



# AGENDA AMBIENTAL

BOLETÍN INFORMATIVO

AÑO: 6

NÚMERO: 11

Junio 2017

.....

## El fin de la impunidad: La historia del debilitamiento de la fiscalización ambiental

.....

**Transparencia:**  
candado anticorrupción que previene conflictos socio-ambientales

**Aguas residuales:**  
Utilización urgente y regulación necesaria

**Sostenibilidad para la Vigilancia Indígena**

**Desafíos regionales de las organizaciones indígenas en la cuenca amazónica**

**Amenazas en el Purus**

**Hacia la construcción de una Ley Marco Cambio Climático en el Perú**

**Informe:**  
sobre las competencias del Gobierno Regional de San Martín  
para otorgar concesiones para conservación sin zonificación forestal  
en bosques de producción permanente

## Agenda Ambiental

Boletín Informativo de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR  
Año 6 / Número 11 / Junio 2017

### Edición:

César Gamboa Balbín  
Annie Morillo Cano

### Coordinación General:

Annie Morillo Cano

### Colaboradores:

Aída Gamboa Balbín  
Claudia Zúñiga Carrillo  
Diandra Torres Monge  
Diego Saavedra Celestino  
Doménica Villena Delgado  
Erick Mormontoy Atauchí  
Gianfranco Ciccía Casavilca  
Hugo Che Piu Deza  
Liliana García Acha

Fotos de portada: Marco Simola / CIFOR

### Editado por:

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)  
Jr. Huáscar N° 1415, Jesús María  
Teléfono: (511) 340-3720  
Correo electrónico: dar@dar.org.pe  
Página web: www.dar.org.pe

### Diseñado, diagramado e impreso por:

Media Praxis S.A.C.  
Los Jazmines N° 423, Lima 14  
Correo electrónico: informes@mediapraxis.net  
Página web: www.mediapraxis.net

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2012-02459.

Primera edición: junio 2017, consta de 2000 ejemplares.  
Se terminó de imprimir en julio de 2017.

Esta publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), Charles Stewart Mott Foundation, la Coalición Flamenca para la Cooperación Norte-Sur I.I.I.I.I.I., la Fundación Avina, la Fundación Ford, Open Society Foundations, Rainforest Foundation Norway y la Unión Europea.

El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de sus autores y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), Charles Stewart Mott Foundation, la Coalición Flamenca para la Cooperación Norte-Sur I.I.I.I.I.I., la Fundación Avina, la Fundación Ford, Open Society Foundations, Rainforest Foundation Norway y la Unión Europea.

Impreso y hecho en Perú.

## Índice

Editorial	3
El fin de la impunidad: La historia del debilitamiento de la fiscalización ambiental	4
Transparencia: Candado anticorrupción que previene conflictos socio-ambientales	15
Pronunciamiento Sociedad civil de Latinoamérica y el Caribe exige transparencia socio-ambiental en las industrias extractivas	19
Aguas residuales: Utilización urgente y regulación necesaria	21
Sostenibilidad para la Vigilancia Indígena	23
Aportes para actualizar y articular los procedimientos agropecuarios para evitar deforestación de bosques primarios	24
Desafíos regionales de las organizaciones indígenas en la cuenca amazónica	28
Amenazas en el Purus	30
Hacia la construcción de una Ley Marco Cambio Climático en el Perú	37
Informe sobre las competencias del Gobierno Regional de San Martín para otorgar concesiones para conservación sin zonificación forestal en bosques de producción permanente	48
Publicaciones y eventos	56

# Editorial

## Inversión, Vida y OEFA

Quizás no llegue este mensaje a ningún político influyente, si acaso a vuestra reflexión estimado lector. Nuestro país tiene problemas estructurales en la inaugurada nueva democracia del siglo XXI. Uno de ellos es el poco valor de los derechos vs. el anhelado desarrollo: el “interés de la Nación”; el supuesto bien común, frente a la libertad de unos cuantos, frente a la vida de uno.

¿Cuál es la diferencia entre unos periodistas persiguiendo la declaración de un familiar de una víctima por feminicidio? ¿Cuál es la diferencia entre estos agentes del mercado, con un minero ilegal? Creo que ninguna, expresan la racionalidad del mercado, la cual busca ganancia a toda costa sin respeto del derecho de otros, sin tomar en cuenta las reglas públicas impuestas al mercado.

Hemos tenido muchos periodistas quedándose mudos al oír que el mercado no lo arregla todo, que el crecimiento tiene costos, que hicieron “proselitismo del mercado”, y que ahora nadie lo quiere asumir. En los últimos meses, solo en Lima, han ocurrido hechos que nos enlutan. El incendio en Larcomar y en el edificio Nicollini, y el reciente accidente en el Cerro San Cristóbal, con muertes y heridos. Todos con costos cuantiosos y con el mismo mal, presente en tantos hechos ocurridos antes, la ausencia del Estado.

No fiscalizaron si se cumplían con los derechos laborales o sus obligaciones de seguridad, como ha ocurrido con los derrames de petróleo en Cuninico o Chiriaco: nula

presencia del Estado para hacer cumplir la ley. En las últimas reformas para promover la inversión vemos lo mismo, tal como sucede desde hace varios años, que bajo el dilema entre los defensores del mercado vs. los defensores de la burocracia estatal la respuesta es: dejar que el mercado se autorregule y el Estado solo observe.

Sin embargo, hay excepciones. De hecho, al parecer, ante una acción judicial de privados, indefensos ante la vulneración de sus derechos, el Tribunal Constitucional estaría declarando el fin del Aporte por Regulación (APR), con lo que el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), sería incapaz de fiscalizar las obligaciones de las inversiones.

Un fallo en contra del OEFA implicaría una desprotección para todos los ciudadanos, empezando para los pueblos indígenas y los posibles afectados de las inversiones. Es más, acarrearía más conflictos socio-ambientales y, por ende, un estancamiento de las tan preciadas inversiones. Como dice un colega, la “vida de los peruanos valen muy poco”, pero es en realidad nuestro futuro el que tiene ese precio.

**César Gamboa Balbín**  
Director Ejecutivo  
Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

# El fin de la impunidad: La historia del debilitamiento de la fiscalización ambiental

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

4

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR

AGENDA AMBIENTAL



Foto: Ministerio del Ambiente

El 18 de junio 2014, el Ejecutivo, presidido por Ollanta Humala, presentó el Proyecto de Ley N° 3627/2013-PE<sup>1</sup> “Establecen medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país”<sup>2</sup>, siendo sustentado por su ministro de economía. Semanas después, el 3 de julio, la Comisión Permanente del Congreso de la República aprobaba el proyecto para luego ser publicado como la Ley N° 30230, el 12 de julio de 2014, siendo vigente desde el día siguiente de su publicación<sup>3</sup>.

Esto formó parte de las medidas ejecutadas por el Gobierno para dinamizar las inversiones del país, que iniciaron en 2013 con los Decretos Supremos N° 054-2013-PCM y N° 060-2013-PCM. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) –junto con organizaciones de la sociedad civil–<sup>4</sup> observaron las implicancias ambientales y sociales de este proyecto de ley, que repercutieron a nivel internacional<sup>5</sup> (al punto que organizaciones de diferentes países se unieron criticando la propuesta de norma).

1 Ver: <https://goo.gl/nYDfoC>.

2 Ver: <https://goo.gl/wiBWRF>.

3 Proceso del proyecto de Ley en el Congreso. Disponible en: <https://goo.gl/Qn4nep>.

4 Medidas de reactivación económica sacrifican derechos de la población y benefician la inversión irresponsable impactos del Proyecto de Ley N° 3627/2013-PE. Disponible en: [http://www.dar.org.pe/archivos/loUltimo/lu\\_200/doc\\_tecnico\\_pl\\_3627.pdf](http://www.dar.org.pe/archivos/loUltimo/lu_200/doc_tecnico_pl_3627.pdf).

5 Noticias SER (09/07/14). Organizaciones de todo el mundo cuestionan 'paquetazo ambiental'.

Disponible en: <http://www.noticiasser.pe/09/07/2014/nacional/organizaciones-de-todo-el-mundo-cuestionan-%E2%80%98paquetazo-ambiental%E2%80%99>.



Foto: Ministerio del Ambiente

## Inconstitucionalidad de la Ley N° 30230

La Ley N° 30230 contradice lo señalado en el artículo 2° de la Constitución Política del Perú. ¿Cómo? Reduce las garantías de protección de la población en salud, calidad de vida y derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado<sup>6</sup>.

6 Por ello una de las acciones realizadas por sociedad civil fue la presentación de una demanda de inconstitucionalidad contra diversos artículos de la referida Ley. Para saber más sobre los impactos de la ley: <http://bit.ly/2qjZn0b>.

7 Entre las medidas se encuentran: establece contratos de estabilidad tributaria por 15 años en minería, se suspende por tres años la competencia de la fiscalización ambiental del OEFA dedicándose a realizar acciones de prevención, se prohíbe rondas de observaciones a los EIA y se acorta a 45 días el plazo máximo para que un funcionario emita las opiniones vinculantes o no vinculantes de los EIA, a costa de sancionar a funcionarios públicos, por lo que el titular de la entidad deberá continuar con el procedimiento de aprobación del EIA. Respecto al OT, su política será aprobada mediante Decreto Supremo del Consejo de Ministros, es decir, que se le quita esta competencia al MINAM. También establece que ni la Zonificación Económica Ecológica (ZEE) ni el OT asignan usos ni exclusiones de uso de los recursos naturales y la ocupación del suelo. Se subordina la aprobación de los ECA y los Límites Máximos Permisibles (LMP) a los criterios económicos aprobados por Consejo de Ministros, ya no por el MINAM. Asimismo, instaura el Equipo Especializado de Seguimiento de la Inversión del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y sanciona administrativamente al funcionario que incumpla con enviar información sobre los avances de estas medidas, esto último supervisado por la Contraloría General de la República.

8 Diario Uno (26/07/14). El debilitamiento de la institucionalidad ambiental en el Perú. Disponible en: <http://diariouno.pe/columna/el-debilitamiento-de-la-institucionalidad-ambiental-en-el-peru/>.

En ese sentido, esta Ley buscó dar continuidad a un proceso iniciado en 2013, que consiste en debilitar la institucionalidad ambiental<sup>7</sup>, entendida como la reducción de autonomía del Ministerio del Ambiente (MINAM): el ordenamiento territorial (OT), las zonas reservadas, los estándares de calidad ambiental (ECA), la flexibilización de procedimientos (evaluación del estudio de impacto ambiental, EIA) y la suspensión de potestades, como la potestad sancionadora del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)<sup>8</sup> por tres años.

## Aspectos del art. 19 de la Ley N° 30230 denunciados

El artículo 19 privilegiaba acciones de prevención y medidas correctivas por tres años, antes que las sanciones y multas. El OEFA solo iniciaría procesos sancionatorios excepcionales en ese periodo, y de imponer sanciones, no podían ser superiores al 35% de la multa que correspondía aplicar (de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones).

En ese sentido, una de las razones para que el OEFA pueda sancionar era que solo se multaba cuando existieran infracciones sumamente graves. Para ello, debía demostrar que la infracción generaba un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas; de manera objetiva, individualizada y debidamente acreditada (art. 19).



Foto: Ministerio del Ambiente

Sin embargo, ¿cómo se definía la existencia de un daño real a la vida o a la salud? Esto era difícil pues el OEFA no había elaborado instrumentos para determinar cuándo una infracción cumplía con esas características. Estos criterios eran ambiguos para aplicar sanciones efectivas. La ausencia de estudios de salud previos en las áreas donde operaban los proyectos, de líneas de base actualizadas y de la participación de opiniones técnicas del Ministerio de Salud (MINSA) que sirvieran para el proceso sancionador hacía difícil determinar afectaciones graves.

Por otra parte, la reducción de las potenciales multas (no podían superar el 35% del total) no respondía a criterios económicos ni a ninguna evaluación previa. Uno de los argumentos de los inversionistas y funcionarios era que las multas y el monto de las sanciones eran altas<sup>9</sup>.

Pero, esto no era tan cierto, diversa información<sup>10</sup> demostraba que una vez impuesta una sanción estas terminaban judicializadas<sup>11</sup> y que el promedio de las multas no excedían las 70 UIT<sup>12</sup>.

Además, OEFA ya había incorporado dentro de su normativa la protección al capital económico de las empresas, pues los montos de las multas no podían ser mayores al 10% de los ingresos brutos anuales de estas, estableció mecanismos de reducción del porcentaje de la sanción por pronto pago y beneficios de fraccionamiento y aplazamiento de las multas<sup>13</sup>. Con ello, las futuras sanciones a imponer iban a ser mínimas, y la multa ya no era considerada como un costo a evitar, sino un cuasi beneficio producto de la infracción, pues infringir la ley era más favorable que cumplir con ella.

9 Diario Gestión (27/08/16). Lorenzo de la Puente: "El 50% de multas ambientales del OEFA son arbitrarias". Disponible en: <http://gestion.pe/economia/50-multas-ambientales-oeffa-mineras-son-arbitrarias-2074660>.

10 Diario La República (30/01/15). Así incumplen las empresas mineras y de hidrocarburos la normativa ambiental. Disponible: <http://larepublica.pe/30-01-2015/asi-incumplen-las-empresas-mineras-y-de-hidrocarburos-la-normativa-ambiental>.

11 Convoca. El círculo minero de la infracción. Disponible en: <http://www.convoca.pe/investigaciones/el-circulo-minero-de-la-infraccion>.

12 Diario Gestión (26/08/14). De cada 100 supervisiones de OEFA menos de dos terminaron en multa.

Disponible en: <http://gestion.pe/economia/cada-100-supervisiones-oeffa-menos-dos-terminaron-multa-2106609>.

13 Ver: Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD <http://bit.ly/2qKoKPq> y el Reglamento del beneficio de fraccionamiento y/o aplazamiento del pago de las multas impuestas por el OEFA: <https://goo.gl/tsP9hw>.

También, el artículo 19 de la Ley, indica que el OEFA aplicará una sanción cuando haya reincidencia, entendiéndose como la comisión de la misma infracción dentro de un periodo de seis meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción. Con ello, se redujo el plazo de reincidencia de 4 años a 6 meses y la primera infracción quedaba sin sancionarse, por lo que tampoco había sanción en casos de evidente reincidencia. De este modo, la reincidencia se configuraba con la resolución que daba la sanción y no cuando se determinaba el acto ilícito, lo cual no llegaba a darse, ante el escenario negativo que se tenía donde los procedimientos administrativos sancionadores eran considerados excepcionales.

Se dijo que se le debía de dar un nuevo enfoque a la fiscalización ambiental. Pero el Gobierno no entendió que la exigencia de una sanción busca evitar conductas infractoras como una medida de prevención de impactos por conductas ilícitas o disuasión de los posibles infractores, para no esperar tomar alguna medida luego de que ocurra la infracción. En cambio, las medidas

correctivas tienen el fin de dilatar los efectos de una situación infractora existente, por lo que no constituye ninguna penalidad.

El solo artículo 19 significó un incentivo perverso para el comportamiento de las empresas, pues ellas reconocieron que frente al incumplimiento, el peor escenario era restaurar. Es decir lo único a lo que se les obligaba por lo ocasionado por sus impactos, era que trataran de regresar en algo al estado anterior del territorio que les fue entregado para explotarlo o explotarlo. Lo que tampoco funcionaba efectivamente si se tenía en cuenta que en muchos casos esto no llegó a ser posible y que la probabilidad de detección de la conducta infractora era casi nula, entonces las empresas no tuvieron mayores estímulos para cumplir con la ley. Es por ello que sociedad civil fue clara en decir que con la Ley N° 30230 se desnaturalizó la fiscalización ambiental en el país.

El Gobierno tampoco parecía entender que cualquier proyecto o actividad económica en cualquier territorio

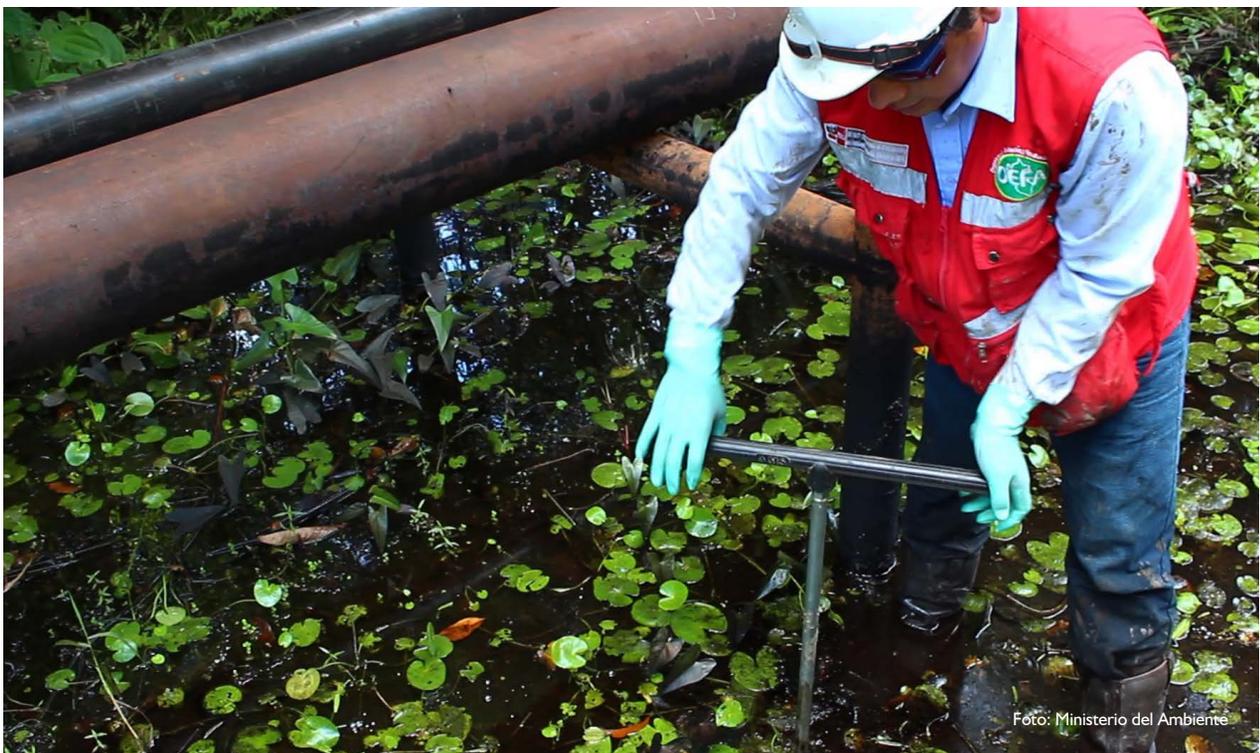


Foto: Ministerio del Ambiente



Foto: DAR

genera una transformación social y al medio ambiente, desde la primera intervención en un área de influencia directa e indirecta, y que los impactos socio-ambientales pueden llegar a ser irreversibles e irreparables cuando suceden<sup>14</sup>. Solo queda ver el estado de nuestra Amazonía que con graves hechos de contaminación (Cuninico<sup>15</sup>, los derrames en el Oleoducto Norperuano, cuatro cuencas) aún se muestra que no se cuenta con las suficientes herramientas de reparación y rehabilitación de los ecosistemas.

De este modo, durante casi tres años el OEFA no pudo aplicar sus propias normas y su propio mandato sancionador, por lo que fue permisivo ante las infracciones de las empresas, se crearon vicios en la gestión ambiental y un incentivo perverso a las empresas para cometer infracciones ambientales. Esta ley lo que en realidad promovió fueron conductas infractoras en las empresas que al final generaron mayores costos para el propio el Estado, afectando el presupuesto de OEFA, lo fue denunciado por sociedad civil.

Los costos no solo fueron económicos. Fueron 12 derrames en la Amazonía ocasionados por el Oleoducto Norperuano, a cargo de la empresa estatal Petroperú en 2016, a pesar de los constantes derrames en la Amazonía el OEFA no tuvo la capacidad efectiva de sancionar. Solo los primeros seis derrames significaron alrededor de 10 399 barriles de petróleo derramados.

Esto evidencia que el Estado no tiene una estrategia intersectorial rápida y coordinada contra emergencias ambientales y que hay una demora para atender los procesos de remediación y las continuas rupturas del ducto, el mismo que se encuentra sin operar. El debilitamiento del OEFA permitió la no aplicación rápida de las multas y que las medidas correctivas no se hayan cumplido, permitiendo una situación de indefensión para los pobladores locales que han sufrido impactos a su vida y salud, hechos que fueron alertados desde DAR<sup>16</sup> y sociedad civil. Los perjuicios a la población<sup>17</sup>, en especial a los pueblos indígenas<sup>18</sup>, han sido graves.

14 DAR (15/02/16). Medidas correctivas impuestas por Ley N° 30230 no son suficientes para evitar la contaminación ambiental.

Disponible en: <http://www.dar.org.pe/noticias/medidas-correctivas-impuestas-por-ley-n-30230-no-son-suficientes-para-evitar-la-contaminacion-ambiental/>.

15 Utero.pe (10/07/14). Nuevo derrame de petróleo en Loreto. Esta vez el responsable es Petroperú.

Disponible en: <http://utero.pe/2014/07/10/nuevo-derrame-de-petroleo-en-loreto-esta-vez-el-responsable-es-petroperu/>.

16 DAR (24/07/14). Se exige la máxima sanción y medidas inmediatas para remediar daño ambiental ante derrame de petróleo en Loreto. Disponible en: [http://dar.org.pe/archivos/loUltimo/lu\\_204/np\\_loreto\\_240714.pdf](http://dar.org.pe/archivos/loUltimo/lu_204/np_loreto_240714.pdf).

17 DAR (01/07/16). 24/6: El día en que la Amazonía pidió cuentas. Disponible en: <http://www.dar.org.pe/noticias/24-6/>.

18 DAR (07/04/16). Pasivos ambientales y la transparencia ambiental. Disponible en: <http://www.dar.org.pe/noticias/pasivos-y-transparencia/>.



Foto: Ministerio del Ambiente

## Desde el principio: más acciones de sociedad civil

Durante el primer semestre de 2014 que se presentó el proyecto de ley y luego de su aprobación, el Gobierno<sup>19</sup> de turno defendió la permanencia del artículo 19 de la Ley N° 30230, alegando los beneficios de la misma. Se buscaba encubrir lo que estaba detrás de estas medidas: construir un régimen de excepción para beneficiar a quienes incumplían con la normativa ambiental, en otras palabras generar impunidad. Esta Ley llamada “paquetazo ambiental” fue sumamente criticado por sociedad civil, la cual alertó<sup>20</sup> desde el principio sobre los riesgos de su implementación.

De igual modo, se negaron las implicancias de la norma en los acuerdos ambientales de libre comercio, pero sociedad civil remitió diversas comunicaciones a los miembros internacionales encargados del seguimiento del TLC Perú-EEUU<sup>21</sup>, así como del TLC UE<sup>22</sup> e incluso a la ministra de Comercio Exterior y Turismo<sup>23</sup>, denunciando los peligros de dicha norma para la gestión ambiental y para el respeto de los derechos territoriales a los pueblos indígenas.

Pronunciamientos (22/06/14<sup>24</sup>, 27/05/16<sup>25</sup> y 27/01/17<sup>26</sup>), artículos de opinión<sup>27</sup>, análisis<sup>28</sup> de sociedad civil<sup>29</sup>, publicaciones<sup>30</sup>, investigaciones periodísticas<sup>31</sup> salieron a la luz. Incluso sociedad civil presentó un informe

- 19 Diario La República (06/06/14). Cuestionan las propuestas ambientales del Gobierno. Disponible en: <http://larepublica.pe/26-06-2014/cuestionan-las-propuestas-ambientales-del-gobierno>.
- 20 Diario Uno (15/07/14). El Libro Blanco de Hidrocarburos y el Proyecto de Ley 3627/2013-PE. Disponible en: <http://diariouno.pe/columna/el-libro-blanco-de-hidrocarburos-y-el-proyecto-de-ley-36272013-pe/>.
- 21 Ver: [http://www.dar.org.pe/archivos/docs/12112014\\_cartaseguimiento\\_USTR\\_OSCperuana.pdf](http://www.dar.org.pe/archivos/docs/12112014_cartaseguimiento_USTR_OSCperuana.pdf).
- 22 Ver: [http://www.dar.org.pe/archivos/docs/informe\\_TLCUE\\_dic16.pdf](http://www.dar.org.pe/archivos/docs/informe_TLCUE_dic16.pdf).
- 23 Ver: [http://www.dar.org.pe/archivos/docs/cargo\\_entregado\\_cartaMINCETUR\\_USTR.pdf](http://www.dar.org.pe/archivos/docs/cargo_entregado_cartaMINCETUR_USTR.pdf).
- 24 Pronunciamiento publicado el domingo 22 de junio de 2014, en Diario La República. Disponible en: [http://dar.org.pe/archivos/loUltimo/lu\\_196/pronunciamiento\\_300714.pdf](http://dar.org.pe/archivos/loUltimo/lu_196/pronunciamiento_300714.pdf).
- 25 Pronunciamiento virtual el domingo 27 de mayo de 2016. Disponible en: [http://www.dar.org.pe/noticias/pronunciamiento\\_sc\\_oeffa/](http://www.dar.org.pe/noticias/pronunciamiento_sc_oeffa/)
- 26 Pronunciamiento publicado el lunes 30 de enero de 2017, en La República. Disponible en: <http://www.dar.org.pe/noticias/pronunciamiento-bm-ene17/>.
- 27 Ver: <https://goo.gl/a1WxTJ>, <http://bit.ly/1c2gmCg>, <http://bit.ly/2prkPpF>, <http://bit.ly/2pYIEuB> y <http://bit.ly/2qhJT6A>.
- 28 El “Paquete Ambiental”: La Ley N° 30230 y las incoherencias de una política para fomentar las inversiones. Disponible en: [http://www.dar.org.pe/archivos/docs/boletin\\_dar\\_8\\_paquetazos.pdf](http://www.dar.org.pe/archivos/docs/boletin_dar_8_paquetazos.pdf).
- 29 La Verdad del Paquete Reactivador (folleto). Disponible en: [http://www.dar.org.pe/archivos/loUltimo/lu\\_244/verdad\\_paquetazo\\_web.pdf](http://www.dar.org.pe/archivos/loUltimo/lu_244/verdad_paquetazo_web.pdf).
- 30 Impactos, intereses y beneficiarios de la Ley N° 30230. Disponible en: [http://dar.org.pe/archivos/publicacion/154\\_analisis\\_Ley30230.pdf](http://dar.org.pe/archivos/publicacion/154_analisis_Ley30230.pdf).
- 31 Convoca. Serie periodística “Excesos sin castigo”. Disponible en: <http://excesosincastigo.convoca.pe/>.



Foto: DAR

especializado (AMICUS<sup>32</sup>) contra la Ley N° 30230 y aprovecho todos los espacios<sup>33</sup> posibles para presentar sus propuestas, las cuales fueron recogidas por medios como Convoca<sup>34</sup>. Finalizada esta investigación<sup>35</sup> se mostró que entre julio de 2014 y marzo de 2015, el OEFA congeló y redujo multas firmes por infracciones ambientales en el sector hidrocarburos desde un mínimo de 6 millones 443 mil soles (2.1 millones de dólares) hasta un máximo de 24 millones 710 000 soles (8.6 millones de dólares) gracias a la Ley N° 30230.

Tanto se dijo sobre el peligro que sufriría la fiscalización ambiental en el país y, por ende, las funciones del OEFA, para que congresistas y funcionarios reaccionarán y se hiciera alguna acción al respecto. Lamentablemente para el año 2016, los derrames de petróleo del Oleoducto Norperuano pusieron en evidencia el largo camino

por recorrer para lograr una multa excepcional<sup>36</sup> –que luego podría ser judicializada. Al debilitar al SINEFA y sus entidades, los constantes derrames afirmaron que se estaba afectando el ambiente y la salud de las personas sin ninguna reparación y condena. Se había generado un clima de impunidad ambiental.

Con el cambio de Gobierno, se continuó evidenciando los riesgos de la norma, al punto que la nueva presidenta del OEFA y la Ministra del Ambiente señalaron que era necesario devolver la potestad sancionadora a la OEFA<sup>37</sup> pues no se había logrado los resultados esperados. Dicho pedido ya lo había sido realizado en mayo de 2016 por la Defensoría del Pueblo<sup>38</sup>, en su Décimo noveno Informe Anual. La necesidad de derogar el artículo 19 de la Ley N° 30230 y devolverle la potestad sancionadora a la OEFA era ya un discurso del actual Ejecutivo.

32 Ver: [http://www.dar.org.pe/noticias/np\\_210715\\_inconstitucionalidadley30230/](http://www.dar.org.pe/noticias/np_210715_inconstitucionalidadley30230/).

33 DAR (01/10/15). Flexibilizar normativa socio-ambiental no es la respuesta para ser un país competitivo. Disponible en: <http://www.dar.org.pe/noticias/flexibilizar-normativa-socio-ambiental-no-es-la-respuesta-para-ser-un-pais-competitivo/>.

34 Convoca (02/08/15). Los S/. 30 millones que no cobró el gobierno en multas mineras. Disponible en: <http://convoca.pe/investigaciones/los-s-30-millones-que-no-cobro-el-gobierno-en-multas-mineras>.

35 Convoca (27/10/15). Los millones perdonados a las petroleras. Disponible en: <http://convoca.pe/investigaciones/los-millones-perdonados-las-petroleras>.

36 Diario La República (18/04/17). Osinergmin archiva el caso contra Petroperú por derrames en el Oleoducto. Disponible en: <http://larepublica.pe/impresa/economia/866501-osinergmin-archiva-el-caso-contra-petroperu-por-derrames-en-el-oleoducto>.

37 Diario Gestión (04/01/17). MINAM: "Queremos que vuelva la facultad sancionadora del OEFA". Disponible en: <http://gestion.pe/politica/minam-queremos-que-vuelva-facultad-sancionadora-oefa-2178822>.

38 Ver: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/anuales/decimonoveno-informe-anual.pdf>.

El motivo de este cambio no fue otro que desde la vigencia de la Ley N° 30230 las infracciones y reincidencias en materia ambiental habían aumentado en vez de disminuir. El OEFA señaló<sup>39</sup> que las empresas del sector hidrocarburos, por ejemplo, pasaron de 24% de incumplimientos a un 76% con la Ley. Las empresas del sector pesca alcanzaron un pico de 76% de incumplimientos con la nueva ley cuando en el pasado solo registraron un 2%. Las mineras pasaron de 10% a 37% de incumplimiento. El Gobierno entendió que se tenía que hacer algo al respecto.

## Participación de los pueblos indígenas

Desde las organizaciones indígenas (lideradas por el Pacto de Unidad y la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana, AIDSESP) se realizaron una serie de acciones como la demanda ante el Tribunal Constitucional (TC) contra la Ley apoyadas por el Grupo de Trabajo de Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (GT de PPII CNDDHH). Esta demanda (expediente 0012-2015-PI/TC) respaldada por 5000 ciudadanos se sustentaba en la afectación de derechos humanos y colectivos de los pueblos indígenas a causa de los artículos 19 al 23 de la norma.

Este proceso<sup>40</sup> inició en el año 2015, (fueron muchas las audiencias a las que fueron citados los

pueblos indígenas)<sup>41</sup> y recién en 2017 se incluyeron las declaraciones del nueva presidenta del OEFA<sup>42</sup> en la Comisión de Pueblos Andinos Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, donde se señalan los problemas en la aplicación del artículo 19. Cabe resaltar que la audiencia pública del TC, en enero de 2017, fue un antecedente primordial para el proceso de derogación en el Congreso.

En paralelo, se requirió la participación de sociedad civil en el proceso administrativo sancionador<sup>43</sup> del OEFA contra Petroperú a causa de los derrames del Oleoducto Norperuano. En una de las audiencias, donde participó la Organización Regional de Pueblos Indígenas de la Amazonía Norte (ORPIAN-P<sup>44</sup>), se pudo constatar cómo la empresa se sustentaba precisamente en el art. 19 de la Ley N° 30230 para eludir su responsabilidad administrativa.

Asimismo, las organizaciones indígenas y campesinas (AIDSESP, CNA, ONAMIAP, ORPIAN-P, ORPIO, entre otros<sup>45</sup>), junto con instituciones de sociedad civil<sup>46</sup> utilizaron la vía judicial como un espacio estratégico. Dichas organizaciones iniciaron acciones de amparo y populares al DS N° 054-2013-PCM<sup>47</sup> y al DS N° 001-2015-EM<sup>48</sup>, así como en el caso de los derrames del Oleoducto Nor Peruano<sup>49</sup>.

39 Convoca (09/11/16). Oefa reconoce impacto nocivo de la ley del 'paquetazo ambiental'. Disponible en: <http://www.convoca.pe/agenda-propia/oefa-reconoce-impacto-nocivo-de-la-ley-del-paquetazo-ambiental>.

40 Ver: <https://goo.gl/aj2kZf>.

41 DAR (21/07/15). Pueblos indígenas exigen a Tribunal Constitucional responda demanda contra la Ley 30230. Disponible en: [http://www.dar.org.pe/noticias/np\\_210715\\_inconstitucionalidadley30230/](http://www.dar.org.pe/noticias/np_210715_inconstitucionalidadley30230/).

42 Ver Audiencia TC, enero 2017 (desde el 1:51:00): <http://bit.ly/2pgu1kE>.

43 Ver: <https://goo.gl/zRa9em>.

44 Ver: <http://www.aidesep.org.pe/orpian-demandara-a-petroperu-por-derrame-de-petroleo-en-chiriaco/>.

45 Confederación Nacional Agraria (CNA), Organización Nacional de Mujeres Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP), Organización Regional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Norte del Perú (ORPIAN-P), Organización Regional de Pueblos Indígenas de Oriente (ORPIO).

46 Organizaciones de la sociedad civil agrupadas alrededor del Grupo de Trabajo de Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH).

47 Ver: <https://goo.gl/gcHHWE>.

48 Ver: <http://sinia.minam.gob.pe/normas/aprueban-disposiciones-procedimientos-mineros-que-impulsen-proyectos>.

49 Acción Popular contra el DS N° 054-2013-EM, Aprueban disposiciones especiales para ejecución de procedimientos administrativos y agilizar las inversiones; Acción Popular contra el DS No 001-2015-EM, procedimientos mineros que impulsen proyectos de inversión afectando territorios indígenas; Acción Popular contra el DS N° 001-2015-EM, procedimientos mineros que impulsen proyectos de inversión afectando territorios indígenas; Acción de Amparo para la remediación ambiental de derrames de petróleo y mantenimiento integral del Oleoducto Norperuano. Caso San Pedro; entre otros.



Foto: Annie Morillo / DAR

De otro lado, junto con sociedad civil, los pueblos indígenas presentaron los casos de los derrames de 2016 ante la Relatora de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, Victoria Tauli Corpuz, quien señaló que existen “contradicciones entre las leyes que regulan las inversiones y las leyes de protección de los pueblos indígenas en Perú”<sup>50</sup>.

### Más presiones por debilitar la fiscalización ambiental

Mientras había una crítica amplia hacia la Ley N° 30230 y una lucha por devolver las facultades sancionadoras al OEFA, otros actores ya habían iniciado el camino para debilitar la fiscalización ambiental, buscando otros espacios para mermar la institucionalidad ambiental.

Unos a través del aporte por regulación<sup>51</sup> (APR) de OEFA y otros desde mucho antes. Por ejemplo, en abril de 2015, cuatro empresas mineras presentaron denuncias ante el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) para no pagar el APR que financia la fiscalización ambiental a cargo del OEFA.

Según el organismo, la fiscalización ambiental del país dependía en un 80% del APR y en el año 2015 estuvo en juego la ejecución de diversas actividades previstas en el sector minería: 730 supervisiones, implementación de 5 planes integrales de evaluación ambiental, 8 monitoreos participativos, entre otras. Frente a esta situación, es importante reconocer que finalmente el Poder Judicial emitió fallos que validaron la constitucionalidad del APR y la Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015 (Ley N° 30282).

50 DAR (04/05/16). Relatora de las Naciones Unidas: “Hay contradicciones entre las leyes que regulan las inversiones y las leyes de protección de los pueblos indígenas en Perú”. Disponible en: <https://goo.gl/sBo4zC>.

51 Diario Gestión (23/07/15). Poder Judicial declara infundada nueva demanda en contra de aporte que percibe el OEFA. Disponible en: <http://gestion.pe/economia/poder-judicial-declara-infundada-nueva-demanda-contra-aporte-que-percibe-oefa-2138137>.

De acuerdo a declaraciones<sup>52</sup> de la actual presidenta del OEFA, en el 2014, había una deuda pendiente de pago de alrededor de S/14 millones. Si se mantiene el monto en S/15 millones por año, lo que deben las empresas que hasta ahora no han pagado el APR podría ser un total de S/45 millones.

Por otro lado, una revisión<sup>53</sup> a los préstamos para política de desarrollo (DPL en inglés) entre el Perú y el Banco Mundial, se encontró que el Gobierno peruano reportó la promulgación de la Ley N° 30230 como un avance al cumplimiento de las condiciones previas para hacer efectivos los desembolsos de un DPL al país. Dichos requerimientos consistían en la eliminación de “normativas, procedimientos y tasas ilegales reguladas por organismos públicos en cualquier nivel de gobierno<sup>54</sup>”, lo que tuvo como consecuencia, un debilitamiento de la capacidad sancionadora del OEFA, esencia del art. 19 de la mencionada ley.

### Crónica de una derogatoria esperada

La demanda por derogar el cuestionado artículo no cesó desde sociedad civil. En setiembre de 2016, se presentó al Congreso de la República el Proyecto de Ley N° 269/2016-CR que tenía como objetivo su derogación. Finalmente, con la aprobación del Pleno de los proyectos de ley 269 y 657/2016-CR<sup>55</sup> se derogó el artículo 19 de la Ley N° 30230<sup>56</sup>.

A diferencia de lo aprobado en primera votación, el texto sustitutorio de los proyectos de ley aprobados<sup>57</sup> el 20 de abril, cuenta con una segunda disposición

complementaria transitoria. Dicha incorporación mantiene, excepcionalmente, la vigencia de acciones correctivas por tres años a micros y pequeñas empresas bajo las competencias del OEFA, de acuerdo al art. 19 de la citada ley. Eso sí, no se incluyen actividades extractivas.

Después casi dos años y nueve meses, se puso fin a este artículo. Pero, esto es el primer paso, ahora toca que el Ejecutivo promulgue la norma, de no tener observaciones (tiene 30 días desde la aprobación del pleno para decidir). Lo cierto, es que los impactos de dicha norma ya ocurrieron y los efectos de la derogación no son retroactivos.

El OEFA ha generado una serie de normas durante la vigencia del artículo 19 de la Ley N° 30230<sup>58</sup>. Por ejemplo: el Plan de Supervisión Ambiental 2015 (parte del Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental, PLANEFA), el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador, el Reglamento de Supervisión<sup>59</sup>, normas para la aplicación de las medidas correctivas, entre otras.

¿Qué sucederá con estas normas elaboradas en el marco del artículo 19 de la Ley N° 30230? Obligatoriamente, tienen que ser sean cambiadas y tomar en cuenta la restitución de la potestad sancionadora del OEFA.

Para no repetir errores del pasado, debemos pasar de priorizar medidas correctivas a tener una visión integral en donde la sanción se aplique adecuadamente y no permita la impunidad. Será un buen paso del actual

52 Semana Económica (05/05/17). OEFA: La fiscalización que retoma tras el “paquetazo ambiental”. Disponible en: <https://goo.gl/DqBxMH>.

53 Financiamiento de apoyo para políticas de desarrollo del Banco Mundial y cambio climático: ¿El Banco está otorgando los incentivos correctos para el desarrollo bajo en carbono en el Perú? Heike Mainhardt. Lima: DAR - BIC, 2016. 30 pp. Disponible en: <http://www.dar.org.pe/wp-content/uploads/2017/01/009361-Ejecutivo-WB-DPF-ESP01.pdf>.

54 DAR (26/01/17). Nuevo estudio revela: El Banco Mundial patrocinó el primer paquetazo ambiental y el subsidio pagado a Odebrecht en el Gasoducto del Sur. Disponible en: <https://goo.gl/hjShpN>.

55 Ver: <https://goo.gl/9c963C>.

56 Ver: <http://www.elperuano.com.pe/NormasElperuano/2014/07/12/1109885-2.html>.

57 Ver: [http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Texto\\_Sustitutorio/Proyectos\\_de\\_Ley/TS0026920170420..pdf](http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Texto_Sustitutorio/Proyectos_de_Ley/TS0026920170420..pdf).

58 Ver: <https://www.oefa.gob.pe/publicaciones/infografia-del-articulo-19-de-la-ley-30230>.

59 Ver: <http://www.oefa.gob.pe/wp-content/uploads/2017/02/RES-005-2017-OEFA-CD-ELPERUANO.pdf>.



Foto: DAR

Gobierno no observar la autógrafa de Ley y aplicar adecuadamente la legislación ambiental<sup>60</sup> de cara a una visión de sostenibilidad que no pondere lo económico sobre lo socio-ambiental.

Queda responder ¿quién devuelve al Perú y a los ciudadanos, a los pueblos indígenas, los tres años de impunidad por la aprobación de una norma pensada solo en promover inversiones sin sostenibilidad ambiental? ¿El Ejecutivo y el MEF seguirán promoviendo políticas de flexibilización ambiental? ¿Quién se hará cargo de los impactos a la salud de los pueblos contaminados? Esto sigue pendiente y solo la derogatoria del artículo 19 no resolverá. ■



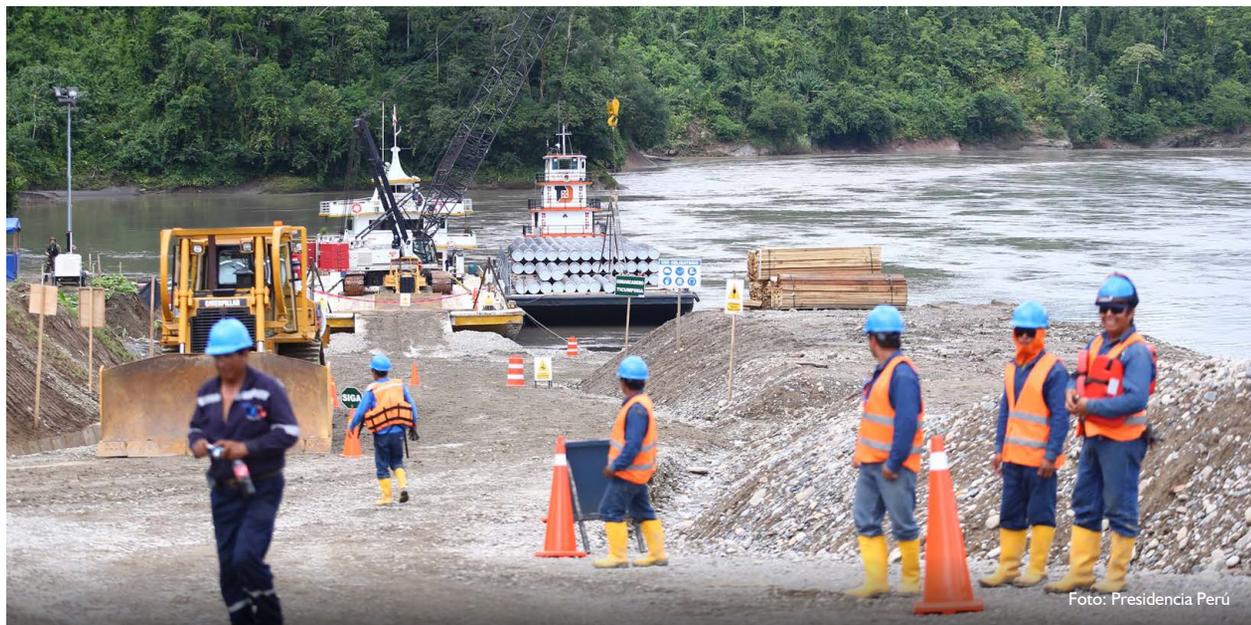
Foto: Diego Saavedra - Mario Zúñiga / DAR

60 Semana Económica (05/05/17). OEFA: La fiscalización que retoma tras el "paquetazo ambiental". Disponible en: <https://goo.gl/DqBxMH>.

# Transparencia: Candado anticorrupción que previene conflictos socio-ambientales

Aída Gamboa Balbín

Programa de Gestión Socio-Ambiental e Inversiones



El papel de la transparencia en el contexto internacional se pone en relieve ante las revelaciones del caso Lava Jato, el caso más grande de corrupción en Brasil y con implicancias en 12 países de América Latina, el Caribe y África, entre ellos Perú. En ese sentido, cabe preguntarnos ¿cómo pudimos evitarlo?

Los vacíos legales de las asociaciones público-privadas (APP) en nuestro país permitieron pasar por alto el control gubernamental y ciudadano. Diversos proyectos y obras públicas (algunos bajo este modelo, como el Gasoducto Sur Peruano – GSP o la carretera Interoceánica) favorecieron las arcas de empresas como Odebrecht a través de licitaciones, contratos, adendas y sobrevaloración de costos, perjudicando el erario nacional. Por ello, es importante que como ciudadanos estemos alerta en la labor que realiza Proinversión en la promoción de APP y en sus procesos de licitación (antes, durante y después).

Sobre todo, en un contexto de un marco legal en donde prima la flexibilización de estándares socio-ambientales, con procesos débiles en participación ciudadana y transparencia. Cabe señalar, que uno de los últimos capítulos en la historia del llamado “paquetazo ambiental” terminó con la derogación en el Congreso de la República

del artículo 19 de la Ley N° 30230 (aún queda pendiente su publicación en el diario El Peruano), cuyo debate realzó la importancia de la transparencia en la gestión ambiental para acceder de manera sistematizada a las multas, sanciones, acciones de supervisión y fiscalización ambiental.

Mientras tanto, en el ámbito internacional, sociedad civil demanda se incremente el debate de la transparencia ambiental en las actividades extractivas en espacios internacionales, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Esto con el objetivo de que los gobiernos de América Latina y el Caribe implementen y/o apliquen efectivamente sus políticas de transparencia y anticorrupción.

## Paquetazos y decretazos

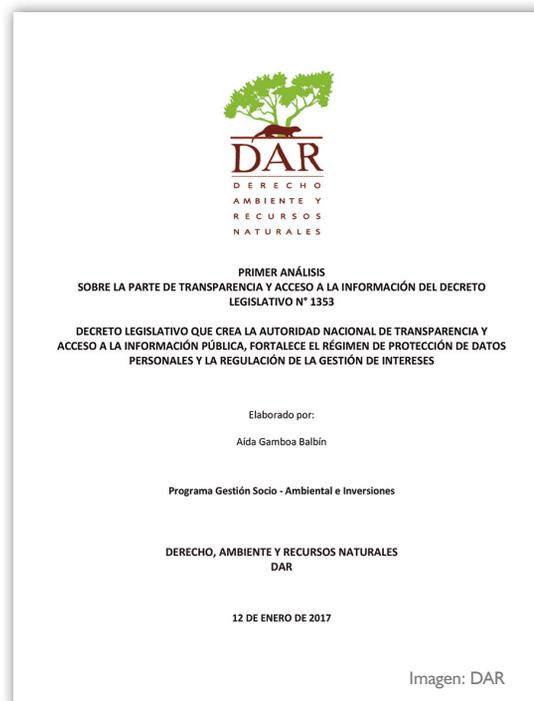
Desde 2013 los gobiernos de turno han normado a favor de simplificación administrativa: eliminar trámites para agilizar proyectos y reducir procesos burocráticos para tener un mayor crecimiento económico, sin tomar en cuenta el aspecto socio-ambiental. Este fue el caso de la Ley N° 30230 que limitó la facultad sancionadora del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), cuyas repercusiones ambientales, económicas y

sociales fueron reconocidas por los propios funcionarios de la institución<sup>1</sup>. Sin embargo, este enfoque para agilizar las inversiones, parece no habernos favorecido económicamente. Desde 2011, el Perú se mantiene en la posición 67 del ranking Doing Business que mide la facilidad para hacer negocios.

En la actualidad, se han priorizado 144 proyectos en el marco de la aprobación de la Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción. A eso se suman los 16 proyectos que ProInversión para este año, en los sectores minería, energía, transportes y telecomunicaciones, y a los que todos debemos estar vigilando.

Ahora, a través de los 112 decretos legislativos que dio el Ejecutivo al inicio del año, el Ejecutivo nuevamente plantea nuevo sistema de inversión pública, infraestructura, saneamiento, simplificación administrativa, entre otros. Con estas normas, el Gobierno espera un crecimiento del 4.8% del PBI para este año, pero según Focus Economics solo alcanzaremos el 4.2%. En esta tercera fase de flexibilización, algunos sacrificados habrían sido la transparencia y la Contraloría General de la República (en sus funciones de control a licitaciones de obras y proyectos).

Del análisis realizado por Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), el DL N° 1353 que crea la Autoridad Nacional para la Transparencia y el Acceso a la Información, restringiría el acceso a información de los ciudadanos. Establece que se elaboren lineamientos para clasificar información como reservada, secreta o confidencial (aprobados por el Consejo de Ministros). Pero estos criterios ya están estipulados en la Constitución, la Ley de Transparencia y su Reglamento. En ese sentido, alerta que procesos como la licitación de obras o estudios de impacto ambiental (EIA) podrían ingresar en alguna de estas clasificaciones.



El DL N° 1353 también modifica la propia ley de transparencia en sus artículos 11 y 13 al cambiar de 7 a 10 días hábiles las respuestas de solicitudes, e indicar que ahora las entidades pueden responder una solicitud de información en el plazo que los funcionarios consideren apropiado. De 2013 a 2016, el monitoreo de DAR evidencia que las instituciones públicas del sector minero-energético progresaron en el cumplimiento del plazo exigido por Ley, logrando la mayoría responder dentro de 7 días útiles<sup>2</sup>.

Por otro lado, el DL N° 1250, en su Primera Disposición Complementaria Final y el DL N° 1251, artículo 16, inciso 5, debilitan el papel de la Contraloría en obras y APPs a nivel nacional, regional y local. Estas normas señalan que la Contraloría emitirá un informe previo no vinculante antes de la aprobación de un contrato, el cual solo podrá versar sobre aquellos aspectos que comprometan la capacidad financiera del Estado.

1 Diario Gestión (04/01/17). MINAM: "Queremos que vuelva la facultad sancionadora del OEFA". Disponible en: <http://gestion.pe/politica/minam-queremos-que-vuelva-facultad-sancionadora-oefta-2178822>.  
2 Ver: [http://www.dar.org.pe/archivos/docs/analisis1\\_dl1353\\_vf.pdf](http://www.dar.org.pe/archivos/docs/analisis1_dl1353_vf.pdf).

Los hechos de corrupción del cual somos testigos hace necesario fortalecer a la Contraloría durante todo el proceso de licitación para asegurar la prevención, control y supervisión del manejo de los recursos y bienes públicos, bajo criterios técnicos. Por ello, recomendamos que los informes de Contraloría (de oficio o por denuncias de terceros) deben ser socializados y accesibles vía web, así como difundidos a las poblaciones potencialmente impactadas por las APP.

## Transparencia en el Gasoducto

El GSP, obra emblemática del cual dependía el futuro energético del país, terminó en medio del huracán Odebrecht. Hasta enero de este año los recursos de los peruanos estuvieron comprometidos para financiar la construcción del GSP, a través del alza del 1% en los recibos de luz desde enero 2015, subsidio promovido por préstamos para políticas de desarrollo por el Banco Mundial al Estado peruano<sup>3</sup>.

Con la culminación del contrato en febrero la obra fue paralizada. Las últimas acciones del Gobierno datan de abril de este año cuando Estudios Técnicos SAS se convirtió en el administrador temporal de los bienes del GSP hasta la nueva licitación, la cual se espera para finales de este año.

Pero poco se sabe sobre el accionar en materia de gobernanza de este proyecto. Es por ello que DAR revisó los mecanismos de transparencia en el proceso de otorgamiento de derechos del GSP realizado por Proinversión entre los años 2013 y 2014, y encontró varias falencias.

**La falta de publicidad** sobre la planificación del proyecto, las decisiones y perfiles de los funcionarios del comité encargado del proceso de licitación fueron grandes ausencias. Esto es necesario para evitar conflictos de intereses. Este hallazgo guarda relación

con el levantamiento del secreto de las comunicaciones a exfuncionarios del Comité Pro Seguridad Energética de Proinversión que condujeron la licitación del GSP, realizado en abril pasado.

De igual modo, los criterios de evaluación de los postores a una licitación no fueron accesibles al público vía página web de la entidad competente (Proinversión). Sucedió lo mismo con la documentación generada por los demás sectores involucrados y opiniones que se solicitaron durante el proceso. Por lo que es necesario que esto se difunda de manera actualizada en la web de la entidad.

También deben difundirse con mayor prontitud las auditorías que realice la Contraloría en su portal web. Recordemos que esta institución observó 5 aspectos del proceso de licitación del GSP que pudieron dar luces de irregularidades en el proyecto e indagar potenciales casos de corrupción<sup>4</sup>.

A la mejora de la publicidad debe agregarse la implementación de mecanismos **de participación de sociedad civil y pueblos indígenas** en los procesos de licitación, que también sirvan para la rendición de cuentas del proceso. Así, las poblaciones afectadas se convierten en coparticipes del Estado, reduciéndose la desconfianza de la población sobre los proyectos de inversión.

## Transparencia ambiental

Muchos de los bancos para el desarrollo e instituciones financieras internacionales (IFIS) que han invertido grandes megaproyectos y políticas envueltos en casos de corrupción, también lo han hecho en iniciativas multipartíopes que promueven la gobernanza y la transparencia. La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, en inglés) y la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) son algunas de ellas. También sucede a través del financiamiento de investigaciones, consultorías o el apoyo a países específicos, como el caso

3 Ver: <http://www.dar.org.pe/wp-content/uploads/2017/01/009361-Ejecutivo-WB-DPF-ESP01.pdf>.

4 La Contraloría General de la República, en agosto de 2015, presentó un informe con 5 observaciones en el proceso de promoción del Gasoducto. Ver: <http://bit.ly/2oNwwCN>.

del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia Ambiental en América Latina y el Caribe (Principio 10).

Estos espacios también pueden ser canales de incidencia hacia los gobiernos para evidenciar las afectaciones que ocurren en sus territorios y hacia sus poblaciones. Incluso las demandas de las poblaciones locales y de la sociedad civil en América Latina y el Caribe como la transparencia socio-ambiental.

El conocimiento público de información clave sobre la evaluación y fiscalización ambiental, así como los pagos ambientales, puede evitar impunidad de las empresas frente a las infracciones ambientales. Mientras mayor transparencia y acceso a la información haya, mayor respecto a otros derechos fundamentales habrá y será posible proteger los territorios así como el medio ambiente. Para evitar que se produzca cualquier irregularidad o acto de corrupción en los procesos de evaluación y fiscalización de los EIA, urge incorporar candados anticorrupción y así la población puede hacerle seguimiento.

Los organismos internacionales de derechos humanos pueden ser importantes en este proceso. A través del mecanismo de audiencias públicas y temáticas de la CIDH se puede presentar casos de vulneración al derecho de acceso a la información y a la transparencia en contextos de explotación de los recursos naturales.

Las audiencias se convierten en una oportunidad para incidir en gobiernos e iniciativas internacionales. Con ello se puede evidenciar que la falta de transparencia y acceso a la información, transgrede otros derechos como a la salud, al medio ambiente sano, a la consulta previa, a la participación, la rendición de cuentas, la vigilancia, entre otros.

## ¿Qué hacer?

Frente a lo que se ha expuesto sociedad civil de América Latina y el Caribe viene discutiendo las principales propuestas que permitirían generar un cambio en las inversiones y fomenten sostenibilidad socio-ambiental. Estas son:

- 1) Transparencia y acceso a la información en todo el ciclo del proyecto, desde la planificación de una licitación hasta su aprobación y fiscalización.
- 2) Fortalecer a los organismos de control gubernamental en sus labores de prevención, control y supervisión en los procesos de licitación de los megaproyectos.
- 3) Inversiones con procesos participativos que permitan a la población influir en la toma de decisiones en las licitaciones públicas, contratos y procesos de evaluación de los EIA.
- 4) Publicación oportuna y actualizada de todos los documentos de los expedientes administrativos del proceso de evaluación de los EIA por las autoridades competentes.
- 5) Incorporar la difusión de información socio-ambiental sistematizada (multas, impactos, sanciones, cumplimiento de empresas de compromisos ambientales, etc.) dentro de las iniciativas internacionales como EITI, AGA y Principio 10.
- 6) Participación de la CIDH en espacios como el EITI, AGA y Principio 10, para que incidan en el cumplimiento de los gobiernos de los derechos y de la transparencia en los procesos de licitación pública y evaluación ambiental de megaproyectos.
- 7) Participación de pueblos indígenas en espacios internacionales como el EITI, AGA y Principio 10 para fortalecer la labor de vigilancia, autogobierno, protección de territorios y derechos indígenas.
- 8) Promover el enfoque de género dentro de las iniciativas internacionales y nacionales de transparencia, como incluir una visión diferenciada sobre el rol que realizarán los defensores y las defensoras de derechos humanos y dotar de mecanismos de participación eficaz para las mujeres en los procesos nacionales para el desarrollo de megaproyectos. ■

## PRONUNCIAMIENTO

### SOCIEDAD CIVIL DE LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE EXIGE TRANSPARENCIA SOCIO-AMBIENTAL EN LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

Somos representantes de organizaciones de sociedad civil trabajando en Colombia, Guatemala, Honduras, México, Perú y República Dominicana, reunidos del 06 al 10 de marzo, en el marco del XIII Foro Latinoamericano sobre las Industrias Extractivas de la Red Latinoamericana sobre Industrias Extractivas (RLIE) y de la reunión del Consejo Internacional de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), en la ciudad de Bogotá, Colombia.

Como integrantes del EITI –espacio internacional conformado por gobiernos, empresas y sociedad civil de 51 países, que busca transparentar información sobre la industria extractiva (minería, petróleo y gas) en toda la cadena de valor–, creemos que esta iniciativa es una oportunidad para promover la más amplia transparencia en dicho sector.

Si bien diversos países miembros vienen implementando el nuevo estándar EITI, con diferente grado de avance, no se puede ni debe invisibilizarse la demanda local, regional y global de la sociedad civil y poblaciones que viven en los ámbitos donde se realizan actividades extractivas: **MAYOR TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN SOCIO-AMBIENTAL EN TODOS LOS PROCESOS VINCULADOS A ESTA INDUSTRIA.** En este sentido, las organizaciones y actores sociales involucrados en esta Iniciativa están llamando a que los procesos EITI nacionales incluyan compromisos concretos para incluir la divulgación de este tipo de información.

Nuestros países atraviesan un nuevo contexto político y económico marcado por la caída de los precios internacionales de las materias primas y la disminución de las inversiones. Los gobiernos han respondido flexibilizando los estándares socio-ambientales, criminalizando la protesta ciudadana, retrocediendo en los niveles de transparencia y rendición de cuentas, disminuyendo el derecho ciudadano de libre acceso a la información y otorgando privilegios fiscales. Además, estamos viviendo gran conflictividad social en el sector extractivo y graves hechos de corrupción que involucran a empresas privadas, altos funcionarios y expresidentes en Latinoamérica y en el Caribe.

Por ello, como representantes de la sociedad civil en los grupos multipartícipes de nuestros países, observadores y participantes en los procesos EITI, suscribimos el presente pronunciamiento y demandamos que nuestros gobiernos incorporen la transparencia socio-ambiental dentro de los procesos nacionales. Creemos que la inclusión de esta información en los reportes nacionales EITI, será un aporte que contribuirá con la disminución de los conflictos sociales, una mejor gobernanza de los recursos naturales y la promoción de los derechos humanos.

Bogotá, 7 de marzo de 2017.

**FIRMAN:**

1. Foro Nacional por Colombia - Representante sociedad civil de Comisión EITI Colombia
2. Transparencia por Colombia - Representante sociedad civil de Comisión EITI Colombia
3. Acción Ciudadana - Representante sociedad civil de Comisión EITI Guatemala
4. Guatecívica - Representante sociedad civil de Comisión EITI Guatemala
5. Cáritas Honduras - Representante sociedad civil de Comisión EITI Honduras
6. Fundación Democracia sin Fronteras (FDsF) - Representante sociedad civil de Comisión EITI Honduras
7. Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo (FOSDEH) - Representante sociedad civil de Comisión EITI Honduras
8. PODER - Representante sociedad civil de Comisión EITI México
9. Grupo Propuesta Ciudadana - Representante sociedad civil de Comisión EITI Perú
10. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) - Representante sociedad civil de Comisión EITI Perú
11. Fundar, Centro de Análisis e Investigación y Red Latinoamericana sobre Industrias Extractivas - Integrante Grupo Amplio de Sociedad Civil en EITI México
12. Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Santo Domingo - Representante sociedad civil de Comisión EITI República Dominicana
13. Fundación Guayacán de Energía y Medio Ambiente (GEMA) - Representante sociedad civil de Comisión EITI República Dominicana
14. Articulación Nacional Campesina - Representante sociedad civil de Comisión EITI República Dominicana
15. Policy Forum Guyana (PFG) - Representante sociedad civil de Comisión EITI Guyana

**APOYAN:**

1. Asociación Ambiente y Sociedad (AAS) - Colombia
2. Asociación Amigos de Parques Nacionales - Argentina
3. Asociación Arariwa - Perú
4. Asociación Civil Centro de Cultura Popular Labor - Perú
5. Asociación Intercultural Bari Wesna - Perú
6. Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP) - Perú
7. Centro para el Desarrollo del Indígena Amazónico (CEDIA) - Perú
8. Colaboratório de Desenvolvimento e Participação da Universidade de São Paulo - Brasil
9. Comisión de Derechos Humanos (COMISEDH) - Perú
10. CONTROLATUGOBIERNO, A. C. - México
11. Costa Rica Íntegra - Costa Rica
12. Cultura Ecológica - México
13. DESCO Sur - Perú
14. Environmental Investigation Agency (EIA) / Agencia de Investigación Ambiental
15. Espacio Nacional para la Transparencia de la Industria Extractiva (ENTRE) - República Dominicana
16. Federación Regional de Mujeres Indígenas de Ayacucho (FEREMIA) - Perú
17. Foro Ecológico - Perú
18. Fundación Ciudadanía y Desarrollo (FCD) - Ecuador
19. Fundación para el Desarrollo Sustentable - México
20. GESOC, Gestión Social y Cooperación A.C. - México
21. INDYTA - El Salvador
22. Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible (IDLADS) - Perú
23. Instituto de Prensa y Libertad de Expresión (IPLEX) - Costa Rica
24. Movimento pela Moralidade Pública e Cidadania - ONG Moral - Brasil
25. Plataforma Internacional contra la Impunidad - Guatemala
26. Red Peruana por una Globalización con Equidad (RedGE) - Perú
27. Servicios en Comunicación Intercultural (Servindi) - Perú
28. Sonora Ciudadana AC - México

# Aguas residuales: Utilización urgente y regulación necesaria

Doménica Villena Delgado

Programa de Gestión Socio-Ambiental e Inversiones

Hoy en día, todos sin excepción, hemos interiorizado la idea de que el agua es vida. Pero recién en las últimas décadas empezamos a tomar conciencia de su escasez y riesgo de disminución global. A raíz de ello se están concertando políticas globales para revertir este proceso y poder asegurar el recurso hídrico para las futuras generaciones.

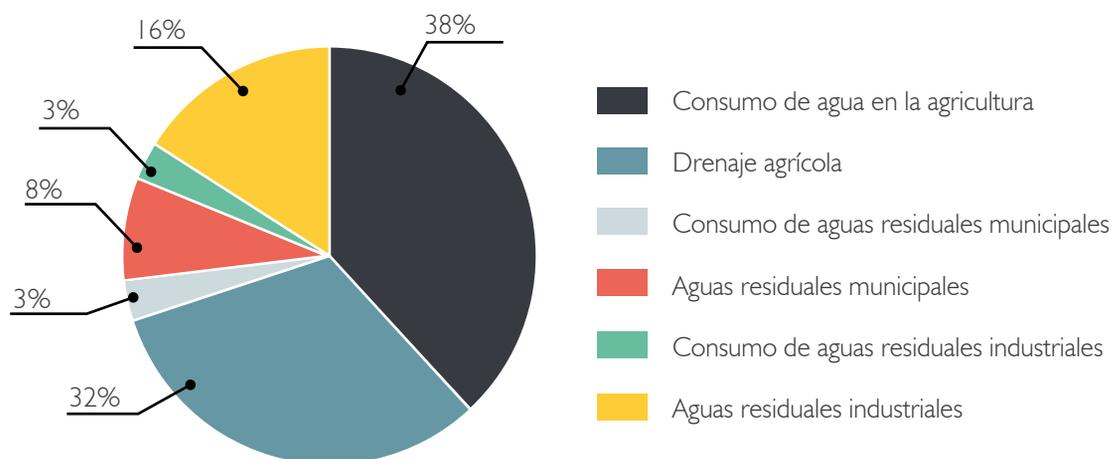
La Organización de las Naciones Unidas (ONU) plantea promover la utilización eficiente de las aguas residuales industriales y domésticas. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) está desarrollando políticas para la gobernanza del agua<sup>1</sup> formulando principios rectores para la misma<sup>2</sup>.

De conformidad con la base de datos de AQUASTAT<sup>3</sup> de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), obtenidos hasta el

año 2010: el 97.5% del agua total existente en el planeta es salada, y el 2.5% restante, agua dulce. Asimismo, se calcula que cada año se extraen en el mundo unos 3928 km<sup>3</sup> de agua dulce; y se estima que el 38% de dicha agua se consume en la agricultura, el 32% en drenaje agrícola y el 16% corresponden a las aguas residuales en forma de efluentes industriales.

Como dato adicional, se proyecta que la demanda mundial de agua para la producción industrial aumente un 400% entre los años 2000 y 2050, mucho más que en cualquier otro sector.<sup>4</sup> Por su parte, la OCDE a través del Informe *Evaluaciones del desempeño ambiental Perú* precisa que las causas principales de deterioro de la calidad del agua son la falta de tratamiento de las aguas servidas, la contaminación industrial y minera, y el uso de agroquímicos.

Figura N° 1. Destino de las extracciones mundiales de agua dulce: Consumo y producción de aguas residuales por sector industrial de uso de agua



Fuente: Base de datos de AQUASTAT de la FAO.

Ver: <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/data/query/index.html?lang=es>.

1 OCDE: Gobernanza para el Agua para Ciudades Futuras. Disponible en: <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/gobernanza-agua-ciudades-nota.pdf>.

2 OCDE: Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/OECD-Principles-Water-spanish.pdf>.

3 Ver: <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/data/query/index.html?lang=es>.

4 ONU: Informe de las Naciones Unidas sobre los recursos hídricos en el mundo 2015. Agua para un mundo sostenible. Ver resumen ejecutivo: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002322/232272s.pdf>.

Pese al “panorama gris”, surge la propuesta de considerar a las aguas residuales, industriales y agrícolas<sup>5</sup>, como un recurso valioso frente a la escasez de agua. Bajo esa perspectiva, la ONU, a través del Informe Mundial sobre Desarrollo de los Recursos Hídricos 2017<sup>6</sup>, plantea la gestión óptima del agua, considerando las diversas etapas de su ciclo: captación de agua dulce, distribución, uso, recolección, el tratamiento, *reutilización de aguas residuales y regreso al medio ambiente*.

Dicho enfoque cambia el paradigma de la gestión de aguas residuales de “*tratamiento y eliminación*” a “*reutilización, reciclado y recuperación del recurso*”, permitiendo que las aguas residuales cobren importancia como fuente de agua alternativa y fiable. Un ejemplo puesto en práctica, es la reinyección de las aguas salinizadas al proceso productivo efectuadas por la industria de hidrocarburos.

Este nuevo paradigma, hace que sea un imperativo para los Estados afrontar la problemática del agua residual desde un punto de vista proactivo. Es decir, las considera parte de la solución a los desafíos que enfrentan las sociedades, tales como la sostenibilidad del abastecimiento de agua, el desarrollo económico sostenible, la sustentabilidad ambiental, entre otros.

En ese camino, es necesario determinar como prioridad el diseño de políticas públicas y mecanismos para promover la gestión de las aguas residuales, a través de reformas sectoriales. Un primer paso es la creación de marcos normativos claros, continuados por un instrumento de planificación de largo plazo.

Otro actor importante que coadyuva a la adecuada implementación de estas políticas es el sector industrial, con potenciales oportunidades para reutilizar el agua y recuperar los subproductos útiles. El punto de partida puede ser la creación de incentivos estatales que promuevan buenas prácticas empresariales alineadas, específicamente, a la reutilización y reciclado de las aguas residuales para recuperar la calidad del recurso hídrico.

En concordancia con lo advertido, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) propone que el tratamiento de aguas residuales requiere mejorar su posicionamiento en la agenda social. Debe explorarse formas innovadoras de financiamiento, ya sea mediante alianzas con el sector industrial –potenciando la participación privada en un rol más estratégico, desde la transferencia de tecnologías y conocimiento– hasta la ejecución de contratos mejor concebidos de gestión o de concesión.<sup>7</sup>

La confluencia de actores permite, encaminar a los Estados en el cumplimiento de la meta 6.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>8</sup> que propone mejorar la calidad de agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y reutilización sin riesgos a nivel mundial. Cabe preguntar **¿cuáles son las propuestas y acciones que se están haciendo para lograr este objetivo?** Esto es un tema de suma importancia para nuestro país. ■

5 Aguas residuales industriales: Son aquellas originadas como consecuencia del desarrollo de un proceso productivo, incluyéndose a las provenientes de la actividad minera, agrícola, energética, agroindustrial.

6 ONU: Informe Mundial sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2017. Aguas residuales: el recurso desaprovechado. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002476/247647S.pdf>.

7 Banco de Desarrollo de América Latina: El tratamiento de aguas residuales bajo un enfoque de economía circular.

Disponible en: <https://www.caf.com/es/conocimiento/blog/blog/2017/el-tratamiento-de-aguas-residuales-bajo-un-enfoque-de-economia-circular/>.

8 ONU: Agenda 2030 y los objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en: <https://goo.gl/a2Hzqy>.

# Sostenibilidad para la Vigilancia Indígena

Diandra Torres Monge

Oficina Descentralizada de Loreto



Son innumerables las estrategias que la población indígena de la Amazonía peruana ha desarrollado para defender sus derechos. Derechos que deberían ser transversales para todos los peruanos y que el Estado no termina por garantizar. Pero una debilidad o limitación que enfrentan día a día las comunidades nativas para poder defender sus derechos colectivos, es la disponibilidad de los recursos financieros.

Recursos que son finitos o limitados, que al no poder atender la envergadura o magnitud de las amenazas; terminan, en su mayoría, asumiendo externalidades negativas derivadas de la amenaza socio-ambiental-territorial (contaminación, problemas de salud, fragmentación de tierras y territorio, etc.).

En el marco del proyecto *Fortaleciendo la Vigilancia Indígena*, impulsado por Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) gracias al apoyo de la Unión Europea, se incorporó el diseño e implementación de un *Mecanismo de Ayuda Financiera*. Consiste en brindar a las comunidades nativas, a través de sus propias organizaciones, los recursos económicos para acciones específicas de vigilancia indígena. Este mecanismo involucró a tres organizaciones indígenas

(OOII) de los departamentos de Cusco, Junín, y Ucayali, y a una federación de Loreto.

Este mecanismo estuvo orientado a atender a las comunidades indígenas en situaciones como i) Salvaguardar los derechos de los pueblos indígenas (territorio, recursos naturales, participación y consulta, etc.), ii) Prevenir conflictos y iii) Mejorar la articulación con las instituciones del Estado. La mayor cantidad de solicitudes atendidas estuvieron relacionadas con derechos indígenas, lo cual indica que es la mayor amenaza para las comunidades.

Si bien este modelo fue concebido con el objetivo de atender situaciones imprevistas de las comunidades nativas en las actividades de la vigilancia indígena. Su práctica propició el acercamiento e involucramiento de las comunidades con sus bases, fortaleciendo la confianza mutua entre las organizaciones y la federación, así como la transparencia y difusión entre ellas.

Un mecanismo de esta naturaleza permite además desarrollar nuevos procesos administrativos y organizacionales, a partir de la propia experiencia y la retroalimentación de los propios actores. Este es un primer gran paso para orientar pautas en el diseño de un mecanismo mucho más ambicioso de sostenibilidad financiera, que favorezca a las OOII en el acceso a fondos, y de esta manera atender las múltiples actividades y situaciones de emergencia de la vigilancia indígena en conjunto con las comunidades.

Quizás uno de los principales factores para que la gestión de cualquier mecanismo de esta naturaleza sea sostenible es reconocer que no todas las comunidades indígenas y sus formas organizativas están en un mismo nivel organizacional. Se debe trabajar en fortalecerlas para que cuenten con una sólida estructura organizacional (roles y funciones definidas), con miembros capacitados, con equipo técnico-administrativo, e instrumentos de gestión internos que orienten sus propios procesos. No es tarea sencilla entendiendo las carencias propias de la desigualdad e inequidad en la que se desarrollan, pero aseguramos que van por buen camino. ■

# Aportes para actualizar y articular los procedimientos agropecuarios para evitar deforestación de bosques primarios

Claudia Zúñiga Carrillo

Programa Ecosistemas y Derechos

Si bien están normados los procedimientos para el desarrollo de actividades agropecuarias en tierras del Estado con bosques. Aún el Estado ni los actores implicados en estas actividades conocen de la implementación conjunta de dichas normas.

El propio desorden normativo –y a veces contradictorio– abre la puerta para la deforestación de bosques, siendo el punto débil para la lucha contra el cambio climático y sus compromisos internacionales.

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) analizó cinco procedimientos vinculados al desarrollo de actividades agropecuarias en tierras del Estado con bosques (sus cuellos de botella, contradicciones y desconexión con otros procedimientos).

Los hallazgos llamaron la atención del Estado a través de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), lográndose un espacio de coordinación con las diferentes instituciones nacionales y regionales vinculadas<sup>1</sup>, en donde se plantearon algunos retos inmediatos y de mediano plazo. La publicación *Trámites que impactan en los Bosques*<sup>2</sup> recoge estos acuerdos, compartimos los más relevantes:

## Procedimiento I: Evaluación de levantamiento de suelos de competencia del MINAGRI

### En el corto plazo:

- Adecuar el Reglamento de Clasificación de Tierras (RCT), conforme a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (LFFS) N° 29763 y su Reglamento, tomando en cuenta que el objetivo de este procedimiento y de la autoridad encargada de aplicarlos es velar por el uso sostenible de los suelos. Esta adaptación deberá precisar:
  - Que los criterios del RCT no serán los únicos a tomar en cuenta para definir el uso de las tierras,



Foto: Angela Marie

sino que requiere de una evaluación por parte del SERFOR –autorización de cambio de uso en tierras de dominio público. Además que será el SERFOR quién evalúe los criterios ecosistémicos para no poner en riesgo ecosistemas frágiles y/o hábitats críticos, los cuales según los artículos N° 130 y N° 131 del Reglamento de Gestión Forestal, deben reconocerse y conservarse.

- La exclusión de la reclasificación de tierras. En la actualidad se permite cambiar la capacidad de uso mayor de las tierras, con la aplicación de tecnologías; afectándose así parte del patrimonio forestal (tierras de capacidad de uso mayor forestal y para protección), las cuales deben conservarse, de acuerdo a la LFFS.
- Hacer esfuerzos para difundir este procedimiento y facilitar su implementación:
  - Convenios entre MINAGRI (Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios, DGAAA) y los GORES, de tal manera se promueva la capacitación

1 En diciembre de 2016, la PCM convocó a la reunión de trabajo: "Procedimientos para el desarrollo de emprendimientos agropecuarios en tierras del Estado con bosques: Hallazgos y próximos pasos para su mejora" con participación de la Contraloría General de la República, el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), el Ministerio del Ambiente (MINAM), el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) y los gobiernos regionales (GORES) de Loreto, Ucayali, Madre de Dios, San Martín y Amazonas.

2 "Trámites que impactan en los Bosques. Procedimientos agropecuarios en tierras de dominio público con bosques y cómo reducir sus impactos". Lima: DAR, 2017. 58 pp. Disponible en: <https://goo.gl/8TxkL2>.

de profesionales en las diferentes regiones amazónicas sobre levantamiento de suelos, y así sean parte del registro de especialistas en suelos. Además de brindar algunas para el registro, como la extensión del plazo de vigencia del registro (a 4 años).

- Preparación y acreditación de más laboratorios descentralizados con las capacidades para realizar análisis de suelos, a través de la capacitación y alianzas.
- Diálogo, coordinación y capacitación continua entre los GORES y la DGAAA para la implementación correcta del procedimiento, buscando en un futuro cercano la transferencia de esta función a los GORES, así como una mejor implementación del procedimiento y acercamiento del Estado a los usuarios.

#### En el mediano-largo plazo:

- El Estado, a través del MINAGRI, debe buscar mecanismos prácticos e información confiable a escala adecuada que permita la identificación de tierras para el desarrollo de actividades agropecuarias, donde se contemplen criterios de suelos y de ecosistemas (información validada por la DGAAA, SERFOR, GORES) y esté disponible vía plataformas virtuales como la Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) de instituciones como la DGAAA, el SERFOR y GORES. De esta manera se evitan los inconvenientes con los laboratorios, escaso número de especialistas

en suelos, incluso las dificultades relacionadas a la centralización del procedimiento.

#### Procedimiento 2: Autorización de cambio de uso en tierras de dominio público

##### En el corto plazo:

- El MINAM y SERFOR deben definir las direcciones que intervienen en el procedimiento. SERFOR debe aprobar los lineamientos para realizar el estudio técnico para el cambio de uso actual de la tierra; asimismo debe incluir este procedimiento en su TUPA.
- Una vez definido el procedimiento, deben buscarse mecanismos para difundirlo en las regiones, administrados y autoridades regionales forestales, para facilitar su implementación.
- Establecer los criterios con los que cada una de las instituciones involucradas evaluarán el procedimiento y coordinarán entre sí, a fin de reducir la discrecionalidad, mejorar la transparencia e incrementar su eficiencia.
- Las autorizaciones deben excluir ecosistemas frágiles y hábitats críticos en el país. Su incorporación debe darse en la medida que se cuente con información adecuada que permita opciones de uso compatibles con sus características. Esta información debe compartirse con las distintas instituciones y usuarios en plataformas como la IDE.



Foto: Toni Fish Puerto Esperanza



Foto: Ronald Suarez

### En el mediano plazo:

- Priorizar el levantamiento de información adecuada en las regiones y elaborar herramientas idóneas (Zonificación Ecológica Económica - ZEE, Zonificación Forestal - ZF, etc.) que permita al SERFOR y MINAM contar con sustento adecuado para aprobar o denegar las Autorizaciones de Cambio de Uso (ACU). Como se mencionó en el punto anterior, una vez levantada esta información debería ponerse a disposición de las instituciones públicas, sector privado y financiero (que en la actualidad financian actividades en Amazonía, que no contribuyan con el incremento de la deforestación), a través de plataformas como la IDE, anticipando las áreas disponibles de las que no lo están. Esto iría acompañado con una campaña de difusión de esta información.
- Orientar distintos mecanismos para la promoción de actividades agroforestales en estas áreas, fortaleciendo la asociatividad, facilitando la asesoría técnica a través del Estado o instituciones de la sociedad civil, acercando al sector financiero con los productores.

### Procedimiento 3: Solicitud de adjudicación de predio rústico en terrenos libres de dominio del Estado

#### En el corto plazo:

- Trabajar un modelo de procedimiento para incorporarse en el TUPA de los GORES, que responda al régimen del DL N° 653, con costos apropiados e incorporando dentro de los requisitos, la obligatoriedad de contar con la ACU. Esta tarea debe ser impulsada por la Dirección de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agraria (DISAFILPA), conjuntamente con el SERFOR y la Dirección General de Articulación Intergubernamental.
- Continuar fortaleciendo los mecanismos de coordinación y articulación de los GORES con la DISAFILPA (a fin de que brinde asesoramiento técnico-legal a los GORES), los GORES con SERFOR (a fin de implementar los mecanismos idóneos para reducir los impactos negativos sobre los bosques) y los GORES con Dirección General de Articulación Intergubernamental (a fin de que se verifique y apoye la adecuada implementación de funciones transferidas a los GORES en materia agraria).

### En el mediano plazo:

- Monitorear de cerca la correcta aplicación de este procedimiento, incluyendo la evaluación previa del SERFOR y MINAM, a fin de reducir los impactos sobre los bosques y evitando posibles inconvenientes posteriores de los usuarios.
- Priorizar el ordenamiento, estandarización y disponibilidad de la información relacionada a procedimientos enmarcados en el literal “n” del artículo N° 51 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (titulación, adjudicación, formalización, etc.) en especial en el ámbito amazónico, a fin de monitorear/reducir los impactos en los bosques, reducir conflictos por superposición, etc. Ello a través de las plataformas IDE, previendo el financiamiento con fondos del Gobierno noruego (en el marco de la Declaración Conjunta de Intención – DCI), a través del Proyecto “Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú, Tercera Etapa (PTRT3) y otras fuentes financieras que en la actualidad vienen apoyando los procesos de titulación de tierras.

### Procedimiento 4: Evaluación de Impacto Ambiental: Evaluación Ambiental Preliminar (EVAP), Plan de Participación Ciudadana (PPC), Estudio de Impacto Ambiental (EIA)

#### En el corto plazo:

- Actualizar el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario (RGASA), considerando:
  - El establecimiento del momento adecuado para la elaboración del estudio de impacto ambiental (EIA), tomando en cuenta la naturaleza de estos proyectos.
  - Estableciendo los plazos para la aprobación de las declaraciones de impacto ambiental (DIA), Estudio de Impacto Ambiental semidetallado (EIA-sd) y EIA.
- Realizar mayores esfuerzos por difundir este procedimiento, las normas que los sustentan, hacia los usuarios y GORES, para facilitar su implementación y que este sea implementado por la autoridad competente.



#### En el mediano plazo:

Priorizar la elaboración de términos de referencia (TdR) para proyectos de esta naturaleza aprobados, a modo de anticipar a los usuarios los componentes a desarrollar en el EIA y coadyuvar en el proceso de transferencia de funciones del MINAGRI al SENACE.

### Procedimiento 5: Autorización de desbosque

#### En el corto plazo:

- Aclarar la aplicación de los artículos N° 125 al N° 128 del Reglamento para la Gestión Forestal (RGF) para las autorizaciones de desbosque en tierras aptas para cultivo en limpio (símbolo “A”), Tierras aptas para cultivo permanente (símbolo “C”), Tierras aptas para pastos (símbolo “P”).
- Aprobar los lineamientos para el desbosque y aprobar el nueva TUPA de SERFOR que incorpore este procedimiento. ■

# Desafíos regionales de las organizaciones indígenas en la cuenca amazónica

Erick Mormontoy Atauchi y Diego Saavedra Celestino  
Programa Ecosistemas y Derechos

28



Foto: Simon Quilombo

A 28 años del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y 10 años de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la implementación de los derechos indígenas sigue pendientes en Sudamérica y el mundo. Los avances en participación, negociación, reconocimiento territorial se han dado en mayor medida por las demandas y luchas desde los pueblos, es decir, gracias a sus estrategias de incidencia y agendas temáticas.

Las dificultades para adecuar los marcos normativos nacionales a los estándares internacionales sobre derechos indígenas, la superposición de proyectos de inversión en territorios indígenas y la criminalización de líderes, son solo expresión de una parte del problema. La cuestión de fondo es un modelo no solo de gestión pública, sino, político-cultural que ha hecho del extractivismo la actividad económica principal.

Con altos precios de minerales y petróleo en los últimos 20 años, las políticas profundizaron mecanismos de explotación de estos recursos; acompañado de iniciativas legales para flexibilizar evaluaciones ambientales y acelerar la aprobación de proyectos. Estos escenarios y medidas, en muchos casos, son los han venido generando conflictos con los pueblos indígenas.

En Brasil, la priorización por proyectos de agronegocios en la Amazonía ha significado el retroceso del reconocimiento de territorios indígenas. El *fast track* de Colombia, en el marco de los acuerdos de paz, propone entregar territorios indígenas sin procesos de consulta previa. Peor aún, en países como Ecuador, Bolivia y Venezuela los líderes indígenas han denunciado casos de persecución y criminalización por sus acciones de protesta frente al desarrollo de proyectos extractivos o de infraestructura sin consulta; originando en algunos, la división de organizaciones como la CIDOB<sup>1</sup> (Bolivia).

El escenario demuestra que el dilema sudamericano no ha sido únicamente ideológico-político, sino sobre todo de gestión territorial y recursos naturales. En el fondo hay un modelo cultural que se sostiene: extractivismo y consumo. Esto se repite en los nueve países de la cuenca amazónica, cuyos pueblos indígenas se agrupan en la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA).

El alcance geográfico de sus bases nacionales la convierte no solo un actor representativo, sino clave para incidir en el ámbito internacional. Allí recae una de sus potencialidades: dar respuestas y acciones ante problemas regionales. En ese sentido, presentamos dos tipos de desafíos para los pueblos indígenas amazónicos y sus organizaciones de

1 Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia.

escala regional, su agenda temática, y su representatividad y organicidad.

Sobre lo temático, **el reconocimiento de los territorios indígenas** es quizá el punto central, y de donde devienen gran cantidad de demandas. Por ejemplo, las superposiciones de proyectos extractivos sobre territorios indígenas son un problema recurrente en la Amazonía. Muchas comunidades pasan décadas solicitando titularidad, mientras el Estado facilita entregar los mismos territorios a privados para el desarrollo de proyectos.

Es allí donde no solo el territorio, sino derechos como la consulta previa a niveles nacionales, se encuentran bajo amenaza de reducirse a simples espacios informativos para viabilizar proyectos. Y al buscar aliados o instituciones internacionales garantes como la OIT, al tener como actores mandantes o reconocidos a Estados, empresas o sindicatos, se reduce los canales de participación directa de los pueblos indígenas.

Frente a este escenario, las organizaciones indígenas proponen construir iniciativas de autogobierno. Para ello, fortalecer herramientas de control territorial, como la vigilancia indígena o el denominado “monitoreo, reporte y vigilancia”. Estas acciones funcionan como sistemas de alerta temprana y permiten conocer de primera mano afectaciones, su principal desafío es el reconocimiento normativo. Además, falta fortalecer alternativas económicas indígenas o estrategias de interrelación con el mercado que ofrezcan alternativas a las actividades extractivas.

Las demandas y vulneraciones a sus derechos, colocan a los líderes y lideresas indígenas en el centro de la atención pública. Exponiéndolos, en algunos casos, a denuncias de las empresas o los Estados, inclusive, criminalizando sus posiciones frente a la sobreexplotación de recursos naturales; y convirtiéndolos en defensores ambientales. Según Global Witness<sup>2</sup> solo en 2015 asesinaron a 67 defensores ambientales indígenas en el mundo, siendo un desafío inmenso el protegerlos y solidarizarnos con su trabajo.

2 Ver: <https://www.globalwitness.org/en/reports/dangerous-ground/>.



En el aspecto organizativo, la construcción de una mirada de cuenca amazónica integral se enfrenta a diferencias culturales. Uno significativo es la matriz cultural eurocéntrica-colonial que aún pervive en las Guayanas y Surinam. Este es un desafío interno de carácter político e intercultural significativo y poco atendido.

La sostenibilidad de las acciones que desarrollan las organizaciones indígenas motiva el relacionamiento con agencias de cooperación, orientado a la gestión de fondos. Esto ha supuesto experiencias de fortalecimiento institucional. Pero, también los ha expuesto a malos manejos que les resta credibilidad. Para ello, es necesario desarrollar estrategias innovadoras que generen nuevos espacios de participación, permanentes, más transparentes; que fomenten la construcción desde las bases. Así se reforzaría su representatividad y, especialmente, su legitimidad.

En suma, la agenda indígena debe fortalecerse desde la consolidación de sus experiencias territoriales. El camino reciente exige que frente a un modelo político-cultural como el extractivismo, las alternativas dejen de ser declarativas, y presenten oportunidades de balance y aprendizajes a ser difundidas. ■

# Amenazas en el Purús

Diego Saavedra Celestino

Programa Ecosistemas y Derechos

El miércoles 7 de junio, el Pleno del Congreso de la República emitió la Ley N° 30574 que declara de necesidad pública y de preferente interés nacional el desarrollo sostenible de la provincia de Purús, priorizando su conectividad multimodal. Al ser esta un área sensible por la presencia de áreas naturales protegidas (ANP), pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial (PIACI); y por ser un área en tensión por intereses económicos diversos, su aprobación resulta preocupante, al igual que los argumentos detrás del proceso.

## Aprobación con supuestos cambios

La referida ley, en sus diferentes versiones, la primera data de 2005 (proyecto de ley N° 14369/2005-CP), fueron rechazadas por el Congreso. Durante 12 años, esta iniciativa no prosperó. En 2008, como alternativa, se constituye una Comisión Multisectorial para la elaboración e implementación del Plan de Acción para el Purús, dicho Plan privilegia la mejora de la conexión aérea.

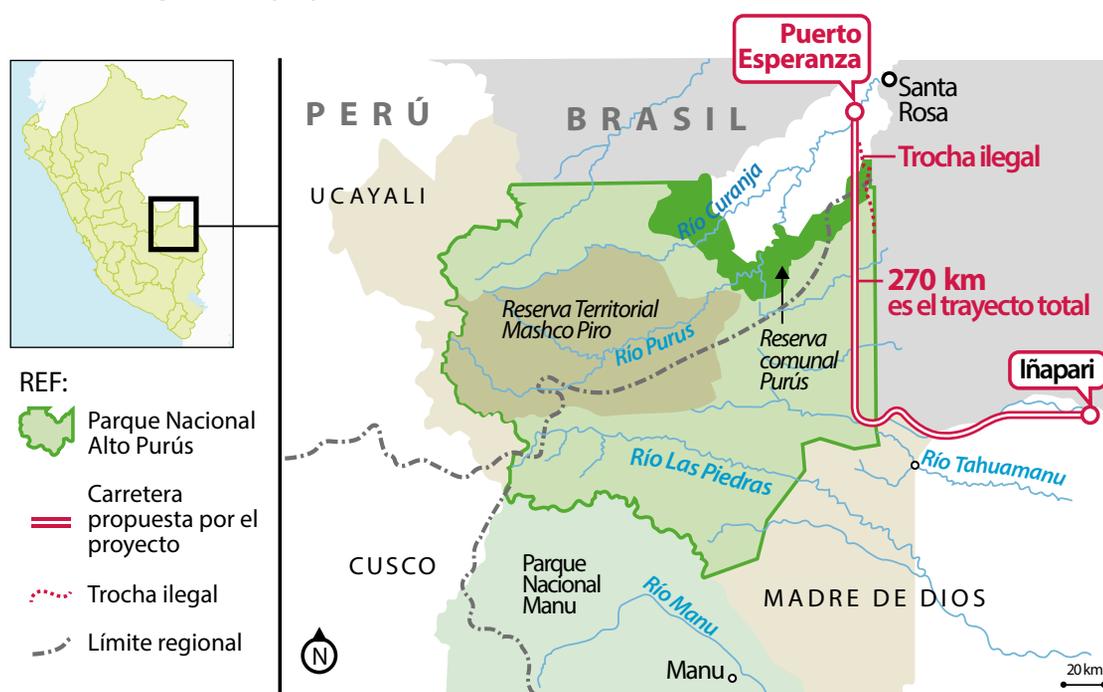
Sin embargo, las iniciativas legales entre 2005 y 2016, solo pedían conectividad hacia el Purús, a través de la construcción de una carretera de Puerto Esperanza (Purús) a Iñapari. Allí radicó la principal amenaza.

Desde febrero de 2017, la agenda parlamentaria puso de nuevo esta iniciativa a discusión en las Comisiones de Transportes y Comunicaciones (CTC); y en la de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAE). Estos debates concluyeron en la incorporación de la definición de conectividad multimodal.

Así, se pasó a explicar que la provincia de Purús ya está conectada mediante vuelos cívicos y esporádico acceso fluvial; y que si habría conexión terrestre, esta sería por Brasil. Los congresistas a favor remarcaron que el afán es meramente declarativo para que el Gobierno nacional, vuelque su atención sobre una abandonada zona de frontera.

30

Mapa N° 1: Ruta original de la propuesta de carretera



Fuente: Mapa del proyecto de la carretera. Imagen: Rocío Medina/La República. Cortesía de Global Witness.

De esta forma, el Pleno del Congreso, el pasado jueves 11 de mayo, aprobó los dos dictámenes en mayoría, de la CTC Y CPAAAAE. La votación durante los debates en el Congreso quedó con 64 votos a favor y 15 en contra.

### Imagen N° 1: Resultados de la votación en el Congreso de la República

#### CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

Segunda Legislatura Ordinaria 2016-2017

\*\*\* Presidente: SALGADO RUBIANES, LUZ

Sesión del: 11 de Mayo de 2017

VOTACIÓN: Fecha: 11/05/2017 Hora: 05:45 p.m.

Asunto:

PROY. 75 (MAYORÍA DE LA COMISIÓN DE TRANSPORTES); LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA Y DE PREFERENTE INTERÉS NACIONAL EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA PROVINCIA DE PURÚS, PRIORIZANDO SU CONECTIVIDAD MULTIMODAL

#### Resultados de VOTACIÓN

SI+++		64
NO---		15
Abst.		8
SinRes		3
Ausentes	(AUS)	16
Con licencia oficial	(LO)	17
Licencia por enfermedad	(LE)	7
Comisión Ordinaria	(Com)	0
Com. Ext. Internacional	(CEI)	0
Junta de Portavoces	(JP)	0
Bancada	(Ban)	0
Suspendios	(Sus)	0
Fallecidos	(F)	0

Grupo Parlamentario	Si+++	No---	Abst.	Sin Resp.
GPPF FUERZA POPULAR	49	0	0	1
FA FRENTE AMPLIO POR JUSTICIA, VIDA Y LIBERTAD	0	15	0	1
PPK PERUANOS POR EL KAMBIO	7	0	3	0
APP ALIANZA PARA EL PROGRESO	7	0	0	0
AP ACCIÓN POPULAR	0	0	5	0
CPA CÉLULA PARLAMENTARIA APRISTA	1	0	0	1
NA NO AGRUPADOS	0	0	0	0

Finalmente, el 7 de junio se emitió la Ley N° 30574 compuesto con un único artículo:

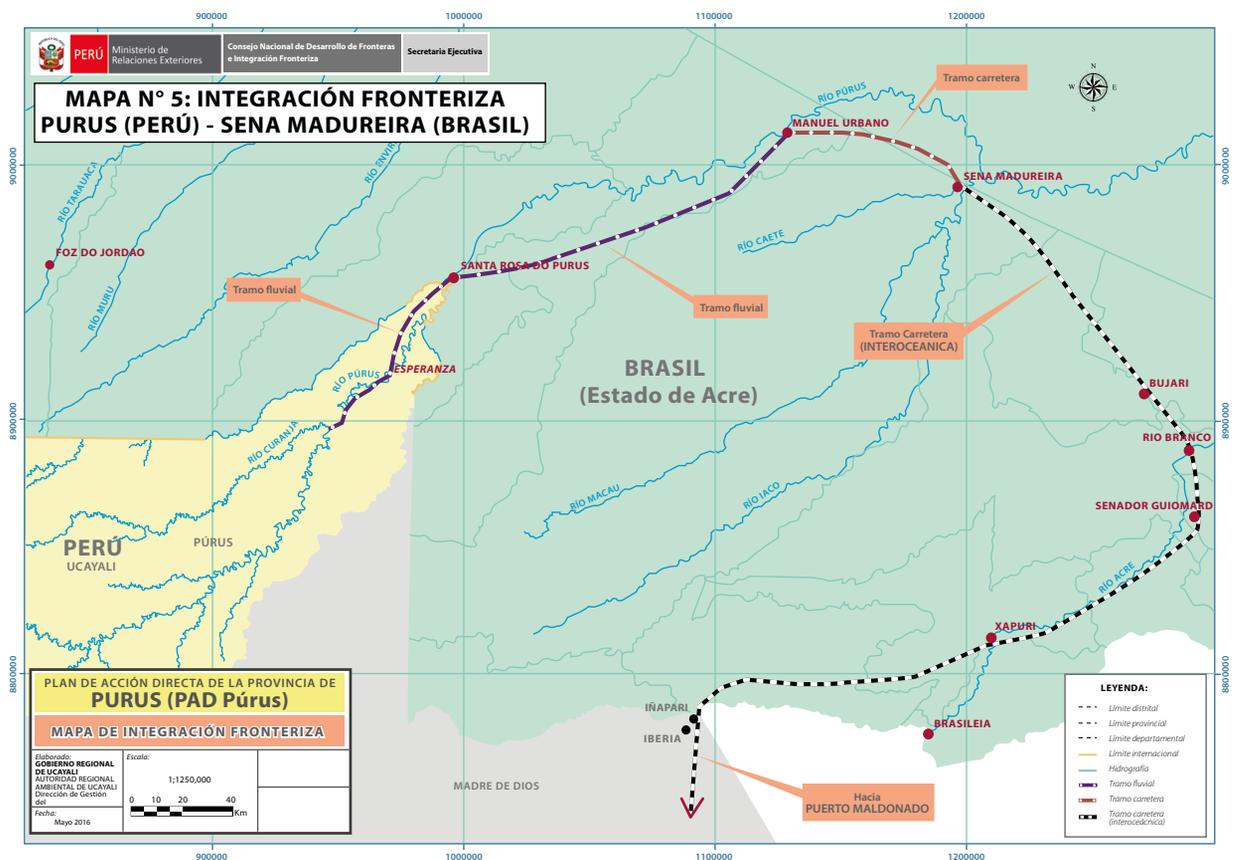
*“Artículo único.- Declaración de necesidad pública y de preferente interés nacional.  
Declárese de necesidad pública y de preferente interés nacional, el desarrollo sostenible de la provincia de Purús, en el departamento de Ucayali, a fin de promover su integración en condiciones de igualdad con el resto del territorio nacional, priorizándose la conexión Multimodal y el irrestricto respeto de las áreas naturaleza protegidas y los derechos de los pueblos indígenas en especial, de aquellos en situación de aislamiento y contacto inicial”.*

## Cuando UNA visión de desarrollo amenaza la diversidad

Toda expectativa de desarrollo y mejora de la calidad de vida de nuestros pueblos, no solo es legítima, sino exige que el Estado active mecanismos participativos para la incorporación de sus visiones y expectativas. En ese sentido, no existe técnica, ni políticamente una oposición a las alternativas dirigidas a mejorar la calidad de vida de los pueblos de Purús. Pero con relación a conectividad, se debió evaluar a profundidad sus posibles impactos, y plantear opciones viables.

La Ley N° 30574 señala el desarrollo de la conexión multimodal. Según se expuso, incluirá el uso de medios

Mapa N° 2: Integración fronteriza Purús (Perú) - Sena Madureira (Brasil)



Fuente: Plan de acción directa de la provincia de Purús 2016-2021. Gobierno Regional de Ucayali – Ministerio de Relaciones Exteriores. 34 p.



de transporte aéreo, fluvial y hasta terrestre, este último pasaría por territorio del Brasil, específicamente en el Estado de Acre<sup>1</sup>. Ello evitaría impactos en zonas protegidas en territorio peruano, respaldándose en documentos como el Plan de Acción Directa de la Provincia de Purús (ver Mapa N° 2<sup>2</sup>).

Aquí se abren muchas preguntas. Si bien existen convenios bilaterales con Brasil para el desarrollo de las zonas de frontera, ¿es posible que el Perú legisle sobre territorio de un país externo? ¿Serán las líneas punteadas en el mapa, una restricción para que no se usen otras en la misma zona? Entre los argumentos de los congresistas a favor de la ley, está el que nadie se tiene que preocupar porque toda conexión terrestre pasará por Brasil.

Esta visión representa una amenaza para los PIACI, quienes, por su característica cultural, son nómades y transitan estas zonas sin diferenciar fronteras, ni políticas de transporte. Su presencia está documentada en un serie de estudios como “Los Mashco Piro de la región

del río Purús: Factores que afectan a su bienestar y autodeterminación en un mundo que cambia”<sup>3</sup>. Es deber del Estado respetar y tomar en cuenta a la hora de legislar el marco normativo nacional, como el de protección de los pueblos PIACI en el Perú (Ley N° 28736).

La aprobación no ha tomado en cuenta opiniones técnicas del Ministerio del Ambiente, Ministerio de Cultura, Defensoría del Pueblo, el Comité de Gestión del Parque Nacional Alto Purús; y la Comunidad Nativa Bélgica que habita en la zona en cuestión; todas ellas EN CONTRA. Y, se ha buscado en el debate, insistir en lo declarativo para quitarle importancia a una serie de preocupaciones por sus posibles impactos.

Asimismo, la aprobación de la ley ha excluido de consulta previa a los pueblos indígenas que habitan la zona. Si bien, se encuentra aún en debate el tema de la consulta legislativa, esto no impide el reconocimiento e implementación de normas como el Convenio 169 de la OIT, con rango constitucional en nuestra normativa

1 Diario de Debates. Página 62.

Ver: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE90525811E0011AB5F/\\$FILE/SLO-2016-11.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE90525811E0011AB5F/$FILE/SLO-2016-11.pdf).

2 Plan de Acción Directa de la provincia de Purús 2011-2016.

3 Ver: [http://www.cabeceras.org/cabeceras\\_mashcopiro\\_2005.pdf](http://www.cabeceras.org/cabeceras_mashcopiro_2005.pdf).



Foto: Toni Fish Alto Purus

nacional. Esto sin duda, hubiese sido un acto de buena fe, que incorporaría de manera más clara la visión de las poblaciones locales.

La provincia de Purús es una de las zonas más biodiversas del mundo. Es parte del corredor de conservación Vilcabamba-Amoró, que recorre territorios desde Bolivia pasando por los departamentos de Madre de Dios, Cusco, Ucayali y Junín.

En su área de influencia se encuentran la Reserva Comunal Purús, Parque Nacional Alto Purús (ANP); y reservas territoriales para PIACI, entre ellas: Mashco Piro, y Madre de Dios. Esto la configura como un área altamente sensible cultural, social y ambientalmente. En esta área habitan unas 4000 personas aproximadamente, de las cuales 3500 serían indígenas.

Esta configuración demográfica y biodiversa expresa una serie de intereses. Existen diversos estudios del Banco

Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>4</sup>, de especialistas<sup>5</sup>, de las ONG<sup>6</sup> y organizaciones indígenas, que reportan los múltiples intereses superpuestos sobre este territorio. Uno de ellos, es la extracción de madera. No es un secreto que la zona del Purús es una reserva natural de la preciosa caoba.

Desde el lado brasileño existen denuncias de avance de taladores ilegales y casos de secuestro de indígenas para trabajar en estas actividades. Si se piensa en legislar usando o aprovechando territorio extranjero, también ¿se legislará para detener las amenazas o actividades ilegales que provienen al otro lado de la frontera?

Durante la exposición de motivos y debate en el Congreso, diferentes legisladores insistieron en argumentar que su intención es llevar el desarrollo al Purús, nada más legítimo. Pero, su enfoque se reducía a explicar el difícil acceso a productos de uso cotidiano que el mercado ofrece en las ciudades, como el cemento.

4 Ver: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2015/15531.pdf>.

5 Leite Pitman, Renata; Pitman, Nigel; Álvarez, Patricia (2003) Alto Purús: Biodiversidad, conservación y manejo. Center for Tropical Conservation. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.minam.gob.pe/biam/handle/minam/169>.

6 Un arduo camino. Cómo la Amazonía peruana y sus pueblos se ven amenazados por el incumplimiento de la ley y los intereses creados que defienden la carretera de Purús. Global Witness (2013). Disponible en: [https://www.globalwitness.org/sites/default/files/library/UnArduoCamino\\_GlobalWitness\\_lo\\_0.pdf](https://www.globalwitness.org/sites/default/files/library/UnArduoCamino_GlobalWitness_lo_0.pdf).

Si bien, no se debe excluir a ninguna población, en base a sus decisiones, de acceder libremente a tal o cual producto, es evidente también, que en Perú no existe una política efectiva para el garantizar el acceso a productos locales y fomentar su uso. El desarrollo no puede ser únicamente sinónimo de consumismo, sino de vida plena y de diálogo intercultural permanente.

Por otro lado, en el debate de la aprobación, más de un congresista insistió que no habría que preocuparse porque esta ley no construirá una carretera, es solo declarativa. Ampararse en ello, no reduce las amenazas, ni le quita importancia a lo que puede generar la ley. Lo declarativo expresa una intencionalidad, una voluntad de viabilizar medios de conectividad para la región de Purús.

En relación con estos elementos, declarar esta ley de necesidad pública e interés nacional, genera una serie de incógnitas; y se ha venido usando en normas para la promoción de inversiones como la Ley N° 30230 y otras. Entonces, el tema de la conectividad del Purús, ¿si sería una prioridad de la nación? ¿Ello significaría que se pasaría de lo declarativo a lo operativo? Esta figura legal, sin duda, le otorga prioridad a los proyectos, planes o programas que se diseñen en ese marco.

En esta línea, el Informe Legal N° 036-2013-JUS/DNAJ<sup>7</sup> del Ministerio de Justicia, explica que esta noción jurídica si otorga responsabilidades al Estado, siendo una de ellas la asignación presupuestal para el cumplimiento de la norma. Es decir, esta categoría legal otorga beneficios, celeridad, por lo que habría que estar alerta. Reducir las preocupaciones con el argumento de que es una ley declarativa, y de que la conexión ya existe, no termina siendo suficiente por los mecanismos legales complementarios a los que esta ley se puede remitir.

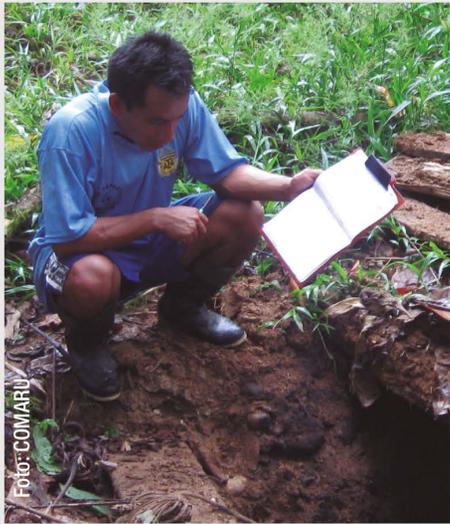
Ya contamos con el precedente que ha significado la carretera Interoceánica, la que junto a otros elementos



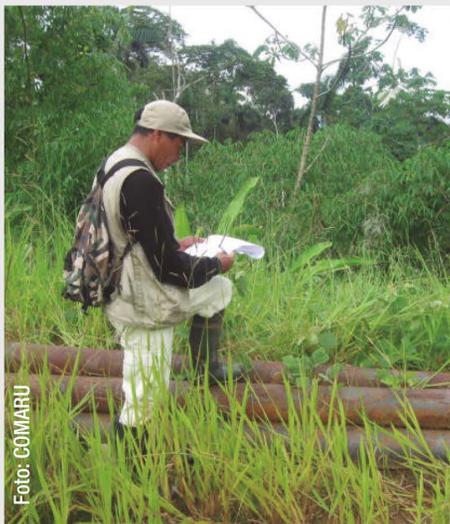
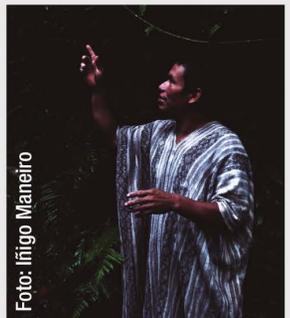
han provocado la ampliación de la frontera minera, la deforestación y la trata de personas. Es ciertamente riesgoso pretender fomentar alternativas de desarrollo sin mirar la integralidad geográfica, social y cultural de la zona.

Si bien, esta ley no busca solucionar de manera integral los problemas de las poblaciones de frontera, es necesario que tome en cuenta su complejidad y dialogar desde la construcción de la fórmula legal con otras que mitiguen los impactos. No excluir de manera clara y explícita la conexión terrestre de esta ley es sin duda un riesgo muy alto. Queda, retomar y ampliar los canales de participación para incorporar las visiones locales de los pueblos indígenas. ■

7 Ver: <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2013/06/BOLET%C3%8DN-2-2013-DGDOJ-MINJUS.pdf>. 7-8 pp.



Los **pueblos indígenas**  
*no solo vigilan su territorio* para  
**evitar derrames de petróleo**  
La **vigilancia** que realizan es  
**integral**



 **Fortaleciendo  
la Vigilancia Indígena**



# Hacia la construcción de una Ley Marco Cambio Climático en el Perú

Gianfranco Ciccía Casavilca  
Programa Amazonía

Perú como parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) ha desarrollado una serie de compromisos, planes, estrategias, entre otros a lo largo de las últimas décadas. A pesar de ello, muchas de las iniciativas planteadas han sido únicamente declarativas, debido a que no cuentan con las herramientas necesarias para materializarse en acciones concretas.

Asimismo, estas iniciativas, muchas veces, han sido condicionadas a actividades económicas que finalmente han generado más emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). A pesar de la evidencia de nuestra alta vulnerabilidad frente al cambio climático<sup>1</sup>, esta no se ha traducido en políticas claras que puedan reducir los efectos negativos del cambio climático. Tampoco los compromisos de reducción de emisiones son congruentes con las acciones ejecutadas por los últimos gobiernos.

En esa misma línea, el Gobierno de Pedro Pablo Kuczynski presenta una iniciativa legislativa elaborada por el Ministerio del Ambiente (MINAM), con el respaldo de todos sectores y de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Esto representa, a primera instancia, un acertado primer paso de parte del Ejecutivo en su lucha contra el cambio climático.

Esta iniciativa, junto a otras provenientes del Congreso de la República durante este y el anterior periodo legislativo, representan el interés por poner en agenda y debate el tema. Si bien en la región existen políticas ambientales o regulaciones vinculadas con el cambio climático, solo algunos países tratan esta problemática a través de normas de carácter general y obligatorio.

## Primeros pasos

En los últimos años se han creado una serie de instrumentos de gestión climática: la Comisión Nacional de Cambio Climático (CNCC), la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC), las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés), las disposiciones para la elaboración del Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (INFOCARBONO), entre otros. Sin embargo, lo realizado hasta la fecha, no ha significado la implementación de una política integral con los compromisos en materia de cambio climático.

Si queremos remitirnos a los primeros esfuerzos por construir gobernanza climática, debemos remontarnos hasta 2008. Ese año se instaló el Grupo REDD Perú, una iniciativa informal integrada por actores públicos y privados dedicados al fortalecimiento de capacidades y conocimientos, la distribución de información y la promoción de las políticas nacionales sobre los temas REDD+<sup>2</sup>.

La designación del Perú como organizador de la vigésima edición de la Conferencia de las Partes (COP) significó la conformación de nuevos espacios de articulación de organizaciones de sociedad civil y movimientos sociales locales. Uno de ellos fue el Grupo Perú COP20 (luego Grupo Perú COP y hoy Grupo Perú, Ambiente y Clima), conformado en junio de 2013 luego de confirmarse la presidencia de la COP20 a nuestro país.

Actualmente, el Grupo Perú, Ambiente y Clima es una red de organizaciones, gremios, ONG, sindicatos, grupos indígenas, jóvenes, mujeres, iglesias, medios de comunicación y otras instituciones de la sociedad civil peruana. Esta articulación brinda propuestas para

1 Informe final Comisión Multisectorial. Resolución Suprema N° 129-2015-PCM. p. 107. Disponible en: <https://goo.gl/M41F8z>.

2 A lo largo de su existencia, el Grupo REDD Perú ha conseguido varios logros para el desarrollo del tema REDD en el ámbito nacional, entre ellos el de ser coordinador del Grupo Técnico de REDD dentro de la CNCC y la promoción para la conformación de mesas regionales.

la implementación de la agenda interna climática y de los compromisos adoptados en el marco del Acuerdo de París. Opera a través de comisiones de trabajo y a partir de una serie de pronunciamientos sobre la política ambiental y coyuntura política, se han constituido como un interlocutor ante el MINAM y el Congreso de la República.

En octubre de 2014, durante el foro público “Desafíos frente al cambio climático en el Perú”, se presentó el proyecto de Ley Marco del Cambio Climático. Iniciativa congresal en coordinación con instituciones de la sociedad civil, gremios sindicales, organizaciones

indígenas, universidades, entre otros<sup>3</sup>. Planteaba un marco institucional y gubernamental, así como un sistema nacional de gestión del cambio climático.

El proyecto de ley ratificaba el papel rector del MINAM en la materia, con capacidad de articulación intersectorial y amplia participación ante el cambio climático. Además, incorporaba las líneas de mitigación y adaptación desde la planificación de los sectores. En conclusión, el Proyecto de Ley impulsado por sociedad civil proponía dar orden y lineamientos de acción para una adecuada política de cambio climático<sup>4</sup>.

**GESTIÓN** EL DIARIO DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS DE PERÚ

Portada **Economía** Empresas | Mercados | Tu Dinero | Inmobiliaria

ESTÁS EN > PORTADA > ECONOMÍA >

## Ley de cambio climático es una prioridad en el Perú

Miércoles, 20 de agosto del 2014

**ECONOMÍA** 11:54

El Informe sobre Desarrollo Humano de 2013 mostró que el **cambio climático** en el Perú tendrá efectos complejos a mediano y largo plazo, y por ello urge darle un enfoque transversal e interinstitucional.

El **cambio climático** no es un problema lejano al Perú. De hecho, ser considerado como uno de los tres países más afectados en el mundo por prestigiosas instituciones internacionales es alerta suficiente, opinó la ONG Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR).

116 Me gusta Compartir Twittear

**Perú21** ACTUALIDAD OPINIÓN POLÍTICA ECONOMÍA MUNDO TECNOLOGÍA CULTURA

Portada > Economía > Proyecto plantea fortalecer rectoría del Ministerio del Ambiente

## Perú: Estiman que Ley de Cambio Climático sería aprobada antes de la COP20

Sábado 25 de octubre del 2014 | 13:22

La congresista Verónica Mendoza expresó que “estamos en un escenario preocupante con poca voluntad de prevención”.

(Heiner Aparicio)

**Composición:** DAR. Fuente: Gestión y Perú21<sup>5</sup>.

- Durante el periodo parlamentario 2011-2016 se presentaron hasta 12 proyectos de ley referidos a la gestión del cambio climático, entre ellos de los congresistas: Valqui, Pariona, Simon, Coari, Mendoza, Pari, Dammert.
- Ver: <https://redaccion.lamula.pe/2014/10/24/los-desafios-del-cambio-climatico-en-el-peru/albertoniquen/>.
- Gestión (20/08/14). “Ley de cambio climático es una prioridad en el Perú”. Disponible en: <https://goo.gl/uoE5fk>. Perú21 (25/10/14). “Perú: Estiman que Ley de Cambio Climático sería aprobada antes de la COP20”. Disponible en: <https://goo.gl/znFKYW>.

Tabla N° I: Aspectos que contemplaba la propuesta

<b>Tenga una autoridad sólida</b>	Que dé mayor responsabilidad a las instituciones públicas, ministerios, gobiernos regionales, municipalidades para que realicen acciones concretas y conjuntas para afrontar el cambio climático.
<b>Asegure el acceso al consumo de agua</b>	Que busque optimizar el uso del agua para el consumo, recupere las fuentes de agua contaminadas, frene la desglaciación de nuestro andes y maneje adecuadamente el agua para el riego y la energía.
<b>Proteja los bosques</b>	Que reduzca la deforestación e impulse el aumento de más bosques que capturan el carbono contaminante y se cumpla obligatoriamente el compromiso internacional de conservar 54 millones de hectáreas de bosques al año 2020 <sup>6</sup> .
<b>Impulse el uso de energías más limpias</b>	Que, tomando en consideración nuestro crecimiento económico, amplíe el uso de energías renovables, obligue a las entidades públicas y privadas ahorrar energía e incentive el uso de tecnologías limpias.
<b>Monitoree los impactos y genere información de calidad</b>	Que nos permita conocer quiénes y qué lugares serán los más afectados. Que inste a las autoridades a usar esta información, porque sin ella no sabremos qué hacer ni cómo atender mejor a aquellas poblaciones, ecosistemas y sectores económicos afectados.
<b>Cuente con financiamiento</b>	Que permita que esta ley se lleve a la práctica con los recursos suficientes y no quede en el papel.
<b>Incluya a los pueblos indígenas</b>	Que atienda de forma diferenciada a los pueblos indígenas que son uno de los más afectados, revalorando sus prácticas y conocimientos que nos ayudan a conservar nuestros bosques y ecosistemas y a combatir los efectos nocivos del cambio climático.
<b>Sea participativa y transparente</b>	Que podamos saber qué acciones se están haciendo por el cambio climático y poder participar en ellas. Que las autoridades nos informen y sean responsables de cuánto se avanza en esas acciones y exigirles su cumplimiento.

Elaboración propia. Fuente: Proyecto de Ley N° 3925/2014-CR.

6 Esta meta fue contemplada dentro de los Compromisos Voluntarios que el Perú presentó a la CMNUCC entre los años 2009 y 2010. A la fecha esta meta se encuentra desestimada.

Asimismo, en julio de 2015, Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) participó en la ciudad de Arequipa de la reunión de trabajo y foro público “Hacia la construcción de una ley marco de cambio climático”, como representante del Grupo Perú COP. El Foro trató la problemática del cambio climático en el Perú.

En este espacio coincidieron especialistas, autoridades, instituciones y población en general comprometida con la articulación de esfuerzos para la creación de mecanismos normativos y políticas públicas orientadas a la variable climática. El evento, coordinado con el despacho de la congresista Verónica Mendoza, tuvo como finalidad poner en agenda pública la necesidad de aprobar una Ley Marco de Cambio Climático.

### Acción en el Congreso

Desde 2014, la sociedad civil ha trabajado para generar debate e incidir dentro de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAAE). Parte de las reuniones convocadas por la Comisión fueron para revisar el texto normativo. Así, en marzo de 2015, la CPAAAAE aprobó el dictamen del Proyecto de Ley, pero no recogía muchos de los aportes y sugerencias alcanzadas.

Por este motivo, a través de un pronunciamiento público, sociedad civil solicitó a los congresistas de la República que incorporen en el dictamen artículos que establecieran un marco institucional claro que fortalezca al MINAM como ente rector del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Además que establezcan competencias a los demás sectores para realizar acciones en mitigación y adaptación.

Asimismo, indicaba que esta Ley debía mejorar la asignación de competencias y funciones en los diversos niveles de la administración pública y mejorar la articulación entre las entidades públicas a nivel nacional, regional y local, asegurando la participación de la sociedad civil. Igualmente, solicitaba la incorporación en el dictamen de otros temas excluidos como el ordenamiento territorial.

Al no recoger el dictamen cuestiones claves anteriormente alcanzadas, se consideró que presentaba vacíos y enfoques riesgosos para la sostenibilidad y eficacia de la

ya golpeada, en ese entonces, institucionalidad ambiental. De mantenerse este dictamen se corría el riesgo de tener una ley “sin dientes” que no permitiría regular adecuadamente la actividad económica con relación a su impacto socio-ambiental y ahora climático.

Dicha propuesta normativa no garantizaba un cambio en lo que venían haciendo los gobiernos de turno, ubicar la promoción de la inversión por delante de los derechos y la protección del medio ambiente. Faltaba esclarecer la política integral de lucha contra el cambio climático estableciendo un equilibrio entre la promoción de inversión y la gestión ambiental.

El objetivo era asegurar que no se implementen nuevas normas que debiliten aún más las funciones del MINAM, del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) e instrumentos como el ordenamiento territorial, los estándares de calidad ambiental, entre otros. Y a su vez, que se tengan compromisos en cambio climático.

Con el fin de mejorar el dictamen de la CPAAAAE, durante los siguientes meses, la sociedad civil continuó participando activamente con la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en su calidad de segunda Comisión Dictaminadora en el tema. Se brindaron aportes y sugerencias que se consideraba debían incluirse en la norma.



Foto: Charles Peterson

En junio de 2015, vía pronunciamiento público se plantearon las prioridades que una Ley Marco de Cambio Climático debía contener:

Tabla N° 2: Prioridades de Ley Marco de Cambio Climático

<b>Institucionalidad</b>	Remarcar el papel rector del MINAM en marco de las políticas públicas de cambio climático.
<b>Gobernanza</b>	Participación ampliada de la sociedad civil en la elaboración y evaluación de las políticas públicas de cambio climático.
<b>Bosques</b>	Las actividades productivas en bosques deben excluir a cultivos agroenergéticos y agroindustriales.
<b>Agua</b>	En el actual contexto de retroceso glaciar y alteración de los patrones de precipitación como consecuencia del cambio climático, debe priorizarse la protección de fuentes y zonas productoras de agua y la gestión de la recarga hídrica con enfoque de cuenca.
<b>Agricultura</b>	Las medidas de adaptación relacionadas con la producción agrícola y forestal deben priorizar los programas de asesoramiento técnico, financiero y de reconocimiento de derechos para agricultores familiares y comunidades, ya que están entre los más vulnerables al cambio climático, tal como reconoce el IPCC y la Estrategia Nacional de Cambio Climático.

Fuente: Pronunciamiento Público Grupo Perú COP, julio 2015.



## El mensaje del actual Gobierno

En el marco de la segunda vuelta de las últimas Elecciones Presidenciales (junio de 2016), los equipos de gobierno de Peruanos Por el Kambio y de Fuerza Popular participaron en un debate sobre el Crecimiento Verde en el Perú. Fue la oportunidad para intercambiar y discutir los conceptos relacionados con el desarrollo sostenible, crecimiento y economía verde.

Uno de los anuncios más relevantes fue realizado por el equipo en medioambientales del Plan de Gobierno de Pedro Pablo Kuczynski. Su portavoz, César Ipenza, informó el impulso de una Ley Marco de Cambio Climático como uno de los puntos principales de su agenda dentro de los primeros 100 días de Gobierno<sup>7</sup>.

Dicho anuncio se materializó con el Proyecto de Ley N° 1314/2016-PE y el envío del mismo al Congreso de la República el día 26 de abril del presente año para el trámite correspondiente<sup>8</sup>.

## Últimas acciones en el Congreso

El Proyecto de Ley N° 1314/2016-PE fue remitido a la CPAAAAEE para su estudio y dictamen. Esta Comisión elaboró un predictamen recaído en el Proyecto de Ley 270/2016-CR, 729/2016-CR, 905/2016-CR, 1118/2016-CR y 1314/2016-PE, que con texto sustitutorio proponen la Ley de Gobernanza Climática del Perú.

Luego de un primer análisis, es importante precisar que:

- Tanto la Política como la Estrategia Nacional de Cambio Climático deben guardar coherencia con la consecución de las NDC. Por eso, **todos los instrumentos de gestión climática deben estar acorde con las actualizaciones quinquenales de las NDC**, según lo establecido en el Acuerdo de París.
- Uno de los grandes problemas de la gestión del Cambio Climático es la dificultad en la coordinación que requiere el liderazgo de sectores y estamentos diversos del Estado. Crear nuevas instituciones puede no ser la solución. La alternativa es **dotar a las instituciones ya existentes de las funciones necesarias, de acuerdo a su experiencia y competencias**.
- A pesar de que se contempla a las NDC como uno de los instrumentos de gestión para la gobernanza climática y que el artículo 20 del predictamen indique el derecho de la ciudadanía en acceder y recibir información para participar en el diseño y ejecución de políticas públicas, en particular, durante la planeación, ejecución y vigilancia de los instrumentos de gestión para la gobernanza climática; el predictamen también respalda la propuesta del Proyecto de Ley presentado por el Ejecutivo de establecer una Comisión Multisectorial de carácter permanente conformada únicamente por entidades estatales encargada de la definición y actualización de las metas y acciones de las NDC. Esto es algo que debería aclararse en el debate.
- Es correcto buscar fortalecer el Fondo Nacional del Ambiente (FONAM). Sin embargo, a la fecha, este organismo no ha sido capaz de acreditarse ante fondos climáticos. Aumentar sus responsabilidades sin asegurar sus capacidades de gestionar con transparencia y eficiencia grandes cantidades de dinero proveniente de la cooperación, podría resultar siendo riesgoso.



Foto: Ministerio del Ambiente

7 César Ipenza fue Miembro Consultivo de la CPAAAAEE durante el proceso de construcción de la Ley de Cambio Climático en el Congreso de la República.  
8 Ver: Oficio N° 129-2017-PR.

## Concluyendo

Desde DAR consideramos importante y necesario contar con un texto normativo que regule y direcciona la gestión climática en el Perú. Esto implica dotar de gobernanza climática a nuestro país en temas de mitigación (deforestación) y adaptación (gestión de riesgos). Este tipo de normas ponen al país un paso adelante de las situaciones climáticas adversas, como las ocurridas durante los primeros meses del año en varios departamentos y su futuro proceso de reconstrucción nacional.

Contar con una Ley de Cambio Climático debe ser de interés nacional, estar incluido en la agenda nacional e involucrar a todos los sectores y actores, como los pueblos indígenas y los gobiernos subnacionales. Con mayor razón si, a la fecha, seguimos viviendo dentro de un contexto de debilitamiento institucional y de normativas que afectan la gestión ambiental en nuestro país.

Existe la necesidad de fortalecer al ente rector de cambio climático y la institucionalidad de las autoridades regionales que hacen seguimiento a los instrumentos de gestión climática. De este modo, es fundamental darle integridad a estas iniciativas y simplificarlas para el adecuado cumplimiento de los compromisos que se tienen y avanzar hacia la implementación del Acuerdo de París. Para ello, se debe tener en cuenta lo siguiente: el cumplimiento de las NDC, la iniciativa Sistema de Estimación de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (SEEG)<sup>9</sup>, esclarecer funciones para la titulación de tierras, la gobernanza en el financiamiento climático y la implementación de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en el marco de la Ley de Cambio Climático. ■



Foto: Claudio Sepúlveda Geoffroy / Flickr

9 El SEEG es una red que fue iniciada por el "Observatorio do Clima" en Brasil en el año 2013, con el objetivo de generar desde la sociedad civil estimaciones históricas anuales, detalladas y actualizadas de las emisiones de gases de invernadero del país. Los datos que brinda el SEEG están disponibles de forma digital *online* y accesible a todos los públicos incluyendo las notas metodológicas, documentos analíticos de la calidad de los datos y la evolución de las emisiones. En el marco de esta iniciativa, Perú es el segundo país en implementar el SEEG.

## Anexo N° I: Proyecto de Ley de Cambio Climático

(Período Parlamentario 2011-2016)

N° Proyecto	Sumilla	Grupo Parlamentario	Estado
04356/2014-CR – Ley marco para mitigar y adaptarse al cambio climático.	<b>Objeto de la Ley.</b> Propone mitigar y adaptarse al cambio climático, estableciendo mecanismos de coordinación transversal e intersectorial, que permitan reducir la vulnerabilidad de la población y de los ecosistemas en todo el territorio nacional.	Perú Posible (Congresista Modesto Julca)	En Comisión
04266/2014-CR – Proyecto de ley que declara de interés nacional las políticas públicas de adaptación frente al cambio climático.	<b>Art. I.</b> Declarar de interés nacional las políticas públicas de adaptación frente al cambio climático que deben reducir los distintos factores de vulnerabilidad de la sociedad y de los ecosistemas con énfasis de las poblaciones más pobres del país.	Solidaridad Nacional (Congresista Vicente Zeballos)	En Comisión
04234/2014-CR – Proyecto de ley que declara de necesidad pública e interés nacional la ejecución de proyectos de inversión pública orientados a la reducción y adaptación ante el cambio climático.	<b>Art. I.</b> Propone declarar de necesidad pública e interés nacional la ejecución de proyectos de inversión pública orientados a la mitigación, reducción o adaptación ante los efectos del cambio climático, y reducir los impactos negativos en las poblaciones más vulnerables.	Perú Posible (Congresista Modesto Julca)	En Comisión
03952/2014-CR – Declarar de prioridad nacional la respuesta de políticas públicas ante el cambio climático que vive el planeta, dando prioridad en el Perú al desafío civilizatorio de ampliación de capacidades productivas y adecuada relación sostenible entre la sociedad y la naturaleza.	<b>Art. I.</b> Declarar de prioridad nacional la respuesta de políticas públicas ante el cambio climático que vive el planeta, dando prioridad en el Perú al desafío civilizatorio de ordenamiento territorial con la ampliación de capacidades productivas y adecuada relación sostenible entre la sociedad y la naturaleza.	Acción Popular-Frente Amplio (Congresista Manuel Dammert)	Dictamen
03948/2014-CR - Ley Marco para la Acción Frente al Cambio Climático.	<b>Objeto de la ley.</b> Establecer el marco de acción legal e institucional para el desarrollo de políticas públicas que creen las condiciones para implementar medidas eficaces de adaptación y mitigación frente al cambio climático, a fin de reducir la vulnerabilidad del país ante los riesgos climáticos, aprovechar las oportunidades del mismo y construir las bases para el desarrollo sostenible e inclusivo bajo en carbono.	Nacionalista Gana Perú (a iniciativa del Grupo de Trabajo de Cambio Climático y Biodiversidad)	Dictamen

N° Proyecto	Sumilla	Grupo Parlamentario	Estado
03927/2014-CR – Ley que promueve la protección, revalorización e incorporación de las prácticas y tecnologías tradicionales para la conservación de la biodiversidad relacionada a la producción agropecuaria y la adaptación al Cambio Climático	<b>Objeto de la Ley.</b> Declárese de interés y necesidad pública la promoción de la protección, revalorización e incorporación de las prácticas y tecnologías tradicionales para la conservación de la biodiversidad relacionada a la producción agropecuaria y la adaptación al cambio climático.	Dignidad y Democracia (Congresista Juan Pari)	Dictamen
03925/2014-CR – Ley Marco de Cambio Climático	<b>Objeto de la Ley.</b> Propone establecer un marco legal para regular la planificación, ejecución, articulación y el monitoreo de políticas públicas orientadas a la gestión integral, coordinada y participativa de la adaptación y mitigación del cambio climático, así como el fomento de una economía baja en carbono y con estilos de vida sostenibles. Se interpreta de conformidad con el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, buscando establecer sinergias con las Convenciones de Diversidad Biológica y de Lucha contra la Desertificación y Sequía.	Congresista Veronika Mendoza (Acción Popular-Frente Amplio)	Dictamen
03487/2013-CR – Ley que establece que el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro del Ambiente informen ante el pleno del Congreso sobre los efectos del Cambio Climático	<b>Art. I.</b> El Presidente del Consejo de Ministros conjuntamente con el Ministro Ambiente informan el día cinco (05) de junio de cada año ante el Pleno del Congreso sobre el diseño e implementación de políticas que permitan mitigar los efectos del cambio climático sobre los diversos sectores productivos, energético, salud, recurso hídrico, recurso energético, ecosistemas, impactos económico, desarrollo sostenible, inversión pública, así como sobre la implementación del Plan de Acción de Adaptación y Mitigación Frente al Cambio Climático, y dan cuenta de los recursos destinados y ejecutados durante el periodo.	Nacionalista Gana Perú (Congresista Tomás Zamudio)	Dictamen
03356/2013-CR – Ley marco para la gestión pública del Cambio Climático	<b>Art. I.</b> Finalidad. Declárese de interés nacional y utilidad pública el desarrollo de las políticas y las estrategias de desarrollo sostenible para reducir los impactos del cambio climático en el Perú, con el fin de promover la articulación regional y mundial.	Nacionalista Gana Perú (Congresista Claudia Coari)	Dictamen

N° Proyecto	Sumilla	Grupo Parlamentario	Estado
03342/2013-CR – Proyecto de ley que declara de preferente interés nacional la identificación, delimitación e implementación de corredores de conservación del patrimonio cultural y natural para la mitigación de los efectos del cambio climático	<p><b>Objeto de la Ley.</b> Propone declarar de preferente interés nacional, la identificación y delimitación en el territorio nacional de corredores de conservación, del patrimonio cultural y natural, para la mitigación de los efectos del cambio climático.</p> <p>Apoyar y fortalecer los procesos de protección y gestión de áreas protegidas u otros mecanismos de conservación existentes o por crearse, en torno a Corredores de Conservación, como espacios de confluencia de la conectividad ecológica con la conectividad humana.</p> <p>Facúltese a los diferentes organismos públicos, nacional y subnacionales, para que apliquen modelos participativos y consensuados para la conservación en los corredores, que prioricen la participación los actores locales en el territorio, quienes se responsabilizan de reducir la deforestación y emisión de gases de efecto invernadero para la mitigación del cambio climático.</p>	Grupo Parlamentario Especial (Congresista Yehude Simón)	Dictamen
03339/2013-CR – Ley que establece el marco regulatorio de políticas públicas para el cambio climático	<p><b>Objeto de la Ley.</b> La presente ley tiene por objeto establecer el marco regulatorio para el desarrollo de políticas públicas de adaptación al cambio climático y mitigación de las causas que lo producen y sus efectos adversos.</p>	Fuerza Popular (Congresista Federico Pariona)	Dictamen
03118/2013-CR – Ley marco de cambio climático	<p><b>Objeto de la Ley.</b> Propone la creación de la Ley Marco del Cambio Climático conteniendo la regulación general para enfrentar y adaptarse al cambio climático, así como establecer disposiciones marco para enfrentar los efectos del cambio climático.</p>	Fuerza Popular (Congresista Néstor Valqui)	Dictamen

**Nota:** Todos los proyectos y dictámenes al finalizar la legislatura (julio 2016) se archivan, por ello estos son referenciales.

**Fuente:** Congreso de la República.

## Anexo N° 2: Dictámenes de proyecto de ley

(Legislatura 2011-2016)

### DICTAMEN

Dictamen recaído en los proyectos de Ley 3118/2013-CR, 3342/2013-CR, 3356/2013-CR, 3487/2013-CR, 3925/2014-CR, 3927/2014-CR, 3948/2014-CR y 3952/2014-CR por el que se propone la Ley Marco de Cambio Climático.

Dictamen de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología; del **8 de abril de 2015**.

Dictamen recaído en los proyectos de Ley 3118/2013-CR, 3339/2013-CR, 3356/2013-CR, 3487/2013-CR, 3925/2014-CR, 3948/2014-CR y 3952/2014-CR, con un texto sustitutorio por el que se propone la Ley Marco del Cambio Climático.

Dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Regionales y Modernización de la Gestión del Estado; del **23 de noviembre de 2015**.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 3118/2013-CR, 3339/2013-CR, 3342/2013-CR, 3356/2013-CR, 3487/2013-CR, con un texto sustitutorio por el cual se propone la ley marco de cambio climático.

Dictamen aprobado por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología; del **18 de junio de 2014**.

### TEXTO SUSTITUTORIO

#### LEY MARCO DE CAMBIO CLIMÁTICO

##### Art. 1. Objeto de la Ley.

La presente Ley establece el marco legal e institucional para la planificación, ejecución, articulación y monitoreo de políticas públicas para la gestión integral, coordinada y participativa de medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático, que permitan reducir la vulnerabilidad de la población y de los ecosistemas; aprovechar las oportunidades del mismo y construir las bases para el desarrollo sostenible e inclusivo bajo en carbono.

#### LEY MARCO PARA ENFRENTAR LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO

##### Art. 1. Objeto de la Ley.

La presente ley establece el marco legal e institucional para la planificación, ejecución, articulación y monitoreo de las políticas públicas orientadas a la gestión integral, coordinada y participativa de las medidas de adaptación de los efectos del cambio climático, y de las acciones de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), que contribuyan a los esfuerzos globales de mitigación.

#### LEY MARCO DE CAMBIO CLIMÁTICO

##### Art. 1. Objeto de la Ley.

La presente ley fomenta, implementa, regula los mecanismos y acciones para la adaptación, mitigación y vulnerabilidad del cambio climático en el país.

Fuente: Congreso de la República del Perú<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Ver: <http://www.congreso.gob.pe/proyectosdeley/>.

# Informe sobre las competencias del Gobierno Regional de San Martín para otorgar concesiones para conservación sin zonificación forestal en bosques de producción permanente

Hugo Che Piu Deza

Miembro del Consejo Directivo de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

48

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR

AGENDA AMBIENTAL



Foto: Lawrence Baulch

Una organización amiga de la sociedad civil nos hizo una consulta cuya respuesta consideramos puede ser de interés público. ¿El Gobierno Regional de San Martín en el marco de la nueva Ley Forestal puede otorgar concesiones para conservación sin zonificación forestal en bosques de producción permanente establecidos con la anterior ley forestal?

Para dar respuesta a esa pregunta consideramos que es necesario subdividirla en tres preguntas:

## I. ¿El Gobierno Regional de San Martín es competente para otorgar concesiones para conservación según la nueva Ley Forestal?

**Sí, el Gobierno Regional de San Martín es competente para otorgar concesiones para conservación en el marco de la nueva legislación forestal.**

De manera general, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, en su artículo 51 literal “q” se establece que los gobiernos regionales en materia agraria tienen la función específica para otorgar permisos, autorizaciones y concesiones forestales, en áreas al interior de la región, así como ejercer labores de

promoción y fiscalización en estricto cumplimiento de la política forestal nacional.

Asimismo, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, en su artículo 19 establece que el gobierno regional es la autoridad regional forestal y de fauna silvestre. En ese sentido, ejerce sus funciones en materia forestal y de fauna silvestre, dentro de su jurisdicción y en concordancia con la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre; la Ley Forestal, sus reglamentos y los lineamientos nacionales aprobados por el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR).

Entre las funciones, que se establecen en la Ley Forestal se mencionan: planificar, promover, administrar, controlar y fiscalizar el uso sostenible, conservación y protección de la flora y la fauna silvestre.

De manera específica, el artículo 48 del Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado por el Decreto Supremo N° 18-2015-MINAGRI, señala que el otorgamiento de concesiones para productos forestales diferentes a la madera, para ecoturismo y para conservación se realiza a través de concesión directa o vía concurso público, sea por iniciativa de parte o

por convocatoria de la autoridad regional forestal y de fauna silvestre, a excepción de aquellas áreas en trámite de reconocimiento, de titulación o de ampliación de comunidades campesinas y nativas o en trámite para el establecimiento de reservas territoriales.

Elo es ratificado por la Resolución Ejecutiva N° 105-2016-SERFOR que aprueba los lineamientos para el otorgamiento de concesiones de productos forestales diferentes a la madera, ecoturismo y conservación a través de concesión directa; al establecer que la autoridad regional forestal y de fauna silvestre conduce el procedimiento y, de ser el caso, otorga la concesión para productos forestal diferentes a la madera, ecoturismo y conservación, y suscribe los contratos correspondientes.

De conformidad con la Resolución Ministerial N° 0792-2009-AG, se declara concluido el Proceso de Transferencia de Funciones Específicas al Gobierno Regional de San Martín establecidas en el artículo 51 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, en materia agraria. Es decir, el Gobierno Regional de San Martín ha recibido la función específica para otorgar permisos, autorizaciones y concesiones forestales, en áreas al interior de la región, así como ejercer labores de promoción y fiscalización en estricto cumplimiento de la política forestal nacional; y la Autoridad Regional Ambiental de San Martín ejerce como autoridad regional forestal y de fauna silvestre de conformidad con el Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de San Martín, aprobado con Ordenanza Regional N° 020-2015-GRSM/CR.

## 2. ¿Puede el Gobierno Regional de San Martín otorgar concesiones para conservación sin zonificación forestal?

**Sí, dentro del marco el Decreto Legislativo N° 1283 que suspende la obligación de contar con la zonificación forestal como condición para el otorgamiento de títulos habilitantes no maderables.**

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, señala que la zonificación forestal constituye un proceso obligatorio técnico y participativo de delimitación de tierras forestales, por la zonificación forestal se delimitan

obligatoria, técnica y participativamente las tierras forestales y los resultados de la zonificación forestal definen las alternativas de uso del recurso forestal y de fauna silvestre y se aplican con carácter obligatorio. La Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, dice que la zonificación forestal se realiza en el marco del enfoque ecosistémico y siguiendo la normativa sobre la zonificación ecológico-económica, en lo que corresponda, considerando los procesos en marcha, los instrumentos de planificación y gestión territorial regional con los que se cuente y respetando los usos y costumbres tradicionales de las tierras comunales.

El Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por el Decreto Supremo N° 18-2015-MINAGRI señala que los departamentos que cuentan con zonificación ecológica-económica, la zonificación forestal se realiza siguiendo las etapas consideradas en dicho reglamento. Ese es el caso en San Martín, que si bien aún no cuenta con zonificación forestal, sí tiene zonificación ecológica-económica aprobada.

Las segunda Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1283, que establece medidas de simplificación administrativa en los trámites previstos en la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, suspende la obligación de contar con la zonificación forestal como condición para el otorgamiento de títulos habilitantes.



Foto: Cliff Hellis

Dicha suspensión ocurre de manera inmediata para la atención de las solicitudes para el otorgamiento de títulos habilitantes, presentadas antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y de manera condicionada para las solicitudes presentadas después de la entrada en vigencia de dicha ley. En estos casos, la suspensión es de hasta de un año contado a partir de la publicación del Decreto Legislativo, siempre que el gobierno regional haya acreditado al SERFOR la aprobación de la ordenanza regional que declara de interés el proceso de zonificación forestal y conforma el Equipo Técnico. Esta suspensión puede ampliarse por hasta por un año adicional siempre que se cuente con una propuesta técnica de zonificación forestal elaborada por el Equipo Técnico y lista para su socialización.

El Decreto Legislativo N° 1283 establece que en cualesquiera de los supuestos antes mencionados, la autoridad forestal y de fauna silvestre competente debe considerar las variables, criterios o fuentes de información que la Guía Metodológica para Zonificación Forestal, aprobada por el SERFOR, prevé para la identificación de una categoría de zonificación forestal, la cual debe ser compatible con el título habilitante solicitado. Lo dispuesto en la segunda Disposición Complementaria Transitoria Decreto Legislativo N° 1283 no se aplica

para el otorgamiento de las concesiones forestales maderables. Es decir, en sentido contrario, si es aplicable a los títulos habilitantes con fines no maderables como las concesiones de conservación.

### **3. ¿Puede el Gobierno Regional de San Martín otorgar concesiones para conservación en bosques de producción permanente establecidos en el marco de la Ley N° 27308, anterior Ley Forestal y de Fauna Silvestre?**

**No, la actual legislación forestal excluye expresamente el otorgamiento de concesiones para conservación en bosques de producción permanente.**

Los bosques de producción permanente en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, son una unidad del ordenamiento forestal establecidos en bosques con zonificación forestal de las categorías I y II, con fines de producción permanente de madera y otros productos forestales diferentes a la madera, así como de fauna silvestre y la provisión de servicios de los ecosistemas. La misma ley en su artículo 59 señala que las concesiones para conservación se otorgan en cualquier categoría de



Foto: Ronald Suarez

zonificación forestal, con excepción de los bosques de producción permanente, y en dichas concesiones no se permite el aprovechamiento forestal maderable.

Por su parte el Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por el Decreto Supremo N° 18-2015-MINAGRI en su artículo 87 señala que las autoridades regionales forestales y de fauna silvestre otorgan concesiones para conservación en zonas de producción permanente (bosques de categoría III), en zonas de protección y conservación ecológica, zonas de recuperación (con fines de restauración y conservación), zonas de tratamiento especial (bosques residuales o remanentes y asociaciones vegetales no boscosas) u otros ecosistemas no considerados bajo la zonificación forestal, en los cuales se pueden realizar las actividades previstas en el artículo 59 de la Ley Forestal. Además, el mencionado reglamento señala que se permite el aprovechamiento de los recursos forestales no maderables, ecoturismo y servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre.

El Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por el Decreto Supremo N° 18-2015-MINAGRI en su novena disposición complementaria final dispone que los bosques de producción permanente establecidos en el marco de la Ley N° 27308, anterior Ley Forestal y de Fauna Silvestre, continúan vigentes, conforme a las normas de su creación; indicando además que los bosques de producción permanente que se generen en el marco de la nueva legislación forestal deben realizarse bajo el marco de lo previsto en el artículo 34 del mencionado reglamento que da los lineamientos para el establecimiento de unidades de ordenamiento forestal.

Con anterioridad, la primera disposición complementaria transitoria de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, de manera tácita les da a las unidades de aprovechamiento ubicadas en los bosques de producción permanente creados en el marco de la Ley N° 27308, que no hayan sido otorgadas durante los segundos concursos públicos o que hayan sido revertidas al Estado a la fecha de vigencia de la presente Ley el mismo tratamiento que a los bosques de producción permanente de la nueva Ley Forestal, al permitir el otorgamiento de concesiones forestales con fines maderables.



Foto: Ronald Suarez

En ese sentido, los bosques de producción permanente establecidos en el marco de la Ley N° 27308 deben ser entendidos como parte los bosques de producción permanente de la nueva legislación forestal hasta que sean redimensionados por la zonificación y el ordenamiento forestal.

Los Lineamientos para el otorgamiento de concesiones para productos forestales diferentes a la madera, ecoturismo y conservación, por concesión directa, aprobados por Resolución Directoral Ejecutiva N° 105-2016-SERFOR/DE señala que las Categorías de Zonificación Forestal donde se pueden otorgar concesiones para productos forestales diferentes a la madera, ecoturismo y conservación se establecen en el Cuadro N° I.

En dicho cuadro se indica que las concesiones para conservación se otorgan en bosques de categoría III, zonas de protección y conservación ecológica, zonas de recuperación de la cobertura forestal con fines de restauración y conservación, bosques residuales o remanentes y asociaciones vegetales no boscosas.

Cuadro N° 1: Categoría de zonificación forestal

CATEGORÍA DE ZONIFICACIÓN FORESTAL		TIPO		
		PFDM	ECOTURISMO	CONSERVACIÓN
Zona de producción permanente	<i>Bosques de categoría I</i>	✓	✓	
	<i>Bosques de categoría II</i>	✓	✓	
	<i>Bosques de categoría III</i>	✓	✓	✓
	<i>Bosques plantados</i>	✓		
Zonas de protección y conservación ecológica		✓	✓	✓
Zonas de recuperación de la cobertura forestal	<i>Con fines de producción forestal maderera</i>	✓		
	<i>Con fines de restauración y conservación</i>	✓	✓	✓
Zonas de tratamiento especial	<i>Reservas de tierras para pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial</i>			
	<i>Zonas de producción agroforestal y silvopastoriles</i>	✓		
	<i>Bosques residuales o remanentes</i>	✓	✓	✓
	<i>Asociaciones vegetales no boscosas</i>	✓	✓	✓

Fuente: Resolución Directoral Ejecutiva N° 105-2016-SERFOR/DE.

Asimismo, los Lineamientos para el otorgamiento de concesiones para productos forestales diferentes a la madera, ecoturismo y conservación, por concesión directa señalan que durante la evaluación de la solicitud de concesión se verificará que la propuesta se encuentre en una categoría de Zonificación Forestal compatible con el tipo de concesión que se solicita. En ese sentido, su Tercera Disposición Complementaria Final, establece que procede el otorgamiento de concesiones para productos forestales diferentes a la madera y concesiones para ecoturismo dentro de Bosques de Producción Permanente creados. Estos lineamientos, siguiendo el mismo camino de no reconocen la posibilidad de otorgar concesiones para conservación en bosques de producción permanente ni en bosques de categoría I y II.

Además, su Primera Disposición Complementaria Transitoria, ordena que las solicitudes para el otorgamiento

de concesiones para productos forestales diferentes a la madera, ecoturismo y conservación que se encuentren en trámite, deben cumplir con lo dispuesto en los presentes lineamientos. Es decir, las solicitudes en trámite, deben sujetarse a las condiciones y requisitos establecidos en esta norma y no en las normas anteriores.

El hecho que en el marco de la anterior legislación forestal el Gobierno Regional de San Martín haya expedido la Resolución Directoral Ejecutiva N° 140-2011/GRSM/ARA/DEACRN y en su amparo otorgado concesiones para conservación sobre bosques de producción permanente si bien es un precedente, no necesariamente lo habilita para continuar otorgando concesiones para conservación en el marco de la nueva legislación forestal.

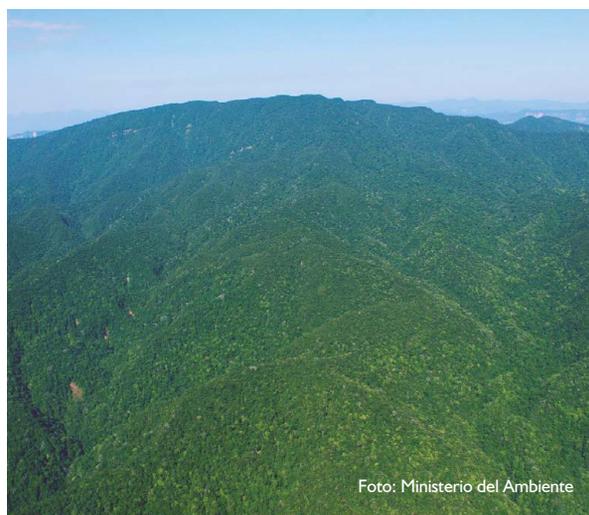
Si bien en el artículo 119 del anterior Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestres, aprobado mediante

Decreto Supremo N° 14-2001-AG, se señalaba que las concesiones para conservación se otorgan “preferentemente” en bosques en tierras de protección. El artículo 124 del mencionado reglamento permitía que los interesados en concesiones para conservación pueden participar en los procesos de subasta y concurso para el acceso a concesiones en los bosques de producción permanente, en las mismas condiciones previstas para las concesiones forestales con fines maderables, sujetos al pago de los derechos de aprovechamiento correspondientes.

Mientras de manera general en los artículos 9 y 10 de la anterior Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308, se dispone que en los bosques de producción “pueden otorgarse derechos para el aprovechamiento de productos diferentes de la madera y fauna silvestre, en tanto que no afecten el potencial aprovechable de dichos recursos” y que las concesiones para ecoturismos, conservación y servicios ecosistémicos se otorgaban “en tierras de capacidad de uso mayor forestal o en bosques de protección”; no había una exclusión expresa para no otorgarlas en bosques de producción permanente, por lo que cabían interpretaciones más amplias a fin de otorgarlas en todas las tierras que tenga la capacidad de uso mayor forestal, como es el caso de los bosques de producción permanente.

Sin embargo, en el marco de la nueva legislación forestal este tipo de interpretaciones no son posibles por existir una exclusión expresa en la Ley N° 29763 que las concesiones para conservación no se otorgan en los bosques de producción permanente. Es importante recordar que de acuerdo a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, el gobierno regional ejerce su función normativa y reguladora con sujeción al ordenamiento jurídico establecido por la Constitución, la Ley de Bases de la Descentralización y demás leyes de la República.

No se puede aplicar el principio precautorio para otorgar concesiones para conservación sobre bosque de producción permanente. El artículo 2 de la Ley que Modifica el literal K) del Artículo 5 de la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, ordena adecuar el texto del artículo VII de la Ley



N° 28611, Ley General del Ambiente, y el de todo texto legal que se refiera al “criterio de precaución”, “criterio precautorio” o “principio de precaución” a la nueva definición del Principio Precautorio que se establece en el artículo 5 modificado de la Ley N° 28245.

En ese sentido, “cuando haya indicios razonables de peligro de daño grave o irreversible al ambiente o, a través de este, a la salud, la ausencia de certeza científica no debe utilizarse como razón para no adoptar o postergar la ejecución de medidas eficaces y eficientes destinadas a evitar o reducir dicho peligro.

Estas medidas y sus costos son razonables considerando los posibles escenarios que plantee el análisis científico disponible. Las medidas deben adecuarse a los cambios en el conocimiento científico que se vayan produciendo con posterioridad a su adopción. La autoridad que invoca el principio precautorio es responsable de las consecuencias de su aplicación”.

Antes de esta adecuación, el principio precautorio en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, se definía así: “Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces y eficientes para impedir la degradación del ambiente”.

Se ha cambiado “certeza absoluta” por “certeza científica” y se ha agregado que la razonabilidad de la medida se evalúa a través de escenarios planteados por el análisis científico disponible. Es decir, se requiere un análisis científico, no basta con especulaciones ni suposiciones, del peligro del daño, ni de la razonabilidad de la medida. Además, tampoco queda muy claro que la aplicación ultractiva de las normas o contradecir la aplicación de una norma con rango de ley sean el tipo de medidas precautorias eficaces y eficientes.

Finalmente, el Tribunal Constitucional ha señalado que nuestro ordenamiento adopta la teoría de los hechos cumplidos (excepto en materia penal cuando favorece al reo), de modo que la norma se aplica a las consecuencias y situaciones jurídicas existentes (STC 0606-2004-AA/TC). En ese sentido, en el Perú no se aplica la teoría de los derechos adquiridos que permitiría una aplicación ultractiva de la norma, es decir, después de haber sido derogada.

Por otro lado, en el derecho administrativo, el principio de predictibilidad o de confianza legítima, introducido por el Decreto Legislativo N° 1272 en la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, señala que “... la autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables...” Asimismo, la retroactividad favorable al administrado reconocida en dicha ley se restringe al procedimiento administrativo sancionador, por lo que no puede aplicarse analógicamente, a otras peticiones de los usuarios, por lo que la autoridad administrativa no está autorizada para aplicar de forma arbitraria una norma derogada.

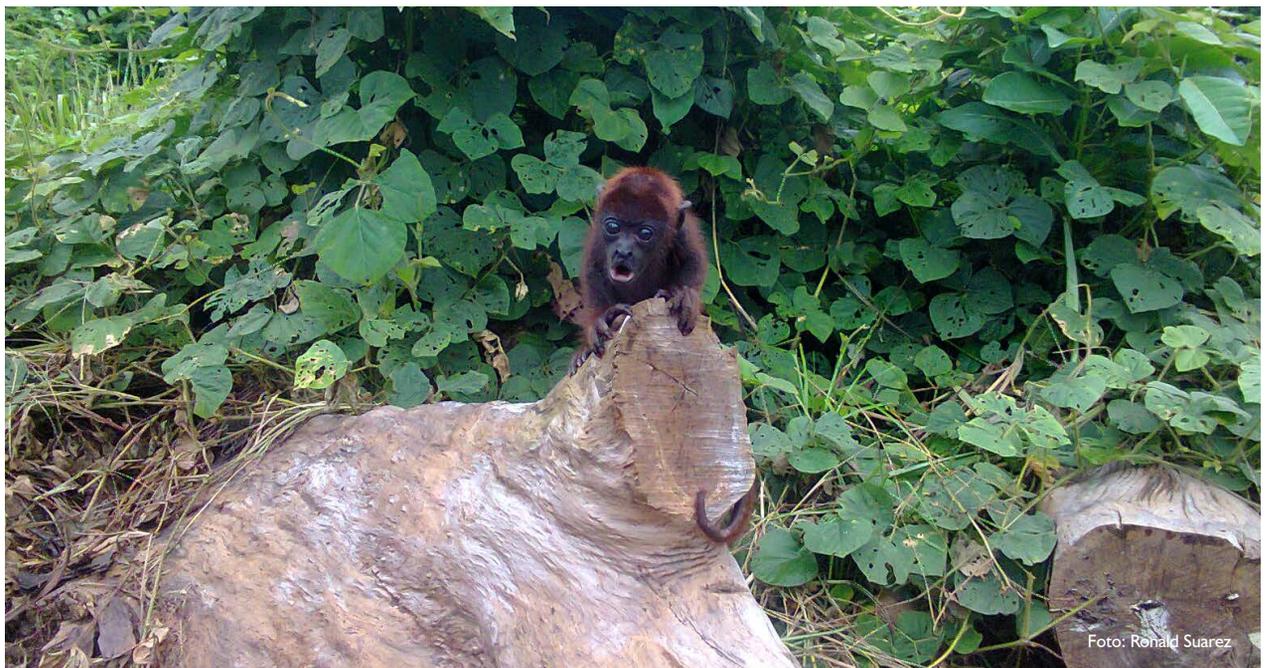


Foto: Ronald Suarez



Foto: Patricia Patrón / DAR

Sin embargo, como señalamos en la sección anterior, el Gobierno Regional de San Martín es competente para a través de su Autoridad Regional Ambiental otorgar concesiones para conservación en zonas de producción permanente (bosques de categoría III), en zonas de protección y conservación ecológica, zonas de recuperación (con fines de restauración y conservación), zonas de tratamiento especial (bosques residuales o remanentes y asociaciones vegetales no boscosas) u otros ecosistemas no considerados bajo la zonificación forestal, dentro de su jurisdicción regional.

Cuando estas solicitudes se hayan presentado hasta el 30 de septiembre de 2015, el Gobierno Regional de San Martín de manera inmediata puede dar por suspendida la obligación de contar con la zonificación forestal y de fauna silvestre. Cuando las solicitudes se hayan presentado a partir del 1 de octubre de 2015 la suspensión opera luego que el Gobierno Regional de San Martín haya notificado al SERFOR que mediante Ordenanza Regional N° 031-2014-GRSM/CR, que declara de prioridad regional la elaboración y aplicación de la Zonificación y Ordenamiento Forestal en el departamento San Martín, mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 133-2017-GRSM/GR, resuelve conformar el Equipo Técnico

Multidisciplinario y que mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 183-2017-GRSM/GR se aprueba el Comité Técnico para la Zonificación Forestal de la Región San Martín. ■

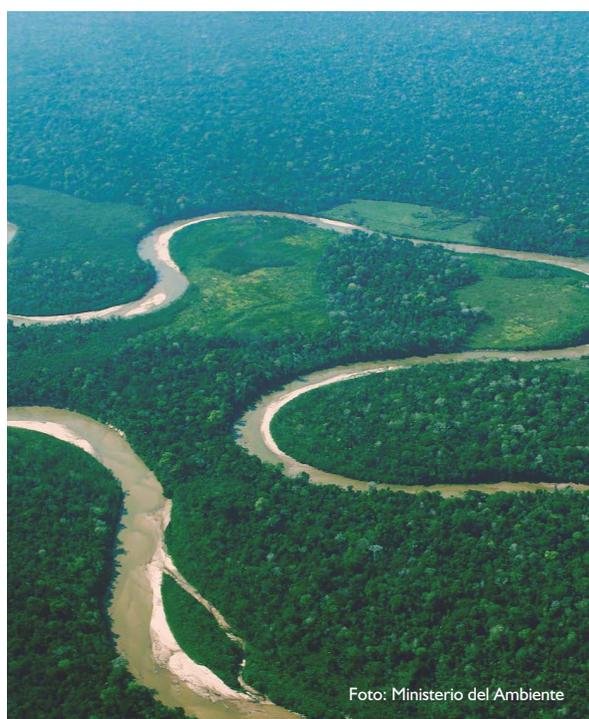
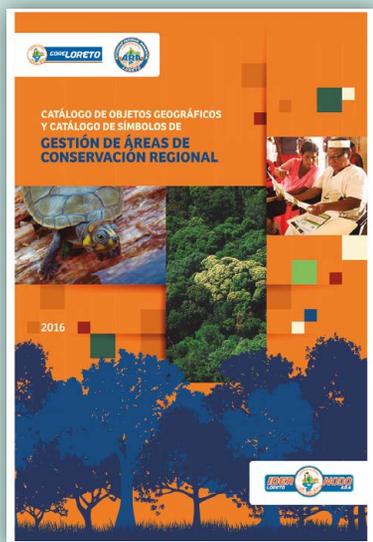


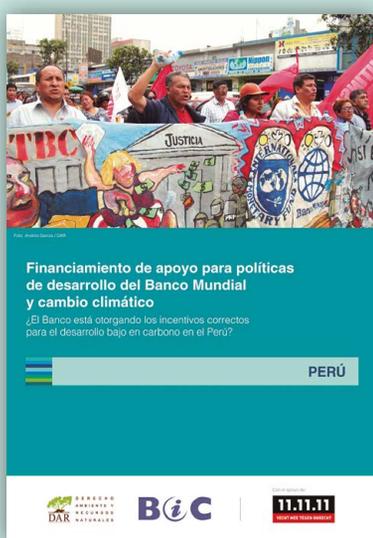
Foto: Ministerio del Ambiente



## Catálogo de objetos geográficos y catálogo de símbolos de gestión de áreas de conservación regional

Lima, 2016. 118 pp.  
Primera edición. Agosto, 2016.

Disponible en: <https://goo.gl/5kvwso>



## Financiamiento de apoyo para políticas de desarrollo del Banco Mundial y cambio climático: ¿El Banco está otorgando los incentivos correctos para el desarrollo bajo en carbono en el Perú?

Lima: DAR-BIC, 2016. 30 pp.  
Primera edición. Febrero, 2017.

Disponible en español: <https://goo.gl/yPm9tl>

Disponible en inglés: <https://goo.gl/PCk302>



## Transparencia en las INDC: El caso del sector energético peruano

Lima: DAR, 2016. 66 pp.  
Primera edición. Julio, 2016.

Disponible en español: <https://goo.gl/y5SEro>

Disponible en inglés: <https://goo.gl/O47AYb>

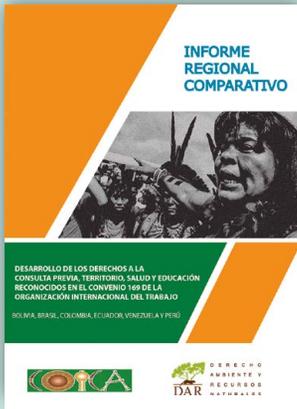


## Acceso a la información y derechos humanos en extractivas: Los casos de Nicaragua, Guatemala y República Dominicana

Lima: DAR, 2017. 18 pp.  
Primera edición. Junio, 2016.

Disponible en español: <https://goo.gl/ZkjX3j>

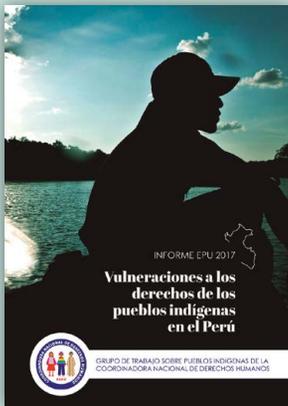
Disponible en inglés: <https://goo.gl/ujA8lg>



### Informe Regional Comparativo. Desarrollo de los derechos a la consulta previa, territorio, salud, educación, reconocidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Venezuela y Perú

Lima: DAR, 2017. 125 pp.  
Primera edición. Abril, 2017.

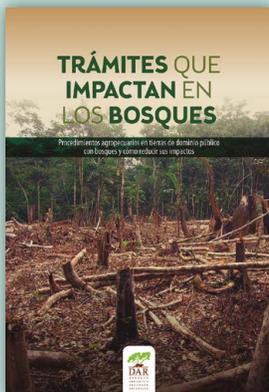
Disponible en: <https://goo.gl/F5PgNj>



### Informe EPU 2017. Vulneraciones a los derechos de los pueblos indígenas en el Perú

Lima: DAR, 2016. 15 pp.  
Primera edición. Abril, 2017.

Disponible en: <https://goo.gl/o3PWZl>



### Trámites que impactan en los Bosques. Procedimientos agropecuarios en tierras de dominio público con bosques y cómo reducir sus impactos

Lima: DAR, 2017. 58 pp.  
Primera edición. Junio, 2017.

Disponible en: <https://goo.gl/8TxkL2>

## Loreto

### Geoportal agiliza inversiones sostenibles en bosques en el Perú

El 10 de noviembre de 2016 se dio un paso que permitirá el equilibrio entre las inversiones y la conservación de bosques -importantes para la lucha contra el cambio climático- y para que estas lleguen más rápido al país. Se presentaron sus últimos avances del Geoportal de Loreto, el cual consisten en la inclusión en él de mapas y datos geográficos oficiales sobre áreas de conservación regional y pesca en esta región.

En dicho evento, Fernando Meléndez, gobernador de Loreto, sostuvo que solo esta región que cuenta con más 5000 millones de toneladas de carbono almacenado en sus bosques, y que si se pusieran en valor a un dólar la tonelada, permitiría que Loreto genere sus propios ingresos, tan solo conservando sus bosques. Asimismo, Meléndez recordó que Loreto tiene un patrimonio forestal que asciende a 36 millones de hectáreas y almacena el 53% del stock de carbono del Perú, además concentra casi todo el agua dulce del país. “Antes todo eso no tenía valor, ahora lo tendrá”, indicó.

Por su parte, Vanessa Cueto La Rosa, presidenta de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), institución que apoya técnica y financieramente esta iniciativa desde 2012, señaló que: “Con el Geoportal de Loreto, los proyectos de desarrollo se basarían en información espacial o geográfica de calidad, que aporte a

una visión integral y ordenada del territorio. Se la podrían ubicar fácilmente centros poblados, áreas naturales protegidas, bosques, recursos pesqueros, escuelas, hospitales, entre otros, y próximamente se agregará información sobre flora y fauna silvestre, y minería, de tal manera que sea útil tanto para la inversión como para prevenir y evitar conflictos sociales por territorio”.

En ese sentido, el Geoportal de Loreto, al ser un espacio que organiza en un solo lugar más de 100 mapas con información oficial de Loreto que se puede cruzar entre sí, permite visualizar a la región como un gran mosaico de oportunidades de inversión con respeto a la biodiversidad y los pueblos amazónicos; pues facilita la inversión con planificación del territorio, evita duplicidad de trabajo, tiempo y gasto público; y ayuda a gestionar mejor los recursos.

El Geoportal de Loreto es una buena experiencia de trabajo conjunto entre la institución pública y sociedad civil. Ha sido desarrollado por el Gobierno Regional de Loreto, con el apoyo de diferentes instituciones de sociedad civil, como DAR, WCS y PFSI. Este evento denominado “Mapeando Loreto. Herramientas Geográficas para la Conservación y la Pesca” organizado por el Gobierno Regional de Loreto con el apoyo de DAR y WCS.

## Visión Regional

### Conflictos, corrupción y transparencia en Latinoamérica y el Caribe

Organizaciones civiles de Latinoamérica y el Caribe siguen con su compromiso de atender los problemas socio-ambientales de la región. En República Dominicana, acuerdan la elaboración de un informe regional sobre la transparencia y derechos humanos que contenga un balance de la normativa para las grandes inversiones y sus estándares de transparencia, con el fin de garantizar el respeto de derechos y la sostenibilidad de los megaproyectos que se planean nuestros ecosistemas.

Esto fue acordado en una jornada de trabajo que contó con la realización de la *III Reunión Regional "Siguiendo los acuerdos de Lima 2016 hacia una agenda común para la transparencia en América Latina"*, el 22 de febrero, y un *Foro Público "Impactos socio-ambientales, derechos humanos y transparencia"*, el 23 de febrero, en la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD).

Como parte del balance regional de evaluación ambiental se revisará la legislación de Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala, México, Perú y República Dominicana y se propondrá un estándar mínimo exigible a cada Estado. De esta manera, se busca homogenizar la calidad de los estudios de impacto ambiental, las actividades de mitigación, las políticas de transparencia y acceso a la información. Esto también podrá ser exigido a la banca multilateral como un insumo para fortalecer sus políticas de salvaguardas.

Durante mucho tiempo, los gobiernos de la región afirmaron que la flexibilización de las inversiones (y

de controles socio-ambientales) traería crecimiento equitativo. A esto se suma, la resistencia a implementar o la inefectiva aplicación de políticas de transparencia y acceso a la información, a pesar de las recomendaciones de sociedad civil y que muchos de los países de la región formen parte de iniciativas internacionales para la transparencia y la gobernanza (Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas – EITI, en inglés, Alianza para el Gobierno Abierto – AGA y el futuro Acuerdo Regional del Principio 10).

La consigna es clara: **no podemos permitir que se sigan afectando los derechos a la salud, a un medio ambiente limpio y al territorio, de millones de latinoamericanos y caribeños.** Estos acuerdos ya se venían discutiendo en jornadas anteriores: I Encuentro Regional realizado (febrero, 2016) y II Encuentro Regional (noviembre, 2016), ambos realizados en Lima, Perú.

La III Reunión Regional y el Foro Regional fueron organizados por Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), el Grupo Regional sobre Financiamiento e Infraestructura (GREFI) y la Coalición Regional por la Transparencia y la Participación. Con el apoyo de Oxfam, Open Society Foundations, Rainforest Foundation Norway, National Endowment for Democracy (NED) y la colaboración del Observatorio Dominicano de Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Santo Domingo y el Espacio Nacional para la Transparencia de la Industria Extractiva (ENTRE) de República Dominicana.

## Talleres de capacitación

### Acceso a la información y transparencia en el sector extractivo peruano

Desde el año 2013 hasta la fecha, Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) promueve acciones y análisis para mejorar la transparencia en el sector extractivo a nivel nacional, local y regional. Del mismo modo hace seguimiento a los compromisos internacionales que el Estado peruano ha asumido en el marco de la transparencia, como la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, en inglés), la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, en inglés) y el Acuerdo Regional sobre el Principio 10.

Los días 26 y 28 de setiembre de 2016, DAR realizó talleres de capacitación para presentar los primeros resultados del monitoreo a los portales de transparencia estándar de las entidades públicas del sector extractivo correspondiente al primer trimestre de 2016, en Iquitos y Cusco, respectivamente. Además se informó sobre los procesos nacionales del EITI y la importancia de la creación de una Autoridad para la Transparencia.

A raíz de la publicación del Decreto Legislativo N° 1353, que crea la Autoridad de Transparencia y Acceso a la Información, el 19 de enero de 2017, la capacitación de Lima, estuvo orientada no solo en la presentación de los hallazgos del monitoreo de DAR; sino sirvió para exponer las preocupaciones de sociedad civil sobre la mencionada norma. En la cita estuvieron presentes funcionarios del sector público lo que permitió recoger sus inquietudes al respecto.

Los talleres fueron organizados por DAR con el apoyo de Open Society Foundations.

## Presentación internacional

### Informe Regional sobre cumplimiento del Convenio 169 de la OIT

Del 5 al 10 de marzo en Quito, Ecuador, se realizó el congreso anual de la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA). En dicho marco se presentó el Informe Comparativo sobre el Desarrollo de los Derechos a la Consulta Previa, Territorio, Salud, Educación, reconocidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Es la primera vez que un informe de carácter regional es impulsado por los pueblos indígenas –a través de COICA– y se presenta por mecanismo formal ante la OIT. En el Informe se da a conocer los hallazgos sobre el estado de (des)protección de los derechos indígenas mencionados en seis países latinoamericanos: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

Este informe representa la oportunidad de búsqueda de nuevos espacios de coordinación directa entre los representantes indígenas –vigilantes de sus territorios y primeros defensores de los derechos indígenas– y las organizaciones internacionales a cargo de velar por su cumplimiento. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) dio asesoramiento técnico para la elaboración de este informe, que se encuentra disponible en nuestra página web.

## Tercer Encuentro

### Vigilantes Indígenas en Cusco

Bajo la premisa de construir un sistema de vigilancia integral para Cusco, representantes de los programas de monitoreo ambiental comunitario del Alto y Bajo Urubamba (PMAC AU y PMAC BU), guardaparques comunitarios, promotores de salud y comités de autodefensa se reunieron el 7 y 8 de abril último en Quillabamba (Cusco) para intercambiar experiencias e identificar amenazas y buenas prácticas de cada iniciativa, que les permitan su tarea de vigilancia.

Cusco alberga a los primeros equipos organizados de vigilantes indígenas ambientales del Perú. El PMAC Bajo Urubamba y PMAC Alto Urubamba empezaron a funcionar en el año 2002 y 2005, respectivamente, supervisando impactos socio-ambientales del proyecto Camisea. Pero existen referencias anteriores a esa fecha: actividades de guardabosques (años 70) e iniciativas de vigilancia de los límites de las comunidades en proceso de titulación (años 80), los actuales *Comités de Autodefensa*, encargados de velar por el derecho al territorio y la seguridad de las comunidades.

El Urubamba cuenta con 50 promotores de salud comunitarios (aprox.) quienes apoyan voluntariamente a los Puestos de Salud en campañas de salud y monitorean la incidencia de enfermedades en las comunidades, con énfasis en las poblaciones más vulnerables, como son los niños, ancianos y mujeres indígenas. Los guardaparques comunitarios apoyan al SERNANP vigilando la diversidad biológica de la Reserva Comunal Machiguenga y el Santuario Nacional Megantoni, principales áreas naturales protegidas en la cuenca del Urubamba.

Dado que cada iniciativa de vigilancia puede apoyar el trabajo de las demás. Los encuentros de vigilantes indígenas realizados en Cusco han permitido posicionar la necesidad de articular y constituir un sistema de vigilancia integral en la cuenca del Urubamba, liderado por el COMARU. Este evento se realizó en el marco del proyecto *Fortaleciendo la Vigilancia Indígena*, impulsado por Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), en coordinación con COMARU, CARE, ORAU y ACODECOSPAT, gracias al apoyo de la Unión Europea.

### Se impulsa la vigilancia indígena en Naciones Unidas

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), en alianza con la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), participó en el **16° periodo de sesiones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas**, realizado del 24 de abril al 5 de mayo de 2017 en la sede de las Naciones Unidas (Nueva York). Este espacio constituye un mecanismo para permite recoger información de primera mano sobre vulneraciones de derechos, así como prevenirlas a través de alertas tempranas a las autoridades.

Durante el Foro se solicitó a la Relatora Especial sobre derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpus, y a los miembros presentes que promuevan en los Estados miembros, el reconocimiento e institucionalización de la vigilancia indígena. Adicionalmente, se pidió al Foro que emita un pronunciamiento oficial hacia los Estados para que implementen estrategias de remediación ambiental y cultural a los pueblos por las afectaciones a sus territorios: elaboración de informes regionales sobre la implementación de los derechos de los pueblos indígenas (como el elaborado por la COICA); base de datos global sobre los defensores y defensoras indígenas de los derechos humanos.

Asimismo, se promovió que esta instancia fortalezca la transparencia, el acceso a la información en actividades extractivas y el cumplimiento de los derechos indígenas; que promueva la construcción de materiales y documentos de carácter didáctico sobre los espacios de participación de los pueblos indígenas en el Sistema de Naciones Unidas. Otro pedido fue la descentralización de las sesiones del Foro para asegurar mayor presencia de representantes indígenas.

DAR participó en este espacio internacional en el marco del proyecto *Fortaleciendo la Vigilancia Indígena*, impulsado por nuestra institución en coordinación con las organizaciones indígenas CARE, ORAU, COMARU y ACODECOSPAT, gracias al apoyo de la Unión Europea.

## Vigilancia indígena y transparencia en megaproyectos

En el marco del VIII Foro Social Panamazónico 2017, realizado en la ciudad de Tarapoto del 24 de abril al 1 de mayo, se planteó la vigilancia integral como una estrategia para la defensa de los territorios de los pueblos indígenas. Esta fue una de las principales propuestas que presentaron los pueblos indígenas de la cuenca amazónica en el evento *"Autogobierno territorial, Desarrollismo Extractivista y Descolonialidad del Poder"*, donde también se conversó sobre diferentes experiencias en relación con proyectos de inversión en América Latina.

Este evento fue impulsado por la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) y la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI), con el apoyo de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR).

Durante el FOSPA también se presentaron los hallazgos del *"Informe EPU 2017. Vulneraciones a los derechos de los pueblos indígenas en el Perú"* (informe del Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, del cual DAR es coordinador). Documento que se entregó a Naciones Unidas como insumo para el Examen Periódico Universal (EPU), por el cual Perú será evaluado en materia de derechos humanos (noviembre 2017).

Asimismo, se promovió la transparencia y acceso a la información en los procesos de licitación en proyectos extractivos, para que haya un momento de participación de sociedad civil y pueblos indígenas, que también sirva para la rendición de cuentas del proceso. De este modo, las poblaciones afectadas se convertirían en copartícipes del Estado, se reduciría la desconfianza de la población sobre los proyectos y la toma de decisiones se darían en procesos de transparencia y de publicidad.

Finalmente, junto a la organización de mujeres indígenas ONAMIAP y en el marco del Tribunal de justicia y defensa de los derechos de las mujeres panamazónicas y andinas, se presentaron las afectaciones que traería a las mujeres indígenas la implementación del proyecto de Línea de Transmisión Iquitos-Moyobamba.

## Visitan Ucayali

### Embajadores de la Unión Europea y Premio Nobel de la Paz en CCNN Santa Teresita

Representantes de siete embajadas de la Unión Europea visitaron el 16 de junio de 2017 la Comunidad Nativa Santa Teresita, ubicada en el distrito de Yarinacocha, en Ucayali. La Delegación conformada por representantes de las Embajadas de la Unión Europea, Alemania, Italia, Polonia, República Checa, Suecia y Bélgica; así como el experto forestal Markku Kanninen -premio Nobel de la Paz 2007- y otros dignatarios.

Durante la expedición se brindó información sobre el funcionamiento del sistema de vigilancia indígena de la Organización Regional Aidesep Ucayali (ORAU). Este sistema está conformado por veedores forestales, promotores legales y agentes de protección a pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial (PIACI).

En la actualidad, se está a la espera de que el Gobierno Regional de Ucayali apruebe la ordenanza regional, impulsada por ORAU, para el reconocimiento oficial de la Vigilancia indígena integral. Con dicha aprobación, se brindaría más seguridad a los veedores forestal y a todos los vigilantes, que defendiendo los derechos a la vida, salud y ambiente sano de la población, exponen su vida y salud frente a madereros, cazadores ilegales por la defensa del bosque.

Esta visita se dio en el marco de las actividades del proyecto "Fortaleciendo la vigilancia indígena", impulsado por las organizaciones indígenas ORAU, COMARU, CARE y ACODECOSPAT en coordinación con Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) y con el apoyo de la Unión Europea.

Se espera que esta visita haya abierto las puertas para continuar mejorando la gestión forestal y la protección a los defensores de derechos indígenas ambientales que trabajan en esta parte de la Amazonía del país.

# Eventos

## Ceremonia de cierre del Proyecto Fortaleciendo la Vigilancia Indígena

El 18 de julio se realizó el cierre oficial del Proyecto *Fortaleciendo la Vigilancia Indígena*, que desde el año 2015 impulsa el fortalecimiento de los sistemas de vigilancia de organizaciones indígenas en Loreto, Ucayali, Cusco y Junín, así como el reconocimiento de las acciones de vigilancia por parte del Estado y su integración al Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental del Perú.

En el marco de este evento se presentaron los logros y aprendizajes del Proyecto, así como los próximos retos para la vigilancia indígena en el Perú.



### Derecho, Ambiente y Recursos Naturales

Sede Lima  
Jr. Huáscar N° 1415  
Jesús María - Lima 11, Perú  
Teléfono: (511) 340 3720 | 340 3780  
Email: dar@dar.org.pe

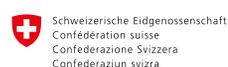
Sede Iquitos  
Calle Nauta N° 668  
Iquitos – Loreto  
Teléfono: 51-065-233882

[www.dar.org.pe](http://www.dar.org.pe)

@ONGDAR

DAR PERU

Con el apoyo de:



Embajada de Suiza en el Perú  
Agencia Suiza para el Desarrollo  
y la Cooperación COSUDE