

EL MINISTERIO DEL AMBIENTE, EL SISTEMA DE GESTIÓN AMBIENTAL Y EL PROCESO DE LA DESCENTRALIZACIÓN¹

Desde su formación, la Coalición de la Sociedad Civil para el fortalecimiento del Ministerio del Ambiente², MINAM, planteó que una nueva institucionalidad ambiental implica desafíos que van a más allá de problemas organizativos y administrativos de la gestión ambiental. Por lo que, resaltó la necesidad de esclarecer las estrategias para el desarrollo sostenible nacional, la agenda ambiental nacional y el modelo institucional ambiental que sea capaz de responder a las necesidades y desafíos ambientales nacionales e internacionales.

Por eso, si bien destacamos la importancia de la creación del MINAM, la Coalición, discrepa de la indiferencia gubernamental para sostener un diálogo participativo y transparente sobre el desempeño de las diversas instituciones vinculadas a la gestión ambiental y los recursos naturales. Diálogo que hubiese aportado un mayor consenso sobre el perfil del nuevo Ministerio del Ambiente.

Esperamos que con la implementación del Ministro de Ambiente, esta discrepancia será superada, dando cumplimiento al Artículo III de la Ley General del Ambiente: *“Toda persona tiene el derecho a participar responsablemente en los procesos de toma de decisiones, así como en la definición y aplicación de las políticas y medidas relativas al ambiente y sus componentes, que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno. El Estado concerta con la sociedad civil las decisiones y acciones de la gestión ambiental”*.

En este documento la Coalición plantea sus opiniones y aportes sobre las decisiones políticas establecidas en los decretos legislativos aprobados para facilitar el cumplimiento del TLC suscrito con los EE.UU. Asimismo, abordamos el tema de la importancia que tiene para la política ambiental la definición de los mecanismos para la participación amplia de la sociedad civil.

LA INSTITUCIONALIDAD DEL MINAM

El Estado, producto de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, se encuentra en un proceso de adecuación de la organización del Poder Ejecutivo y en definir su relación y las competencias compartidas con los gobiernos subnacionales, así como de los mecanismos de acción conjunta de las entidades públicas, empresariales y sociales. Por lo que el Ministerio del

¹ Documento presentado al Ministro Antonio Brack el día 03 de julio.

² Instituciones integrantes: CONACAMI, COOPERACIÓN, Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), ECOSAD - Consorcio por la salud, Ambiente y Desarrollo, Grupo Propuesta Ciudadana, Instituto Fortalece, Red Perú, Red Muqui, Red Ambiental Peruana (RAP), Red de Acción en Agricultura Alternativa (RAAA), Red Peruana por una Globalización con Equidad – (RedGE), Sociedad Nacional del Ambiente, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), Oxfam América.

Ambiente, como órgano rector del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA) tiene un papel central para asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de las diversas entidades del Estado.

La Coalición plantea que para asegurar la eficacia del SNGA y el liderazgo del MINAM, es necesario:

i) que tengan atribuciones precisas en la gestión de las cuencas, recursos hídricos y los servicios ambientales relacionados;

ii) que posean atribuciones sobre la gestión de los recursos forestales, fauna silvestre, así como sobre los servicios ambientales provenientes del bosque;

iii) que se fortalezcan en sus competencias en materia de biodiversidad y bioseguridad, evitando la dispersión y la existencia de posiciones contradictorias;

iv) que se asegure un efectivo mejoramiento del desempeño ambiental nacional, para lo cual resulta necesario movilizar una mayor inversión ambiental pública y privada. Para ello el gasto fiscal debe ser coherente con el alto costo que tiene la degradación ambiental en las condiciones de vida de la gente. Una primera señal de cambio debe reflejarse en la propuesta de Presupuesto de la República 2009;

v) que posean atribuciones precisas sobre la revisión, certificación y fiscalización de los estudios de impacto ambiental en el ámbito nacional. Siendo un avance que el MINAM apruebe las evaluaciones ambientales estratégicas, es insuficiente;

vi) que el proceso descentralización de la gestión ambiental responda a objetivos y mecanismos de coordinación que permitan orientar y aplicar un Programa de Fortalecimiento Ambiental Regional y Local, bajo responsabilidad compartida entre el MINAM, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y las redes y asociaciones de municipalidades;

vii) que el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, OEFA, cuente con las funciones específicas sobre potestad sancionadora. Se requiere, por tanto, del respaldo explícito del Gobierno Nacional para que el nuevo esquema fiscalizador ambiental se organice para superar los problemas derivados de la superposición, sectorialización y centralismo existentes en esta materia. La OEFA y el Régimen Común de Fiscalización Ambiental deben asegurar la presencia estatal en los casos de incumplimiento de las políticas y normas ambientales.

LOS DECRETOS LEGISLATIVOS Y LA GESTIÓN AMBIENTAL

Los Decretos Legislativos dictados por el Poder Ejecutivo al amparo de las facultades delegadas por el Congreso de la República mediante la Ley N° 29157 se otorgaron con el fin de que el Ejecutivo pueda regular las materias que faciliten la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial TLC con los EE.UU., así como para apoyar la competitividad económica para el

aprovechamiento de este instrumento. Estas facultades fueron otorgadas de manera bastante genérica y se orientaban, entre otras, a la facilitación del comercio, a la modernización del estado, a la mejora de la administración de justicia, a la promoción de la inversión privada y al fortalecimiento institucional de la gestión ambiental.

Un primer análisis nos permite apreciar que, en relación a la materia ambiental, gran parte de los Decretos Legislativos que tienen algún contenido relevante en la misma, se han orientado más al tema de la competitividad que de manera directa al tema de la implementación del TLC.

Hay que recordar que el TLC en materia ambiental contiene tres grandes temas:

- a) Mecanismos para alcanzar altos niveles de protección ambiental.
- b) Diversidad biológica.
- c) Materia forestal y control de la tala ilegal.

Si analizamos los Decretos Legislativos en la perspectiva del fortalecimiento de la gestión ambiental en cada uno de estos temas podemos llegar a algunas conclusiones preliminares.

En el caso de los mecanismos para alcanzar altos niveles de protección ambiental se ha dado un avance al darle como competencia al Ministerio del Ambiente la determinación de los Límites Máximos Permisibles con cierta competencia para regular la evaluación ambiental estratégica y su aprobación. Sin embargo algunos otros temas siguen siendo débiles especialmente en lo que se refiere a la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental que sigue siendo eminentemente sectorial.

En relación a este tema hay que considerar que también debieron fortalecerse otros mecanismos para mejorar la gestión ambiental del país especialmente mecanismos de acceso a la justicia y procesos judiciales para garantizar al ciudadano el derecho a un ambiente sano.

En relación a los temas de diversidad biológica es muy poco lo que se ha avanzado y, al haberse dictado una nueva ley forestal, no se ha mejorado el marco legislativo en esa materia ni se ha aprovechado la oportunidad para regular temas tan importantes para el país como el de servicios ambientales.

En relación al tema bosques y control de la tala ilegal queda claro que la voluntad del Ministro de Agricultura ha sido lograr a través de estos Decretos Legislativos garantizar el otorgamiento de derechos de propiedad para plantaciones forestales, aprobando así de manera indirecta la llamada Ley de la Selva. No se han incluido temas significativos en materia como la implementación de mejoras en el control, mecanismos sancionatorios, mecanismos disuasivos, entre otros.

En lo que se refiere al tratamiento de temas sectoriales contenidos en muchos de los decretos constatamos, en varios de ellos, muy poca

consideración a la existencia del Ministerio y en otros, especialmente en el caso del sector agricultura, una voluntad de proteger, cual feudo, competencias que la historia ha demostrado no han sido eficaces en su gestión desde el Sector Agricultura.

Dentro de los elementos sectoriales positivos se encuentran las normas de promoción para la inversión en la generación de energías renovables y las normas tributarias dictadas con ese fin; la introducción de las denominadas cuotas máximas de captura por embarcación (cuotas individuales de pesca) a fin de regular la pesca del recurso Anchoveta; la norma que modifica la Ley de Pasivos Ambientales Mineros estableciendo nuevos mecanismos para su reaprovechamiento, reutilización; se termina con el limbo en el que se encontraban los almacenes de concentrados de minerales estableciéndose con precisión dentro del sector energía y minas; así como la norma que establece mayores precisiones en lo que se refiere a pequeñas minerías y minería artesanal.

Resulta en cambio preocupante la poca consideración a condiciones ambientales en la norma que promueve las actividades de acuicultura y la norma que promueve inversión en actividades de desalinización.

Finalmente es importante mencionar que los temas más polémicos se encuentran referidos a:

i) Las normas sobre SENASA, innovación agraria, semillas, inocuidad de alimentos, sobre las cuales es pertinente anotar el nivel de debilitamiento normativo, con las consecuencias que ello tiene en relación a semillas, autorización, sanidad, plaguicidas, envases y responsabilidad, entre otros temas. El nivel de retroceso en estándares en ese sentido es significativo y preocupante.

ii) La modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y su lectura conjuntamente con la norma sobre tierra agraria. Los Decretos Legislativos 1064 y el 1090 han eliminado de la definición de recursos forestales y patrimonio forestal a la tierra con aptitud forestal, orientado hacia el tratamiento de tierra agraria, con el fin de poder garantizar derechos de propiedad sobre ella, de manera inconsulta con los Gobiernos Regionales y en contra a lo dispuesto por la Ley Orgánica de Recursos Naturales.

Asimismo, es preocupante que se haya introducido una tercera forma de otorgamiento de concesiones forestales maderables a través de solicitud de parte, renunciando así a un principio fundamental del sistema forestal peruano que es el acceso a la concesión forestal a través de mecanismos únicamente competitivos (concurso y subasta pública).

Finalmente el Decreto Legislativo 1064 confirma aquello que fuera tan continuamente criticado por el Ministerio del Ambiente al permitir, incluso en la región amazónica, que tierras con aptitud agropecuaria puedan ser materia de cambio de uso teniendo que garantizarse tan solo 30% de la cobertura forestal. En ese sentido resulta poco explicable porque no se tomó la oportunidad para modificar una norma que ha sido tan perversa en la conservación del ecosistema amazónico.

DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

Frente a ese panorama, la Coalición considera que la descentralización de la Gestión Ambiental es un proceso clave para el desarrollo del sector ambiental, no solo por el proceso de descentralización, sino por la complejidad de la gestión ambiental.

Las funciones transferidas y las nuevas capacidades generadas en esta materia son insuficientes, por lo que se hace indispensable diseñar un Plan de Descentralización de la Gestión Ambiental que derive en una agenda común de los tres niveles de gobierno. En especial entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales, que son un soporte fundamental para el desarrollo del MINAM.

Por ello, es necesaria la propuesta de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales de crear un Grupo de Trabajo entre el MINAM, los Gobiernos Regionales y representantes de la sociedad civil, que aborden la matriz de competencias y los mecanismos de coordinación intergubernamental, sobre todo por que el Ministro ha declarado que el MINAM no tendrá oficinas desconcentradas.

En el diseño de carácter intergubernamental de la matriz de competencias prevista en la Ley del Ministerio del Ambiente, se deben considerar temas como el Estudio de Impacto Ambiental, Fiscalización, Manejo de Bosques, Cuencas Hidrográficas, Fauna y Flora Silvestre, Áreas Naturales Protegidas y Áreas de Conservación Regional, Ordenamiento Territorial, Educación ambiental, y los conflictos socio ambientales.

La Coalición ve por conveniente que la matriz de competencias actuales debe estar acompañada de una propuesta de punto de llegada del proceso de descentralización al año 2011. Es fundamental incluir en la discusión la transferencia de las funciones ambientales que no forman parte del MINAM. Finalmente, concordamos que se hace indispensable definir los componentes de un plan de fortalecimiento institucional para la gestión ambiental descentralizada.

Lima, julio 2008