

Junio 2024

Síntesis de propuesta normativa

REFORMA DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA AMBIENTAL EN EL PERÚ

Ante el derrame de hidrocarburos ocurrido en enero del 2022, el Gobierno, luego de una semana, declaró la emergencia ambiental y, después de diez días, aprobó el Plan de Acción Inmediato y de Corto Plazo, para que las autoridades involucradas, en coordinación con las autoridades locales, prioricen la ejecución de actividades para atender la emergencia ambiental.

Sin embargo, esta emergencia ambiental evidenció varias falencias en nuestra normativa ambiental para controlar de forma inmediata, eficaz y eficiente dichas situaciones: la demora de la declaratoria de la emergencia ambiental para su atención prioritaria, la falta de claridad de los roles de las diferentes autoridades involucradas, la ausencia de un fondo que prevea los recursos para la ejecución inmediata de acciones, entre otros.

En este documento, la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) hace un análisis del actual régimen de declaratoria de emergencias ambientales, así como de las propuestas legislativas de modificatoria de la normativa actual y los dictámenes aprobados, con el fin de contar con un régimen normativo actualizado y eficaz para atender una emergencia ambiental.

Contexto

En el 2022, un derrame de petróleo ocurrido en el mar de Ventanilla impactó en varios kilómetros de la costa central del Perú, lo cual afectó a la fauna marina, los ecosistemas y las comunidades que viven en el entorno. Asimismo, en los últimos 25 años, se han registrado 1002 derrames de hidrocarburos que han afectado nuestra Amazonía y otros ecosistemas importantes en nuestro país.

Frente a estos sucesos, el Estado deberá seguir el procedimiento para la declaratoria de emergencias ambientales, regulado en la Ley que regula la Declaratoria de Emergencia Ambiental, Ley 28804, aprobada en 2006, y su reglamento aprobado en el 2008. Sin embargo, el procedimiento actual de declaratoria de emergencia ambiental no permite controlar de forma inmediata, eficaz y eficiente dichas situaciones para evitar un mayor daño ambiental y buscar la rehabilitación de las áreas afectadas.

En ese sentido, resulta clave que el marco normativo garantice respuestas concretas, inmediatas, oportunas y suficientes para atender una emergencia, antes, durante y luego del suceso. Ante esta demanda se formularon los proyectos de ley 7002/2023-PE "Proyecto de Ley que regula la declaratoria de emergencia ambiental", presentado el 6 de febrero de 2024, y el proyecto 4173/2022-CR mediante el cual se propone el "Proyecto de Ley de atención inmediata ante emergencias ambientales", presentado el 6 de febrero de 2023.



El procedimiento actual de Declaratoria de Emergencia Ambiental no permite controlar de forma inmediata, eficaz y eficiente dichas situaciones para evitar un mayor daño ambiental y rehabilitar las áreas afectadas.

Propuestas legislativas

Los proyectos legislativos se enfocan en corregir aquellos puntos susceptibles de mejora en la normativa actual como las autoridades competentes, los instrumentos de planificación, el plazo del procedimiento de la Declaratoria de Emergencia Ambiental, las actividades post Declaratoria de Emergencia Ambiental, el establecimiento de un fondo ambiental, así como mejoras en la transparencia y la participación ciudadana.

Existen seis puntos clave que componen las propuestas legislativas y que son explicados a continuación:

1. Las autoridades competentes

La Ley y Reglamento Declaratoria de Emergencia Ambiental identifican al Ministerio del Ambiente (Minam), Ministerio de Salud (Minsa), el Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci) y los gobiernos regionales y/o locales como autoridades competentes. Asimismo, se indica que los gobiernos regionales y locales, así como los sectores competentes y las instituciones privadas involucradas en su atención, se organizarán en un Grupo de Emergencia Ambiental. Sin embargo, no establece a detalle las competencias del resto de autoridades que deberían articular y coordinar cuando se dé una emergencia ambiental.

El Proyecto de Ley 7002/2023-PE identifica al Minam, Minsa, Indeci y a las entidades con competencias sanitarias, ambientales y/o sobre el uso sostenible de los recursos naturales, y los gobiernos regionales y/o locales. Por su parte, el Proyecto de Ley 4173/2022-CR agrega otras autoridades competentes. Dentro de las cuales, se propone que la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) sea encargada de elaborar el Plan Nacional de Emergencias Ambientales y brindar asistencia técnica. Asimismo, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) estaría encargado de disponer recursos para el fondo de emergencias. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus) sería responsable de garantizar el acceso a la justicia, transparencia y acceso a la información pública. El Ministerio de Defensa (Mindef) sería responsable de brindar asistencia y acompañamiento a los gobiernos regionales y locales para el cumplimiento del Plan Nacional de Emergencias Ambientales y el Plan de Atención Inmediata de Emergencias Ambientales. Y el Ministerio del Interior (Mininter) sería responsable de coordinar, ejecutar y supervisar las estrategias para garantizar el orden interno, orden público y la seguridad ciudadana.



Foto: Sebastián Sarmiento - SPDA

2. Los instrumentos de planificación

Actualmente, se tiene regulado instrumentos de planificación como el Programa de Atención y Vigilancia Epidemiológica Ambiental y Sanitaria (elaborado por el Minsa) y el Plan de Acción Inmediato y de Corto Plazo (elaborado por el Minam), los cuales tienen como objetivo responder a la magnitud de la emergencia.

Es preciso señalar que estos dos instrumentos de planificación son oportunos una vez que suceda la emergencia ambiental, es decir, son para tomar acción; sin embargo, el marco normativo no prevé instrumentos de prevención y de seguimiento que permitan que, de manera anticipada, todas las autoridades con competencias ambientales tengan identificadas las acciones que deben implementar en caso suceda una emergencia ambiental, de acuerdo con los diferentes escenarios.

En este contexto, el Proyecto de Ley 7002/2023-PE propone elaborar un Plan Institucional para la Atención de Emergencias Ambientales, un Plan Integrado de Acción Inmediata y de Corto Plazo, y un Plan de Acción Multisectorial para el manejo ambiental. En el Plan Institucional para la Atención de Emergencias Ambientales se establecerían los lineamientos mínimos de intervención ante emergencias ambientales, a fin de ser aplicados de manera inmediata ante la ocurrencia de una emergencia ambiental. El Plan Integrado de Acción Inmediata y de Corto Plazo consolidaría las acciones que resulten aplicables de los Planes Institucionales para la Atención de Emergencias Ambientales en un caso en particular. Finalmente, el Plan de Acción Multisectorial para el manejo ambiental se elaboraría en caso la afectación ambiental existente requiera una atención multisectorial de mediano y/o largo plazo.

Por su parte, el Proyecto de Ley 4173/2022-CR establece como instrumentos al Plan Nacional de Emergencias Ambientales, el Plan Atención Inmediata de Emergencias Ambientales y los informes de monitoreo y evaluación. El plan nacional tiene por finalidad orientar y facilitar la acción de las autoridades ante la ocurrencia de una emergencia ambiental. El Plan Atención Inmediata de Emergencias Ambientales prioriza las acciones para atención de una emergencia ambiental específica. Y los informes de monitoreo y evaluación tienen por finalidad realizar el seguimiento de la implementación del Plan de Atención Inmediata de Emergencias Ambientales.

En este caso, ambos proyectos proponen regular con mayor precisión los instrumentos de planificación y ejecución que son necesarios para atender una emergencia ambiental.



Foto: Captura "La cara oculta de un derrame"

Se propone regular con mayor precisión los instrumentos de planificación y ejecución para atender una emergencia ambiental.

3. El plazo de la Declaratoria de Emergencia Ambiental

Los plazos para declarar una emergencia ambiental son muy extensos y no responden a la inmediatez con que se debe actuar ante una emergencia ambiental.

- El Minam, luego de conocer de la ocurrencia del posible daño ambiental, tiene cinco (5) días hábiles para convocar al Instituto Nacional de Defensa Civil, el Minsa, el gobierno regional que corresponda u otras entidades que tienen competencia ambiental.
- Luego, el Minam, en coordinación con las entidades antes señaladas, tiene veinte (20) días hábiles para evaluar la procedencia de la Declaratoria de Emergencia Ambiental.

Dicho ello, en un plazo máximo de veinticinco (25) días hábiles, de corresponder, se declarará la Declaratoria de Emergencia Ambiental y recién se pueden implementar las acciones para atender la emergencia ambiental. Este plazo no resulta razonable, pues los impactos ambientales deben ser contenidos en el menor tiempo posible para evitar la dispersión de sus efectos negativos y la generación de un daño mayor.

Al respecto, el Proyecto de Ley 4173/2022-CR propone que la emergencia ambiental sea declarada por el Minam, mediante Decreto Supremo, en un plazo no mayor a veinticuatro (24) horas ocurrida la emergencia ambiental.

4. Las actividades post Declaratoria de Emergencia Ambiental

Actualmente no contamos con un instrumento que responda a las actividades post Declaratoria de Emergencia Ambiental, es decir, cuando el periodo de la declaratoria haya culminado y se necesitan actividades de seguimiento posteriores a la emergencia ambiental.

El Proyecto de Ley 7002/2023-PE propone realizar acciones de seguimiento post Declaratoria de Emergencia Ambiental. En ese sentido, plantea que, al término del periodo de la Declaratoria de Emergencia Ambiental, el Minam, en coordinación con las entidades públicas intervinientes, evalúe si resulta necesario continuar con acciones multisectoriales, a fin de establecer medidas de mediano y largo plazo para atender los efectos residuales del evento que suscitó la Declaratoria de Emergencia Ambiental, en tanto se mantiene la afectación o el riesgo significativo de afectación a los componentes ambientales.



Foto: Diego Pérez - SPDA

5. Fondo ambiental específico para la atención de emergencias ambientales

En la actualidad, no existen fondos de remediación regulados en la normativa para financiar la atención de emergencias ambientales de manera específica. Esto podría originar que la remediación oportuna sea limitada y dilatada en el tiempo, lo que ocasiona un perjuicio en los esfuerzos de contención, limpieza y remediación de los daños ambientales.

El Proyecto de Ley 4173/2022-CR propone la creación del Fondo para la Atención de Emergencias Ambientales, el cual estaría conformado por recursos provenientes del tesoro público, recursos provenientes de la cooperación internacional, recursos provenientes de la sociedad civil y recursos provenientes del agente involucrado en la emergencia ambiental.

6. Transparencia de la información

Uno de los puntos más importantes en el marco de una emergencia ambiental, es el poder transparentar eficazmente la información relacionada a:

- Las posibles causas que generaron la emergencia ambiental para así se puedan implementar las acciones necesarias para contener los impactos ambientales.
- Cada una de las acciones implementadas para la atención de la emergencia ambiental, así como también su nivel de avance.
- Las acciones de seguimiento post Declaratoria de Emergencia Ambiental.

Aquí, es preciso señalar que actualmente, no se regula el acceso, disponibilidad y publicación de la información que es generada en el marco de la Declaratoria de Emergencia Ambiental. Esto amerita, que la información realizada o recolectada por las entidades públicas y privadas sea puesta a disposición del Minam para que éste pueda garantizar que toda la información sea pública, disponible, gratuita, sea publicada en lenguaje sencillo y entregada y/o publicada de manera oportuna.

El Proyecto de Ley 7002/2023-PE establece que el Plan Institucional para la Atención de Emergencias Ambientales puede considerar la participación ciudadana en su elaboración. Por su parte, el Proyecto de Ley 4173/2022-CR es claro en proponer que el Grupo de Emergencia Ambiental estaría integrado también por la ciudadanía afectada por la emergencia ambiental. Asimismo, se propone que el reglamento para el funcionamiento del Grupo de Emergencias Ambientales deberá contemplar la periodicidad y organización de sus reuniones, los mecanismos de transparencia para el diseño, ejecución y seguimiento de los Planes de Acción Inmediata de las emergencias.

Dictámenes aprobados

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, así como la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología han emitido sus respectivos dictámenes respecto a los proyectos de ley, encontrándose pendiente su debate en el pleno, los cuales han recogido varios puntos de modificación.

1. Las autoridades competentes

La Comisión de Descentralización incluye a las siguientes autoridades competentes en el procedimiento de Declaratoria de Emergencia Ambiental: el Minam, el Minsa, el Indeci, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, la PCM, el Mindef (a través del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres - Cenepred) y las entidades con competencias sanitarias, ambientales o sobre el uso sostenible de los recursos naturales, así como del sector asociado a la actividad que haya generado la Declaratoria de Emergencia Ambiental. Por su parte, la Comisión de Ambiente recoge al Minam, Minsa, Indeci, gobiernos regionales y locales, las entidades con competencias sanitarias, ambientales o sobre el uso sostenible de los recursos naturales, así como los sectores ministeriales asociados a la actividad que haya generado o tenga relación con la Declaratoria de Emergencia Ambiental.

Como se ha explicado, el Proyecto de Ley 4173/2022-CR contemplaba la incorporación de diferentes autoridades, como el Minjus, el MEF y el Mininter. Sin embargo, dicha propuesta no fue aceptada en su totalidad por ninguna de las comisiones.

2. Los instrumentos de planificación

Ambos dictámenes han contemplado tres instrumentos de planificación: el Plan Institucional para la Atención de Emergencias Ambientales, el Plan Integrado de Acción Inmediata y de Corto Plazo, y los Informes de monitoreo y evaluación.

Asimismo, ambos dictámenes proponen regular un plan de acción multisectorial para el manejo ambiental en caso la afectación ambiental existente requiera una atención multisectorial de mediano o largo plazo.



Foto: Barbara Fraser - Mongabay

3. El plazo de la Declaratoria de Emergencia Ambiental

El dictamen emitido por la Comisión de Descentralización propone modificaciones necesarias como la reducción del plazo para la Declaratoria de Emergencia Ambiental a 24 horas de haberse conocido la situación que amerite la Declaratoria de Emergencia Ambiental. Por su parte, el dictamen de la Comisión de Ambiente no se ha pronunciado al respecto.

Por otro lado, el dictamen emitido por la Comisión de Ambiente hace mención que, tratándose de emergencias ambientales ocurridas en el territorio de pueblos indígenas, el plazo de la Declaratoria de Emergencia Ambiental es no menor a ciento veinte (120) días hábiles, pudiendo extenderse por el plazo que resulte necesario.

4. Las actividades post Declaratoria de Emergencia Ambiental

En ambos dictámenes se establece que al término del periodo de la Declaratoria de Emergencia Ambiental, el Minam, en coordinación con las entidades públicas intervinientes, evalúa si resulta necesario continuar con acciones multisectoriales, a fin de establecer medidas de mediano y largo plazo para atender los efectos residuales del evento que suscitó la Declaratoria de Emergencia Ambiental, en tanto se mantiene la afectación o el riesgo significativo de afectación a los componentes ambientales involucrados en la Declaratoria de Emergencia Ambiental.

5. Fondo ambiental específico para la atención de emergencias ambientales

Ninguno de los dictámenes se ha pronunciado al respecto.

6. Transparencia de la información

Ambos dictámenes indican que todas las entidades públicas y privadas proporcionan adecuada y oportunamente la información que generen y que posean en el marco de la Declaratoria de Emergencia Ambiental y de la post-Declaratoria de Emergencia Ambiental, conforme a lo establecido en la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ninguno de los dictámenes considera la creación de un Grupo de Emergencia Ambiental constituido también por la ciudadanía afectada por la emergencia ambiental.

Conclusiones

Es necesario contar con un nuevo marco normativo que permita responder efectivamente a las emergencias ambientales en nuestro país, así mejorar la coordinación intergubernamental, a fin de que las emergencias ambientales sean atendidas de manera adecuada y oportuna para controlar el daño al ambiente y a la salud humana.

Los proyectos de ley son una oportunidad para promover la subsanación de vacíos y consolidación de aspectos sustanciales en el proceso de atención de emergencias ambientales a través de una gestión efectiva y garantizar el rol proactivo de las autoridades, considerando las experiencias de casos emblemáticos como los derrames de hidrocarburos ocasionados en el marco de las actividades de la Refinería La Pampilla. Es importante que el nuevo marco normativo a ser aprobado incorpore los siguientes aspectos:

- La obligación de **diseñar un instrumento de gestión a nivel nacional e interinstitucional enfocado en la prevención y predictibilidad** de la ocurrencia de emergencias ambientales, el cual oriente a todos los niveles de gobierno a la implementación de medidas preventivas en el desarrollo de las diferentes actividades económicas.
- **Mecanismos de monitoreo post emergencia ambiental**, con la finalidad de mantener el control sobre la situación, pero también para mantener informada a la ciudadanía de las acciones que se tomaron y las que quedan pendientes.
- **Elaboración de informes de monitoreo y evaluación** como instrumentos que tienen por finalidad realizar el seguimiento del nivel de avance en la implementación de las acciones dispuestas en los instrumentos de planificación.
- **Gestión de la información ambiental recolectada durante la emergencia ambiental** para ser dispuesta en el Sistema Nacional de Información Ambiental.
- **Reducción del plazo para la declaratoria de emergencia ambiental**, puesto que el plazo actual no permite responder con rapidez y eficacia a los sucesos.
- **La inclusión de todas las autoridades y sus roles** desde el marco de sus competencias ante la ocurrencia de una emergencia ambiental.
- El aseguramiento de que **se cuenta con la liquidez de fondos suficientes** para atender una emergencia ambiental.



El nuevo marco normativo debe regular una atención coordinada, adecuada y oportuna de las emergencias ambientales.



Prolongación Arenales 437
San Isidro - Lima, Perú
Tel. +51 1 6124700