

Los Retos del Ministerio del Ambiente frente a un Orden Ambiental: ALGUNAS CONCLUSIONES LUEGO DE UN CORTO PERIODO^(*)



ANTONIO BRACK EGG

Ministro del Ambiente

En todo el mundo la necesidad de protección del medio ambiente es más valorada que antes, tanto así que en la mayoría de países se han ido creando instituciones gubernamentales que busquen una adecuada explotación de recursos y que esta sea realizada tratando siempre de evitar agravios en los lugares de explotación.

Debido a la gran cantidad de recursos naturales que tiene por explotar, el Perú no ha sido ajeno a esta realidad. Asimismo, por la misma necesidad de preservar la naturaleza y cumplir con los distintos requisitos exigidos por los acuerdos comerciales recientemente suscritos, se ha visto en la necesidad de crear el Ministerio del Ambiente.

ADVOCATUS entiende que es fundamental conocer cómo ha sido el trabajo del naciente Ministerio del Ambiente, debido a que cada día son más los conflictos sociales generados por el desacuerdo que se generan entre pobladores de distintos lugares donde la inversión privada pretende la explotación de recursos (recordemos el reciente caso de Bagua o las huelgas de los trabajadores de empresas mineras en La Oroya).

Luego de analizar los puntos más importantes vinculados al Ministerio del Ambiente, la presente entrevista al Ministro del Ambiente pretende conocer cuáles han sido los resultados del primer año de trabajo en este Ministerio y cuáles son las políticas que se han implantado para mejorar la regulación en materia ambiental y la efectividad en su aplicación.

^(*) La presente sección estuvo a cargo de Mario Dávila Sánchez, alumno del Undécimo Ciclo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima y Miembro de la Comisión de Edición de la Revista **ADVOCATUS**. Asimismo, **ADVOCATUS** agradece especialmente a Raúl Peña Olano, Ex Director General de la Revista **ADVOCATUS**, por su ayuda en la realización de la presente entrevista.

A MÁS DE UN AÑO DE LA CREACIÓN DEL MINAM. IMAGEN DEL PERÚ Y DEL MINAM EN EL EXTERIOR.

Se señala que el MINAM fue creado de manera apresurada en medio de una coyuntura política, influenciada por el Tratado de Libre Comercial con EE.UU. y la aprobación del BID del proyecto Camisea II. A más de un año de dichos hechos, ¿usted considera que se han colmado las expectativas recaídas en la creación del Ministerio que dirige? ¿En qué sustenta su apreciación?

La creación del Ministerio del Ambiente –MINAM–, responde a la necesidad impostergable del país de lograr una institucionalidad ambiental adecuada que permita a las autoridades ejercer una real protección de nuestros recursos naturales y biodiversidad.

La voluntad política para proteger nuestro ambiente está firme, así, nos hemos propuesto desde el primer día de trabajo proteger 55 millones de hectáreas de bosques primarios tropicales que tienen un potencial sobre todo en ecoturismo y servicios ambientales, entre otras actividades sostenibles que puedan ser alternativas a la tala de bosques. El mensaje es el siguiente: ya no podemos sostener la selva con el modelo de la tala, por el contrario, nos hemos propuesto en un lapso de diez años, reducir la deforestación de los bosques primarios amazónicos de 150 mil hectáreas anuales a nivel cero.

En este primer año de gestión el Ministerio del Ambiente ha lanzado cuatro importantes programas: Municipios Ecoeficientes; Ecoeficiencia en el Sector Público; Ecoeficiencia Empresarial; y Ecoeficiencia de Escuelas y Colegios. Además, ya han sido elaboradas las políticas nacionales sobre bioseguridad y biotecnología, biocombustibles, cambio climático, y la Política Nacional de Ambiente, que será un importante instrumento de gestión para el MINAM, sin embargo, alcanzar resultados en materia ambiental requerirá tiempo y un compromiso a largo plazo, no solo a nivel de las instituciones del Estado, sino de todos los peruanos, quienes deben tomar con-

ciencia y construir una ciudadanía ambiental responsable.

Desde su creación, el MINAM ha recibido un gran financiamiento internacional, esto en consideración de la mega diversidad biológica y grandes bosques con los que cuenta nuestro país, siendo reconocidos, en palabras suyas, como "socios estratégicos frente al cambio climático". En ese sentido, ¿cómo ha sido vista la creación del MINAM en el Perú por parte de las grandes potencias del exterior y las organizaciones internacionales? ¿Qué medidas está tomando el MINAM para mantener y acrecentar esta posición ganada a nivel internacional?

En efecto, la comunidad internacional nos considera socios estratégicos en la lucha por la mitigación del cambio climático al contar con 55 millones de hectáreas de bosques que como MINAM nos hemos comprometido a cuidar con el apoyo de las comunidades amazónicas. Este compromiso fue muy bien recibido en la XIV Cumbre Mundial de Cambio Climático, realizada en Poznan, Polonia, y ha dado pie para interesantes relaciones con instituciones cooperantes extranjeras como el PNUD, el Banco Mundial, el BID, PNUMA, entre muchas otras, debido a que nuestros bosques tienen un enorme potencial para capturar toneladas de carbono, un elemento que es demandado en el mercado de bonos de carbono, ampliamente desarrollado en el extranjero, y que en Perú, está empezando a crecer.

Las empresas transnacionales están muy interesadas en este mercado, tan es así que la semana pasada nos visitó una delegación conformada por siete empresas del Reino Unido, que están evaluando el mercado de bonos de carbono peruano, y en breve llegará otra delegación de empresas procedentes de Alemania. Este interés responde al esfuerzo hecho por el MINAM y el Fondo Nacional del Ambiente, FONAM, que desde el año 2000 participa promocionando al Perú en ferias internacionales de proyectos MDL (Mecanismo de Desarrollo Limpio), que se basan en la búsqueda del desarrollo económico a través del uso de energías limpias y renovables.

Este año se llevará a cabo en Copenhague la XV Cumbre Mundial sobre Cambio Climático, lo cual implica una importante labor por parte de la Comisión Nacional de Cambio Climático que deberá preparar la posición nacional que será presentada en dicha Cumbre. ¿Cuáles, considera usted, son los logros más importantes que el Perú pretende conseguir en la importante cita internacional de este año y qué acciones en cuanto a preparación está tomando el MINAM?

La Comisión Nacional de Cambio Climático, CNCC, viene preparando la posición peruana para la XV Cumbre Mundial de Cambio Climático. Esta se basará –entre otros argumentos– en la necesidad de que la adaptación o la prevención de los daños causados por el cambio climático sea considerada como un reto sociocultural que ahorrará en el caso peruano, 10 veces más al Estado que lo que podría gastar en dar solución a los problemas ambientales causados por el cambio climático, una vez ya presentados.

El Perú llegará a la COP XV con un mensaje muy claro: Formamos parte de un bloque de países que ha desarrollado tecnologías en coordinación con otros países de América Latina, por tanto, está respaldado y cuenta con el apoyo del Grupo 77 más China, que es un bloque de 120 países que tiene el peso suficiente para contrarrestar problemas de calentamiento global por causa de emisiones de los países desarrollados. Formar parte de bloques con otros países es básico para una buena negociación con resultados exitosos en la siguiente COP. En segundo lugar, somos un país que quiere proteger su biodiversidad, sus bosques y recuperar para el cuidado del ambiente las tecnologías autóctonas y los saberes tradicionales de los pueblos indígenas.

Para sustentar su posición en la COP XV, el Perú viene capacitando a sus negociadores del Ministerio del Ambiente y del Ministerio de Relaciones Exteriores que asistirán a esta reunión en Copenhague para presentar nuestros argumentos como país. Estamos aprovechando al máximo las reuniones multilaterales y bilaterales previas a esta importante cita mundial a la cual llevaremos una posición sólida a nivel país.

SOBRE LA POLÍTICA NACIONAL AMBIENTAL Y LA REGULACIÓN EN MATERIA DE AMBIENTE

El pasado 12 de mayo usted presentó la Política Nacional del Ambiente, como uno de los principales logros de su gestión. A más de un año de haberse creado el MINAM, ¿en qué sentido la creación de esta Política Nacional del Ambiente significa un gran avance para el país en materia ambiental? ¿Qué relación guarda con el Plan Nacional de Acción Ambiental 2010-2021 cuya formulación finalizaría este año y cuáles son los temas de urgencia a ser tratados por este último?

La Política Nacional del Ambiente es un instrumento de cumplimiento obligatorio que orienta las actividades públicas y privadas, se trata de una herramienta del proceso de desarrollo estratégico del país en materia ambiental y social. Constituye la base para la conservación del ambiente, de modo tal que se propicie y asegure el uso sostenible, responsable, racional y ético de los recursos naturales para contribuir al desarrollo integral, social, económico y cultural del ser humano, en permanente armonía con su entorno.

La Política Nacional del Ambiente sirve de base para la formulación del Plan Nacional de Acción Ambiental (PLANAA) 2010-2021, que incluye las estrategias, programas, proyectos y metas concretas que se deben alcanzar en este periodo, cuyo proceso supone integrar a todas las instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA). El PLANAA otorga importancia a temas relacionados a la gestión ambiental, tales como la conservación de bosques, la rehabilitación de cuencas, la gestión de residuos sólidos, entre otros, que deben ser tratados a trabajados en concertación con el gobierno y la sociedad civil organizada.

En los últimos meses, se han planteado innovadoras propuestas normativas y aprobado distintas disposiciones en materia ambiental, con la finalidad de contar con una regulación eficaz y acorde a las necesidades del país. No obstante ello, sabemos que el Sector Minero es el que ha tenido mayores avances en

cuanto a regulación ambiental; sin embargo, si bien un grupo significativo de compañías mineras ha asumido su compromiso social de mitigar el impacto ambiental producido por sus unidades mineras operativas, aún existe un gran número de ellas que no cumplen con la normativa ambiental. En tal sentido, ¿a qué se debe que dicho incumplimiento se mantenga? ¿Qué labores adicionales por parte del Estado van a ser necesarias a fin de garantizar el cumplimiento de las nuevas disposiciones ambientales?

Entre los retos pendientes de la actividad minera se encuentra dar solución a los Pasivos Ambientales Mineros (PAMs), que representan un serio problema debido a los impactos negativos en el ambiente. Existen más de 800 PAMs identificados.

También hemos propuesto la creación de un parque industrial minero porque puede ser un mecanismo que contribuya a ingresar a la legalidad a los mineros informales. Lo que se trata es hacer varios parques mineros con la finalidad de ordenar el trabajo, de promover la asociatividad de los mineros artesanales para que manejen sus insumos de forma adecuada y se les exija al igual que a las grandes empresas mineras.

Queremos una minería limpia y con responsabilidad social. Los mineros artesanales tienen que hacer también estudios de impacto ambiental, para que no contaminen el agua y el medio ambiente. Y al que quiere trabajar al margen de la ley, hay que obligarlo a que la respete, porque no podemos entregar a las generaciones futuras un país destruido y contaminado. El Estado debe ponerse fuerte no solo para dar solución a los pasivos ambientales, sino para solucionar los actuales problemas de contaminación por minería ilegal que se vienen dando en Madre de Dios, por ejemplo. En esto venimos trabajando siete ministerios porque no solo es un problema ambiental sino también social y económico.

¿Cree usted que las grandes corporaciones estarían aplicando la "teoría del incumplimiento eficiente" en cuanto dejan de lado sus obligaciones ambientales y optan por generar más

ganancias, dado que las sanciones son menores al beneficio obtenido?

Esta situación va a cambiar cuando el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, OEFA, encargado de fiscalizar y sancionar a las empresas que infrinjan los estándares de calidad ambiental y los límites máximos permisibles de emisiones, entre en vigencia. Su implementación, dada la importancia de los delitos que fiscalizará, se viene dando de manera pausada y muy responsable. Asimismo, 46 fiscales en Lima han sido capacitados en delitos ambientales, de manera que poco a poco, se presentan las condiciones para que, en breve, el país pueda contar con mejor calidad ambiental y con autoridades que hagan cumplir las políticas ambientales con responsabilidad y mano dura.

FISCALIZACIÓN E INDEPENDENCIA

Dentro del país se ha criticado que el Organismo regulador del Ambiente forme parte de la Estructura del Estado, considerándose que lo ideal hubiera sido la creación de un organismo autónomo, pues, las empresas adscritas al FONAFE podrían verse beneficiadas. En ese sentido, ¿considera usted que ello hubiera sido lo conveniente?

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, OEFA, puede y de hecho sancionará a toda empresa, ya sea pública o privada, que infrinja las disposiciones previstas en la Ley 28611, Ley General del Ambiente. Del mismo modo, reconocerá e incentivará a las empresas que registren buenas prácticas ambientales o prácticas ecoeficientes. Entre sus funciones también figura la aplicación de sanciones a través de amonestaciones, multas, comiso, inmovilización, clausura o suspensión por las infracciones. También supervisará que las entidades competentes cumplan con las funciones de fiscalización establecidas de acuerdo a ley y emitirá opinión técnica sobre los casos de infracción ambiental que pueden dar lugar a la acción penal. Trabaja informando de estos casos al Ministerio Público. Ninguna empresa quedará impune de los delitos ambientales que pudiera cometer.

ACTIVIDAD EMPRESARIAL Y LAS POBLACIONES DIRECTAMENTE EXPUESTAS

Se señala que en zonas mineras como La Oroya existe una contaminación permanente, dado que aunque se retiren las compañías mineras de la zona, la salud de los pobladores se seguiría viendo afectada, pues el plomo existente en el área se ha asentado en el suelo. En ese sentido, no pudiéndose individualizar a "la" compañía causante de dicho problema, ¿qué acciones deberían tomarse para evitar la continua afectación a la salud de los pobladores? ¿Quién debería encargarse de ello?

En primer lugar, las empresas mineras o cualquier otra que produzca emisiones contaminantes deben adoptar medidas para evitar dañar la salud de los pobladores que viven en zonas aledañas a su campo de acción. De la buena práctica de la empresa debe partir todo, del respeto a su PAMA, y el papel del Estado en esto, ahora a través del OEFA, será estar muy atento a los plazos de las empresas para exigir cumplimiento y no caer en las prórrogas. Se necesita más firmeza.

No se debe permitir, por otro lado, que las empresas se asienten en ciudades ya pobladas porque puede ser riesgoso para la salud de sus habitantes, hay que zonificar bien los territorios y en eso los gobiernos regionales tienen un rol vital. El Ministerio del Ambiente se encuentra trabajando en ese sentido, capacitando a los técnicos de los gobiernos regionales para que adquieran mayores capacidades en aspectos de ordenamiento territorial como la zonificación ecológica económica, ZEE; el mejoramiento de la captación de inversiones para la región y la comunidad, la gestión de los residuos sólidos, el tratamiento de aguas servidas, entre otras, con buenos resultados para el logro del desarrollo sostenible de las diversas regiones.

GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES Y MEDIO AMBIENTE

Resulta claro que los Municipios, debido a su estructura organizativa y funciones, son los entes estatales que se encuentran en una

mejor posición para una adecuada gestión ambiental en el tratamiento de residuos sólidos, reciclaje y tratamiento de aguas residuales. Sin embargo, como usted ha mencionado anteriormente, al menos 1820 municipios del país arrojan sus aguas servidas a ríos, lagos o al mar, así como más de 8 millones de toneladas anuales de residuos sólidos tienen un destino inadecuado. A su consideración, ¿cuáles son las zonas del Perú que requieren un mayor control al respecto y por qué? ¿Qué avances ha tenido la campaña Municipios Ecoeficientes desde su lanzamiento el año pasado a la fecha?

En el Perú se generan 22,475 toneladas por día de residuos municipales. La región Lima ocupa el primer lugar de generación de residuos sólidos del ámbito municipal, con una generación diaria que representa el 39.77% del total.

Los distritos que generan mayor cantidad de residuos sólidos son San Juan de Lurigancho, San Martín de Porres, Comas, Ate y el Callao, precisamente las comunas más pobladas, donde se viene priorizando el control del manejo de sus residuos sólidos a través del programa Municipios Ecoeficientes y del Programa de Gestión Ambiental Local para el Desarrollo Sostenible, GALS. De hecho, muchos de estos distritos han avanzado notablemente en la recolección y tratamiento de sus residuos sólidos, tanto así que ya cuentan con la certificación GALS, que se aplica en Perú desde hace algunos años gracias al apoyo de USAID.

Iniciativas como el programa Municipios Ecoeficientes y el Programa GALS, vienen promoviendo a aquellos municipios y gobiernos regionales con buenas prácticas de gestión ambiental. Hasta el momento son 109 municipios entre distritales y provinciales que cuentan con estas prácticas y en zonas bastante alejadas de Lima, lo cual es un indicador de la preocupación a nivel regional que existe por el cuidado del ambiente y la gestión adecuada del mismo en las municipalidades en todo el país. Algunas de ellas son las municipalidades provinciales de Villa Rica, Ramón Castilla, Datem del Marañón, Lamas, Andahuaylas, San Ramón, Comas, San Juan de Lurigancho, San Isidro, entre otras.

Por otro lado, en el marco del programa Municipios Ecoeficientes se presentará en breve una guía para municipios con pautas e indicadores muy concretos para el manejo de residuos sólidos, entre otras buenas prácticas de gestión ambiental.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PROYECTOS QUE GENERAN IMPACTO AMBIENTAL

Como ha sido de conocimiento nacional, se han suscitado diversos conflictos en torno a la omisión de la práctica de los mecanismos de participación ciudadana previamente al desarrollo de proyectos del sector minero, hidrocarburos, entre otros, en el país. Dichos proyectos indudablemente ocasionan impacto ambiental, generalmente, de gran magnitud, por ende, los habitantes de las zonas en las que estos se desarrollan resultan ampliamente afectados. ¿Ha considerado el MINAM intervenir en dicha materia para promover la adopción de medidas más drásticas de sanción para quienes obvian la práctica de los mecanismos de participación ciudadana?, o, en todo caso, ¿la implementación de normativa que le de

carácter imperativo a la incorporación de dichos mecanismos en el procedimiento previo al desarrollo de los proyectos?

Los conflictos socio-ambientales nos preocupan y nos conciernen. Tenemos que lidiar con 50 conflictos socioambientales aproximadamente, por eso en breve ya empezamos a operar con el OEFA y con la Unidad de Conflictos del Ministerio del Ambiente, cuyos representantes tienen que ir al sitio de conflicto, dialogar, supervisar la situación y si alguna empresa está incumpliendo sus acuerdos deberá sancionarla, trabajando de la mano con la OEFA. En este proceso no solo debe participar el MINAM, sino también otros sectores porque se trata de situaciones complejas y con muchas aristas. En ese sentido, hemos firmado un convenio con la Defensoría del Pueblo para trabajar conjuntamente en la resolución y prevención de conflictos socioambientales con las comunidades nativas en la sierra y selva del país, pues queremos un Perú en el que el medioambiente y la naturaleza sean respetados, pero también los derechos y la calidad de vida de todos los peruanos, solo así podremos vivir en paz y desarrollo pero para todos por igual.