

MARTÍN TANAKA
EDITOR

2021

Capítulo 14

**LAS ELECCIONES
Y EL BICENTENARIO**

**¿Oportunidades desperdiciadas
o aprovechadas?**



2021: las elecciones y el bicentenario
¿Oportunidades desperdiciadas o aprovechadas?
Martín Tanaka, editor

© Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2021
Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú
feditor@pucp.edu.pe
www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

Diseño, diagramación, corrección de estilo y cuidado de la edición:
Fondo Editorial PUCP

Primera edición: julio de 2021
Impresión por demanda

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2021-06705
ISBN: 978-612-317-664-8

Impreso en Aleph Impresiones S.R.L.
Jr. Risso 580, Lima - Perú

REFLEXIONES ACERCA DE LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL PERÚ

Ana Sabogal Dunin Borkowski¹

La gestión ambiental —es decir, el conjunto de herramientas técnicas para lograr una mejor gestión del ambiente— repercute directamente en una mejor calidad de vida de la población. Esta debe cuidar la salud de los ciudadanos, así como calzar con las actividades económicas y la conservación del patrimonio. Su objetivo es preservar la calidad del ambiente para la población y, para conseguirlo, hay que lograr que las diversas actividades del país converjan. La gestión ambiental tiene que ser, de esta forma, una gestión intersectorial e interdisciplinar. Así, el desarrollo sostenible involucra múltiples aristas: la económica, la social y la ambiental. Y ello implica también una mirada interdisciplinar.

Preservar el ambiente en buenas condiciones implica conservar el suelo, el agua y el aire en buenas condiciones, así como las interrelaciones entre estos. Para ello deberemos definir las condiciones iniciales en que se encuentran cada uno de estos factores y luego establecer la forma de conservarlos. Esta tarea requiere cuatro pasos:

¹ Doctora en Ciencias Naturales por la Universidad Técnica de Berlín. Docente del Departamento Académico de Humanidades de la PUCP.

1. Establecer la calidad actual y deseada de los tres componentes del ambiente —suelo, agua y aire—, a lo que denominaremos la línea base ambiental.
2. Definir los instrumentos que permitan conservar la calidad del ambiente. Estos instrumentos son multidisciplinarios y van desde los aspectos químicos hasta los legales.
3. Realizar un monitoreo continuo y evaluaciones con la finalidad de preservar el ambiente.
4. Establecer la forma de asegurar la conservación del ambiente, así como la rehabilitación de los espacios afectados.

De acuerdo con estos amplios objetivos, cada país establece políticas para gestionar de forma adecuada el ambiente.

Si bien establecer la calidad ambiental depende principalmente de aspectos técnicos (relacionados con la salud de la población y los efectos que el ambiente tiene sobre esta), establecer la calidad del ambiente que queremos conservar puede resultar subjetivo, ya que depende del estado del conocimiento y de decisiones políticas. Hay que considerar, también, que estas decisiones dependen, a su vez, de la línea base del ambiente o de las condiciones en que este se encuentra. Ello implica compromisos y gastos de parte del Estado. ¿Cuál es la política ambiental que asegura que la calidad del ambiente se preserve? La Gestión de la Calidad Ambiental, estrategia que busca disminuir el impacto de la actividad humana sobre el medio ambiente y permitir una adecuada calidad de vida.

La Gestión de la Calidad Ambiental considera dos aspectos para preservar el ambiente: el principio preventivo y el principio precautorio. En tal sentido y aplicando el principio preventivo, si sabemos que la acción sobre el ambiente producirá daño, no se aceptará la intervención o se prevendrán sus consecuencias aplicando las medidas necesarias. El segundo principio nos lleva a no realizar acciones si no

se conocen sus consecuencias. Para establecer los límites de la acción sobre el ambiente y no dañarlo, se realiza un monitoreo constante y evaluación de acuerdo a dos parámetros legales que definen la calidad ambiental según el espacio en el que sean medidos. Estos son el Límite Máximo permisible (LMP) (medido en el lugar de emisión de los contaminantes) y los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) —medidos en el medio ambiente: agua, aire o suelo, según corresponda—.

La gestión ambiental en el Perú es reciente y ha sido impulsada por la presión internacional. Recién en el año 1994 se crea la Comisión Nacional de Medio Ambiente (Conam), primera institución que defiende el ambiente. La Ley General del Ambiente 28611, vigente hasta hoy, se aprobó por el Congreso de la República en 2005 y recién en 2008 —por presión internacional— se creó el Ministerio del Ambiente (Minam), con lo que se gira la mirada extractivista hacia una mirada orientada a la preservación del ambiente. Cabe resaltar que hasta entonces gran parte de las funciones actuales del Minam se encontraban a cargo del Ministerio de Agricultura (Minag, ahora Minagri) y estaban orientadas a la producción y explotación de los recursos naturales. Ese mismo año (2008) se crearon el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Sernanp) y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), ambos adscritos a Minam.

Un paso importante en la gestión ambiental del Perú es la creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace), órgano adscrito al Minam y actualmente encargado de la gestión de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA). Hasta 2012, los estudios de impacto ambiental eran aprobados por cada uno de los ministerios, según el tema. Las funciones del Senace han ido transfiriéndose poco a poco y aún hoy se encuentra en proceso de implementación. Actualmente, este aprueba los EIA detallados y de gran magnitud de los sectores de minería, energía, hidrocarburos, transporte, agricultura y residuos sólidos. La creación del Senace per-

mitió, así, independizar la decisión y aprobación del EIA; en tal sentido, es un paso importante para la transparencia de las inversiones.

Luego de largos debates, desde el año pasado el Organismo de Supervisión los Servicios Forestales y de Fauna Silvestre (Osinfor) —que perteneció primero al Minag y luego al Minam— depende de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). El cambio corresponde a una serie de irregularidades sobre el conteo de los árboles y las concesiones habilitantes, y busca la independencia del organismo. Está aún por verse cuáles serán las consecuencias de este cambio y si redundará en una mejora, y en la disminución de la tala ilegal y tráfico de madera. Finalmente, en el ámbito regional es importante la transmisión de funciones de fiscalización ambiental a los gobiernos regionales desde el año 2012, al cumplirse diez años de la regionalización. Específicamente en el ámbito forestal existen desde entonces oficinas regionales de Osinfor; ello, sin embargo, coincide con el aumento de las irregularidades. Los problemas ambientales están ligados a acciones ilegales que deben ser afrontadas desde una perspectiva de actividad ilegal como tal, revisando el accionar de las grandes mafias, y no por separado, desde cada sector.

En el ámbito internacional, desde ya hace algunos años el Perú ha decidido ser parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD). Este es un paso importante pero difícil, sobre todo en el contexto actual de pobreza a consecuencia de la pandemia. Para ello la OECD ha realizado una evaluación del Perú y ha dado pautas importantes para su desarrollo. La evaluación resalta la desigualdad de los ingresos en el Perú. El índice de Gini del Perú para 2012, año de la evaluación de la OECD, fue de 0,44. Existía entonces una gran desigualdad entre la pobreza urbana y la pobreza rural, lo mismo que en los demás indicadores de desarrollo humano². Frente

² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) (2016). *Multi-dimensional Review of Peru*. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264264670-en/index.html?itemId=/content/publication/9789264264670-en>

al tema ambiental quedan aún muchas brechas que cerrar y resolver, como la transparencia en los procesos y los conflictos ambientales (que derivan, en gran medida, de esta la falta de transparencia y de una multiculturalidad que no ha sido involucrada en los procesos del Estado y crea una brecha importante en comunicación).

Un instrumento importante para la buena gestión ambiental del país es la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), que traza el plan de desarrollo y los objetivos a nivel del país en materia ambiental. Este instrumento, consensuado entre los diferentes ministerios y niveles de gobierno, permite planificar y trazar metas para el desarrollo del país priorizando las inversiones. Su importancia radica en que va más allá del incentivo no planificado de las inversiones y las prioriza tomando en cuenta el factor tiempo y la proyección a futuro, con el fin de que se conserven los recursos naturales y no se invierta por invertir llevando a la baja de precios y pérdida de recursos naturales. Los mecanismos y criterios de la EAE fueron aprobados en 2016 y constituyen un instrumento importante que disminuye las decisiones arbitrarias sobre el uso de los recursos naturales.

Finalmente, y no menos importantes para la buena gobernanza ambiental, se encuentran los instrumentos de gestión ambiental, como las normas ISO y las propuestas de ecología industrial (entre las que se encuentran el Ciclo de Vida y la Huella Ecológica, y los Mecanismos de Desarrollo Limpio). El Perú, debido a que tiene grandes bosques, cuenta con bonos de carbono para la conservación de aquellos y el desarrollo de procesos de certificación ambiental, como el Sello Verde FSC (Forest Stewardship Council [Consejo de Administración Forestal]).

Si bien la gobernanza ambiental es cada vez más fuerte, se requiere afianzar aún más este sector y el nuevo gobierno deberá considerar algunos puntos importantes en este sentido. Por ejemplo, deberá afianzar la gobernanza ambiental y crear un órgano transversal para las temáticas forestal y agua con una mirada multisectorial. Asimismo, deberá fomentar la industria forestal con procesos claros y transparen-

tes; y poner énfasis en una coordinación entre la fiscalización ambiental nacional, regional y local.

En comparación con otros sectores (como economía y minería), el sector ambiental tiene mucho menor peso político y recursos. Además, persiste una rivalidad entre el sector ambiental y el agrícola, pues muchos temas ambientales están aún en manos del sector agricultura (tal es el caso del tema agua). Se hace necesario pensar en un órgano que enlace temáticas que, como el agua, requieren de una mirada tanto productiva como de conservación.

Las temáticas como el bosque y la extracción de recursos forestales (madera o especies silvestres) están sujetos a grandes presiones del sector ilegal. Lo ideal es que exista una mirada multisectorial que permita la actuación coordinada de varios organismos, como el Minam, el Minagri y el Mindef. Se requiere analizar y definir claramente los procesos productivos para fomentar una industria forestal formal y lograr mayor claridad en la producción de madera certificada. Solo así se logrará que este sector sea más fructífero, se oriente a los bosques productivos y exista menor presión sobre los bosques naturales.

Finalmente, quiero señalar que la gestión regional descentralizada es una oportunidad para lograr un mejor control de los recursos; sin embargo, se requiere mayor trabajo conjunto entre los niveles de gobierno nacional, regional y local. El trabajo articulado entre estas instancias de gobierno traerá transparencia y una conservación fructífera del sector ambiental que redunde no en la mera conservación, sino en una administración de los recursos naturales que permita su restauración y preservación. Esto se traducirá en la mejora de vida de las poblaciones en los ámbitos local, regional y nacional.