

INCIDENCIA DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS EN LA TRANSFORMACIÓN DE LA AMAZONÍA PERUANA EN UN PAISAJE INDUSTRIAL

LUCILA PAUTRAT
NICOLAS MERVEILLE

DOCUMENTO DE INVESTIGACIÓN N.º 2

Incidencia de las políticas económicas en la transformación de la Amazonía peruana en un paisaje industrial
© Lucila Pautrat

© De la presente edición: Universidad Antonio Ruiz de Montoya
Av. Paso de los Andes 970 / Pueblo Libre / Lima 21 - Perú
Telf. (0051-1) 424 5322 (a) 128

Primera Edición: junio 2014

Todos los derechos reservados

INCIDENCIA DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS EN LA TRANSFORMACIÓN DE LA AMAZONÍA PERUANA EN UN PAISAJE INDUSTRIAL

Lucila Pautrat

Directora Ejecutiva de la Sociedad Peruana de Ecodesarrollo, Perú.

Nicolás Merveille

Investigador asociado al Laboratorio Interdisciplinario Solidaridades, Sociedades, Territorios (LISST) UMR 5193. Francia.

Instituto Ética y Desarrollo de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Perú.

La cuenca Amazónica, y las regiones biogeográficas asociadas a ella, constituyen una de las regiones de mayor importancia global. Con más de 7 millones de Km², representa aproximadamente el 40% de la superficie de América del Sur, y proporciona sustento a una población no menor a 30 millones de habitantes de 8 países, incluidas más de 350 etnias y pueblos indígenas (Keller et al, 1997).

El bioma Amazónico contiene los bosques húmedos tropicales más extensos del planeta, y el sistema fluvial más importante en términos de caudal, constituyendo el principal sistema global de captura de carbono. A la excepcional diversidad de especies de flora, fauna silvestre e invertebrados, se añade la complejidad de ecosistemas y paisajes únicos, y una alta variedad de recursos genéticos vitales para la seguridad alimentaria futura y la prospección biomédica.

Los bosques y recursos hidrobiológicos proporcionan bienes y servicios ambientales de incalculable valor económico, industrial, comercial, social, cultural, ético y estético; así como participa en la regulación de procesos ecológicos y climáticos de gran escala (como el Fenómeno El Niño Oscilación Sur - ENSO, los ciclos hidrológicos y biogeoquímicos, y la regulación térmica del planeta en un escenario de Calentamiento Global). Los bosques amazónicos dan sustento alimentario y energético a más del 60% de la población amazónica.

Sin embargo, durante las últimas décadas la Amazonía peruana viene siendo inexorablemente transformada por un acelerado incremento de megaproyectos de infraestructura vial, energética y comunicacional; la expansión de las actividades extractivas de alto impacto (minería formal e ilegal, hidrocarburos, aprovechamiento forestal); la deforestación, acaparamiento y tráfico de tierras para la instalación de proyectos agroindustriales; la invasión de territorios indígenas y áreas naturales protegidas; la expansión demográfica, ocupación y urbanización no planificada; el incremento de los cultivos ilícitos, y la institucionalización de la corrupción asociada a la consolidación de economías formales e informales sustentadas en el narcotráfico, entre otras amenazas (Dourojeanni *et al*, 2009).

Esta realidad se debe a diversos factores externos e internos, entre los cuales destacan: el incremento en la demanda global de recursos naturales y fuentes de energía por parte de los países industrializados y las economías emergentes; las políticas de promoción de las inversiones con mínimos estándares ambientales y sociales; el incremento en los precios de los metales e hidrocarburos a nivel internacional; la consolidación de una economía de mercado basada en las exportaciones primarias; la ineficiencia de la administración pública para promover un desarrollo

equitativo y sostenible a nivel regional y local; la especulación financiera y el lavado de activos; así como la interferencia política de grupos empresariales, capitales privados y organismos financieros en las prioridades del gasto público y toma de decisiones respecto a la ocupación económica del territorio amazónico mediante el otorgamiento de derechos de acceso a la tierra, concesiones de explotación de los recursos naturales y licitaciones direccionadas para la implementación de obras de infraestructura.

Estas iniciativas vienen generando serios impactos y pasivos ambientales, sociales y económicos. Si consideramos los impactos acumulativos en el espacio y en el tiempo de cada una de estas iniciativas, y de todas en su conjunto sobre la cuenca Amazónica, se prevé una degradación ambiental y pérdida de ecosistemas naturales primarios de alto valor de conservación y biodiversidad sin precedentes (William F. Laurance *et al*, 2011).

A ello sería importante añadir las consecuencias en términos de alteración de procesos ecológicos de gran escala, en un escenario de cambio climático. En tal sentido, la última frontera de grandes extensiones de bosques tropicales en el planeta se está transformando aceleradamente en un paisaje de sabana. La implementación de los megaproyectos extractivos, y de infraestructura vial y energética durante los próximos 20 años transformará el paisaje amazónico en un paisaje industrial y urbano con amplias zonas de tugurios.

En el presente artículo se analizan las tendencias de las políticas económicas en el Perú durante los últimos 20 años, las cuales vienen impulsando y promoviendo el agresivo ingreso de las inversiones en la Amazonía peruana, y como estas políticas responden en su mayoría a intereses privados.

LAS REFORMAS MACROECONÓMICA E INSTITUCIONALES EN EL PERÚ: 1990 - 2000

En 1990 el Perú se encontraba en uno de los momentos más álgidos de su historia republicana. La Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR, 2003)¹ estima en más de 30,000 los peruanos muertos, torturados o desaparecidos por la violencia política del movimiento terrorista Sendero Luminoso entre 1980 - 1990. El Gobierno de Alan García Pérez (1985 – 1990) había dejado al país sumido en el caos, la quiebra económica y la crisis política. Había estatizado la banca, se dejó de pagar la deuda externa con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que hasta ese momento era superior a los 1,000 millones de dólares, la hiperinflación era 3,398.6% en 1989, y de 7481.7% en 1990 (BCR 1992), el resultado del ejercicio fiscal para 1989 era de -10.9 % del PBI, equivalente a 991,021 millones de nuevos soles (Ibídem); la tasa de desempleo era mayor al 60%, la devaluación de la moneda era superior al 50%, había escasez de alimentos, y el país estaba en estado de emergencia por la violencia terrorista. Frente a esta desastrosa situación, urgían cambios económicos e institucionales drásticos, los cuales marcaron la década de los 90.

Tras veinte años de conflicto armado interno (1975–1995), se buscaba la pacificación, reconstrucción nacional y estabilización económica. Es en este contexto que durante las últimas dos décadas el Estado Peruano ha concentrado sus esfuerzos en consolidar la política macroeconómica adoptada durante los años 90, como resultado de la adhesión a los lineamientos de disciplina y reforma fiscal del Consenso de Washington, que incluía: política de privatizaciones de las empresas públicas, liberalización de la economía, apertura comercial y financiera, estabilidad monetaria, jurídica y tributaria, promoción de las inversiones nacionales y extranjeras; así como priorización del gasto

¹ La Comisión de la Verdad y Reconciliación, creada Decreto Supremo N° 065-2001-PCM, modificado por Decreto Supremo N°101-2001-PCM, es una instancia encargada de esclarecer el proceso, los hechos ocurridos y las responsabilidades correspondientes, no sólo de quienes los ejecutaron sino también de quienes los ordenaron o toleraron, y a su vez proponer iniciativas que afirmen la paz y la reconciliación entre todos los peruanos. <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/>.

público en infraestructura. A fin de operativizar dichas reformas, el Estado peruano no solo aprobó una serie de disposiciones normativas orientadas a generar confianza y promover un clima favorable a las inversiones; también llevó a cabo importantes cambios institucionales, tales como:

- Aprobación de una nueva Constitución Política del Perú (1993), la cual modificaba el régimen económico del país y de los recursos naturales, respecto a la Constitución de 1979.
- La creación de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT, y la reforma del sistema tributario
- La reforma de la Contraloría General de la República, el Tribunal Constitucional, el Poder Judicial y el Consejo Nacional de la Magistratura, este último órgano constitucionalmente autónomo encargado de nombrar y supervisar a jueces y fiscales a nivel nacional.

De otro lado, los organismos financieros internacionales también comprometidos con los lineamientos neoliberales, tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo priorizaron las líneas de crédito y asistencia en proyectos de infraestructura y energía.

El balance de la aplicación de estas medidas puede ser cuestionable desde diversas perspectivas, considerando que cada una de ellas, y la aplicación de todas en su conjunto, tuvieron impactos favorables y desfavorables. El Shock económico de agosto de 1990 tenía como objetivo frenar la hiperinflación, restituir la confianza de las entidades financieras internacionales en el Perú, iniciar un proceso de recuperación económica, e implementar una lucha antisubversiva que diera fin al conflicto armado. El shock económico tuvo un impacto dramático en la población peruana, pero en el corto plazo, logró los objetivos macroeconómicos planteados, creando las condiciones para una lenta y muy sacrificada reconstrucción nacional.

No cabe duda que la aplicación de la mano de hierro de la disciplina fiscal es la gran lección de esta década, y la que permitió, entre otras medidas, superar la crisis económica y política antes descrita. Sin embargo, la eficiencia de la doctrina neoliberal empieza a mostrar sus limitaciones y problemas a partir del 2000.

Entre las medidas que buscaban promover las inversiones en el Perú, se citan:

- Las políticas de estabilidad financiera, tributaria y administrativa. Los contratos de estabilidad tributaria suscritos por el Estado con capitales nacionales o extranjeros, contribuyeron a blindar a grupos económicos que generaron una depredación de recursos mineros, hidrocarburos y forestales, sin contar con una adecuada regulación ambiental, sin aportar recursos al Estado, y exacerbando la pobreza en las zonas de donde se extraían los recursos.
- El incremento de la presión tributaria sobre la pequeña y mediana empresa, y una drástica reducción del aparato burocrático del Estado, generaron recesión económica y desempleo
- El desarrollo de obras de infraestructura vial y telecomunicaciones permitió una mayor conectividad en el país y una acelerada recuperación económica, pero también mayor dispersión de la informalidad, las actividades delictivas y la conflictividad social
- Se incrementaron las obras de infraestructura educativa, pero sin contar con una verdadera reforma educativa
- Se optó por establecimiento de un tipo de cambio competitivo, la privatización de empresas públicas, la eliminación de las barreras a las inversiones extranjeras directas, entre otras.

Estas medidas generaron un deterioro ambiental y social en el mediano plazo (Ariela Ruiz Caro, 2007).

De otro lado, durante esta década se produce la presencia de los cárteles de Cali y Medellín en Perú, consolidando una economía sustentada en el lavado de activos procedentes del narcotráfico, así como de redes de corrupción en todos los niveles de gobierno, incluyendo parte del control del narcotráfico por algunos sectores de las fuerzas armadas, y de los remanentes subversivos (Crisis Group, 2008).

MARCO JURÍDICO – INSTITUCIONAL PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y GESTIÓN AMBIENTAL

Durante la década de los 80, en el marco de la Constitución de 1979, se reformaron las Leyes sectoriales enfatizando el carácter ministerial de la gestión de los recursos naturales. El Ministerio de Agricultura² normaba el desarrollo de las actividades agrícola y pecuaria, concentraba la administración de los recursos: agua, suelo, forestal, flora, fauna, áreas protegidas y tierras de Amazonía. Los otros sectores productivos se encontraban igualmente en procesos de adecuación de funciones, estructuras y proyecciones de cara a las nuevas exigencias del retorno a la democracia, el inicio de las políticas de privatización, la promoción de la industrialización y transferencia tecnológica.

Hasta este momento las normas sectoriales contenían principios y aspiraciones de sostenibilidad y gestión coordinada de los recursos, y algunas medidas de control sobre los impactos de los procesos productivos, sin embargo todavía no existía a nivel del Estado un marco general que determine una Política Nacional de Gestión de los Recursos Naturales renovables que abarque y vincule a todos los sectores. El inicio de la institucionalización de estos principios se da con la Promulgación del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (1990)³.

El Decreto Legislativo N° 613 ofrecía un desarrollo ampliado del derecho al medio ambiente y establecía las obligaciones del Estado en relación a este derecho, señalando que los recursos naturales y el ambiente constituyen Patrimonio de la Nación. Además incorporaba los principios de justicia ambiental; de participación ciudadana en la definición de las políticas relativas a los recursos naturales; el mantenimiento de procesos ecológicos; la prevención, control y remediación ambiental a través de instrumentos de la gestión ambiental aplicables a las actividades extractivas (minería, hidrocarburos e infraestructura); el control de riesgo ante daños naturales, a la vez que establecía sanciones administrativas y penales, entre otros. El Código creaba el Sistema Nacional del Ambiente⁴ con el fin de coordinar la ejecución de la política nacional ambiental y garantizar el cumplimiento de las funciones que la ley asignaba a cada una de las dependencias de los gobiernos nacionales, regionales y locales⁵.

Sin embargo, la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (Decreto Legislativo N° 757)⁶ representa la base fundamental de la política económica que el Perú viene implementando desde hace 23 años. Redefine el papel del Estado en la seguridad jurídica de las inversiones y en cuanto a sus compromisos con el medio ambiente. Entre sus principales lineamientos se encuentran:

- Garantizar la libre iniciativa y las inversiones privadas en todos los sectores de la actividad económica y formas empresariales o contractuales permitidas por la Constitución y las Leyes.

² El Ministerio de Agricultura fue creado por Ley 9711 del 2 de enero de 1943. El 22 de mayo de 1979, mediante DS N° 02779-AA se promulga la Ley Orgánica del Sector Agrario y su Reglamento de Organización y Funciones.

³ Aprobado mediante Decreto Legislativo N° 613, publicado el 8 de septiembre de 1990.

⁴ "El Sistema Nacional del Ambiente estaba integrado por todas las instituciones estatales dedicadas a la investigación, evaluación, vigilancia y control de los recursos naturales y el medio ambiente, y por los órganos y oficinas de los distintos ministerios y reparticiones públicas a nivel nacional, regional y local que desempeñen funciones similares". (Art. 128° del DL N° 611).

⁵ Art. 129° del DL N° 613

⁶ Publicado el 13 de noviembre de 1991.

- La Economía Social de Mercado se desarrolla sobre la base de la libre competencia y el libre acceso a la actividad económica.
- El Estado garantiza el pluralismo económico.
- Deroga toda reserva en favor del Estado, ya sea parcial o total, para la realización de actividades económicas o la explotación de recursos naturales, con excepción a las referidas a las áreas naturales protegidas
- Establece la igualdad de condiciones aplicables a actividades económicas realizadas por el Estado y por empresas privadas.
- Declara de necesidad nacional la inversión privada, nacional o extranjera, en actividades productivas realizadas o por realizarse en las zonas de frontera del país.
- Establece el régimen de seguridad jurídica de las Inversiones en Materia Tributaria, y la obligación de todas las entidades públicas de aprobar normas legales destinadas a unificar, reducir y simplificar todos los procedimientos y trámites administrativos que representen trabas a la inversión.
- Otorga a los convenios de estabilidad jurídica la calidad de contratos con fuerza de ley, los cuales también pueden garantizar estabilidad tributaria.

Respecto a la seguridad jurídica del medio ambiente, el DL 757 afirma que el Estado estimula el equilibrio racional entre el desarrollo socio económico, la conservación del ambiente y el uso sostenido de los recursos naturales, garantizando la seguridad jurídica a los inversionistas mediante el establecimiento de normas claras de protección ambiental. Establece que las autoridades sectoriales competentes para los asuntos relacionados con la aplicación del Código del Medio Ambiente son los ministerios de los sectores correspondientes a las actividades que desarrollan las empresas, los cuales determinarán los casos en los que se requieran Estudios de Impacto Ambiental, sectorializando las competencias ambientales⁷⁸.

En este contexto se aprobaron las siguientes normas:

- Creación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (DS N° 010-90-AG)
- Tipificación de Delitos Ecológicos en el Nuevo Código Penal (Decreto Legislativo N° 635)⁹
- Ratifican el Convenio de Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica (Resolución Legislativa N° 26181).
- Aprueban el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (Resolución Legislativa N° 26253)
- La Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura (Decreto Ley N° 25902), y se crean los Organismos Públicos Descentralizados: Instituto Nacional de Investigación Agraria -INIA; Instituto Nacional de Recursos Naturales -INRENA¹⁰; el Servicio Nacional de Sanidad Agraria

⁷ Art. 49°, 50° y 51° Título VI.

⁸ Deroga varios artículos del Código del Medio Ambiente relativos a las áreas protegidas, a la importación de insumos peligrosos, a las regulaciones de las actividades extractivas.

⁹ Publicado el 03 de abril de 1991.

¹⁰ El INRENA condujo la administración de los bosques, suelos, recursos hídricos y biodiversidad en el periodo comprendido entre 1992 y 2008. Según el Banco Mundial, el INRENA presentó serias limitaciones técnicas y administrativas que le impidieron asegurar la sostenibilidad de los recursos bajo su administración. Banco Mundial, 2007. Análisis Ambiental del Perú. Retos para un desarrollo sostenible. Res. Ejecutivo. Lima, Perú. 36 p.

– SENASA; el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas – PRONAMACH; el Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos – CONACS, y el Programa Especial de Titulación de Tierras – PETI.

En 1993 entra en vigencia la actual Constitución Política del Perú, cambiando el régimen económico a una economía social de mercado. El Estado reconoce el pluralismo económico; estimula la creación de riqueza, garantiza la libertad de trabajo, de empresa, comercio e industria; facilita y vigila la libre competencia; mediante contratos-ley puede establecer garantías y otorgar seguridades, y establece igualdad de condiciones para las inversiones nacionales y extranjeras¹¹.

La Constitución de 1993 reconoce el derecho a un ambiente sano y adecuado para el desarrollo de la vida de los ciudadanos como derecho fundamental. Refuerza el carácter patrimonial de los recursos naturales, que el Estado administra a nombre de la Nación. Establece como obligaciones del Estado: promover el uso sostenible de los recursos naturales, la conservación de la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas, y promover el desarrollo sostenible de la Amazonía.

A partir de 1994, se dan una serie de normas orientadas a reforzar la gestión de los recursos naturales, tales como la Ley de Participación Ciudadana (Ley N° 26300, modificada por Ley N° 27520), el Reglamento de la Ley de Tierras, Ley N° 26505 (DS N° 011-97-AG), la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (Ley N° 26821), la Ley de Áreas Naturales Protegidas (Ley N° 26834), la Ley de Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica (Ley N° 26839), la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N° 27308)¹²,

La Ley Orgánica para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales, Ley 26821¹³ establece que el Estado vela para que el otorgamiento del derecho de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se realice en armonía con el interés de la Nación y el bien común. Establece las obligaciones y condiciones de sostenibilidad en el uso de los recursos por privados mediante concesiones.

1. CONSOLIDACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO: 2000 - 2010

Durante esta década se dan los Gobiernos de Transición democrática de Valetín Paniagua, (2000-2011), el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006), y el segundo gobierno de Alan García Pérez (2006-2011), en los cuales se consolida la política macroeconómica de promoción de las inversiones en los sectores primarios tradicionales (minería, hidrocarburos y pesca), principalmente con el impulso de las concesiones petroleras, la implementación del Proyecto del Gas de Camisea y el inicio de las obras de infraestructura vial en el marco del Proyecto IIRSA¹⁴, como la carretera interoceánica sur Perú – Brasil. A ello se añade una política de apertura comercial mediante el inicio de las negociaciones para los Tratados de Libre Comercio, el impulso a la agroindustria, y la implementación de Programas Sociales para el alivio y la lucha contra la pobreza. Este modelo, que ha resultado poco eficiente para garantizar un crecimiento sostenible y equitativo para todos los sectores sociales, es el que persiste hasta el 2014.

A ello se añade que el deterioro de los recursos naturales y la biodiversidad en los países tropicales se debe a la corrupción gubernamental, la cual facilita el acceso, uso inequitativo y desregulado de

¹¹ Artículos del 58 al 63° de la Constitución Política del Perú.

¹² La Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley 27308, aprobada en el año 2000, tiene por objeto normar, regular y supervisar el uso sostenible y conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre en el país. El Estado fomenta la conciencia nacional sobre el manejo responsable de las cuencas, bosques y fauna silvestre; realiza acciones de prevención y recuperación ambiental. Establece la obligatoriedad de los Planes de Manejo para todas las modalidades de acceso a los recursos forestales y de fauna silvestre.

¹³ 10 de junio de 1997

¹⁴ Iniciativa de Integración Regional de Sudamérica.

los recursos (Terborgh 1999)¹⁵; así como a los impactos institucionales, sociales y ambientales de una mayor injerencia del narcotráfico en la economía formal.

En virtud de lo manifestado, la Amazonía del Perú viene experimentando un ciclo de inversiones públicas y privadas a escala industrial, destinadas al usufructo de sus recursos naturales, con énfasis en los hidrocarburos líquidos y gaseosos, minería, energía hidráulica, expansión de los monocultivos agroindustriales, infraestructura vial y telecomunicaciones, urbanización, pesca y recursos forestales, entre otros. La agresividad del ingreso del capital en la Amazonía y sus impactos sociales, ambientales e institucionales no tiene precedentes, pero podría compararse al proceso histórico del saqueo colonial de los pueblos originarios de América y África por la colonización europea durante los siglos XV, XVI, XVII y XVIII, con nuevas formas modernas de esclavitud, trata, trabajo forzado y explotación sexual de hombres, mujeres y niños.

Durante esta década también se observa un crecimiento sostenido de los conflictos socio-ambientales, que desde el 2006 hasta el 2014 se mantienen en un rango medio de 160 – 180 conflictos socioambientales activos por mes a nivel nacional, llegando a alcanzar hasta 235 conflictos activos en el mes de Julio del 2009 (Defensoría del Pueblo 2014). Esta conflictividad se explica en parte por la sobreposición de derechos de concesiones de actividades extractivas (minerías y de hidrocarburos), sobre las áreas naturales protegidas, sobre las reservas indígenas para la protección de pueblos indígenas aislados, otros derechos de propiedad no saneados legalmente, como: las tierras indígenas, tierras de comunidades nativas y campesinas, otros derechos de recursos renovables otorgados por el Estado (concesiones forestales, concesiones de ecoturismo o de conservación). Estas políticas son expresadas mediante discursos confrontacionales, como el Discurso del Perro del Hortelano del Presidente García Pérez (2008), que conllevó a un enfrentamiento entre el Estado y los Pueblos Indígenas, con el resultado de 33 personas muertas entre indígenas y policías (Conflicto de Bagua, 2009).

Sobre el caso peruano, el Marco de Evaluación sobre Gobernanza de la Tierra (LGAF) del Banco Mundial 2013¹⁶ señala: “(...) las regulaciones son establecidas por sectores de manera aislada sin que existan mecanismos para armonizar los distintos intereses sectoriales. Cuando en un mismo espacio geográfico coinciden distintos intereses y aplican distintas regulaciones, lo que suele suceder es que una agenda sectorial se impone sobre las demás (...) Además se señalo que esta variabilidad en la aplicación de las restricciones regulatorias se ha agudizado con la transferencia de funciones a los gobiernos regionales.” (Endo, 2013, p20).

Dentro de las Reformas institucionales más importantes de esta década se destaca el proceso de Descentralización y Modernización del Estado¹⁷. En cuanto a la gestión de los recursos naturales se aprueban las siguientes disposiciones: Ley de Protección al acceso a la Diversidad Biológica Peruana y los Conocimientos de los Pueblos Indígenas (Ley N° 28216) y el Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (Decreto Supremo N° 087-2004-PCM). En el 2006 se promulga la Ley General del Ambiente (LGA), constituyendo un avance significativo en el camino hacia la construcción de una Política y Sistema Nacional Ambiental en tanto codifica en un instrumento jurídico los principios que rigen la gestión ambiental como la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales. En mayo del 2008, mediante Decreto Legislativo N° 1013 se crea el Ministerio del Ambiente y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental –OEFA, encargado de la fiscalización, supervisión, control y la sanción en materia ambiental. En Mayo del 2009 se aprueba

¹⁵ Terborgh, J. 1999. Requiem for Nature. Island Press. Washington D.C. USA, 234 p.

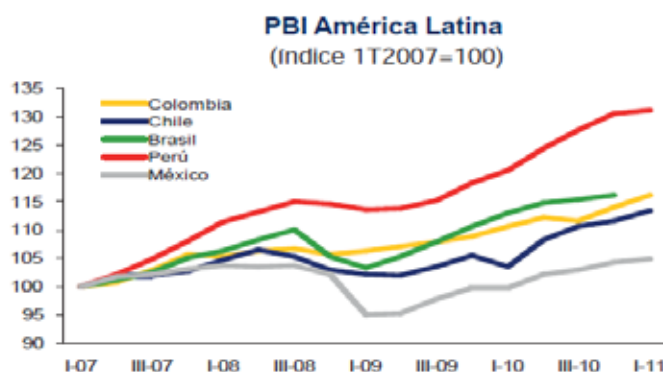
¹⁶ <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2013/04/08/world-bank-group-access-to-land-is-critical-for-the-poor> ; Consultado el 12/04/2014.

¹⁷ Se aprueban las siguientes normas: Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27703), la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (Ley N° 27867) y Municipalidades (Ley N° 27972), Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Ley N° 27658), y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley N° 29158).

la Política Nacional Ambiental (DS N° 012-2009-MINAM), y en el 2013 la Política Forestal y de Fauna Silvestre (DS N° 009-2013-MINAGRI).

2. PROYECCIONES DE LAS POLÍTICAS DE INVERSIÓN: 2012 - 2016

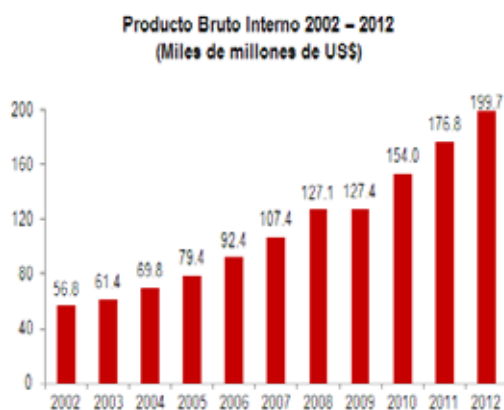
Diversos organismos internacionales resaltan la consolidación de los sistemas democráticos y la estabilidad macroeconómica como los mayores logros de América Latina durante la última década, resultado de una adecuada gestión macroeconómica, la eficiente aplicación de políticas de disciplina fiscal, la aplicación de políticas de promoción de las inversiones y apertura comercial, ratificando el relativo éxito del Programa del Consenso de Washington (1989), (CEPAL 2013). El crecimiento económico de los países en América Latina se ha debido también al incremento de la demanda global de recursos naturales por parte de las economías industrializadas y las economías emergentes, en particular el crecimiento de China, Brasil, y la India; así como el incremento de los precios de los productos primarios exportados, entre ellos los metales, el petróleo y los productos agrícolas.



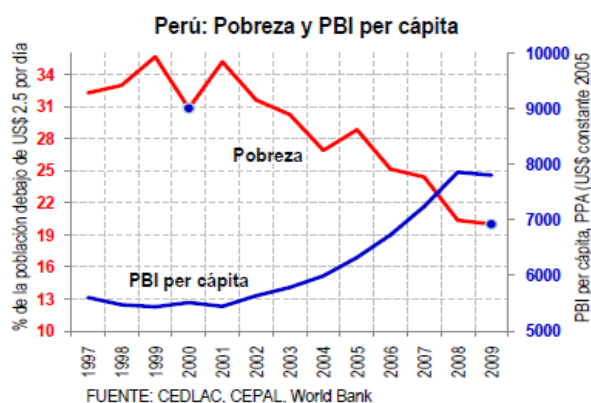
Fuente: FMI, BCRP.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, 2011.
Crecimiento Económico con Inclusión Social.
Memoria Sectorial 2006 – 2011. Lima, Perú. 106 p.

Durante la última década el Perú experimentó un crecimiento económico promedio anual del 6%, pasando de US \$ 56.8 miles de millones de Producto Bruto Interno - PBI en el 2002, a US \$ 199.7 miles de millones en el 2012 (MEF 2013).



Fuente: PROINVERSIÓN, 2012.



Fuente: BID, 2012.

Pese a este promisorio escenario, y aún cuando el Instituto Nacional de Estadísticas – INEI (2012), sostiene que el Índice de Pobreza en el Perú se redujo en 16.6 puntos durante los últimos años, (de 42.4% en el 2007, a 25.8% en el 2012), aún no se han logrado superar limitaciones sustantivas para lograr que dicho desarrollo sea equitativo y sostenible, de manera que no solo se evidencien mejoras en los indicadores macroeconómicos, sino sobre todo se reduzcan las vulneraciones a los ciudadanos y al entorno natural derivadas y justificadas en pro de dicho crecimiento. Entre dichas limitaciones se encuentran:

- Altos niveles de pobreza en las regiones con mayor incidencia de actividades extractivas de alto impacto (minería e hidrocarburos) y mayor recaudación de canon, inequidad en la distribución de los ingresos y beneficios del crecimiento económico
- Insuficiencia en la provisión y acceso de servicios básicos de agua potable, electricidad, saneamiento, salud y educación por parte del Estado a las poblaciones más alejadas y vulnerables
- Debilidad e ineficiencia institucional de la administración pública a nivel nacional y regional para gestionar los recursos públicos y programas sociales
- Altos niveles de conflictividad social en las regiones con mayor incidencia de las actividades económicas extractiva
- Alto impacto social y ambiental de los pasivos generados por las actividades económicas, y en particular por las actividades extractivas e incremento de las obras de infraestructura
- Incremento sustancial de las actividades ilícitas (minería ilegal, tala ilegal, invasión de tierras, incremento de los cultivos ilícitos, narcotráfico, lavado de activos, otros.)
- Incremento de la criminalidad organizada (sicariato, bandas delincuenciales, otros.)

De otro lado, la crisis financiera en Estados Unidos y Europa a partir del 2008, la caída de los precios internacionales de los metales y las materias primas jugaron un rol importante en la desaceleración del crecimiento. Pese a ello, la estabilidad macroeconómica ha permitido mitigar relativamente bien los impactos de la crisis financiera global, manteniendo la solvencia fiscal. El Ministerio de Economía y Finanzas – MEF del Perú sostiene que las proyecciones del crecimiento del PBI en el 2014 será de 5,7%, pese a los recortes en las previsiones de crecimiento mundial para este año (FMI: 3,8% en el 2014 versus 3,1% en el 2013). Limitaciones en la institucionalidad y gobernabilidad del país también inciden en una contracción de las inversiones en el sector minero y de hidrocarburos (MEFR 2013).

En este contexto, la prioridad del MEF para el 2014 radica en destrabar y acelerar la ejecución de inversiones con el objetivo de corto plazo de estimular la economía, evitar un descenso del PBI potencial, aumentar la productividad y competitividad del país, adoptando medidas como: “la reducción de la brecha de infraestructura; la simplificación administrativa para facilitar las inversiones, formalización y desarrollo empresarial; la diversificación de la oferta productiva en base a una estrategia de mayor valor agregado, el fomento de la libre competencia e internacionalización, la mayor profundización financiera, el desarrollo del mercado de capitales; y el adecuado diseño de acciones de sostenibilidad ambiental (Ibídem)”.

Teniendo como metas mantener una tasa de crecimiento anual del 6%, y alcanzar un nivel de inversión privada equivalente al 30% del PBI al 2016, el Estado ha dispuesto las siguientes medidas de aplicación inmediata para acelerar la ejecución de las inversiones:

- Flexibilizar el plazo de la emisión del Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos, las autorizaciones de uso de agua y los derechos de servidumbre (DS N° 054-2013-PCM).

- Declara de necesidad pública la ejecución de 69 proyectos de infraestructura que son de interés nacional y de gran envergadura, aceleran los procedimientos de expropiación de terrenos para dichas obras (Ley N° 30025).
- Dispone la creación de un Equipo Especializado de Seguimiento de la Inversión a fin de institucionalizar el acompañamiento continuo de inversiones en el país (DS N° 104-2013-EF).
- Aprueba disposiciones especiales en materia ambiental, y flexibiliza las exigencias para la aprobación de los estudios de impacto ambiental (DS N° 060-2013-PCM).
- Modifica diversas normas para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial (Ley N° 30056).

Por su parte PROINVERSIÓN¹⁸ ha identificado 32 proyectos por un valor de US \$ 15,8 mil millones, de los cuales 12 proyectos fueron adjudicados entre julio 2011- julio 2013, y 20 proyectos serán adjudicados entre agosto 2013 - diciembre 2014 (US \$ 12,8 mil millones). El MEF ha identificado 31 proyectos para destrabar los procedimientos, por un monto de casi US \$ 22 mil millones, a la vez que aprobó el reglamento de Iniciativas Privadas Cofinanciadas Prioritarias, para lo cual propone crear un fondo para cofinanciar iniciativas privadas que contribuyan al cierre de brechas de infraestructura.

Entre los principales proyectos de inversión se citan:

- Al 2012 la iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana - IIRSA contaba con un portafolio de 544 proyectos de un monto de inversión estimada 130 mil millones de dólares, financiados por el BID y la CAP (Little 2013).
- En el contexto de implementación del Acuerdo entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República Federativa de Brasil para el suministro de electricidad al Perú y la exportación de excedentes al Brasil, suscrito en el 2010, Finer y Jenkins identificaron 151 propuestas de construcción de represas hidroeléctricas en los países andinos, lo que representa un aumento de más de 300% sobre el número de represas existentes (48). La mayoría (81) de estos proyectos están localizados en la cuenca del río Marañón (incluyendo los ríos tributarios de Huallaga, Pastaza y Zamora (Little 2013: 35)¹⁹.

• La expansión del sector de hidrocarburos en la Amazonía está concentrada en los países andinos, donde se encuentran 263 de los 327 (equivalente al 80%) lotes petroleros existentes en la cuenca amazónica (...) Del total de 327 lotes, solamente 25% de ellos se encuentran actualmente en fase de explotación, indicando que el potencial para la expansión de esta actividad es inmenso. Es en el Perú donde se experimenta una rápida expansión de las concesiones petroleras y donde las empresas están apostando que tendrían más éxito. Entre 2004 y 2009 el área de la Amazonía peruana bajo concesiones se triplicó para cubrir 659.937 km², lo que equivale a 84% de la Amazonía peruana (ibídem: 41)²⁰

• En total existen 52,974 zonas mineras en la Amazonía que cubren 1'628,850 km² o 21% de la superficie de la cuenca. De esta cantidad, Brasil alberga aproximadamente el 80% de ellas, y Perú en segundo lugar con 11%²¹ (ibídem: 47).

De otro lado, Dourojeanni et al. (2009) identificaron los siguientes proyectos a ser desarrollados en la Amazonía peruana entre 2009 y 2021:

¹⁸ PROINVERSIÓN es un organismo público encargado de ejecutar la política nacional de promoción la inversión privada; se encuentra adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas. Promueve la incorporación de inversión privada en servicios públicos y obras públicas de infraestructura a través de Asociaciones Público – Privadas, en base a iniciativas públicas y privadas de competencia nacional, así como en apoyo a entidades públicas subnacionales a su solicitud. Asimismo, brinda servicios de información y orientación al inversionista y contribuye a consolidar un ambiente propicio y atractivo para la inversión privada, en concordancia con los planes económicos y la política de integración.

¹⁹ Ídem, p: 35.

²⁰ Ídem, p: 41.

²¹ Ídem, p: 47.

- 52 centrales hidroeléctricas en la cuenca amazónica que producirían 24,500 MW, de las que 26 estarían en la Selva y un número indefinido pero considerable de kilómetros de líneas de transmisión eléctrica.
- 53 lotes petroleros concedidos sobre 35.3 millones ha, (...) otros tipos de cesiones con los que se totalizan 55 millones ha (70% de la Selva) y un número indefinido de kilómetros de oleoductos y gasoductos.
- 24,818 derechos mineros titulados sobre 10.4 millones ha y 7,002 en trámite en la cuenca amazónica.
- 4,486 km de carreteras mejoradas, incluyendo 880 km nuevos y 2,089 km asfaltados.
- 2,000 km de ferrovías, asumiendo que solo se construya algunas de las 7 propuestas.
- 4,213 km de hidrovías.
- 483,581 ha de plantaciones nuevas para biocombustibles.
- (...) Hasta 23.8 mm ha en concesiones de manejo forestal, más otros tipos de concesiones y licencias, sin mencionar la explotación que es absolutamente ilegal (ibídem: 125)".

Diversos estudios coinciden en que los impactos ambientales y sociales de las propuestas serán inconmensurables, modificando drásticamente el paisaje y las condiciones de vida en la Amazonía peruana. Ello conllevaría procesos de deforestación masiva estimadas entre el 60 – 90% de la actual cobertura boscosa, incalculable pérdida de biodiversidad, pérdida de los servicios ambientales de termorregulación y alteraciones del régimen hídrico; un incremento de más del 50% de las emisiones de GEI actualmente existentes, incrementando la temperatura del planeta en un rango de entre 2° – 6° C (Little, P. 2013; Dourojeanni et al., 2009; OECD, 2012; IPCC, 2013).

Entre los impactos sociales, Dourojeanni et al. (2009) citan: migraciones y desplazamiento de poblaciones, dispersión de enfermedades y aumento de su incidencia, invasión de territorios indígenas, áreas protegidas y propiedades privadas, vulnerabilidad alimentaria por la reducción severa del potencial pesquero regional, aumento del trabajo infantil, esclavitud moderna y prostitución, crecimiento desordenado de la población urbana y de los barrios marginales, aumento de la delincuencia, la conflictividad social y la inseguridad ciudadana.

Conclusión:

La nación peruana vive desde dos décadas una nueva ola de confiscación de sus bienes comunes por el sector privado con fin de lucro. Lejos de acabarse, el proceso de depredación de los recursos no para de complicarse y de radicalizarse.

Ojalá que este rápido panorama, que quisimos específicamente peruano pero que va más allá de nuestras fronteras, pueda aportar nuevos elementos para arriesgarse a formular fragmentos de respuestas a problemáticas aún mal aclaradas sobre el futuro de la región amazónica.

En esta batalla del control de los territorios, la esfera sin fines de lucro juega el papel de amortiguador para absorber la onda de choque provocada por esta armada de inversionistas (Merveille, 2010). Las industrias ilícitas no modifican la esencia del juego, cuyo objetivo es de apoderarse de los privilegios de acceso y de uso, pero incita la propagación del exclusivismo que tiende a destruir las posibilidades de formular proyectos comunes.

BIBLIOGRAFÍA

- BCR-Banco Central de Reserva del Perú
1992 Estadísticas Macroeconómicas. En: [http://www.bcrp.gob.pe/estadisticas/cuadros-
anuales-historicos.html](http://www.bcrp.gob.pe/estadisticas/cuadros-
anuales-historicos.html)
- BM-Banco Mundial
2013 Marco de Evaluación sobre Gobernanza de la Tierra (LGAF) del Banco Mundial
En: [http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2013/04/08/world-
bank-group-access-to-land-is-critical-for-the-poor](http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2013/04/08/world-
bank-group-access-to-land-is-critical-for-the-poor) ; Consultado el 12/04/2014.
- CEPAL
2013 Perspectivas Económicas de América Latina 2012. Transformación del Estado para
el Desarrollo. ONU, CEPAL, OCDE, Development Center, 30 pp.
- CRISIS GROUP
2008 La droga en América Latina I: Perdiendo la batalla. Informe sobre América Latina,
N°25, 14 de marzo de 2008.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO
2014 Reportes de Conflictos Sociales. En: [http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-
sociales/home.php](http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-
sociales/home.php)
- DOUROJEANNI, Marc Alberto BARANDIARÁN y Diego DOUROJEANNI
2009 Amazonía peruana en 2021. Explotación de recursos naturales e infraestructura:
¿Qué está pasando? ¿Qué es lo que significa para el futuro? Lima: ProNaturaleza;
SPDA; DAR; ICAA.
- LAURANCE, William F., José L.C. CAMARGOA, Regina C.C. LUIZÃOA, Susan G. LAURANCE,
Stuart L. PIMMD, Emilio M. BRUNAE, Philip C., G. Bruce WILLIAMSONG, Julieta BENÍTEZ-
MALVIDO, Herald L. VASCONCELOS, Kyle S. VAN HOUTAND, Charles E. ZARTMANK,
Sarah A. BOYLEL, Raphael K. DIDHAMM, Ana ANDRADEA, Thomas E. LOVEJOY
2011 “The fate of Amazonian forest fragments: A 32-year investigation”.En: Biological
Conservation, 144 (2011), p. 56–67.
- LITTLE, P.
2013 Megaproyectos en la Amazonía. Un análisis geopolítico y socioambiental con
propuestas de mejor gobierno para la Amazonía. Lima: Red Jurídica Amazónica -
RAMA, Articulación Regional Amazónica – ARA, Derecho, Ambiente y Recursos
Naturales – DAR, 96 pp.
- KELLER, M., J. MELILLO y W. DE MELLO
1997 “Trace Gas Emissions from Ecosystems of the Amazon Basin”. En: Ciencia e
Cultura. Journal of the Brazilian Association for the Advancement of Science, 49
(01), pp. 87-97, febrero.

MEF-Ministerio de Economía y Finanzas

2013 Marco Macroeconómico Multianual 2014 – 2016. Lima, Perú, 45 pp.

MERVEILLE, Nicolas

2010 Logique Procédurale et Dispositifs de Mesure –Ethnographie d’une ONG de conservation et développement au Pérou. Thèse de doctorat, EHESS, LAS.

RUIZ CARO, Ariela

2007 “Las privatizaciones en Perú: un proceso con luces y sombras”. En: Nueva Sociedad, N.º 207, enero-febrero.

ENDO, Victor

2013 Marco de Evaluación de la Gobernanza de la Tierra en el Perú LGAF 2013 – Volumen 1, Documento para la Discusión. Banco Mundial.

OECD

2010 Environmental Outlook to 2050: The Consequences of Inaction. Ginebra: IPCC En: <http://www.oecd.org/environment/indicators-modelling-outlooks/oecdenvironmentaloutlookto2050theconsequencesofinaction.htm>

2013 Climate Change 2013. The Physical Science Basis. Working Group I Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, 1530 pp.

TERBORGH, J.

1999 Requiem for Nature. Washington D.C.: Island Press. Washington D.C., 234 pp.

Principales Proyectos de Inversión por Regiones



Ministerio de Economía y Finanzas, 2014.

SUMILLA

INCIDENCIA DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS EN LA TRANSFORMACIÓN DE LA AMAZONÍA PERUANA EN UN PAISAJE INDUSTRIAL

Durante las últimas décadas la Amazonía peruana viene siendo severamente amenazada por un acelerado incremento de los megaproyectos de infraestructura vial, energética y comunicacional; así como por la expansión de las actividades extractivas de alto impacto (minería formal e ilegal, hidrocarburos, aprovechamiento forestal); la deforestación, acaparamiento y tráfico de tierras para la instalación de proyectos agroindustriales; la invasión de territorios indígenas y áreas naturales protegidas; la expansión demográfica, ocupación y urbanización no planificada; el incremento de los cultivos ilícitos y actividades de narcotráfico, entre otras.

Esta situación se debe a diversos factores externos e internos, entre los cuales destacan: el incremento en la demanda global de recursos naturales y fuentes de energía por parte de los países industrializados y las economías emergentes; las políticas de promoción de las inversiones con mínimos estándares ambientales y sociales; el incremento en los precios de los metales e hidrocarburos a nivel internacional; la consolidación de una economía de mercado basada en las exportaciones primarias; la ineficiencia de la administración pública para promover un desarrollo equitativo y sostenible a nivel regional y local; la especulación financiera y el lavado de activos; así como la interferencia política de grupos empresariales, capitales privados y organismos financieros en las prioridades de gasto público y toma de decisiones respecto a la ocupación económica del territorio amazónico mediante el otorgamiento de derechos de acceso a la tierra, concesiones de explotación de los recursos naturales y licitaciones direccionadas para la implementación de obras de infraestructura.

Estos hechos vienen generando serios pasivos ambientales, sociales y económicos. Si consideramos los impactos acumulativo en el espacio y en el tiempo de cada una de estas iniciativas, y de todas en su conjunto sobre la cuenca Amazónica, se prevé una degradación ambiental y pérdida de ecosistemas naturales primarios de alto valor de conservación y biodiversidad sin precedentes. A ello sería importante añadir las consecuencias en términos de alteración de procesos ecológicos de gran escala, en un escenario de cambio climático. En tal sentido, la última frontera de grandes extensiones de bosques tropicales en el planeta se está transformando aceleradamente en un paisaje de sabana. La implementación de los megaproyectos extractivos y de infraestructura vial y energética durante los próximos 20 años transformará el paisaje amazónico hacia un paisaje industrial del neoliberalismo.

En el presente artículo se analizan las tendencias de las políticas económicas en el Perú durante los últimos 20 años, las cuales vienen impulsando y promoviendo el agresivo ingreso de las inversiones en la Amazonía peruana, y como estas políticas responden en su mayoría a intereses privados. El artículo cuenta dos partes:

- LAS REFORMAS MACROECONÓMICA E INSTITUCIONALES EN EL PERÚ: 1990 - 2000
- CONSOLIDACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO: 2000 - 2010

RÉSUMÉ

INCIDENCE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES DANS LA TRANSFORMATION DE L'AMAZONIE PÉRUVIENNE EN PAYSAGE INDUSTRIEL

Depuis quelques décennies, l'Amazonie péruvienne est entrée dans un processus de rapide transformation suite au développement de mégaprojets d'infrastructure routière et d'énergie et du fait de l'expansion des activités extractives de grands impacts (secteur minier formel et informel, hydrocarbure, approvisionnement en bois). Participent également de cette dynamique : la déforestation illégale, l'accaparement et le trafic de terres pour les installations agroindustrielles tout comme l'invasion des territoires des populations autochtones.

Cette situation est le produit d'un ensemble de facteurs externes et internes au Pérou entre lesquels nous mentionnerons : l'accroissement de la demande globale des ressources non renouvelables et renouvelables ainsi que l'approvisionnement en ressources énergétiques pour les pays industrialisés et les économies émergentes.

Les conséquences sociales, environnementales et économiques sont considérables puisque les études sur les impacts des investissements prévoient une irrémédiable disparition des écosystèmes primaires du bassin amazonien d'ici 2050. En retraçant l'historique des politiques énergétiques et des investissements d'infrastructure au Pérou, nous formulons l'hypothèse d'une prochaine mutation du paysage amazonien péruvien en une nouvelle zone industrielle du néolibéralisme.

Dans cet article, nous décrivons les orientations des politiques économiques des vingt dernières années au Pérou lesquelles ont générées une vague d'investissement du privé à finalité lucrative dans toute l'Amazonie péruvienne. L'article est organisé en 3 parties:

- LES REFORMES MACROECONOMIQUES ET INSTITUTIONNELLES AU PEROU : 1990-2000
- CONSOLIDATION DU MODELE ECONOMIQUE : 2000-2010



ANTONIO
RUIZ
DE MONTOYA
UNIVERSIDAD JESUITA

INSTITUTO
ÉTICA Y
DESARROLLO

Av. Paso de los Andes 970 - Pueblo Libre / Lima 21

Teléfono: (51-1) 719-5990 anexos: 222 y 212

www.uarm.edu.pe

<http://www.uarm.edu.pe/InvestigacionIncidencia/instituto-de-etica-y-desarrollo>

www.icduarm.org