

Los asuntos ambientales en la agenda pública del Perú.

Fernando Bravo Alarcón.

Cita:

Fernando Bravo Alarcón (2007). *Los asuntos ambientales en la agenda pública del Perú. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-066/1073>

LOS ASUNTOS AMBIENTALES EN LA AGENDA PÚBLICA DEL PERÚ

Fernando Bravo Alarcón¹

Resumen

Esta ponencia quiere destacar la virtual marginalidad de los temas ambientales en la agenda pública del Perú. A partir del examen de algunas experiencias, tales como el inicio de proyectos energéticos y de infraestructura o el contradictorio proceso de aprobación de normas ambientales, el autor postula que en los núcleos de poder político, económico y tecnocrático persiste un sistema de creencias que percibe como incompatibles el cuidado ambiental y las inversiones privadas.

Palabras clave: política ambiental, políticas públicas, economía de mercado, conciencia ambiental, institucionalidad ambiental, tecnocracia.

1. Introducción

Tal vez sea redundante sostener que desde los años ochenta, e incluso antes, los asuntos ambientales han ido ganando posiciones en los organismos supranacionales, en las políticas públicas de los Estados y en los circuitos académicos internacionales. Su legitimación como rubro de preocupaciones y de intervención a nivel de las grandes políticas se fortaleció merced a la ocurrencia de catástrofes ecológicas, la advertencia científica sobre riesgos globales y las contingencias climáticas, todo lo cual comenzó a poner en entredicho el estilo de desarrollo adoptado por la civilización contemporánea.

Desde las inesperadas alteraciones climatológicas, pasando por los impactos contaminantes que afectan a poblaciones enteras y la desaparición de especies, hasta la presión por modificar las matrices energéticas y encarrilar los estilos de vida hacia el desarrollo sostenible, se ha configurado un estado de la cuestión ambiental que está obligando a no pocos gobiernos a introducir consideraciones de carácter ambiental en sus políticas públicas.

Pero este creciente consenso sobre la necesidad de monitorear o preservar el ambiente no ha sido del todo uniforme o consistente. Algunos países, por ejemplo, incorporan la temática

¹ Sociólogo, docente de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP); especialista parlamentario de la Comisión de Educación del Congreso de la República del Perú. fbravo@pucp.edu.pe, fbravo@congreso.gob.pe

ambiental en sus normas e instituciones, las que hacen cumplir y funcionar internamente; sin embargo, no guardan igual consideración cuando entran en juego otras variables y dimensiones. El caso de Estados Unidos es sintomático: tiene importantes leyes y organismos que resguardan el ambiente y la biodiversidad dentro de sus fronteras, pero hacia afuera sus actuales gobernantes se niegan a suscribir tratados que mitiguen el efecto invernadero.

La experiencia latinoamericana no dista mucho de tal patrón de conducta: el gobierno mexicano acaba de ser acusado por el PNUMA de aplicar un doble discurso en el tema del cambio climático, porque pregona el desarrollo sustentable, pero sigue alimentando sus procesos productivos con petróleo². Otros cuestionan el hecho de que América Latina insiste en tomar como referente la experiencia de los países ricos: la gestión ambiental del Norte se convierte en un espejo contra el cual se compara la situación de América Latina, y de esa manera, a veces sin buscarlo explícitamente, nuestra agenda ambiental queda atrapada en los contextos de los países industrializados³. Sobre la institucionalidad ambiental existente en la región, hay que decir que, si bien han instituido ministerios del medio ambiente, los estándares ambientales no llegan a ser demasiado auspiciosos. Este panorama se completa con el hecho de que la agenda política prioritaria latinoamericana no incorpora a plenitud los asuntos ambientales, pese a la retórica en contrario.

El de Perú resulta ser un ejemplo particularmente paradójico, como veremos: de un lado, desde comienzos de los años noventa en el país se ha ido generando una importante legislación ambiental, así como se ha adoptado modernas estructuras institucionales y avanzados instrumentos de gestión ambiental; de otro, también desde esos años, se ha instalado un modelo económico fundado en la iniciativa privada y la economía de mercado que subordina decididamente las variables ambientales a las prioridades económicas.

En las siguientes páginas queremos demostrar que, pese a los discursos y gestos proambientalistas, en el Perú persiste un sistema de creencias compartido por el poder político, empresarial y tecnocrático que afirma que los asuntos ambientales deben subordinarse a las variables económicas, empresariales y de inversión. Esto podría explicar por qué si las políticas

² <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/148469.html>, revisado el 29 de mayo de 2007.

³ Diego Martino y Eduardo Gudynas, “El espejo del norte y las políticas ambientales latinoamericanas”, en: http://www.lainsignia.org/2003/junio/ecol_012.htm, revisado el 29 de mayo de 2007.

públicas incorporan las variables ambientales, los resultados de tales políticas no se muestran estimulantes en materia de conservación y protección ambiental.

2. Estatuto de los asuntos ambientales en el Perú

Es posible rastrear la incorporación de las cuestiones ambientales a las políticas públicas del Perú tomando en cuenta la emisión de normas y decisiones de política que intentaban regular sus distintas dimensiones.

Las primeras normas sobre control de la contaminación se dictaron en la década de 1920, en respuesta a los impactos generados por las emisiones de la fundición minero-metalúrgica de La Oroya, ubicada en la sierra central del país, propiedad de la otrora poderosa Cerro de Pasco Copper Corporation. En los siguientes decenios se dieron disposiciones para el control sanitario de plantas industriales, eliminación de olores y ruidos molestos, regulación de descargas industriales en los desagües.

En los años setenta se promulgaron normas importantes como la Ley General de Aguas, el Código Sanitario, la Ley General de Minería y la Ley de Fauna Silvestre, las que comenzaron a constituir un cuerpo legal que incidía en ciertos aspectos de protección ambiental. Al mismo tiempo se crearon agencias estatales como la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN), primer ente gubernamental con amplio mandato en los temas de protección de los recursos naturales y el ambiente.

Sin embargo, es en la década de 1990 cuando, bajo el amparo de las tendencias internacionales que presionaban por compromisos globales a favor del ambiente y del desarrollo sostenible, se establecen normas tan importantes como el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (CMARN), promulgado en 1990, pero debatido y discutido a lo largo de los años ochenta.

Se podría decir que recién, tras la promulgación de este instrumento legal y con el impulso de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Brasil en 1992, se establece el marco legal sobre los que descansarían las políticas públicas en el Perú enfocadas hacia los temas ambientales (Pulgar y Calle: 2003, 7).

El referido código introdujo una serie de medidas e instrumentos para la gestión ambiental, como son el enfoque de prevención de daños, el principio del contaminador-pagador

y la necesidad de realizar la evaluación de impactos ambientales de las actividades productivas, entre otros. Simultáneamente, el Estado peruano creó sistemas e instancias de protección ambiental, como fueron el Sistema Nacional de Áreas Protegidas por el Estado, el Consejo Nacional del Ambiente y el Fondo Nacional del Ambiente.

Así entonces, a lo largo de los años noventa, y por supuesto, en lo que va de la presente década, se han ido incorporando diversas herramientas de gestión ambiental así como nueva legislación. Pero acaso lo más importante, los asuntos ambientales fueron ganando terreno en comparación a sus orígenes marginales, foráneos, exóticos y exquisitos. El Estado fue instituyendo en sus estructuras de gobierno, aunque de manera dispersa y con escaso peso político, oficinas y jefaturas encargadas, por un lado, de monitorear y vigilar las actividades que pudieran generar impactos en el ambiente (las distintas oficinas de asuntos ambientales en los ministerios); por otro, de promover los nuevos principios y orientaciones de política ambiental⁴ (Consejo Nacional del Ambiente, suscripción de acuerdos o tratados internacionales de naturaleza conservacionista, etc.).

Simultáneamente, la retórica gubernamental fue adoptando conceptos y fraseologías asociadas al desarrollo sostenible, la conservación, la biodiversidad, además de ir promoviendo la imagen de que el Perú era un país tremendamente rico en recursos naturales; un país megadiverso del que los peruanos tenían que sentirse orgullosos.

Otros actores sociales como los medios de comunicación, los empresarios y las organizaciones de la sociedad civil, cada uno a su modo y con énfasis y prioridades distintas, también fueron haciendo suyos los temas ambientales.

En suma, se podría decir que, transcurridos todos estos años, los conceptos y valores relacionados a la protección ambiental y al desarrollo sostenible han penetrado, con desigual profundidad, la normatividad legal, la retórica empresarial, las políticas de Estado, las prioridades de la tecnoburocracia, la línea informativa de los medios y el sentido común de los ciudadanos (Bravo: 2004). Como veremos ahora, esto no ha sido garantía de que las políticas

⁴ En pleno rigor, no existe hasta ahora una política ambiental. Dada la dispersión de la autoridad ambiental en el Perú, a lo sumo existen acciones y planes de alcance sectorial. El Estado no ha instituido ningún conjunto de acciones centralizadas, coherentes, sostenidas y orientadas por fines de desarrollo sostenible (Caillaux y Castro; 2002).

públicas incorporen, en su real dimensión, los principios de cuidado ambiental y las directivas que se derivan del desarrollo sostenible.

3. ¿Las políticas públicas privilegian lo ambiental?

Son muchas las experiencias en el Perú que nos permiten sostener que, pese a la difusión de algunas ideas y principios ambientalistas, y más aún su incorporación en normas, marcos institucionales y políticas de Estado, tales conceptos se ven anulados y mediatizados por decisiones políticas, económicas y tecnocráticas, las que, a la larga, terminan haciendo de lo ambiental una dimensión marginal, de segundo orden, en las políticas de Estado. Por razones de espacio, exponemos tres experiencias aleccionadoras que graficarán visiblemente la subordinada ubicación de las variables ambientales en las decisiones públicas y el eficaz papel de las instancias de gobierno, la inversión privada y la tecnocracia en ese cometido.

3.1 El decreto que inmovilizó el código

Un caso patente fue el tratamiento que conoció el CMARN. Tras marchas y contramarchas, además de largos debates que se prolongaron desde comienzos de los años ochenta, es recién en 1990 que se promulga tan importante dispositivo. Parecía que con esta norma las relaciones entre sociedad y ambiente podrían redefinirse y conocer mejores perspectivas. Sin embargo, decisiones gubernamentales casi inmediatas torpedearon los alcances del flamante código.

La aprobación en 1991 del Decreto Legislativo 757, la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, así como la promulgación de otras normas de orientación privatizadora, pusieron en suspenso varios artículos del CMARN y subordinaron las nacientes iniciativas pro ambientales a las necesidades de la empresa privada.

Por tanto, se derogó el Sistema Nacional del Ambiente como mecanismo de coordinación para la ejecución de la política ambiental; se condicionó la ejecución de los estudios de impacto ambiental –una de las herramientas propuestas por el código- al hecho de que las actividades superen niveles o estándares de contaminación, cuando éstos no existían o se habían definido muy pocos; se derogaron los delitos ambientales, quebrando la posibilidad de sancionar a los agentes que provoquen actos de esa naturaleza. Así entonces, el CMARN encontró fuertes obstáculos, particularmente en los empresarios (Chirinos; 2000, 211), que impidieron su

aplicación y efectivo cumplimiento. El gobierno de Alberto Fujimori, instaurador de la economía de mercado en el Perú, sacrificó los avances en materia ambiental a la necesidad de atraer inversión privada a todo trance.

Otro de los efectos perversos que perjudicó una adecuada implementación de la gestión ambiental fue la fragmentación de las competencias ambientales: “La sectorialización de competencias ambientales en los distintos ministerios produjo la coexistencia de una diversidad de políticas y estrategias de gestión ambiental sin lineamientos ni principios comunes...Esta dispersión administrativa del Estado ha generado dificultades y limitaciones para la gestión ambiental, muchas de las cuales no han sido aún resueltas...” (Chirinos; 2000, 212).

Este archipiélago institucional ha impedido el adecuado tratamiento de las urgencias ambientales, permitiendo, por ejemplo, que aquellas agencias del Estado que trabajan en la promoción de inversiones privadas, manejadas muchas veces por tecnócratas con fuertes vínculos con el sector privado, orienten sus decisiones y determinaciones en favor de este sector. Esta situación ha contribuido a crear gran desconfianza por parte de muchos sectores de la población, sobre todo de aquellos que han tenido conflictos con empresas mineras, quienes perciben que el Estado se encuentra parcializado con éstas⁵.

3.2 Proyectos energéticos y de infraestructura se aprueban “sí o sí”

Aquí han sido varias las experiencias que han puesto en evidencia la determinación de las autoridades de gobierno de llevar adelante determinados proyectos, sean estos mineros, energéticos o de infraestructura, diríamos, contra viento y marea.

El caso más reciente es el de la construcción de la denominada carretera interoceánica que unirá provincias sureñas del Perú con el Brasil, permitiendo a este país tener un acceso carretero hacia el Pacífico. Si bien el proyecto es necesario para el desarrollo y la comunicación

⁵ En los últimos meses se han intensificado los conflictos entre comunidades campesinas y empresas mineras, dando lugar a fuertes cuestionamientos al papel del Estado por su falta de imparcialidad y transparencia en otorgar las concesiones mineras. A su vez, se han multiplicado las denuncias contra las empresas mineras, tanto por las tremendas utilidades que logran y su escasa incidencia local, como por los impactos ambientales que provocan en las zonas donde desarrollan sus actividades extractivas. Todo esto ha generado gran preocupación en las autoridades, las que están considerando modificar los esquemas de autoridad ambiental, pues la situación ha puesto en evidencia las deficiencias de los esquemas prevalecientes.

de muchas provincias olvidadas, los expertos han hecho notar una serie de complicaciones de carácter ambiental, como por ejemplo, el hecho de que la vía atravesará áreas naturales protegidas o que no se ha efectuado un adecuado estudio de impacto ambiental de tan extendido camino carretero.

Aunque estos no han sido los únicos reparos al proyecto⁶, el presidente Alejandro Toledo se empeñó en llevarlo adelante “sí o sí”, de manera que, pese a las denuncias que señalan que el proyecto no ha pasado por los tamices administrativos y de factibilidad necesarios, aquél ya se inició y continuará irreversiblemente hasta la terminación de esta carretera. Por tanto, consideraciones de carácter ambiental no van a detener el proyecto.

Otra reveladora coyuntura aconteció entre los meses de agosto y octubre de 2003, cuando, tras varios meses de negociaciones, el Gobierno decidió iniciar el proyecto energético de Camisea, yacimiento gasífero de gran potencial que permitirá al Perú iniciarse en el mercado del gas natural. Este proyecto responde a una necesidad nacional con la cual nadie estaría en desacuerdo, pues su racional extracción y distribución permitiría al país acceder a una fuente energética alternativa a la convencional (combustible líquido fósil). Pero el problema no era ése precisamente.

La construcción y el trazado del gasoducto, pero sobre todo la elección del lugar donde se instalaría la planta de licuefacción del gas para su posterior transporte por mar, generaron un debate mediático acerca de los impactos ambientales de tal infraestructura. La polémica provino sobre todo porque dicha planta, su muelle y las tuberías submarinas se levantarían en lo que se llama la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional de Paracas, santuario costero donde se concentran numerosas aves y especies marinas de gran atracción ecoturística.

Contra todas las críticas de los ambientalistas y las ONG locales e internacionales; pese a las observaciones de organismos financieros como el Eximbank, a lo que se añade el turbio comportamiento de organismos públicos encargados supuestamente de proteger los recursos naturales (dirigidos por funcionarios sometidos al poder político de turno), el proyecto Camisea siguió adelante bajo la filosofía de que no se podía posponer las inversiones comprometidas por el consorcio extranjero que se encargaría de extraer, transportar y transformar el gas natural. Esta

coyuntura permitió a los críticos decir que el gobierno pretendía llevar adelante “Camisea como sea”.

Lo real es que el proyecto continuó y en el caso del gasoducto, en los últimos diez meses éste ha sufrido seis roturas, con los consiguientes escapes del fluido, la evacuación preventiva de pobladores y la afectación de las zonas aledañas. Frente a esta “récord” de incidentes técnicos, por supuesto que la empresa transportadora ha dicho que estos rompimientos del ducto son “un evento normal”, los que han sido controlados debidamente y que no habrá mayores secuelas ambientales. El gobierno, por su parte, se conformó con esas explicaciones y, tras algunas fintas y gestos efectistas, no ha hecho cuestión de Estado alrededor de estos accidentes. Por supuesto que proceder de manera distinta habría significado darle la razón a las que cuestionaron las previsiones ambientales del proyecto Camisea.

3.3 La ley detenida por gobernantes y empresarios

Una vieja fórmula de Marx muy citada dice que la historia se repite una vez como tragedia y luego como farsa. La historia ambiental en nuestro país podría estar reproduciendo semejante esquema a partir de lo que acaba de ocurrir con el proyecto de la Ley General del Ambiente, importante instrumento legal que pretendía sustituir al inhabilitado Código del Medio Ambiente de 1990.

Esta propuesta fue discutida en el Congreso de la República en el último año, a través de un proceso concertador en el que participaron diversas entidades del Estado, ONG, gremios empresariales, colegios profesionales y especialistas. Sus promotores aseguran que dicha iniciativa incorporaba una visión avanzada de los asuntos ambientales y pretendía cubrir numerosos vacíos del anterior código: derecho al acceso a la información, el principio precautorio, la adecuación de parámetros ambientales a los de la Organización Mundial de la Salud (OMS), introducción de mecanismos de conciliación en casos de conflictos; pero también entregaba al Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), autoridad ambiental que nació con

⁶ Otra observación relevante es que el proyecto ha sido indebidamente exonerado de pasar por el tamiz del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), esquema institucional que permite aplicar los controles y criterios de factibilidad financiera en los proyectos de inversión pública, caso de la carretera en mención.

facultades disminuidas, adicionales capacidades fiscalizadoras y mayor autonomía. Por fin tendríamos una autoridad con mando en los asuntos ambientales.

Tras haber sido aprobado en un primer momento por el pleno del Congreso de la República, este proyecto pasó a manos del poder Ejecutivo, donde recibió sorprendentes observaciones. Una vez devuelto al parlamento para su revisión, la Comisión de Ambiente y Ecología rebatió los argumentos del Ejecutivo y planteó al pleno del Congreso la insistencia de la propuesta, convencidos de que los instrumentos legales que allí se incorporaban, así como la necesidad de adoptar estándares internacionales que pusieran topes a la contaminación, contribuirían a mejorar las condiciones ambientales y de salud pública en nuestro país.

En el ínterin, los gremios empresariales se movilizaron ante la opinión pública, logrando que diversos articulistas y programas periodísticos de conocida filiación pro empresarial hagan correr la voz de que esa ley atentaría contra las inversiones privadas y la seguridad jurídica. Los empresarios amenazaron concurrir al Tribunal Constitucional si se el parlamento aprobaba la versión original de la ley. Esto tendría contundentes efectos en muchos congresistas.

Según la interpretación del Ejecutivo y de los empresarios, los contenidos de la ley que afectarían a las inversiones serían: la adopción de los límites máximos permisibles recomendados por la Organización Mundial de la Salud, la introducción del principio precautorio (la ausencia de certeza científica frente a un riesgo ambiental no impide la adopción de medidas de precaución ante ese riesgo), la posibilidad de que la mayor autoridad conferida al CONAM melle el ya conocido papel de las oficinas de asuntos ambientales de los ministerios (muy condescendientes con los proyectos de inversión, que se aprueban en la filosofía del “sí o sí”). Otro punto de discordancia ha sido la inversión de la figura jurídica de la carga de la prueba, lo que obligaría a la presunta entidad contaminante a demostrar su inocencia y no al denunciante la responsabilidad de ésta.

Uno de los argumentos usados para impugnar el proyecto de la Ley General del Ambiente aseveraba que otorgarle capacidades fiscalizadoras al CONAM “...puede generar inseguridad jurídica a las empresas. Un infractor sólo debe estar sujeto a la fiscalización y sanción de una única autoridad. Y ésta debe ser la autoridad sectorial competente” (El Comercio; 2005, a14). O sea, el Ministerio de Energía es la autoridad competente cuando exista un problema de

contaminación minera; el Ministerio de Pesquería, cuando se trate de la disminución de biomasa marina; y así, la autoridad toda dividida y fraccionada.

Otra razón gubernamental para invalidar la mencionada ley consistió en oponerse a la adopción de los estándares de la OMS: “La adopción a priori de estos estándares no es adecuada porque puede hacer que la norma sea inviable o pueda entrapar las actividades socioeconómicas del país” (El Comercio; 2005, a14). Respecto a las multas que podrían imponerse a las empresas, el Gobierno argumentó que tales sanciones económicas son demasiado elevadas: el monto imponible “resulta excesivo y contraviene la seguridad jurídica” (El Comercio; 2005, a14). O sea, le preocupa lo que van a pagar los infractores en vez de exigirles que respeten las normas ambientales y eviten las multas.

Mientras en la Comisión de ambiente y Ecología del Parlamento peruano se examinaban las observaciones del gobierno central, los *lobbies* empresariales comenzaron a movilizarse en dicho poder del Estado logrando eficaces resultados, pues ciertos congresistas comenzaron a desistir en su intención de apoyar dicha “insistencia”. Pero lo más escandaloso vino después: catorce gremios empresariales enviaron una carta al presidente del parlamento peruano donde le planteaban la necesidad de debatir “más ampliamente” la Ley General del Ambiente, a sabiendas de que ésta ya se había discutido y consultado durante su confección.

En dicha misiva, estos grupos empresariales también sostuvieron que dicha propuesta de ley “vulnera el principio que señala como autoridad ambiental competente al sector económico, al que corresponde la administración”. Efectivamente, los empresarios preferían mantener desperdigada a la autoridad ambiental; saben que si sus problemas por impactos ambientales los ventilan con los entes gubernamentales más “tecnocratizados” (Ministerio de Economía, de Energía, de la Producción, etc.), tendrán mayores garantías para imponer sus intereses. Un CONAM más autónomo podría ser poco confiable. Adicionalmente, señalaron que sería muy difícil que se pueda cumplir con estándares ambientales similares a los que sugiere la OMS, los que son inaplicables para la realidad peruana. Una vez más la iniciativa privada y las inversiones son más importantes que los tópicos ambientales.

Tras someterse la insistencia nuevamente al pleno del Parlamento, éste aprobó una norma cercenada, disminuida en sus pretensiones originales, desnaturalizándose la propuesta original. De esta forma, casi se repetía la historia del Código del Medio Ambiente, el cual, ni bien entró

en vigencia en 1990, al poco tiempo fue agujereado por el famoso Decreto Legislativo 757, la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, que puso en suspenso varios artículos del código y subordinó las nacientes iniciativas pro ambientales a las necesidades de la empresa privada.

La tragedia: una ley poco equipada para enfrentar los desafíos ambientales que se vienen fuertes para el Perú. La farsa: argumentar que los principios e instrumentos ambientales originalmente previstos colisionaban contra la seguridad jurídica del país.

Es posible que la propuesta de ley original no haya sido del todo completa o lo suficientemente clara en algunos puntos –algunos ambientalistas la criticaron por eso, como los abogados cuestionaron la inversión de la carga de la prueba. Lo cierto es que con esta decisión el Perú pierde la oportunidad de ponerse a tono con los estándares ambientales mundiales, como también la ocasión para cubrir los absurdos vacíos legales que hasta hoy, con gran impunidad, permiten graves impactos ambientales en la salud pública, los recursos naturales y la megadiversidad. Pero lo que también es cierto es que, una vez más, tanto el gobierno de Alejandro Toledo como el actual de Alan García –quien se mostró severamente crítico de las empresas mineras en su campaña electoral-- jugaron o juegan en pared con los inversionistas para detener cualquier iniciativa que pretenda modernizar nuestra legislación ambiental. Queda ver cómo se resolverán los conflictos ambientales latentes, qué se hará con los numerosos pasivos ambientales, cómo se procederá cuando se compruebe que ciertas actividades económicas afectan la salud pública o cuando se advierta que los estándares ambientales locales continúan sobrepasando los aceptados internacionalmente.

En realidad tal vez no debamos sorprendernos por el resultado que comentamos. Más allá de los gestos y la propaganda desarrollada por sucesivos gobiernos, lo ocurrido ratifica la percepción de que las consideraciones ambientales no constituyen un espacio de prioridad para los “hacedores de políticas”; por el contrario, las variables ambientales siguen siendo percibidas como “obstáculos” que impiden el libre despliegue de las inversiones, las empresas y la iniciativa privada. A lo sumo, cual tema de moda, lo que se hace es incorporar la fraseología conservacionista en los proyectos de inversión para obtener el respaldo y aprobación de entidades financieras internacionales.

En nuestra opinión, pese a los discursos y gestos en contrario, en el Perú existe un sistema de creencias compartido por el poder político, empresarial y tecnocrático que afirma que los asuntos ambientales deben subordinarse a las variables políticas, económicas, empresariales y de inversión. O como postuló un informe poco difundido, encargado por el Banco Mundial: “Al parecer, en el Perú existe la idea, compartida por lo menos entre algunos miembros influyentes del gobierno, que un mayor apoyo y eficiencia en el planeamiento y manejo del medio ambiente, en lugar de mejorar el clima de las inversiones, serviría más bien como un factor disuasivo negativo para los inversionistas extranjeros” (Banco Mundial: 2000, 42).

4. ¿Ambiente y mercado incompatibles?

Tanto la disminuida Ley General del Ambiente como las recientes protestas contra algunos proyectos mineros tienen en común la percepción de que la defensa del ambiente colisiona con la iniciativa privada y las actividades productivas: para el Ejecutivo, tecnócratas y empresarios, incorporar la variable ambiental constituye un sobre costo que no podemos darnos el lujo de asumir, al menos por ahora; para algunas comunidades el arribo de actividades extractivas significaría la ruina de sus recursos de subsistencia y de sus actividades primigenias (agricultura, básicamente), olvidando que la propia colectividad también suele atentar contra el ecosistema local, como cuando pobladores depredan los bosques de algarrobos en Piura o colonos talan madera de forma ilegal en muchas zonas de la selva alta. Aquí también subyace un problema de lo que llaman conciencia ambiental.

De hecho existe una gama de experiencias internacionales como también nacionales que nos demuestran que las actividades económico-productivas pueden coexistir armónicamente con el cuidado de los recursos naturales.

El problema parece radicar en que tales experiencias no se replican acá, entre otras razones, por problemas de adecuación tecnológica (caso del diesel sucio que se produce en el país), costos de inversión (la negativa de la empresa americana Doe Run a invertir en una planta de tratamiento de azufre en La Oroya, ciudad de la sierra peruana a la que afecta con plomo), débil experticia para generar proyectos, falta de audacia y creatividad en las esferas pública o privada y la percepción de que invertir en cuidado ambiental es perder competitividad. Pero

también por el desprecio o el desconocimiento de los rasgos culturales y cosmovisiones que manejan las poblaciones potencialmente afectadas por las nuevas actividades extractivas

En suma, no se ha institucionalizado el modelo de *desarrollo sostenible*, insistiéndose, más bien, en el paradigma de la *economía de frontera* (Colby:1991), aquel que trata a la naturaleza como una fuente inagotable de recursos y que defiende la prosperidad material y el crecimiento económico sin límites ni restricciones.

5. Consideraciones finales

Las actitudes y decisiones mostradas no se han modificado sustantivamente de gobierno a gobierno, donde las diferencias ideológicas en términos del afianzamiento de la economía de mercado son mínimas: las diferentes administraciones no presentan una convicción clara y decidida sobre la necesidad de proteger el ambiente, los recursos naturales y la salud pública; por el contrario, categorías y principios abstractos como los de competitividad, riesgo-país, clima para las inversiones, seguridad jurídica para la iniciativa privada, crecimiento económico, se convierten en referentes intocables que es preciso proteger y poner a salvaguarda de cualquier exceso o “extremismo ambientalista” que los ponga en riesgo. Todo esto ha propiciado, también, un clima de gran impunidad respecto a los autores de múltiples impactos ambientales (el propio Estado, empresas, sectores de la población), puesto que las normas ambientales, aún cuando existan, no se cumplen ni se respetan.

Es preciso reconocer que estas decisiones se ven facilitadas por la escasa sensibilidad pública hacia los asuntos ambientales, pues al no haber una sostenida y convencida preocupación ciudadana alrededor de esos temas, las posibilidades de ejercer presión pública a favor de los mismos son mínimas.

Frente a este panorama, ¿tenemos que conformarnos con dejar las cosas tal como están, desprotegidos los recursos naturales, la salud de las gentes y la biodiversidad? Por supuesto que no: que el tópico ambiental carezca de un consistente respaldo ciudadano no significa abandonarlo a su suerte.

Dado que las instancias de decisión no han incorporado política ni valorativamente la importancia de las variables ecológicas y conservacionistas en sus esquemas de prioridades, una tarea de mediano plazo será convertir los asuntos ambientales en una causa popular. Sólo así se

podrá generar corrientes de opinión y presión pública capaces de dar peso político a las autoridades ambientales; como también se podrá lograr un mayor compromiso en la población en relación a sus prácticas cotidianas que impactan en el ambiente.

Esta situación constituye un fuerte desafío para toda propuesta que pretenda promover el cuidado del ambiente y cualquier iniciativa tendiente a convertirla en una política pública legítima, efectiva y reconocida. De lo contrario, los asuntos ambientales continuarán ubicándose en la periferia de la agenda pública nacional.

Por último, si seguimos dejando que nuestros recursos naturales continúen en proceso de deterioro, nuestro devenir ambiental no se repetirá ni como tragedia ni como farsa: se prolongará como agonizante drama de pronóstico reservado..

Referencias bibliográficas

Banco Mundial. *Perú: Aspectos ambientales y opciones estratégicas*. Banco Mundial Región de América Latina y El Caribe. Agosto, 2000.

Bravo, Fernando. “Bemoles de la conciencia ambiental en el Perú”, en: *Socialismo y Participación*, N° 97, 2004. Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación.

Caillaux, J. y M. Castro. “Hacia una gestión integral del medio ambiente”. En: *El medio ambiente en el Perú. Año 2001*. Lima, Instituto Cuánto, Lima, 2002.

Chirinos, Carlos. “Las leyes ambientales se han modernizado, pero falta un cumplimiento adecuado”, en: *El medio ambiente en el Perú Año 2000*. Lima, Cuanto, 2000.

Colby, Michael. “La administración ambiental en el desarrollo: Evolución de los paradigmas”, en: *El Trimestre Económico*, Vol. LVIII(3). N° 231, julio-setiembre, 1991.

El Comercio. “Ejecutivo dice que multas a empresas contaminantes no dan seguridad jurídica”, Lima, 23 julio, 2005, a14.

El Comercio. “Congresistas no apoyarían Ley General del Ambiente”, Lima, 15 setiembre, 2005, a9.

Instituto Cuánto. *El medio ambiente en el Perú. Año 2000*. Lima, Instituto Cuánto, Lima, 2000.

Instituto Cuánto. *El medio ambiente en el Perú. Año 2001*. Lima, Cuánto, 2002.

Pulgar, Manuel y Calle, Isabel (Eds.) *Manual de legislación ambiental*. Lima, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2003,

