

“Paquetazos ambientales” o el afianzamiento del neoliberalismo en el Perú



Raquel Neyra*

Palabras clave: minería, paquetazo ambiental, Perú

Está todavía en nuestra memoria aquel famoso video en la que el aún candidato a la presidencia, el Sr. Ollanta Humala, prometía defender el agua frente al oro. Aquellas promesas hechas en público durante su campaña electoral, en la histórica Cajamarca, quedaron en el aire: meses después daba su apoyo a la ejecución del proyecto Conga y posteriormente al de Tía María (Arequipa), iniciando una represión sin precedentes en la historia del país que aún perdura. El Gobierno de Ollanta Humala, que al principio se presentó como alternativa nacionalista al entreguismo flagrante de su adversaria política Keiko Fujimori, se desenmascara y profundiza los surcos del neoliberalismo.

Para facilitar y acelerar este proceso, su Gobierno va a iniciar y dictar una serie de medidas jurídico-legales que reforzarán y justificarán su política en el ámbito legal. El objetivo es claro: por un lado allanar el camino al extractivismo, y por otro, justificar su actuación frente a los ojos del mundo al pretender “estar sólo aplicando la ley”.

Las primeras dos medidas previas importantes serán, por un lado, eximir de responsabilidad

penal a las fuerzas del orden¹ cuando actúen “en defensa propia”, medida vergonzosa que prácticamente oficializa la represión y no sanciona a los responsables dentro de las fuerzas del orden. Y la otra es la Ley de consulta previa,² del 31 de agosto de 2011, y su reglamento de aplicación: aparentemente reconoce ese derecho, pero las limitaciones son tantas que parece servir de pantalla: sólo se aplica a proyectos posteriores a la fecha del dictamen de la Ley y es válida únicamente para las comunidades indígenas que estén registradas en la base de datos del Viceministerio de Interculturalidad. Estas comunidades deben de practicar una lengua propia, poseer terrenos, y se aplica sólo a los descendientes directos. El derecho a veto queda excluido, y bastará que el Gobierno declare el proyecto de “interés nacional” para ser validado.

El potencial minero del Perú es de primer nivel: posee la primera reserva a nivel mundial en plata y la segunda en cobre y zinc. La orientación política tomada por el Gobierno de Humala, en el continuismo de los gobiernos anteriores, de liberalismo revestido de nacionalismo, lo lleva a ensalzar la minería como principal fuente de ingresos del país (el 50% de las divisas y cerca del 10% del PBI).³ Para hacer frente a las variaciones en los términos de intercambio,

* Activista, defensora del medioambiente en Perú, comunicadora, miembro del colectivo ALDEAH, economista MBA en Administración La Sorbona (raquelneyra@hotmail.com)

1. Ley 30151

2. Ley 29785, del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios

3. <http://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/nota-semanal/cuadros-estadisticos.html>

el Gobierno apunta al crecimiento del PBI, sobre todo con la inversión privada. Además, el presidente Humala necesita financiar sus programas sociales correspondientes a su política populista de “inclusión social” como Pensión 65, Cunamás, Qali Warma, Beca 18, etcétera, y piensa hacerlo con los ingresos provenientes de la minería. El presidente Fujimori (1990-2000) había preparado el terreno otorgando concesiones mineras sobre más del 20% del territorio nacional y concesiones petroleras sobre el 75% de la Amazonía.⁴



Niños de Chumuch se manifiestan contra el proyecto Chadín II, Fórum Solidaridad

El Gobierno de Ollanta Humala se caracteriza por una serie de conflictos socioambientales provocados por el apetito voraz de las empresas mineras y petroleras en desmedro total de la población y el ambiente. No solo están Conga, Tia Matia, Pichanaki, las megarepresas, las Bambas, Espinar, etcétera, sino también las decenas de muertos (noventa hasta la fecha), y los centenares de enjuiciados y perseguidos;⁵ sino también el hecho de que en el Perú las comunidades campesinas ocupan el 30% del territorio nacional, y la mitad de la superficie de las comunidades está superpuesta por las concesiones mineras (el 1,8% en el caso de las comunidades indígenas).⁶ Con el objetivo de frenar toda resistencia y hacerla ilegal, y al mismo tiempo exterminar

el obstáculo para sus planes que representan las comunidades campesinas e indígenas, el Gobierno va a seguir dictando medidas legales. Son los llamados “paquetazos ambientales”. Paquetazos porque las medidas se presentan en paquete, es decir, varias medidas a la vez. El sufijo *-azo* indica enormidad, golpe, exageración. Y ambientales porque el principal afectado será el ambiente —y con él, la población.

El primer “paquetazo” para facilitar las inversiones se da en el año 2013 y atenta en primer lugar contra el patrimonio arqueológico del país⁷ instituyendo el silencio administrativo positivo: en resumen, si en un plazo de veinte días el Ministerio de Cultura no demuestra la existencia de restos arqueológicos en la concesión, entonces se emitirá el CIRA, Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos, indispensable para la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) de los proyectos mineros/petroleros y megarepresas. Este Decreto pone en peligro de muerte la riqueza cultural e histórica del país, sabiéndose, además, que el turismo (receptivo e interno) significa el 7% del PBI. El segundo elemento de este paquetazo lo constituye la reducción del tiempo de evaluación de un EIA de 120 a 83 días por parte del Ministerio de Energía y Minas.⁸ En cuarenta días menos, el Ministerio debe revisar y aprobar documentación técnica detallada, lo que significa que no se podrán verificar sus componentes detenidamente ni evaluar debidamente la sustentabilidad de ningún proyecto. El tercer punto del paquetazo es la Ley 30025, que facilita la adquisición, expropiación y posesión de bienes inmuebles para obras de infraestructura y declara de necesidad pública la adquisición o expropiación de bienes inmuebles afectados para la ejecución de diversas obras de infraestructura, es decir, que autoriza la expropiación de inmuebles para proyectos de envergadura, léase mineros. Al no precisar si es en el ámbito rural o urbano, las propiedades de las comunidades campesinas están en peligro. Esta Ley viola manifiestamente la Constitución, que solo

4. <http://cooperacion.org.pe/main/mapas>

5. <http://www.defensoria.gob.pe/temas.php?des=3>

6. <https://peru.oxfam.org/geografias-de-conflicto>

7. Decreto Supremo 054-2013-PCM

8. Decreto Supremo 060-2013 PCM

autoriza las expropiaciones por necesidad pública y seguridad nacional.

El segundo paquetazo, también llamado “paquetazo Castilla”, por el nombre del ministro de Economía en cargo en aquel entonces, se promulga por el Congreso en julio de 2014. Este es uno de los paquetazos más fuertes, ya que abarca una amplia gama de rubros y uno de los que atrajeron más controversias y protestas.

Corresponde a la Ley 30230, que contempla varios aspectos que atentan gravemente en contra del medio ambiente y de las comunidades indígenas atacándolos desde varios flancos:

1) Una serie de medidas tributarias para facilitar la inversión, las cuales no detallaremos aquí; mencionaremos solo una: la reducción de los intereses de la deuda a empresas que deban hasta 20.000 millones al fisco.

2) Se modifica la Ley de trabajo y seguridad en cuanto se abre la posibilidad a la terceriarización y reducción de beneficios de ley a contratos de corto tiempo.

3) El Ministerio del Ambiente ya no es competente para la creación de áreas reservadas, Estándares de Calidad Ambiental (ECA), y fijación de Límites Máximos Permisibles de contaminación (LMP); se hará a cargo la PCM, el Consejo de Ministros. ¡Los políticos, decidiendo de estándares ambientales!

4) El Ordenamiento Territorial (OT) que distribuye las áreas y actividades de una región no será más de la competencia exclusiva del Ministerio del Ambiente ni de los gobiernos regionales y locales: la posición de estos entes será solo referencial. El OT será dictado por Decreto supremo por la PCM, lo cual abre la puerta a más concesiones mineras y petroleras. Peor aún, se desnaturaliza la función del OT al dictar que este “no asignará usos ni exclusiones de usos”. Es decir, se reduce el OT a ser solo un marco referencial.

5) El título III de la Ley estipula que el Estado tendrá la facultad de entregar tierras a proyectos de inversión mediante “procedimientos especiales”; es decir, de considerarlo necesario para sus intereses de inversión, se facilita la expropiación por encima de los derechos de los legítimos pro-

pietarios, tengan o no sus títulos de propiedad en orden o certificados de posesión.

6) El artículo 19 de la Ley reduce el ámbito de acción del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA): a partir de la promulgación de esta Ley, el OEFA deberá priorizar las medidas preventivas y correctivas por un período de tres años dejando la medida sancionadora como excepcional. Debemos saber que el monto de una sanción es la principal fuente de ingresos de este organismo para que pueda ejercer su función fiscalizadora. En el caso de una sanción, esta podrá ser reducida en su mitad y se aplicará el 100% sólo cuando: *a)* se cometan infracciones muy graves que generen un daño real a la vida y salud humana; o *b)* no se cuente con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes o en zonas prohibidas. Y en caso de reincidencia en la infracción en un período de seis meses (antes eran cuatro años), es decir, que cada seis meses es “borrón y cuenta nueva”. Esto es, de hecho, una burla a los derechos de los seres humanos y de la naturaleza en general. Para el momento en que se pueda —de repente— sancionar, los daños serán ya irreparables e irreversibles, y el atentado al ambiente, a la soberanía alimentaria, a la salud, será total.

7) Nueva reducción del plazo de observaciones a un EIA a cuarenta y cinco días. Esta vez, para todos los sectores; anteriormente era sólo en el sector de energía y minas.

8) En el artículo 59 se estipula que ya es necesario un EIA para los proyectos de construcción urbanos de los tipos C y D (los más voluminosos), en total menosprecio de la población urbana y del entorno ambiental que se merece.

9) Se ofrece estabilidad tributaria (CET) para las empresas mineras que inicien operaciones a partir de 15.000 t/día o que amplíen su explotación con no menos de 20.000 t/día por quince años. Es decir, a mayor excavación y destrucción del territorio, mayores facilidades tributarias.

Todas estas medidas aquí resumidas responden a los intereses manifiestos de la Confederación

Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) y de la Cámara de Comercio de Lima (CCL), que repetidas veces expresaron su preocupación por la “excesiva tramitología que frena la inversión privada”!⁹

Organizaciones indígenas y de la sociedad civil presentaron una demanda de inconstitucionalidad contra esta normativa. La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH), el Pacto de Unidad de Organizaciones Indígenas del Perú, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSEP), la Red Muqui y la Pastoral de la Tierra del Vicariato de Yurimaguas, presentaron cerca de diez mil firmas para solicitar al Tribunal Constitucional una demanda de inconstitucionalidad contra esta Ley.

El tercer paquetazo fue promulgado en enero de 2015 con el Decreto supremo 001-2015-EM. Con este Decreto se modifica la facultad de las Asambleas Generales de una comunidad que hasta ahora eran las únicas que podían disponer de las tierras comunales, como la compraventa. A partir de ese Decreto, serán las Juntas Directivas Comunales las que tomarán la decisión sobre las tierras. Este peligroso Decreto viola la autonomía de las comunidades campesinas. Ahora es el Gobierno central quien penetra en ellas y busca disgregarlas desde su seno, destruyendo, así, todo tipo de resistencia a la política de estado neoliberal. La Asamblea General reúne a todos los miembros de la comunidad y decidía de las acciones de esta con voto a mano alzada. Ahora se le otorga mayor potestad a un número restringido de miembros como lo es la Junta Directiva, que podría decidir —sin contar con la aprobación de la comunidad— de la venta de sus tierras a las mineras.

El cuarto paquetazo es la Ley 30327, de mayo de 2015, “de promoción para las inversiones y crecimiento económico y desarrollo sostenible”, que flexibiliza los procedimientos para crear servidumbres en tierras eriazas del Estado, derechos de vía y expropiación. No existe catastro o regis-

tro de esas tierras eriazas, lo que deja la puerta abierta a todo tipo de abusos. Además, si se otorga la servidumbre en una tierra, se excluye otro derecho. Esto quiere decir que, si a una de las comunidades campesinas (cerca de cuatro mil) que aún no han conseguido la titulación se le otorga una servidumbre, estas ya no podrán tramitar su titulación. El derecho sobre su tierra está en peligro. Se crea, también, la “ventanilla única” para la tramitación ambiental ante el Servicio Nacional de Certificación Ambiental (SENACE), órgano adscrito al Ministerio del Ambiente con el objetivo de reducir los plazos de obtención de la certificación ambiental a dos años por parte de una empresa minera o petrolera.

Por fin, el quinto “paquetazo ambiental” lo constituyen los decretos legislativos 1192 y 1210, de octubre de 2015.

El Decreto 1192 normaliza la expropiación. En anteriores paquetazos ya se había facilitado la expropiación. Ahora, cuando un proyecto sea declarado de interés público en respuesta a una demanda de inversión privada o público-privada, se procederá a la expropiación. El procedimiento será expedito y coactivo, de oponerse los eventuales dueños de las propiedades. En la práctica, una nueva forma de adquirir propiedades.

El Decreto legislativo 1210 tiene sólo un artículo, que modifica la décima disposición complementaria del DL 1192, en el que se excluía a las tierras y territorios de los pueblos indígenas u originarios, dejándolas ahora en manos de los expropiadores.

Hasta aquí el humalismo ha tenido tiempo de imponer los designios neoliberales. Muchos de estos paquetazos fueron discutidos y aprobados en medio de los escándalos gubernamentales (“agendas de Nadine”, caso Belaunde Lossio, etc.) a los que nos acostumbró este Gobierno, de manera que el verdadero alcance de estas leyes quedaba evidente sólo para los más implicados. Cabe resaltar que los paquetazos se dictaban a la par de las luchas de resistencia en contra de los proyectos extractivos: en el 2013 Conga, en el 2014 Tía María, en el 2015 recrudescimiento de Tía María, Pichanaki, Las Bambas, protestas en Iquitos contra las petroleras, etcétera. ¿Por

9. <http://rpp.pe/economia/economia/ccl-este-gobierno-ha-complicado-la-tramitologia-que-frena-la-inversion-noticia-938904>

que finalmente el Gobierno escoge el camino jurídico-legal para imponer el extractivismo? Por un lado, responde a exigencias de los tratados de libre comercio, como el firmado con los EEUU, o para evitar los llamados de atención de las organizaciones internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)¹⁰ o el Consejo de Derechos Humanos (CDDHH)¹¹ de la ONU, ya que el Gobierno al aplicar estas medidas se estaría limitando sólo a aplicar sus propias leyes y por ende no sería condenable.

Por otro lado, se intenta con estas medidas desbaratar y debilitar la resistencia; ésta tendría que hacerse ahora en los fueros legales, lo que implica costos, además de la dificultad para las organizaciones civiles, campesinas, etcétera de encontrar a los profesionales en derecho que quieran asumir estos procesos. A estas dificultades se suman las medidas de compensación que muchas mineras están aplicando, como la construcción de carreteras, postas médicas, escuelas, etcétera, creando división entre las poblaciones afectadas: algunas no se oponen a las actividades mineras o petroleras (véase el caso del proyecto Yagku Entsa, de la minera Águila Dorada, y las comunidades de Supayaku y de Naranjos, o el caso del proyecto La Granja, en el que los campesinos que vendieron sus tierras llegaron a enfrentarse a los que no las vendieron).¹²

Lamentablemente, esto último ocurre porque los gobiernos regionales no desarrollan proyectos para compensar la actividad minera y fortalecer la agricultura, la ganadería o el turismo; ni siquiera los gobiernos regionales dicese de “izquierdas”, como con respecto al proyecto Conga; por ejemplo, muchos campesinos que tienen tierras alrededor de la laguna Namococha han vendido ya sus tierras a la minera Yanacocha o se han declarado favorables al proyecto a cambio de dávidas. Finalmente y a modo de conclusión, tenemos que estar atentos a lo que

suceda en los próximos meses, sobre todo con las acciones del próximo Gobierno. El polvorín no está apagado. ■

Referencias

- BEBBINGTON, A. (2014). Geografías de conflicto, *Industrias Extractivas LAC*, Oxfam, pp. 10-26.
- ANC, CEPES, CONADES, CooperAcción, DAR, Forum Solidaridad Perú, la Red Mucqui (2014). *Impactos, Intereses y Beneficiarios de La Ley N° 30230, Medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país*, <http://www.psf.org.pe/institucional/wp-content/uploads/2014/10/impactos-intereses-beneficiarios-30230-final.pdf>.
- Instituto del Bien Común Defensoría del Pueblo (2015). *Paquetazos y sus impactos*, <http://www.ibcperu.org/wp-content/uploads/2015/05/Paquetazos-y-sus-impactos.pdf>, consultado el 5 de marzo de 2016.
- Defensoría del Pueblo (2015). *Un llamado a la remediación*. Informe Defensorial n.º 171, agosto, Lima.

10. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2014/MC452-11-ES.pdf>

11. Última presentación: <https://caxamarcalibreperu.wordpress.com/>

12. Véanse casos en Environmental Justice Atlas, <https://ejatlas.org/country/peru>