Development Policies*, Arizona Journal of International & Comparative Law, Vol. 22, No. 1.

12 Contribución de la OIT sobre el estudio del Mecanismo de Expertos sobre los pueblos indígenas y el derecho de participar en la adopción de decisiones (2010).

Evidentemente esta característica tiene un estándar distinto (mayor) que lo que concierne la participación ciudadana.

El reglamento de la Ley de Consulta Previa[13] (Ley N°29785) reconoce el derecho de los pueblos indígenas a 'participar' y dispone que corresponda a las distintas entidades públicas desarrollar los mecanismos de participación dispuestos en la legislación vigente, los cuales serán adicionales o complementarios a los establecidos para el proceso de consulta[14].

Oportunidad del Estado de articularse con la vigilancia indígena

Esta labor que viene desarrollando los pueblos indígenas de manera autónoma contribuiría y coadyuvaría, a su vez, con las responsabilidades del Estado en los procesos de evaluación y gestión ambiental, así como en los procesos de evaluación y fiscalización ambiental, constituyéndose no solo una necesidad desde los pueblos indígenas (cuya base y fundamento es la participación de los pueblos indígenas como derecho colectivo) sino también es una oportunidad para el Estado de potencializar esta conexión o articulación.

Y es que además de recibir información relevante y de primera mano del área de evaluación y fiscalización también podrá construir el proceso mismo de intervención (evaluación y fiscalización).

Líneas o áreas que abordaría esta articulación del Estado con la vigilancia indígena sería:

- Reconocimiento (Estado visibiliza el aporte que vienen dando desde los pueblos indígenas).
- Articulación con los sistemas del Estado tanto a nivel local, regional y nacional.
- Información que produzcan sea pública.
- Sea valorado la información producida.

Foto: Agencia Andina

- Sirva para una línea de base ante instrumentos de gestión ambiental.
- Sea preventivo, alerta, contribuyan y coadyuven en el trabajo de evaluación, supervisión incluso fiscalización de las instituciones del Estado.
- No sólo se reciba su información sino que se trabaje con los pueblos indígenas, es decir es un proceso de construcción.
- Estado provea de las condiciones para promover la participación de los pueblos indígenas a través de recursos logísticos, fortalecimiento de capacidades, instrumentos y herramientas.

Otro aspecto de contexto necesario de advertir y que suman a la oportunidad y ahora necesidad del Estado en esta articulación es el régimen de reducción o debilitamiento institucional sobre la evaluación y fiscalización, que es de un fenómeno internacional (por ejemplo, los estándares del Banco Mundial).

La propuesta de articulación de la vigilancia indígena es parte de la demanda y propuesta de los mismos pueblos que está siendo recogida por los legisladores en el Perú.

13 Decreto Supremo N°001-2012-MC
14 Quinta Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento de la Ley de Consulta Previa.

Estándares ambientales de las instituciones financieras internacionales: Casos sobre respeto de salvaguardas

Martha Torres Marcos-Ibañez y Francisco Rivasplata
Área Amazonía

Foto: DAR

El proceso de actualización de las políticas del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) así como el creciente interés que han despertado los bancos nacionales de dos de las grandes potencias que integran el grupo de países BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica): el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES) de Brasil y el Banco de Exportaciones e Importaciones de China (ExIm Bank) al igual que el financiamiento cada vez mayor de la Corporación Andina de Fomento (CAF) ha llamado la atención de la sociedad civil en su conjunto, por ende es necesario evaluar la forma en la que estas instituciones financieras - sin considerar su naturaleza nacional, regional o multilateral - aplican los estándares ambientales y sociales en los proyectos que financian.

A partir de la presentación de cuatro casos concretos, analizaremos la aplicación de los estándares socio–ambientales de las entidades financieras mencionadas líneas arriba.

Cabe precisar, que nos enfocamos en cada institución financiera, con especial énfasis en el ciclo del proyecto. Los casos mencionados, permitirán entender de mejor manera cómo funcionan dichas instituciones en la aplicación de sus salvaguardas.

1. Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES)

Además del financiamiento de proyectos al interior de Brasil, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) implementó una política de apoyo y fortalecimiento a las empresas brasileras fuera de su territorio, desde el año pasado. Esta institución financiera posee una política socio–ambiental aplicable a proyectos nacionales.

Asimismo ha transparentado, en los últimos tiempos, la información de sus proyectos en Brasil debido a la presión ejercida por la sociedad civil y al creciente interés de la comunidad internacional.

No obstante su apoyo en el financiamiento del 80% del costo total de la carretera aún no construida entre Villa Tunari – San Ignacio de Moxos, cuyo trazo se encuentra superpuesto al Parque Nacional y territorio indígena Isidoro – Secure (TIPNIS) y que es promovida por los gobiernos de Bolivia, Brasil (con el financiamiento del BNDES) y con la participación de OAS, causó el profundo rechazo de las organizaciones indígenas y de movimientos ambientalistas.

Además puso sobre la palestra el papel de dicho banco en la aplicación de políticas socio-ambientales en proyectos financiados fuera de Brasil y la necesidad de transparentar el proceso de toma de decisión en la aprobación de estos emprendimientos.

Si bien de acuerdo al contrato de colaboración financiera entre el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y el Estado Boliviano se obliga al cumplimiento de las normas sociales y ambientales de este país, no se sabe qué procedimiento utilizará para verificar que esto se lleve a cabo. A esta situación se añade, la existencia de un documento preliminar de riesgos u otros mecanismos que permitan apoyar en la salvaguarda de los derechos.

Se busca mostrar entonces, según el ciclo del proyecto, que se puede extraer de la información existente el grado de decisión del banco, el análisis y la aplicación de salvaguardas en los diferentes momentos para extraer lecciones aprendidas y posibles recomendaciones.

2. Banco de Exportaciones e Importaciones de China (Exlm Bank)

El China Exlm Bank se fundó en 1979, con el objetivo de financiar a las empresas chinas en el extranjero y promover las exportaciones de ese país.

El proyecto Coca Codo Sinclair (actualmente en etapa de ejecución con un 50% de avance) ha permitido -considerando la finalidad y el método del análisis-[15] identificar tres grandes etapas en el ciclo de los proyectos que financian:

1) Análisis del proyecto (Antes)
2) Implementación del mismo (Durante)
3) La revisión (Post – proyecto)

De acuerdo al análisis realizado, cabe precisar que existiría un amplio marco regulatorio para las inversiones chinas en el exterior. Sin embargo, no hay conocimiento de los mecanismos específicos que aseguren el cumplimiento de estas regulaciones.

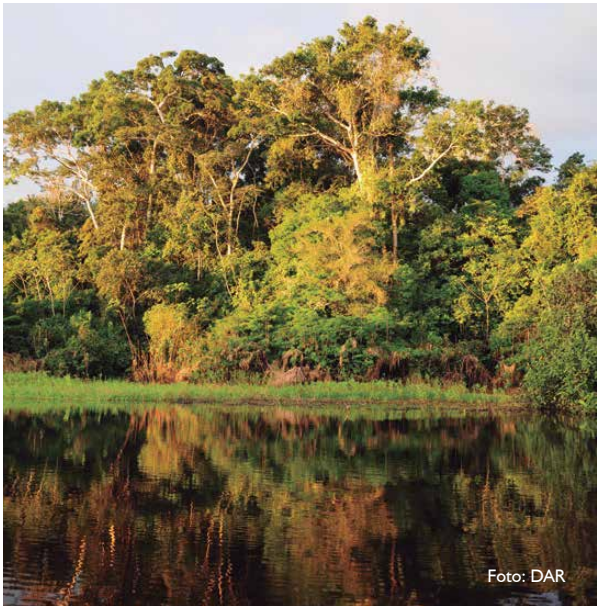


Foto: DAR

La relación entre la empresa, Estado y banco que financia pone sobre la mesa el papel de cada uno de ellos, en el respeto y garantía de los mecanismos que permiten salvaguardar los derechos de las personas y del ambiente.

En este sentido, parecería que las mayores críticas (según el proyecto específico) están dirigidas a la actuación de las instituciones estatales (plazos cortos en la socialización y aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental, de la Consulta Previa y en el otorgamiento de licencias), lo que lleva a comprobar si existen mecanismos de control de la empresa y del banco para verificar si efectivamente, se están cumpliendo con estos estándares.

3. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) – Variante San Francisco Mocoa

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fue la primera institución financiera internacional en adoptar e implementar una política de medio ambiente en 1979, la que fue posteriormente reemplazada, en el 2006, por la OP-703 (actual Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas).

15 Incluir el método utilizado en la primera parte o ampliar. ¿Por qué hacemos énfasis en el ciclo del proyecto? ¿Por qué se busca identificar los principales hitos de toma de decisión? Dejar aún más claro que no es un análisis de casos.

Las salvaguardas ahí contenidas son aplicadas a lo largo de su ciclo del proyecto, siendo financiadas únicamente aquellas operaciones que las acaten y que respeten la normativa ambiental del país en la que se desarrolla la operación.

Por ejemplo, el BID decide financiar la Construcción de la Variante San Francisco Mocoa en Colombia, un proyecto emblemático de esta entidad debido a las disposiciones sociales y ambientales analizadas en los diversos estudios. Para este proyecto, en total el BID otorgó US$ 53 millones.

El proyecto fue calificado de alta complejidad (Categoría A según la clasificación del BID) debido a que su operación generaría significativos impactos negativos ambientales y sociales, ya que el trazado de la carretera afecta un espacio de alta sensibilidad ambiental y social, atraviesa la Reserva Forestal Protectora de la Cuenca Alta del Río Mocoa (RFPCARM) espacio que alberga una gran riqueza hídrica, faunística, florística y ecosistémica, y es a su vez es territorio los pueblos indígenas Kamentza e Inga, y otros pueblos indígenas que reconocen la importancia de este territorio para su existencia cultural.

4. Corporación Andina de Fomento (CAF)- Corredor Vial Interoceánica Sur

La Corporación Andina de Fomento (CAF) que se constituyó en 1970, dispone de una Estrategia Ambiental que se enmarca dentro del concepto de desarrollo sostenible y se aplica a operaciones que financia en sectores públicos y privados, que incluyen proyectos industriales, de infraestructura, de desarrollo social y ambiental y operaciones corporativas, entre otros.

Al igual que en el caso del BID, el prestatario de la CAF debe ceñirse a los lineamientos y salvaguardas socio-ambientales[16] fijados en su estrategia así como acatar la legislación nacional del país en la que se desarrolla el proyectos.

Precisamente, uno de las propuestas bandera de la integración regional que fue cofinanciado por la CAF y el Estado peruano fue el Corredor Vial Interoceánica Sur (CVIS) la que consta de cinco tramos. En el análisis realizado nos abocamos a los tramos 2, 3 y 4.

El proceso de adjudicación de la buena pro de este proyecto fue acelerado al ser declarado de necesidad pública[17] en el 2004 y fue otorgado en concesión al siguiente año. En el 2004, se consiguió el financiamiento de la CAF (de los tres tramos ascendió a US$ 700 millones siendo los desembolsos realizados en el 2006, 2008 y 2010).

Si bien, se trata de uno de los proyectos emblemáticos, no se otorgó igual importancia a la evaluación de impactos – sobre todo indirectos – que traería el desarrollo de este proyecto de infraestructura. No obstante, se debe reconocer que se promovió la ejecución de dos programas de gestión ambiental y social, incluso ésta última ha sido aprobada pero aún no ha sido ejecutada.

Cabe precisar que la ejecución de la primera etapa fue tardía (tres años después del inicio del proyecto), lo que dificultó la identificación en un momento oportuno, de los impactos indirectos. Sumado a ello consideramos que el presupuesto asignado (US$ 10 millones y US$ 17 millones, respectivamente) no fue suficiente si es comparado con el financiamiento otorgado para proyectos similares en la región Amazónica.

En síntesis, el análisis de estos casos contribuirá a verificar qué institución disponen de estándares socio-ambientales adecuados y cuáles no, y en este último caso proponer mejores políticas de salvaguardas, que sean aplicables a los proyectos futuros que decidan financiar.

16 La CAF dispone de catorce (14) salvaguardas socio-ambientales: i) Legislación Nacional, ii) Evaluación de impactos, riesgos y oportunidades ambientales y sociales, iii) Medidas de manejo y presupuesto ambientales y sociales, iv) Fortalecimiento institucional, capacitación de recursos humanos e información, v) Conservación de recursos hídricos, vi) Parques Naturales y Áreas Naturales Protegidas, vii) Prevención de riesgos de desastres, viii) Prevención de la contaminación, ix) Patrimonio cultural de la región, x) Grupos étnicos y diversidad cultural, xi) Participación y desarrollo comunitario, xii) Reasentamiento y/o relocalización involuntarios, xiii) Protección a la niñez y xiv) Equidad de género.

17 El 29 de abril, mediante Ley Nº 28214, se declara de necesidad pública y de preferente interés nacional la ejecución del proyecto Corredor Interoceánico Perú – Brasil – IIRSA SUR. Entre otras normas que evidencian la voluntad de agilizar la ejecución del proyecto encontramos el D.S. Nº 022-2005 que exceptúa a tramos incluidos en el CVIS de la aplicación de normas del Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP, referidas a la fase de preinversión. Asimismo, los Decretos de Urgencia Nº 008-2005 y Nº 011-2005, que buscan facilitar el financiamiento de las concesiones de obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, así como facilitar el inicio de las obras de construcción.

Telón de fondo de discusión sobre cultivos y plantaciones es la deforestación

Marc J. Dourojeanni
Profesor emérito de la Universidad Nacional Agraria La Molina

Foto: DAR

El tema de fondo de la cuestión de "plantación no es/es cultivo" es, obviamente, la posibilidad de expandir la agricultura sobre tierras con capacidad de uso mayor forestal y sobre bosques a partir de la argucia de llamar "cultivo" a las plantaciones forestales.

Pero todo eso es apenas fruto del interés de los grupos que juegan con la definición de palabras incluidas en una legislación mal hecha.

Los grupos de interés son:

1. **Los que quieren frenar la deforestación** y que, por eso, se oponen a que sea reconocido que plantación y cultivo es lo mismo ya que eso, en teoría, permitiría legalizar el avance de la agropecuaria y la silvicultura – reforestación – sobre el bosque original o natural. Por el mismo motivo, este grupo prefiere mantener plenamente la vigencia del Reglamento de Clasificación de Tierras.

2. **Los que quieren hacer reforestación en gran escala** y que quieren reservar con exclusividad la tierra de aptitud forestal para plantar árboles.

3. **Todos los demás, es decir, los que quieren ocupar la selva plantando o cultivando, legal o ilegalmente, en cualquier lugar.** Los que hacen agricultura informal, es decir la grande mayoría, no se importan por la capacidad de uso mayor del suelo. Pero, los que quieren hacerlo legalmente o sacha-legal (parecido a legal), es decir, las grandes empresas que desean, por ejemplo, expandir el cultivo de palma aceitera, alegan necesitar usar las tierras de aptitud forestal para expandir esos cultivos o plantaciones.

Como primera medida resulta conveniente, para ellos, que sus cultivos sean llamados plantaciones y que palmeras y arbustos o árboles como café y cacao y toda clase de frutales sean catalogados como plantaciones forestales, pues así podrían ocupar tierras con "capacidad de uso mayor forestal", además, de las que tienen "capacidad de uso mayor para el cultivo". Pero este grupo preferiría que se elimine el texto legal y el reglamento que discrimina las tierras por capacidad de uso mayor.

Aunque toda mi simpatía va para el primer grupo, pues estoy convencido que no se debe deforestar nada más en la Selva, mi posición es que **esa lucha no puede basarse en un absurdo conceptual y técnico**, como es decir que una plantación forestal no es un cultivo o viceversa, aunque la ley y la costumbre vigente así lo insinúe.

Como explicado en mi nota previa (¿Las plantaciones forestales deben ser consideradas cultivo?), no se puede negar que bajo cualquier criterio no hay diferencia alguna entre plantación forestal y cultivo forestal (silvicultura) y que técnicamente las plantaciones de árboles y arbustos como los frutales y hasta la palma aceitera constituyen bosques tanto como una plantación de eucaliptos o pinos.

Es verdad que el artículo 11 de la ley vigente dice textualmente: *"No son plantaciones forestales los cultivos agroindustriales ni los cultivos agro energéticos."*. Pero, por más que la ley diga eso, no cambia el hecho. Hubiera sido diferente decir "*Los cultivos agroindustriales y agro energéticos* ***no serán considerados*** *plantaciones forestales*". Así, en lugar de una aberración idiomática y técnica, la ley apenas hubiese establecido un deslinde convencional. Aun subsistiría el hecho de que no hay diferencia entre plantación y cultivo. Pero, en verdad, el problema es más complejo.

El Reglamento de Clasificación de Tierras por Capacidad de Uso Mayor fue un excelente instrumento que yo mismo y mis colegas de la década, de los 1970, aplicamos con mucho énfasis para frenar la deforestación en la época de la Reforma Agraria de los gobiernos de Velazco y Morales Bermúdez que amenazaban entregar toda la Amazonía a campesinos sin tierra. En esa época funcionó bastante bien, como barrera contra la deforestación, evitando muchos asentamientos rurales inadecuados o la expansión desmesurada de estos.

Pero, su eficiencia fue disminuyendo en los siguientes gobiernos por varios motivos: (i) La autoridad forestal perdió influencia, (ii) El trabajo de clasificación de tierras en el campo es difícil y costoso y se atrasó mucho, (iii) Aparecieron nuevas ideas un tanto contradictorias como el zonamiento ecológico - económico y el ordenamiento territorial y; (iv) La presión sobre la tierra aumentó desmesuradamente.

Además, como bien se sabe, de nada sirve "clasificar tierras" amparado por una ley y por un reglamento si nada de eso es respetado. Como bien se sabe, la mayor parte de la deforestación con fines agropecuarios se realizó en tierras con capacidad de uso mayor forestal o de protección, sin pedir permiso a nadie o mediante la corrupción. De hecho así se deforestaron oficialmente - en realidad mucho más - unos diez millones de hectáreas en la selva.

Pero hay otro tema que no puede soslayarse con relación al Reglamento de Clasificación de Tierras por Capacidad de Uso Mayor. Su basamento científico es indiscutiblemente correcto. Las tierras tienen, obviamente, una aptitud natural para cada tipo de uso. Eso no es discutible. Aprovechar esa aptitud natural ahorra esfuerzo y costos para usarlas y evita que sean degradadas.

Pero también hay que llevar en cuenta dos niveles de obstáculos. El primero se presenta en el terreno. En efecto, en condiciones amazónicas, especialmente en las tierras bajas, la imbricación entre capacidades de uso agropecuario y forestal es muy elevada y puede variar en pocos metros, debiéndose aplicar una media que no siempre es adecuada. Además, detectar eso requiere estudios detallados que son inviables. Pero el problema principal es que la tecnología agropecuaria, ha progresado mucho y que lo no se podía hacer económicamente veinte o treinta años atrás, ahora es perfectamente posible.

Durante mucho tiempo se consideró que el cerrado brasileño era infértil pero ahora es el granero del país. Igualmente se creía que la tierra de los estados amazónicos de Pará, Rondonia y Mato Grosso era infértil (casi todas ellas con capacidad de uso mayor forestal) pero ahora son altamente productivas para soya, algodón, palma y otros cultivos industriales. Esto no es una invitación a deforestar también en el Perú. Esa invasión masiva de los bosques brasileños tendrá graves consecuencias. Pero es un hecho.

De la clasificación de tierras lo único que cabe conservar y aplicar estrictamente es lo concerniente a tierras con capacidad de uso mayor para protección. Pero en lugar de establecer "bosques de protección" sobre áreas específicas, debe considerárselas protegidas por el simple efecto de la ley. Los bosques de protección que cuidan de cuencas particularmente importantes pueden recibir una protección especial, adicional y eventualmente ser tratadas como áreas protegidas.

Por todo eso es que el asunto de la deforestación debe enfocarse de otro modo, mucho más amplio y drástico.

Foto: DAR

Por ejemplo, simplemente prohibiendo toda forma de deforestación de bosques naturales o de *purmas* viejas, como ya es el caso para el Bosque Atlántico del Brasil. Esa medida debe ir acompañada de: (i) La rápida titulación de las tierras ya deforestadas que no sean de protección, (ii) Incentivos serios -financiamiento, crédito, defensa contra invasores, entre otros, para la intensificación del uso de la tierra ya deforestada, incluyendo la reforestación; (iii) La implantación de servicios públicos y de apoyo agropecuario eficientes, (iv) Restauración natural de áreas degradadas que provocan riesgos y que por eso deben ser protegidas en el futuro y, (v) Mejoramiento de las carreteras en esas áreas pero paralización de cualquier carretera nueva en toda la Selva. V

Los bosques naturales deben ser preservados exclusivamente para: (i) Generación de servicios ambientales como ciclo hidrológico y fijación de carbono, entre otros, pero debidamente remunerados; (ii) Manejo forestal cuidadoso y estrechamente supervisado sobre áreas pequeñas y controlables; (iii) Manejo de fauna y pesca, (iv) Diversas formas de turismo y recreación y, (v) Explotación minera y de hidrocarburos bajo estrecho control exentas de deforestación y contaminación.

La madera del futuro vendrá esencialmente de la reforestación en áreas previamente abandonadas o subutilizadas y del manejo de *purmas*. La madera de los bosques naturales debe pasar a ser considerada madera preciosa, de lujo. Eso en el fondo fue más o menos la promesa que el Perú hizo al mundo, a través del ministro Brack. Él llamó a eso de "deforestación cero". No importa el nombre, pero ya es tiempo de encarar el toro por las astas y no por las pezuñas.

Pasar de la caótica ocupación actual y previsible de la Amazonia a una "deforestación cero", no es simple. La primera pregunta que campesinos e indígenas hacen es: *¿Y nosotros?* La respuesta debe ser cuidadosamente elaborada y, como ya se ha visto, existe y hasta puede ser muy satisfactoria para todas las partes. Pero exige un cambio drástico de hábitos y costumbres en cuanto al uso de los recursos así como mucha disciplina y creatividad.

Para terminar, el tema de la destrucción de la Amazonía es de tal magnitud que supera ampliamente la capacidad y la autoridad del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) del Ministerio de Agricultura o del Ministerio del Ambiente. Supera, asimismo, toda la buena voluntad de los ingenieros forestales y de los biólogos o de todos los profesionales preocupados con el futuro de la Amazonía.

Es un problema de la nación peruana. Atacarlo requiere de un acuerdo nacional y de decisiones constitucionales. Pero ojalá que los forestales y el SERFOR sean el detonador del proceso y que convoque a los toreros que dominarán ese toro.

Reserva nacional Pampa Galeras: La primera década

Marc J. Dourojeanni[18]

La Reserva Nacional de Pampa Galeras está hoy muy relegada. Pocas personas la visitan, excepto cuando se realizan los chacos anuales. A esta situación se suma que el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas la descuida e ignora su relevancia histórica y su extraordinario potencial turístico, complementario al que ofrece Nazca y sus alrededores.

Los acontecimientos importantes para la historia de una nación deben ser relatados y registrados. De lo contrario, la realidad se diluye en el tiempo y es sustituida en ocasiones por nuevas versiones sin ninguna o con poca relación con los hechos.

Pocos saben por ejemplo, que la Reserva Nacional de Pampa Galeras lleva también el nombre de Bárbara d`Achylle, en homenaje a está valerosa periodista.

Otros consideran que la Reserva fue promovida por Felipe Benavides pero no saben que la conturbada y publicitada relación de ese personaje con Pampa Galeras comenzó más de diez años después de haber sido establecida. Otros personajes asociados a la conservación de la vicuña como Antonio Brack y Carlos Ponce del Prado, tampoco fueron actores de esos años iniciales aunque posteriormente tuvieron roles muy importantes.

En esta nota se aborda el tema de Pampa Galeras desde la idea original de establecerla, en los albores de 1960 hasta 1971. O sea, varios años antes del inicio de la famosa *affaire* vicuña, asunto que no es discutido en este texto.

La idea y el establecimiento

El tema de la protección de la vicuña es tan antiguo como el Perú. Como bien se sabe, este animal fue objeto de la codicia humana desde mucho antes de la llegada de los españoles al país. La extrema finura de su pelo transformado en lana, hizo que todos los personajes importantes de la historia de los Andes centrales lo usaran para vestirse y lo mismo hicieron los europeos cuando la conocieron.

Por eso desde la antigüedad y durante los periodos colonial y republicano fueron dictadas normas para su protección. Pero tales reglas no fueron cumplidas y la situación de esa especie era reconocidamente crítica en el momento en que comienza la historia de la Reserva de Pampa Galeras. En esa época, se estimó que apenas quedaban unos 5 mil ejemplares de vicuñas en todo el territorio nacional (Koford, 1957; Pierret y Dourojeanni, 1967; Pierret, 1968).

Cuidar de la vicuña en los años 1960 era responsabilidad del Servicio Forestal y de Caza. Lo cierto es que, por entonces, la atención que esa entidad otorgaba a la fauna se limitaba a hacer estadísticas de exportación de cueros, pieles y animales vivos amazónicos.

La sede de Pampa Galeras en 1965

18 Ingeniero Agrónomo, Ingeniero Forestal, Doctor en Ciencias. Profesor Emérito de la Universidad Nacional Agraria, La Molina.

Primera promoción de guardaparques peruanos y bolivianos en 1965, con sus instructores Pierret y Dourojeanni.

Tampoco había interés por las áreas protegidas de las que apenas existían dos pequeños parques nacionales (Cutervo, creado en 1961 y Tingo María, creado en 1965). Ambos fueron creados para proteger los guacharos que vivían en cavernas y que ni siquiera contaban con límites definidos (Dourojeanni, 1968; Dourojeanni y Ponce, 1978).

Al comienzo de 1960, la presencia de vicuñas y de "vicuñeros" (cazadores furtivos de esta especie) en Pampa de Galeras, como así se conocían en el lugar, era bien conocida. Benjamín Almanza, un funcionario del Servicio Forestal ya lo había reportado, entre otros.

Por entonces, el jefe del Servicio Forestal era el ingeniero Flavio Bazán Peralta, quien relató cómo surgió la idea de crear una reserva en Pampa Galeras (Dourojeanni, 2009): Probablemente fue en 1962, cuando, viajando entre Nazca y Puquio, en dirección a Ayacucho en compañía de Earl Smith, un destacado forestal norteamericano, su vehículo tuvo un desperfecto en la Pampa de Galeras.

Esperando ayuda, la atención de los viajeros fue llamada por un revuelo de cóndores y gallinazos. Así descubrieron una pila de carcasas de vicuñas desprovistas de sus pieles, abandonadas por cazadores furtivos. La impresión fue tal que, mientras esperaban el arreglo de la camioneta en el poblado de Lucanas, Bazán inició conversaciones con las autoridades locales para proteger el área. Pero no pasó nada hasta 1964.

En febrero de 1964 fue creada, principalmente por iniciativa de Bazán, la Facultad de Ciencias Forestales de la Universidad Agraria que contó con amplio apoyo de un proyecto de la FAO (Dourojeanni, 2009). Entre los primeros expertos internaciones para este proyecto, llegó al Perú el ingeniero agrónomo belga Paul V. Pierret para desarrollar los temas de áreas protegidas y de manejo de fauna.

En su entrevista inicial con Bazán recibió la recomendación de dar seguimiento al asunto de Pampa Galeras lo que hizo, viajando de inmediato al lugar. Pierret confirmó la importancia y la viabilidad técnica de la propuesta (Pierret,

Ceremonia de graduación de los primeros guardaparques peruanos y bolivianos en Nazca, en 1965.

1964). Según él, por entonces debían existir aun unas 800 vicuñas en las alrededor de 60 mil hectáreas de la pampa.

Antes del establecimiento de la Reserva

Pierret (1964) recomendó que no se espere la creación oficial de una reserva para comenzar la protección. La vicuña está al cuidado del Estado y eso daba pie legal a instalar un puesto de vigilancia en la Pampa de Galeras.

Bazán estaba de acuerdo pero no disponía de personal para eso y los burocráticos funcionarios del área de vida silvestre no veían esa iniciativa con simpatía.

En 1964 también se había firmado un acuerdo entre el gobierno peruano y el *Peace Corp* de los Estados Unidos para que jóvenes profesionales forestales a nivel de BSc o de MSc apoyarán el desarrollo forestal.

Estos jóvenes fueron distribuidos en operaciones de campo del Servicio Forestal, de la Facultad de Ciencias Forestales y del Instituto de Investigaciones Forestales. Uno de ellos, interesado en manejo de fauna, aceptó ser instalado en Pampa Galeras lo que ocurrió a partir del 18 de febrero de 1965.

Es así como un joven biólogo americano de nombre Stanley W. Taft, un cowboy de Arizona, armado de una carabina de su propiedad y apenas con una carpa pequeña para su tamaño y de lo mínimo para sobrevivir a más de 4 mil metros sobre el nivel del mar se convirtió en el primer guardaparque de la historia del Perú moderno. Solo disponía de un ayudante, un comunero que casi no hablaba castellano y de hecho, al cabo de un año en la pampa él "gringo" Taft hablaba bien el quechua pero había olvidado su poco castellano.

Su carpa fue instalada en el lugar en que el río Cupitay cruza la pampa y la carretera Nazca-Puquio, donde después también se construyó la sede la Reserva.

La sola presencia de Taft, que hizo un trabajo admirable como guarda, investigador y relacionista público con los comuneros (Taft, 1965, 1966), sumada a las frecuentes visitas de Marc Dourojeanni (ver, por ejemplo Dourojeanni, 1965; Dourojeanni y Takahashi, 1965), contribuyeron a ahuyentar del área a los cazadores furtivos que se retiraron a la periferia de la pampa.

Pierret no demoró en conseguir una donación de una casa prefabricada de la empresa belga Eternit que fue

instalada a fines de 1965, dando alivio a Taft, asimismo, hizo lobby en Bélgica y en Estados Unidos para conseguir recursos para la futura reserva. Y, en efecto, consiguió dinero para ofrecer el primer curso de guardaparques y realizar el primer censo de vicuñas, en 1965.

El Servicio Forestal colaboró con el proyecto de realizar tanto el curso como el censo. Permitió, además la contratación de jóvenes mediante un proceso selectivo, siendo muchos de la localidad (Puquio, Lucanas y otras comunidades) y providenció dos camionetas viejas para desarrollar el curso.

Los demás pertrechos dependían de las donaciones recibidas. Dourojeanni fue el director del primer curso que contó, entre otros, con la participación de Pierret, Taft, Juan Filomeno (del Servicio Forestal) y de un oficial del Ejército (Pierret, 1965; Dourojeanni, 1965a). Debido a las condiciones de la donación de la *American Conservation Association Inc*.[19] y a la previa firma de un convenio entre Perú y Bolivia para conservar la vicuña, este curso fue internacional, contando con la participación de bolivianos.

Taft, su ayudante y la carpa en la que vivió por meses (1965).

El curso duró 8 semanas, entre el 15 de julio y el 15 de setiembre de 1965. La parte teórica fue brindada en Nazca, debido a la falta de facilidades en Galeras pero la práctica, obviamente, se hacía en Pampa Galeras. Esto obligó a realizar innúmeros viajes en la por entonces peligrosísima carretera que unía los dos lugares.

El curso de 1965 fue el primero para la formación de guardaparques[20] en la historia nacional, capacitándose a ocho guardaparques peruanos y a seis bolivianos. Los peruanos pasaron de inmediato a servir, aunque en condiciones precarias, con poco equipamiento y durante un buen tiempo bajo las órdenes de Taft. Una de sus primeras tareas fue la construcción de chozas de piedra y barro con techo de *ichu* para albergarse y complementar las precarias carpas de que disponían. A mediados de 1966, Taft concluyó su misión en el Perú. Su contribución jamás deberá ser olvidada.

La consolidación

Con la partida de Taft (Taft, 1965, 1966) el proyecto quedó huérfano de mando in situ. La jefatura quedó encargada a uno de los 7 guardaparques[21]. Además había 4 vigilantes (personal que no había sido entrenado en el curso).

Las ordenes, en teoría dependían del Servicio Forestal, en Lima, en especial de Ernesto Melgar pero lo cierto es que en el resto de 1966 mucho de la gestión y del manejo dependió esencialmente de las visitas regulares de Dourojeanni y/o Pierret. Ambos llevaron muchos visitantes a Pampa Galeras, entre ellos a Ian Grimwood, asesor británico para el Servicio Forestal[22]; al Embajador de Bélgica, el profesor Allen Stokes de la *Utah State University*, el cineasta británico Derek Furlong y a varios más.

En ese lapso, por ejemplo, también se planificó el desarrollo arquitectónico de la sede con participación de

19 Se obtuvo gracias al apoyo de la conservacionista María Buchinger, Directora de *Nature Conservancy* para América Latina en Washington, DC.
20 En aquellos días ellos fueron denominados guardas de caza.
21 Entre los guardaparques más destacados de este periodo figuran Hector Tupayachi, Saturnino Torres, Dámaso Chaccas y Luis Poma así como el vigilante Rodolfo Quispe.
22 En su informe al gobierno, el Mayor Ian Grimwood que estuvo en el Perú de mayo de 1965 a marzo de 1967, apoyó plenamente la iniciativa de Pampa Galeras, pero no tuvo ninguna participación en el proyecto.

Participantes de la reunión internacional sobre la vicuña (1971), en Pampa Galeras.

los arquitectos Luis Takahashi, de la Facultad de Ciencias Forestales y de Nelly Amemiya (Dourojeanni y Takahashi, 1965; Pierret y Dourojeanni, 1967).

En 1966 llegó al Perú el doctor Rudolf Hofmann en calidad de experto asociado para el proyecto FAO de la Facultad de Ciencias Forestales. Era veterinario e ingeniero forestal con especialización en manejo de fauna y por eso fue adscrito al equipo conformado por Dourojeanni y Pierret. Hofmann comenzó a trabajar con el tema de los lagartos en el futuro Parque Nacional del Manu pero también dedicó, desde su llegada, algún tiempo a Pampa Galeras y produjo su primer informe sobre la población de vicuñas en mayo de 1967 (Hofmann, 1967).

Progresos técnicos (1965-1967)

Importantísima fue la realización del censo de 1965 que demostró que había 1,072 vicuñas en el área, es decir no lejos del estimado previo de Pierret un año antes. Los censos iniciales no eran totales, cubrían solo partes del área. El primer ejercicio, en marzo de 1965, abarcó el 20% del área. El segundo, en julio de 1965, cubrió el 40% y registró el número indicado. Otros censos, ambos sobre 60% del área (unas 35.000 hectáreas), fueron realizados en abril de 1966 (1.455 individuos) y en abril de 1967 (1.753 individuos).

En esos primeros tres años de trabajo en Pampa Galeras (1965-1967) se hicieron muchos otros trabajos notables considerando la precariedad de las condiciones disponibles como, por ejemplo, un censo detallado de los campesinos usuarios de la pampa con nombres y apellidos; de sus casas y corrales y del número de cabezas de ganado vacuno, ovino y auquénido por familia.

Las observaciones biológicas se centraron sobre la vicuña pero, asimismo, se hizo un detallado censo de vizcachas y de guanacos. El tema de los depredadores sobre crías recién paridas, especialmente zorros y perros, fue analizado. Hofmann concluyó que los zorros son una suerte de policía sanitaria que elimina individuos debilitados o enfermos. También se estudió la sanidad de la población.

La pampa fue explorada en toda su extensión, descubriéndose rodales de *Puya raimondii* y otros de *Buddleia y Polylepis*. También se encontraron una serie de vestigios arqueológicos importantes, varios de ellos referidos precisamente a las vicuñas. La más antigua

ubicada en una caverna del sitio Huaraya es una pintura rupestre representado una vicuña y, en otros, se encontraron trampas para cazarlas (Hofmann, 1968).

En 1966 y 1967 se progresó algo en el equipamiento de la Reserva. Pierret continuaba incansablemente procurando donativos y mejor apoyo del Servicio Forestal. Se construyeron otros edificios, muy precarios todos y se dispuso de un vehículo permanente. Aun no se había definido claramente la designación de un profesional para la jefatura de la Reserva.

Era difícil conseguir uno que acepte las condiciones del lugar. Dicho sea de paso, ese fue uno de los grandes problemas de la primera década de pampa Galeras. La autoridad de los profesores de La Molina era apenas nominal ya que los guardaparques eran funcionarios del Servicio Forestal. Informes de Pierret y Dourojeanni (1967a) y de Hofmann (1968, 1968a) revelan problemas de falta de disciplina así como la promiscuidad y suciedad que dominaba.

En efecto, algunos guardas habían llevado allí a sus esposas e hijos, complicando la gestión. Ya a partir de 1967 la presencia cada vez más frecuente y duradera de Hofmann permitió sobrellevar el problema.

En 1966 se había conseguido equipar los guardaparques con carabinas calibre 22 magnum, cuyo objetivo era el manejo de la vicuña. Solamente dos eran de repetición. Es decir que esas armas eran inadecuadas para repeler la acción de los "vicuñeros", tanto los profesionales como los eventuales, todos equipados con rifles automáticos de grueso calibre y con miras telescópicas. Perdido el respeto impuesto por la Winchester de Taft, los cazadores furtivos reiniciaron sus ataques y se produjeron varios episodios de matanzas de vicuñas, en algunos de los cuales los guardaparques corrieron grandes riesgos (Pierret y Dourojeanni, 1967; Hofmann, 1967).

Establecimiento de la Reserva Nacional

Pierret, Dourojeanni y Taft habían sido unánimes, desde sus primeros informes, sobre la necesidad de establecer una reserva nacional en ese lugar, lo que coincidía con la idea original de Bazan.

Pero, crear un área protegida en Pampa Galeras no era tarea sencilla en un país donde éstas prácticamente no existían y donde nadie sabía bien qué eran y para qué servían. Era más difícil aun porque el lugar es propiedad de la Comunidad Campesina de Lucanas y de varias otras, donde pastoreaban rebaños de vacunos, ovinos y auquénidos. Lo cierto es que llevó más de un año de mucho esfuerzo convencer a la Comunidad de Lucanas, dueña de la porción central de la pampa, a aceptar la propuesta.

Los primeros contactos oficiales con la Comunidad de Lucanas fueron realizados por Dourojeanni y Pierret. Ellos, con autorización de Bazán, fueron convidados a exponer la idea de dejar entre 5.000 y 8.000 ha sin ganado, la que fue expuesta en una asamblea con un centenar de participantes, que se realizó el 3 de octubre de 1965. La propuesta, en la que se explicaron los beneficios que el manejo de la vicuña podría traer en compensación generó evidente interés (Dourojeanni, 1965; Pierret y Dourojeanni, 1965, 1967).

Pero la continuidad de las negociaciones y sus aspectos legales correspondían al Servicio Forestal. En las negociaciones con las comunidades en 1965 y 1966 participaron los funcionarios Benjamín Almanza, Juan Filomeno, Enrique Melgar y Víctor Grande, entre otros. Taft relata que la demora en la firma del convenio y la creciente resistencia de los comuneros se debió en gran medida a la desidia y al desinterés de los funcionarios de Lima (Taft, 1966)[23]. La extensión reservada finalmente acordada fue de 6.500 ha, más su área de influencia que

23 El autor comparte plenamente esa opinión, aunque ella por razones obvias no consta en sus informes de la época. Los funcionarios tradicionales del Servicio Forestal hicieron, durante toda la década, una oposición velada pero muy efectiva al proyecto. Demoraron y complicaron todo lo que estuvo en sus manos, inclusive los miserables salarios de los guardaparques. Sólo reaccionaban cuando Bazán, presionado por Pierret y Dourojeanni, les demandaba acción.

también se somete a manejo pero, lamentablemente, el convenio omitió mencionar la evacuación del ganado. El convenio de cooperación entre el Servicio Forestal y la Comunidad de Lucanas fue firmado el 17 de octubre de 1966[24]. Y, finalmente, el 23 de mayo de 1967 fue emitida la Resolución Suprema N0 157-AG que creó la Reserva Nacional de Pampa Galeras.

Los años 1968 a 1971

Pierret y Hofmann consiguieron más donaciones para Pampa Galeras, para suplir la falta de apoyo que daba el Servicio Forestal. Entre otras la Sociedad Zoológica de Frankfurt y el gobierno del Reino de Bélgica fueron bastante generosos permitiendo inclusive construir dos puestos de vigilancia en locales estratégicos y recluta más personal. Un profesional fue finalmente designado, pero dependía de la Zona Agraria de Ica que no tenía mucho interés por el tema. En 1971 en Pampa Galeras trabajaban apenas seis guardaparques y cuatro vigilantes además del administrador.

En 1969 fue extinguido el Servicio Forestal y Bazán dejó el liderazgo del sector forestal. También fue extinguido el Instituto de Investigaciones Forestales que daba sustento legal a la intervención de la Universidad Agraria. Además, Dourojeanni estaba haciendo su doctorado en Bélgica y Paul Pierret[25] terminó su misión en el Perú. Fue, pues un periodo muy difícil para Pampa Galeras que perdió muchos de sus padrinos. Felizmente Hofmann y luego, otro experto asociado alemán, el veterinario Kai Otte, suplieron en parte esa deficiencia.

Fue asimismo útil la llegada e instalación en Pampa Galeras, a comienzo de 1968, del investigador William L. Franklin, un candidato al doctorado de la *Utah State University*, con una tesis sobre la ecología de la vicuña quien, aunque sin mando, mantuvo una presencia profesional consistente (Franklin, 1968, 1968ª, 1969), complementando las cada vez más frecuentes misiones de Hofmann a Galeras que, como se sabe, en 1972 culminaron con un importante proyecto de la GtZ de Alemania que dio lugar al famoso Proyecto de Utilización Racional de la Vicuña que se desarrolló a lo largo de la década de los años 1970.

El trabajo de protección así como los censos continuaron sin tregua, revelando un extraordinario crecimiento de la población que alcanzó a 1.833 individuos en 1968, 2.647 en 1969 y 4.664 en 1970. Las relaciones con las comunidades tuvieron altos y bajos, estos últimos casi siempre por el incumplimiento de los compromisos asumidos por el gobierno, que no brindaba a la administración de la Reserva los medios para cumplirlos. Pero, como el manejo de la vicuña no estorbaba la actividad pecuaria, no hubo mayores problemas.

Muchas otras actividades fueron realizadas en esos años, como campañas educativas y nuevas investigaciones, así como una publicidad creciente sobre el progreso del trabajo. La culminación de los primeros diez años de trabajo en Pampa Galeras fue la realización de la Primera Conferencia Técnica Internacional sobre la Conservación de la Vicuña, que se realizó en Lima y Nazca, entre el 13 al 17 de diciembre de 1971 con apoyo de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y del *World Wildlife Fund*. En ese evento, organizado por Dourojeanni en apoyo a la Dirección General Forestal y de Fauna, participaron personalidades como Gerardo Budowski, quien era el Director General de la UICN, el Profesor Wolf Herre, Kenton Miller y representantes de Bolivia, Argentina y Chile. Por el Perú estaban Hofmann, quien fue el expositor principal, varios funcionarios como Luis Cueto y Juan Filomeno y profesores universitarios.

Después de 1971

La década de 1970 fue fundamental para la conservación de la vicuña. Tuvo grandes victorias como el ya citado

24 Ese convenio, contiene una serie de elementos que no se condicen con la idea universal de manejo de fauna o de áreas protegidas. Fue el resultado de negociaciones complicadas entre dos partes en las que, ambas, ignoraban todo sobre el tema. Por ejemplo, el convenio firmado menciona que el gobierno se comprometía "a cercar la reserva para evitar la fuga de auquénidos". Pero fue lo mejor que se consiguió.

25 Pierret se enamoró del Perú y actualmente, con 85 años de edad, vive en Ica.

Administrador, al centro y equipo de guardas y vigilantes de Pampa Galeras en 1970.

Proyecto de Utilización Racional de la Vicuña que luego se transformó en Proyecto Especial del Ministerio de Agricultura. Ese periodo fue dominado por Rudolf Hofmann, principal artífice del éxito y, a partir de 1978, también contó con la participación de Antonio Brack, como jefe del Proyecto. Pampa Galeras y el Proyecto ganaron mucha prioridad en ese periodo en gran parte debido a la coincidencia de que Dourojeanni fue Director General Forestal y de Fauna de 1973 a 1979, facilitando el consistente aumento del presupuesto y del personal del proyecto. Dos ministros visitaron la Reserva, entre inúmeras otras personalidades peruanas y extranjeras y la fama y el prestigio del Proyecto Vicuña alcanzó nivel internacional. La población de vicuñas de Pampa Galeras y del Perú aumentó muy considerablemente y todo parecía bien encaminado.

Pero en 1978 estalló la *affaire* vicuña, promovida por el excéntrico, rico y poderoso Felipe Benavides. Hasta entonces Benavides, que presidía una organización no gubernamental (Prodena), parecía apoyar el proyecto. Pero eso cambió súbita y drásticamente y orientó sus ataques con gran apoyo de la prensa nacional[26] primeramente contra Hofmann y luego también contra Brack. Los años siguientes fueron tremendamente difíciles y, lamentablemente, la actuación de Benavides provocó un desvío radical de los objetivos del Proyecto que pasó de ser uno de manejo de la vicuña en libertad, en estado silvestre y sin cercos, o sea, mediante censos y sacas de excedentes de población (manejo de fauna) en otro, en el que se construyen cercos y se practican chacos para esquilar animales mientras que los excedentes poblacionales provocan sobrepastoreo, destrucción del suelo y difusión de enfermedades y que, además, mueren sin provecho. Debido a ese desvío y al alto costo de los cercos es que, hasta el presente, la vicuña no aporta a las comunidades andinas todas las promesas de desarrollo económico y social que se puede esperar de ella.

Los años 1980 vieron la continuación del problema iniciado por Benavides, agravado por la intensa actuación de Sendero Luminoso que atacó la sede y varios de los puestos de vigilancia a los que destruyó e incendió. Eso facilitó la actuación de "vicuñeros" y la población disminuyó mucho. En las décadas de 1990 y en la actualidad, aunque

26 Especialmente la revista Caretas.

Participantes peruanos y bolivianos de I Curso para Guardaparques en Pampa Galeras (1965).

la población se ha recuperado, persiste una situación de utilización de esta especie que está muy lejana de la ideal.

En conclusión

Pampa Galeras fue la actividad pionera peruana más importante para las áreas protegidas y para el manejo de la fauna terrestre. Los pre-existentes parques nacionales de Cutervo y Tingo María fueron iniciativas interesantes pero realizadas sin ningún criterio técnico y tuvieron que ser reformulados por completo en la década de los 1970. Pampa Galeras fue la primera área protegida peruana establecida aplicando criterios científicos y en base a un dialogo abierto con las poblaciones afectadas, es decir lo que hoy se llamaría consulta previa, cincuenta años antes de que eso sea obligatorio.

De otra parte, exceptuando el importantísimo y valioso precedente del manejo de las aves guaneras, Pampa Galeras es el primer caso peruano de manejo técnico de la población de una especie de animal salvaje para su conservación y luego para su aprovechamiento económico. Otros casos más recientes incluyen manejo de primates, de tortugas acuáticas y de algunas otras especies, como en el Coto de Caza El Angolo.

Pampa Galeras, como Pierret y Dourojeanni preveían en los informes mencionados, debería ser un gran atractivo turístico complementario a los que ofrece Nazca, con las famosas Líneas de Nazca, los acueductos y el sitio arqueológico de Cahuache. Todo turista prolongaría en un día su estadía en Nazca para disfrutar de los maravillosos paisajes del viaje a Pampa Galeras y los de la propia Reserva donde, además de vicuñas y guanacos, pueden verse cóndores y otros animales alto andinos. Eso daría mayor rentabilidad económica a las comunidades y asimismo aumentaría la rentabilidad de la hotelería de Nazca. Pampa Galeras, con poca inversión, puede ser una pieza esencial del circuito turístico que incluye la Reserva Nacional de Paracas, las dunas de Ica, el área de San Fernando y las Líneas de Nazca.

Referencias:

- Dourojeanni, Marc J. 1965 Informe sobre el curso internacional de capacitación para guardas de caza, la futura Reserva de Pampa Galeras y los fósiles de Acarí Facultad de Ciencias Forestales, Universidad Agraria, La Molina 10p. (Mimeografiado)
- Dourojeanni, Marc J. 1968 Estado actual de la conservación de la flora y de la fauna en el Perú Washington, D C., Ciencia Interamericana 9(1-6): 1-12
- Dourojeanni, Marc J. 1968 La importancia de la conservación de los recursos naturales renovables en América Latina con especial referencia al Perú In A Conservação da Natureza e a Imprensa na América Latina, Atas da Segunda Mesa Redonda de Informação sobre a Conservação de Natureza. Museu Nacional, Quinta da Boa Vista, Río de Janeiro, Brasil 30 de novembro a 7 de dezembro de 1967 pp.51-64
- Dourojeanni, Marc J. 1971 Les efforts nationaux et internationaux pour eviter la disparition de la Vicugna vicugna vicugna (Molina) - se justifient économiquement et socialment au Pérou et en Bolivie Faculté des Sciences Agronomiques de l'Etat, Gembloux 36 p. + 1 lámina (Tésis anexa para optar el grado académico de Doctor en Ciencias Agronómicas)
- Dourojeanni, Marc J. 2009 Crónica Forestal del Perú Universidad Nacional Agraria La Molina, Editorial San Marcos, Lima 727 p.
- Dourojeanni, Marc J. Y Carlos Ponce 1978 Los Parques Nacionales del Perú Incafo, Madrid 224p.
- Dourojeanni, Marc J. y Luis Takahashi 1965 Algunas apreciaciones sobre vida silvestre en la

zona de Puquio (Pampa Galeras y Negromayo) Instituto de Investigaciones Forestales, La Molina 9p. (Mimeografiado)

- Franklin, William L. 1968 Plan de trabajo de la investigación sobre vicuña Facultad de Ciencias Forestales, Universidad Agraria, La Molina 6p. (Mimeografiado)
- Franklin, William L. 1968a Informe sobre el desarrollo del proyecto de la investigación sobre vicuña Facultad de Ciencias Forestales, Universidad Agraria, La Molina 5p. (Mimeografiado)
- Franklin, William L. 1969 Efectos de la organización social y el medio ambiente en la densidad de la población de vicuñas Ministerio de Agricultura y Pesquería, Lima (Mimeografiado).
- Franklin, William L. 1973 High, wild world of the vicuña National Geographic 143(1): 77-91
- Furlong, Derek 1966 Wildlife conservation in the high Andes. The vicuna Peruvian Times,Lima Julio pp.5-8
- Hofmann, Rudolf 1967 Some considerations regarding the increase of vicuna population in Pampa Galeras, Ayacucho Facultad de Ciencias Forestales, Universidad Agraria, La Molina 12p. (Mimeografiado)
- Hofmann, Rudolf 1968 Visita a Pampa Galeras Instituto de Investigaciones Forestales/ Facultad de Ciencias Forestales, Universidad Agraria, La Molina 21p. + Anexos + Mapas (Dactilografiado)
- Hofmann, Rudolf 1968a Situación actual en la Reserva para Vicuñas de Pampa Galeras Instituto de Investigaciones Forestales/ Facultad de Ciencias Forestales, Universidad Agraria, La Molina Informe Técnico N0 19 11p. + Anexos + Mapas (Mecanografiado)
- Hofmann, Rudolf 1969 La población de la vicuña en Pampa Galeras Instituto de Investigaciones Forestales/ Facultad de Ciencias Forestales, Universidad Agraria, La Molina Informe Técnico N0 22 11p. + Anexos + Mapas (Mimeografiado)
- Hofmann, Rudolf 1972 Estado actual de la vicuña y recomendaciones para su manejo Conferencia Internacional sobre la Conservación y Manejo Racional de la Vicuña Lima y Nazca, 6-11 de setiembre de 1971 The World Willife Fund, Morges 116p. + mapas (Mimeografiado).
- Koford, Carl B. 1956 The vicuna and the Puna Ecol. Monog. 27(2): 153-219
- Pierret, Paul V. 1964 Informe sobre la vida silvestre en el Altiplano y la Selva del Perú I Instituto de Investigaciones Forestales/ Universidad Agraria, Lima, La Molina 9 p. (Mimeografiado)
- Pierret, Paul V. 1965a Informe sobre el curso internacional de guardas de caza Instituto de Investigaciones Forestales/Facultad de Ciencias Forestales, Universidad Agraria, La Molina 20p. (Mimeografiado)
- Pierret, Paul V. 1965b Informe sobre la vida silvestre en el Altiplano y la Selva del Perú II Instituto de Investigaciones Forestales/ Universidad Agraria, Lima, La Molina 14 p. (Mimeografiado)
- Pierret, Paul V. y Marc Dourojeanni 1965 Reserva para vicuñas de Pampa Galeras I Instituto de Investigaciones Forestales/Facultad de Ciencias Forestales, Universidad Agraria, La Molina 6p. (Mimeografiado)
- Pierret, Paul V. 1968 Posibilidades del manejo de la vicuña para el desarrollo económico y social de los altiplanos andinos Conferencia Latinoamericana regional sobre Conservación de Recursos Naturales Renovables; 27 de marzo al 2 de abril de 1968 Bariloche, Argentina 10p. (Mimeografiado)
- Pierret, Paul V. y Marc Dourojeanni 1967 Reserva para vicuñas de Pampa Galeras II Instituto de Investigaciones Forestales/Facultad de Ciencias Forestales, Universidad Agraria, La Molina 5p. (Mimeografiado)
- Pierret, Paul V. y Marc Dourojeanni 1967a La Reserva para vicuñas de Pampa Galeras, su situación actual y su futuro Instituto de Investigaciones Forestales/ Facultad de Ciencias Forestales, Universidad Agraria, La Molina 45p. + Anexos (Mimeografiado)
- Taft, Stanley W. 1965 Vicuna refuge: Province of Lucanas Servicio Forestal y de Caza, Lima 9p.
- Taft, Stanley W. 1966 Report N0 II. National Parks and Wildlife Servicio Forestal y de Caza, Lima 5p.
- UICN/WWF 1971 Conservación de la Vicuña. Memoria de la Primera Conferencia Técnica Internacional sobre la Conservación de la Vicuña Lima y Nazca, 13 al 17 de diciembre de 1971 Ed. Marc Dourojeanni 115 p.

La central hidroeléctrica Chaglla: Modelo de desarrollo enérgetico en Perú

Pierina Egúsquiza

Foto: Presidencia Perú

La Central Hidroeléctrica Chaglla como proyecto, data desde los años 70. El estudio denominado "Evaluación del Potencial Hidroeléctrico Nacional" realizado por la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) y la República Federal de Alemania, daba cuenta de este proyecto y lo calificaba como necesario para cubrir la demanda futura de energía del Perú, a raíz de los estudios a los recursos hidroeléctricos de las cuencas hidrográficas efectuadas a los ríos Marañón, Huallaga y del Alto Ucayali.

Ésta consistía en la construcción, operación y mantenimiento de una central hidroeléctrica, con una potencia total de 406 megawatts (MW) y que generaría 2,500 GW/h (Gigawatts hora) al año.

1. Cuenca del río Huallaga

La red hidrográfica está representada por la cuenca baja del río Huallaga, los principales afluentes por la margen izquierda son: El río Monzón, el río Chontayacu, el río Tocache, el río Huallabamba, el río Saposoa, el río Sisa y el río Mayo. Los caudales forman extensos e importantes valles.

El punto más alto de su cuenca es el nevado Santa Rosa. El área donde se construirá la CH Chaglla se encuentra sobre las montañas de la cordillera oriental de los Andes

2. Datos de la Central Hidroeléctrica Chaglla

- La Empresa de Generación Huallaga S.A. es la titular de la concesión del proyecto hidroeléctrico denominado Central Hidroeléctrica Chaglla.
- Está integrada por Odebrecht Perú Ingeniería y Construcción subsidiaria de Odebrecht Energía SA, que forman parte del grupo brasileño Odebrecht
- Es el primer proyecto de energía fuera de Brasil en la que la organización Odebrecht participa como inversionista.
- Representaría – aproximadamente – el 13% de la capacidad instalada del país en materia de energía hidroeléctrica.
- Se convertirá en la segunda central hidroeléctrica más grande del país, luego de la central Antúnez de Mayolo (Mantaro)
- El proyecto se ubica en los distritos de Chaglla y

Chinchao, ubicado en las provincias de Pachitea y Huánuco, pertenecientes al departamento de Huánuco. Los componentes del proyecto se desarrollan sobre la margen izquierda del río Huallaga – aproximadamente – entre los 1000 y 800 metros sobre el nivel del mar, en el territorio de la comunidad campesina Pillao.

- Su infraestructura se basa en la captación y regulación de los recursos hídricos del río Huallaga por medio de una presa aguas abajo de la quebrada Saria.
- En ámbito de los componentes del proyecto, no existen Áreas Naturales Protegidas (ANP). La más próxima corresponde al Parque Nacional de Tingo María, que se localiza a una distancia aproximada de 30 kilómetros del proyecto.
- Debido a las características topográficas de la región, situada en la vertiente occidental de los Andes y al comienzo de la Amazonía peruana, el reservorio de la central tendrá sólo 4,7 kilómetros cuadrados y no afectará a ningún residente.
- Odebrecht Energía está desplegando parámetros estudiados y programas ambientales, con base en los Principios de Ecuador.[27]

3. Financiamiento

- El 15 de diciembre del 2011, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó un préstamo sin garantía soberana de US$ 150 millones en favor de Odebrecht Energía para la instalación de la Central Hidroeléctrica Chaglla, que prevé que termine su construcción en el 2016.
- El préstamo financiará la construcción de la infraestructura, así como la línea de transmisión que una la planta con el Sistema Eléctrico Interconectado Nacional - SEIN, vías de acceso e instalaciones auxiliares.
- El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es signatario de los Principios de Ecuador, por lo que estos estándares serán exigibles al prestatario.
- Se espera que la financiación del BID (un préstamo de tipo A), se agregue a un préstamo sindicado de tipo B otorgado por los bancos comerciales internacionales. En total, el préstamo A/B del BID es de aproximadamente US$400 millones.
- Además, se espera que el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) participe en el paquete de la deuda a largo plazo, con un préstamo paralelo de US$323 millones[28].
- En palabras de Fidel Jaramillo, director del BID "este proyecto se puede transformar en un modelo para el desarrollo energético sostenible de Perú".[29]
- Sobre el préstamo del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) a la fecha se sabe que vienen ampliando su foco de créditos en obras de infraestructura. El banco financia la participación de OAS y Odebrecht en diferentes obras en América Latina, y en Perú el banco brasileño espera un aumento substancial de desembolsos con la intervención en la hidroeléctrica de Chaglla.[30]

4. Políticas socio-ambientales del Banco Interamericano de Desarrollo aplicadas a Chaglla

El BID tiene un conjunto de normas de implementación para la **Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas**. El objetivo de las políticas es asegurar el principio de protección medioambiental en todas las operaciones y cooperaciones técnicas de la institución mediante:

- La identificación temprana de los riesgos y oportunidades medioambientales.
- El mayor énfasis en el manejo de riesgos medioambientales en lugar de identificar posibles impactos.

27 http://www.odebrecht.com/sala-imprensa/noticias/noticia-detalhes-364
28 http://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/bid-financiara-la-construccion-de-la-central-hidroelectrica-chaglla-en-el-peru
http://www.spda.org.pe/_data/archivos/20111202162551_1.pdf
29 http://www.odebrechtonline.com.br/edicaoonline/es/2012/10/07/colhendo-resultados-cruciais/
30 Los créditos del BNDES permitieron a constructoras brasileñas como Odebrecht, OAS o Camargo Corrêa arrasar durante la última década con concesiones de obras públicas a lo largo y ancho de América Latina.http://noticias.terra.com.pe/internacional/latinoamerica/brasileno-bndes-reduce-en-35-pct-desembolsos-en-a-latina-en-2012,2a4a158ba856c310VgnCLD2000000dc6eb0aRCRD.html

- El establecimiento de procedimientos efectivos para el manejo de riesgos medioambientales, sociales y culturales.
- El contacto temprano con las comunidades afectadas por el proyecto.
- El apoyo a la biodiversidad enfocándose en áreas transnacionales, conservación y protección de amenazas a los ecosistemas naturales.
- La cuantificación y monitoreo de las emisiones de gases de efecto invernadero de los proyectos.
- El análisis de préstamos basados en políticas orientadas a riesgos y oportunidades para la sostenibilidad medioambiental y social.

El proyecto desencadena varias directivas del BID y la Política Ambiental de Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), como:

- Directiva B.5 (Requisitos de evaluación ambiental).
- Directiva B.6 (Consultas).
- B.9 (Hábitats naturales y sitios culturales).
- Directiva B .10 (Materiales Peligrosos).
- Directiva B.11 (Prevención de la Contaminación y Reducción).
- Directiva B.9 (Solución involuntario), así como involuntario.
- OP-BID Política de Reasentamiento (OP-710) en relación con actividades de adquisición de tierras.
- Política Operativa del BID sobre pueblos indígenas (OP-765) se puede desencadenar en relación a la posible presencia de las comunidades indígenas sobre la tierra afectada por el proyecto.
- Riesgo de Desastres Policy Management (OP-704) sobre la base de la presa y embalse propuesto grande, y su ubicación en un área propensa sísmica.
- Según la política del BID de Cumplimiento Ambiental y Salvaguardias, el proyecto ha sido clasificado como operación de Categoría A, debido a la construcción de un "gran presa" según lo definido por la Comisión Internacional de Grandes Represas y el potencial de impactos directos e indirectos en los hábitats naturales y usos del agua, en particular en la zona del embalse futuro.

En la **Estrategia Socio Ambiental** seguida por el BID para aprobar el préstamo en favor de la Central Hidroeléctrica Chaglla, se identificaron algunas preocupaciones, tales como:

- Lo referente a los peces identificados en el estudio hidrobiológico, ninguna de las especies se encuentran en la lista roja de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), ni de la Convención sobre el Comercio Internacional de Espcies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES).
- El proyecto se ubica en una región propensa a los desastres naturales, en particular a las actividades sísmicas. El movimiento de la placa de Nazca ha causado sismos en la región general donde se ubica el proyecto.
- Los datos disponibles sociales de base (antes de la actualización del Estudio de Impacto Ambiental) se limita a las propiedades afectadas individualmente dentro de la esfera directa de influencia del proyecto ubicados en Huanchag, Huanipampa, Igropampa, Puquio y San Juan Chihuangala de Monterrey. Las propiedades restantes son tierras comunales pertenecientes a comunidades campesinas de Huanipampa, San Pablo de Pillao, San Juan de Monterrey y Puquio Chihuangala. En términos generales, el censo nacional de 2007 establece que el área del proyecto está ubicada en los distritos rurales con baja densidad de población (13,7 habitantes / km^2) con algunos servicios públicos.
- Asimismo, se denota preocupación respecto del caudal ecológico mínimo que debe mantenerse en todo el tramo, el cual la empresa asevera será de 15,5 kilómetros del río aguas debajo de la presa, sin embargo el BID asegura que sigue siendo un riesgo significativo puesto que puede repercutir negativamente en ecosistemas acuáticos en el tramo de derivación[31].

31 Al respecto habrá que ver en el último EIA aprobado de Chaglla después de la actualización y los documentos de levantamiento de observaciones de la DGAAE y cotejar si la preocupación del BID en la estrategia socio-ambiental fue finalmente absuelta.

Foto: Presidencia Perú

- A modo de recomendación, el BID señala que en los casos en que se considere que la compensación monetaria es apropiada sólo será considerada válida si las medidas de mitigación asociadas se aplican efectivamente.

Asimismo en su estrategia, indica el BID, que llevarán a cabo un **Due Diligence Ambiental y Social** que incluirá un análisis más detallado para determinar si una parte de la zona de influencia del proyecto, constituiría un hábitat natural de alguna especie y si la construcción de la represa implicaría el deterioro de este hábitat, también analizarían aspectos como las medidas que se están tomando con las comunidades campesinas, títulos de tierras o reclamaciones, programas específicos de reasentamiento, entre otros.

De este modo, paralelamente al Estudio de Impacto Ambiental (EIA) que presentó la empresa a la Dirección General AAE, por parte del BID ha existido una evaluación ambiental técnica del proyecto en base a los datos proporcionados por la empresa que realizó el EIA de CH Chaglla, la empresa Walsh S.A. A partir de la información recogida del Due Dilligence, el Banco informa que se preparará un reporte sobre el Manejo Ambiental y Social del Proyecto.[32]

5. Programas sociales y ambientales

5.1. Programas de responsabilidad ambiental y social de ODEBRECHT

En Chaglla se llevan a cabo cinco programas a cargo de la empresa Odebrecht[33], que son las siguientes:

- **Programa de Capacitación Profesional Continua Creer**
- **Rescate de la Flora y Fauna:** Consiste en realizar

32 Como estrategia, en una próxima carta dirigida al BID podríamos pedir a parte del documento que aprueba el préstamo y los términos del préstamo, también agregarle que nos proporcionen el documento " Reporte sobre manejo ambiental y social" (ESMR en sus siglas en ingles)

33 http://www.odebrechtonline.com.br/relatorioanual/2012/es/36_programasmundo_es.php

el inventario de las especies encontradas en el área de influencia de la central hidroeléctrica.

- **Programa de Indemnización Asistida:** Consiste en brindar asistencia a las familias realojadas para la construcción de la CH Chaglla
- **Proyecto de Deforestación Cero:** Brindar incentivo a la producción de las familias en áreas de influencia del proyecto Chaglla
- Fortalecimiento de las capacidades de autoridades locales: Brinda orientación sobre gobernabilidad, ciudadanía y desarrollo sostenible.

Conozcamos detalles de cada uno de ellos:

Programa de Capacitación Profesional Continua Creer (Programa CREER Perú)

- Este es un programa de capacitación laboral que impulsa Odebrecht Perú de forma gratuita en las áreas de influencia de sus proyectos.
- Es gratuito y voluntario, y la certificación que brinda este programa es requisito necesario para postular a un puesto de trabajo en la empresa, pero no implica ninguna obligación de contratación en la obra.
- Duración : 60 – 210 horas lectivas
- La Central Hidroeléctrica de Chaglla, en el departamento de Huánuco, es el primer proyecto que incorpora dentro de sus actividades de responsabilidad social el Programa CREER Perú.
- El objetivo del programa es priorizar el empleo en las comunidades locales que carecen de mano de obra calificada. Está diseñada para ofrecer programas de capacitación en áreas técnicas relacionadas con la construcción civil, incluyendo carpinteros, electricistas, albañiles, soldadores, entre otros.
- Una vez que hayan obtenido su certificación, muchos de los participantes serán contratados para otros proyectos de construcción de Odebrecht.
- Se estima generará entre dos mil empleos directos y 5,400 indirectos.

Rescate de la Flora y Fauna[34]

- Dado que la central hidroeléctrica se está construyendo en ambiente de yunga, que alberga gran vegetación y especies, en la zona se vienen realizando trabajos de conservación ambiental extensa para recuperar las especies.
- Por ende, se ha iniciado un registro de flora y fauna, identificando especies, evaluándose los riesgos de extinción y elaborándose diagnósticos.
- Para garantizar la continuidad de los trabajos de investigación, los registros se derivan a la Universidad Nacional Agraria de la Selva en Tingo María (comuna vecina)
- Asimismo, se realizaron investigaciones para el mantenimiento del ecosistema fluvial, para garantizar que las especies de peces no fueran impactadas, lo mismo ocurrió con mamíferos, reptiles y aves.
- Con la flora, el trabajo va más allá del rescate, siendo que la región es propicia para las orquídeas, en ese sentido Odebrecht ha venido capacitando la población para su cultivo y se crearon viveros, se pretende insertarlas para la revegetación de taludes.

Programa de Indemnización Asistida

- Este es un programa que junto con otros trata sobre la ocupación territorial del proyecto, siendo que se involucran terrenos comunales principalmente se establecen convenios con los representantes comunales y posesionarios afectados.
- La empresa aplica proyectos específicos para los casos de afectaciones por la ocupación de terrenos tales como:
  - Proyecto de Saneamiento de Títulos de Tenencia, Proyectos de Reubicación/Reposición, Proyecto de Compensación por lucro cesante, Proyecto de Gestión y Acompañamiento, Proyecto de Trato Directo.[35]

34 http://www.odebrechtonline.com.br/edicaoonline/es/2012/10/07/colhendo-resultados-cruciais/
35 Informe de Levantamiento de Observaciones al Informe N° 020-2011-MEM-AAE/MWAO/MM. P.112

Foto: Presidencia Perú

Fortalecimiento de las capacidades de autoridades locales:

- La empresa está ayudando a las comunidades a crear sus planes de desarrollo urbano. Asimismo, brindó apoyo en la conformación de las Mesas de Concertación para la lucha contra la pobreza que reúne líderes comunitarios. Este es un espacio donde pueden definirse metas y estrategias de desarrollo, a modo de ejemplo la empresa está próximo a instalar un relleno sanitario para el distrito de Pampamarca.
- El 11 de mayo 2012, el distrito de Chinchao aprobó la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza en los centros poblados de Pillao y Santa Isabel gracias a la iniciativa de la empresa. En tanto, que las autoridades de Pampamarca y Chinchavito participaron de la reunión informativa de los beneficios de la Mesa de Concertación con la finalidad de informar a la población para la respectiva aprobación.
- Otra de las contribuciones es el apoyo a la producción agrícola y la capacitación para el manejo de residuos.

5.2. Programa de Relaciones Comunitarias para la Central Hidroeléctrica Chaglla

En aras de mantener las buenas relaciones entre la empresa y la población del área de influencia de proyecto, contribuyendo al desarrollo sostenible de las poblaciones, el programa de relaciones comunitarias integra varios programas dirigidos a reducir impactos sociales e impulsar y contribuir al desarrollo local:

Programa de comunicación y consulta

- Trabajo articulado con la población, autoridades locales, provinciales y regionales.
- Presencia de los representantes locales durante la planificación e implementación de medidas de gestión socio-ambiental.
- Oficina de información y participación ciudadana.
- Buzones de sugerencia en las sedes de Igropampa y Huaipampa.

36 En etapa de construcción se requerirá la contratación de mano de obra calificada y no calificada, se requerirá contingente laboral de 2,500 personas, el 50% de la mano de obra no calificada será de la localidad. Durante las operaciones de la CH Chaglla se demandará un total de 300 personas conformado por profesionales técnicos y personal de seguridad.

Programa de contratación de mano de obra local[36]

- Identificación de candidatos aptos para los empleos.
- Control médico pre laboral, cursos y equipos de seguridad.
- Coordinación con autoridades comunales y locales sobre la contratación de mano de obra.
- Respeto de los derechos laborales.
- Acciones de capacitación para los futuros trabajadores locales.

Programa de negociación y compensación por el uso de tierras

- Estudio y evaluación socio económica de predios a usar y de posible afectación.
- Reuniones y curso de negociación y compensación por el uso de terrenos.
- Documentos escritos sobre los acuerdos establecidos.
- Difusión de acuerdos, avances y compromisos cumplidos sobre las compensaciones.

Programa de apoyo al desarrollo local

- Convenios con establecimientos de salud y centros educativos.
- Campañas médicas, botiquines comunales. Brinda apoyo a promotores de salud
- Apoyo en el mejoramiento de infraestructura y/o mobiliario escolar y para la alfabetización.
- Becas de estudio de nivel técnico vinculado al desarrollo productivo local.
- Cursos de capacitación para agricultores locales y ofrecer apoyo a los emprendimientos locales.

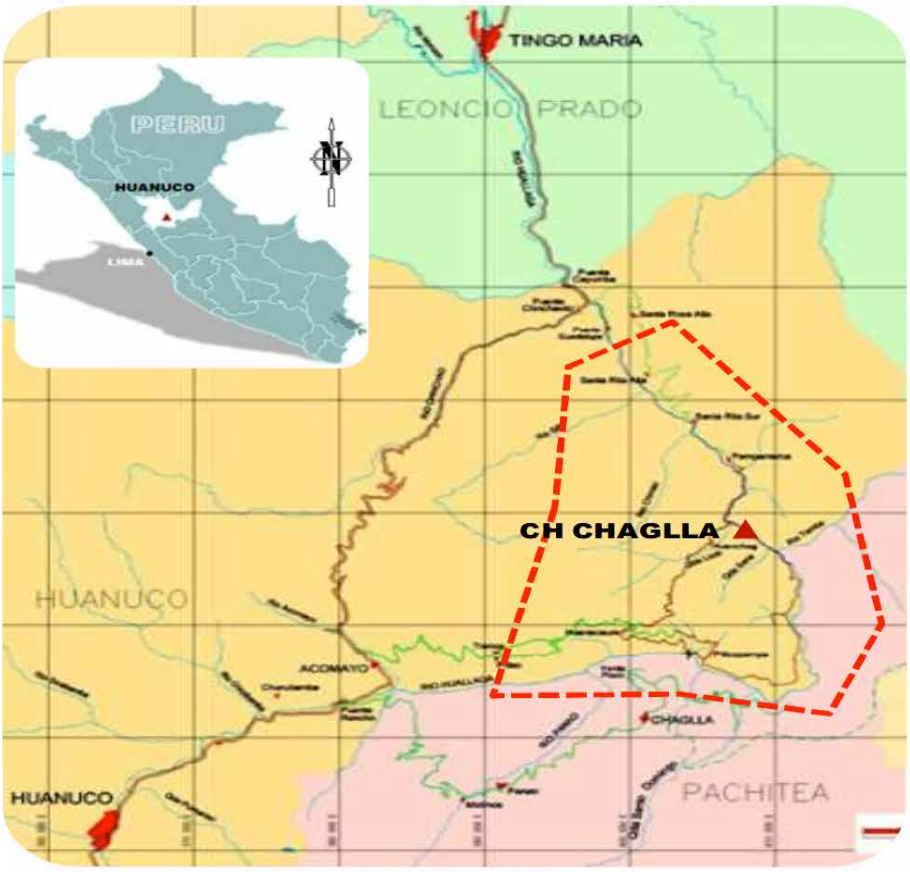
Programa de monitoreo y vigilancia ciudadana

- Comité de monitoreo y vigilancia ciudadana.
- Capacitación al comité de monitoreo y vigilancia ciudadana.
- Visitas al área de influencia del proyecto y a las instalaciones de superficie del proyecto.
- Los monitores ambientales tendrán independencia para reportar los hechos a los organismos competentes.
- La empresa implementará el programa y las actividades coordinadas con el Organismo Supervisor de la Inversión en Minería y Energía (OSINERGMIN) y la Dirección Regional de Energía y Minas (DREM – Huánuco)

6. Sobre proyectos de Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL) en Chaglla

- Odebrecht firmó una sociedad con el Programa Latinoamericano de Carbono, Energías Limpias y Alternativas de la Corporación Andina de Fomento (CAF).
- En ese sentido, se está elaborando un memorando de entendimiento para la preparación de un proyecto de Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) en la Central Hidroeléctrica de Chaglla, así será construida dentro de los parámetros de este mecanismo y la venta de créditos de carbono agregará una mayor rentabilidad al proyecto.
- Odebrecht, además de contener un programa de cambio climático en sus directivas de sostenibilidad y estructurar equi¬pos, también realiza el inventario de las emisiones de gases de efecto invernadero, identifica oportunidades en el mercado de carbono y desarrolla actividades para optimizar la eficiencia en el control de las emisiones en sus proyectos y oficinas.
- Se espera que la planta de la central hidroeléctrica prevenga las emisiones de gases de efecto invernadero, equivalente a 467 mil toneladas métricas de dióxido de carbono por año.
- Cuando sea certificado por el gobierno peruano y la ONU, Chaglla ocupará el cuarto lugar entre los más de 1,200 proyectos hidroeléctricos ya aprobados, agregando valor al negocio de Odebrecht Energía.

Gráfico 1. Plano de ubicación



7. Perfil de la Central Hidroeléctrica Chaglla

FICHA CENTRAL HIDROELÉCTRICA CHAGLLA[37]	
Ubicación	Distritos Chinchao, Chaglla y Umari. Provincia de Huanuco y Pachitea - Departamento de Huánuco
Datos Generales	**Estudio de Impacto Ambiental aprobado en el 2009** Potencia instalada total: 360 MW Caudal: 72,6 m^3/s Caída neta: 574 m Numero de Turbinas: 3 Presa: 144 m de altura Embalse: 58 Mm^3 Recurso hídrico: Río Huallaga Periodo de construcción: 60 meses

37 Información recogida del Expediente de aprobación del EIA de CH Chaglla , Estudio de Factibilidad y Contrato de Concesión.

FICHA CENTRAL HIDROELÉCTRICA CHAGLLA	
Datos Generales	**Estudio de Impacto Ambiental aprobado en el 2011** Potencia instalada: 406 MW- (400 de sus equipos principales y 6 MW en su Pequeña Central Hidroeléctrica)[38] Caudal: 132.79 m^3/s Presa : 199m de altura Embalse (espejo de agua) : 4,50 km^2 Volumen de almacenamiento del embalse: 328,5 m^3 **Pequeña Central Hidroeléctrica** Se contruirá al pie de la presa, en su margen izquierda, aprovechando un caudal 3,69 m^3/s Potencia: 6,25 MW
Operación	Vida útil del proyecto: 30 años
Concesión Temporal	• **19.01.2006. Resolución Ministerial N° 012-2006-MEM-DM**, otorgó **concesión temporal** en favor de la Empresa de Generación Huallaga para desarrollar estudios de la futura CH Chaglla, para una potencia instalada de 240 MW, por un plazo de dos años a ubicarse en los distritos de Chaglla y Codo del Pozuzo, provincias de Pachitea y Puerto Inca • **15.12.2007. Resolución Ministerial N° 555-2007-MEM-DM**, se modifica la concesión temporal otorgada debido al incremento de potencia instalada estimada de 240 MW a 360 MW, siendo el vencimiento del plazo establecido para los estudios es el 20 de enero 2008 • **14.03.2008. Resolución Ministerial N° 128-2008-MEM-DM**. Renuevan concesión otorgada por un plazo adicional de un año hasta el 20 de enero 2009. • **26.06.2009. Resolución Ministerial N° 289-2009-MEM-DM, se otorga concesión temporal** a la empresa de Generación Huallaga S.A para desarrollar estudios de factibilidad de CH Chaglla con potencia instalada estimada de 360 MW. Los estudios se desarrollaran en los distritos de Chinchao, Chaglla y Umari, provincias de Huánuco y Pachitea, departamento de Huánuco • 31.07.2009. **Resolución Directoral N° 267-2009-MEM-AAE**, se aprobó el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) de CH Chaglla en favor de la Empresa de Generación Huallaga S.A.
Concesión Definitiva	• **08.11.2009. Resolución Suprema N° 074-2009-EM**, se otorga concesión definitiva de CH Chagla con una potencia instalada de 360 MW • **23.12.2009. Contrato de Concesión N° 343-2009**, suscrito 23 de diciembre 2009 • **25.02.2011.** Empresa solicita modificación del Contrato de Concesión, incrementando la potencia instalada de 360 MW hasta 406 MW[39]. • **25.02.2011. Resolución Directoral N° 102-2011-MEM/AAE**. Se aprobó la **modificación del EIA de la CH Chaglla** con potencia de 406 MW la cual incluye la construcción de una Pequeña Central Hidroelectrica[40]. • **26.05.2011. Resolución Suprema N° 043-2011-EM.** Se aprueba la modificación de Contrato de Concesión N° 343-2009 relativo a la concesión definitiva de CH Chaglla en lo relativo al aumento de potencia instalada total de 360 MW a 406 MW. • Actualmente, se encuentra en proceso de construcción.

38 http://www.actualidadambiental.pe/NotAmbientales/2011/04/18/1.pdf
39 http://images.semanaeconomica.com/articulos/67846-mem-autoriza-incrementar-de-306-a-406-mw-potencia-instalada-en-central-hidroelectrica-chaglla
40 El MEM informó que la DGAAE aprobó la modificación del EIA de CH Chaglla en el que se invertirá 1,200 millones de dólares.http://www.andina.com.pe/espanol/Noticia.aspx?id=WyNqZEzH6Gs=
http://biznews.pe/noticias-empresariales-nacionales/mem-aprueba-modificacion-del-estudio-impacto-ambiental-hidroelectr

FICHA CENTRAL HIDROELÉCTRICA CHAGLLA	
Titular del proyecto/ empresas involucradas	Empresa de Generación Huallaga, empresa del Grupo Odebrecht[41]
Área de Influencia Directa	• Definido por un sector de la comunidad de Pillao, distrito de Chinchao • La comunidad de Pillao comprende tres agrupaciones poblacionales. ubicadas en la margen izquierda del rio Huallaga: - Igropampa (75 habitantes) - Huanipampa (150 habitantes) - Centro Poblado Chulla (10 habitantes)
Área de Influencia Indirecta	**Distrito de Chinchao** • San Martin (150 habitantes) • Shavinto Playa (18 habitantes) • Centro Poblado Pampamarca (500 habitantes) • Centro Poblado Chichipara (200 habitantes) • Centro Poblado Santa Rita Sur (400 habitantes) • Centro Poblado Nuevo Progreso (220 habitantes) • Centro Poblado Santa Rita Baja (490 habitantes) • Centro Poblado Santa Rita Alta (450 habitantes) **Distrito de Chaglla** • Centro Poblado Muña (300 habitantes) • Rinconada, 45 habitantes Se ha considerado a una parte del territorio de la comunidad del Pillao, en la margen izquierda del rio Huallaga y a la comunidad de Muña en la margen derecho del rio Huallaga, en el sector cercano a la cola del embalse.
Biodiversidad	**FLORA** • 270 especies. • Pteridophyta – helechos diversos, poaceae - plumilla y orchidaceae “orquídeas” y epifitas “claveles del aire”. • Formas de vida de mayor riqueza son las hierbas 43.70%. • Presencia de cultivos de palta, plátano y maíz. • Existen 5 especies de plantas con categoría de conservación nacional: Árbol Aliso, pequeño helecho terrestre de envés blanquecino, árbol Quishuar, cedro de altura, Ortholobium munyensis (arbusto común). • Se han registrado tres especies de flora endémicas en el área: *Begonia glauca, Sipocamphyllus comosus y ferreyranthus excelsus.* • Existen 31 especies con uso ornamental, alimentación, leña, forraje y medicinal. • Existen 23 especies de orquídeas categorizadas dentro de las listas de IUCN y Comercio Internacional de Especies amenazadas de fauna y flora sivestre, las cuales deberán contar con un plan de rescate. • Se ha calculado que por la inundación de 4.4 km^2 bajo la cual quedará sumergida la vegetación se tendría potencialmente 72, 428 TM de dióxido de carbono y 26, 338 TM de metano[42].

41 Empresa de Generación Huallaga es una subsidiaria de Odebrecht Participacoes e Investimentos S.A. http://www.mef.gob.pe/contenidos/conta_publ/2011/tomo2/12_proinversion_tomo2.pdf Pp. 508-509

42 Cálculo brutos y potenciales.

FICHA CENTRAL HIDROELÉCTRICA CHAGLLA	
Biodiversidad	**FAUNA** **Aves** • 167 especies. • Presencia de aves grandes como perdiz gris, pava carunculada, gallito de las rocas andino, gallinazos, gavilanes y halcones. • Se encontraron 2 especies de aves endémicas en el área de estudio del proyecto: Saltarín de gorro cerúleo y Reinitia de vientre dorado. **Reptiles y Anfibios** • 11 especies, 4 especies de anfibios y 7 de reptiles. • Entre las especies de reptiles se encontraron: ranas, sapos, culebras, lagartijas y camaleones. **Mamíferos** • 42 especies. • Respecto a los mamíferos encontrados se encontraron mayormente murciélagos, y roedores (ratón de campo). • De las especies registradas, dos especies se encuentran en peligro: Oso de anteojo *Tremarctos ornatus* y el mono nocturno peruano[43] *Aotus miconax*. **Peces** • En especies de peces registradas se encontraron en total 18 especies entre ellas: Mojarritas, boquichico, lisa, bagre, shitani y carachama.
Usos de Agua	• No existen mayores usos consuntivos de agua del río Huallaga, ni con fines de consumo y/o riego, ni para riego agrícola. • El río Huallaga no es navegable. • Para la agricultura, el riesgo de parcelas es bajo secano, en base al agua de lluvia.
Economía	• La principal actividad económica es la agricultura, ubicadas en zonas altas y bajas de la cuenca del Huallaga. • Productos agrícolas importantes: Café y cacao para venta como producto orgánico. • La actividad ganadera es la segunda en importancia y se destinan extensiones de terreno al cultivo de pastos. • La pesca es una actividad ocasional y para autoconsumo. • No hay actividad comercial en las localidades del área de influencia directa, tampoco existe servicio de transporte público por ausencia de vías lo que restringe la actividad económica y social.
Programas Ambientales y Sociales	**Programas Ambientales** • Programa de Manejo Ambiental para la prevención y mitigación de impactos potenciales identificados • Programa de Manejo para instalaciones auxiliares del proyecto • Programa de manejo de excavaciones subterráneas • Programa de Revegetación (restablecimiento de cobertura vegetal) • Programa de manejo de embalse (régimen de caudal, calidad d aguas y emisión de gases) • Programa de salvamento y protección de fauna terrestre • Programa de manejo de fauna • Programa de recuperación del paisaje • Programa de manejo de residuos sólidos y efluente • Programa de monitoreo ambiental **Programa de Relaciones comunitarias** • Programa de comunicación y consulta • Programa de contratación de mano de obra local[44] • Programa de negociación y compensación por el uso de tierras • Programa de apoyo al desarrollo local • Programa de monitoreo y vigilancia ciudadana

43 Sólo esta especie es considerada endémica de Huánuco, y se encuentra registrada en el área de influencia antrópica.

44 En etapa de construcción se requerirá la contratación de mano de obra calificada y no calificada, se requerirá contingente laboral de 2,500 personas, el 50% de la mano de obra no calificada será de la localidad. Durante las operaciones de la CH Chaglla se demandará un total de 300 personas conformado por profsionales técnicos y personal de seguridad.

FICHA CENTRAL HIDROELÉCTRICA CHAGLLA	
Programas Ambientales y Sociales	**Acciones de Responsabilidad Social de la empresa** • Desarrollo de habilidades para el trabajo y generación de ingresos (Taller de corte y confección, taller de procesamiento de frutas, taller de panadería) • Programa de formación profesional continua CREER PERU • Desarrollo personal mediante actividades artísticas, culturales y deportivas
Consulta Previa	• El área de influencia de proyecto no involucra terrenos pertenecientes a comunidades indígenas nativas. La mayor parte de la población es migrante. El territorio comunal es de la comunidad campesina Pillao
	• **Octubre 2010.** Primer Taller Participativo. Comunidad Igropampa (Chinchao) y CP Pampamarca (Chaglla) • **09.10.2010.** Taller Informativo Complementario. CP Huanacaure, Distrito de Chinchao • **16.10.2010.** Segundo Taller Participativo de la Modificación del EIA de Chaglla en la Comunidad Igropampa, distrito de Chinchao y CP Pampamarca, Distrito de Chaglla • **17.10.2010.** Segundo Taller Participativo. CP Pampamarca, Distrito de Chaglla • **02.12.2010.** Tercer Taller Participativo - Comunidad Igropampa, Distrito de Chinchao • **03.12.2010.** Tercer Taller Participativo - CP Pampamarca, Distrito de Chaglla. • **15.12.2010.** Audiencia Pública. CP Pampamarca, Distrito de Chaglla. • **11.02.2011.** Taller Participativo Adicional. CP de Pillao, Distrito de Chinchao.
Financiamiento	• La Agencia de Promoción de la Inversión Privada de Perú (PROINVERSIÓN) adjudicó mediante licitación la construcción de tres centrales hidroeléctricas, entre ellas, la CH Chaglla.[45] • El Estado, a través de PROINVERSIÓN, se comprometió a adquirir 544 MW que produzcan dichas centrales. • Tipo de contrato: Licitado por PROINVERSION • Firma del contrato: 13.05.2011 COFIDE, BNDES, BID y bancos comerciales[46] BID : US$ 150 millones (infraestructura y línea de transmisión) BNDES: US$323 millones[47]
Inversión	US$ 977 926 417,00[48] (Novecientos Setenta y Siete Millones Novecientos Veintiséis Mil Cuatrocientos Catorce y 00/100 Dólares Americanos) en un plazo total de 4 años, 10 meses y 29 días.
Precio Unitario de la Energía	54,11 US$/MWh[49]
Valorización Económica	El valor económico total de los impactos ambientales del proyecto en sus diferentes fases asciende a US $ 1 617,660.34, suma que parte de los impactos ecosistémicos y al mercado de la zona de los cuales US $ 365 054,27 corresponden al impacto sobre el medio físico; US $ 471,100.95 al impacto medio biológico y US $ 781 505,12 al medio social.
Plazo de ejecución de obras	Hasta el 31 de julio de 2016

45 http://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/peru-proinversion-licito-la-construccion-de-hidroelectricas-en-huanuco-cusco-y-h
46 http://www.odebrechtenergia.com.br/pt-br/imprensa/noticias/odebrecht-energia-viabiliza-antecipacao-do-desvio-do-rio-de-uma-das-maiores#
47 En la nota señala que será el Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico y Social participe en el paquete de la deuda a largo plazo, con un préstamo paralelo de US$ 323 millones. http://www6.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2011-12-01/central-hidroelectrica-chaglla-en-peru,9730.html
48 Ver Contrato de Inversión celebrado entre la Empresa de Generación Huallaga S.A. y ProInversión suscrito el 27 de julio 2011, incluye Cronograma de Inversiones.
49 Ver Contrato de Suministro de Energía Eléctrica de Emp. Generación Huallaga http://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/0/JER/CENTRALESHIDROELECTRICAS2010_DOCS_CONTRATO/VF%20Contrato%20de%20Suministro%20EG%20Huallaga%20-%20ECH%20(va%2004-03-11)%20suscrito.pdf

La agricultura y su afectación al patrimonio forestal: Retos para enfrentar el cambio climático

Isabel Gonzales Icaza
Programa Ecosistemas y Derechos

Foto: DAR

El Perú es el segundo país en superficie de bosques en Sudamérica y el noveno a nivel mundial. Los bosques encierran una vasta biodiversidad, sin embargo existen políticas y normas que, por un lado, reconocen y plantean estrategias y lineamientos para su conservación y por el otro, promueven el incremento de la frontera agrícola sin implementar los mecanismos necesarios para reducir la afectación de los bosques en el País.

Un conjunto de compromisos buscan reducir la deforestación y por ende las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI); sin embargo se hace necesario resolver temas de fondo que requieren la participación articulada de las instituciones que tienen competencia e influencia sobre los bosques, involucrando además la participación activa de los actores forestales.

No obstante, a medida que nos acercamos a la COP20 se abren paso nuevas oportunidades y espacios para discutir y plantear dichos cambios para asegurar la conservación de nuestros bosques.

La promoción de la agricultura ¿afecta a los bosques?

En el Perú, la agricultura es una de las actividades priorizadas por el Estado, la cual se ve reflejada desde la Constitución Política del Perú cuyo artículo 88° señala que el Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario; en ese sentido garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada, comunal o en cualquier otra forma asociativa.

En virtud a ello, a partir de la década de los noventa se han dado un conjunto de normas, alguna de las cuales son mostradas en el Anexo 01, que han buscado facilitar el acceso a la tierra a quienes desarrollan la actividad agropecuaria.

Es preciso señalar que todas estas normas han exceptuado su aplicación en tierras de aptitud forestal (F) y de protección (X), las que en porcentaje representan el 80% del territorio del País[50]; sin embargo, dichas normas

50 Según el mapa de clasificación de uso mayor de tierras del año 1981 (ONERN), las tierras de aptitud forestal representan el 38% y las de protección representan el 42% de las tierras a nivel nacional.

han terminado promoviendo el cambio de uso a fines agropecuarios de bosques, tanto en tierras agropecuarias (A, C y P), como en tierras de aptitud F y X. Ello debido a que la forma de demostrar la explotación económica (requisito indispensable para la titulación) ha sido a través de actividades distintas a las forestales; las herramientas y mecanismos empleados para salvaguardar los bosques y las tierras no han sido los adecuados; la institucionalidad forestal se ha ido debilitando; así como a los constantes cambios de las instituciones a cargo de la titulación de la propiedad agraria (PETT, COFOPRI, Gobiernos Regionales).

Si bien el objetivo del impulso de la agricultura fue la reducción de la pobreza, su aplicación sin prever características distintas del territorio, ha originado la expansión de la agricultura migratoria en selva a causa de la baja productividad y con esto el incremento de la deforestación por cambio de uso de suelos.

En la actualidad, esta tendencia se ve incrementada, debido a los mecanismos que incentivan el desarrollo de proyectos agropecuarios de mediana y gran escala, que pueden acceder a beneficios especiales[51]. Incluso, como la presión ha ido en aumento y las tierras disponibles son cada vez más escasas, se ha recurrido a mecanismos como el redimensionamiento de Bosques de Producción Permanente (bosques creados a través de Resolución del Ministerio de Agricultura con la finalidad de producir madera de forma sostenible), previa afectación del bosque, a fin de sustentar la pérdida de características del mismo para la producción maderera.

Los bosques son patrimonio forestal nacional, de acuerdo a la Ley Forestal vigente (Ley N° 27308) y a la nueva Ley Forestal que está próxima a entrar en vigencia (Ley N 29763), sin embargo su tratamiento difiere conforme a las tierras que los sustentan. Al respecto, los bosques que crecen en tierras agropecuarias (A,C,P) pueden titularse y extraerse, bajo el procedimiento de cambio de uso dejando en pie un mínimo de 30%, pero este procedimiento no restringe bosques con características especiales desde el punto de vista de servicios y/o bienes que brindan. El cambio de uso de suelos a fines agropecuarios es aprobado por las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre o el SERFOR, según se haya o no transferido las funciones forestales; previamente, la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego- MINAGRI se encarga de la clasificación de tierras según su capacidad de uso mayor.

Para la conversión de bosques a fines agrícolas, se toma en cuenta la clasificación de tierras, la cual se basa en el Reglamento de Clasificación de Tierras por su capacidad de uso mayor[52], que toma como insumos los estudios de suelos[53]. Sin embargo, esta herramienta no nos permite salvaguardar los bosques, debido a que: a) Es relativa, ya que permite la reclasificación, en la medida que se cuente con mayor información, avance tecnológico, etc; b) La autoridad encargada no tiene la capacidad operativa para atender la demanda de clasificación de tierras ni supervisar el uso de suelos a nivel nacional porque tiene una presencia muy limitada, pero además porque carece de información actualizada de tierras en la escala apropiada para la toma de decisiones, c) La autoridad forestal no tiene competencia para decidir el uso de las tierras que cuentan con cobertura boscosa, d) La visión de la institución a cargo de la misma se inclina hacia la producción agropecuaria. Esta situación se agrava por la escasa importancia que le damos al ordenamiento territorial[54], en el cual se enmarcan los procesos de ordenamiento forestal.

El resultado, de acuerdo al IV Censo Nacional Agropecuario[55], son 38 742 465 hectáreas del territorio

51 A través de la Ley 30230 (que promueve un conjunto de medidas para reactivar la economía) se establece la creación de procedimientos especiales para el saneamiento físico legal de predios involucrados en proyectos declarados de interés, facultando a COFOPRI para que a solicitud de parte, ejecute procedimientos especiales para el saneamiento físico legal de predios correspondientes a particulares, incluyendo la rectificación de áreas.

52 Aprobado por Decreto Supremo N 017-2009-AG.

53 Aprobado por Decreto Supremo N 013-2010-AG. Reglamento para la Ejecución de Levantamiento de Suelos.

54 El artículo 22 de la Ley N 30230 (Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el País) señala que ni la ZEE, ni el OT asignan usos ni exclusiones de uso.

55 Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). 2012.

nacional de uso agropecuario, que representa alrededor del 30%, es decir 10% más de superficie de lo que el mapa de uso mayor de tierras señala como de aptitud agropecuaria (A, C, P), ello implica que se han afectado tierras que no cuentan con la capacidad apropiada para la producción agropecuaria.

¿Cuál es la importancia que le damos a los bosques?

Tal como se señaló con anterioridad los bosques son patrimonio de la nación y por tanto el estado a través de la institución competente (Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio del Agricultura) debe garantizar su aprovechamiento sostenible; independientemente de las tierras que los sustentan.

La importancia de los bosques, por su diversidad biológica, los servicios que aporta en relación a la regulación, hídrica, suelos, agua, captura de carbono, siempre está presente en los discursos, incluso el País ha asumido un conjunto de compromisos internacionales que obliga a salvaguardarlos, entre ellos:

- Convenio sobre Diversidad biológica, cuyo objetivo es la conservación de la biodiversidad, el uso sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa de los beneficios resultantes de la utilización de los recursos genéticos.

- Convención de lucha contra la desertificación, cuyo objetivo es luchar contra la desertificación y los efectos de la sequía, lo que implica la aplicación de estrategias integradas a largo plazo que se centren simultáneamente en el aumento de la productividad de las tierras, la rehabilitación, la conservación y el aprovechamiento sostenible de las tierras y recursos hídricos.

- Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático cuyo objetivo es lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas, reconociéndose en la Conferencia de las Partes- COP 13, el papel de la conservación de los bosques en la reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques (REDD).

- Anexo Forestal (18.3.4) del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, en donde se establece el cumplimiento de una serie de medidas con las que se garantice mejorar las condiciones y mecanismos que permitan asegurar a los mercados el origen legal de la madera.

Además, internamente contamos con una serie de instrumentos que además de resaltar la importancia de los bosques, establecen los lineamientos que deben orientar las acciones que deben implementarse en relación a ellos.

Al respecto, el Ministerio del Ambiente (MINAM) a través de la Política Nacional del Ambiente establece en relación a los bosques lo siguiente:

- Impulsar la gestión sostenible e integrada de los bosques considerando las características ecosistémicas de cada una de las regiones del País.

- Prevenir la reducción y degradación de bosques y sus recursos por prácticas ilegales como tala, quema, comercio y cambio de uso de la tierra.

- Conservar e incrementar la cobertura boscosa, y por ende la biodiversidad y los servicios ambientales, mejorando la capacidad productiva del ecosistema.

- Impulsar la reforestación de las áreas degradadas con especies nativas maderables, aquellas que tienen mayor potencial de generar servicios ambientales y otras con potencial económico que contribuya al desarrollo.

- Realizar acciones para evitar la deforestación de los bosques naturales y la utilización de especies exóticas invasoras para reforestar, promoviendo la reforestación con especies nativas.

Por su parte, el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), responsable de la gestión sostenible de los bosques (a través del SERFOR) considera dentro

Foto: DAR

de la Política Nacional Agraria 2012-2016, sólo dos metas relacionadas al sector forestal en general: 1) La implementación del SERFOR y 2) La aprobación del Reglamento de la Ley Forestal, estando ausentes los objetivos estratégicos relacionados específicamente a los bosques.

Mientras tanto, la Política Nacional Forestal plantea como parte de los objetivos específicos el aseguramiento de la conservación y aprovechamiento sostenible de los bienes y servicios de los ecosistemas forestales, otros ecosistemas de vegetación silvestre…fomentando el respeto al ordenamiento forestal, la seguridad sobre los derechos adquiridos; el monitoreo, supervisión, fiscalización, así como la información oportuna, transparente y veraz para la toma de decisiones; lo cual requiere la formulación de instrumentos que permitan operativizarla.

Otros documentos como el Plan de Cambio Climático-PLAN CC plantea escenarios de mitigación al cambio climático y dentro de esta, se ha propuesto una línea de acción en torno a los bosques que enfoca sus acciones al manejo forestal sostenible en concesiones existentes, en BPP, áreas de comunidades (en el marco del Programa Nacional de Conservación de Bosques), incorporación de proyectos de Pago por Servicios Ambientales en títulos habilitantes y en comunidades, sistemas agroforestales (café + madera y cacao + madera); sin embargo para la reducción efectiva de los Gases de Efecto Invernadero-GEI, en la categoría de Uso del Suelo y Cambio de Uso de los Suelos- USCUSS, cuyas emisiones netas alcanzan las 56,4 MT CO2- Eq[56], se requieren soluciones de fondo en áreas en las que no hay presencia del estado.

Asimismo existen acciones que ya se vienen implementando con la finalidad de conservar los bosques y evitar la deforestación, a continuación se mencionan algunas:

a) El MINAM, a través del Programa Nacional de Conservación de Bosques viene promoviendo la conservación de 54 millones de hectáreas de bosques

56 http://www.planccperu.org/IMG/pdf/actualizacion_del_inventario_29-08-2013.pdf.

primarios; que comprende en un 30% las Áreas Naturales Protegidas, 19.6 % a las Comunidades Nativas tituladas, 16.1% a los bosques de producción permanente en reserva (sin concesionar) y el 24.3 % restantes correspondiente a otras categorías, entre bosques concesionados, bosques en reservas territoriales, entre otras.[57]

b) Se vienen realizando un conjunto de acciones direccionadas a la preparación del País para REDD+, dado que a través de mecanismos podrá financiarse acciones que reduzcan las emisiones de GEI producto de la deforestación y degradación.

c) Se vienen formulando algunos documentos que deben guiar de forma concreta los mecanismos de reducción de GEI, entre ellos la Estrategia Nacional de Cambio Climático, la Estrategia Nacional Bosques y Cambio Climático, etc.

d) Se viene levantando información de los bosques, que es vital para determinar su potencial, sus actores, gestionarlos y monitorearlos; entre ellos el Inventario Nacional Forestal; el Inventario de Bosques de Producción Permanente, el Mapa de pérdida de la cobertura forestal 2000-2011 (desarrollado en el marco del Proyecto Monitoreo de la Deforestación, aprovechamiento forestal y cambios de uso del suelo en el Bosque Panamazónico de la Organización de Tratado de Cooperación Amazónica- OTCA, con participación del Programa Nacional de Conservación de Bosques y el SERFOR); el Mapa de cobertura de bosques y deforestación 2000-2009 y su actualización para los años 2009-2010 y 2010-2011 (elaborados por la Dirección General de Ordenamiento Territorial- DGOT del MINAM, con apoyo del Instituto CARNEGIE para la Ciencia, con la finalidad de proporcionar información útil para los procesos de ordenamiento territorial en el País); el estudio de la geografía del carbono en alta resolución del Perú, para determinar las áreas con mayor concentración de carbono (elaborados también por la DGOT del MINAM con apoyo del Instituto CARNEGIE para la Ciencia).

e) El MINAGRI, desde el 2010 viene trabajando en el fortalecimiento del sector forestal, a través de la aprobación de la política forestal, implementación del SERFOR, elaboración del reglamento de la nueva ley forestal, reformulación de procedimientos relacionados a la gestión forestal y de fauna silvestre, elaboración del plan nacional forestal y de fauna silvestre, entre otros.

¿Son suficientes los cambios que se vienen proponiendo?, ¿qué otras medidas debemos tomar en cuenta?

Es evidente la importancia del sector agrícola no solo porque a través de este podría garantizarse la seguridad alimentaria en el País, sino por su aporte al Producto Bruto Interno- PBI; sin embargo es necesario implementar las herramientas, normas, incentivos, etc, que permitan el desarrollo de una agricultura sostenible que no continúe afectando a los bosques.

A nivel normativo, la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N° 29763) en su artículo 38°mantiene el cambio de uso a fines agropecuarios en tierras A, C, P tomando en cuenta el requisito de dejar en pie un mínimo de 30% de la cobertura; asimismo se apertura el cambio de uso en tierras de dominio público que será autorizado por el SERFOR, debiendo respetarse la Zonificación Económica Ecológica de nivel medio superior, con opinión vinculante del MINAM. Esta apertura podría incrementar el cambio de uso y el incremento de la afectación de áreas boscosa, que si bien toma en cuenta herramientas adicionales a la clasificación de tierras, como es la ZEE; esta no podrá hacerse efectiva, luego de la recientemente aprobada Ley 30230[58], cuyo artículo 22° señala que la ZEE ni el OT pueden usarse para asignar usos ni exclusiones de uso.

De otro lado, la citada Ley Forestal y de Fauna Silvestre, en cuanto al desbosque, señala en su artículo 36° que este

57 MINAM. 2010. Manual de Operaciones del Programa Nacional de Conservación de Bosques.
58 Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el País.

Foto: DAR

puede darse en áreas comprendidas en cualquier categoría del patrimonio nacional forestal, para el desarrollo de actividades productivas que no tengan como fines su manejo forestal sostenible, tales como la instalación de infraestructura, la apertura de vías de comunicación, incluyendo caminos de acceso a áreas de producción forestal, la producción o transporte de energía, así como operaciones energéticas, hidrocarburíferas y mineras, requiriéndose la autorización previa del SERFOR o de la autoridad regional forestal y de fauna silvestre correspondiente, de acuerdo al nivel de evaluación ambiental exigible en cada caso, según lo dispuesto en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Al respecto, se identifica que a través de este artículo podría aperturarse aún más la afectación de bosques en tierras F y X hacia diversas actividades productivas[59].

A nivel nacional vienen dándose además un conjunto de normas, entre ellas la Ley N° 30230 que generan el debilitamiento de la institucionalidad ambiental con la finalidad de brindar las facilidades a los inversionistas, con el alto riego de incrementar la afectación a los recursos naturales, entre ellos a los bosques.

A pesar de los esfuerzos desplegados, se observa la necesidad seguir generando cambios importantes que permitan el fortalecimiento del sector forestal, que implican: coherencia de las políticas y normas alineadas hacia el aprovechamiento sostenible de los bosques; la intervención de la autoridad forestal en la decisión del uso de los suelos con cobertura forestal; la implementación de la zonificación y ordenamiento forestal; la intervención articulada en áreas en las que en la actualidad no hay intervención del Estado con estrategias apropiadas; titulación de tierras a favor de las poblaciones indígenas; fortacimiento de la institucionalidad forestal, mejora de los procesos de coordinación entre sectores y niveles de gobierno; entre otros aspectos.

De otro lado, deben desplegarse mayores esfuerzos para la mejora de la productividad agropecuaria, investigación, asesoramiento técnico a los pequeños y medianos agricultores, diversificación productiva en las áreas destinadas a la agricultura, etc.

Conclusiones y recomendaciones

- Las políticas y acciones que vienen promoviéndose e implementándose para la promoción de la agricultura vienen afectando de forma importante a los bosques, comprometiendo a la población más pobre, al incremento de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero-GEI, así como al cumplimiento de compromisos asumidos por el País.

- Existe una tendencia creciente hacia el debilitamiento de las instituciones a cargo de la gestión de los

59 El ministro de Agricultura señaló "En la selva vamos a relanzar las concesiones forestales con un nuevo marco regulatorio para darle un nuevo aire a este sector (forestal), y que convoque a la inversión privada para promover las plantaciones forestales y el sembrío de cultivos alternativos, como la palma aceitera (Diario La República, 25 de junio de 2014).

bosques, los presupuestos no se condicen con la importancia del recurso ni con las acciones que deben implementarse, lo cual agrava la situación de los bosques del País.

- Se vienen implementando un conjunto de iniciativas muy importantes en el País para conservar los bosques y reducir la deforestación, sin embargo muchos de estos esfuerzos son desarticulados, no plantean cambios de fondo, ni tampoco involucran a los actores clave relacionados con los bosques.

- Se recomienda eliminar de forma paulatina los incentivos que vienen promoviendo el incremento de la agricultura, anulando su aplicación en bosques (independientemente de las tierras que los sustentan).

- Es necesario implementar el ordenamiento forestal en el País, asegurando previamente la titulación de comunidades indígenas pendientes y estableciendo mecanismos apropiados para que estas puedan aprovechar sus bosques de forma sostenible, así como otras actividades que les permita mejorar su alimentación y a la vez reducir las presiones sobre sus bosques.

- Consolidar las iniciativas de levantamiento de información en torno a bosques en un solo sistema real en el que se articulen los instituciones que intervienen en la gestión y monitoreo de los bosques.

- Reforzar la normativa forestal, la cual mantiene artículos que atentan contra los bosques.

- Fortalecer las iniciativas con las que se busca la creación de procedimientos sencillos, funciones y competencias definidas, mecanismos de coordinación efectivos y sanciones ejemplares; procurando sobre todo la participación de los gobiernos regionales y locales.

- Incrementar los presupuestos para las instancias con competencias en la gestión de los bosques (en especial de los gobiernos regionales y gobiernos locales) procurando fortalecer los mecanismos de coordinación que eviten el fraccionamiento en la visión del bosque.

- Crear programas (a todo nivel) que promuevan el aprovechamiento sostenible de los bosques y en los predios ya titulados, que incentiven el desarrollo de actividades diversas de acuerdo a las potencialidades de dichos predios.

Foto: DAR

Anexo 01. Normas que establecen incentivos para el desarrollo de la agricultura y formalización de la propiedad agraria:

N°	Norma	Qué establece	Observaciones
1.	Decreto Legislativo 667	Crea el registro de predios rurales en el que se incluye el derecho de propiedad, posesión, los actos que modifiquen los derechos que son objeto de la inscripción; y las resoluciones judiciales o administrativas relativas a derechos inscritos. Se establece un trámite simplificado para la inscripción de propiedad y de posesión en tierras del Estado o de particulares.	Vigente
2.	Decreto Legislativo 653- Ley de promoción de las inversiones del sector agrario	Define a las tierras eriazas (no cultivadas por déficit o exceso de agua). Se dan facilidades para el otorgamiento de tierras eriazas a personas naturales o jurídicas a través de: a) Adjudicación, para fines de irrigación y/o drenaje; b) Arrendamiento y c) Venta. Se establece los requisitos y límites para el acceso a las tierras. Para proyectos de la agroindustria las superficies a las que se pueden acceder oscilan son entre 450 y 10,000 has (a título oneroso). La superficie mayor siempre que el proyecto sea considerado de interés nacional.	Vigente
3.	Decreto legislativo 838	Esta norma establece la suspensión del DL 653 en zonas de economía deprimida de sierra, ceja de selva y selva adjudicación gratuita hasta el 31 de diciembre de 1998 con la finalidad de promover la reincorporación de la población desplazada por la violencia terrorista (adjudicación gratuita).	Derogada por la ley 29563 (sin embargo en algunas regiones se aplica aún).
4.	Decreto legislativo 1089. Decreto legislativo que establece el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rurales y su reglamento (DS 032-2008-VIV)	Declara de interés público nacional la formalización y titulación de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas, a nivel nacional, por un período de cuatro (4) años. Encarga a COFOPRI de manera temporal y excepcional las competencias para la formalización y titulación de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas. Los poseedores de tierras eriazas de propiedad del Estado destinada a actividad agropecuaria antes de 31 de diciembre del 2004 (posesión directa, continua, pacífica y pública) pueden solicitar al COFOPRI la regularización de su situación jurídica, mediante el procedimiento de adjudicación directa, previo pago del valor del terreno. Los trámites de formalización iniciados de parte son gratuitos.	
5.	Ley N 28259- Ley de reversión a favor del Estado de los predios rústicos adjudicados a título gratuito- 2004	Establece la reversión a favor del Estado de los predios rústicos declarados en abandono o que no hayan cumplido los fines para los que fueron otorgados en adjudicación gratuita y su posterior adjudicación a título oneroso (de oficio o a solicitud de parte).	Vigente
6.	Ley 30230	- Crean procedimientos especiales para el saneamiento físico legal de predios involucrados en el desarrollo de proyectos de inversión pública y privada declarados de interés antes o luego de la norma. - El acceso a estos procedimientos pueden ser solicitados por entidades públicas a cargo de impulsar el o los proyectos. - Faculta a COFOPRI para que a solicitud de parte, ejecute procedimientos especiales para el saneamiento físico legal de predios correspondientes a particulares, incluyendo la rectificación de áreas.	Aún sin establecer los procedimientos específicos.

El **"Paquete Ambiental"**: La Ley N° 30230 y las incoherencias de una política para fomentar las inversiones

Vanesa Cueto
Programa Gestión Socio-Ambiental e Inversiones

Foto: DAR

El 12 de julio de este año se publicó en el diario oficial El Peruano, la Ley N° 30230: "Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país".

Dicha norma fue promovida por el Ejecutivo ante el Congreso de la República, a través del proyecto de Ley N° 3627/2013-PE "Establecen Medidas Tributarias, Simplificación de Procedimientos y Permisos para la Promoción y Dinamización de la Inversión en el País" que fue presentado el 18 de junio de 2014.

Ese proyecto de ley fue aprobado tres semanas después por la Comisión Permanente del Congreso, siendo promulgada por el Ejecutivo el 11 de julio de 2014.

¿Qué establece esta medida legislativa? Una serie de cambios normativos en temas tributarios, ambientales, de saneamiento físico legal de predios y en las propias competencias de los Gobiernos Municipales y Regionales. Entre los principales cambios que posee la norma, se destaca:

1. Reduce la potestad sancionadora del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).

2. Limita los procesos de Ordenamiento Territorial (OT) y de Zonificación Económica y Ecológica (ZEE) buscando que sean solo referenciales, menoscabando así las funciones y competencias de los Gobiernos Regionales y Locales para decidir sobre su territorio.

3. Aminora los plazos en la emisión de opiniones técnicas previas para los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) proponiendo, asimismo que se sancione a los funcionarios por incumplimiento de plazos, sin que se tome en cuenta los problemas actuales de recursos

humanos, capacidades financieros y técnicos de la administración pública de instituciones tales como el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas del Estado (SERNANP), la Autoridad Nacional del Agua (ANA), el Ministerio de Cultura, entre otros.

4. Limita las funciones del Ministerio del Ambiente (MINAM) para que, de acuerdo a sus criterios técnicos, pueda decidir la creación de Zonas Reservadas, siendo estas zonas transitorias para la creación de Áreas Naturales Protegidas (ANP).

5. Pone en riesgo la salud pública al incluir en las medidas pro inversión criterios económicos para establecer Límites Máximos Permisibles (LMP) y Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y no criterios técnicos.

En ese sentido, estamos frente a reformas sustantivas en ámbitos diversos que se promueven como medidas de fomento de la inversión pública y privada, sin realizar un análisis previo de los impactos socio-ambientales que tales medidas generarían en el país y sin que este proceso, se haya llevado a cabo de una manera participativa y transparente.

Debido a que esta norma fue aprobada sin un debate amplio y plural, con todos los actores involucrados contraviniendo así el principio de gobernanza ambiental establecido en el artículo XI del Título Preliminar de la Ley General del Ambiente (Ley No. 28611).

A continuación detallamos los impactos de la Ley N° 30230, promulgada por el Ejecutivo, e identificamos a los beneficiarios de esta ley:

1. Análisis normativo y de impactos de las medidas para la promoción de la inversión en materia ambiental

En primer lugar, la citada ley contraviene el compromiso asumido por el Estado Peruano en el marco del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-EE.UU. (TLC) al incumplir con el artículo 18.3, numeral 2 que establece a la letras que *"las partes reconocen que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de las protecciones contempladas en sus respectivas legislaciones ambientales, en consecuencia una parte no dejará sin efecto o derogará, ni ofrecerá dejar sin efecto o derogará, dicha legislación de manera que debilite o reduzca la protección otorgada por aquella legislación de manera que afecte el comercio o la inversión entre las partes"*.

En el plano interno, la ley demuestra un accionar contradictorio y equívoco del Estado peruano puesto que se incumplirá, de esta modo, los compromisos asumidos en la *"Comisión Multisectorial encargada de elaborar propuestas normativas y políticas orientadas a mejorar condiciones ambientales y sociales bajo las que se desarrollan las actividades económicas, especialmente las industrias extractivas"*[60] (Resolución Suprema N° 189-2012-PCM, del 24 de junio de 2012).

La cual acordó, entre otros objetivos, mejorar el desempeño del Estado peruano en la regulación y gestión ambiental y la promoción de inversiones sostenibles en actividades productivas y extractivas, comprometiéndose a fortalecer e implementar los siguientes estándares sociales y ambientales: el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), y los Límites Máximos Permisibles (LMP) y Estándares de Calidad Ambiental (ECA), promover el Ordenamiento Territorial (OT), la elaboración de protocolos de intervención temprana y otros instrumentos que contribuyan a la gobernanza ambiental y la paz social.

1.1. Impacto al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

El artículo 19° de la Ley N° 30230 sobre "Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras", es contraproducente por las siguientes razones:

60 La Comisión Multisectorial estuvo conformada por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), y los Ministros de los sectores: Ministerio del Ambiente (MINAM), Ministerio de Desarrollo en Inclusión Social (MIDIS), Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Energía y Minas (MINEM), Ministerio de Cultura (MINCU), Ministerio de Salud (MINSA), Ministerio de la Producción (PRODUCE).

Debilitamiento del OEFA y del SINEFA en menoscabo de derechos y de la justicia ambiental. El debilitamiento de la capacidad fiscalizadora y sancionadora del OEFA y del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA) en su función fiscalizadora poniéndose en riesgo la seguridad de las personas y del medio ambiente, así como el derecho de acceso a la justicia ambiental por el que toda persona tiene el derecho a una acción rápida, sencilla y efectiva, ante las entidades administrativas y jurisdiccionales, en defensa del ambiente, aun cuando no se afecte el interés económico del accionante (Artículo IV del Título Preliminar de la Ley General del Ambiente – Ley 28611).

De este modo, la ley debilita la potestad fiscalizadora y sancionadora de organismos y mecanismos que aseguran el respeto de derechos fundamentales como son los derechos a la vida y a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado.

Moratoria por tres años de la potestad sancionadora de OEFA. La ley señala que se dará un plazo de tres (03) años durante el cual el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental, siendo el proceso sancionador excepcional, perdiendo su carácter disuasivo. Como el proceso sancionador será excepcional, si la autoridad declara la existencia de una infracción deberá ordenar medidas correctivas y suspender el procedimiento. De realizarse las medidas correctivas, no habrá multa y el procedimiento sancionador concluirá; caso contrario se aplicará la multa.

Estas disposiciones van en contra de los avances en la legislación ambiental nacional y en los avances alcanzados en otros países de América Latina como por ejemplo en Chile, quienes han aprobado una nueva institucionalidad ambiental, que promueve la aplicación de sanciones mayores por infracciones ambientales.

En caso proceda la multa, éstas no serán superiores al 50% del valor de ésta (rebaja del 50%). Solo se aplicará el 100% del valor de la multa a los que:

1. Cometan infracciones muy graves, que generan un daño real y muy grave a la vida y salud de las personas, debiendo ser este objetivo, individualizado y acreditado.

2. A las actividades que se realizan sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes o en zonas prohibidas;

3. Y, en caso se reincida en la infracción en un periodo de seis (06) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó a la primera infracción.

Respecto al primer punto expuesto líneas arriba preocupa que no se esté tomando en cuenta los efectos acumulativos, los daños a los medios de vida y ecosistemas, y la afectación a la seguridad alimentaria de las poblaciones vulnerables. Asimismo, preocupa que estas excepciones no consideren relevante y sancionable las afectaciones a bienes comunes y colectivos (como son las lagunas, ríos, bosques).

El segundo punto puede convertirse en un incentivo perverso que se contemple la posibilidad de que después de 06 meses de incurrida la infracción pueda el infractor acogerse al beneficio de la reducción de la multa, y que no se consideren como conductas reincidentes las infracciones que se encuentran judicializadas.

Sobre la reincidencia: En la resolución N° 020-2013-OEFA-PCD[61] se aprobaron los lineamientos que establecen criterios para calificar como reincidentes a los infractores ambientales. Allí se estableció que el plazo para que un infractor pueda ser calificado como reincidente es de cuatro (04) años, tomando como referencia el plazo de prescripción de la Ley de Procedimiento Administrativo General.

61 Ver en: http://www.oefa.gob.pe/wp-content/uploads/2013/02/NL20130222.pdf

Foto: DAR

La Ley N° 30230 establece a la reincidencia como una de las excepciones al límite de 50% en la imposición de multas. Exactamente, la norma señala que será una excepción la reincidencia dentro de los seis meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción. Esto muestra una clara contradicción, ya que según la resolución mencionada, la reincidencia puede ser determinada dentro del plazo de cuatro años pero para efectos de la Ley N°30230, la reincidencia como excepción del monto tope de 50% en multas solo sirve para un plazo de seis (06) meses.

¿Incentivo perverso? ¿Es más rentable ser infractor que cumplir con la Ley? Al reducir la potestad fiscalizadora del Estado y rebajar las multas (sanción), la ley en lugar de promover medidas preventivas y de inversión responsable resulta ser un incentivo perverso que no incentiva, ni tampoco premia las buenas prácticas empresariales.

También debilita el Estado de Derecho y recorta la acción fiscalizadora y el poder sancionador del OEFA lo que hace atractivo el incumplimiento normativo y de los estándares e instrumentos socio-ambientales. En contraste, en el caso de las infracciones tributarias, la Superintencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) señala respecto a su capacidad sancionadora: "Para que una obligación tributaria sea cumplida por todos es necesario establecer reglas y consecuencias previsibles para aquellos que no la observan. Además, es necesario desincentivar determinadas conductas o actos destinados a reducir o evitar el pago de tributos". Entonces, teniéndose esta base ¿por qué no se reconoce este mismo razonamiento en el caso de la facultad sancionadora del OEFA?

Posible afectación a ANA, DIGESA, GORES y Gobiernos Locales. Como las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFAs) forman parte del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA)

Foto: DAR

a cargo del OEFA, su actuación deberá adecuarse a las disposiciones que dicte este organismo estatal. En ese sentido, no queda claro como la ley afectará la facultad sancionadora de las EFAs de nivel nacional, regional y local como son la Autoridad Nacional del Agua (ANA), Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) y a los Gobiernos Regionales y Locales que tienen competencias en el tema.

Avances y retrocesos. Las modificaciones realizadas a la Ley N° 29325, Ley del SINEFA, a través de la Ley N° 30011, proponen el enfoque de la "Fiscalización para el Cambio", que implica el fortalecimiento de la fiscalización ambiental no solo a partir de la imposición de sanciones disuasivas, sino también otorgando al inversionista la oportunidad de subsanar voluntariamente los incumplimientos leves que no dañan el ambiente o la vida y salud de las personas para evitar la tramitación de un procedimiento sancionador. Es lamentable que, a menos de un año de aprobación de la nueva ley, se pretenda nuevamente cambiar las reglas de juego.

La ley al reducir las multas **no contribuye en "asegurar sanciones disuasivas cuando se incurra en infracciones de naturaleza ambiental"** que es un compromiso asumido por el Estado peruano (Informe de la Comisión Multisectorial encargada de elaborar propuestas normativas y política orientadas a mejorar condiciones ambientales y sociales bajo las que se desarrollan las actividades económicas, especialmente la industrias extractivas, 2012).

1.2. Zonas Reservadas (ZR)

El artículo 20° de la Ley N° 30230 sobre "Modificación del segundo párrafo e incorporación del tercer párrafo del artículo 7 de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas", propone cambiar el marco normativo indicado que "(…) Por Decreto Supremo con el voto

aprobatorio del Consejo de Ministros se establecen las Zonas Reservadas a que se refiere el Artículo 13 de esta Ley". La modificación propuesta es contraproducente al espíritu de la Ley de Áreas Naturales Protegida por la siguiente razón:

Limita funciones al Ministerio del Ambiente y burocratiza un proceso. La ley limita las actuales funciones del Ministerio del Ambiente (MINAM) para establecer Zonas Reservadas (situación transitoria) por Resolución Ministerial burocratizando el trámite para que su aprobación sea por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, formalidad que es exigida para las Áreas Naturales Protegidas (ANP) cuyo establecimiento es definitivo.

Las Zonas Reservadas son áreas que reúnen las condiciones para ser consideradas como Áreas Naturales Protegidas (ANP) pero que no son declaradas como tales sino bajo una situación de protección transitoria porque requieren de la realización de estudios técnicos complementarios y de procesos participativos para determinar, entre otras, la extensión y categoría que les correspondería en caso fueran declaradas ANP de nivel nacional o se recomiende otro tratamiento.

La creación de Zonas Reservadas se debe realizar en base a criterios técnicos y procesos participativos, y no deben primar por sobre éstos criterios políticos y económicos. Además, según la legislación tanto en las Zonas Reservadas como en las ANP se respetan los derechos adquiridos, por lo que no existe limitación a las inversiones existentes, ni a las inversiones futuras que se promuevan cumpliendo con la normatividad.

1.3. Opinión Técnica Previa para Evaluar EIAs

El artículo 21°, sobre de la Ley N° 30230 "Solicitud de opiniones para Evaluación del Estudio de Impacto Ambiental (EIA)" es contraproducente por las siguientes razones:

Plazo insuficiente para emitir opiniones técnicas para evaluar un EIA. La ley establece un plazo máximo de 45 días hábiles para que las entidades opinen sobre cualquier tipo de Estudios de Impacto Ambiental (EIA).

Así, la ley contraviene el reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) que otorgaba plazos diferenciados de acuerdo a la complejidad del EIA. Si bien esta modificación se estableció para el sector de Energía y Minas a través del Decreto Supremo N° 060-2013-PCM que establecía nuevos plazos, ahora con la ley se pretende hacer extensivos a todos los proyectos de inversión que requieran opiniones vinculantes y no vinculantes de otras entidades del sector público.

Amenaza de sanción administrativa a funcionarios. La ley señala que la no emisión de la opinión vinculante en el plazo de 45 días hábiles constituye una falta grave para el funcionario a cargo, aplicándosele procedimiento sancionador. Es decir la ley se enfoca en presionar al funcionario público o al titular de la entidad para emitir una opinión técnica, quien eventualmente para no ser sancionado podría emitir una opinión técnica deficitaria o equivocada poniendo en riesgo aspectos sociales y ambientales estratégicos como las poblaciones en aislamiento voluntario y contacto inicial, los pueblos indígenas en general, la población del entorno directo e indirecto del proyecto de inversión, las Áreas Naturales Protegidas y los recursos hídricos.

No reconocimiento de problemas estructurales en la administración pública en la evaluación ambiental. La ley pretende reducir la protección ambiental a la responsabilidad de los funcionarios, sin considerar los problemas de falta de recursos humanos, financieros y técnicos generalizados en la administración pública, así como la débil calidad técnica de los EIAs. No se facilita que las instituciones especializadas realicen en tan corto plazo trabajos de campo, toma de muestras, realizar sobrevuelos y revisar información secundaria para desarrollar una opinión consistente y fundamentada.

No se asegura la calidad de información presentada. La ley indica que las entidades están prohibidas de solicitar nuevamente los documentos que el solicitante haya presentado en el transcurso del proceso bajo responsabilidad de su titular. Sin embargo, la ley no

esclarece cómo se va a deslindar la responsabilidad del funcionario público cuando los titulares de los proyectos incumplan reiteradamente con presentar la información mínima necesaria para emitir la opinión técnica o la presenten de manera defectuosa.

Es decir, no se busca asegurar que se den todas las garantías necesarias para la protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial (PIACI), los pueblos indígenas en general, la población del entorno directo e indirecto del proyecto de inversión, las ANP y los recursos hídricos.

1.4. Ordenamiento Territorial (OT)

El artículo 22° de la Ley N° 30230, sobre "Ordenamiento Territorial", tiene las siguientes implicancias:

Afecta las competencias del Ministerio Ambiente en materia de Ordenamiento Territorial. La ley plantea que la política nacional de Ordenamiento Territorial (OT) la apruebe el Consejo de Ministros desplazando así al Ministerio del Ambiente (MINAM) de otra de sus funciones importantes.

Es decir, que en la estructura de toma de decisiones que se propone en la ley, no solo el MINAM pierde capacidad decisoria sino también tiene una mínima posibilidad de influencia, pues tiene un solo voto, frente a todos los ministerios que promueven la inversión, que en la mayoría de casos todavía no internaliza el concepto de desarrollo sostenible. Esto es preocupante, dado que el componente ambiental en el OT es fundamental y es el punto de partida.

Más aún, el proceso de elaboración de la política nacional de Ordenamiento Territorial debe incorporar a los actores estratégicos que intervendrán en su implementación como son los gobiernos locales y regionales, pues son quienes formulan, según sus leyes orgánicas, los planes de ordenamiento territorial.

Desnaturalización del Ordenamiento Territorial. La ley al señalar que "ni la Zonificación Económica Ecológica, ni el Ordenamiento Territorial asignan usos ni exclusiones de uso", desnaturaliza los objetivos y la finalidad del OT, ya que según normatividad vigente el OT se plasma en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) que son aprobados a nivel regional y local conforme a la Ley de Descentralización y sus Leyes orgánicas, luego de un proceso técnico y participativo, cuyo resultado son las políticas y marcos regulatorios para la ocupación y uso sostenible del territorio, siendo la finalidad del POT el desarrollo sostenible.

Promueve la ocupación desordenada, sectorializada y no planificada del territorio. Según la legislación, los usos y exclusiones en el territorio se generan como resultado de la planificación territorial, articulada a procesos de desarrollo local y regional. Lamentablemente, tenemos poco avance y no contamos, en gran medida, con esos planes, debido principalmente a una falta de voluntad política.

Por ello, si la ley propone que el OT y la Zonificación Económica Ecológica (ZEE) no asignen usos, no queda claro cómo y quién lo debe hacer. Lo que el Poder Ejecutivo parece defender es que el mercado y en él, sectores como Energía y Minas, sigan asignando los usos de acuerdo a sus intereses. Esto puede llevar a acentuar el caos existente en la gestión del territorio, seguir concentrando los beneficios del desarrollo en ciertos lugares, y poner en riesgo nuestro patrimonio ambiental y cultural.

No reconocimiento de la naturaleza participativa y concertadora del OT. La ley no reconoce que el OT es un proceso político y técnico administrativo de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, la regulación y promoción de la localización y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos; de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones, considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos (Lineamientos de Política para el OT)".

Foto: DAR

Por otro lado, la ley al no priorizar una ocupación del territorio basada en un sustento técnico y participativo, no es coherente con el compromiso asumido por el Estado peruano para el "mejoramiento de la gestión territorial y de mecanismos para la compatibilización de las actividades productivas y extractivas" (Informe de la Comisión Multisectorial encargada de elaborar propuestas normativas y política orientadas a mejorar condiciones ambientales y sociales bajo las que se desarrollan las actividades económicas, especialmente las industrias extractivas, 2012).

1.5. Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y Límites Máximos Permisibles (LMP)

El artículo 23° de la Ley No. 30230 referida a los lineamientos de los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y Límites Máximos Permisibles (LMP) nos genera las siguientes interrogantes:

¿Trabas al establecimiento de LMPs y ECAs y o incremento de la burocracia? La ley al proponer que los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y Límites Máximos Permisibles (LMP) sean establecidos por decreto supremo con refrendo de los sectores involucrados, incrementa el trámite burocrático para la aprobación de estos instrumentos técnicos. Este trámite es innecesario dado que existe una coordinación previa interinstitucional entre el Ministerio del Ambiente y los sectores vinculados para la aprobación de los ECAs y LMP.

¿ECAs y LMP condicionados a un análisis económico? Los ECAs y LMP apoyan la protección del derecho a la salud de las personas y el ambiente según parámetros del Organismo Mundial de la Salud (OMS) para la calidad del aire, agua o suelo para que no representen un riesgo para las personas. Por ello, es preocupante que se condicione los ECAs y LMP a un análisis económico, es decir, se está proponiendo

Foto: DAR

una ponderación que equipara la salud y la vida con la inversión, lo que es inadmisible ya que el impacto es que se establecerán LMP y ECA menos exigentes, poniendo en riesgo la salud pública.

1.6. Eliminación de Duplicidades

El artículo 24° de la Ley N° 30230 sobre eliminación de duplicidades es contraproducente porque **no considera la ampliación del tiempo en los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) para revisar la información de detalle sobre desbosque y reúso de aguas residuales.** La autorización de desbosque, vertimientos y reúso de aguas residuales tratadas cuentan con procedimientos específicos establecidos por el sector Agricultura y Riego, por lo que al trasladarse al EIA deberá considerarse una ampliación en el tiempo de revisión y evaluación del instrumento, así como tomar en cuenta los requisitos previos necesarios para la aprobación de dicha autorización.

En ese sentido, se debe tener cuidado de no eliminar las garantías para la protección ambiental y los derechos de la población.

1.7. Eliminación del EIA en el sector inmobiliario

En el artículo 59 de la Ley No. 30230 se advierte que para el sector Vivienda, Construcción y Saneamiento no se haría evaluación de impacto ambiental (EIA) alguno si el proyecto se ubica en zona urbana -ver literal h (de la citada norma para las Modalidades c) y d)

Preocupa que el EIA no sea internalizado conforme se previó en el Anexo II del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (actualización del listado de inclusión de proyectos de inversión sujetos al SEIA, Resolución Ministerial N° 157-2011-MINAM).

1.8. Décima Octava Disposición Complementaria sobre Declaratoria de Interés Nacional

Vulnerabilidad de los derechos de los pueblos indígenas y afectación de las comunidades ribereñas. La ley propone declarar de interés nacional el desarrollo de vías navegables en el país y

facultar al Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC) a fijar y cobrar el peaje correspondiente con la finalidad de atender las intervenciones realizadas en las vías navegables. Debido a que estos proyectos se realizan principalmente en la Amazonía, las autoridades competentes deben promover evaluaciones sociales y ambientales exhaustivas para evitar el impacto sobre las poblaciones indígenas y ribereñas cuya dinámica está ligada a los ríos. Asimismo, se debe tomar en cuenta la aplicación del Derecho a la Consulta Previa de acuerdo al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

1.9 Saneamiento Físico-Legal sin Salvaguardas (Título III de la Ley N° 30230)

La ley crea un procedimiento especial para el saneamiento físico legal de los predios involucrados en el desarrollo de proyectos de inversión pública y privada, sin prever antes salvaguardas para asegurar el derecho al territorio de los pueblos indígenas, la agenda pendiente de titulación de tierras de comunidades campesinas y nativas, la ampliación de territorios; y la regularización de la tenencia de la tierra de posesionarios, colonos y ribereños.

Además preocupa que se plantee que la norma tenga alcances de aplicación retroactiva. En los artículos 36, 37 y 38 establece:

a) Crear procedimientos especiales para el saneamiento físico legal de predios involucrados en el desarrollo de proyectos de inversión pública y privada;

b) La regulación alcanzaría a los predios comprendidos dentro del área de influencia directa o indirecta de los proyectos de inversión referidos en el numeral siguiente, independientemente del uso actual o futuro que se les dé a los predios;

c) Están bajo este alcance los proyectos i) de inversión pública y privada, de interés nacional, seguridad nacional y/o de gran envergadura cuya declaración sea anterior o posterior a la vigencia de la presente ley; ii) que cuenta con concesiones otorgadas por el Gobierno Nacional o con participación de PROINVERSIÓN, autorizaciones ministeriales anteriores o posteriores a la presente ley.

Cabe señalar, que al señalar proyecto de gran envergadura podría ser cualquier tipo de proyecto que el Estado lo defina así puesto que no existe tal definición en el marco legal.

1.10 Desconexión entre proyectos de inversión vial y ordenamiento de territorio

El artículo 52° de la ley establece la anotación preventiva y la carga registral de las áreas de terrenos que comprenden el derecho de vía de las carreteras de la Red vial Nacional, Regional o Local. Preocupa ello por la desconexión entre proyectos como los de la Red Vial Nacional cuyos trazos pasan por Áreas Naturales Protegidas (ANP) y reservas territoriales para pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial como las carreteras de la Red Vial Nacional Carretera Pucallpa-Cruzeiro du Sul (PE 18) y la carretera PE 5S cuyo trazo pasa por la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y Otros, y el Parque Nacional Manu.

2. IDENTIFICACIÓN DE INTERESES Y BENEFICAIRIOS DE LAS MEDIDAS DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EN MATERIA AMBIENTAL TRAS LA LEY N° 30230

2.1 Necesidad de realizar cambios en el OEFA

La Ley N° 30230 señala en su Artículo 19° medidas para privilegiar la prevención y corrección de las conductas infractoras, señalando que se establecerá un plazo de 03 años durante el cual el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental vulnerando de esta manera la potestad sancionadora del OEFA y debilitando de esta manera a la institucionalidad fiscalizadora.

Si bien, el Libro Blanco de Hidrocarburos (LBH) no señala expresamente una moratoria de 03 años para la potestad sancionadora del OEFA, si se señala que es necesario a

la letra *"Orientar el enfoque de la fiscalización ambiental a incentivar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables y promover la subsanación de situaciones de incumplimiento menores, y no sólo priorizar un propósito meramente punitivo"*[62].

Asimismo, señala la necesidad de *"mejorar los instrumentos y procedimientos que reconocen la subsanación de hallazgos o incumplimientos menores detectados durante las acciones de supervisión; de modo tal que el titular de las actividades de hidrocarburos pueda implementar las acciones o medidas correctivas que resulten pertinentes en un plazo razonable, conllevando esto el archivo de la observación y de eventuales procedimientos sancionadores. Esta medida debe reducir el número de observaciones y procedimientos reservándolos para aquellas situaciones de incumplimiento que revistan gravedad o que impliquen desacato a las medidas dispuestas por la autoridad*[63]".

El LBH sostiene que existe una subjetividad en la fiscalización, puesto que *muchos de los procedimientos sancionadores se basan en incumplimientos de responsabilidades genéricas y no en una tipificación específica que respete los principios de legalidad, verdad, material, tipicidad y seguridad jurídica.* Además, se señala que los rangos de las sanciones son desproporcionados, señalando que la Ley N° 30011 ha establecido un régimen de cobranza coactiva discriminatoria, confiscatorio y que atenta contra el derecho de tutela jurisdiccionales efectiva[64].

El LBH propone básicamente incluir medidas correctivas que busquen archivar las observaciones y de eventuales procedimientos sancionadores, señalando que las multas son justamente uno de los principales problemas, "pues los rangos de las sanciones son desproporcionados y varían significativamente"[65], por lo que podemos ver claramente como las medidas de la Ley N° 30230 se ajustarían a las necesidades de un gremio empresarial olvidando la importancia de la institucionalidad fiscalizadora ambiental.

2.1.1. SOBRE LMP Y ECAS

El artículo 23 de la ley que analizamos propone incluir como base para la creación de Límites Máximos Permitidos (LMP) y Estándares de Calidad Ambiental (ECAS) un análisis del impacto regulatorio y económico sobre las industrias y poblaciones involucradas. Asimismo, se propone que la aprobación y actualización periódica de los ECA y LMP se efectué por decreto supremo refrendado por los sectores vinculados.

Esta propuesta le quita la potestad al MINAM, se burocratiza y encarece el trámite, además de convertir la toma de una decisión técnica en una decisión política tamizada por intereses en conflicto dado que el sector promotor de la industria materia de regulación (MINEM, PRODUCE, etc.) tendrá que refrendar el ECA o LMP, convirtiéndose en juez y parte.

En ese sentido, básicamente se propone incluir el tema económico en un tema básicamente técnico enfocado en la salud y el ambiente. Al comparar esta medida con lo planteado por el LBH, identificamos que éste propone "definir reglas claras frente a la aprobación de nuevos parámetros de control de la calidad ambiental (LMP y ECA)" (pág. 209).

Asimismo, el LBH sostiene que *"(...) el régimen legal vigente no establece criterios respecto a las empresas que ya han ejecutado programas de rehabilitación ambiental de áreas con planes aprobados y supervisados por la autoridad. En estos casos, ya se ejecutó una inversión en función de los objetivos trazados por el Estado en su momento, por lo que no sería razonable, entonces, que se pretenda imponer una carga duplicada o multiplicada, cada vez que el Estado determine nuevos objetivos ambientales. En este caso se estaría desconociendo la razonabilidad de las medidas de rehabilitación anteriormente aprobadas, la inversión realizada y el hecho de que tales labores fueron ejecutadas con consentimiento del mismo Estado (…)"*[66].

62 Libro Blanco de los Hidrocarburos. Pág 216 y 217.
63 Ídem.
64 Ibid. Página 197.
65 Ídem.
66 Ibid. Pág. 209

También, en el apartado de LMP y ECA, el LBH argumenta que los planes de negocios de los inversionistas se estructuran en función de la legislación y los requerimientos administrativos existentes y consideran los plazos de adecuación y los costos razonables, teniendo en cuenta la vigencia del contrato de acceso al recurso y los retornos que hicieron viable la inversión.

Con lo cual busca apoyar la idea de que no se deben cambiar las normas (reglas de juego), en este caso que se le impongan LMP y ECA, que no existían en su momento de suscripción del contrato puesto que afecta su inversión y *"la percepción del país frente a nuevos inversionistas se puede deteriorar significativamente"*[67].

Estos argumentos, olvidan que el fin de los **LMP y ECAs es proteger la salud humana, derecho fundamental garantizado por la Constitución Política del Estado**; por lo que proponen un debilitamiento del sector para poder tener mayor control sobre un tema de su competencia. Como vemos, los argumentos del LBH sustentarían las medidas propuestas por el Ejecutivo, al incorporar un análisis económico a los LMP y ECAS, debilitando al sector ambiental.

2.1.2. ELIMINACIÓN DE DUPLICIDADES

El artículo 24° de la ley aprobada señala que el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Agricultura y Riego establezcan disposiciones para integrar los procedimientos de evaluación y otorgamiento de autorización de desbosque y autorización de vertimientos y reúso de aguas residuales tratadas con instrumentos del Sistema de Evaluación e Impacto Ambiental (SEIA).

La problemática que se señala es que existen duplicidades en los procedimientos de evaluación de los EIA y para el otorgamiento de las autorizaciones arriba mencionadas ocasionando ineficiencia y demora administrativa, incremento de costos de los administrados, y en consecuencia retrasos en la ejecución de inversiones. Asimismo, señalan que la información sobre desbosque y vertimientos y reúso de aguas residuales tratadas ya se encuentra incluida en los EIA y que es sometida a la opinión técnica de los sectores correspondientes, y esa información es sometida nuevamente a evaluación para el otorgamiento de los permisos y autorizaciones correspondientes.

El LBH propone sobre licencias y permisos: *"Integrar los requisitos de las licencias y permisos al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, de forma progresiva y constante, hasta que podamos contar con una Ventanilla Única consolidada" (pág. 212) y "simplificar el procedimiento de otorgamiento de autorización de vertimientos, eliminando la opinión previa de la DIGESA, lo cual implicaría modificar la Ley N° 29338, su Reglamento y demás normas complementarias"* (pág. 212).

Tales propuestas tienen la finalidad de que no se requiera posteriormente de nuevas evaluaciones y que algunas licencias y permisos se puedan otorgar progresivamente, de manera conjunta con la Certificación Ambiental.

En la sección "Balance de la regulación normativa" el LBH señala *"inconsistencia al emitir opiniones técnicas y permisos posteriores: algunos permisos regulados están a cargo de autoridades que emiten opinión técnica previa durante la evaluación del estudio ambiental (vertimientos, plan de contingencia, colecta o investigación de flora y fauna, etc.). Sin embargo, luego cuando la misma autoridad otorga posteriormente las licencias y permisos a su cargo, puede emitir observaciones o pronunciamientos divergentes y basados en criterios distintos de los considerados al opinar durante la evaluación del estudio ambiental, lo cual nuevamente afecta la seguridad jurídica y la predictibilidad. Esta falta de unidad de criterios puede agravar la situación del administrado, ya que el cambio de criterio de una autoridad puede ocasionarle retrasos en otros permisos relacionados que son otorgados por otra autoridad"* (pág. 196).

67 Idem.

2.1.3. ORDENAMIENTO TERRITORIAL (OT) Y ZONIFICACIÓN ECOLÓGICO-ECONÓMICA (Zee) No Asignan Usos Ni Exclusiones De Uso

El artículo 22 de la Ley N° 30230 señala que ni la Zonificación Económica Ecológica (ZEE), ni el Ordenamiento Territorial (OT) asignan usos ni exclusiones de uso, esto se sustenta en la exposición de motivos del citado proyecto que indicaba que "existe una confusión en las definiciones de Ordenamiento Territorial, así como sobre quien recae la competencia respecto de cada uno de estos mecanismos generando una incertidumbre".

Además de sustentar que el ordenamiento promovido por el MINAM es un ordenamiento ambiental por lo que es necesario incluir toda una serie de variantes económicas, sociales, entre otros. Tal sustento es equivocado puesto que el proceso para la generación de OT se caracteriza por ser multisectorial y es aprobado por los gobiernos regionales, con una mirada que ve más allá de solo lo ambiental.

Cabe señalar, que en el LBH propone adoptar, en el corto plazo, decisiones de política y regulación sobre una serie de puntos, entre ellos la necesidad que "*los derechos adquiridos y la seguridad jurídica deben ser resguardados mediante medidas como: …ii) precisar el alcance técnico y referencial de la zonificación ecológica económica*"[68]

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

a) La Ley N° 30230 debilita el SINEFA y sus entidades, poniendo en riesgo la afectación del ambiente y la salud de las personas; así como generando un clima de impunidad ambiental. El Congreso de la República debe apoyar las reformas que viene realizando el OEFA para la educación y concientización de los inversionistas, la población y las autoridades sobre la fiscalización ambiental y para la prevención de los daños ambientales. En ese sentido, es necesario que se fortalezca esta institución con medidas que logren inversiones sostenibles.

b) La Ley N° 30230 al aparejar la formalidad de aprobación para el establecimiento de una Zona Reservada al de establecimiento de un ANP burocratiza el proceso de aprobación de las Zonas Reservadas y evita que mandatos constitucionales como el de la obligación de "promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas" (Artículo 68° de la Constitución Política del Perú) se cumplan. Por ello preocupa que se privilegie la promoción de las inversiones, sin asegurar el ambiente, derechos fundamentales de las personas y mandatos constitucionales.

c) La Ley N° 30230 estaría promoviendo que las opiniones técnicas de las instituciones especializadas como el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y el Ministerio de Cultura (MINCU) sean consideradas como trámites administrativos en cumplimiento de una formalidad, más no con el objetivo de contribuir a la protección del ambiente y de los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial (PIACI), los pueblos indígenas en general, y la población del entorno directo e indirecto del proyecto de inversión.

d) La Ley N° 30230 pretende reducir las competencias y funciones de los Gobiernos Regionales sobre la ocupación y uso sostenible de su territorio reduciendo los procesos de Ordenamiento Territorial (POT) a simples planes referenciales que no serían de obligatorio cumplimiento para los demás niveles de gobierno. Estas omisiones de la ley significarán un mayor costo al Estado peruano

68 Ídem. Pág. 200.

debido a los conflictos socio-ambientales que se generarán por la superposición de derechos y la ausencia de mecanismos de coordinación intergubernamental y de participación para la ocupación y uso del territorial. Al final esos costos también serán traslados a las poblaciones e inversionistas.

e) La Ley N° 30230 genera un debilitamiento a la institucionalidad y normativa ambiental que a su vez debilita el rol garantista del Estado poniendo en riesgo derechos fundamentales así como nuestro patrimonio natural y el ambiente. Estas medidas no atraerán inversionistas responsable dispuestos a cumplir con altos estándares socio-ambientales, sino que permite el relajamiento de las prácticas empresariales y el traslado de costos al ciudadano y al Estado en temas de salud por ejemplo.

f) Fortalecer la institucionalidad de un Estado y el ejercicio de los derechos de sus ciudadanos vulnerables no son baches a la inversión, sino condiciones para un adecuado desarrollo sostenible, inclusivo en un clima de respeto de derechos y paz social. Tanto el Ministerio del Ambiente y como la Consulta Previa son avances nacionales en gobernanza mostrados por el Estado en el exterior como grandes logros, pues uno coadyuva a una mejor gestión ambiental y el otro cumple con un derecho que el Estado no cumplía no obstante su obligatoriedad desde 1995.

g) El Ministerio del Ambiente cumple un rol técnico para asegurar la gestión del ambiente y su conservación así como los valores y derechos asociados, como los derechos de los pueblos indígenas y población rural cuyos vínculos con el ambiente son vitales para su supervivencia. Limitar las funciones de dicho Ministerio, tanto sancionatoria (OEFA) o trabarlos con la burocratización y politización de sus procesos técnicos como el establecimiento de zonas reservadas y la aprobación de LMP y ECA, repercutirá negativamente en el ambiente, retrasará el establecimiento de reglas de juego a la inversión (LMP y ECA) y fomentará la impunidad ambiental incrementando el riesgo socio-ambiental pues serán evaluados bajo un ojo económico en desmedro del tema de salud y el ambiente.

h) La Ley N° 30230 genera una mala revisión de los EIAS y por ende la flexibilización de las medidas que debe tomar la empresa dentro del EIA, dado que el funcionario será sancionado por no aprobar a tiempo. Hay que considerar que no todos los proyectos tienen la misma complejidad o se desarrollan en iguales ámbitos, por lo que un plazo estándar no es adecuado. Además el Estado no ha tomado medidas para mejorar la capacidad de gestión de instituciones evaluadoras, ni ha fortalecido el presupuesto ni el número de personal, ni los mecanismos en caso se necesiten trabajos de campo, todos los proyectos de inversión son diferentes, por ello hay que fortalecer la capacidad de gestión del Estado

i) Al incrementarse la impunidad ambiental (falta de sanción efectiva ante el incumplimiento de la normativa) o creándose en la población la sensación de impunidad ante un daño ambiental o incumplimiento normativo no sancionado adecuadamente, se podría generar un riesgo de conflicto social. Asimismo es posible que la credibilidad de la población en los procesos de evaluación y fiscalización ambiental se ponga en tela de juicio, especialmente en las zonas donde existen pasivos o daños ambientales no tratados, teniendo en cuenta además que esta ley no tuvo un proceso de discusión amplio y participativo esto también genera una sensación.

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales en la COP20

(Actividades del 01 al 12 de diciembre de 2014)

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales estará presente como organizador y participante en diversas actividades y ponencias durante la COP20, referidas a megaproyectos en la Amazonía, salvaguardas ambientales, inversiones en América Latina, entre otros temas; a través de los cuáles, plantearemos recomendaciones para reducir el impacto del cambio climático y priorizar el desarrollo sostenible de la Amazonía.

Por la presente le damos a conocer las actividades que estamos desarrollando durante la cumbre climática y lo invitamos a participar de ellas:

01 DIC	Inauguración del Pabellón Indígena 11:30 -13:00 / Voces Por el Clima (Jockey Plaza)
	Encuentro Andino Amazónico de Derecho Forestal y Ambiental: "Desafíos de las Políticas Forestales Latinoamericanas Frente al Cambio Climático - COP 20 Lima, Perú" 08:00 - 13:00 / Colegio de Abogados de Lima
02 DIC	Avances y perspectivas del proceso REDD+ en el Perú 20:00 - 21:30 / Auditorio Vivero - Voces por el Clima (Jockey Plaza)
05 DIC	Pueblos Andinos y Crisis Climática en el Perú 09:00 -10:00 / Auditorio del Pabellón Indígena UNFCCC
	Loreto y el Cambio Climático 12:00 -14:00 / Pabellón Bosques - Voces por el Clima (Jockey Plaza)
	Ley 30230 y PTRT3 15:30 -17:00 / Auditorio Maloca Indígena - Voces por el Clima (Jockey Plaza)
	Fondos Climático y Pueblos Indígenas 17:00 -18:30 / Voces por el Cima (Jockey Plaza)
06 DIC	Intended nationally determined contributions (INDC) for the 2015 in America Latina and international financing for climate change 8:45 -10:15 / Hotel Westin
	How international finance and socio-environmental standards in infrastructure projects in Latin America have implications for Amazon rainforests? 10:45 -12:00 / Hotel Westin
08 DIC	Infraestructura y Energía: Deforestación y Salvaguardas 9:30 -10:14 /Auditorio Pabellón Perú - Sede Pentagonito
	Megadrivers: Hidrocarburos, Palma y Madera 11:30 -13:00 / Auditorio Maloca Indígena - Voces por el Clima (Jockey Plaza)
	Taller de Propuestas de la Sociedad Civil sobre Cambio Climático 12:00 -13:00 / Colegio Belén
09 DIC	La Amazonía como espacio de debate y propuesta: Perspectivas desde el sur 11:00 -13:00 / Universidad Ruiz de Montoya
	Taller de propuestas sociedad civil COP20 11:00 -13:00 / Parque de la Exposición
11 DIC	Fondos Climáticos y Pueblos Indígenas 10:00 -13:00 / Cumbre de los Pueblos - Parque de la Exposición
	Casos exitosos en Manejo Forestal Comunitario 10:00 -13:00 / Voces por el Cima (Jockey Plaza)
	Inversiones Chinas y salvaguardas en América Latina 16:00 -17:00 / Cumbre de los Pueblos

Puede obtener mayor información sobre estos eventos puede visitar nuestro **Facebook** (https://www.facebook.com/PERUDAR), nuestro **Twitter** (https://twitter.com/ongDAR) y nuestra **página web** (www.dar.org.pe).

Publicaciones

Diagnóstico de la situación de la participación ciudadana en suramérica

Los casos de Bolivia, Brasil, Colombia, el Ecuador y el Perú

El propósito principal de este documento es coadyuvar a un mayor y mejor entendimiento sobre la participación ciudadana en el proceso de integración regional. Para ello se brindan alcances sobre los mecanismos participativos disponibles en diversos organismos multilaterales regionales y globales.

En ese marco, se resaltan los avances y retos a futuro del proceso participativo en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), se expone la propuesta de la sociedad civil para la ampliación de la participación ciudadana en los Consejos Sectoriales de UNASUR, asimismo se sugieren lineamientos y principios que deben regir en los mecanismos de participación ciudadana en los Consejos Sectoriales, y finalmente, se presentan propuestas de mecanismos que resultarían idóneos para una participación plena y eficiente. El análisis es complementado con la presentación del estado actual de la participación ciudadana en Perú, Colombia, Ecuador y Bolivia.

Está publicación es posible gracias al trabajo conjunto entre la Asociación Ambiente y Sociedad (AAS), Colombia, el Centro de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDES), Ecuador, el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), Bolivia, Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR), Perú y el Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), Brasil.

Puede bajarla en:

http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/141_Diagnostico_participacion_final.pdf

Manual legal sobre regulaciones ambientales y sociales chinas para los préstamos e inversiones en el exterior: Una guía para las comunidades locales

El aumento significativo de financiamientos de bancos estatales chinos en América Latina, ha traído distintos impactos en la región que trascienden el ámbito económico, ocasionando implicancias tanto ambientales como sociales. En ese sentido, el Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES, Ecuador) y otras organizaciones de la sociedad civil de la región, entre ellas Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR, Perú) buscan identificar, difundir y comprobar el cumplimiento de las regulaciones chinas que establecen las precauciones que deben tomar los inversionistas (bancos chinos) y operadores (empresas chinas) en sus operaciones en el exterior. Esta publicación, liderada por Paula Garzón, busca ofrecer a las comunidades y organizaciones sociales una herramienta práctica que permita integrar a las empresas y bancos estatales chinos en una estrategia amplia de defensa de los derechos del territorio.

Para cumplir con este cometido, el manual presenta 12 preguntas que permiten entender el origen, relevancia y aplicabilidad de las regulaciones chinas. En cuanto a las regulaciones, se presenta un resumen de 16 normativas chinas, nueve que aplican a las compañías estatales chinas y siete que aplica a los bancos estatales chinos.

Además, incluye una libreta de direcciones de los contactos más relevantes de las instituciones, Organismos No Gubernamentales (ONG) y medios de comunicación internacionales interesados en las inversiones Chinas en América Latina.

Puede bajarla en:

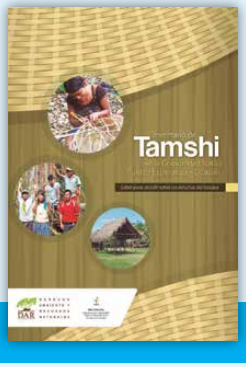
http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/144_manual_inversiones_chino_paulina_garzon.pdf

Inventario de Tamshi en la Comunidad Nativa Puerto Esperanza

En marzo de este año, se publicó la cartilla titulada Inventario de Tamshi en la Comunidad Nativa Puerto Esperanza (Ucayali). Está publicación fue financiada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia, en el marco del Proyecto "Mejorando los Procesos de Planes Generales de Manejo Forestal y Planes Operativos Anuales e incorporando REDD+ y no maderables incrementamos la rentabilidad forestal, ejecutado por Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR).

El material recoge la experiencia de un inventario participativo desarrollado con la citada comunidad nativa, entre setiembre de 2013 a enero de 2014, en cuya metodología se combinan criterios técnicos y el conocimiento tradicional; lográndose la participación, mucho más activa, de la comunidad y a futuro la toma de decisiones respecto al aprovechamiento de los recursos naturales, mucho más certera.

Esta experiencia se empleó como un insumo más, en la elaboración de una propuesta de términos de referencia para la formulación de planes de manejo integrales en bosques de comunidades nativas.



Puede bajarla en:

http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/140_Cartilla_Tamshi.pdf

Eventos

DIÁLOGO REGIONAL:
Tendencias de las inversiones de infraestructura en la región: "Cambio climático y gobernanza"

Este evento se llevó a cabo en Lima, los días 24 de abril y 25 de abril, con el propósito de debatir y conocer los impactos económicos y socio-ambientales de las inversiones en infraestructura financiadas por la banca multilateral y los Bancos Nacionales de Desarrollo, tanto en la Amazonía peruana como en otros países de Suramérica.

Entre los principales logros alcanzados durante el desarrollo del Diálogo Regional destacan la conformación de una hoja de ruta común que permitió la unión de diversas organizaciones de la sociedad civil para trabajar en cuatro temas: a) COP 20, b) UNASUR-COSIPLAN, c) BRICS y d) Salvaguardas del Banco Mundial (BM).

Durante el evento, se conoció también detalles de las inversiones en infraestructura realizadas en Perú y en América Latina por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y la Corporación Financiera Internacional (CFI) así como el papel de la G-20 y BRICS en el financiamiento de proyectos de la región, y de los Bancos Nacionales (BNDES) y Regionales (CAF) en el financiamiento de diversos proyectos, así como la propuesta indígena de cara a la Conferencia de Cambio Climático a realizarse en nuestro país, en diciembre próximo.

Más información:

http://www.dar.org.pe/evento.htm?id=40&idPr=1&s=en&sb=ev

Taller de Trabajo "Salvaguardas Ambientales"
(Perú e Instituciones Financieras Internacionales)

Se realizó en Lima los días 11, 12 y 13 de junio de 2014. Los dos primeros días del taller sirvieron para discutir el primer borrador del documento elaborado por DAR (Perú), AAS (Colombia), CEDLA (Bolivia), CDES (Ecuador) y el BIC (EEUU) sobre un análisis comparativo de salvaguardas (ambiental y social) del Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y China Exlm Bank.

El tercer día, 13 de junio, se presentó los avances de dicho análisis a los representantes de la sociedad civil, a través de un evento público que buscó recoger comentarios y puntos de vista, que puedan ser integrados en el citado estudio. Además, se expuso la situación legal de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) en el Perú y el Proceso de Revisión de Salvaguardas del Banco Mundial (BM), sus oportunidades y sus retrocesos.

Más información:

http://www.dar.org.pe/evento.htm?id=40&idPr=2&s=en&sb=ev

Foro internacional sobre cambio climático

El 21, 29 y 30 de mayo se realizó en la ciudad de Lima el II y III Foro Internacional sobre Cambio Climático organizado por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos del Congreso de la República y el Grupo Perú COP20 con el apoyo de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR).

El primero de ello se desarrolló el 21 de mayo, y se enfocó en las lecciones aprendidas durante el proceso en la que se gestó de Ley de Cambio Climático en México y en las recomendaciones que planteó, en ese proceso, la sociedad civil.

El evento contó con la presencia de Sandra Guzmán del Grupo de Financiamiento Climático para Latinoamérica y el Caribe (GFLAC), quien desempeñó un papel importante en la formulación de la citada ley mexicana; además participó también integrantes de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República y del Grupo Perú COP-20.

Durante el foro, el Grupo Perú COP-20 presentó sus recomendaciones a las propuestas normativas referidas a la Ley de Cambio Climático, asimismo enfatizó la importancia de lograr un acuerdo hacia una Ley de Cambio Climático en el país en marco de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP20) a desarrollare en diciembre próximo.

Mientas que el segundo foro – que se llevó a cabo el 29 y 30 de mayo – se abordó la consulta previa regional y el cambio climático en los pueblos indígenas. En esta ocasión, se contó con la presencia de los delegados de la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), quienes propusieron la creación de un Consejo de Pueblos Indígenas en la Unión de Naciones Sudamericanas (UNARSUR) a fin de respetar el pleno desarrollo de la participación y consulta previa regional, además presentaron la propuesta indígenas de cara a la COP 20.

También se escuchó la ponencia del miembro del consejo de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos del Congreso de la República, César Ipenza, quien señaló que a pocos meses de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP20), el país aún no cuenta con un instrumento legal para presentar en este encuentro de relevancia internacional.

Evento

CURSO REDD+ NACIONAL:
Aspectos ambientales y sociales

Entre los meses de abril y mayo se llevó a cabo el curso denominado "REDD+: Aspectos Sociales y Ambientales" en las ciudades de Lima, Ucayali y Moyobamba. Esta iniciativa tuvo como objetivo capacitar a las diferentes partes interesadas, en temas relacionados al mecanismo Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación Forestal (REDD+), para permitir su participación plena y efectiva en los procesos de implementación de REDD+ a nivel nacional y regional en Perú.

En total, se capacitó a más de 50 personas entre funcionarios públicos, miembros de organismos internacionales y de organizaciones indígenas. Cabe precisar, que la capacitación se realizó en marco del Programa de Creación de Capacidades para Pueblos Dependientes de los Bosques y Organizaciones de la Sociedad Civil del Sur financiado por el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF), donde Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) participó como Observador para América Latina del FCPF y viene implementando el proyecto "Incrementando las capacidades de participación en procesos nacionales de REDD+".

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales

Sede Lima
Jr. Coronel Zegarra N° 260
Jesús María - Lima
Teléfono:(511) 2662063 | (511) 4725357
Email: dar@dar.org.pe

Sede Iquitos
Bermúdez N° 788
Iquitos – Loreto
Teléfono: 51-065-233882

www.dar.org.pe
@ONGDAR
DAR PERU

Con el apoyo de: