

LOS PRIMEROS INTENTOS DE INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL EN EL PERÚ Y SU PRECARIO DESARROLLO

Millitza FRANCISKOVIC INGUNZA*
Jorge Luis GODENZI ALEGRE**

RESUMEN

El principal desafío que enfrenta el Estado es el de saber cómo diseñar y aplicar sistemas de gestión ambiental institucional capaces de fomentar y conciliar intereses de múltiples actores sociales y económicos para evitar de esa manera conflictos socioambientales. Consideramos que articulando mejor las dinámicas de resistencia, hoy disperso y fragmentado, construyendo espacios de autonomía donde efectivamente se trate al conflicto como una función de arreglos sociales, se podría evitar que las costuras de esa precaria institucionalidad se desgarren aún más.

Si las demandas en cuestión exigen un cambio de la distribución de beneficios y privilegios que existen en una comunidad, la institucionalidad pondría en funcionamiento mecanis-

mos de poder, dirigidos a sofocarla aún antes de que sea expresada o, una vez expresada, se podría intentar suprimirla antes de que gane acceso a una arena relevante de toma de decisiones.

Las encargadas de gestionar esas diferencias y aplacar los enfrentamientos sociales, son las **instituciones** porque en ellas se debería instalar una zona de encuentro más o menos grande o pequeña entre lo público y privado, buscando siempre la satisfacción social y la aprobación ciudadana.

Sin embargo, es evidente que hoy, algunas instituciones se encuentran estranguladas, deslegitimadas o demolidas, y hay inclusive consenso para expulsar de ellas a todas sus autoridades, esa casta indolente y adocenada, al no tener la capacidad de gestión para formular soluciones y demostrar su eficiencia.

* Profesora de Derecho Ambiental y Derecho Minero en la Facultad de Derecho USMP. Responsable del Centro de Investigación en Derecho Ambiental (CEDAM)

** Profesor de Sistemas Jurídicos y Políticos Contemporáneos, Instituciones Jurídicas y Políticas Romanas y de Historia General del Derecho. Director del Instituto de Investigación Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Ricardo Palma y actual Presidente del Instituto Vida y Salud (IVS)

ABSTRACT

The main challenge we face is to know how to design and implement corporate environmental management systems able to promote and reconcile multiple interests of social and economic actors to avoid environmen-

tal conflicts that way. We believe that better articulating the dynamics of resistance, now dispersed and fragmented, offering opportunities to autonomy, which effectively treat the conflict as a function of social arrangements, it could prevent the seams of this precarious institutional tearing further.

If the claims in question requires a change in the distribution of benefits and privileges that exist in a community, the institutions put in place mechanisms of power, designed to stifle even before either expressed or, upon agreement, you could try to delete it before it gains access to relevant decision-making arena. The managers' differences and quell social conflicts, are the institutions that they should be installed in an area of more or less large or small meeting, between public and private, always looking for the social satisfaction and approval rating. However, it is clear that today, some institutions are strangled delegitimized or demolished, and there is even consensus to push them to all the authorities, that caste and mediocrity indolent, not having the ability to formulate management solutions and demonstrate their efficiency.

PALABRAS CLAVES

Conflictos sociales – institucionalidad – políticas públicas – cambio climático – gestión ambiental.

Sumilla: 1. Introducción. 2.- Qué entendemos por Institución. 3.- ¿Y qué se entiende por políticas públicas? 4.- Reacción del Perú antes de la Cumbre de Río + 20. 5.- Sobre la Comisión Multisectorial para Fortalecer la Institucionalidad Ambiental. 6.- Primeros intentos de institucionalidad ambiental en el Perú. 7.-Conclusiones. 8.- Bibliografía.

1. *Introducción*

En un informe elaborado por la Defensoría del Pueblo se sostiene que más del se-

tenta por ciento de las luchas sociales vigentes son de carácter **socio ambiental**. Ello en definitiva se debe a la frágil institucionalidad ambiental existente como consecuencia de un equívoco diseño, formulación, implementación y monitoreo de una política ambiental por parte del Estado.

Sin embargo, es evidente que hoy, algunas instituciones se encuentran deslegitimadas y hay inclusive consenso para expulsar de ellas a todas sus autoridades al no tener la capacidad de gestión para formular soluciones y demostrar su eficiencia. Al exhibir lo contrario, se han convertido para la comunidad en afrentas irreparables y en desigualdades que se dispersan en los alborotos callejeros, paros regionales, toma de carreteras, dejando a las víctimas del desatino sin armas para combatirlo.

No debemos de soslayar además el siguiente dato: Se considera que la hidra de la corrupción asoma su faz por causas precisamente del deterioro de las instituciones (variable independiente) o por ser subproducto de instituciones debilitadas (variable dependiente)¹

El principal desafío que enfrentamos es el de saber cómo diseñar y aplicar sistemas de gestión institucional capaces de fomentar y conciliar intereses de múltiples actores sociales y económicos para evitar de esa manera los conflictos.

Lo grave de la situación estriba en que por un lado, se utilizan los buenos sentimientos de mucha gente desasistida de esperanza y, por otro, se tergiversan los defectos que objetivamente pesan sobre nuestras instituciones hasta convertirlos en sistémicos, deslegitimando así la raíz misma de su vigencia.

Articulando mejor esas dinámicas de resistencia, hoy disperso y fragmentado, cons-

¹ Quiroz W. Alfonso: *Historia de la corrupción en el Perú* 2a. ed. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2013, p. 34.

truyendo espacios de autonomía, donde efectivamente se trate al conflicto como una función de arreglos sociales, se podría evitar que las costuras de esa precaria institucionalidad se desgarran aún más.

Si las demandas en cuestión exige un cambio de la distribución de beneficios y privilegios que existen en una comunidad, la institucionalidad pondría en funcionamiento mecanismos de poder, dirigidos a sofocarla aún antes de que sea expresada o, una vez expresada, se podría intentar suprimirla antes de que gane acceso a una arena relevante de toma decisiones.

Las encargadas de gestionar esas diferencias y aplacar los enfrentamientos sociales, son las *instituciones* porque en ellas se debería instalar una zona de encuentro más o menos grande o pequeña, entre lo público y privado, buscando siempre la satisfacción social y la aprobación ciudadana.

Y tal como señaláramos, los conflictos socio ambientales actualmente constituyen más del setenta por ciento de las luchas sociales vigentes y como consecuencia urge realizar radicales cambios para darle vitalidad y confianza a las instituciones. Por ejemplo, otorgándole mayor fortaleza a la fiscalización ambiental, la transparencia y la participación ciudadana en los mecanismos de monitoreo y vigilancia ambiental.

En el presente artículo se presentan elementos contribuyentes para la búsqueda de nuevos modelos institucionales que permitan un enriquecimiento de esta discusión. Se examinarán algunas dicotomías que distorsionan el proceso de análisis y se plantearán conclusiones tentativas sobre este tema que empieza con el planteamiento de las siguientes preguntas.

¿Qué obstáculos han enfrentado los gobiernos *para el diseño, implementación y ejecución de la institucionalidad ambiental?*

Antes de formular las respectivas respuestas es metodológicamente pertinente desarrollar el significado de los siguientes conceptos: institución, institucionalidad e institucionalidad ambiental, luego de lo cual permitirá que desarrollemos lo referente a la gestión ambiental nacional en los recientes años.

2. ¿Qué entendemos por *institución*?

Habitualmente se entiende por institución cualquier organismo o grupo social que, con unos determinados medios, persigue la realización de unos fines o propósitos.

Desde una perspectiva más amplia, las instituciones, muchas veces, revelan las necesidades de la sociedad que impulsa su creación; las va creando y legitimando a la vez porque una vez establecidas influyen poderosísimamente, no sólo en la administración estatal, sino en los sentimientos íntimos, en las ideas y costumbres individuales, ya que es sabido que hay una acción y una reacción constante entre el individuo con las instituciones. De tal manera que todo hecho social tiende a modelar a semejanza suya a las instituciones que se traducen en hechos institucionales. De allí el reconocimiento atinado de Ruso Delgado cuando asevera que las instituciones, como conjunto de ideas activas y voluntades humanas que actuando sobre un espacio determinado, traducen los hechos sociales más importantes y permanentes.

En todas las instituciones establecidas existen elementos culturales y determinismos históricos que manifiestan o bien tendencias favorables al crecimiento y la democracia o bien patrones contrarios a estos²

2 Putnam, Robert Leonardi y Raffaella Y. Nanetti. *Making Democracy Work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, N.J., Princeton University Press, 1993, pp. 131-135.

3. ¿Y qué se entiende por políticas públicas?

Las políticas públicas son proyectos y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración pública a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad (Graglia, 2004a:19-20). Consecuentemente, la satisfacción social y la aprobación ciudadana son sus fines (Aguilar Villanueva, 2011:53-55).

Asimismo las políticas son públicas por dos razones igualmente importantes, a saber: 1) porque su responsable principal es un Estado, a través de un gobierno y una administración pública (enfoque descriptivo) y 2) porque su primera destinataria debe ser una sociedad por medio de sus sectores integrantes (enfoque prescriptivo) (Graglia, 2007a:20-35).

En consecuencia, las políticas públicas son herramientas del Estado al servicio de la sociedad. Esa definición entraña dos nociones que la explican y la justifican desde el punto de vista teórico, a saber: 1) un Estado como responsable principal (Jarquín y Echebarría, 2006:1-16) y 2) una sociedad como primera destinataria (Turkson, 2011:15-36).

Desde una noción simplemente descriptiva, se dice que las políticas públicas son proyectos y actividades estatales. Pero desde una noción más prescriptiva se agrega que deben buscar la satisfacción social y la aprobación ciudadana. La noción simplemente descriptiva define las políticas públicas “desde el sujeto”, es decir, desde el Estado, su gobierno y su administración pública. En cambio, la noción más prescriptiva las define “hacia el objeto”, o sea, hacia la sociedad y sus sectores integrantes. De esa manera, prescriptivamente, puede haber proyectos gubernamentales y también actividades administrativas pero sin políticas públicas.

Si se adopta una noción simplemente descriptiva, cualquier proyecto o actividad es-

tatal que privatice o estatice un servicio público, por ejemplo, sería una “política pública”. Pero si se adopta una noción más prescriptiva, la estatización o la privatización serían políticas públicas, solamente, si fuesen capaces de subordinar los intereses partidarios de los gobernantes y/o las demandas sectoriales de los empresarios a las necesidades de la comunidad.

En las políticas públicas se pueden distinguir cuatro momentos analíticos – ya que no necesariamente etapas consecutivas– el origen, diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas³

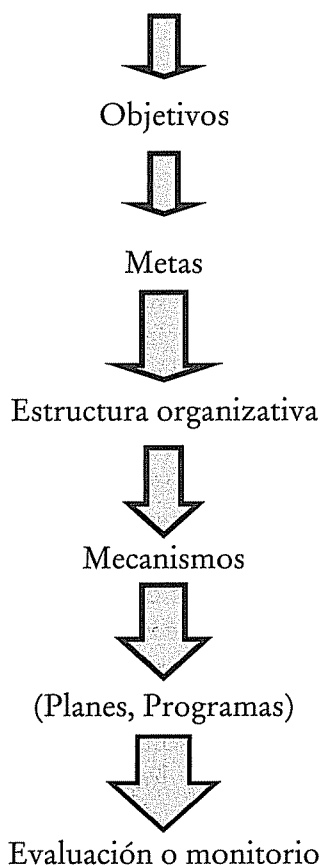
Las políticas públicas según Salazar (Colombia) (1995:30) son “El conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas”. La definición proviene, según otros, del profesor suizo-colombiano André-Noel Roth en su libro “Políticas públicas formulación, implementación y evaluación” (2002: 27) “un conjunto conformado por uno o varios objetivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con el fin de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”

En consecuencia las políticas públicas comprenden las fases de formulación, implementación y evaluación o monitoreo.

Algunas veces una política puede tener efectos en forma inmediata y directa, pero generalmente necesita de un instrumento que actúe por medio de una estructura organizativa y un conjunto de mecanismos operativos, tal como se señala esquemáticamente a continuación:

3 Lahera P. Eugenio: *Introducción a las políticas públicas*. Santiago de Chile. Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 73.

POLÍTICAS PÚBLICAS



Una estructura organizativa que esté a cargo de ejecutar la política y bajo ese término se incluye una o más instituciones. Una política puede ser puesta en práctica mediante una o más instituciones existentes, o una entidad nueva fundada para ese efecto. La vida de un instrumento de política comienza cuando se establecen los dispositivos legales, estructuras organizativas y los mecanismos operativos necesarios para su funcionamiento.

4. *Reacción del Perú antes de la Cumbre de Río + 20*

La siguiente información graficará la reacción tardía del Estado a través del gobierno y confirmará lo señalado en las líneas precedentes. Debido a la avalancha de conflictos socio medio ambientales existentes en el país sumado a la incapacidad y ausencia de un adecuado diseño y consecuente implementación

de una política ambiental nacional y estando ad portas a celebrarse la importantísima Cumbre en Río de Janeiro, luego de 20 años de haberse llevado a cabo la Conferencia de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo y además con el propósito de presentar a la comunidad internacional un plan de acción para reforzar nuestra frágil institucionalidad ambiental, el gobierno instituyó el 4 de julio de 2012 mediante Resolución Suprema No 189-2012-PCM una Comisión Multisectorial encargada de elaborar propuestas normativas y políticas orientadas a mejorar las condiciones ambientales y sociales bajo las cuales se desarrollarían las actividades económicas, especialmente las industrias extractivas.

La Comisión Multisectorial se instaló en la sede de la Presidencia de Consejo de Ministros, con la presencia de los Ministros de Agricultura, Cultura, Energía y Minas, Economía y Finanzas, Salud, Producción, Desarrollo e Inclusión Social, Ambiente y el propio Presidente del Consejo de Ministros.

El objeto de la Comisión Multisectorial estuvo orientado a formular adecuaciones normativas requeridas para el desarrollo de las actividades económicas extractivas con inclusión social, protegiendo la salud de la población, en armonía con el cuidado del ambiente y con una orientación de sostenibilidad, enfocándose las funciones de la Comisión en los temas tales como el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, a través de los sistemas que lo componen: Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA) y Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y de su órgano rector, el Ministerio del Ambiente, todo ello a fin de atender adecuada y eficazmente las necesidades de gestión ambiental que requieren la intervención de distintas entidades sectoriales o de los distintos niveles de gobierno. Otro tema, objeto de tratamiento de esta Comisión, consistió en la actualización de las políticas y regulaciones

ambientales sectoriales con especial énfasis en aquellas que impacten directa e indirectamente en la salud de la población urbana y rural, así como el fortalecimiento de las capacidades fiscalizadoras y sancionadoras de los organismos adscritos, así como la mejora del Sistema Nacional de Información (Ambiental) a fin de integrar la información técnica y ambiental y de los recursos naturales en los sectores sociales y por último abordar el tema referido al fortalecimiento de la conciencia ciudadana a través de una eficaz educación ambiental.

Llama pues poderosísimamente la atención el tener que haber esperado tanto tiempo y que el Gobierno tuvo que encontrarse ad portas de una Cumbre sobre Medio Ambiente y Desarrollo para que en un documento público ponga de manifiesto que en nuestro país las normas y políticas dictadas hasta antes del año 2012, no estaban *necesariamente* orientadas a mejorar las condiciones ambientales y sociales bajo las que se desarrollaban las actividades económicas, especialmente las industrias extractivas. Entonces, la política ambiental nacional expedida en el gobierno anterior fue una mera declaración lírica inejecutable por parte de los actores políticos.

Llama la atención también, que la Comisión constituida se proponga a formular adecuaciones normativas para el desarrollo de las actividades económicas extractivas con inclusión social, protegiendo la salud de la población, en armonía con el cuidado del ambiente y con una orientación de sostenibilidad. Es decir las normas existentes y políticas dictadas hasta antes de la constitución de esta Comisión, no fueron creadas para el desarrollo de las actividades económicas extractivas con inclusión social en armonía con el cuidado del medio ambiente y con una orientación de sostenibilidad. *¿Qué orientación, entonces, tenían las leyes dictadas en el país? ¿Qué lineamientos de acción se fijaron? Se trataban, en todo caso del diseño de políticas públicas que no incorporaban la dimensión ambiental y que sólo consideraba el aspecto económico,*

al margen de un desarrollo con inclusión socio ambiental.

5. *Sobre la comisión multisectorial para fortalecer la institucionalidad ambiental*

Desde nuestra perspectiva la creación de esta Comisión Multisectorial y su respectivo Informe Final (página web del MINAM) sólo ha evidenciado la necesidad del Gobierno de reafirmar y confirmar que nuestra institucionalidad ambiental es débil e ineficaz por la falta de actores que fijen los lineamientos de políticas públicas que integren los aspectos económicos con los aspectos ambientales y sociales. El origen de una buena gestión ambiental no radica en la creación de Instituciones a doquier sino de que su ejecución esté acorde con su diseño y para ello se requiere del conocimiento de la realidad y de esa manera se logrará no solo solucionar los problemas sino prevenir y evitar los conflictos socioambientales.

No obstante las definiciones e indefiniciones de las políticas públicas en esta materia, sin embargo es menester reconocer que esta Comisión apostó a generar los mecanismos necesarios para “restablecer el equilibrio del hombre con su medio y volver a una sana relación economía, naturaleza y comunidad humana”

Una política pública de excelencia correspondería entonces atenerse a ese objetivo político, cuyas actividades de acción y flujos de información serían implementados y desarrollados por el sector público contando con la participación de la comunidad y del sector privado. Una política pública de calidad por consiguiente incluirá orientaciones, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales con la previsión de sus resultados.

En el Informe de la Comisión publicado en Octubre de ese año se sostenía que el Banco

Mundial estimaba que el costo económico de la degradación ambiental en el Perú equivalía al 4% del PBI nacional y que las enfermedades transmitidas por el agua le costaban al país dos mil trescientos millones de soles anuales; y la degradación de suelos, setecientos millones más. Si nuestro crecimiento anual promedio es del 6%, entonces, el costo de la degradación ambiental lo reduce.

Esto es consistente con el informe del Banco Mundial basado en el concepto de ahorro genuino anual y que el impacto negativo de la degradación ambiental, tanto en el desarrollo económico como en la paz social y el bienestar general, ha conducido a un generalizado fortalecimiento de las regulaciones sociales y ambientales de las actividades económicas en todo el mundo. Articular lo ambiental con el desarrollo exige también fortalecer la institucionalidad ambiental, aún joven y frágil, orientándola a convertirse en un actor que lidere eficientemente cómo se debe facilitar el acceso, uso y manejo de los recursos naturales y el ambiente, de manera propositiva con un enfoque de desarrollo sostenible. Por su lado, el objetivo de sostenibilidad debe partir de reconocer que en el Perú han coexistido desde el inicio de la República, dos actividades emblemáticas: la minería y la actividad agropecuaria jugando, ambos sectores roles importantes en la economía nacional, por lo que es necesario conciliar sus desarrollos. Ello se logrará promoviendo que las empresas que invierten en el Perú, nacionales o extranjeras, optimicen el cuidado del ambiente, planteando el reto de articular los proyectos extractivos con proyectos de desarrollo, de tal manera que todos nos sintamos realmente beneficiados.

En este sentido, la política del Estado se orienta a promover el buen uso y manejo de los recursos naturales, como condición estratégica para el desarrollo sostenible con inclusión social, lo que constituye la base de la gobernabilidad democrática garantizándose la paz social.

Para ello, es necesario promover la colaboración intersectorial con los niveles de gobierno. Adicionalmente, el Estado necesita fortalecer e incidir en un sano relacionamiento entre los actores sociales, empresas, comunidades locales y los distintos niveles y sectores estatales, construyendo consensos alrededor de una nueva visión de desarrollo, incorporando en su debida medida la dimensión ambiental.

Las funciones de la Comisión enfocaron los siguientes temas:

El fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, a través de los sistemas que lo componen, Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA) y Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y de su órgano rector: el Ministerio del Ambiente, todo ello con el sano propósito de atender adecuada y efectivamente las necesidades de gestión ambiental que requieren la intervención de distintas entidades sectoriales o de los distintos niveles de gobierno.

Estos pilares son sistémicos y, por lo tanto, deben reflejarse en acciones articuladas entre sí, orientadas todas, al objetivo común del desarrollo sostenible; en tal sentido, el trabajo de la Comisión Multisectorial se centró en el cuarto pilar mencionado en el Informe de la Comisión: el de desarrollo sostenible y el medio ambiente. Por esa razón y en coherencia con el mandato otorgado, se trabajó en cuatro ejes estratégicos, que en conjunto definen la incorporación plena y gradual de la dimensión ambiental en las políticas públicas, tanto en las políticas de Estado como en las políticas nacionales, las que en conjunto definen las prioridades del Gobierno y son además mandatorios a nivel multisectorial.

En la exigencia de actualizar las políticas nacionales ambientales a las prioridades de la gestión gubernamental, es necesario alinear

dichas políticas a las políticas de Estado, enmarcarlas dentro de lo establecido por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y ofrecer un instrumento que permita medir los resultados a mediano y corto plazo, por lo que se han definido “objetivos prioritarios” que expresan el logro que se espera alcanzar por las entidades públicas, concernidas en el quehacer ambiental en el mediano plazo y que establece cursos de acción para el cumplimiento de esta política pública.

Dichos ejes expresan la prioridad nacional ambiental comprometida con asegurar la gestión sostenible de los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad, incorporando adecuadamente los desafíos del cambio climático global y logrando una calidad ambiental adecuada para la salud y el desarrollo integral de las personas.

A su vez, estos ejes organizan la intervención estatal en la gestión ambiental, definiendo objetivos claros y, para garantizar su cumplimiento, se han diseñado para cada uno de ellos, un conjunto de propuestas de políticas, normas y de programas o proyectos que contribuirán de manera concreta y efectiva a dar cumplimiento al objetivo propuesto y a los indicadores que fijen resultados e impactos

Se establecerán a su vez, mecanismos para seguimiento y evaluación de estos indicadores, los productos resultantes y la calidad de ellos. La gestión de la información permitirá contar con reportes periódicos, ejecutivos, que den cuenta de los avances con evidencias concretas.

LOS CUATRO EJES ESTRATÉGICOS SON:

1. Estado Soberano y garante de los derechos (Gobernanza /Gobernabilidad)
2. Mejora en la calidad de vida con ambiente sano.

3. Compatibilizar el aprovechamiento armonioso de los recursos naturales.
4. Recursos Naturales patrimonio natural saludable.

1. EJE ESTRATEGICO-Estado Soberano y garante de los derechos (Gobernanza / Gobernabilidad).

OBJETIVOS:

- Acceso a la justicia y fiscalización ambiental
- El desempeño del Estado en la gestión y regulación ambiental
- Generar información sistémica e integrada en la toma de decisiones.
- Fortalecer la ciudadanía , la comunicación y la educación ambiental

2. EJE: Mejora en la calidad de vida con ambiente sano

OBJETIVO:

- Garantizar un ambiente sano (agua, aire, suelo, residuos)

3. EJE: Compatibilizar el aprovechamiento armonioso de los rn

OBJETIVO:

- Promover las inversiones sostenibles en actividades productivas y extractivas

4. EJE: Recursos Naturales patrimonio natural saludable

OBJETIVO:

- Incorporar la variable climática en estrategias de desarrollo. Conservación y uso sostenible de la diversidad biológica como oportunidad para el desarrollo.

6. *Primeros intentos de institucionalidad ambiental en el Perú*

A pesar de que la historia productiva del Perú está marcada por episodios derivados de la sobre-explotación de los recursos naturales (el caucho, el guano de islas, anchoveta, minerales etc.), las normas legales y las medidas adoptadas para prevenir o controlar estas situaciones no han sido tan eficaces.

Un ejemplo son las disposiciones relativas a la Amazonía Peruana. Desde los primeros años de la República se dictaron disposiciones legales orientadas a promover la colonización de esta vasta extensión de nuestro territorio. El propósito fundamental era el de cultivar la tierra, obligando en muchos casos a los colonos a talar los bosques para poder ser beneficiarios de los incentivos previstos

La Ley de Colonización de Tierras de Montaña de 1898, reafirmaba la voluntad del Estado de promover la colonización en zonas de selva, para lo cual se establecían incentivos a la ocupación y a la transformación de los terrenos adjudicados en áreas de uso agrícola.

En el año 1908 se dictó una norma de gestión forestal, un decreto supremo de 1908 destinado a evitar la "destrucción" de árboles existentes en lugares públicos, disponiendo además el establecimiento de viveros oficiales en Costa y Sierra.

En cierta forma, este fue el primer dispositivo legal concerniente a la reforestación en el Perú. En su considerando decía, que mientras se establezca un régimen forestal en la República, era preciso que se dictaran las disposiciones conducentes a la conservación y propagación de arboledas de las ciudades y el campo. La parte resolutive determinaba la prohibición de su destrucción, responsabilizando a instituciones y funcionarios que la autoricen y obligando a reposiciones en proporción de "2 por 1" de los árboles que derriban, lo cual fue objeto de mucho reclamo

La Ley General de Tierras de Montaña (Ley 1220) de 1909 y su reglamento, que señalaba la conveniencia de "reformular la legislación en materia de tierras de montaña, como medio de promover la colonización y progreso de las zonas orientales y ofrecer en ellas garantías de estabilidad a las industrias agrícolas y en especial a la industria gomera", derogado por el Decreto Ley 20653, 1974. Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de Regiones de Selva y Ceja de Selva.

Las primeras disposiciones vinculadas al tema de la contaminación ambiental se refieren a la actividad minera, como consecuencia de protestas de los pobladores afectados, es así que en el año de 1925, bajo el gobierno presidido por Augusto B. Leguía se expidió una Resolución Suprema obligando a la Cerro de Pasco Corporation a instalar un sistema de "recuperadores" tipo Cottrell con el fin de despejar de los humos las partículas en suspensión nocivas.

A fines de la década de los 40 se aprobaron las primeras disposiciones de carácter general para el control sanitario de las plantas industriales. (Resolución Suprema del 25 de agosto de 1948)

A fines de los 50 e inicios de los 60 se incorporaron disposiciones sobre olores y ruidos molestos y normas relativas a los desagües industriales: (Resolución Suprema N°. 325 del 26 de noviembre de 1957 (ruidos) y Decreto Supremo 25-61 del 23 de agosto de 1961 (olor). Decreto Supremo N°. 28-60.ASP.L promulgado el 29/11/60

En la década de los 70 se dictaron otras normas importantes con disposiciones ambientales como la Ley General de Aguas y el Código Sanitario. Sin embargo, su orientación es de carácter sectorial, sin ningún lineamiento claro de política pública. (Decreto Ley 17752, publicado el 25/07/69, Decreto Ley 17505, publicado el 20/03/69.

En esa misma década se promulgó la Ley General de Minería, y la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Decreto Ley No. 18880 del 8 de junio de 1971 y Decreto Ley No. 21147)

En el año 1974 se creó la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN) con el objetivo de realizar estudios integrales de los recursos naturales del país con fines de desarrollo económico y social, colaborando con el Instituto Nacional de Planificación en la formulación de la política del uso y conservación de tales recursos y estudiar la interdependencia entre el medio natural y el hombre, proponiendo las alternativas que hagan viable su preservación.

En ese año se determinaron los valores límites permisibles para agentes químicos en el ambiente de trabajo (Decreto Ley N°. 20588 del 23 de abril de 1974. Decreto Supremo N°. 00258-75-SA del 22 de setiembre de 1975).

En 1979 se introdujeron por primera vez en el Perú consideraciones ambientales en la Constitución Política, reconociéndose el derecho de habitar en un ambiente saludable, lo que ha sido ratificado por la Constitución de 1993. Art. 2 inciso 22. Art 66 y siguientes.

La década de los 80 se vio marcada por los problemas de la deuda externa y la crisis económica internacional, situación agudizada por la presencia de grupos terroristas y el narcotráfico, este último con una fuerte presencia en la zona de Selva. El cultivo de la coca y su transformación en pasta básica de cocaína, así como su erradicación a través de herbicidas como el tebuthirion –conocido como *spike*– generaron graves impactos ambientales que hasta el día de hoy sus efectos perniciosos se mantienen.

En 1981, se presenta ante la Cámara de Diputados el Proyecto de Ley N°. 505 que propone la creación del Ministerio del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables que tendría como objetivo la lucha

contra la contaminación ambiental, la defensa del medio ambiente, la preservación ecológica de la población peruana y la preservación y control de los recursos naturales renovables.

En el año de 1984, el Proyecto de Ley No. 505 derivó en la expedición de la Ley No. 23996. Esta Ley, si bien no crea el Ministerio del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, declara de necesidad nacional la aprobación del *Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales*.

En ese mismo año se redacta el Primer Anteproyecto del referido *Código*, el que incorpora un título referido a la organización administrativa, con un capítulo referido al Consejo Nacional del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.

Este Consejo se planteó con una composición multisectorial y como el órgano rector y la máxima autoridad encargada de velar por la conservación, control, uso racional y recuperación del ambiente y los recursos naturales.

Fue en el año de 1985 en que se aprueba el Decreto Legislativo N°. 354 que crea el Consejo Nacional de Protección del Medio Ambiente para la Salud CONAPMAS (después INAPMAS).

La aparente regulación del CONAPMAS como una autoridad ambiental restringida al campo de la salud, generó un pronunciamiento de la Comisión Redactora del *Código del Medio Ambiente* que precisó la inconveniencia de sectorializar el tratamiento del problema ambiental.

En el año 1990 mediante Decreto Legislativo N°. 613 se promulga en setiembre de 1990 el *Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales* (CMA).

Es a partir del *Código del Medio Ambiente* (CMA) de 1990 que se tiene una orien-

tación más clara de la importancia del tema ambiental para las actividades productivas en el país y se empiezan a dictar normas en forma más integral, a pesar de la fuerte oposición inicial y de las modificaciones sufridas,

El CMA introdujo importantes principios ambientales y herramientas de gestión ambiental, como por ejemplo el principio de prevención, el principio contaminador-pagador, los lineamientos de política ambiental, la evaluación de impacto ambiental, el ordenamiento ambiental y el sistema de gestión ambiental, entre otros. Este *Código* sufrió muchas modificaciones.

A partir de la promulgación del *Código* se inició un proceso acelerado para establecer una política nacional del ambiente con legislación adecuada, instituciones con funciones ambientales claras, recursos financieros para la gestión ambiental y mecanismos que permitan al ciudadano la participación en la formulación y ejecución de la política.

Este proceso enfrentó una serie de obstáculos y mostró distintos niveles de avance, lo que denota la falta de definición por parte del gobierno en cuanto al tema ambiental, con marchas y contramarchas, vacíos y contradicciones en sus regulaciones y limitaciones sobre todo en cuanto a su aplicación y cumplimiento.

Las principales normas ambientales dictadas a partir del CMA están vinculadas a las actividades productivas. Así, existen normas ambientales para el desarrollo de las actividades mineras, de hidrocarburos, de electricidad, construcción vial, procesamiento pesquero y para la industria manufacturera.

A mediados de 1997, el Congreso de la República promulgó la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales que define el marco legal general para todos los recursos naturales sin perjuicio del desarrollo de legislación específica para cada uno de ellos. Por otra parte, se comenza-

ron a desarrollar algunas iniciativas importantes en el ámbito de mecanismos de participación ciudadana para la gestión ambiental.

La audiencia pública fue un paso previo para la aprobación de los estudios de impacto ambiental en el Sector Energía y Minas. Se formaron comisiones nacionales y/o grupos de trabajo con la participación del sector privado para la discusión de posiciones nacionales relacionadas con los tratados y acuerdos internacionales en materia ambiental.

De otro lado, se garantizó a los ciudadanos el derecho al acceso a la justicia en defensa de su derecho a un ambiente sano y para acceder a la información en materia ambiental.

Estos avances evidenciaban cierto nivel de desarrollo de la política ambiental nacional, que debió acelerarse a partir de iniciativas a cargo del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM)

La participación del sector privado, con mayor énfasis de los inversionistas, fue activa en el diseño de los nuevos instrumentos, con un diálogo fluido, lo que garantizaría la aplicación adecuada y el cumplimiento de los instrumentos de política.

El Decreto Legislativo N°. 757, conocido como la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, se emitió en agosto de 1991. Ahí se destacó el rol de la inversión privada y la libre competencia como motores del desarrollo. El gobierno se impuso la meta de

eliminar todas las trabas y distorsiones legales y administrativas que entorpecen el desarrollo de las actividades económicas y restringen la libre iniciativa privada, restando competitividad a las empresas privadas, lo cual es fundamental para lograr una exitosa inserción en el mercado internacional.

Las decisiones productivas se tomarán de acuerdo con las señales del mercado y no conforme a mandatos gubernamentales.

El CMA fue la primera norma legal peruana, que dispuso la exigencia de presentar un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) para “todo proyecto de obra o actividad, sea de carácter público o privado, que pueda provocar daños no tolerables al ambiente”. (Artículo 8)

El CMA estableció la exigencia de un EIA para proyectos, obras o actividades, tanto públicas, como privadas, que pudieran provocar “daños no tolerables al ambiente”. Sin embargo, no se establecieron parámetros específicos (LMP) para determinar este criterio de tolerabilidad y, en consecuencia, para conocer con precisión, cuando una acción estaba o no sujeta a la obligatoriedad del EIA.

En el CMA se indicaba qué rubro de actividades requerían el EIA, pero además, se daba a la autoridad competente la potestad de exigir el EIA en aquellos proyectos que podrían generar daños no tolerables distintos a los señalados en la lista.

El CMA incorporó en su capítulo XXII las normas que regulaban el Sistema Nacional del Ambiente.

Dicho Sistema estuvo integrado por todas las instituciones estatales dedicadas a la investigación, evaluación, vigilancia y control de los recursos naturales y el medio ambiente, con el objeto de coordinar la ejecución de la política nacional ambiental y garantizar el cumplimiento de las funciones que se asignaban a las dependencias del gobierno con competencias ambientales

El Decreto Legislativo N°. 613 postergó para un Decreto Supremo posterior la creación de un ente coordinador del Sistema; sin embargo creó en la Contraloría General de la República, una repartición especializada en la defensa del medio ambiente y los recursos naturales con la función de velar por el cumplimiento en el territorio nacional de las disposiciones del Código 1991: El ejercicio de las competencias asignadas a la Contraloría

General de la República provocó controversia con el sector productivo privado. Esta situación generó –entre otras circunstancias– que mediante Decreto Legislativo N°. 757 se derogue el capítulo XXII del *Código del Medio Ambiente* y se disponga que las competencias ambientales sean asumidas por los Ministerios del Gobierno Central, quedando fuertemente limitadas en los gobiernos regionales y locales.

El Decreto Legislativo N° 757 de 1991 en su artículo 51 señalaba “- La Autoridad Sectorial Competente comunicará al Consejo Nacional del Ambiente - CONAM, sobre las actividades a desarrollarse en su sector, que por su riesgo ambiental, pudieran exceder los niveles o estándares tolerables de contaminación o deterioro del ambiente, las que obligatoriamente deberán presentar estudios de impacto ambiental previos a su ejecución y, sobre los límites máximos permisibles del impacto ambiental acumulado”.

Asimismo, en ese año el Senado de la República aprueba un Proyecto de Ley que crea el Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), como la entidad rectora y coordinadora de la evaluación, conservación, uso sostenido, control, vigilancia, mejoramiento y recuperación del medio ambiente en el Perú.

En este Proyecto de Ley se asignaba al Presidente del CONAMA rango de Ministro de Estado y su conformación era además multisectorial, con participación del sector privado, a través de las ONGs, el sector productivo y las universidades

El referido Proyecto de Ley debía ser aprobado en la segunda legislatura ordinaria de 1991 (a partir de marzo de 1992) por la Cámara de Diputados, pero debido a la disolución del Congreso de la República en abril de 1992 no se concretó dicha aprobación.

En el año de 1992 se crea el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), en reemplazo de ONERN como un organis-

mo público descentralizado del Ministerio de Agricultura.

En el año de 1994 por Ley N° 26410 Ley del Consejo Nacional del Ambiente se crea el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) como organismo descentralizado, con personería jurídica de derecho público interno, con autonomía funcional, económica, financiera, administrativa y técnica, que depende del Presidente del Consejo de Ministros. Su sede es la ciudad de Lima.

El CONAM fue el organismo rector de la política nacional ambiental. Tuvo por finalidad planificar, promover, coordinar, controlar y velar por el ambiente y el patrimonio natural de la Nación.

La política nacional en materia ambiental que formulase el CONAM, se considerará de cumplimiento obligatorio

Los objetivos del CONAM:

- a) Promover la conservación del ambiente a fin de coadyuvar al desarrollo integral de la persona humana sobre la base de garantizar una adecuada calidad de vida;
- b) Propiciar el equilibrio entre el desarrollo socio-económico el uso sostenible de los recursos naturales y la conservación del ambiente

Artículo 4o.- Son funciones del CONAM establecer criterios para la elaboración de estudios de impacto ambiental

En el año de 1997 se promulga la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental para obras y actividades, que modifica el artículo 51° del Decreto Legislativo N°. 757 en los términos siguientes:

“Artículo 51.- La Autoridad Sectorial Competente comunicará al Consejo Nacional del

Ambiente - CONAM, sobre las actividades a desarrollarse en su sector, que por su riesgo ambiental, pudieran exceder los niveles o estándares tolerables de contaminación o deterioro del ambiente, las que obligatoriamente deberán presentar estudios de impacto ambiental previos a su ejecución y, sobre los límites máximos permisibles del impacto ambiental acumulado

Asimismo, propondrá al Consejo Nacional del Ambiente - CONAM:

- a) *Los requisitos para la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental y Programas de Adecuación del Manejo Ambiental;*
- b) *El trámite para la aprobación de dichos estudios, así como la supervisión correspondiente; y,*
- c) *Las demás normas referentes al Impacto Ambiental.*

Con opinión favorable del CONAM, las actividades y límites máximos permisibles del Impacto Ambiental acumulado, así como las propuestas mencionadas en el párrafo precedente serán aprobados por el Consejo de Ministros, mediante Decreto Supremo. Los Estudios de Impacto Ambiental y Programas de Adecuación del Manejo Ambiental serán realizados por empresas o instituciones que se encuentren debidamente calificadas e inscritas en el registro que para el efecto abrirá la Autoridad Sectorial Competente.”

En el año 2008 se crea el Ministerio del Ambiente el mismo que ejerce la rectoría del Sector Ambiental, promoviendo la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales y la diversidad biológica con participación ciudadana en el marco de la Política Nacional del Ambiente.

Los Organismos Adscritos al Ministerio del Ambiente son: El Instituto Geofísico del Perú que es una institución pública al servicio

del país, adscrito al Ministerio del Ambiente, que genera, utiliza y transfiere conocimientos e información científica y tecnológica en el campo de la geofísica y ciencias afines, forma parte de la comunidad científica internacional y contribuye a la gestión del ambiente geofísico con énfasis en la prevención y mitigación de desastres naturales y de origen antrópico.

El SERNANP cuyo fin es asegurar la conservación de la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas para las áreas naturales protegidas sigan suministrando servicios esenciales, contribuyendo a la erradicación de la pobreza, bienestar humano y desarrollo sostenible del país.

El Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú encargado de conducir las actividades meteorológicas, hidrológicas, agro meteorológicas y ambientales del país; participar en la vigilancia atmosférica mundial y prestar servicios especializados para contribuir al desarrollo sostenible, la seguridad y el bienestar nacional

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental encargado de normar, dirigir y ejercer, como ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental - SINEFA, la evaluación, supervisión y fiscalización del cumplimiento de la normativa ambiental a nivel nacional, regional y local, integrando los esfuerzos del Estado y la Sociedad, de manera coordinada, objetiva, autónoma, ética y transparente, para la protección del ambiente y los recursos naturales contribuyendo al desarrollo sostenible del país.

El Instituto de Investigaciones de la Amazonía peruana cuya función está orientada a construir comprensión sobre la Amazonía y contribuir con soluciones al desarrollo sostenible y a la competitividad de la Amazonía peruana.

Y, por último relieves sostener que fue en la Cumbre de Río + 20 el espacio en que

el Gobierno anunció la modernización y el fortalecimiento del marco ambiental institucional, en especial fortalecer al Ministerio del Ambiente, así como establecer una nueva relación con las actividades extractivas, en especial la minería, las que en el marco dispuesto por el Estado, deberán realizarse con visión ambiental y social, inclusiva y sostenible mejorando ostensiblemente las reglas que aseguren la gobernanza ambiental y social, inclusiva y sostenible.

7. Conclusiones

- Los científicos de la ONU y varias agencias gubernamentales hace más de 40 años acaban de noticiarnos de que los gases de efecto invernadero ya se encuentran en la atmósfera y nos están condenando a un futuro más caliente que indudablemente alterará el clima en las próximas décadas. Esto, junto con la deforestación, incendios cada vez más graves, la subida del nivel del mar, la acidificación de los océanos, las sequías más extremas, las inundaciones y otras prácticas están acelerando esas variaciones climáticas y con ello la extinción de especies y aparición de nuevas enfermedades.

Estados Unidos, el segundo país –atrás de China– son países que más gases de efecto invernadero vienen emitiendo y están dejando su impronta en todo el mundo. Los pronósticos son sombríos especialmente a medida que se acerca la trascendental reunión que va a tener lugar el próximo año en París, donde la cumbre del clima debería sustituir –y mejorar– el protocolo de Kioto se supone que asignando un nuevo reparto internacional de emisiones.

En consecuencia los impactos del cambio climático repercuten directamente en las comunidades en especial en sus áreas vulnerables. Los conflictos asociados a la

situación de pobreza se ven así potenciados por los impactos del cambio climático y el acceso a sus recursos básicos se ven afectados.

Actualmente todos conocemos las causas y riesgos que viene produciendo el calentamiento global; sin embargo, la mayoría no hace nada. Por eso se debe incluir en el diseño de las políticas ambientales el tema de los impactos del cambio climático en los conflictos socio ambientales pudiendo prevenir de esa manera los desastres naturales. Será, pues con un Estado que cuente con instituciones sólidas y confiables. Esperar, como es nuestra experiencia, a que los conflictos estallen para luego buscar una pronta solución o pretender alcanzar alguna negociación entre las partes involucradas, puede conllevar a que cada una de ellas se empodere y mantenga una posición firme y hasta radical ante la divergencia existente y por ende el conflicto se acentúe y arrastre consecuencias fatales, evidenciando la inoperancia por parte de los actores llamados a aplicar las políticas ambientales existentes. De allí que surge como una demanda social y con carácter imperativo, la necesidad de que nuestro País fomente la confiabilidad de nuestras instituciones creadas o por crearse por parte de todos los sectores (empresa, sociedad civil, comunidad) y para ello se debe de comenzar por un adecuado diseño de políticas ambientales con contenido social, seguidas de una implementación y monitoreo a cargo de instituciones existentes o por crearse que la ejecuten adecuadamente y le hagan el seguimiento debido.

- El rol de las Instituciones estará orientado, además a promover un diálogo fluido para la culminación de los objetivos trazados, constituyendo la esencia y en consecuencia el fin último de un Estado de Derecho que aspire a tener institucio-

nes sólidas y fuertes a cargo de actores competentes que apliquen las políticas ambientales entendiendo la sostenibilidad con sus inescindibles tres pilares fundamentales; social, económico y ambiental propiamente dicho.

- Si las demandas en cuestión exigen un cambio de la distribución de beneficios y privilegios que existen en una comunidad, la institucionalidad pondría en funcionamiento mecanismos de poder, dirigidos a sofocarla aún antes de que sea expresada o, una vez expresada, se podría intentar suprimirla antes de que gane acceso a una arena relevante de toma decisiones.
- Las encargadas de gestionar esas diferencias y aplacar los enfrentamientos sociales, son las *instituciones* porque en ellas se debería instalar una zona de encuentro más o menos grande o pequeña entre lo público y privado, buscando siempre la satisfacción social y la aprobación ciudadana.
- Sin embargo, es evidente que hoy, algunas instituciones se encuentran estranguladas, deslegitimadas o demolidas, y hay inclusive consenso para expulsar de ellas a todas sus autoridades, esa casta indolente y adocenada, al no tener la capacidad de gestión para formular soluciones y demostrar su eficiencia.
- Debido a la avalancha de conflictos socio medio ambientales existentes en el país sumado a la incapacidad y ausencia de un adecuado diseño y consecuente implementación de una política ambiental nacional y estando ad portas a celebrarse la importantísima Cumbre en Río de Janeiro, luego de 20 años de haberse llevado a cabo la Conferencia de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo y además con el propósito de presentar a la comunidad internacional un plan de acción

para reforzar nuestra frágil institucionalidad ambiental, el gobierno instituyó el 4 de julio de 2012 mediante Resolución Suprema No 189-2012-PCM una Comisión Multisectorial encargada de elaborar propuestas normativas y políticas orientadas a mejorar las condiciones ambientales y sociales bajo las cuales se desarrollarían las actividades económicas, especialmente las industrias extractivas.

- En este sentido, la política del Estado se orienta a promover el buen uso y manejo de los recursos naturales, como condición estratégica para el desarrollo sostenible con inclusión social, lo que constituye la base de la gobernabilidad democrática garantizándose la paz social.
- Para ello, es necesario promover la colaboración intersectorial con los niveles de gobierno. Adicionalmente, el Estado

necesita fortalecer e incidir en un sano relacionamiento entre los actores sociales, empresas, comunidades locales y los distintos niveles y sectores estatales, construyendo consensos alrededor de una nueva visión de desarrollo, incorporando en su debida medida la dimensión ambiental.

- Cabe señalar que fue en la Cumbre de Río + 20 el espacio en que el Gobierno anunció la modernización y el fortalecimiento del marco ambiental institucional, en especial fortalecer al Ministerio del Ambiente, así como establecer una nueva relación con las actividades extractivas, en especial la minería, las que en el marco dispuesto por el Estado, deberán realizarse con visión ambiental y social, inclusiva y sostenible mejorando ostensiblemente las reglas que aseguren la gobernanza ambiental y social, inclusiva y sostenible.

BIBLIOGRAFÍA

CHARPENTIER Silvia. HIDALGO Jessica
1999 *Las políticas ambientales en el Perú.*
Agenda Perú. Lima.

QUIROZ W., Alfonso
2013 *Historia de la corrupción en el Perú.*
2a. ed. Lima, IEP.

LAHERA P. Eugenio
2002 *Introducción a las políticas públicas.*
Santiago de Chile, Fondo de Cultura
Económica.

PUTNAM, Robert Leonardi y Raffaella Y.
NANETTI
1993 *Making Democracy Work: civic traditions in modern Italy.* Princeton,
N.J. Princeton University Press.