

Artículo de coyuntura

Escribe: Pilar Arroyo R.P.

TEMAS URGENTES DE VISIBILIZAR

En la compleja coyuntura que afrontamos, marcada por el acoso del Congreso con mayoría fujimorista al Ejecutivo, están pasando desapercibidos dos temas fundamentales, sobre los cuales quisiéramos llamar la atención: 1) las modificaciones a la política ambiental y 2) la situación de los territorios indígenas.

1.- POLITICA AMBIENTAL

A casi un año del gobierno de Peruanos por el Cambio (PPK), las prioridades del Presidente Pedro Pablo Kuczynski en materia ambiental parecen bastante claras. Para muestra, tres botones:

1.1 Los nuevos estándares de calidad para el aire

El Ministerio del Ambiente (MINAM) publicó el 8 de junio el D.S. 003-2017-MINAM que reduce los Estándares de Calidad Ambiental (ECA¹) para el aire. En el caso del dióxido de azufre (SO₂) se ha aumentado el estándar de 20 a 250 microgramos por metro cúbico por día. Como sabemos la Organización Mundial de la Salud (OMS) afirma que el dióxido de azufre puede afectar el sistema respiratorio y las funciones pulmonares, además de generar o agravar el asma y la bronquitis crónica, y aumentar la propensión de las personas a contraer infecciones del sistema respiratorio.

También se asocia al dióxido de azufre con la acidificación de las lluvias, las aguas y el suelo. Por esta y otras razones, tanto la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), como otras organizaciones de la sociedad civil habían planteado que no se flexibilicen los estándares en el caso del azufre.

CooperAcción sugiere que esta flexibilización tiene como objetivo favorecer al nuevo operador del Complejo Metalúrgico de La Oroya. Para ellos “este Decreto Supremo es en realidad el corolario de una campaña sostenida que buscaba desde

¹) Según la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) “El estándar de calidad ambiental (ECA) es la medida que establece el nivel de concentración o del grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos, presentes en el aire, agua o suelo, en su condición de cuerpo receptor, que **no representa riesgo significativo para la salud de las personas ni al ambiente** (...) La fijación de valores de ECA tienen como fin en sí mismos un asunto de interés público: la vida y la salud de los peruanos”. Ver Isabel Calle y Carol Mora “SPDA cuestiona propuesta del MINAM sobre nuevos estándares de calidad ambiental para aire, en <http://www.actualidadambiental.pe/?p=44307>

hace tiempo debilitar las normas de calidad ambiental y que tuvo, hay que reconocer, en el presidente Kuczynski a uno de sus principales activistas, desde el inicio de su gobierno y a través de su visita a la ciudad de La Oroya con algunos inversionistas chinos”².

La bióloga Ana Zuchetti coincide con esta apreciación: “El impacto más inmediato será, probablemente, que se logre subastar la fundición de La Oroya y recuperen el empleo unos 1.500 trabajadores vinculados con esta operación, a costa de la salud ya deteriorada de la población local. Pero siendo un estándar nacional, tendrá un impacto negativo en la calidad del aire en varias zonas críticas del país, particularmente donde existen fundiciones, refinerías y concentraciones de operaciones industriales con calderos obsoletos (Ilo, Lima, Callao, Talara, Arequipa, Trujillo, Chimbote, entre otras) que no tendrán incentivos para la mejora de su eficiencia”. Zuchetti se pregunta “¿Por qué no se optó por estándares diferenciados o por los objetivos intermedios recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) (125 microgramos por metro cúbico por día)?”³.

1.2 Los nuevos estándares de calidad para el agua

El 6 de junio el Gobierno aprobó el D.S. 004-2017-MINAM que establece los nuevos Estándares de Calidad Ambiental para el agua. El decreto mencionado reduce los estándares para el agua en coliformes totales y contaminantes bacteriológicos. Esto viene a sumarse al hecho de que hace cinco meses el decreto D.L. 1285 eliminó la exigencia de contar con la opinión favorable de las autoridades ambiental y de salud para realizar vertimientos de aguas residuales en cuerpos naturales de agua.

En esa ocasión también se dio a las empresas de saneamiento un plazo hasta de nueve años para contar con los permisos necesarios para no contaminar, tiempo en el cual no podrían ser sancionadas por incumplir con los límites máximos permisibles; también se les liberó del cumplimiento de los mismos por un plazo máximo de 40 días en caso de fallas "operativas".

Para CooperAcción “la nueva norma que modifica los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para el agua parecen formar parte de una estrategia mayor: reducir las exigencias ambientales para reducir los costos del tratamiento de aguas residuales, y de esa manera incentivar la inversión de las empresas prestadoras de servicios de saneamiento (en las diversas regiones). Pero todo ello, a costa de una mayor contaminación de nuestras aguas”⁴.

1.3 El caso del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

Como se recordará, dentro del paquetazo ambiental dado a mediados del 2014 por el gobierno de Ollanta Humala destacaba la Ley N° 30230. Dicha norma, además

²) “Los nuevos estándares de calidad del aire... y una nueva demanda contra el Perú”, Lima, 13 de junio del 2017.

³) “Nuevos Aires en el Perú”, en *El Comercio*, 22 de junio del 2017.

⁴) “Estándares para el agua vienen con sorpresa”, 19 de junio de 2017.

de condonar 55 millones de soles en multas por infracciones ambientales a compañías petroleras y mineras, prohibía a la OEFA, salvo en casos extremos imponer multas por el incumplimiento de las normas ambientales.

Luego de la dación de dicha ley el incumplimiento de la normativa ambiental se disparó: en el sector eléctrico el incumplimiento aumentó en un 31%, en hidrocarburos en un 71%, en la industria en un 86%, en minería en un 37% y en pesquería un 76%⁵. Ello motivó que el Congreso derogara la ley. Sin embargo, el Ejecutivo la ha observado, es decir se ha negado a promulgarla, requisito necesario para que entre en vigencia.

Los tres casos mencionados parecieran confirmar que hay una clara opción del gobierno de PPK de dejar de lado el tema ambiental, a pesar de las graves consecuencias que puede acarrear esta decisión para la salud pública, en aras de priorizar a cómo de lugar la inversión.

En ese contexto nos parece pertinente recordar las palabras del Secretario General de las Naciones Unidas (ONU), Antonio Guterres, con ocasión del día del medio ambiente "Sin un medio ambiente saludable, no podremos acabar con la pobreza ni fomentar la prosperidad; todos tenemos una función en la protección de nuestro único hogar".

Por su parte el Papa Francisco ha señalado que "los más graves efectos de todas las agresiones ambientales los sufre la gente más pobre (...) son inseparables la preocupación por la naturaleza, la justicia con los pobres, el compromiso con la sociedad y la paz interior". Y nos invita a escuchar "tanto el clamor de la tierra como el clamor de los pobres"⁶.

En el caso peruano, al no existir una conciencia ambiental entre los hacedores de política pública, así como al haber una invisibilización del tema ambiental por la mayoría de medios de comunicación, nos parece que la intervención firme de la sociedad civil podría lograr el necesario balance entre la inversión privada y el cuidado ambiental. Asimismo, la próxima visita de Papa Francisco seguramente será una ocasión para que salgan a relucir estos temas que le preocupan tanto.

2.- EL ACOSO SOBRE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS

Como bien señala Pedro Castillo Castañeda, del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) "en los últimos años, debido al importante crecimiento de las inversiones mineras y las actividades de explotación de hidrocarburos; así como por la

⁵) Sobre las consecuencias del recorte de las facultades sancionadoras de OEFA y sus impactos puede consultarse: Ana Leyva Valera "Derecho a un Medio Ambiente sano y adecuado" en Coordinadora Nacional de Derechos Humanos *Informe Anual 2015-2016* (Lima, Marzo 2017)pp.123-128. Se puede bajar de www.derechoshumanos.pe

⁶) *Laudato si* nn. 48, 10 y 49.

expansión de la agricultura de exportación y la producción de biocombustibles, el tema de la tierra ha vuelto a cobrar importancia”⁷.

Sobre todo porque los distintos gobiernos (Alan García, Ollanta Humala, Pedro Pablo Kuczynski) han dado una serie de normas cuyo objetivo principal es dar todas las facilidades a la inversión privada, pero sin tener en cuenta los derechos adquiridos por las comunidades indígenas y nativas. Entre las normas más perjudiciales figuran:

1.- La Ley 30230 (2014), que establece procedimientos especiales para entregar derechos sobre la tierra a favor de proyectos de inversión, sin importar su uso actual o futuro. Las organizaciones indígenas interpusieron una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

2.- El D.S. 001-2015-EM (2015) que busca “reducir plazos y simplificar procedimientos para impulsar la inversión vinculada a proyectos mineros”. Este decreto otorga competencias a las juntas directivas para disponer de las tierras comunales, ignorando a la asamblea general y las reglas con las que tradicionalmente las comunidades deciden sobre sus tierras. El decreto mencionado modifica de manera ilegal las leyes 24656 y 26505.

3.- La Ley 30327 (2015) de promoción de las inversiones para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible. Esta ley simplifica aún más los procedimientos administrativos en favor de los inversionistas, para facilitar el acceso a tierras para los proyectos de inversión mediante servidumbres, derechos de vía y expropiaciones.

El problema con las llamadas “servidumbres” es que impide la titulación a favor de las comunidades que ocupan ancestralmente las tierras otorgadas en servidumbre por el Estado, quien “se apropió de territorios indígenas, desconociendo la titularidad indígena para otorgar servidumbres gratuitas sin consultar y después de todo sin compensar”⁸.

Por eso algunos pueblos indígenas de Loreto (Quechuas, Achuar, Kukamas y Urarinas) han presentado acciones de amparo al verse afectados por la política estatal a favor de la industria extractiva. La Asociación Cocama de Desarrollo y Conservación San Pablo de Tipishca (ACODECOSPAT), la Federación de Comunidades Nativas del Corriente (FECONACO) Y la Federación Indígena Quechua del Pastaza (FEDIQUEP) que integran la Plataforma “Pueblos Indígenas Unidos en Defensa de sus Territorios” (PUINAMUDT) están a la expectativa de lo que resuelva al respecto la Sala Mixta de Nauta.

⁷) Pedro Castillo Castañeda, en Ruth Bautista Durán (coord.) *Informe 2016. Acceso a la Tierra y Territorio en Sudamérica* (La Paz, Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica, abril 2017) p.253.

⁸) “Oirán demandas de comunidades afectadas por servidumbres” en *Servindi*, 10 de junio del 2017. Se puede bajar de <https://www.servindi.org/actualidad/10/06/2017/programan-audiencia-en-nauta-por-demanda-sobre-titulacion-presentada-por>

Además, diversas organizaciones plantean el cambio de la legislación minera y la ley de tierras (Ley 26505), para eliminar y derogar las figuras de la exploración y servidumbre administrativa, por no tener en cuenta sus derechos adquiridos.

4.- El D.L. 1333 (2017) que simplifica el acceso a predios para inversiones, creando el Proyecto Especial para el Acceso a Predios para Proyectos de Inversión Priorizados (APIP), con facultades para modificar planos y linderos, rectificar títulos de propiedad, convocar a asambleas comunales y desplazar poblaciones. No respeta derechos de propiedad adquiridos, posesión, ocupación o tenencia previa. Dicho decreto fue duramente cuestionado por diversas organizaciones por, atentar contra los derechos territoriales y la consulta previa. Aunque fue derogado por el Congreso, es un claro ejemplo de las intenciones de PPK sobre tierras indígenas.

5.- El D.L. 1292 (2017) que declara de “necesidad pública o interés nacional” la operación del Oleoducto Nor Peruano y faculta al Estado peruano a “adquirir” los terrenos para la operación del oleoducto, es decir, a expropiar terrenos de las Comunidades Campesinas y Nativas

Actualmente las organizaciones sociales indígenas tienen diversos reclamos para garantizar sus derechos sobre la tierra y territorio. Ellas representan a las comunidades campesinas (ubicadas en Costa y Sierra) y comunidades nativas (ubicadas en la Selva).

Entre sus principales demandas destacan:

1.- Adecuación de la normativa nacional al derecho internacional

Que protege los derechos de los pueblos indígenas. Sobre todo hacen referencia a la necesidad de una plena aplicación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Dicha norma, en sus Art. 6, inciso 1ª y Art. 7, obliga a los gobiernos a consultar a los pueblos indígenas cuando se den normas (legislativas o administrativas) que estén relacionadas con sus derechos. En su Art. 15 señala que tratándose de recursos minerales o del subsuelo ubicados en sus tierras, aún cuando su propiedad pertenezca al Estado, los gobiernos estarán obligados a consultarles⁹.

2.- Titulación colectiva de sus territorios ancestrales

Según ellos eso comprende la propiedad del hábitat (aguas, bosques, flora, fauna, recursos, etc.) con garantía de inalienabilidad, inembargabilidad, imprescriptibilidad e indivisibilidad del territorio.

Recordemos que el art. 89 de la constitución de 1993 afectó la defensa de las tierras comunales, al acabar con la inalienabilidad e inembargabilidad que le reconocía la Constitución anterior (1979). En la actualidad “las tierras comunales pueden ser

⁹) Para un balance del estado de la cuestión de la Consulta Previa, puede consultarse Richard O’Diana Roca “Situación de los Derechos de los Pueblos Indígenas” en Coordinadora Nacional de Derechos Humanos *Informe Anual (2017)* pp. 144-148.

ventas, cedidas, donadas, etc. lo que significa que dejan de ser inalienables (Laureano del Castillo y Pedro Castillo, 2012)”¹⁰.

La situación de las comunidades es la siguiente¹¹

Tipo de Comunidad	Total Comunidades	Total Inscritas	Tituladas		No Tituladas		
			Inscritas	Área Titulada Has	Inscritas	No Inscritas	Área Por Titular Has
Comunidad Campesina							
Originaria - costa, sierra	6,120	6,120	5,097	23 779,801	1,023	0	4 772, 756
Ribereña - Amazonia	2,400	110	44	304,962	66	2,290	16 329,436
Comunidad Nativa	2,009	1,934	1,365	12 159,400	569	75	5 736,752
Total	10,529	8,124	6,506	36 244,163	1,658	2,365	26 838,828

Tabla 1. Cifras sobre comunidades indígenas-origenarias en el Perú, Instituto del Bien Común, abril 2016.

Para ver notas, consultar la tabla en el anexo.

Las tierras comunales no son pocas: más del 49% de la superficie del país es mantenida bajo un régimen comunal¹². De este área de más de 600 mil km², aún falta formalizar con títulos de propiedad el 38% del total de las comunidades. Esto se ha visto obstaculizada por la política de los gobiernos de priorizar la titulación individual.

Richard Chase Smith y Milagros Salazar sostienen que “las tierras comunales revisten gran importancia en muchos otros países del mundo A nivel global, va

¹⁰) Roger Mendoza, Milagros Sovero, Wilson Atamaín, *Seguridad territorial y acaparamiento de tierras en el Perú. Salvaguardando los derechos territoriales de los pueblos indígenas en el Perú* (Lima, Paz y Esperanza, 2013).p.22 Se puede bajar de http://www.pazyesperanza.org/documentos/seguridad_territorial_acaparamiento.pdf

¹¹) El siguiente cuadro ha sido tomado de Richard Chase Smith y Milagros Salazar *Tierras Comunales: Más que Preservar el Pasado es Asegurar el Futuro* El Estado de las comunidades indígenas en el Perú - Informe 2016(Instituto del Bien Común, Mayo 2016) p.25. El INEI, en el IV Censo Nacional Agropecuario (2012) habla de 6,277 comunidades campesinas y 1322 comunidades nativas, invisibilizando las llamadas comunidades ribereñas ubicadas en la Selva.

¹²) Pedro Castillo, en el artículo citado anteriormente, lo calcula en función de la superficie agropecuaria y nos dice que “Las comunidades campesinas controlan 16.359.073,76 ha, y las comunidades nativas controlan 7.106.750,68 ha, lo cual supone, 60.5% del total de la superficie agropecuaria del país” (p.248).

creciendo la certeza de que los países tienen mucho por ganar fortaleciendo las tierras comunales. Claramente, más que preservar el pasado, ello contribuye a asegurar el futuro. (...) La gobernanza comunal sobre sus tierras y recursos no ocurre solo en el Perú. Según un estudio mundial publicado el año pasado por *Rights and Resources Initiative*, entre dos y tres mil millones de personas adquieren y mantienen derechos a través de estos regímenes y más de la mitad de la masa terrestre global está sujeta a tales normas”¹³.

3.- La nulidad de las parcelaciones y los traspasos fraudulentos a terceros

Las organizaciones indígenas reclaman que queden sin efecto todas las concesiones otorgadas en sus territorios. Muchas de ellas han sido facilitadas por la figura legal de “cesión en uso” contemplada en el artículo 11 de la Ley 22175, Ley de comunidades nativas de 1978 y en la Ley 29763, nueva Ley forestal y de fauna silvestre. Por ello plantean la derogatoria de dichas normas.

4.- Participar en el ordenamiento de su territorio

Una demanda importante es que se admita su participación en la zonificación y ordenamiento territorial, con carácter vinculante que respete sus prioridades de desarrollo, su autonomía y el carácter intangible de las cabeceras de cuenca y fuentes de agua.

Para ello se amparan en el art.7 del Convenio 169 de la OIT que señala que “Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”.

5.- Estudios de Impacto Ambiental independientes

Por último, consideran importante que los estudios de impacto socioambiental, sean independientes de las empresas interesadas, y con participación efectiva de los pueblos. En el caso de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) advierten que “La tramitación acelerada de certificación ambiental para promover la inversión y el crecimiento económico no debe poner en riesgo el objetivo de protección ambiental perseguido por el sistema de EIA. Los plazos de certificación ambiental, los procesos participativos en las evaluaciones ambientales, así como las enmiendas a los EIA, deben ser objeto de

¹³) *Tierras Comunales...*p. 8 y 9.

un examen detenido, tanto a la luz de objetivos de crecimiento verde como en función de los resultados de las evaluaciones en curso”¹⁴.

Según el Papa Francisco “Un estudio del impacto ambiental no debería ser posterior a la elaboración de un proyecto productivo o de cualquier política, plan o programa a desarrollarse. Tiene que insertarse desde el principio y elaborarse de modo interdisciplinario, transparente e independiente de toda presión económica o política. Debe conectarse con el análisis de las condiciones de trabajo y de los posibles efectos en la salud física y mental de las personas, en la economía local, en la seguridad.

Los resultados económicos podrán así deducirse de manera más realista, teniendo en cuenta los escenarios posibles y eventualmente previendo la necesidad de una inversión mayor para resolver efectos indeseables que puedan ser corregidos. Siempre es necesario alcanzar consensos entre los distintos actores sociales, que pueden aportar diferentes perspectivas, soluciones y alternativas. Pero en la mesa de discusión deben tener un lugar privilegiado los habitantes locales, quienes se preguntan por lo que quieren para ellos y para sus hijos, y pueden considerar los fines que trascienden el interés económico inmediato. Hay que dejar de pensar en “intervenciones” sobre el ambiente para dar lugar a políticas pensadas y discutidas por todas las partes interesadas.

La participación requiere que todos sean adecuadamente informados de los diversos aspectos y de los diferentes riesgos y posibilidades, y no se reduce a la decisión inicial sobre un proyecto, sino que implica también acciones de seguimiento o monitorización constante. Hace falta sinceridad y verdad en las discusiones científicas y políticas, sin reducirse a considerar qué está permitido o no por la legislación¹⁵.

A pesar de que con los trágicos sucesos de Bagua de junio del 2009 en algo se desmitificaron las ideas sobre la selva inhabitada “Todavía persisten los mitos de la Amazonía desocupada y fuente de riquezas, entendida como una porción de tierra deshabitada de la cual los diversos sectores pueden obtener los recursos necesarios¹⁶. Nos preocupa que el gobierno de PPK pareciera persistir en esta visión, como parece mostrarlo la cierta continuidad de las normas dadas al amparo de las facultades extraordinarias concedidas para legislar descritas líneas arriba (DL 1333 y 1292). Se olvida no solo que allí habita el 13,7% de la población, sino también que, como nos lo ha recordado la sentencia absolutoria en el Juicio de la Curva del Diablo, del 22 de setiembre del 2016, “la defensa del territorio indígena, es parte del derecho a la vida y uno de los derechos humanos fundamentales”¹⁷.

Lima, 1 de Julio del 2017

¹⁴) CEPAL-OECD *Evaluaciones del desempeño ambiental Perú. Aspectos destacados y recomendaciones* (Mayo 2016)p.32.

¹⁵) *Laudato si* n.183.

¹⁶) Miguel Figallo y Karla Vergara “La Amazonía peruana hoy” en Roxana Barrantes, Manuel Glave (eds.) *Amazonía Peruana y Desarrollo Económico* (Lima, IEP- Grade, 2014) p.99.

¹⁷) *La Sentencia del Caso "Baguazo" y sus aportes a la Justicia Intercultural* (Lima Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, abril 2017) p.412, que corresponde a la p.377 de la sentencia. Se puede bajar de https://drive.google.com/drive/folders/0B6KjaU_i8bcJcWdtNnVISDlwVUU