

Evolución, Tendencias y Perspectivas de la Gestión Ambiental en el Perú

Manuel Pulgar-Vidal
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Bogotá, 6 y 7 de noviembre de 2003

Cuando se reflexiona sobre la evolución, tendencias y perspectivas de la gestión ambiental en un país, en este caso el Perú, uno empieza, desde una aproximación optimista, reconociendo que en los últimos quince años se han dado avances significativos en el diseño de un marco político ambiental nacional. Este optimismo se ve confirmado en un marco legal ambiental en constante evolución y perfeccionamiento; una institucionalidad ambiental, que con sus debilidades, intenta ser la conductora del proceso hacia una gestión ambiental eficaz; una cada vez mayor participación de distintos actores del sector privado y de la sociedad civil en asuntos propios de la temática ambiental y una lenta pero creciente conciencia pública sobre la importancia de la gestión ambiental.

Cuando uno somete esta aproximación a la *“prueba ácida”* de la sostenibilidad, integrando lo ambiental a las variables de crecimiento económico, equidad y gobernabilidad, el optimismo se convierte en realismo en donde se confirma que lo ambiental no constituye prioridad, ni para el decisor público, ni para el ciudadano; que la legislación dictada no es aplicada con eficacia por sus propias deficiencias o de quien tiene a su cargo verificar su cumplimiento; que la institucionalidad ambiental carece de poder real y capacidades para el cumplimiento de la inmensa tarea que se la ha asignado y que ante tal escenario enfrentar los múltiples problemas ambientales se vuelve aún más complejo.

Intentar buscar los fundamentos de esta situación permite apreciar mejor el inmenso escenario en el cual la gestión ambiental se desarrolla y lleva a plantearnos algunas preguntas fundamentales que nos permitirán enfrentar con decisión el futuro. Quiero plantear de inicio algunas de estas preguntas, probablemente de las más simples a las

más complejas, en un humilde intento de entender y enfrentar la situación actual y con ello responder al objetivo de esta reunión: *el contribuir a aclarar cuáles son las oportunidades y retos de la gestión ambiental en los países de la región, en una coyuntura internacional en el cual el tema parece haber perdido prioridad en la agenda pública.*

- ¿Hemos sido capaces de integrar los elementos propios de una política ambiental con un marco normativo coherente; respaldado por una institucionalidad sólida y capaz de verificar su cumplimiento; con una ciudadanía activa por su participación y su rol de fiscalización; con recursos financieros suficientes y procedimientos adecuados?.
- ¿Hemos sido capaces de diseñar y estructurar instituciones ambientales capaces de sostenerse en el tiempo y gravitantes en el proceso de toma de decisiones?
- ¿Tiene la gestión ambiental una meta clara en la sostenibilidad del desarrollo y reconoce las condiciones dentro de las cuales este desarrollo es posible?.
- ¿Es capaz la gestión ambiental de plantear propuestas y no estar respondiendo sólo a conflictos?.
- ¿La gestión ambiental se ha desarrollado de manera tal que reconozca y se integre a un escenario signado por situaciones de pobreza, crisis económica, violencia, demandas crecientes y expectativas en la que se desenvuelve?

1. La gestión ambiental en el Perú.-

El Perú estuvo entre los primeros países de la Región que incorporaron en su texto constitucional el derecho a un ambiente sano. Ello que podría identificarse como el primer intento por construir gestión ambiental en el Perú, no se reflejó sin embargo en acciones concretas orientadas a definir una política ambiental nacional.

Fue recién en 1990 que con la promulgación del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, se marca un hito significativo en el ejercicio de acciones concretas que expresan una gestión ambiental nacional. Antes de ello, como ocurría en gran parte de los países de la Región, la gestión ambiental estuvo dispersa en distintos órganos sectoriales, quienes de manera muy tímida se organizaron y dictaron normas también dispersas.

El Código del Medio Ambiente, considerada norma fundamental por la incorporación de principios, derechos, instrumentos y un primer diseño de un marco institucional ambiental, incorporó los siguientes lineamientos de política ambiental nacional:

1. El equilibrio entre el desarrollo socioeconómico, la conservación y el uso o aprovechamiento sostenible del ambiente y los recursos naturales.
2. El aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
3. El principio de prevención.
4. Garantizar y mejorar la calidad de vida de la población.
5. El principio contaminador-pagador.
6. Derecho a la información y participación ciudadana.
7. Concepción integral del ambiente.
8. La educación ambiental.

Este avance significativo dado con el Código del Medio Ambiente, se vio sin embargo limitado cuando con ocasión de la promulgación de reglas para la promoción de la inversión privada en 1991, se dispuso la sectorialización en el ejercicio de las funciones ambientales, lo que ha llevado que hasta la actualidad sean los distintos sectores, con distintos grados de avance y consolidación, los que se encarguen de la gestión ambiental del sector que regulan.

Esta situación confirmó como en el más alto nivel de decisión política, en un contexto signado por la crisis, se consideró al tema ambiental como obstáculo para la promoción de inversiones y contrapuesto a políticas de libre mercado y de garantías a la propiedad privada.

Por ello, la creación en 1994 del Consejo Nacional del Ambiente - CONAM, como organismo coordinador de la gestión ambiental sectorial, con competencias poco precisas, bajo nivel político y alejado del proceso de toma de decisiones vinculado al desarrollo, no resolvió de manera significativa las limitaciones para una gestión ambiental eficaz. Ello se viene intentando corregir a través de un Proyecto de Ley, actualmente aprobado por el Congreso de la República, pero que ha sido "*observado*" (negada su promulgación) por el Poder Ejecutivo, lo que no hace sino confirmar la debilidad de nuestra institucionalidad ambiental.

No obstante esta reconocida debilidad, el CONAM viene desplegando esfuerzos por diseñar una política ambiental expresa sustentada en los siguientes lineamientos:

- a. El derecho de las personas a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza y su entorno sociocultural.
- b. El desarrollo debe satisfacer las necesidades de las actuales y futuras generaciones.
- c. La protección del ambiente debe ser parte integrante del proceso de desarrollo.
- d. La cooperación entre el Estado y la sociedad civil para la erradicación de la pobreza.
- e. La reducción y/o eliminación de las modalidades de consumo insostenibles.
- f. El criterio o principio precautorio.
- g. La valoración e internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos. El principio contaminador-pagador.

- h. La compatibilización e integración de la Política Nacional Ambiental con las políticas económica y social del país.
- i. Privilegiar mecanismos e instrumentos de prevención y producción limpia.
- j. La participación ciudadana.
- k. La generación, difusión y acceso a información ambiental confiable, veraz y oportuna.
- l. Promoción de la investigación y la educación ambiental.

Sin embargo, la amplitud, modernidad, integralidad e incluso ambición de estos lineamientos de política ambiental no se ven reflejados en la realidad, en la que podemos apreciar un avance todavía inorgánico y débil de la gestión ambiental peruana.

En resumen, una de las principales debilidades de la gestión ambiental peruana radica en las propias limitaciones que afrontan las autoridades ambientales del país para cumplir con sus funciones. Si bien en el Estado se han generado importantes capacidades durante la última década, todavía se percibe una insuficiente canalización de recursos, un excesivo centralismo y baja priorización política de parte de las principales autoridades gubernamentales, lo que ha generado que sigamos arrastrando problemas como la desarticulación del marco institucional del país, conflictos de competencia entre diversas autoridades y la existencia de normas legales confusas, que establecen mandatos y atribuciones “grises”, de difícil implementación o que contraponen la actuación de las distintas agencias gubernamentales. Tenemos un modelo de autoridad ambiental sustentado en unidades ambientales sectoriales y territoriales, cuya actuación debe estar coordinada por el Consejo Nacional del Ambiente, no obstante, todavía es un reto para el país, lograr que la actuación del Estado en materia ambiental se articule coherentemente, al amparo de una política integrada y un sistema nacional de gestión ambiental (SPDA 2003).

Este Sistema nacional de gestión ambiental debiera integrar el marco político y la normatividad necesaria para su efectivización, la institucionalidad capaz de integrar la gestión ambiental sectorial en los distintos niveles de gobierno y el uso eficaz de los instrumentos de gestión ambiental, desarrollándose para ello los planes, programas y proyectos y ejecutándose las actividades necesarias para tal fin. En esta tarea debieran integrar por otro lado acciones que provengan del Estado, el Sector Privado y la Sociedad Civil dentro del marco propuesto por el Sistema.

Sin embargo no se han diseñado, ni implementado los instrumentos de gestión necesarios para hacer que la Política Nacional Ambiental se refleje a cabalidad en la actuación de las autoridades públicas, del sector privado y de la sociedad civil.

Existe tan sólo un primer intento, valioso pero insuficiente, de integrar el tema ambiental en las políticas públicas, a través de la creación de un mecanismo de coordinación intersectorial denominado el Marco Estructural de Gestión Ambiental – MEGA a cargo del propio CONAM.

El MEGA tiene como objetivo garantizar el proceso de coordinación intersectorial entre las entidades y dependencias públicas que poseen competencias ambientales en los diferentes niveles de Gobierno; armonizar sus políticas con la Política Nacional Ambiental; y administrar conflictos, superposiciones o vacíos de competencia, así como fortalecer la capacidad de gestión ambiental en el sector público y la concertación con el sector privado y la sociedad civil.

Para ello las funciones se realizan en cuatro Niveles operativos:

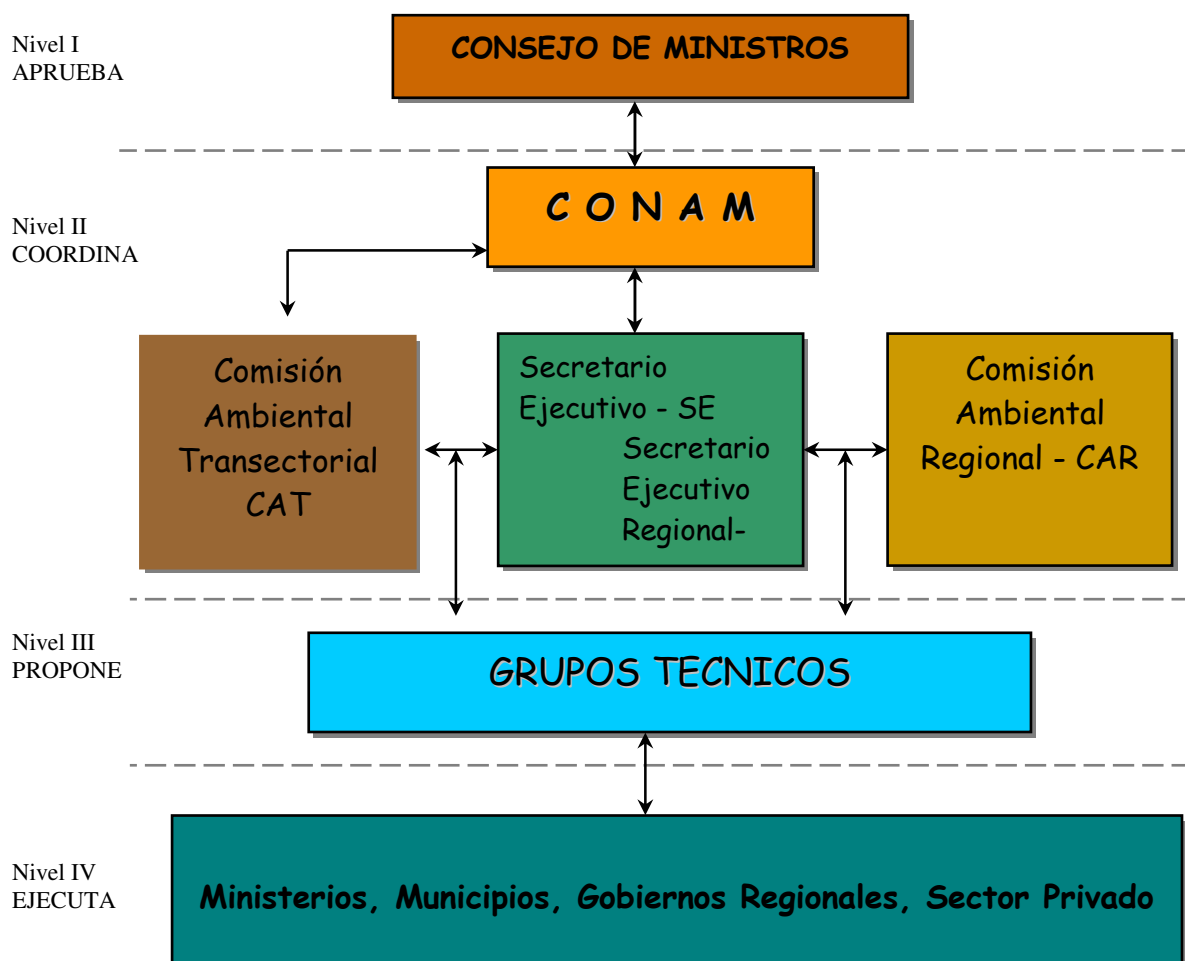
- a. **Nivel I: Presidencia del Consejo de Ministros:** Encargada de definir los principios y objetivos de gestión ambiental y promover la promoción del desarrollo sostenible, integrando la dimensión ambiental en las políticas sociales y económicas.
- b. **Nivel II: CONAM:** Encargado de proponer, coordinar, dirigir y supervisar la Política Nacional Ambiental y el Plan Nacional de Acción Ambiental, así como conducir el proceso de coordinación y de concertación intersectorial.
- c. **Nivel III: Grupos Técnicos:** Orientados a promover acuerdos entre las entidades y dependencias públicas que poseen competencias ambientales en los diferentes niveles de Gobierno así como a generar consensos con el sector privado y la sociedad civil elevando las propuestas a las instancias correspondientes.

El mandato de los Grupos Técnicos puede estar referido a:

- Elaborar propuestas para el funcionamiento, aplicación y evaluación de los Instrumentos de Gestión Ambiental.
- Preparar propuestas específicas para el establecimiento de políticas, planes, programas y actividades intersectoriales.
- Proponer alternativas de solución de conflictos de competencias.
- Proponer alternativas de solución a problemas ambientales que involucren o afecten a más de un Sector de oficio o a petición de alguna de las partes.
- Plantear propuestas para la armonización y simplificación de procedimientos y trámites administrativos racionalización en el cobro de tasas y derechos.
- Proponer la eliminación de facultades sectoriales superpuestas.
- Proponer mecanismos, instrumentos y medidas para la implantación de acuerdos y tratados internacionales.

- Evaluar la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental y la ejecución de políticas ambientales.

d. **Nivel IV: Autoridades:** Encargadas de la ejecución operativa y control de instrumentos, políticas y acciones para la protección ambiental.



Fuente: CONAM

La existencia del MEGA ha facilitado un mecanismo de promoción del diálogo, pero no ha sido eficaz en incorporar los más altos niveles de decisión política.

Todo lo descrito nos obliga a plantearnos e intentar responder algunas preguntas iniciales:

- **¿Qué limita que al interior del Estado se formule una política ambiental expresa, de observancia obligatoria?**
- **¿Es la debilidad de la institucionalidad ambiental consecuencia de su incapacidad por integrarse en los procesos de desarrollo o consecuencia de la poca voluntad de los más altos niveles de decisión política para que participe en dichos procesos?**

Para responder ambas interrogantes quizás sea necesario mencionar que como parte del Acuerdo Nacional suscrito por las más importantes fuerzas políticas en el Perú, se estableció una Política de Estado que se refiere expresamente al desarrollo sostenible y la gestión ambiental, iniciando un extenso texto con el siguiente enunciado: “Nos comprometemos a integrar la política nacional ambiental con las políticas económicas, sociales, culturales y de ordenamiento territorial, para contribuir a superar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible del país”. Luego el texto se refiere a aspectos como el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, el fortalecimiento de la institucionalidad de la gestión ambiental, la participación ciudadana responsable en la toma de decisiones ambientales, la prevención en la gestión ambiental y la producción limpia, entre otros importantes aspectos. Por otro lado, y como se mencionó anteriormente, el CONAM viene elaborando un documento que refleje los fundamentos y principios de la gestión ambiental peruana.

La mayor debilidad es la efectividad de estas políticas y su reflejo en una institucionalidad ambiental alejada del proceso de toma de decisiones, sustentado en las diferencias existentes entre políticas económicas y sociales de corto plazo y una política ambiental diseñada para el mediano y largo plazo.

Si hacemos un análisis de las visiones de sostenibilidad desde distintas perspectivas, podremos coincidir con esta visión.

Desde la perspectiva económica (Francke 2003) el concepto de sostenibilidad macroeconómica se centra en sostenibilidad fiscal que implica el manejo de la deuda y recaudación y sostenibilidad externa, que implica balanza de pagos, situación que limita una visión de largo plazo.

Desde el punto de vista social la sostenibilidad choca contra situaciones de pobreza que priorizan el corto plazo e implica por otro lado resolver cuestiones referidas a inclusión y derechos

Desde el enfoque ambiental la sostenibilidad se enfrenta a una dicotomía de un país con una base de recursos naturales que nos brinda muchas oportunidades pero que por otro lado no ha podido incorporar en sus políticas públicas el debate ambiental y que lleva a que se plantee sólo en situaciones de crisis o conflicto.

Y finalmente, desde el enfoque político (Monge, 2003) el tema de la sostenibilidad y el tema ambiental no da réditos políticos y los tomadores de decisión se interesan más en el desarrollo de obras de infraestructura, la promoción de inversiones y ciertas acciones que se orientan a construir una legitimidad que en muchos casos no existe.

El reto inmediato parece ser una gestión ambiental capaz de elaborar planes y programas que permitan enfrentar esta realidad de corto plazo, como mecanismo para integrarse y construir en conjunto planes y programas de largo plazo.

2. La Gestión Ambiental con una meta de sostenibilidad.-

Parte del problema de la poca integración de lo ambiental con políticas de desarrollo, es que muchas veces se “ambientaliza” el debate sobre lo que constituyen las condiciones para el desarrollo sostenible. Ello origina un enfoque sesgado que aparece alejado de la realidad por no tener en consideración estas condiciones básicas.

A veces parecemos olvidar que el Informe Bruntland estableció, ya hace un buen tiempo, las condiciones dentro de las cuales el desarrollo sostenible es posible:

- Un sistema político democrático que asegure la participación de la población
- Un sistema económico capaz de crear excedentes y conocimientos técnicos sobre una base autónoma y constante
- Un sistema social que evite las tensiones provocadas por un desarrollo equilibrado
- Un sistema de producción que cumpla con el objetivo de preservar el medio ambiente
- Un sistema tecnológico capaz de investigar constantemente nuevas soluciones
- Un sistema internacional que promueva modelos duraderos de comercio y finanzas
- Un sistema administrativo flexible y capaz de corregirse de forma autónoma

Si tomamos sólo algunas de estas condiciones básicas para la sostenibilidad y hacemos un ejercicio de análisis de cómo ellas se han desarrollado en el Perú en la década pasada, encontraremos que en su mayoría o su cumplimiento fue inexistente o muy limitado.

Citemos algunos ejemplos. El sistema político de la última década, además de corrupto promovió poca participación. Por su lado, el sistema económico se diseñó con el objeto de enfrentar la crisis de finales de los 80s, con un esquema de enfrentar en el corto plazo situaciones de inflación, balanza de pagos negativa, creciente endeudamiento, entre muchos otros problemas. En lo social, la tensión por la inclusión y el ejercicio de derechos fue origen de numerosos conflictos. Adicionalmente, el sistema administrativo ha estado poco pensado en escenarios de integración de variables económicas, ambientales y sociales (Pulgar-Vidal, 2001).

Es claro, entonces que la agenda ambiental, por sus propias debilidades, o por la debilidad del escenario en la que se ha venido desarrollando en el Perú, no se ha planteado con metas de sostenibilidad y carece de estrategias para asumir el reto futuro.

Una estrategia de esta naturaleza debe ser sistémica, con elementos tangibles, personal, procesos, instituciones e intangibles, tales como conductas, estilos y habilidades, y ello obliga desde el gobierno a mantener conductas de diálogo y capacidad de entendimiento y no situaciones que partan del conflicto.

Por otro lado se requiere de metas definidas y una visión de país que lamentablemente en el caso peruano no existe. No podemos plantear como meta de una estrategia de desarrollo sostenible el alcanzar el desarrollo sostenible del país porque vamos a seguir dando vueltas sin poder actuar.

Esta visión de país debe reconocer por otro lado las distintas metas que las distintas variables de la sostenibilidad plantean, sean estas las de corto, mediano o largo plazo.

Por otro lado, la inserción de la gestión ambiental en una estrategia de sostenibilidad, debe considerar que las prioridades se reanalizan periódicamente y en este análisis necesitamos sincerar las posiciones y reconocer nuestro potencial como país en el corto plazo y las alternativas para el largo plazo.

Y finalmente la estrategia requiere de un sistema de seguimiento interno, y en ello conceptos y prácticas propias de democracia, seguridad jurídica y estabilidad jurídica requieren ser incorporados

El futuro de la gestión ambiental en el país requiere un entendimiento de este escenario y una activa integración al mismo. Para ello la institucionalidad ambiental debe actuar pro-activamente y no sólo esperando el otorgamiento de nuevos mandatos ya que esto último será consecuencia de su propio accionar.

----- oOo -----