

AGENDA AMBIENTAL

BOLETÍN INFORMATIVO

AÑO: 2

NÚMERO: 5

AGOSTO 2013

CONSIDERACIONES SOBRE LA AGILIZACIÓN DE LAS INVERSIONES

El otro lado de la riqueza: La ampliación del lote 88 y su vulneración a los pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial.

Propuestas de Consulta ante un proceso incierto.

Plan de Inversión Forestal: Oportunidad de participación para la sociedad civil y pueblos indígenas.

UNASUR, proyectos regionales de inversión y participación ciudadana.

La Ley de Acceso a la Información Pública en Brasil,
¿está dando mucho trabajo al BNDES?
Colaboración especial de Iván Bascopé Sanjnes

Informe Especial "¿Flexibilización de la gestión ambiental y social de las inversiones?"

Agenda Ambiental

Boletín Informativo de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR
Año 2 / Número 5 / Agosto 2013

Editores:

César Gamboa Balbín
Annie Morillo Cano
Israel Gordaliza Carrillo

Coordinación General:

Annie Morillo Cano

Colaboradores:

Patricia Patrón Alvarez
Vanessa Cueto La Rosa
Mario Zúñiga Lossio
Aída Gamboa Balbín
Iris Olivera Gómez
Cecilia Tacusi-Oblitas Zevallos
Asunta Santillán Bartra
Viviana Araujo Usseglio
Mario R. Samamé Espino
Francisco Rivasplata Cabrera

Fotos de portada: Valeria Urbina / DAR

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° 2013-11500

Primera edición: Agosto 2013, consta de 2000 ejemplares.

Esta publicación es posible gracias al financiamiento de Blue Moon Fund; Cooperación Flamenca para la Cooperación Norte Sur - I.I.I.I.I., Rainforest Noruega y Charles Stewart Mott Foundation.

Esta publicación refleja la opinión de los autores y no necesariamente la opinión de Blue Moon Fund; Cooperación Flamenca para la Cooperación Norte Sur - I.I.I.I.I., Rainforest Noruega y Charles Stewart Mott Foundation.

Impreso y hecho en el Perú.

Índice

Editorial.	3
Consideraciones sobre la agilización de las inversiones.	4
El otro lado de la riqueza: La ampliación del lote 88 y su vulneración a los pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial.	6
Propuestas de Consulta ante un proceso incierto.	8
Nueva directiva de SUNARP, voluntad de cambio.	10
Plan de Inversión Forestal: Oportunidad de participación para la sociedad civil y pueblos indígenas.	12
UNASUR, proyectos regionales de inversión y participación ciudadana.	14
El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil y la necesidad de una política de transparencia.	16
La Ley de Acceso a la Información Pública en Brasil, ¿está dando mucho trabajo al BNDES?	18
Panel de especialistas del "Foro para el Desarrollo de Loreto"	20
¿Flexibilización de la gestión ambiental y social de las inversiones?	24
Eventos y publicaciones.	40

Editorial

Gestión ambiental: avances y retrocesos

Han pasado 2 años de este gobierno y apreciamos varios cambios en la gestión ambiental y social de las inversiones. En principio, no podemos señalar que estamos ante un panorama similar a gobiernos anteriores que no colocaban el tema ambiental en la agenda y donde existía una preocupación por el impacto social de las inversiones extractivas, energéticas o infraestructura en la población local.

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

Muchos de los artículos que presentamos en este número de Agenda Ambiental están relacionados al análisis de los cambios normativos recientes (Decretos Supremos 054 y 060) que afectan la regulación sobre el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) en el sector minero energético. Debemos analizar profundamente la motivación política –por cierto, muy cuestionable–, pero sobre todo debemos realizar un diagnóstico más profundo que brinde soluciones a largo plazo: fortalecimiento institucional con recursos humanos y técnicos, digitalización de los procedimientos administrativos de aprobación de EIA, mayor transparencia en las decisiones de las autoridades que comparten responsabilidad en dicho procedimiento, etc. El informe preliminar “¿Flexibilización de la gestión ambiental y social de las inversiones?” que presentamos

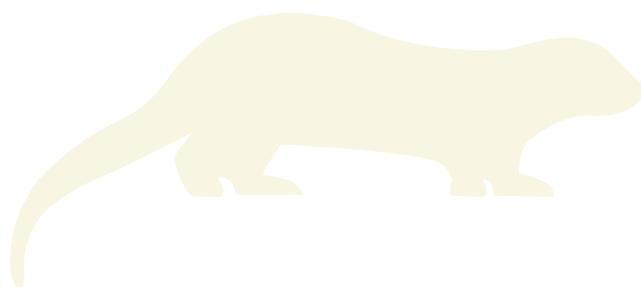
en esta edición trata de responder si se producirá una flexibilización ambiental que aumente los impactos en las inversiones minero-energéticas, y para ello nos señalan una serie de pistas que demostrarían un mayor riesgo del impacto ambiental y social. Próximamente, publicaremos un informe, en función al seguimiento realizado por nuestra institución a la aplicación del DS 060-2013-PCM, concerniente proyecto de ampliación de operaciones en el Lote 88.

La solución a largo plazo es plantear consensos con resultados concretos con la autoridad ambiental, es decir, seguir tendiendo lazos que aseguren cambios óptimos en la gestión ambiental, entrando a un período de transición donde las inversiones sean apreciadas desde una dimensión de rentabilidad, seguridad, sostenibilidad y equidad. Pero además, entendiendo que estamos ante un proceso complejo que va más allá de los 3 años que quedan a este gobierno. No nos dejemos llevar ni por los cantos de sirena ni por las voces alarmantes que busquen debilitar aún la labor de la autoridad ambiental, muy por el contrario, debemos entender que a largo plazo, lograr cambios estructurales pasa por fortalecer dicha autoridad ambiental y sus iniciativas.

César Gamboa

Director Ejecutivo

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR



Consideraciones sobre la agilización de las inversiones

Por Patricia Patrón Álvarez

Programa de Gestión Socio-Ambiental e Inversiones

La reducción en el crecimiento de la economía nacional debido a la caída de los precios de los minerales y la consiguiente necesidad de adoptar medidas para “lograr un mayor dinamismo de la economía” han sido el contexto para la aprobación de los decretos supremos Nros. 054-2013-PCM¹ y 060-2013-PCM² que tienen por objetivo “reducir los plazos de los procedimientos necesarios para la ejecución de proyectos de inversión a efecto de implementarlos con mayor celeridad y menores costos...”³. Esta situación indica que debemos retomar el debate sobre la excesiva dependencia económica en la exportación de minerales, buscando impedir la instauración de un “extractivismo depredador”⁴ donde se adoptan nuevas reglas que debilitan la institucionalidad ambiental y aumentan los riesgos sociales y ambientales.

Nuevas reglas de juego para los EIA

Los decretos mencionados aprueban nuevas reglas de juego para la elaboración, revisión y aprobación de Estudios de Impacto Ambiental (EIA) para proyectos de inversión del sector Energía y Minas, entre ellas:

- Posibilidad de presentar un informe técnico sobre los impactos ambientales de modificaciones y/o ampliaciones de proyectos con certificación ambiental aprobada, antes que presentar un nuevo EIA⁵ (Artículo 4° del Decreto Supremo N° 054-2013-PCM).
- Elaboración de los Términos de Referencia para proyectos con características comunes por los sectores, eliminándose el proceso de clasificación del proyecto por la significancia del impacto (EIA detallado, EIA semidetallado y Declaración de Impacto Ambiental) (Artículo 1° del Decreto Supremo N° 060-2013-PCM).
- Acortamiento del plazo de revisión y emisión de opiniones técnicas vinculantes sobre los EIA detallados a 73 días calendario, cuando el Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto

Ambiental (SEIA) señala 90 días (sin incluir los 30 días para el levantamiento de observaciones por parte del inversionista) (Artículo 3° del Decreto Supremo N° 060-2013-PCM).

- Sanciones administrativas por incumplimiento de plazos establecidos (Artículo 3° del Decreto Supremo N° 060-2013-PCM).

Asimismo, se aprobó un decreto supremo que establece la posibilidad que los EIA sean aprobados sin necesidad que el inversionista demuestre que sus emisiones de dióxido de azufre alcanzarán el estándar de calidad de aire aprobado para el 2014 (20 ug/m³)⁶.

Con una mirada de conjunto, a continuación, presentamos algunas consideraciones sobre la relación entre estas disposiciones y la institucionalidad ambiental.



Foto: Valeria Urbina / DAR

1 Publicado en El Peruano, el 16 de mayo de 2013.

2 Publicado en El Peruano, el 25 de mayo de 2013.

3 Sección “Considerandos” de los decretos supremos.

4 “...actividades que generan economías de enclave, con fuerte presencia de empresas transnacionales, y que externaliza los costos sociales y ambientales.” (Gudynas, E., 2011. “Caminos para las transiciones postextractivistas”. En *Transiciones, Postextractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú.*)

5 Esta disposición se aprobó para todos los sectores en general.

6 Decreto Supremo N° 006-2013-MINAM, publicado en El Peruano el 19 de junio de 2013.



Foto: Liliana García / DAR

Sobre la institucionalidad ambiental

Si bien los decretos aprobados complementan el marco legal ambiental nacional, preocupa que se sigan aprobando disposiciones específicas sobre EIA por fuera del marco del SEIA.

El SEIA fue establecido para convertirse en un sistema único y coordinado que establece principios, normas e instrumentos de gestión ambiental y procedimientos mediante los cuales se organizan las actividades relacionadas a la evaluación ambiental que deben realizar las autoridades subnacionales y sectoriales. En este marco, se vienen evaluando las necesidades de las autoridades ambientales competentes para revisar, evaluar y aprobar los EIA, y se avanzó en la creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE). Por ello el camino correcto debería ser fortalecer la implementación de este organismo y atender las necesidades sectoriales en materia de EIA.

Problemas relacionados a los EIA

La discusión también debe enfocarse en los factores que determinan la calidad del EIA a partir de una profunda investigación del tema, contemplando: i) análisis de la

utilidad del contenido técnico-científico, argumentativo y valorativo de los EIA para la toma de decisiones; ii) análisis de la pertinencia de los procedimientos para su elaboración, revisión y aprobación; iii) análisis de las capacidades de los formuladores y evaluadores; iv) análisis de las condiciones logísticas para elaborar y evaluar los EIA (trabajo de campo, otros); entre otras⁷.

Por ello más, que acortarles los plazos a los funcionarios públicos para que revisen los EIA, se debe invertir en superar las limitaciones diagnosticadas.

Recomendaciones

Buscando consolidar un “extractivismo sensato”⁸ en que la minería y la actividad de hidrocarburos cumplan con los mejores estándares sociales y ambientales, utilicen las mejores prácticas tecnológicas para reducir sus impactos e internalicen los costos socio-ambientales, la propuesta es que dentro del marco institucional del SEIA se convoque a los actores públicos y privados para que un plazo razonable se discutan y prioricen los problemas de fondo de la gestión ambiental de grandes proyectos de inversión, diferenciando el tratamiento de los proyectos por su grado sensibilidad social y ambiental, así como para establecer las recomendaciones pertinentes.

7 Ideas tomadas del artículo “¿Por qué los estudios de impacto ambiental son deficientes? Algunas conjeturas para su explicación” del Blog de Oscar Alejandro Cuya Matos: <http://blog.pucp.edu.pe/item/175492/por-qu-los-estudios-de-impacto-ambiental-son-deficientes-algunas-conjeturas-para-su-explicaci-n> (fecha de acceso: 04 de julio de 2013)

8 Frase acuñada por Gudynas como escenario intermedio hacia el “Extractivismo indispensable”.

El otro lado de la riqueza: La ampliación del lote 88 y su vulneración a los pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial

Por Vanessa Cueto La Rosa

Programa de Gestión Socio-Ambiental e Inversiones



6

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR

AGENDA AMBIENTAL

La preocupación del Gobierno por lograr la seguridad energética a través de la explotación del gas de Camisea es evidente, sin embargo, el mismo ímpetu que tiene para generar una serie de beneficios en la flexibilización de los trámites administrativos para el procedimiento de aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA)¹ y de esta manera darle mayor seguridad y beneficios a las empresas que desean invertir en el país, también debería darse en su preocupación por mejorar las condiciones de vida de las poblaciones locales, pueblos indígenas, así como de los pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial que se encuentran en la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros (RTKNN), ubicadas en el área de influencia del proyecto.

La población del Bajo Urubamba enfrenta problemas de desnutrición crónica, baja calidad del servicio educativo, pobre saneamiento y narcoterrorismo, debido a la ausencia de una estrategia intersectorial del Estado que nazca de la preocupación real por mejorar la calidad de vida de esta población con una visión integral y sostenible de desarrollo, que en la actualidad no existe y para la cual las instituciones públicas nacionales y locales han tenido un débil rol, a pesar de los grandes recursos que se generan por el canon.

Por otra parte, las graves falencias y debilidades que ha tenido el proceso de aprobación del EIA de la ampliación de actividades del Lote 88 de Camisea, que ha sido criticado desde la aprobación de sus Términos de Referencia (TDR) y su Plan de Participación Ciudadana (PPC) dan cuenta de la falta de compromiso del Estado para el cumplimiento de los estándares sociales y ambientales. Este EIA inició un proceso que desprotegió totalmente a los pueblos de la RTKNN e iba contra lo señalado en el Decreto Supremo N° 028-2003-AG que señalaba que no se debían realizar más actividades en la reserva.

Añadiéndose a esto, que desde que la empresa presentó el EIA al Ministerio de Energía y Minas (MINEM) en noviembre de 2012 y pasado 6 meses (mayo 2013), incluido el proceso de participación (talleres y audiencia pública), el Ministerio de Cultura (MINCU) no dio observaciones al EIA a pesar de la importancia y sensibilidad del tema, teniendo el MINEM que enviarle un reiterativo exigiéndole que dé su opinión al respecto, y respondiendo el MINCU que era necesario un mayor trabajo de campo², lo cual evidencia la debilidad del proceso de evaluación, puesto que las autoridades competentes no tienen claro a la fecha cuáles serán los impactos sobre la reserva.

1 Decreto Supremo N° 060-2013-PCM publicado el 26 de mayo de 2013.

2 Oficio N° 284-2013 DGIDP/MMI/MC de fecha 7 de junio de 2013.

En ese sentido, el proceso de ampliación de actividades del Lote 88, con una autoridad débil que simplemente ha dejado pasar el proceso sin dar su voz, y un Estado que ha tenido que ser observado por instituciones internacionales de derechos humanos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el relator de las Naciones Unidas, James Anaya, nos hace pensar en la necesidad urgente de un cambio en el status quo, el mismo que se ha basado en tener instituciones que protegen los derechos de los pueblos con las manos atadas frente a los grandes intereses económicos y ante la incapacidad de Estado de priorizar y generar una estrategia sostenible de desarrollo.

Es importante tener en cuenta que tras las estrategias que a futuro puede plantear el Estado existen intereses para explotar el gas del llamado “Lote Fitzcarrald”, que se encuentra sobre la RTKNN y el Parque Nacional Manu, intereses que buscan debilitar el estatus de la reserva, alentar el contacto con los pueblos en aislamiento voluntario (a pesar de su vulnerabilidad) y alentando la fragmentación de su territorio.

En ese sentido, con la aprobación del citado EIA del Lote 88, el Estado dará el ejemplo más claro de la falta de coherencia entre su política de protección a los derechos humanos versus la demanda energética e intereses económicos, que si bien son claves para el país, no puede ir contra los derechos fundamentales de peruanos.

Recomendaciones

Es importante dar algunas recomendaciones:

1. Seguir insistiendo en elevar los estándares ambientales y sociales para la aprobación de proyectos, esto no ha sucedido en Camisea incumpliendo con los 21 compromisos del Gobierno del Perú con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
2. Todas las entidades que tienen competencias en la aprobación de estos proyectos deben presentar sus opiniones a favor de la protección de los pueblos indígenas aislados en post de la conservación de la biodiversidad, pues una institucionalidad debilitada y sin información no contribuirá a generar una opinión responsable en el marco de sus funciones. De ahí que el Viceministerio de Interculturalidad no es un garante de protección de estos pueblos, porque su decisión no es clara y precisa para que la autoridad sectorial la recoja.
3. El BID, que apoyó el financiamiento de este megaproyecto, debe tener un rol más activo en lo que señaló que era su ejemplo de proyecto sostenible.
4. Contar con una estrategia integral de desarrollo sostenible en la Cuenca del río Urubamba, que incluya todos los proyectos de inversión en la cuenca, bajo una coordinación nacional, regional y local. Ya DAR, las organizaciones indígenas como COMARU y hasta el propio Gobierno Regional del Cusco vienen promoviendo que se invierta más en la zona, especialmente, en un Programa de Mitigación de Impactos Indirectos y de Promoción de Inversiones Sostenibles en la Cuenca del Urubamba.



Foto: Agencia Andina

Propuestas de Consulta ante un proceso incierto

Por Mario Zúñiga Lossio

Programa de Gestión Socio-Ambiental e Inversiones

8

AGENDA AMBIENTAL ■ Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR

El Estado ha planteado que la consulta del Lote 192 (ex IAB) constituirá el modelo de consulta para los siguientes lotes de hidrocarburos a licitarse. No obstante, es evidente que este modelo no ha adquirido cuerpo; y aún PERUPETRO S.A. no tiene claro cómo abordará la consulta de los 26 nuevos lotes ubicados en la Amazonía, cuyo proceso de consulta previa estaría programado para setiembre próximo y cuya convocatoria a licitación sería a finales de año.¹ Un acercamiento impreciso y hasta contradictorio dejan las declaraciones realizadas en los últimos meses por el Presidente de PERUPETRO S.A. quien refirió en un momento que las consultas se realizarían en paralelo y lote por lote², mientras en otra oportunidad señala se harán por grupos y no lote por lote³.

El panorama se torna complejo aun cuando PERUPETRO S.A. concibe que los nuevos Lotes no constituyen un problema de aplicación de la consulta previa debido a que, a diferencia del Lote 192 con pasivos sociales y ambientales heredados del Lote IAB, los nuevos Lotes de exploración no tienen carga histórica negativa.



Foto: Giannina Da Roit / DAR

De hecho, la problemática ambiental y social del Lote IAB ha determinado que las organizaciones indígenas planteen **condiciones mínimas** antes de la consulta que aseguren sus derechos para que el proceso no se desvirtúe perdiendo utilidad.

A esta situación que pone, paradójicamente, en jaque social al proceso de consulta, se suman los **ajustes** necesarios que deben hacerse **a la normatividad** para que la implementación de consulta sea efectiva. De hecho, PERUPETRO S.A. en el marco de la Ley y el Reglamento, se ha visto envuelto en un proceso de relacionamiento con pueblos indígenas del Lote 192 que demandan la participación de los pueblos indígenas en la elaboración del Plan de Consulta Previa, aspecto que no está estipulado en el citado Reglamento.

Estas dos dimensiones (condiciones y ajustes normativos), ¿constituyen situaciones exclusivas del Lote 192?, ¿es posible que en los 26 nuevos lotes se desarrolle un diálogo fluido y un proceso de consulta sin fricciones? Esperemos que PERUPETRO S.A. no peque de ingenuo respondiendo sí a estas preguntas, y con ello construya respuestas y modelos que disminuyan el estándar del derecho y aplique procedimientos deficitarios que terminen por causar conflictos en vez de prevenirlos.

Una advertencia importante la ha realizado la organización indígena Asociación Cocama para el Desarrollo y Conservación de San Pablo de Tipishca (ACODECOSPAT), que anticipándose a la licitación que se avecina y en el marco del interés por implementar la consulta, ha presentado ante diversas autoridades y en espacios públicos la **Propuesta de Consulta del pueblo Kukama Kukamiria frente a consulta y licitación de lotes de hidrocarburos en la cuenca del río Marañón**.

En la región Loreto, se estiman 18 nuevos Lotes. Según la presentación de PERUPETRO S.A. en la World Heavy Oil Congress en Aberdeen (Escocia), en setiembre de 2012, tres lotes nuevos (los Lotes 194, 173 y 193) estarían

1 El Peruano del 4/07/2013 (<http://www.elperuano.com.pe/edicion/noticia-iniciaran-consulta-previa-para-26-lotes-petroleros-7494.aspx#.UfGebTXRbcs>)

2 El Comercio del 11/06/2013 (<http://elcomercio.pe/economia/1589101/noticia-peru-petro-iniciara-julio-26-consultas-previas-amazonia>)

3 Gestión del 31/05/2013 (<http://gestion.pe/economia/perupetro-espera-licitar-26-lotes-petroleros-antes-fin-ano-2067546>)



ubicados en la cuenca del Maraón superponiéndose al territorio tradicional y legal del pueblo Kukama Kukamiria.

En ese contexto, ACODECOSPAT, representante de 57 comunidades nativas de la cuenca del Maraón con una población de aproximadamente 12 mil personas, en coordinación con la Organización Regional de los Pueblos Indígenas del Oriente (ORPIO)⁴, determinaron realizar reuniones amplias en la cuenca del Maraón (en los distritos de Parinari y Nauta, provincia Loreto, región Loreto) para la construcción de su propuesta sobre Consulta en Hidrocarburos.

De ese modo, se realizaron tres reuniones en la que participaron también la Asociación Indígena de Desarrollo y Conservación del Samiria (AIDECOS), con bases en el distrito de Parinari, la organización de mujeres Kukama “Waynakana Kamatawara Kana”, así como líderes y lideresas indígenas afectados todos ellos y ellas por estos nuevos Lotes en la cuenca.

La mencionada propuesta fue presentada el pasado mes de julio a las autoridades correspondientes para empezar

un proceso de diálogo constructivo. La Propuesta contiene dos partes centrales: **las condiciones innegociables antes de la consulta (condiciones mínimas) y plantea la adecuada y efectiva implementación de la consulta** para el pueblo Kukama Kukamiria de la cuenca del Maraón, considerando cambios o ajustes en la normativa, como la participación del pueblo y organizaciones representativas en el proceso. La propuesta como dice la organización ACODECOSPAT *busca llegar a un entendimiento pacífico e intercultural... esperando que... el proceso de consulta pueda cumplir con su objetivo: ser un medio para salvaguardar nuestros derechos cuando lleguemos o no a un acuerdo y consentimiento previo, libre e informado.*

De todo ello tenemos dos aspectos: Uno, la experiencia de ACODECOSPAT plantea que el caso del Lote IAB **no es aislado** y el Estado deberá prepararse para situaciones similares a futuro. Dos, ante la incertidumbre del Estado, nuevamente los pueblos indígenas aportan a la construcción de un escenario democrático de diálogo, paz, respeto y mejora de la gobernanza. ¿Cuál será la respuesta del Estado?

4 ORPIO es Base Regional de AIDESEF, representa 15 pueblos indígenas, 23 federaciones de 4 provincias y 10 cuencas y sub-cuencas de la región Loreto.

Nueva directiva de SUNARP, voluntad de cambio

Por Iris Olivera Gómez

Programa de Ecosistemas y Derechos

10



Foto: Mario Zúñiga / DAR

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR

■ AGENDA AMBIENTAL

La Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP) aprobó una nueva directiva para regular la inscripción de los actos y derechos de las comunidades nativas la misma que brilla en medio de las preocupaciones de los últimos meses. En estos meses, se han visto por parte del Gobierno omisiones a derechos y retrocesos normativos, se ha cuestionado la negativa gubernamental de publicar la Base de Datos para saber a quiénes se consideran pueblos indígenas, con lo cual se pretendería desconocer a las comunidades campesinas como pueblos indígenas y con la excusa de destrabar las inversiones se dieron las medidas controvertidas (Decretos Supremos Nos. 054 y 060-2013-PCM) que flexibilizarían el control ambiental y desvirtúan la Consulta Previa.

En medio de estos retrocesos, casi inadvertido se aprecia una de las acciones más interesantes de una institución pública para facilitar trámites a las comunidades nativas. Esta es la otra cara de la moneda, donde se ven avances en el reconocimiento y acciones concretas sobre los derechos de los pueblos indígenas. *"Ante la necesidad de establecer lineamientos especiales y flexibles que faciliten el acceso de las Comunidades Nativas a los servicios de los Registros Públicos... atendiendo a lo establecido en el Convenio 169 de la OIT"* la SUNARP emitió la Directiva N° 05-2013-SUNARP/SN, "Directiva que regula la Inscripción de los actos y

derechos de las Comunidades Nativas", la cual entro en vigencia este 24 de junio de 2013.

El objetivo de esta directiva es dar uniformidad a los criterios de calificación registral para facilitar y viabilizar la inscripción de actos en el Registro de Personas Jurídicas y en el Registro de Predios de Comunidades Nativas. Vale resaltar algunos aspectos importantes de la misma: en sus antecedentes se menciona el Convenio 169 de la OIT, la Convención Americana de Derechos Humanos, cita las sentencias de la Corte Interamericana, habla sobre el "territorio" de los pueblos indígenas y reconoce su autonomía organizativa.

Entre sus disposiciones se adecuan y ordenan los criterios de calificación para la inscripción de actos de la comunidad nativa (desde su reconocimiento como comunidad, Estatuto, Junta Directiva, etc.) procurando sean más ágiles y sencillos, por ejemplo: posibilita y deja a criterio de los comuneros que la autenticación del acta donde conste el Estatuto comunal (u otro acto que deseen inscribir) pueda ser hecha tanto por un fedatario de la Oficina Registral, Juez de Paz, Juez de Paz Letrado o notario; permite se inscriba la Junta Directiva de una comunidad sin exigir previamente su Estatuto; en base a la autonomía de la comunidad, podrán establecer el contenido de sus estatutos según sus usos y costumbres



Foto: Mario Zúñiga / DAR

teniendo como límite la Constitución y la legislación especial que los regula; el tiempo de calificación registral para comunidades nativas será de 48 horas. Todo esto representa no solo la reducción de gastos colaterales a la inscripción (por traslado, estancia en la ciudad, pagos a notarios) sino también flexibilidad a su realidad.

Además, en la directiva se desarrollan los actos inscribibles en el registro de propiedad inmueble, se aborda el tema de inmatriculación de predios adecuándolo como “Inmatriculación del territorio de Comunidades Nativas”, considerando como territorio el área del derecho de propiedad y el área de la cesión en uso a favor de la comunidad, los cuales se inscriben en la misma partida registral. Presenta también soluciones para la inscripción del territorio comunal que se superponga con Áreas Naturales Protegidas (ANP) o concesiones forestales, así como predios comunales que se superponen a otros, explica la intervención del Área de Catastro, permite la aplicación supletoria de normas generales de inscripción -sólo si *facilitan y propician* la inscripción de los actos y derechos de las comunidades nativas- atendiendo al artículo 8 del Convenio 169 de la OIT (tomar en consideración el derecho consuetudinario).

De otro lado, cabe mencionar también el proceso de construcción de esta Directiva, la institución (SUNARP)

se acercó a los actores involucrados con tino, respetó sus tiempos y recogió sus propuestas, participaron organizaciones indígenas y sociedad civil, contribuyendo así todos con sus valiosos aportes, el resultado, la Directiva aborda y atiende problemas comunes de las comunidades nativas para su inscripción.

Pero el reto no queda allí, ahora toca avanzar con la elaboración de una Guía de aplicación de la Directiva que explique a las comunidades nativas la utilización efectiva de las disposiciones de la Directiva, además de promover el acercamiento de la institución a las comunidades.

Frente a tantos traspiés en otros sectores, los avances de la SUNARP evidencian simplemente una buena voluntad, y una hoja de ruta crítica y concreta para lograr procesos de viabilizar los derechos indígenas en nuestro país. Esta institución tan rigurosa de las formalidades en la inscripción pública, ha demostrado que sí se puede adecuar procedimientos y reconocer derechos en favor de los pueblos indígenas, con ello da un mensaje claro y alienta a que otras instituciones del Estado vinculadas con los pueblos indígenas, también realicen cambios normativos respetando y cumpliendo sus derechos.

Plan de Inversión Forestal: Oportunidad de participación para la sociedad civil y pueblos indígenas

Por Cecilia Tacusi-Oblitas Zevallos
Programa de Ecosistemas y Derechos

12

AGENDA AMBIENTAL ■ Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR

En marzo de 2010, nuestro país fue seleccionado como uno de los ocho países piloto del Programa de Inversión Forestal (FIP) asignándosele 50 millones de dólares. El FIP es una de las iniciativas establecidas por el Fondo de Inversión Climático implementado a través de los Bancos de Desarrollo Multilateral (BMD), su objetivo es apoyar medidas de política e inversión que resulten en la reducción de la deforestación y degradación de los bosques, y apoyen al manejo sostenible de éstos, conllevando a la reducción de emisiones, protección de stocks de carbono y disminución de la pobreza¹. El programa consigue esto entregando financiamiento escalonado para la preparación de las reformas e inversiones públicas y privadas. La inclusión y la participación son criterios que el FIP considera importantes para priorizar los planes y programas que se le presenten. Por ello las estrategias, programas y proyectos de inversión del FIP deben diseñarse y ejecutarse mediante un proceso de consulta pública, con participación plena y efectiva de todos los interesados, requiriéndose el amplio respaldo de la comunidad y la colaboración efectiva entre los pueblos indígenas y las comunidades locales.

Por ello a mediados del año 2012, el Ministerio del Ambiente (MINAM) inició el trabajo del Plan de Inversión Forestal (PIF) que cuando culmine deberá contener entre sus anexos el Plan de Involucramiento de Actores (PIA) y el Mecanismo dedicado para pueblos indígenas y poblaciones locales. Éstos promueven la participación, preparación y seguimiento de la sociedad civil y pueblos

indígenas durante el diseño del Plan de Inversión Forestal, la aprobación de los proyectos que lo conformarán, así como la implementación y seguimiento del PIF una vez aprobado. A lo largo del presente año, el MINAM se ha reunido con el Grupo Nacional REDD y el Comité Técnico REDD de la Comisión Nacional de Cambio Climático para informar sobre las diferentes versiones y avances del Plan de Inversión.

En versión del PIF² del 20 de junio de 2013, se señala como instancia de dirección del FIP al Consejo Directivo del Programa Nacional de Conservación de Bosques (CD-PNCB), creado en concordancia con lo establecido por la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, esto es: promover, apoyar y participar en espacios de coordinación interinstitucional entre entidades del mismo nivel y otros niveles de gobierno para multiplicar la capacidad de servicio del Estado en beneficio de los ciudadanos, mediante la articulación de políticas, recursos y capacidades institucionales. Este Consejo Directivo tendrá un Comité presidido por un representante del MINAM e integrado por representantes del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Vice Ministerio de Cultura (VMC), Consejo Interregional Amazónico (CIAM) y el Ministerio de Agricultura (MINAG). Además, este Comité se reunirá también periódicamente con la sociedad civil, en el marco del Grupo REDD+ nacional y con los BMD.



Foto: Liliana García / DAR

1 Información de la página web Clima Investment Funds (Fondos de Inversión Climático) <https://www.climateinvestmentfunds.org/>
2 Plan de Inversión Forestal actualizado al 20 de junio del 2013 <http://cambioclimatico.minam.gob.pe/plan-de-inversion-forestal-actualizado-al-20-de-junio-de-2013/>



Fuente: Elaboración propia

Esta propuesta limita la participación de la sociedad civil en el proceso del FIP ya que el Comité no incorpora a representantes de la sociedad civil ni de los pueblos indígenas como miembros u observadores, de esta manera, el papel de la sociedad civil quedaría en forma pasiva por no tener capacidad de toma de decisiones. En cambio, si tuviera un espacio dentro del comité ayudaría al proceso del FIP en:

1. **Mejorar las decisiones.** Permitiría al Comité obtener información valiosa sobre los destinatarios de la decisión, sus condiciones de vida, intereses y preocupaciones, que al integrarla en el proceso de toma de decisión mejoraría la calidad de las decisiones públicas, para que sean más adaptadas a la realidad. Asimismo, ayudaría en la mejora de la legitimidad para la implementación del PI-FIP y por ende la confianza entre las autoridades y ciudadanos.
2. **Escuchar y tomar en cuenta las preocupaciones.** La participación directa de la sociedad civil y de las organizaciones indígenas permite escuchar al ciudadano de a pie y se tome en cuenta sus preocupaciones sobre temas determinados.
3. **Facilitar la rendición de cuenta.** La transparencia que genera la participación de la sociedad civil en espacios del Estado facilita la rendición de cuentas de las autoridades sobre sus decisiones.



Foto: Patricia Patrón / DAR

Por estas razones es importante y necesaria la participación de la sociedad civil y pueblos indígenas dentro del Comité que gobierne la implementación del FIP. Por otro lado, la inclusión de un Plan de Involucramiento de Actores (PIA) actualizado y trabajado con ellos, ayudará en asegurar que el proceso de consultas para la preparación de los proyectos del PIF³ comience con suficiente tiempo para que la sociedad civil, los pueblos indígenas y las comunidades locales, puedan comprender el proceso temático, y permita al Estado incorporar los aportes y comentarios de estos actores. Consideramos que hay un consenso entre los actores por promover inversión para la conservación de los bosques, nos queda trabajar en su implementación y lograr la buena disposición de todos los actores involucrados: Estado, sociedad civil, organizaciones indígenas, funcionarios públicos. El peor error sería que ante nuestra negativa de construir consensos y ceder, los bosques no se vean beneficiados por estos futuros fondos.

3 Preparación y consulta de los proyectos del PI-FIP se realizara en julio de 2014 <http://cambiodiomatico.minam.gob.pe/plan-de-inversion-forestal-anexo-1/>

UNASUR, proyectos regionales de inversión y participación ciudadana

Por Mario R. Samamé Espino
Área Amazonía

El siglo XXI viene presentando múltiples cambios y retos a nivel mundial, como el declive de la hegemonía estadounidense y europea, y la aparición de nuevos actores nacionales y regionales en el escenario político y económico internacional, destacando -en este segundo grupo- la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), organismo intergubernamental creado en 2008 con el objetivo de “construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos...”.¹

El espacio geográfico de UNASUR alberga alrededor de 400 millones de habitantes (la 3ra. área con mayor población mundial) en una superficie de más de 17 millones de km², y cuenta con el cuarto mayor Producto Bruto Interno (PBI) a nivel mundial. Además, Sudamérica posee

una gran biodiversidad (los mayores índices de flora y fauna del mundo), contando con el 26% del agua dulce global, está atravesada en su flanco occidental por la cordillera más larga del mundo (los Andes) y alberga el bosque tropical más extenso y diverso del planeta (la Amazonía).

Todo esto hace de nuestro subcontinente una región de oportunidades, para lo cual UNASUR ha considerado fomentar y profundizar un proceso de integración física que potencie las posibilidades de la región. De esta manera, desde el 2009, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) -estrategia para alcanzar el desarrollo a través de la integración comercial- es coordinada por el Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de la UNASUR, y apoyada con especial énfasis por Brasil para satisfacer su creciente demanda de energía y facilitar la comercialización de sus productos hacia el Pacífico.

Actualmente, el portafolio de proyectos de IIRSA contiene 544 proyectos por un monto aproximado de 130 mil millones de dólares, con un total de 17 grandes represas hidroeléctricas con capacidad mayor de 1500 MW previstas para los próximos años; 327 lotes petroleros (25% en fase de explotación); y 52 mil 974 zonas mineras en la cuenca amazónica², que generarán grandes impactos sociales y ambientales, poniendo en riesgo a la cuenca y bosque amazónico, lo cual nos presenta importantes retos a futuro, entre ellos, la elaboración de una Política de Salvaguardas Sociales y Ambientales para el COSIPLAN.

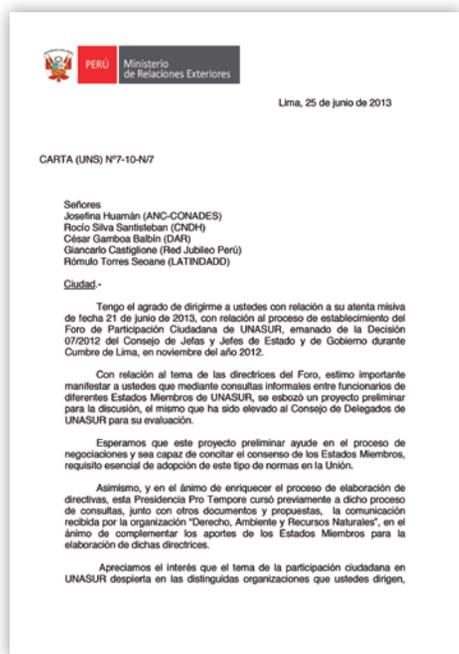
Además de estos desafíos, existen otros avances al interior de UNASUR que buscan concretar lo estipulado en su Tratado Constitutivo, como lo concerniente a su Artículo 18: “Se promoverá la participación plena de la ciudadanía en el proceso de la integración y la unión suramericanas...” Por ello, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de este organismo, por Decisión N° 7 del 30 de noviembre de 2012, creó el Foro de Participación Ciudadana de UNASUR, indicando al Consejo de Delegados y Delegadas presenten las directrices para su funcionamiento.



Foto: Sébastien Snoeck / DAR

1 Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. Brasilia, 23/05/2008.

2 LITTLE, Paul. (2013) Megaproyectos en la Amazonía. *Un Análisis geopolítico y socioambiental con propuestas de mejor gobierno para la Amazonía*. RAMA, ARA y DAR. p. 14.



Ante esta decisión, en mayo del presente, un conjunto de organizaciones y redes sudamericanas enviamos una carta a la Presidencia Pro Tempore de UNASUR (que recae en el Gobierno Peruano, a través de su Cancillería), expresando el interés en apoyar y aportar con nuestra experiencia en la implementación del mencionado Foro en UNASUR y sus consejos. Asimismo, para iniciar y establecer el diálogo UNASUR-Sociedad Civil, recomendamos tomar en cuenta ciertos principios mínimos, como asegurar la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil y la participación indígena, respetando su legitimidad y representatividad.

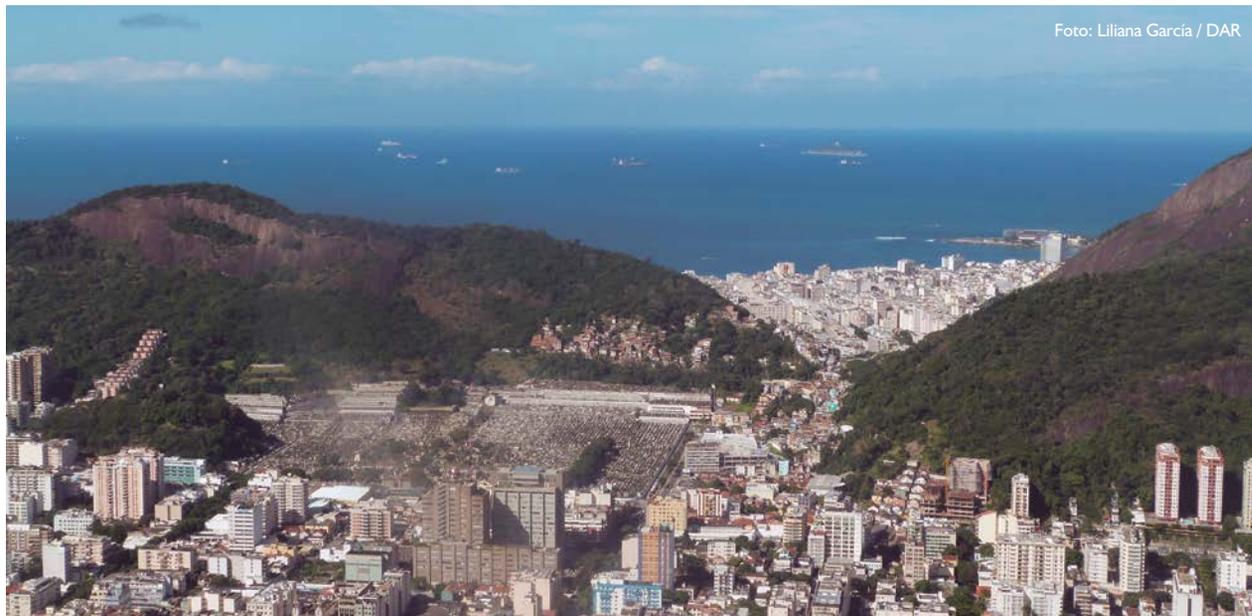
Posteriormente, el pasado mes de junio, en el marco de la 39a. Reunión del Consejo de Delegados y Delegadas de UNASUR se presentó, a través de un grupo de trabajo de estos delegados, la Propuesta de Directrices para el Funcionamiento del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR, que representa un avance en la implementación del Foro y es resultado del proceso de incidencia realizado por la sociedad civil regional. Luego de este importante avance, un grupo de organizaciones peruanas remitimos una carta a la Dirección de UNASUR y Mecanismos de Coordinación Sudamericanos de Cancillería, reiterando nuestro apoyo y solicitando una reunión informativa de los siguientes pasos a seguir.

Producto de esta comunicación, Cancillería respondió expresando su interés de contar con nuestros aportes *“a fin de establecer un diálogo más fluido sobre los mejores modos de participación de los actores sociales peruanos en UNASUR”*, esperando contar con nuestra colaboración en los próximos eventos del año. Cabe señalar que el 8 y 9 de agosto se realizará en Argentina, la Reunión de Consulta con los actores sociales en torno al Foro de Participación Ciudadana en UNASUR (en el marco de la propuesta preliminar de sus directrices) y se espera tener, a fines de noviembre, en Bolivia, la Primera Reunión Plenaria del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR.

Dada la situación actual de los proyectos de inversión en la región y los primeros pasos para una democratización en la toma de decisiones en UNASUR, es necesario seguir promoviendo mecanismos de participación ciudadana bajo el concepto de “Participación Fuerte” que tenga como base los principios de inclusión, pluralismo, oportunidad, transparencia, eficiencia y sensibilidad cultural. De esta manera, se fortalecerá la gobernanza regional sudamericana, y al establecer puentes con los ciudadanos sudamericanos, no solo se contribuirá a la paulatina consolidación de la integración del subcontinente, sino que se posicionará como un proceso democrático e inclusivo.

El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil y la necesidad de una política de transparencia

Por Francisco Rivasplata Cabrera
Área Amazonía



16

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR

■ AGENDA AMBIENTAL

El II Seminario sobre Transparencia y Acceso a la Información en el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES) organizado por Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR-Perú) y el Instituto Brasileiro de Análisis Social y Económico (IBASE-Brasil) que contó con la participación de más de 30 organizaciones de la región amazónica, mostró el impacto de las inversiones brasileiras en la región y la necesidad de implementar espacios de participación en el BNDES (promotor de las inversiones) basados en una política de transparencia y acceso a la información pública definida.

En efecto, existe una serie de proyectos con participación del BNDES en la región, tanto como financista o accionista, entre ellos, la carretera Rurrenabaque - Rivalta (Bolivia), la hidroeléctrica de San Francisco (Ecuador), la hidroeléctrica Tocama y la represa La Vueltosa (Venezuela). Además de estos proyectos con participación cierta del Banco, existe la posibilidad de que el BNDES contribuya con el financiamiento de la represa Ituango (Colombia), las represas Garabí - Panambí y el Complejo Kitchner (Argentina). A esto se suman, los impactos -no solo en Brasil sino en la Amazonía en general- del ya conocido proyecto hidroeléctrico de Belo Monte (Brasil) y del que

es, quizás, el proyecto más importante financiado por el BNDES fuera de Brasil, nos referimos a la carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos, el cual atraviesa el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro - Secure (TIPNIS), en Bolivia, cuyos posibles impactos sociales y ambientales generaron una serie de movilizaciones en el país alto andino que terminaron por paralizar el desembolso del banco a la empresa ejecutora del proyecto.

En el Perú, la importancia de Brasil es evidente. Hasta el 2003, las inversiones de ese país eran de 46.61 millones de dólares y, a partir del 2004, aumentaron en más del 200%, alcanzando ese año la suma de 257.41 millones de dólares¹. El aumento de dichas inversiones coincide con la apertura en el 2003 del BNDES para financiar a empresas brasileiras fuera de las fronteras de su país. Asimismo, la firma del Acuerdo Energético Perú-Brasil que, aunque en la actualidad no ha sido ratificado por los respectivos congresos, prioriza proyectos hidroeléctricos en la región amazónica peruana con graves consecuencias en la deforestación y en los derechos de las poblaciones afectadas (Inambari, Pakitzapango, Tambo 40, Tambo 60 y Mainique I).

1 Stock de inversión extranjera directa en el Perú como aporte al capital, por país de domicilio registrada en Pro Inversión.

Todo esto hace evidente la necesidad de que el BNDES (brazo financiero de Brasil) transparente sus operaciones dentro y fuera de su país, siendo indispensable que la actual Ley de Transparencia y Acceso a la Información brasilera se enmarque en una política más amplia e institucionalizada de transparencia en el Banco.

La implementación de esta política debe considerar: a) que el BNDES no es un Banco Multilateral, b) la soberanía y respeto a las leyes de los países donde se ejecuta las inversiones brasileras con participación del Banco, c) la dependencia del Banco a la política nacional brasilera y d) el secreto bancario. Todos estos límites han sido constantemente utilizados por representantes del BNDES para responder a la Sociedad Civil sobre la necesidad de implementar esta política de transparencia y acceso a la información.

Además de considerar estas limitaciones, es necesario establecer lineamientos mínimos que deberían formar parte de una política de transparencia, siempre considerando que la regla es el derecho a la información y las limitaciones presentadas son excepciones.



Foto: Liliana García / DAR



Foto: Israel Gordaliza / DAR

En este sentido, la sociedad civil acordó que era necesario transparentar, en detalle, la participación del BNDES como accionista o financista de proyectos dentro y fuera de Brasil y los impactos de los mismos; su participación en la totalidad del ciclo de los proyectos y los procesos de toma de decisión; documentos sobre la viabilidad financiera y técnica; así como el proceso de monitoreo de las empresas posterior al financiamiento del banco. Todo ello, enmarcado en principios generales relacionados a la transparencia en la mayoría de los países de la región: el principio de máxima divulgación, el principio de buena fe, el principio de acceso universal y no discriminación, el principio de multiétnicidad, entre otros.

Todos estos lineamientos y principios formarán parte de una propuesta de política de transparencia y acceso a la información que será presentada por la sociedad civil al BNDES y al Estado del Brasil en el III Seminario sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública que se desarrollará en el mes de octubre de este año, en Brasilia (Brasil).

La Ley de Acceso a la Información Pública en Brasil, ¿está dando mucho trabajo al BNDES?

Por Iván Bascopé Sanjines*
Colaborador especial

La Ley de Acceso a la Información Pública en relación al BNDES.

La Ley de Acceso a la Información Pública fue aprobada en el año 2011 y entró en vigencia en mayo del 2012. Desde entonces, se han hecho pedidos de información con respuestas de carácter institucional y muchas de ellas no se dieron aludiendo al secreto bancario.

Con esta Ley, el Banco Nacional de Desarrollo del Brasil (BNDES) ha creado una Unidad de Información Pública, un área que cuenta con seis personas y que no ha tenido la capacidad de responder todas las solicitudes de información requeridas. Luego de las mencionadas respuestas de índole institucional, se comenzó a dar respuestas individualizadas, pero a partir del pasado mes de mayo, el banco empezó a brindar respuestas automáticas, lo que obviamente causó muchas sorpresas y molestias.

Movidas en la estructura del BNDES

Se han realizado diversos cambios en el BNDES desde que se plantea, a partir de las organizaciones de la sociedad civil, la idea de consolidar un foro de diálogo interinstitucional pese a que esta iniciativa surgió del asesor del propio banco, Francisco de Oliveira.



Dentro de los cambios relacionados con la mencionada iniciativa, se encuentra el caso de Carlos Ferraz quien fue dimitido por la presidenta de Brasil Dilma Rousseff, esto generó un *impase* en el banco debido a que ella anunció en una reunión el nombre del nuevo vicepresidente del BNDES, sin que exista la renuncia formal de Ferraz, requisito necesario para que Rousseff pueda hacer la nominación pública, y mucho menos sin conocimiento del Directorio del banco.

Para superar este *impase* político, se creó una nueva dirección y de esta forma dar el cargo prometido a Betancourt, quien provenía de un alto cargo en Aeronáutica y se veía como gente de confianza en cuanto a una administración y política clara para el gobierno.

En las últimas gestiones realizadas por las organizaciones de la sociedad civil en Brasil, se había acordado una reunión con Betancourt para ver si realmente existe voluntad política para desarrollar este proceso de información y diálogo en el BNDES. Lamentablemente esta reunión no se llevó a cabo.

El último cambio que nos enteramos es que el BNDES tiene un nuevo secretario de la Presidencia.

Algunas propuestas para mayor acceso a la información y transparencia del BNDES

Ello demuestra que el BNDES está muy crítico a la Ley de Información Pública, pues parece que le está dando mucho trabajo internamente.

La propuesta que plantea la sociedad civil, tiene como gran objetivo contar con un foro de diálogo, a través de una agenda de trabajo institucional, donde participen conjuntamente funcionarios que tengan la capacidad de discusión interna en el banco y las organizaciones interesadas. Se espera que de darse el foro, éste tenga continuidad más allá de la política que influye en el banco. Inicialmente, el BNDES ha aceptado y se ha mostrado receptivo para esto.

Resulta interesante que con este mecanismo de transparencia a partir del diálogo, se pueda mejorar la gobernanza nacional para la definición y adopción de medidas, concernientes a

* El autor es abogado constitucionalista, investigador social y coordinador regional de la Red Jurídica para la Defensa de la Amazonía (RAMA).

los megaproyectos que afectan a territorios indígenas en los países que tiene convenios con Brasil.

No obstante, la tendencia es que el BNDES responda a este requerimiento de información solo como un proceso administrativo y no como un proceso de diálogo constructivo, casi una institucionalización en la que se deberá trabajar. Entonces hablar con el BNDES es hablar de forma política e institucional, lo que demanda incluso hablar con la propia Presidenta de la República Federativa del Brasil, Dilma Rousseff.

Este ejercicio de diálogo constructivo es necesario que se establezca proyecto por proyecto, de manera que permita establecer salvaguardas en lo social, ambiental y jurídico. En los últimos casos de petición de información por parte de instancias y órganos públicos, el BNDES ha respondido que la Ley de Acceso a la Información tiene límites por lo que no puede responder a entidades públicas en aplicación a la Ley del Secreto Bancario del año 2001. Empero, como banco público se rige por la Ley de Acceso a la Información Pública.

Como hemos señalado, más allá de los cambios en su Página Web desde el 2011, se han cambiado los formatos de documentos y existe una actualización de los mismos cada tres meses. Asimismo, la Contraloría creó una plataforma de datos abiertos en ocho temáticas completas. BNDES se ha adecuado a esta plataforma creada y fue considerada como un avance. Con estos datos ha sido posible ver las inversiones en la región, sin embargo solo de manera general.

Conclusiones

En el corto plazo, creemos que es sumamente importante construir, desde las organizaciones sociales y funcionarios del BNDES, una propuesta integral de carácter institucional para fomentar el diálogo con periodicidad y de forma sistemática.

Entre los pasos a considerar por esta propuesta se encuentran las acciones de información, participación, incidencia, divulgación, fiscalización, control social, negociación y debate público. Estas mismas pueden determinar estrategias específicas.

Creemos también que para iniciar con la implementación de esta propuesta, el BNDES debe mostrar algunos avances



Portal de transparencia - BNDES / Internet

como, por ejemplo, colgar en su página Web todos los proyectos que financia, las etapas de su desarrollo y el estado de su avance; así como transparentar todos los financiamientos de las empresas que contrata, que en su mayoría, por no decir todas, son brasileñas.

Esto mismo quisiéramos para las empresas privadas, sin embargo, éstas se refugian en el secreto bancario, cuestión que se antepone a la Ley de Acceso a la Información, por lo que deberían establecerse excepciones para su aplicación como, por ejemplo, en proyectos que han desembocado en conflictos sociales y ambientales, uno de ellos es el caso del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Séure (TIPNIS) en Bolivia.

Insistimos que se debe conocer todo el ciclo de cada proyecto que financia el BNDES, e incluso los pormenores de cada actividad, sobre todo porque éste marca el ciclo de la decisión del proyecto, además de su implementación. Sin embargo, esperamos que más allá de los requerimientos de información que haga el Ministerio Público, la Contraloría, la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo y el Congreso de Brasil, los avances en el acceso a la información por parte del BNDES mejoren conforme se asuman planteamientos y mecanismos idóneos, producto del acercamiento, la sintonía y el trabajo compartido con la sociedad civil.

De ello depende también, frenar los conflictos en las obras y megaproyectos ubicados en diversos países de la región, que como la opinión pública ha visto no dependería de un extractivismo amazónico y capitalismo neoliberal de los gobiernos nacionales, sino de los intereses e inversiones de las potencias como lo es Brasil para la Amazonía.

Panel de especialistas del “Foro para el Desarrollo de Loreto”

Por Viviana Araujo Usseglio
Oficina Descentralizada de Loreto



Foto: Valeria Urbina / DAR

20

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR

AGENDA AMBIENTAL

En junio, se anunció la creación del “Foro para el Desarrollo de Loreto” como un espacio de diálogo y reflexión con miras a construir propuestas viables y consensuadas para el desarrollo sostenible e inclusivo de Loreto. En este Foro se vienen trabajando lineamientos de política relacionados a energía, recursos naturales, infraestructura, tenencia de tierras y conservación de los ecosistemas.

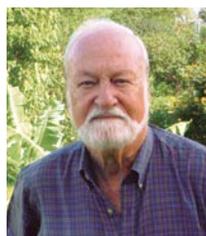
El “Foro para el Desarrollo de Loreto” está conformado por actores públicos y privados y cuenta con un panel de especialistas en diferentes temas estratégicos vinculados a la gestión ambiental, conservación de la diversidad biológica, realidad social y construcción del desarrollo en Loreto. El rol del panel en el Foro es orientar los análisis, discusiones y construcción de propuestas de los grupos temáticos. Está conformado por:



**Alberto
Chirif Tirado**

Antropólogo de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), Lima, Perú; con estudios en la maestría de Ecología y Desarrollo de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana. Especialista en procesos históricos sociales y económicos de la Amazonía, con más de 40 años de experiencia en temas de derechos colectivos de

los pueblos indígenas amazónicos. Es autor de numerosos artículos especializados y de libros colectivos como: *Atlas de comunidades nativas* (1977), *El indígena y su territorio* (1991) y *Marcando territorio. Progresos y limitaciones de la titulación de territorios indígenas en la Amazonía* (2007).



Marc Dourojeanni

Ingeniero agrónomo y forestal, doctor en Ciencias y profesor emérito de la Universidad Nacional Agraria la Molina. Ha dedicado la mayor parte de su vida a temas relativos a la Amazonía del Perú, Brasil y a otros bosques tropicales en tres continentes. Fue decano de la Facultad de Ciencias Forestales de su universidad, vicerrector de la Universidad San Martín de Porres (USMP), director general Forestal y de Fauna Silvestre, presidente fundador de ProNaturaleza, vicepresidente de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), vicepresidente de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas (WCPA), asesor senior del Banco Mundial y primer jefe de la División de Medio Ambiente del Banco Interamericano de Desarrollo. Actualmente está retirado pero continúa activo en entidades no gubernamentales de Perú y Brasil, y como consultor internacional. Autor de 15 libros y de centenares de artículos.



Salvador Flores Paitán

Ingeniero agrónomo, con maestría en Ciencias Agrícolas y post grado en Ciencias Forestales en el Centro Agrónomo Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), doctor en Ciencias Ambientales en la Universidad Nacional de Trujillo (UNT) y especialista en agroforestería amazónica. Ha sido profesor, director de investigación y decano de la Facultad de Agronomía de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP); y director regional de Agricultura de Loreto. Ha liderado trabajos relacionados con el ordenamiento territorial de Loreto.



Padre Joaquín García Sánchez

Foto: La Región

Fundador y director del Centro de Estudios Teológicos de la Amazonía (CETA, 1972) así como de la Biblioteca Amazónica de Iquitos. Fue fundador y director de la Revista Latinoamericana SHUPIHUI (1976), del Semanario KANATARI (1984), y director de la Revista Amerindia (1987). Fundador del Instituto Superior Pedagógico Loreto (1982). Fundador y presidente de los Festivales del Libro Amazónico (1984). Fundador y director de la obra *Monumenta Amazónica*, que recopila las fuentes históricas de los países de la Amazonía. Actualmente es director del CETA, del Semanario Kanatari, de *Monumenta Amazónica* y coordinador del Consorcio "Amazonium". Desde 1971, ha desarrollado importantes cargos dentro de la Iglesia Católica Peruana. Fue vicepresidente del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (1991 – 1997/2000-2003). Ha publicado 14 libros y más de 80 artículos. Fue profesor de postgrado y honorario en universidades locales, nacionales e internacionales. Ha sido

reconocido con el *Premio Bartolomé de las Casas* (2006), concedido por unanimidad del jurado de la Casa de América, por los trabajos de recuperación de la memoria de los pueblos amazónicos.



Kember Mateo Mejía Carhuanca

Biólogo, con mención en Botánica por la UNMSM. Diplômé d' Études Approfondies (maestría) en Biología Vegetal Tropical por la Université Sciences et techniques Languedoc II, Montpellier, Francia. Estudios de maestría concluidos en Biodiversidad y Agricultura Andino-Amazónica en la Universidad Nacional Agraria de la Selva, Tingo María, Perú. Desde el 2006 hasta la fecha, es director del Programa de Investigaciones en Biodiversidad Amazónica del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP); es Investigador Asociado del Museo de Historia Natural de la UNMSM. Tiene 30 años de experiencia en investigación en Biología y Ecología Vegetal, con énfasis en Taxonomía, Etnobotánica, Botánica Económica, Agrodiversidad y Conocimientos Tradicionales. Con 20 años de experiencia en gestión de la investigación en diversidad biológica amazónica en los diferentes programas y proyectos del IIAP. Con 50 publicaciones, entre artículos científicos y libros.



William Pablo Soria Ruiz

Foto: La Región

Economista, especializado en formulación y ejecución de planes de desarrollo amazónico y proyectos de inversión pública productivos, de infraestructura económica y social, con maestría en Gestión Empresarial, estudios

culminados de doctorado en Ciencias Empresariales de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana, diplomados en Gestión Pública Descentralizada de la USMP y en la Formación de Gestores Públicos en Desarrollo Social (ESAN). Actualmente es director ejecutivo del Proyecto Especial Binacional Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo (PEDICP) del Ministerio de Agricultura. Fue decano del Colegio de Economistas de Loreto (2006-2008); jefe zonal Maynas del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES, 2001-2002) y presidente de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza en el departamento de Loreto (2001-2004).



**Richer
Ríos Zumaeta**

Ingeniero forestal colegiado, egresado de la Facultad de Ciencias Forestales de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP), con doctorado en Ciencias Ambientales en la Universidad Nacional de Trujillo; maestría en Ecología y Desarrollo Sostenible en la Escuela de Post Grado “José Torres Vásquez” de la UNAP; y

especialización profesional a nivel de post grado en “Planificación y ordenamiento territorial para el desarrollo sostenible” en la Corporación Americana de Desarrollo – Universidad Nacional Agraria La Molina. Profesor en la UNAP y consultor en temas de gestión y planificación territorial.



**Roger Fernando
Grández Ríos**

Economista colegiado, egresado de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega. Actualmente es responsable de la formulación del Plan de Desarrollo Local Concertado – MAYNAS (2013-2021). Es especialista en Industrias Extractivas por lo que ha trabajado con la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) y el Grupo Participación Ciudadana. Es asesor especialista en Socioeconomía y Gestión Pública. Fue decano del Colegio de Economistas de Loreto (2011-2012), asimismo ha publicado diversos artículos de investigación a través de la publicación *Prospectiva Amazónica*, además es articulista en temas de economía, sociedad y empresa en el semanario La Verdad y otros medios de comunicación escrita.



Foto: Liliana García / DAR

¿Flexibilización de la Gestión Ambiental y Social de las Inversiones?

Análisis político normativo de la gestión ambiental del país a la luz de la aprobación de los Decretos Supremos 054 y 060-2013-PCM

Por Aída Gamboa, Patricia Patrón y Vanessa Cueto

Programa de Gestión Socio-Ambiental e Inversiones



Foto: Agencia Andina

23

Introducción

Ante la supuesta baja de los precios internacionales del oro y cobre y la desaceleración de la economía nacional, dependiente de la exportación de materias primas, el Gobierno ha decidido tomar una serie de medidas para “promover las inversiones” en nuestro país. El Estado peruano, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), publicó durante las últimas semanas el Decreto Supremo N° 054-2013-PCM¹ y el Decreto Supremo N° 060-2013-PCM²; ambos con la intención de agilizar los trámites burocráticos para las inversiones en el Sector de Energía y Minas. Puesto que, si bien es importante mejorar los procesos administrativos para darle más seguridad a las inversiones, los cambios normativos deben apuntar a resolver los problemas de fondo de la gestión ambiental, garantizando la verdadera finalidad del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y evitando reducir los estándares sociales y ambientales.

La aprobación de los mencionados Decretos no ha contado con un proceso abierto de participación ciudadana, en

donde, previamente, se puedan hacer comentarios y sugerencias. Esperamos que se corrija ello, y a partir de ahora se pueda abrir un espacio de diálogo y concertación entre diversos actores, con el fin de seguir aportando y fortaleciendo el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)³ y los procedimientos administrativos de revisión de estudios ambientales de los diferentes sectores. Por esta razón, a continuación presentamos observaciones a los mencionados decretos, con el fin de que las autoridades competentes busquen revertir los aspectos contraproducentes que dichas normas puedan generar a los procesos de evaluación de impacto ambiental y social en el país.

I. Comentario general sobre los decretos aprobados y el SEIA

Los decretos restringen la rectoría del Ministerio del Ambiente (MINAM) sobre el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) debilitando la institucionalidad para la gestión ambiental del país. Los decretos aprobados no pueden darse por encima de

- 1 Publicado en el Diario Oficial El Peruano, el 25 de mayo de 2013. El título del mencionado decreto es: “Aprueban disposiciones especiales para la ejecución de procedimientos administrativos y otras medidas para impulsar proyectos de inversión pública privada”.
- 2 Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 16 de mayo de 2013. El título del mencionado decreto es: “Aprueban disposiciones especiales para la ejecución de procedimientos administrativos”.
- 3 Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley N° 27446 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.



Foto: Mario Zúñiga / DAR

lo dispuesto por la Ley del SEIA y su Reglamento, que establece un Sistema Nacional, principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos; mediante los cuales se organizan las actividades de la evaluación ambiental que requieren ser aplicadas por las entidades públicas de los diferentes ámbitos de gobierno, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las políticas públicas ambientales nacionales⁴.

Por ello, es importante reconocer los avances normativos realizados a la fecha en gestión ambiental como el SEIA, por lo que el Estado peruano debe respetar sus propias normas. En todo caso, las propuestas de cambio y mejora, se deben establecer en el marco de este sistema y no mediante cambios dados desde la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM), más aún cuando los sectores estaban culminando un proceso de adecuación a este sistema⁵.

Cabe señalar, que estas normas se aprueban, cuando el MINAM se encuentra en proceso de implementación

del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE)⁶, cuya función es revisar y aprobar los Estudios de Impacto Ambiental Detallados. En este contexto, los nuevos decretos supremos proponen cambios en materia de gestión ambiental que generan precedentes adversos para el SENACE. Entre estos precedentes podemos resaltar: promover la baja calidad del EIA, debilitar la capacidad institucional para revisar y evaluar los EIA, y reducir los estándares de consulta previa para los pueblos indígenas y la participación ciudadana en materia ambiental, que es uno de los aspectos más importantes en el proceso de la evaluación ambiental, entre otros.

2. Comentario general sobre la naturaleza de las evaluaciones de impacto ambiental

La aprobación de los mencionados decretos supremos, obliga a reflexionar acerca de la verdadera finalidad de los EIA, así como sobre las mejores prácticas para su aplicación, siendo este un instrumento de gestión ambiental que debe

4 Lo fundamentado se basa en los Arts. 43, 44 y 45 de la Ley N° 29158 *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo*.

5 El pasado febrero el MINEM puso a disposición pública para recomendaciones u observaciones, la Propuesta de Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos adecuada a la Ley y Reglamento del SEIA.

6 Ley de Creación del Servicio Nacional de Certificaciones Ambientales para las Inversiones Sostenibles (SENACE), Ley N° 29968, publicado en el Diario Oficial El Peruano, el 20 de diciembre de 2012; y el Decreto Supremo N° 003-2013-MINAM que establece el Cronograma de implementación del SENACE, publicado en el Diario Oficial El Peruano, el 26 de abril de 2013.



asegurar el cumplimiento de los objetivos de la Política Ambiental Nacional.

Por ello, vale la pena recoger la definición de Evaluación de Impacto Ambiental del propio Reglamento de la Ley del SEIA, que señala que **“es un proceso participativo, técnico-administrativo, destinado a prevenir, minimizar, corregir y/o mitigar e informar acerca de los potenciales impactos ambientales negativos que pudieran derivarse de las políticas, planes, programas y proyectos de inversión”** (Art. 14). La definición señala que la finalidad del EIA debe ser la prevención, minimización, corrección y/o mitigación de impactos negativos de los proyectos de inversión. Para lograr este fin, el EIA debe cumplir con los principios básicos y operativos de mejores prácticas, de los cuáles depende su calidad como instrumento de gestión ambiental.

El SEIA contempla uno de los principios para las mejores prácticas del EIA al definirlo como un proceso participativo que contribuye a la mejora del instrumento; a este principio básico debe sumarse que el EIA deberá ser riguroso, relevante, focalizado, adaptable, interdisciplinario,

verosímil, integral, transparente y sistemático⁷. Asimismo, para lograr la aplicación de estos principios básicos, se proponen principios operativos tales como: el EIA debe ser aplicado lo más temprano posible en la toma de decisiones y a través del ciclo de vida del proyecto, y debe considerar el screening, el scoping, la evaluación de alternativas, el análisis de impactos, la mitigación, y monitoreo; por mencionar los principales⁸.

En ese sentido, el camino a seguir es promover las mejores prácticas de EIA en pro de un instrumento de mejor calidad, que apoye la toma de decisiones sobre los proyectos de inversión.

3. Comentarios específicos al Decreto Supremo N° 060-2013-PCM

3.1. Se pone en riesgo la calidad del estudio de impacto ambiental (EIA) y la funcionalidad del SEIA

“Artículo 2.- Disposiciones para la aprobación de los Estudios Ambientales

7 IAIA (1999) Principios de la mejor práctica para la evaluación de impacto ambiental, Asociación Internacional de Evaluación de Impactos: http://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/Principles%20of%20IA_spa.pdf (fecha de acceso: 26 de mayo de 2013).

8 Ídem.

Para la tramitación del procedimiento administrativo orientado a la aprobación de Estudios Ambientales se deberá cumplir con lo siguiente:

2.1. En un plazo de veinte (20) días hábiles contados desde la vigencia del presente dispositivo, las entidades públicas que intervienen en el procedimiento para la evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental Detallados y Semidetallados, **deberán aprobar conjuntamente términos de referencia para proyectos con características comunes**, los mismos que deberán ser utilizados por el administrado para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental referido. La aprobación será efectuada mediante Resolución Ministerial publicada en el Diario Oficial El Peruano y en el portal electrónico de las entidades públicas involucradas.

Para dicho fin, la autoridad ambiental competente remitirá a las entidades públicas que emiten opinión vinculante y no vinculante la propuesta de términos de referencia para proyectos con características comunes para su opinión, quienes deberán pronunciarse en un plazo máximo de cinco (05) días hábiles, sin que dicho plazo interrumpa o suspenda el señalado en el párrafo precedente.

La versión final de los términos de referencia consensuados será remitida al Ministerio del Ambiente para su conocimiento.

Los términos de referencia para proyectos con características comunes contienen la especificación de la estructura del estudio y la identificación de los **aspectos respecto de los cuales deberá pronunciarse cada una de las entidades exclusivamente en el marco de sus competencias** conforme a su Ley de Organización y Funciones, bajo responsabilidad (...)."

El Artículo 2.1 pone en riesgo la calidad del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) por las siguientes razones:

3.1.1. Se corre el riesgo que los Términos de Referencia Comunes no permitan que el EIA se enfoque en aspectos sociales y ambientales relevantes, prioritarios y específicos del área donde se insertará el proyecto.

Los términos de referencia para proyectos con características comunes, tienen como objetivo que los titulares de los proyectos presenten directamente el Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d) o Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd) para revisión y evaluación por parte de la autoridad competente⁹. Sin embargo, este procedimiento estaría obviando dos principios operativos de los estudios de impacto ambiental como son el *screening* y el *scoping*¹⁰:



Foto: Mario Zúñiga / DAR

9 Resolución Ministerial N° 546-2012-MEM/DM "Aprueban términos de referencia para estudios de impacto ambiental de proyectos de inversión con características comunes o similares en el subsector hidrocarburos", publicada en el Diario Oficial El Peruano, el 20 de diciembre de 2012.

10 IAIA (1999).

1. El *screening*, sirve para determinar si un proyecto debe ser o no ser sujeto al EIA, y en caso afirmativo a qué nivel de detalle. La norma no explica en qué momento del procedimiento la autoridad competente determinará si el titular del proyecto debe elaborar un EIA-d o un EIA-sd, dando la impresión de trasladar esa decisión al mismo titular del proyecto. El administrado podría tomar una decisión en función del costo económico de elaborar el EIA, más no en función del nivel de análisis e información requerido para prevenir los impactos sociales y ambientales negativos del proyecto.
2. El *scoping*, sirve para identificar los aspectos e impactos sociales y ambientales que podrían ser más importantes y establecer los Términos de Referencia (TdR). La norma obvia este principio operativo al establecer los TdR comunes que señalan la información y análisis a ser contemplados en el EIA. Esta acción impide que el EIA se enfoque en los aspectos sociales y ambientales más importantes y sensibles que podrían ser afectados por el proyecto, y que deben ayudar a tomar la decisión de la autoridad competente sobre la viabilidad ambiental del proyecto. Es decir, se corre el riesgo de que un extenso EIA de más de 1000 páginas no aborde adecuadamente los asuntos prioritarios.

Por ello, la recomendación es que adicionalmente deben establecerse criterios para determinar elementos específicos y singulares de evaluación ambiental si un proyecto de inversión requiere una evaluación más amplia que la aplicación de los TdR comunes, tales como la presencia de conflictos sociales en la zona donde se desarrollaría el proyecto, la presencia de comunidades nativas y campesinas, áreas naturales protegidas (por los valores agregados de cada área), áreas prioritarias para la conservación regional, territorios de pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial, entre otros.

Por ejemplo, los TdR de los EIA de proyectos de inversión superpuestos en reservas de pueblos indígenas en

aislamiento o áreas protegidas requieren especificidad, pues cuentan con instrumentos ambientales y sociales específicos exigidos por la normatividad vigente. Para los proyectos superpuestos a reservas territoriales se exige que los TdR cuenten con Planes de Contingencia Antropológico que otros TdR no cuentan. Es importante que los TdR cuenten con la opinión y criterios de evaluación especiales dados por el Ministerio de Cultura (MINCU), pues son territorios que tienen diferentes características.

3.1.2. No se explica cómo los Términos de Referencia comunes van a considerar proyectos integrales que cuentan con sub-proyectos.

Por ejemplo, la segunda ampliación del Lote 88 ha integrado en un mismo EIA Sísmica 2D, Sísmica 3D, exploración de 18 pozos y Línea de Conducción, el cual contiene más de 100 observaciones a la fecha. En ese sentido, antes de aprobar TdR comunes, se debe establecer criterios definidos para que los TdR no restrinjan la posibilidad de elaborar estudios ambientales de calidad, sobre todo cuando existen casos de proyectos integrales que contienen impactos acumulativos y sinérgicos en la zona.

3.1.3. Se limita la participación del MINAM para emitir opinión favorable sobre los TdR comunes, ya que solamente se le remitirá la versión final de los mismos.

El Reglamento de la Ley del SEIA, Ley 27446, aprobado por Decreto Supremo 019-2009-MINAM, establece que el Ministerio del Ambiente (MINAM) tiene la función de emitir opinión previa favorable y coordinar con las autoridades competentes, el o los proyectos de reglamentos relacionados a los procesos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y sus modificaciones (Artículo 7°, inciso d)¹¹. En ese sentido, la aprobación de TdR comunes debería contener una opinión favorable del MINAM.

¹¹ Reglamento de la Ley del SEIA, Ley 27446, Artículo 7°, inciso d: "Emitir opinión previa favorable, según corresponda, y coordinar con las autoridades competentes respecto de los proyectos de reglamentos u otros dispositivos legales de carácter general, relacionados a los procesos de evaluación de impacto ambiental y sus modificaciones".

3.2. Se restringe la facultad de las autoridades para evaluar integralmente posibles impactos ambientales significativos

“Artículo 2.- Disposiciones para la aprobación de los Estudios Ambientales

Para la tramitación del procedimiento administrativo orientado a la aprobación de Estudios Ambientales se deberá cumplir con lo siguiente: (...)

2.2 De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, las autoridades administrativas, funcionarios o servidores públicos, **están prohibidos de efectuar requerimientos de información o subsanaciones a los Estudios Ambientales sobre materias o aspectos que no hayan sido observados previamente durante el proceso o en los términos de referencia.** El incumplimiento de la citada disposición será considerada falta administrativa sancionable de conformidad con el artículo 239° de la Ley antes citada, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 126° y 158° de la misma Ley.

2.3 Las diversas entidades que intervienen en el procedimiento para la aprobación de los Estudios Ambientales a través de informes u opiniones, vinculantes o no vinculantes, **solo pueden pronunciarse sobre los aspectos de su competencia.**

2.4 La autoridad administrativa ante la cual se inicia el procedimiento está obligada a verificar que los requerimientos de información o de subsanación estén vinculados a las competencias de las entidades intervinientes y que correspondan a los términos de referencia comunes (...)

2.5 La no emisión de los informes considerados no vinculantes por parte de las entidades públicas que intervienen en el procedimiento en los plazos establecidos, no paralizan los trámites ni suspenden los pronunciamientos del sector a cargo de la evaluación

2.6 El sector responsable de la aprobación de Estudios Ambientales, así como las entidades públicas que intervienen a través de informes u opiniones vinculantes o no vinculantes proporcionarán a los administrados, a través de su **portal electrónico**,

información referida al estado del trámite de los expedientes de Estudios Ambientales”.

En el Art. 2°, en sus numerales 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 y 2.6 se limita la revisión de información que puede ser clave para prevenir impactos ambientales significativos no previstos, por las siguientes razones:

3.2.1. Se prohíbe a las autoridades ambientales efectuar requerimientos de información adicional durante la revisión de los EIA.

La norma señala que las autoridades involucradas en la revisión de los EIA están prohibidas de efectuar requerimientos de información o subsanaciones a los titulares de los proyectos sobre materias o aspectos que no hayan sido observados previamente durante el proceso o en los TdR. Sin embargo, los TdR comunes podrían pasar por alto detalles sobre los impactos ambientales y sociales, los planes de manejo ambiental, ubicaciones exactas de comunidades nativas o campesinas, entre otros, lo que puede devenir en que no se consigne información clave para prevenir graves problemas sociales y de contaminación ambiental, entre otros.

Asimismo, se contraviene la propia Ley N° 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General, que indica dos principios fundamentales del procedimiento administrativo, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales de Derecho Administrativo, sustentados en el Artículo IV de la norma:

“I.I. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

(...)

I.II. Principio de verdad material.- En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas”.

La lógica de esta nueva normativa es que se produzca solo una ronda de observaciones, obligando al sector evaluador que en un solo momento defina su decisión administrativa, y si eso es cierto, se podría finalizar con un ciclo interminable de observaciones en función a que muchas veces el administrado no llega a levantar todas las observaciones y la administración, con la intención de no rechazar la aprobación, inicia este ciclo interminable de observaciones. Así se limite la secuencia interminable de observaciones, la ratificación o la certeza de la autoridad sobre la aprobación o desaprobación del EIA podría ser cuestionable.

3.2.2. Se le otorga poder a la autoridad no especializada para restringir las opiniones especializadas.

Es cuestionable que la autoridad administrativa ante la cual se inicia el procedimiento de evaluación ambiental esté obligada a verificar que los requerimientos de información o subsanación estén vinculados a las competencias de las entidades públicas intervinientes y que correspondan a los TDR comunes, pues por lo mismo esa autoridad administrativa no es especializada en el tema y puede incurrir en equivocaciones o restringir las subsanaciones de las entidades que opinan que si son especialistas en sus áreas.

3.2.3. Se restringe la función proactiva de las autoridades públicas (SERNANP, ANA, Ministerio de Cultura, otras), obligándolas a que se pronuncien únicamente sobre temas de su competencia.

No se debería limitar las opiniones técnicas exclusivamente al marco de sus competencias, dado que sus opiniones contribuirían a cautelar el patrimonio natural y el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de todas las personas (garantizado en el Artículo 2°, numeral 22 de la Constitución Política del Perú). De lo contrario, se restringe la función proactiva de la autoridad de alertar respecto al detrimento de estándares sociales y ambientales.

Por ejemplo, en el caso de las áreas protegidas, estas tienen valores asociados, por lo que el Servicio

Nacional de Áreas Protegidas (SERNANP) tiene que emitir opinión técnica respecto a ellas, y los TdR comunes deben considerar que se incluyan tales valores asociados a fin de ser evaluados¹². Finalmente, se debe evaluar que existen proyectos que ya tienen actividades y que los TdR comunes no recogerían los impactos sinérgicos y acumulativos, por lo que se debe buscar la incorporación de este tipo de evaluaciones.

3.2.4. No se explica cómo se van a recoger las opiniones no vinculantes de las autoridades con competencias diferentes (gobiernos regionales, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Cultura, otras).

Es importante que las opiniones no vinculantes puedan ser incorporadas en los procesos, pues de esa manera se refuerza la esencia de la evaluación ambiental, definiendo los estándares sociales y ambientales. Por ejemplo, las opiniones de gobiernos regionales en su ámbito de competencia no deben ser restringidas por los plazos expuestos en la norma. Por otro lado, existen opiniones importantes, como las del Ministerio de Agricultura (MINAG) y de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) sobre humedales reconocidos como sitios RAMSAR (Convención sobre humedales de Importancia Internacional), y del MINCU sobre pueblos indígenas o sitios de patrimonio cultural y mundial; que son necesarias para evitar futuros conflictos socioambientales y para cautelar nuestro patrimonio.

3.2.5. No se explica si la información sobre el estado de trámite de un proyecto será brindada únicamente al administrado y será restringida para los actores afectados por el proyecto.

La norma señala que las entidades públicas encargadas de la aprobación de los EIA, así como de emitir opiniones vinculantes o no vinculantes, proporcionarán a los administrados la información referida al estado de su trámite a través de sus portales electrónicos. Sin embargo, la transparencia de información no debe restringirse a los administrados. por el contrario, debe ampliarse a los actores que podrían ser afectados por

¹² Caso de la ampliación de operaciones del Lote 88 y el caso de la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Manu.

el proyecto, y si en algunos lugares no se cuenta con el servicio de internet, brindar la información a través de otros mecanismos más idóneos. Desde ya, reducir el tiempo, limita el posible ejercicio del derecho de acceso a la información y la transparencia en la gestión de los recursos naturales.

3.3. No se indica cómo se desarrollará la participación ciudadana para la revisión y aprobación del EIA

“Artículo 3°.- Disposiciones específicas para los Estudios de Impacto Ambiental Detallados y Semidetallados en el Sector Energía y Minas

3.1 El Ministerio de Energía y Minas convocará al administrado dentro de los cinco (05) días hábiles siguientes a la presentación de los Estudios de Impacto Ambiental Detallados y Semidetallados, con el fin de que éste realice una **exposición de dichos estudios ante las entidades públicas intervinientes en su evaluación (...)**”.

El Artículo 3°, numeral 3.1 pone en riesgo la calidad del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) porque **debería mencionar cuál es la finalidad de la exposición del EIA, puesto que esta no debería reemplazar al taller participativo y la Audiencia pública**¹³.

Se tiene que explicar cuál es el fin de esta exposición, pues podría limitarse a las entidades que puedan emitir opiniones. Las autoridades regionales también deben ser parte de este proceso, al igual que las entidades que emiten opiniones no vinculantes. Asimismo, se debe explicar cómo se van a desarrollar los mecanismos de participación ciudadana obligatorios y no obligatorios, parte importante de las evaluaciones ambientales, en razón de que la Cuarta Disposición Complementaria Final establece que se dejarán sin efecto las normas que se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto Supremo. En consecuencia, esta situación pone en riesgo la legitimidad de la inversión en el país.

3.4 Se debilita aún más la capacidad institucional para revisar y aprobar razonablemente los EIA

“Artículo 3°.- Disposiciones específicas para los Estudios de Impacto Ambiental Detallados y Semidetallados en el Sector Energía y Minas (...)

3.2 El Ministerio de Energía y Minas trasladará a las entidades públicas que intervienen en el procedimiento de aprobación de Estudios Ambientales, la información que establece la Ley N° 27446, su Reglamento y disposiciones complementarias, para la emisión de informes u opiniones vinculantes o no vinculantes, en el plazo de tres (03) días hábiles desde la recepción de las solicitudes en mesa de partes.

3.3 Las entidades públicas que intervienen a través de informes u opiniones vinculantes o no vinculantes, están obligadas a comunicar al Ministerio de Energía y Minas, las observaciones y requerimientos de subsanación en un plazo no mayor a treinta (30) días hábiles. **El incumplimiento de la citada disposición será considerada falta administrativa sancionable de conformidad con el artículo 239° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.**

3.4 El Ministerio de Energía y Minas trasladará al administrado en un solo documento sus observaciones y requerimientos así como aquellos efectuados por las entidades públicas intervinientes, en un plazo no mayor a diez (10) días hábiles contados a partir del día siguiente de ingresadas al Ministerio la totalidad de observaciones de las entidades intervinientes.

3.5 Una vez presentadas las subsanaciones por el administrado, el Ministerio contará con un plazo máximo de tres (03) días hábiles para remitir dicha subsanación a las entidades públicas correspondientes, las que tienen un plazo máximo de diez (10) hábiles para emitir su opinión final y notificarla al sector.

¹³ Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la información pública ambiental y participación y consulta ciudadana en asuntos ambientales aprobada por Decreto Supremo 002-2009-MINAM, Artículo 34°, 34.1 “Las audiencias públicas son obligatorias como parte de la etapa de revisión del EIA detallado (...)”.

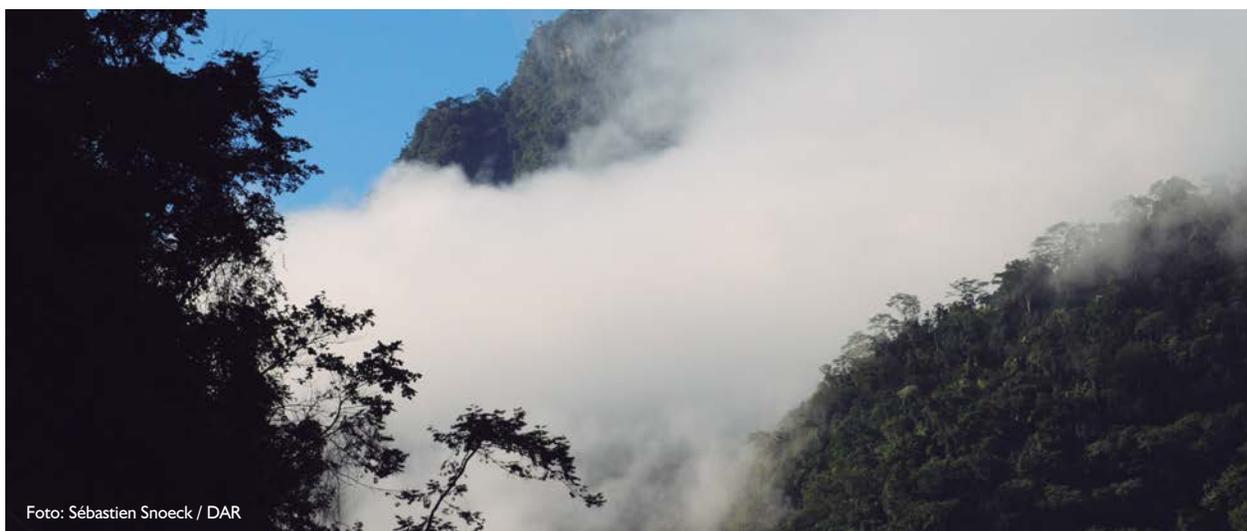


Foto: Sébastien Snoeck / DAR

3.6. *Luego de notificadas al Ministerio todas las opiniones finales mencionadas, éste contará con un plazo máximo de veinte (20) días hábiles para emitir su pronunciamiento final es decir, la Certificación Ambiental correspondiente, de ser el caso (...)*”.

El Artículo 3º, en sus numerales 3.2, 3.3, 3.4, 3.5 y 3.6 se establecen nuevos estándares que debilitan la capacidad institucional de los sectores, por las siguientes razones:

3.4.1. Recorte de plazos generaría efectos perniciosos en el proceso y presión en los funcionarios que realizan las evaluaciones.

Los recortes de los plazos en los procesos de evaluación ambiental podrían generar una carga y presión a los funcionarios que elaboran estos documentos, pues al establecer sanción administrativa, el funcionario se encuentra presionado a emitir una opinión para cumplir con los plazos. Si esta opinión no aprueba y observa el EIA, el funcionario tiene que sustentar dicha opinión, pues se estaría paralizando un proyecto, lo que podría tomarle un tiempo mayor al plazo establecido. Esta situación, podría provocar que los funcionarios emitan cualquier tipo de opinión para evitar ser sancionados, sin importar la calidad de las mismas, lo que en un futuro puede ser perjudicial ambiental y socialmente, pues habrían elementos no considerados en los EIA.

3.4.2. Se han reducido los plazos para la revisión y evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental Detallado, pero no se explica cómo se va a asegurar la capacidad de gestión del MINEM, SERNANP, ANA y MINCU para evaluar los mismos.

En la norma, se establece un nuevo plazo para la evaluación y aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental Detallados y Semidetallados. Esta disposición recorta considerablemente los plazos establecidos por el propio sector para la revisión y aprobación del EIA, e inclusive el plazo mínimo establecido en el Reglamento de la Ley del SEIA, Ley N° 27446 aprobado por Decreto Supremo 019-2009-MINAM para la revisión y evaluación de los EIA detallados (Artículo 52°).

Este recorte del plazo es preocupante mientras no se resuelvan todos los problemas institucionales que afronta actualmente el sector para la revisión del EIA. Entre las principales trabas para agilizar la revisión de los EIA se ha mencionado: el limitado número de recursos humanos (profesionales) y logísticos asignados para la revisión de los EIA y la alta rotación de este personal, los vacíos procedimentales para evaluar los EIA (criterios objetivos), la falta de sistemas informatizados para facilitar el intercambio de información entre especialistas, el limitado presupuesto designado para la tercerización de la evaluación ambiental por parte de consultores externos. Además, las evaluaciones ambientales requieren de



Foto: Mario Zúñiga / DAR

tiempos razonables por su dificultad y la investigación de campo que necesitan. Ello, demuestra que la norma no es garantista de un derecho al medio ambiente equilibrado y que no recoge la naturaleza y finalidad de los EIA.

Según datos de la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (DGAAE) del Ministerio de Energía y Minas (MINEM)¹⁴, actualmente son 31 personas las que trabajan en esta dirección, las cuales tienen entre sus funciones analizar y emitir opinión sobre los EIA, tanto para hidrocarburos y electricidad; participar en las audiencias públicas y talleres de difusión; participar en el seguimiento de los compromisos ambientales considerados en los EIA; entre otros. Durante el 2012 se presentaron un total de 107 estudios ambientales (DIA, EIA-d, EIA-sed)¹⁵, que sumados a los expedientes de años anteriores representan una carga significativa para el personal. Por ello, para el recorte de plazo se tendría primero que planificar cómo se van a elevar las capacidades técnicas y logísticas de esta Dirección.

En el caso del Sector Minero, la Dirección de Asuntos Ambientales Mineros (DGAAM) del Ministerio de Energía y Minas (MINEM), señala que entre 1993 y 2010 (al 30 de agosto) se presentaron un total de 772 Estudios de Impacto Ambiental Detallado, siendo el promedio de EIA presentados por año 66 (entre el 2005 y 2009). De la totalidad de EIA presentados, solamente se pudieron aprobar 446 (58%); mientras que sobre el resto no se concluyó el proceso de revisión y aprobación por diversos

motivos¹⁶. En ese sentido, es necesario contar con una evaluación detallada de las razones por las cuales no se pudieron concluir los procesos de revisión de los EIA para tomar las medidas de corrección necesarias, antes de solamente recortar los plazos, con el fin de ser coherentes con las políticas ambientales en los plazos planteados.

Respecto al sector de hidrocarburos, con el recorte de los plazos se estarían perdiendo estos procedimientos: 1) evaluación y aprobación del Resumen Ejecutivo, 2) publicación de Avisos en El Peruano y en un diario de mayor circulación del área del proyecto sobre la Audiencia Pública (20 días antes de la Audiencia), 3) Talleres Informativos después de presentado el EIA, 4) Opiniones Técnicas de las entidades competentes sobre el EIA presentado luego de los Talleres Informativos (dentro de 60 días de evaluación), 5) Audiencia Pública, 6) Presentación de observaciones luego de la Audiencia Pública por parte de la población y otros (Hasta 15 días luego de la Audiencia), 7) Levantamiento de Observaciones de Audiencia Pública (5 días luego de haber sido presentadas ante de la DGAAE), 8) luego de la Audiencia Pública, el Sector emite su informe de EIA observado o no observado, 9) posteriormente, las Autoridades Competentes dan Opinión Técnica Favorable levantado las observaciones y 10) se aprueba o no aprueba el EIA por el Sector.

A continuación un cuadro comparativo del proceso de aprobación de los EIA detallados:

14 Oficio N° 1053-2013/MEM-AAE, de fecha 30 de abril de 2013.

15 Oficio N° 1411-2013/MEM-AAE, de fecha 28 de mayo de 2013.

16 DGAAM-MINEM (2010) II Taller "Estudios Ambientales Mineros Procedimientos", 2 de setiembre de 2010.

Proceso de revisión y evaluación de los EIA detallado	Plazos		
	D.S. N° 060-2013-PCM	MINEM Sector hidrocarburos	Art. 52° Reglamento de Ley del SEIA, N° 27446
Administrado presenta EIA para solicitar certificación ambiental	Punto de partida.	Punto de partida.	Punto de partida.
Sector revisa y evalúa (incluye tiempo para la revisión e informe de la entidades públicas que emiten opiniones vinculantes y no vinculantes).	33 días hábiles.	60 días calendario. Incluye: 1) Evaluación y aprobación del Resumen Ejecutivo. 2) Publicación de Avisos en El Peruano y en un diario de mayor circulación del área del proyecto sobre la Audiencia Pública (20 días antes de la Audiencia). 3) Taller Informativo después de presentado el EIA 4) Opiniones Técnicas de las entidades sobre el EIA presentado. 5) Audiencia Pública. 6) Presentación de observaciones luego de la Audiencia Pública por parte de comunidad (Hasta 15 días luego de la Audiencia). 7) Levantamiento de Observaciones de Audiencia (5 días luego de haber sido presentadas ante de la DGAAE).	70 días hábiles. La opinión técnica de Autoridades Competentes deberá formularse en un plazo no mayor de cincuenta 50 días hábiles, el cual comprende hasta cuarenta 40 días hábiles para la evaluación y hasta 10 para evaluar la subsanación de observaciones. Los plazos podrán ser ampliados por las Autoridades Competentes por única vez y en no más de treinta 30 días hábiles.
Sector envía al administrado todas sus observaciones y requerimientos y de las entidades públicas intervinientes	10 días hábiles.	2 momentos: 1) Primeras observaciones luego de haberse realizado el Taller Informativo después de presentado el EIA. (dentro de los 60 días de evaluación). 2) Luego de la Audiencia Pública, el Sector emite su informe de EIA observado o no observado. Posteriormente, las Autoridades Competentes dan Opinión Técnica Favorable levantado las observaciones (30 días para levantar observaciones).	
Administrado subsana las observaciones del sector y entidades públicas.	No señala.	90 días calendario	30 días hábiles (que pueden extenderse hasta 20 días hábiles)
Sector remite subsanaciones a la entidades públicas correspondientes.	03 días hábiles.		No señala.
Entidades públicas notifican opinión final.	10 días hábiles.		No señala.
Sector expide la Resolución respectiva.	20 días hábiles.	30 días calendario.	20 días hábiles.
TOTAL	103 días hábiles (tomando 30 días hábiles para subsanación de observaciones por parte del administrado)	210 días calendarios	120 días hábiles

Fuente: Elaboración propia.

3.4.3. Se corre el riesgo de que el MINEM no incorpore todas las observaciones de las entidades públicas correspondientes.

La norma establece que el MINEM trasladará las observaciones de las entidades públicas correspondientes al administrado, sin embargo, es recomendable que se siga manteniendo la forma de enviar el documento completo de la entidad competente al responsable del proyecto de inversión para evitar omisiones de información relevante que pueda generar impactos ambientales no previstos.

3.5. Se pone en riesgo el patrimonio arqueológico del país

“Disposiciones Complementarias Finales (...)

Segunda.- Aplicación del artículo 2° y 4° del Decreto Supremo N° 054-2013-PCM

Entiéndase que lo dispuesto en los artículos 2° y 4° del Decreto Supremo N° 054-2013-PCM incluye el desarrollo de proyectos de inversión públicos y privados en general”.

Asimismo, para efectos numeral 2.4 del artículo 2° del Decreto Supremo N° 054-2013-PCM entiéndase que corresponde al arqueólogo responsable del Plan de Monitoreo Arqueológico, efectuar las excavaciones que correspondan de acuerdo a lo establecido en el citado plan aprobado, previa comunicación al Ministerio de Cultura, entendiéndose que dichos trabajos no constituyen rescate arqueológico; y que la intervención del arqueólogo responsable del Plan de Monitoreo Arqueológico a que se refiere el numeral 2.5 del citado artículo culmina con la presentación de un informe final”.

Se corre el riesgo de impactar negativamente sobre restos arqueológicos importantes para la historia y cultura del país, ya que se están acortando plazos y eliminando procedimientos establecidos para la protección del patrimonio cultural nacional. Estos cambios contravendrían las siguientes normas: la Ley N° 28296, Ley de Patrimonio General de la Nación y su Reglamento, el Decreto Supremo N° 016-85, el

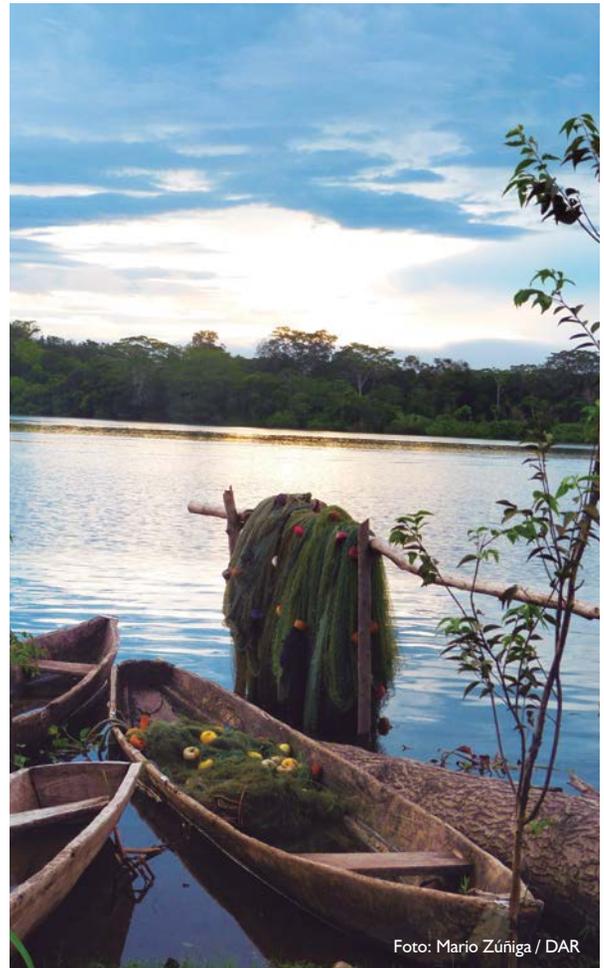


Foto: Mario Zúñiga / DAR

Reglamento de Investigaciones Arqueológicas R.S 004-2000-ED, el Decreto Supremo 009-2009-ED, el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) del Ministerio de Cultura, y la Directiva N° 001-2012/MC que establece los procedimientos para la presentación de planes de monitoreo arqueológico y la R.M 127-2011-MC Actualización del TUPA del Ministerio de Cultura.

3.6. Se deja sin efecto normas con mejores estándares para la gestión ambiental del país

“Disposiciones Complementarias Finales (...)

Cuarta.- Déjese sin efecto las normas que se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto Supremo”.

Hemos podido identificar que las normas que se restringirían su contenido normativo o los principios del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y los subsectores, serían las siguientes:

1. Ley N° 27446 Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
2. Decreto Supremo 002-2009-MINAM, Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y participación y consulta ciudadana en Asuntos Ambientales.
3. Decreto Supremo 019-2009-MINAM Aprueban Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
4. Artículos respecto a las etapas y plazos de participación ciudadana en la R.M. N° 571-2008-MEM-DM Lineamientos para la Participación Ciudadana en las Actividades de Hidrocarburos.
5. Artículos respecto a las etapas y plazos de participación ciudadana en la R.M. N° 223-2010-MEM-DM Lineamientos para la Participación Ciudadana en las Actividades Eléctricas.

3.7. Se agilizarán proyectos de gran envergadura cuyos posibles impactos ambientales y sociales deben ser detenidamente estudiados

“Disposiciones Complementarias Transitorias (...)

Quinta.- Las disposiciones contenidas en el presente Decreto Supremo también serán de aplicación a los estudios o expedientes que a la fecha de su dación se encuentren en trámite y siempre que resulten más favorables al administrado. (...).”

3.7.1. Se deben tomar precauciones ante proyectos de gran inversión sobre territorios sensibles y con poblaciones indígenas.

La presente norma podría aprobar cuanto antes proyectos de gran envergadura, como las ampliaciones del Lote 88 sin opinión del MINCU, lo que pondría en grave riesgo a

las poblaciones aisladas y en contacto inicial que habitan en el territorio. Así como proyectos hidroeléctricos como Chadín 2, actualmente en proceso de realizarse la Audiencia Pública y Cumba 4, el cual está en proceso de aprobación del EIA.

3.7.2 El Estado debe asegurar la protección de derechos de los ciudadanos y procesos favorables para toda la nación.

No sólo se debe buscar un proceso favorable para el administrado, sino que se debe asegurar que los EIA cumplan con la función de poder identificar las medidas para mitigar y eliminar los impactos ambientales y sociales del proyecto.

Asimismo, se debe de explicar cómo se va a determinar qué disposiciones contenidas en el Decreto Supremo N° 060-2013-PCM se van a aplicar a los estudios o expedientes en trámite, siempre que resulte más favorable al administrado. Ello será determinado por la autoridad competente, corriendo el riesgo de bajar la calidad de la evaluación de los EIAs en trámite, proyectos que hasta la fecha han sido controvertidos porque no llegan a responder como reducir sus impactos ambientales y sociales (Caso el Lote 39 de Repsol).

4. Comentarios específicos al Decreto Supremo 054-2013-PCM¹⁷

“Artículo 2.- De la emisión del CIRA y la aprobación del plan de monitoreo arqueológico (...).”

4.1 Se han debilitado las medidas para proteger el patrimonio cultural de la nación.

Los fines, plazos, procedimientos y requisitos para obtener el Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA) y los Planes de Monitoreo Arqueológico han cambiado, debilitando la protección del patrimonio arqueológico. De este modo, los proyectos de inversión podrían realizar sus actividades sobre territorios donde

¹⁷ Aprueban disposiciones especiales para la ejecución de procedimientos administrativos. Publicado en el Diario El Peruano el 16 de mayo de 2013.



Foto: Sébastien Snoeck / DAR

hay patrimonio arqueológico rápidamente y sin un análisis exhaustivo de las consecuencias para el país. Ello va en contra de la protección intangible, inalienable e indestructible de nuestro patrimonio amparado por el Artículo 21° de la Constitución Política del Perú, así como por la Ley N°28296, Ley de Patrimonio General de la Nación y su Reglamento, el Decreto Supremo N°016-85, el Reglamento de Investigaciones Arqueológicas R.S 004-2000-ED, el Decreto Supremo 009-2009-ED, el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) del Ministerio de Cultura (MINCU), y la Directiva N° 001-2012/MC que establece los procedimientos para la presentación de planes de monitoreo arqueológico y la R.M 127-2011-MC Actualización del TUPA del MINCU. La flexibilización de su protección, sería una grave pérdida para la historia del país y la riqueza cultural.

En el caso del DS 054-2003-PCM, los cambios producidos relacionados a las exigencias que se requerían para minimizar el posible impacto al patrimonio cultural y arqueológico de un país como el nuestro, rico en historia y en una diversidad de culturas, sin un registro nacional de restos arqueológicos o sin la capacidad de poder identificar muchos de ellos en el territorio –solo el 10% está inventariado, se afirma-, es decir, sin ninguna capacidad previa para garantizar nuestro patrimonio antes que se realicen una serie de inversiones que pueden

menoscabarlo, por lo que es probable que aumente el riesgo y el impacto al mismo en los próximos meses.

De acuerdo a esta nueva norma –que por cierto, no es nueva pues ya el Gobierno anterior intentó aplicarla, resultando ineficaz-, el Ministerio de Cultura tiene 20 días hábiles (1 mes) para emitir el Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA), pero si no tiene la capacidad para hacerlo en dicho plazo, se aplica el silencio positivo administrativo (Art. 2.1).

El tema medular tiene dos dimensiones, una de forma y otra de fondo: El primero, desde un punto de vista jurídico se vulnera los principios de defensa y protección del patrimonio cultural (Art. 21 de la Constitución de 1993, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, así como tratados internacionales de la materia). El segundo, la autoridad ha hecho una ponderación de riesgos y considera que se puede asumir más riesgo de impactar posiblemente en nuestro patrimonio cultural (menos importante) para facilitar la inversión (más importante). Cabe indicar que, el 2010 el Ministerio de Cultura realizó un estudio en el que señalaba que de la emisión del CIRA del total, 8% demoró menos de un mes, y el 85% tomaron menos de 1 año en ser expedidas. Es más, se recomendó que ante la falta de recursos administrativos y logísticos, que la “obtención del CIRA se traslade de



Foto: Mario Zúñiga / DAR

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

Tantos años nos opusimos por estos “huaqueros informales”, depredadores de nuestro patrimonio cultural, y ahora con la justificación de acelerar la economía, trasladando esta responsabilidad al inversionista, sin garantizar nuestra capacidad de monitoreo o fiscalización, lo único que aseguramos, más que alguien se apropie de estos restos, es que desaparezcan.

4.2 No se explica cómo se va a dotar en el corto plazo de los recursos y las capacidades técnicas para que las Autoridades Locales del Agua (ALA) puedan otorgar derechos referidos a los recursos hídricos.

Actualmente las ALAs se encuentran en un proceso de implementación y desarrollo que impide que puedan analizar los EIA de manera rápida y exigente de acuerdo a los requerimientos, procedimientos y competencias dados

por el D.S 054-2013-PCM. Dado este contexto, primero se deberían fortalecer las capacidades técnicas y logísticas de estas oficinas, aún más cuando no se ha culminado con los procesos de descentralización existentes.

“Artículo 4.- Disposiciones ambientales para los proyectos de inversión

*En los casos en que sea necesario modificar componentes auxiliares o hacer ampliaciones en proyectos de inversión con certificación ambiental aprobada que tienen impacto ambiental no significativo o se pretendan hacer mejoras tecnológicas en las operaciones, **no se requerirá un procedimiento de modificación del instrumento de gestión ambiental.***

*El titular del Proyecto está obligado a hacer un **informe técnico sustentando** estar en dichos supuestos ante la autoridad sectorial ambiental competente antes de su implementación. Dicha autoridad emitirá su conformidad en el plazo máximo de 15 días hábiles. En caso que la actividad propuesta modifique considerablemente aspectos tales como, la magnitud o duración de los impactos ambientales del proyecto o de las medidas de mitigación o recuperación aprobadas, dichas modificaciones se deberán evaluar a través del procedimiento de modificación.”*

4.3 No se explica qué se entiende por impactos ambientales no significativos.

Tomando como referencia las categorías de clasificación de los proyectos de inversión propuestos por el Reglamento de la Ley del SEIA (Artículo 36°), estas solamente se refieren a proyectos de inversión que generan **impactos ambientales negativos leves**, a los cuales le correspondería ser evaluados mediante una Declaración de Impacto Ambiental (Categoría I); **impactos ambientales negativos moderados**, a los cuales les corresponderían ser evaluados mediante Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (Categoría II); **impactos ambientales significativos**, a los cuales les correspondería ser evaluados mediante Estudio de Impacto Ambiental Detallado (Categoría III). Por lo tanto, es necesario que se defina a qué se llama impactos ambientales no significativos.

4.4 No se explica cuáles son los criterios para fundamentar el Informe Técnico que sustentaría los “impactos ambientales no significativos”.

Este instrumento y la clasificación de impactos “no significativos” no se encuentran amparados en la legislación ambiental. Por ello, se debería señalar cuáles van a ser las características de este Informe, cómo se va a definir ese tipo de impactos, quién va a determinar estos impactos, entre otros.

4.5 El Informe Técnico debería exigir una evaluación de impactos acumulativos y sinérgicos para las ampliaciones de los proyectos de inversión.

Los proyectos de inversión que ya han realizado actividades, deben contar con EIA exhaustivos que analicen el conjunto de los impactos nuevos en sus ampliaciones y de todas las actividades en conjunto para evitar posibles casos de contaminación ambiental y daños en las poblaciones cercanas al proyecto. Como la norma señala que se harán Informes Técnicos, uno de los criterios como mínimo debería ser la presentación de una evaluación de impactos acumulativos y sinérgicos

de las actividades existentes con las nuevas propuestas de exploración y explotación.

“Artículo 6.- Servidumbre sobre los terrenos eriazos del Estado para proyectos de inversión

El titular del proyecto de inversión solicitará el terreno necesario para el desarrollo del mismo a la autoridad Sectorial, quien requerirá a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), el otorgamiento de servidumbres temporales o definitivas sobre predios estatales inscritos o no en el Registro de Predios. Recibido el pedido la SBN efectúa el diagnóstico técnico-legal y realiza la entrega provisional del predio, en el plazo no mayor de 15 días hábiles, en los siguientes supuestos:

- a) Si el terreno es de propiedad del Estado Peruano; y,
- b) Si el terreno es de propiedad del Estado, bajo competencia del Gobierno Regional o registrado a nombre de una Entidad Pública; circunstancia que será comunicada a la entidad competente.

Posteriormente, la entidad competente para



disposición del predio (SBN, Gobierno Regional o Entidad Pública) realizará la valuación comercial del derecho de servidumbre y aprobará la constitución del derecho de servidumbre, mediante resolución, la cual tiene mérito para su inscripción en el Registro de Predios y su anotación en el Sistema de Información Nacional de Bienes del Estado – SINABIP.

En el supuesto que la entidad competente determine que el predio es propiedad privada se informará de este hecho a la autoridad Sectorial.”

3.5. Existe posibilidad de despojar de territorios a comunidades nativas y campesinas que no se encuentran reconocidas o tituladas.

En el artículo 6° hay un riesgo de que los terrenos eriazos sean catalogados todos como propiedad del Estado. Sin embargo, actualmente no hay seguridad territorial y un registro del estado en que se encuentran los terrenos eriazos del país. Con ello, existe la posibilidad de que en muchos terrenos de esta naturaleza donde viven comunidades que aún no han sido reconocidas y tituladas no puedan reclamar por sus territorios o compensaciones por el uso de sus territorios a los inversionistas. Antes de ello, debería haber una planificación territorial sobre los bienes que tiene el Estado, las tierras de los pueblos indígenas y otras que reclaman, así como los derechos de población local.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Es debatible que estas medidas adoptadas, más que promover, estén dirigidas a generar confianza con el sector privado. A las limitaciones impuestas a la implementación de la Consulta Previa, también podemos encontrar falta de garantías para proteger el Patrimonio Cultural de la Nación, así como el aumento de riesgo de obtener una evaluación de calidad del EIA en el sector minero energético.

Los decretos aprobados establecen medidas que aumentan el riesgo de flexibilizar la gestión ambiental en el país, ponen en riesgo el equilibrio entre agilizar la inversión privada y la protección ambiental, por lo que

se deben establecer las medidas necesarias para no contravenir con el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) y naturales y calidad del EIA. En ese sentido, se debieron hacer cambios en el marco de estas instituciones.

No son claros los procedimientos administrativos para agilizar las inversiones, pues parece que contravienen los procesos de participación ciudadana para los EIA, no definen si la autoridad competente decidirá si el EIA debe ser detallado o semidetallado, y marcan una posible pauta de accionar restrictiva para el SENACE.

Un tema resaltante es que existe una sobrestimación de las capacidades técnicas y logísticas de las autoridades competentes para cumplir con los plazos dados, sobre todo cuando existen entes transversales como la Autoridad Nacional del Agua (ANA), que aún no cuenta con esas capacidades. Estos cambios debieron realizarse paulatinamente, sobre todo analizando que los EIA requieren de presencia en campo para constatar la información presentada por las empresas, un conjunto de estudios que requieren de plazos razonables.

Un posible efecto de esta reducción de plazos y facilitación de la inversión por un procedimiento administrativo más expeditivo, generaría una evaluación del impacto ambiental y social de la inversión de menor calidad, y aumento del riesgo ambiental que podría generar una mayor conflictividad en la gestión de los recursos naturales.

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

Presentación de “Loreto Sostenible al 2021” de Marc Dourojeanni, en Lima e Iquitos

Con un aforo total, se realizaron tanto en Iquitos como en Lima las presentaciones de la publicación “Loreto Sostenible al 2021”, realizada por el investigador peruano Marc Dourojeanni, durante la primera semana de junio.

En Iquitos, participaron panelistas regionales con profundo conocimiento de la realidad loreтана, como Alberto Chirif, Denis del Castillo y José Álvarez. Asimismo, en Lima, los comentarios estuvieron a cargo de Gabriel Quijandría, viceministro de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales del Ministerio del Ambiente (MINAM); Carlos Anderson, presidente del Consejo Directivo del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN); Miguel Gutiérrez, subgerente de Planeamiento del Gobierno Regional de Loreto (GOREL); Eduardo Ballón, secretario técnico de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y Mariana Montoya, directora de la organización Wildlife Conservation Society (WCS).

Dichos panelistas coincidieron en la necesidad de mejorar la planificación estratégica en Loreto, como herramienta para mejorar la toma de decisiones públicas. Asimismo, se mencionaron como principales retos para el desarrollo de Loreto: (i) Su conectividad terrestre con el resto del país y con los países vecinos, (ii) Asegurar fuentes de energía, de acuerdo a sus potencialidades y a su demanda futura; (iv) Empoderar al GOREL para que opine y forme parte en las decisiones estratégicas que involucren su futuro; (v) Usar la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), el Ordenamiento Territorial (OT) y promover la mejora de los Estudio de Impacto Ambiental (EIA) para la toma de decisiones sobre las inversiones en Loreto; entre otras.

IX Congreso Latinoamericano de Derecho Forestal Ambiental

El IX Congreso Latinoamericano de Derecho Forestal Ambiental tuvo como sede la ciudad de Lima del 4 al 7 de junio del presente. Fue organizado por la RELADEFA, el MINAM, el OSINFOR, DAR, la Cooperación Alemana y USAID a través del Proyecto Perú Bosques y PFSI. Este evento contó con la participación de más de 130 asistentes provenientes de Alemania, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, EEUU, Guatemala, Honduras, México, Noruega, Paraguay, Perú y Uruguay.

Su objetivo fue promover la discusión sobre los cambios que deben acontecer en el derecho forestal para contribuir al desarrollo sostenible en los bosques de Latinoamérica, planteando recomendaciones y acciones concretas. Por ello, se plantearon tres ejes temáticos los cuáles se dividieron en mesas de trabajo, estos fueron: Cambio Climático (mesas: Adaptación, Políticas Públicas y REDD +); Pueblos Indígenas (mesas: Manejo Forestal, Libre Determinación y Tierras y Territorio) y Gobernanza Forestal (mesas: Participación, Institucionalidad y Descentralización).

En ese sentido, se publicó un Libro de Ponencias con 23 artículos de los distintos especialistas, investigadores, técnicos, funcionarios públicos y privados ligados a la gestión de los bosques y el sector forestal de la región. Asimismo, se elaboraron una serie de recomendaciones al Reglamento de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre en base a los aportes del IX Congreso, las cuales fueron enviadas a la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre; además, se cuenta con un documento de sistematización de lo trabajado durante la reunión, el cual es de acceso público a través del sitio Web <https://sites.google.com/site/ixcongresodelareladeafa/>.

Taller: Espacios de participación de la Sociedad Civil en UNASUR y COSIPLAN. Generación de un protocolo de participación

El taller organizado por Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) se desarrolló en la ciudad de Lima, del 22 al 24 de abril y contó con la presencia de trece organizaciones representativas de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú, quienes trabajan de manera continua por establecer espacios de participación de la sociedad civil en la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y sus consejos.

El objetivo principal del evento fue identificar puntos comunes de participación en los países miembros de la UNASUR para construir una propuesta consensuada sobre el establecimiento de un espacio institucionalizado participativo de la sociedad civil en UNASUR, que sea acogido por sus consejos, y en particular, por el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento.

Este espacio de intercambio de información y discusión tuvo como resultado la definición de condiciones mínimas para entablar diálogo con UNASUR y sus consejos, entre las que destacan: a) Establecimiento de reglas claras de transparencia, b) Consideración de un marco de derechos, c) Concepto de participación fuerte, d) Asegurar la autonomía de las organizaciones de la Sociedad Civil, e) Respetar la legitimidad de la sociedad civil y su representatividad, f) Garantizar la participación rotativa y representación equitativa, g) Asegurar especialmente la participación indígena y h) Comprometer una real institucionalidad, formalización y legitimidad.

Todas estas consideraciones formaron parte de la carta enviada a las cancillerías y representantes de los países que integran la UNASUR, antes de la formulación, por parte del Consejo de Delegados y Delegadas de las "Directrices para el funcionamiento del Foro de Participación Ciudadana en UNASUR", en junio de este año.

Seminario: La Transparencia y Acceso a la Información en el BNDES

Treinta organizaciones de la sociedad civil latinoamericana expresaron su interés en que se elabore una política de transparencia y acceso a la información en el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES) sobre proyectos financiados o con participación del banco dentro y fuera de Brasil, en el marco del seminario: "La Transparencia y Acceso a la Información en el BNDES", realizado del 12 al 14 de junio del 2013 en Río de Janeiro, Brasil, organizado por DAR y el Instituto Brasileiro de Análisis Social y Económico.

El encuentro tuvo como objetivo establecer los lineamientos comunes que formen parte de la propuesta de política de transparencia y acceso a la información para el BNDES; así como elaborar una estrategia de trabajo conjunta entre todas las organizaciones presentes.

Por ello, durante el seminario se reconoció la necesidad de transparentar en detalle la participación del BNDES como accionista o financista de proyectos dentro y fuera de Brasil y los impactos de los mismos; su participación en la totalidad del ciclo de los proyectos y los procesos de toma de decisión; documentos sobre la viabilidad financiera y técnica; así como el proceso de monitoreo de las empresas posterior al financiamiento de la entidad bancaria.

Publicaciones



Megaproyectos en la Amazonía

Un análisis geopolítico y socioambiental con propuestas de mejor gobierno para la Amazonía

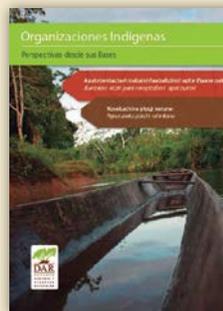
En esta obra, el reconocido antropólogo Paul Little analiza las oportunidades y retos que está viviendo uno de los bosques tropicales más importantes del planeta. La Amazonía está cambiando, como la historia misma del continente. Después de veinte años, no tenemos las mismas amenazas ni las mismas oportunidades para que la Amazonía y los ecosistemas que alberga se mantengan o generen la riqueza necesaria para todos los ciudadanos de la zona. La incorporación de los bienes amazónicos al mercado, el juego de la demanda global por la energía y la acentuación del modelo primario exportador en los países amazónicos, incluso Brasil, impulsa que más megaproyectos sean promovidos desde intereses nacionales (por ejemplo, mediante financiamiento del BNDES), confluencias bilaterales (como el Acuerdo Energético Perú - Brasil) o una arquitectura regional (UNASUR/Cosiplan).

Esta publicación fue un esfuerzo conjunto entre RAMA, ARA y DAR, con la finalidad de promover el desarrollo sostenible de la Amazonía, profundizando en un proceso analítico (gobernanza y salvaguardas) en diversos sectores de las inversiones que induzca a la acción de una mejor conservación de la Amazonía, para los amazónicos.

Puede bajarla en:

http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/104_megaproyectos_en_la_amazonia.pdf

http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/106_megaproyectos_re_web.pdf



Organizaciones Indígenas

Perspectivas desde sus Bases

Estudio realizado por Andrea Vásquez Fernández, con el equipo de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR, que construye con las comunidades indígenas las percepciones que estas tienen sobre sus Organizaciones Indígenas de Base Comunitaria (OIBC), en la provincia de Atalaya (Ucayali).

Durante el período de siete meses, se visitó seis comunidades de las etnias Ashéninka y Yine-Yami, además, a sus respectivos representantes de OIBC locales y regionales, entre ellas: FECONAPA, OIDIT, FECONAY, FECONADIS, URPIA y CORPIAA.

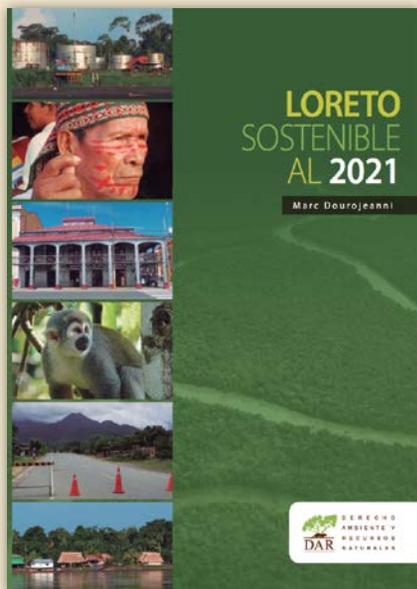
El objetivo fue acercar las opiniones de las comunidades a sus dirigentes, y contribuir con mejorar el trabajo de representación que realizan sus organizaciones/federaciones. A través de entrevistas personales en profundidad y métodos innovadores de construcción de información de manera colectiva, se buscó identificar cuáles son las características deseables que los dirigentes de las organizaciones deberían presentar para abordar con efectividad los objetivos y preocupaciones que las comunidades atraviesan y, por otro lado, determinar recomendaciones y alternativas de solución a las voces que emergieron de sus comunidades.

El contenido de la revista es presentado en los idiomas Ashéninka, Yine y castellano debido a que el propósito de esta publicación es que sea usado por los propios comuneros y sus dirigentes.

Puede bajarla en:

http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/103_Revista_OOII.pdf

Loreto Sostenible al 2021



Estudio realizado por Marc Dourojeanni, que pretende provocar el debate y la reflexión a nivel regional y nacional en torno al futuro de Loreto. Aborda la necesidad de mejorar la gobernanza y los estándares ambientales y sociales de las actuales y futuras inversiones en Loreto.

Esta investigación significó el punto de partida para la conformación de un espacio de diálogo abierto denominado **“Foro para el desarrollo de Loreto”**. Actualmente, en este espacio se vienen construyendo propuestas de lineamientos para el desarrollo sostenible e inclusivo del departamento.

Esta obra se realizó en el marco del proyecto **“Loreto Sostenible”**, desarrollado por Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), con la contribución técnica (mapas e informaciones) del Center for International Environmental Law (CIEL), en alianza estratégica con CEPES, Pronaturaleza, SPDA y WCS, con el apoyo financiero de la Fundación Gordon and Betty Moore y de la Fundación Charles Stewart Mott.

Puede bajarla en:

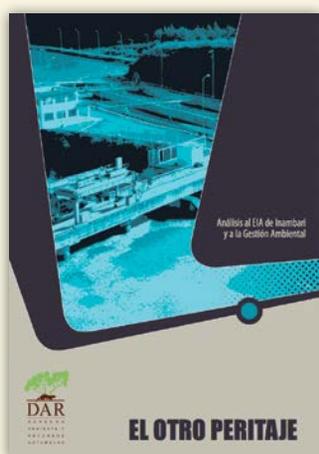
http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/98_losostenible2021_p1.pdf - Parte I

http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/99_losostenible2021_p2.pdf - Parte II

http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/100_losostenible2021_p3.pdf - Parte III

Próxima publicación

EL OTRO PERITAJE ANÁLISIS AL EIA DE INAMBARI Y A LA GESTIÓN AMBIENTAL



Esta publicación recoge los hallazgos encontrados por diferentes especialistas en la revisión del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) del Proyecto Central Hidroeléctrica Inambari. En ella se abordan aspectos técnicos, ambientales y sociales a fin de identificar las inconsistencias y vacíos de información del citado EIA.

Siendo que persiste el interés público y privado por desarrollar dicho proyecto debido a su importancia energética, este estudio pretende ser un documento de interés para los tomadores de decisión, a fin de sacar lecciones aprendidas del proceso seguido, se evalúe detalladamente la conveniencia y características de un proyecto hidroeléctrico como este, y se consideren los impactos sociales, ambientales y económicos que pueden ocasionarse de ser aprobado.

Así mismo, la publicación plantea las fortalezas y debilidades en materia de Estudios de Impacto Ambiental, además ofrece una propuesta para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Impacto Ambiental (SEIA) en el marco de la recientemente aprobada "Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE)".



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:



 Regnskogfondet
RAINFEST FOUNDATION NORWAY

 CHARLES STEWART
MOTT FOUNDATION