

Cambios y continuidades en la institucionalidad ambiental peruana. A 20 años de la creación del consejo nacional del ambiente

Iván Lanegra Quispe¹

SUMARIO

I. El Consejo Nacional del Ambiente. II. El Ministerio del Ambiente. III. Reflexiones finales.

PALABRAS CLAVE

Conam; Minam; institucionalidad ambiental; política ambiental.

KEY WORDS

Conam; Minam; environmental institutionalism; environmental policy.

RESUMEN

El artículo analiza los cambios y continuidades en la rectoría de la institucionalidad ambiental durante los últimos veinte años, desde la creación del Consejo Nacional del Ambiente, en diciembre de 1994, hasta el actual Ministerio del Ambiente, creado en el año 2008, y actualmente en funcionamiento.

En el Perú, desde la década de los noventa, hemos visto proceso de cambios paulatinos del marco institucional ambiental² En dicho contexto, se han creado —y han desaparecido— distintas entidades públicas responsables de la gestión pública ambiental. El hito más importante de este proceso lo representa —qué duda cabe— la creación del Ministerio del Ambiente, en el año 2008. Sin embargo, dicho hecho —y su posterior evolución— no puede comprenderse sin entender su inmediato antecedente: el Consejo Nacional del Ambiente (Conam), que entró en funcionamiento en 1995. Transcurridos veinte años, ¿qué cambios y continuidades podemos identificar entre estas dos entidades públicas, ambas rectoras de la política ambiental nacional?

Para responder esta pregunta, presentaré el diseño del Conam; luego, identificaré las principales políticas que se diseñaron durante su funcionamiento. Después, pasaré revista a la situación actual de dichas políticas dentro del Minam y las variaciones que pueden identificarse.

¹ Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Egresado de la Maestría en Ciencia Política y profesor de la Especialidad de Ciencia Política y Gobierno de la misma universidad y de la Universidad del Pacífico. Con 20 años de experiencia en el sector público, ha sido Gerente de Gestión Transectorial del Consejo Nacional del Ambiente; Gerente de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente del Gobierno Regional de Junín; Adjunto de la Defensoría del Pueblo para el Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas; y Viceministro de Interculturalidad del Ministerio de Cultura.

² Una breve síntesis de la evolución de la institucional ambiental en el Perú, puede revisarse en Lanegra (2014).

ABSTRACT

This article analyzes the changes and continuities in the rectory of environmental institutionalism over the past twenty years, since the establishment of the National Environment Council, in December 1994, to the current Ministry of Environment, created in 2008, which is nowadays operating.

In Peru, since the decade of the nineties, we have seen a process of gradual changes of the environmental institutional framework. In this context, several public entities responsible for environmental public management have been created—and have disappeared—. The most important milestone in this process is—there is no doubt—the creation of the Ministry of the Environment, in the year 2008. However, that fact—and its future evolution—cannot be understood without understanding its immediate predecessor: the National Environmental Council (Conam), which started working in 1995. After twenty years, ¿what changes and continuities can we identify between these two public entities, both governing national environmental policy?

For answering this question, we will present the Conam design and then we will identify the main policies that were designed during its operation. After that, we will examine the current situation of those policies inside the Minam and the variations that can be identified.

I. El Consejo Nacional del Ambiente

Tras la aprobación a fines de 1990 y la posterior derogación de algunas de sus normas al año siguiente—todas ellas muy relevantes—, mediante diversos Decretos Legislativos, la naciente institucionalidad ambiental peruana quedó sin ninguna estructura de soporte. La Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (Decreto Legislativo 757) incluyó disposiciones bajo el título “Seguridad jurídica en la conservación del medio ambiente”. Esta norma estableció que cada ministerio fuera responsable de regular ambientalmente las actividades de las empresas del sector económico a su cargo.³

Sin embargo, ya en dicho momento, casi todos los países de América Latina poseían alguna entidad del más alto nivel encargada de la gestión ambiental al interior de aparato gubernamental, sean ministerios o secretarías. En esa misma época, se creaba en Chile la Comisión Nacional del Medio Ambiente (Conam).⁴ El Perú, que carecía de un Ministerio, encontró una opción en la propuesta chilena. Debemos recordar que este periodo fue muy importante para la política ambiental a nivel global. En 1992, se celebró la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, y se firmaron los tratados multilaterales en materia de cambio climático y diversidad biológica. Los organismos internacionales de financiamiento consideraban necesario que los países contaran con

³ Artículo 50 del Decreto Legislativo 757: “Las autoridades sectoriales competentes para conocer sobre los asuntos relacionados con la aplicación de las disposiciones del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales son los Ministerios de los sectores correspondientes a las actividades que desarrollan las empresas, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a los Gobiernos Regionales y Locales conforme a lo dispuesto en la Constitución Política. En caso de que la empresa desarrollara dos o más actividades de competencia de distintos sectores, será la autoridad sectorial competente la que corresponda a la actividad de la empresa por la que se generen mayores ingresos brutos anuales”.

⁴ La Conama contaba con un Consejo Directivo de mucho mayor nivel. Este era un organismo colegiado integrado por 13 ministros de Estado, que era presidido por el Ministro Secretario General de la Presidencia. El Conama dejó de operar en el 2010.

una institucionalidad básica. Todo esto tuvo influencia en las decisiones que adoptó el gobierno nacional en dicho momento.

El Consejo Nacional del Ambiente (Conam) fue creado el 22 de diciembre de 1994, mediante la Ley 26410. Fue un organismo público descentralizado con personería jurídica propia y estaba adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Por primera vez, la política ambiental ocupaba un espacio independiente de los ministerios dentro del Estado Peruano.

El Conam tenía por finalidad planificar, promover, coordinar, controlar y velar por el ambiente y el patrimonio natural de la Nación. Era la Autoridad Ambiental Nacional. Su ley de creación declaraba que la política nacional ambiental que formulara el Conam era de cumplimiento obligatorio.

Su diseño planteaba una labor de coordinación intersectorial. Para ello, debía establecer disposiciones de alcance transectorial sobre la gestión del ambiente y sus componentes, sin perjuicio de las funciones específicas que estaban a cargo de las autoridades sectoriales, regionales y locales competentes. En este orden de ideas, el Conam ejercía funciones rectoras, coordinadoras, normativas, de fiscalización y sancionadoras, a fin de corregir vacíos, superposición o deficiencias en el ejercicio de funciones y atribuciones ambientales nacionales, sectoriales, regionales y locales en materia ambiental.

La evolución de las funciones del Conam prosiguió durante los siguientes años, y fueron ampliadas por múltiples normas, siendo la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y la Ley General del Ambiente las principales.

En lo que concierne al Sistema Nacional de Gestión Ambiental, ya en 1997, el Conam creó el denominado “Marco Estructural de Gestión Ambiental” (MEGA), el cual constituye el antecedente inmediato del actual Sistema Nacional de Gestión Ambiental. El MEGA incorporó en su primera versión un esquema basado en la gestión nacional, con un desarrollo menor de los componentes de la gestión descentralizada. Debe recordarse que, para tal fecha, no existía el nivel intermedio de gobierno —el nivel regional—; por lo que en buena medida la experiencia de gestión pública ambiental se limitaba a ciertas municipalidades. Sin embargo, en 1998, con la creación de la primera Comisión Ambiental Regional y el desarrollo de los Planes de Acción Ambiental Regionales y de las Agendas Ambientales Regionales, se dio inicio a la construcción y aplicación de herramientas de gestión pública ambiental regional. Como fruto de este proceso y de la dación, entre el 2002 y el 2003, de las leyes que regularon la descentralización —y la regionalización—, el MEGA incorporó el nivel regional con mucho mayor detalle, considerando experiencias que ya estaban en marcha, como las Comisiones Ambientales Regionales, así como herramientas nuevas, como los Sistemas Regionales y Locales de Gestión Ambiental, mencionados en las citadas leyes de la descentralización.

Con la dación, en el 2004, de la Ley 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA), y su reglamento de inicios de 2005, se marcó el inicio de la aplicación de un sistema de gestión pública ambiental que incorpora tanto el enfoque transectorial —de coordinación entre los sectores del gobierno nacional—, como el descentralizado o territorial.

Desde el punto de vista transectorial, se concibió el proceso de definición y aplicación de las políticas y normas ambientales como uno que no involucraba solo al nivel de

decisión —donde se aprueban las normas o las políticas—, sino que incorporaba un nivel de coordinación (liderado en dicho momento por el Conam). Uno de tipo técnico a cargo de instituciones y personas con los conocimientos e información necesaria para desarrollar políticas y normas eficientes y eficaces, así como un espacio de aplicación que involucraría a un conjunto diverso de actores. En este esquema, el sector privado y la sociedad civil formaban parte activa dentro del proceso, desde el momento de definir las políticas hasta su ejecución. Por el lado territorial, el Sistema Nacional de Gestión Ambiental proponía reproducir el proceso transectorial en cada nivel de gobierno, articulando al mismo tiempo dichos niveles, asegurando la coherencia entre la política nacional ambiental con las de alcance regional y municipal.

Una de las principales concreciones de la función que hemos descrito es la coordinación de la elaboración de las normas de calidad ambiental; en particular, los estándares nacionales de calidad ambiental. Esta cuestión se extendió —particularmente, con la Ley General del Ambiente— hacia la atención de conflictos de competencia —incluso contaba con un órgano responsable de atender eventuales discrepancias entre los sectores— y la definición de marcos generales de fiscalización e incentivos ambientales.

No debemos olvidar el esfuerzo del Conam por producir herramientas como la Agenda Ambiental Nacional —que era, además, presentada públicamente— y la aprobación de múltiples estrategias y políticas en áreas tan diversas como la diversidad biológica, el cambio climático, la educación y ciudadanía ambiental, etc.

Finalmente, con relación al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, también se le dio al Conam, en el 2001, la tarea de ente rector. Esto implicaba conducir una política integrada, compartida por todos los ministerios responsables de evaluar y aprobar los estudios de impacto ambiental. El Conam no estaba a cargo de ningún proceso de evaluación de impacto ambiental. El Conam no vio, durante su existencia, la entrada en vigencia del reglamento del Sistema Nacional de Evaluación Ambiental.

Es importante señalar que el Conam convivió durante su funcionamiento con el Instituto Nacional de los Recursos Naturales (Inrena), organismo público descentralizado adscrito al Ministerio de Agricultura, creado a fines de 1992.⁵ Esta entidad tenía bajo su competencia el manejo del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, la aplicación de la Ley de Aguas y sus reglamentos, y la gestión de los recursos forestales, así como de la flora y fauna silvestre. Desde luego, esto contribuyó a que se produjeran habituales tensiones entre ambas entidades, incluyendo aspectos de política internacional.

Durante su existencia, el diseño del Conam fue objeto de diversas críticas. Podemos resumirlas en tres. En primer lugar, se cuestionó el modelo —en particular en la fiscalización y en la evaluación ambiental—, que encargaba en los sectores la regulación ambiental. Los ministerios, cuyo rol principal es promover las actividades del sector, tienen un fuerte incentivo para regular de un modo en el que no se ponga en riesgo la dinámica de las inversiones. Dado que la promoción es la actividad principal y la regulación ambiental un objetivo secundario dependiente del primero, se generaría un sesgo a favor de la inversión, que se expresaría tanto en la forma como se resuelven conflictos puntuales, como de forma estructural en la debilidad de los instrumentos de política y de los órganos

⁵ Fue creado a través del Decreto Ley 25902, el 27 de noviembre de 1992.

responsables de la regulación ambiental. Desde luego, esta situación no era homogénea. Algunos sectores, como el Ministerio de Energía y Minas, alcanzaron, durante la existencia del Conam, un nivel de desarrollo mayor que otros sectores, como el entonces Ministerio de Industria, el de Pesquería, el de Agricultura, o los ministerios a cargo de la infraestructura (transportes, saneamiento, vivienda y construcción).

Del mismo modo, se cuestionó la efectividad del papel coordinador del Conam. Esto, por la ausencia de funciones fuertes de control de las autoridades ambientales sectoriales que generaran un sistema de pesos y contrapesos efectivo. A esto debemos agregar un problema de gestión. Era evidente que el tema ambiental no constituía una prioridad en la agenda gubernamental y esto se reflejaba —entre otros aspectos— en los escasos recursos asignados a las entidades con competencias ambientales, así como en la lentitud de los procesos por los cuales se generaban las normas ambientales.

II. El Ministerio del Ambiente

Como ocurrió con el Conam, una coyuntura externa volvió a brindar una oportunidad para una reforma ambiental. El 20 de diciembre del 2007, el Presidente de la República anunció la creación del Ministerio del Ambiente, aprovechando la delegación de facultades legislativas concedidas al Ejecutivo para la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial con los Estados Unidos de Norteamérica —conocido como el TLC—. A pesar de que, apenas semanas antes, las autoridades gubernamentales negaban la posibilidad de crear un ministerio ambiental, las necesidades de financiamiento de la segunda etapa del proyecto de explotación del gas de Camisea abrieron un campo de presión que lo convirtió en una opción políticamente viable.

Tras encargar al que luego se convertiría en el primer Ministro del Ambiente, Antonio Brack Egg, la elaboración de un proyecto de ley, el Poder Ejecutivo promulgó el Decreto Legislativo 1013, por el cual se creó el Ministerio del Ambiente (Minam). Esta norma también creó el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Sernanp). El Ministerio del Ambiente absorbió al Conam.

Esta norma —y algunas modificaciones posteriores— establecieron ajustes importantes en la estructura hasta entonces existente. En primer lugar, se estableció que las funciones de fiscalización ambiental —hasta ese momento en cada ministerio— pasarían de manera progresiva al OEFA. Osinergmin, entidad que un año antes de la creación del Minam había recibido las responsabilidades de fiscalización minero-energética del Ministerio de Energía y Minas, debió transferir estas competencias al OEFA. Esta inestabilidad generó varios problemas de gestión posteriormente.

De otro lado, el Inrena también desaparecía. Su intendencia de áreas naturales protegidas pasó a ser el Sernanp, incorporándose al nuevo sector ambiental. De otro lado, las funciones que poseía en materia de recursos hídricos pasaron a la Autoridad Nacional del Agua (ANA), adscrita actualmente al Ministerio de Agricultura y Riego. Por su parte, las competencias forestales pasaron a la Dirección Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura y Riego. Pero, posteriormente, en el año 2010, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre creó el Servicio Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor), que empezó a operar el año 2013.

En lo que concierne al Sistema Nacional de Gestión Ambiental, el Minam reemplazó en la rectoría al Conam. La aprobación directa de las normas de calidad ambiental —en

particular los estándares de calidad ambiental— y el reforzamiento de su papel en la dación de los límites máximos permisibles, reforzaba su autoridad. A esto debe agregarse las tareas que, a través de sus organismos adscritos —el OEFA y el Sernanp—, aumentaba su margen de influencia en la política ambiental. Sin embargo, recientemente, La Ley de Promoción de Inversiones (Ley 30230) ha modificado la regulación ambiental, generando un debilitamiento de estas reformas. Estos cambios en las reglas para dictar las normas de calidad ambiental, la creación de zonas reservadas, las reglas de fiscalización ambiental, la evaluación de impacto ambiental y el ordenamiento territorial, han tenido como principal propósito la promoción de las inversiones. Han limitado, en general, la capacidad del sector ambiental para actuar de forma independiente al momento de tomar decisiones con efectos transectoriales.

Por otro lado, el Decreto Supremo 012-2009-Minam aprobó la Política Nacional del Ambiente. Por primera vez el país cuenta con una política ambiental nacional explícita. Luego, en el 2011, se aprobó el Plan Nacional de Acción Ambiental Perú 2011-2021 (Planaa), el cual establece metas prioritarias en materia ambiental para el año 2021. Finalmente, en el año 2013, se publicó la Agenda Nacional de Acción Ambiental 2013-2014, que precisa las metas de corto plazo. Actualmente, este proceso continúa, estableciéndose instrumentos que guiarán la acción para los siguientes años.

No podemos dejar de resaltar el hecho de que el proceso de descentralización en el nivel regional ha avanzado en términos formales, pero sigue enfrentando muchas dificultades de gestión. En particular, por carencias de recursos y personal, y la debilidad general del Estado en la gestión de muchos territorios, como las zonas alto andinas y la Amazonía.

En lo que concierne al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, inicialmente, no se produjeron cambios mayores. Algunas tareas de seguimiento al funcionamiento del sistema fueron incorporadas. Pero, a fines del 2012 —en el contexto del conflicto por el proyecto Conga—, se dieron las condiciones políticas que llevaron a la dación de la Ley 29968, Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental (Senace). De manera progresiva, la evaluación de impacto ambiental de proyectos que requieran de EIA detallados pasará a Senace, salvo los casos que se determinen por Decreto Supremo con el voto del Consejo de Ministros. Recientemente, se aprobó el cronograma de transferencias hacia el Senace, que empezará el segundo trimestre del presente año y que culminaría en el año 2020.

Más allá de la creación del Sernanp dentro del sector ambiente, las otras tareas claves en materia de recursos naturales —recursos hídricos y forestales— se mantienen en el sector agricultura y riego.

III. Reflexiones finales

¿Los cambios en la institucionalidad ambiental han atendido las cuestiones que eran objeto de crítica durante la existencia del Conam? No hay duda que la creación del Minam, es decir, la aparición de un ministerio, es un hecho muy significativo, considerando la forma como se adoptan decisiones en el Poder Ejecutivo peruano. Brinda acceso a buena parte de los mecanismos formales de elaboración de políticas. Sin embargo, los procesos informales y el peso del Ministerio de Economía y Finanzas en la toma de decisiones gubernamentales no pueden ser dejados de lado, como ha quedado demostrado con las recientes iniciativas orientadas a modificar la institucionalidad ambiental. Existe, además,

un campo importante de trabajo con los niveles descentralizados, en particular con los gobiernos regionales. Pero, en general, lo que observamos es una gran continuidad entre las grandes líneas de acción del Conam y las adoptadas por el Minam. La solución de continuidad se presenta en las reglas sobre la fiscalización ambiental y la evaluación de impacto ambiental, con la creación del OEFA y el Senace, así como con la creación del Sernanp. No obstante, el Senace es aún una reforma parcial —no verá todos los estudios de impacto ambiental— y lenta —se hará en 5 años—, mientras que el tema de los recursos hídricos y forestal, cruciales para la agenda del cambio climático y para darle fuerza a la política ambiental, están fuera de la rectoría directa del Minam.

Una cuestión crítica es la construcción de una relación entre el sector ambiental y los distintos actores de la sociedad peruana (sociedad civil, pueblos indígenas, sector académico, sector privado, autoridades locales, etc.). Los mecanismos de participación, ligados a los instrumentos de gestión ambiental, son continuamente puestos a prueba. Una visión de estos, que no rehúya del carácter político del concepto de ciudadanía ambiental, es necesaria.

En suma, dos décadas de desarrollo institucional —con sus puntos altos y bajos— han revelado una importante continuidad y un desarrollo progresivo. Pero estamos, aún, lejos de un sector ambiental con las capacidades suficientes para garantizar la plena aplicación de la política ambiental, tarea que esperamos forme parte de la discusión con miras al próximo ciclo electoral nacional.

Bibliografía

LANEGRA, Ivan.

2014 “Institucionalidad Ambiental Peruana”. En DAMONTE, Gerardo y Gisselle VILA. *Agenda de investigación en temas socioambientales en el Perú: Una aproximación desde las ciencias sociales*. Lima: CISEPA, pp. 29-46.