

PIERRE FOY VALENCIA (EDITOR)

# DERECHO y AMBIENTE

*Nuevas Aproximaciones  
y estimativas*

## Capítulo 21



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ  
FACULTAD DE DERECHO FONDO EDITORIAL 2001



IDEA - PUCP  
INSTITUTO DE ESTUDIOS AMBIENTALES  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU

Primera edición: abril de 2001

*Derecho y Ambiente. Nuevas aproximaciones y estimativas*

Copyright © 2001 por Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.  
Av. Universitaria, cuadra 18, San Miguel.  
Telefax: 511-460-0872. Teléfonos 511-460-2870, 460-2291, anexos 220 y 356.  
E-mail: feditor@pucp.edu.pe

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal: 1501052001-1168

Derechos Reservados  
ISBN: 9972-42-390-3

Impreso en Perú - Printed in Peru

# Participación ciudadana en la legislación ambiental en el Perú

*Talía L. Vela Vargas\**

## SUMARIO

I. ALCANCES DE CONTENIDO. II. INTRODUCCIÓN. III. MARCO TEÓRICO DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL PERUANA: MODELOS LÓGICOS Y PRESUNCIONES. IV. EL MARCO LEGAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL EN EL PERÚ. 4.1. Participación en la toma de decisiones a nivel administrativo. 4.2. Participación a nivel de procedimientos administrativos. 4.3. Participación a nivel de acciones judiciales. V. A MANERA DE CONCLUSIÓN. FUENTES DOCUMENTALES

## I. ALCANCES DE CONTENIDO

El presente artículo explora los mecanismos de participación ciudadana incluidos en la legislación ambiental peruana. En la introducción se exponen los antecedentes del tema, mientras que en la primera parte los conceptos utilizados para el análisis. La segunda parte se concentra en la descripción y el análisis del marco legal relativo a participación ciudadana en materia ambiental en el Perú. Por último, se expresan las conclusiones del estudio, en base a las herramientas teóricas expuestas.

## II. INTRODUCCIÓN

El tema de la participación ciudadana en la elaboración de las políticas y legislación ambientales fue establecido explícitamente, por primera vez, en el Reporte Brundtland (1987), el mismo que en su capítulo 12, referido a propuestas para el cambio institucional y legal señala que, en lo referente a la toma de decisiones de manera informada, se hace necesario involucrar a la sociedad civil a través de sus instituciones representativas, las que son identificadas principalmente como organizaciones no gubernamentales<sup>1</sup>.

\* Bachiller en Derecho y Abogado, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima. Master in Arts (Development Studies), Institute of Social Studies, La Haya, Países Bajos. Miembro del Ilustre Colegio de Abogados de Lima.

<sup>1</sup> La principal característica que el Reporte Brundtland identifica en las organizaciones no gubernamentales es que representan los intereses de la sociedad civil. Se trata de un concepto extensivo, usado para referir a asociaciones, grupos de interés, organizaciones comunitarias de base (termino utilizado no muy frecuentemente en el lenguaje de Naciones Unidas en esos años), grupos de base, etc.

Durante la última década, la inclusión de mecanismos para la participación pública en la política y legislación ambientales fue creciendo en importancia, debido a la relevancia otorgada a los problemas ambientales a nivel mundial, haciéndose cada vez más evidente la necesidad de contar con la opinión de los ciudadanos en el diseño y elaboración de dichas políticas y legislación, en la medida que las mismas regulan directamente las actividades de los ciudadanos, afectando, por tanto, sus intereses<sup>2</sup>. La participación de los sujetos de la norma en la elaboración de la legislación y políticas ambientales contribuye a su mayor estabilidad en el tiempo, por cuanto aquellas reflejarán el nivel de consenso alcanzado entre gobernantes y gobernados, incluyendo los intereses que representan. Pero, además, es necesario que dicha participación sea dinámica, activa y formalmente reconocida a través de los mecanismos proveídos por la ley, para que así la legislación ambiental se vea fortalecida, al contar con el necesario apoyo político y técnico para su efectivo cumplimiento.

Se parte del reconocimiento de que los diversos intereses de los grupos de la sociedad civil pueden y deben ser conciliados, en vista de este interés mayor y común que es el logro del desarrollo sostenible.

La inclusión e implementación de mecanismos de participación ciudadana en la legislación ambiental peruana es relativamente reciente<sup>3</sup>, no habiendo existido, por lo tanto, oportunidad de evaluar sus resultados en el mediano y largo plazo, a fin de proponer medidas para su fortalecimiento. La tendencia en estos últimos años ha sido la de impulsar la inclusión de tales mecanismos en la normativa, sin reparar en la sistemática de los mismos dentro del cuerpo legislativo vigente<sup>4</sup>.

Este artículo se concentra, en una primera etapa, en el análisis del modelo lógico y presunciones de las estrategias de participación ciudadana incluidas en la actual legislación peruana, para lo cual se utilizan instrumentos de análisis provenientes de las ciencias sociales y políticas. La justificación de dicho análisis es que, en la medida que las normas reflejan determinadas presunciones y, por lo tanto, modelos y esquemas, es necesario explicitar dicha lógica, a fin de entender su rol dentro del proceso de gestión ambiental en el Perú y en relación con el resto del corpus iuris.

<sup>2</sup> Siguiendo a Magarinos de Melo (1997) debemos decir que dichos intereses son principalmente económicos, razón por la cual, los grupos que pudieran verse afectados por la legislación ambiental se oponen a su cumplimiento.

<sup>3</sup> Consideramos como legislación ambiental solo aquella que tiene por objeto explícito la protección del bien jurídico ambiente, no incluyendo la denominada «normativa ambiental casual» conceptualizada por Branes. En este sentido, la norma más antigua es el Decreto Legislativo 613, Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (07 de setiembre de 1990). Debemos expresar, sin embargo, que la base del análisis refiere a lo establecido en la Constitución Política del Estado (en aquella época, aun vigente la de 1978).

<sup>4</sup> Esto puede ser corroborado si se realiza un análisis comparativo de los diversos procedimientos o mecanismos que incluyen la participación ciudadana en materia ambiental, elaboración bastante extensa que excede los objetivos exploratorios de este artículo.



En una segunda etapa, se relacionan dichos antecedentes con el análisis propiamente jurídico de la normativa. Procederemos a realizar el análisis concentrándonos en la normativa constitucional que forma la base del cuerpo normativo peruano, con la norma derivada más importante, v.g. la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, haciendo referencia posteriormente a la norma legal general más importante en materia ambiental, el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Posteriormente, se analizarán algunas normas específicas, tales como la Ley del Consejo Nacional del Ambiente, la Ley Orgánica para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales y la Ley de Creación del Fondo Nacional del Ambiente, entre otras, en la medida que reflejan los diversos mecanismos y niveles de participación ciudadana considerados en la legislación ambiental peruana. Finalmente, arribaremos a las conclusiones acerca del estado de dicha normativa en el Perú.

### **III. MARCO TEÓRICO DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL PERUANA: MODELOS LÓGICOS Y PRESUNCIONES**

Como hemos anotado de manera general, el Perú cuenta con un marco legal que considera mecanismos para la participación ciudadana en materia ambiental, incluyendo el delineamiento y elaboración de políticas y legislación. Dicho marco incluye el derecho a la información y el derecho a la participación. Como consecuencia de ello, se establecen en las normas específicas procedimientos, para hacer factible dicha participación, los mismos que difieren de una norma a otra, pudiendo ser de carácter permanente o transitorios<sup>5</sup>.

A continuación, procederemos a exponer el marco teórico para el análisis del modelo lógico y las presunciones normativas que subyacen la legislación ambiental peruana relativa a participación ciudadana.

En el siguiente cuadro resumimos las principales características de dos modelos opuestos, comúnmente reconocidos en el campo metodológico relativo a estrategias para la participación, las que han sido tomadas de Mikkelsen (1996, basado en Lund 1990) y que aplicamos al campo de la elaboración de políticas y legislación ambientales.

<sup>5</sup> Como mecanismos de carácter permanente podemos incluir a los cuerpos institucionales, v.g. Consejos Directivos, que incluyen la participación de la sociedad civil a través de representantes. Como mecanismos transitorios podemos incluir a aquellos destinados a la participación de la sociedad civil con un objetivo específico, v.g. la elección de representantes para un determinado cuerpo institucional o para expresar su opinión en relación a un determinado tema. Esta clasificación no es estricta, en la medida que los dos tipos de herramientas interactúan entre sí en el proceso de toma de decisiones a nivel público.

## Estrategias para la Participación de la Sociedad Civil

Estrategia	«Eficiencia»	«Empoderamiento»
	Construida desde el Estado, la relación con la sociedad civil es vertical. (Inclusión).	El concepto de desarrollo alternativo <sup>6</sup> es definido por la sociedad civil. (Integración).
<b>Presunciones Normativas</b>	El Estado define las necesidades de la sociedad civil que serán satisfechas.	La sociedad civil define las necesidades que serán satisfechas.
<b>Presunciones Deductivas</b>	La sociedad civil debe ser capacitada desde el Estado, a fin que pueda participar en el proceso de elaboración de políticas.	La sociedad civil organizada se desenvuelve activamente en el proceso de formulación de políticas y tiene la capacidad y los derechos de expresar sus demandas.
<b>Presunciones Teóricas</b>	Los objetivos de las políticas pueden ser alcanzados armoniosamente y los conflictos entre los grupos sociales pueden resolverse, a través de esquemas de democracia local. Por lo tanto, la participación de la sociedad civil es posible.	Comparte la presunción.
	La participación de la sociedad civil tiene un efecto positivo en las políticas públicas.	Las políticas públicas son positivas cuando existe participación de la sociedad civil.
	La participación de la sociedad civil es un medio efectivo para movilizar recursos locales (humanos y materiales) con el fin de implementar políticas.	El empoderamiento de la sociedad civil es necesario para su participación, pues ningún gobierno invertirá recursos para el logro de los objetivos de las políticas públicas, definidas por la sociedad civil, si es que la misma no tiene capacidad de presión sobre el gobierno.

<sup>6</sup> Se define desarrollo alternativo como alternativas a la concepción unívoca de desarrollo como crecimiento económico, caracterizado por: provenir de la sociedad civil, incluir el concepto de género, ser participatorio, descentralizado, reconocer los intereses de los diferentes grupos sociales (empoderamiento), ser democrático y pluralista, etc.

## Estrategias para la Participación de la Sociedad Civil (continuación)

Estrategia	«Eficiencia»	«Empoderamiento»
<b>Presunciones Teóricas</b>	La falta de participación expresa la incapacidad de la sociedad civil para participar, y sus causas pueden ser falta de educación, carencia de fondos y recursos o un bajo nivel de organización.	La falta de participación de la sociedad civil en la formulación de las políticas es una expresión de desacuerdo o resistencia (a nivel interno entre los miembros de la comunidad local, o a nivel externo contra el gobierno central o los gobernantes).
	La falta de participación es una expresión de la inapropiada adaptación de las políticas a las necesidades del grupo objetivo de la sociedad a las que están dirigidas, es decir se concentra en las barreras operacionales para la participación; por lo tanto, se trata de un elemento técnico, educacional, administrativo o financiero que necesita ser corregido.	La falta de participación es una expresión de la existencia de estructuras sociales que excluyen a ciertos grupos de la sociedad civil de dicha participación, se concentra en las barreras estructurales para la participación; por lo tanto, se trata de un conflicto social a ser corregido a través de un compromiso en relación con las políticas que causan conflicto y/o la remoción de las estructuras sociales que no permiten la participación, es decir, reformas políticas.

**Fuente:** Mikkelsen (1996) basado en Lund (1990), traducción de la autora.

Teniendo como antecedente el espíritu de los acuerdos de Río de 1992, el modelo lógico de estrategia participatoria de empoderamiento es el más coincidente con los principios que informan dichos convenios. Así, la Declaración de Río de Janeiro de 1992 señala en su artículo 10 que «el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas (...), así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes».

Basados en el marco teórico descrito líneas arriba procederemos a explorar en los mecanismos de participación ciudadana incluidos en la legislación ambiental peruana.

#### IV. EL MARCO LEGAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL EN EL PERÚ

La legislación ambiental peruana relativa a participación ciudadana tiene base en la Constitución Política de 1993 y la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. La Constitución Política en su artículo 2, inciso 5, señala que los ciudadanos tienen derecho a solicitar sin expresión de causa la información que requieran y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Asimismo, en su artículo 2, numeral 17, señala que los ciudadanos tienen derecho a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. De otro lado, el artículo 31 adiciona que los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante iniciativa legislativa y que es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción, indicando que la ley especifica norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de dicha participación.

El derecho de participación presupone la existencia del derecho a la información, el que asegura a los ciudadanos el conocimiento necesario para un efectivo involucramiento en el proceso de elaboración de políticas y legislación. El derecho a la información de los ciudadanos se opone al deber de informar que tienen las autoridades, el mismo que solo está limitado en los casos expresamente señalados en la Constitución.

De otro lado, la Ley 26300, de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, en su artículo 2, literales b), d) y e) señala que son derechos de participación de los ciudadanos la iniciativa en la formación de las leyes y de los dispositivos municipales y regionales, así como otros mecanismos de participación establecidos por dicha ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales, de acuerdo a lo establecido en las leyes orgánicas respectivas (Artículo 7). Asimismo señala en su artículo 3, literal d) que son derechos de control de los ciudadanos otros mecanismos de control establecidos por dicha ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales, de acuerdo a lo establecido en las leyes orgánicas respectivas (Artículo 7)<sup>7</sup>.

Asimismo, la Ley 26300 establece un procedimiento específico para el caso de las iniciativas legislativas (Artículos 8, 11, 12, 13, 14 y 15), que incluye la presentación del proyecto ante la autoridad electoral competente, con un número determinado de firmas y el procedimiento a ser utilizado en el Congreso para el dictamen y posterior aprobación.

<sup>7</sup> La Ley Orgánica de Municipalidades incluye los denominados mecanismos de participación vecinal que no han sido potenciados por las autoridades a cargo de su aplicación. Con la revisión de la normativa sobre descentralización en el Perú podrían explorarse mecanismos innovadores para promover una mayor integración de los ciudadanos en la toma de decisiones a nivel comunal, como un primer paso para una mayor participación a otros niveles.



Observamos que los mecanismos de participación ciudadana incluidos a nivel general son formales y están sujetos a un estricto procedimiento de carácter constitucional, ante la autoridad electoral. No se trata pues de promover la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, sino de encauzar dicha posibilidad en un solo sentido, con el objetivo que, en cierto modo pueda ser controlada. Esto puede deducirse claramente de los requisitos exigidos para la puesta en marcha del procedimiento de participación y control, especialmente en lo relativo a las iniciativas legislativas que, evidentemente, se enmarcan dentro de lo que en el anterior acápite denominamos estrategia de eficiencia.

El Decreto Legislativo 613, Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales incluye en su articulado (Título Preliminar, Artículo VI) el derecho de toda persona a participar en la definición de la política y en la adopción de las medidas de carácter nacional, regional y local relativas al medio ambiente y a los recursos naturales. Asimismo, establece en el mismo dispositivo que los ciudadanos tienen derecho a ser informados de las medidas o actividades que puedan afectar directa o indirectamente la salud de las personas o de la integridad del ambiente y los recursos naturales.

La normativa ambiental de la referencia recoge los principios y recomendaciones del Reporte Brundtland de 1987, los mismos que posteriormente constituyeron la base de lo establecido en los acuerdos de Río de Janeiro de 1992. En ese sentido, el Código del Medio Ambiente define el derecho de participación, enmarcándolo dentro del concepto de desarrollo sostenible precisado en el Reporte Brundtland<sup>8</sup>. Aquí es importante resaltar las implicancias de dicha inclusión en el posterior desarrollo de la normativa ambiental en el Perú, situación expresada por la sucesiva y variada regulación de procedimientos de participación ciudadana en todos los niveles. Dicha diversidad, si bien positiva desde el punto de vista político, significó, de otro lado, la adopción de conceptos, métodos y estrategias nunca antes aplicados en el país, motivando el inicial rechazo de los sectores productivos y de parte de la burocracia estatal encargada de la implementación.

También debemos mencionar que se han introducido artículos relativos a participación ciudadana en algunos casos específicos, tales como el de la Ley 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, que en su artículo 5 establece que los ciudadanos tienen derecho a ser informados y a participar en la definición y adopción de políticas relacionadas con la conservación y uso sosten-

<sup>8</sup> Debemos tener presente que en la elaboración del Código del Medio Ambiente contribuyeron especialmente las organizaciones no gubernamentales especializadas en derecho ambiental, imbuidas también en el proceso de preparación de la sociedad civil para la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río 1992). Como resultado de ello, dicho Código refleja en la mayor parte de su articulado original los principios y conceptos del desarrollo sostenible. A pesar de su posterior modificación, el espíritu original se mantiene y, en esa medida, es una norma especialmente invocada en la defensa del medio ambiente en el Perú.

nible de los recursos naturales, reconociéndose además el derecho de formular peticiones y promover iniciativas de carácter individual o colectivo ante las autoridades competentes, de conformidad con la ley de la materia.

Consideramos que la formulación del artículo es bastante adecuada, en la medida que incluye los dos derechos que son parte esencial de lo que se denomina participación ciudadana, el derecho a la información y el derecho a la participación, enmarcando los mismos en lo establecido por la Constitución y el Código del Medio Ambiente. Sin embargo, nos encontramos aquí ante una norma especial que prescribe en relación con el tema sin incluir en su articulado procedimientos o criterios que puedan hacer viable esa participación en las normas especiales que se derivaran de ella, v.g.: la Ley Forestal y la Ley de Aguas.

A continuación pasamos a analizar el estado de la cuestión en las diversas etapas que pueden incluir la participación de la ciudadanía para la toma de decisiones, para lo cual tomamos como base para el análisis la clasificación de Machado (1997).

#### **4.1. PARTICIPACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES A NIVEL ADMINISTRATIVO**

Debemos anotar que en el Perú la autoridad ambiental es sectorial, pues cada uno de los sectores del Estado tiene competencias en la materia. Sin embargo, la máxima autoridad a nivel político es una sola, el Consejo Nacional del Ambiente, creado por Ley 26410, en cuyo articulado encontramos la inclusión de mecanismos de participación para el proceso de toma de decisiones a nivel interno.

Así, la Ley 26410 Ley del Consejo Nacional del Ambiente establece en su artículo 4, literal g), que es función del Consejo Nacional del Ambiente fomentar la investigación y la educación ambiental, así como la participación ciudadana, en todos los niveles. Del mismo modo, el artículo 6, en sus literales d) y e) establece que en el Consejo Directivo del Consejo Nacional del Ambiente, máxima autoridad del mismo, se incluirá representantes de la sociedad civil, definidos como representantes de los sectores económicos primarios (productores de materias primas) y secundarios (industria). Asimismo, el artículo 13 de la mencionada ley señala el procedimiento de designación de dichos representantes, el mismo que se efectúa con acuerdo a las normas internas o en base a los acuerdos que dichos gremios o grupos tomen.

La norma establece claramente la inclusión de representantes de la sociedad civil en el Consejo Directivo del CONAM. Sin embargo, la definición de dicha representación es extremadamente restrictiva, excluyéndose la posibilidad de participación de las organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias de base. La equivalencia sociedad civil = sectores productivos no es tal, especialmente si se trata de problemas de interés de la comunidad, tal y como ocurre con los relacionados al ambiente y los recursos naturales. La pregunta entonces es, cual es la definición de participación que lleva consigo la ley de creación del CONAM. Evidentemente, no nos

encontramos aquí frente a una norma que intente incluir las estrategias participatorias de empoderamiento. Se trata puramente de una estrategia de eficiencia, en cuyo caso se encauza nuevamente la opinión de la sociedad civil, excluyendo la posibilidad de expresión de ciertos grupos con intereses, en algunos casos, claramente diferentes o incluso contrapuestos a los de los sectores productivos.

Por su lado, la Ley 26793, Ley de Creación del Fondo Nacional del Ambiente, establece en su artículo 4, la inclusión de representantes de los organismos no gubernamentales, organismos empresariales y de la comunidad universitaria en su Consejo Directivo. La citada norma, en las Disposiciones Finales Tercera y Cuarta, también establece el procedimiento de designación de dichos representantes.

Nos encontramos aquí ante una figura similar, al menos a nivel formal, a la del Consejo Directivo del CONAM. La diferencia, sin embargo, es de fondo desde el momento en que esta norma, si incluye la posibilidad de participación de los organismos no gubernamentales, además de la comunidad universitaria. La terminología utilizada refleja una voluntad de apertura mayor. La definición de sociedad civil definitivamente es más inclusiva, en comparación con la utilizada en la Ley de Creación del CONAM. Asimismo, el procedimiento de designación de representantes intenta ser más amplio que el considerado para el Consejo Nacional, lo cual es sumamente meritorio tratándose de un fondo que maneja fondos públicos y privados, provenientes incluso de la cooperación extranjera con el fin de llevar a cabo programas de desarrollo sostenible en el Perú.

Si bien encontramos diversidad de criterios para la inclusión de la sociedad civil a nivel del proceso de toma de decisiones administrativo, consideramos que los avances en la materia son positivos, en la medida que crean una practica de participación en las organizaciones de la sociedad civil y una practica de coordinación e intermediación a nivel de los organismos del Estado, cuyos resultados solo podrán ser evaluados a mediano plazo.

#### **4.2. PARTICIPACIÓN A NIVEL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS**

Observamos en este caso particular que a nivel de la autoridad ambiental sectorial, v.g. ministerios, se han establecido numerosas regulaciones administrativas que norman determinados estados o etapas de procedimientos mayores o complejos. Tal es el caso de la denominada evaluación de impacto ambiental.

En el caso del Perú, es el sector hidrocarburos el que ha realizado los mayores avances en relación con el tema<sup>9</sup>, incluyendo en específico la realización de audiencias públicas para la presentación y discusión de los estudios preliminares de impacto ambiental y del producto de la evaluación en si. Observamos que, si bien formalmente

<sup>9</sup> Véase la Ley 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos y sus reglamentos, en especial el D.S. 046-93-EM que aprueba el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos.

se da espacio para la discusión y recolección de opiniones por parte del público en general, especialmente de aquellos sectores de la población que se verían afectados por los proyectos de exploración y explotación, en la práctica son muchas las críticas que se efectúan, en especial por el modo en que dichos procedimientos son implementados, restringiéndose extremadamente los derechos de información y participación con otros argumentos, tales como, el derecho al secreto industrial o la entrega de información a destiempo o a costos extremadamente altos, imposibles de afrontar por ciertos sectores de la población, especialmente los mas pobres (que son precisamente los mas frecuentemente afectados por esta clase de problemas).

Asimismo, observamos que en los demás sectores de la producción, la posibilidad de participación ciudadana en específico para el control y fiscalización ambiental es inexistente<sup>10</sup>.

Como siempre quedan disponibles, las herramientas comunes del procedimiento administrativo que pueden ser utilizadas con el propósito de defender el bien jurídico ambiente. En tales casos, la legislación vigente permite el accionar de cualquiera de los interesados, en los plazos correspondientes. Estas normas no han sido mayormente utilizadas debido a la lentitud del procedimiento.

Observamos pues que la participación a este nivel no ha sido frecuentemente utilizada o promovida, en la medida que los procedimientos comunes son largos y engorrosos y debido a que los establecidos específicamente para el caso ambiental han seguido el mismo camino.

### 4.3. PARTICIPACIÓN A NIVEL DE ACCIONES JUDICIALES

Debemos señalar que el Código del Medio Ambiente fue la primera norma que reconoció explícitamente el derecho de las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la defensa del ambiente a accionar en favor de intereses difusos, como el derecho a disfrutar de un ambiente sano. Posteriormente dicha prescripción fue incorporada al Código Procesal Civil actualmente vigente, asegurándose la posibilidad de representación de un sector de la población en procesos judiciales que pudieran afectarlos directamente.

En estos últimos años, la experiencia judicial en materia de ambiente ha ido creciendo en número y en desarrollo jurisprudencial. Así, podemos observar que del pionero caso *Proterra vs. Ferroaleaciones San Ramón* en 1989, el interés de los ciudadanos en interponer este tipo de acciones como un medio para resolver los problemas ambientales que afectan a su comunidad ha ido en aumento también. Se trata entonces de un proceso que se ha ido desarrollando de manera paulatina, en especial

<sup>10</sup> A la fecha no se han establecido en los otros sectores de la producción procedimientos o mecanismos de tipo administrativo que permitan la participación de los terceros interesados que puedan ser afectados por el desarrollo de tales actividades.



gracias al impulso dado por las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la defensa del ambiente.

El resultado más interesante de todo este proceso es el mayor nivel de conocimiento que puede señalarse en la judicatura que tiene a su cargo estos casos. Al mismo tiempo, las diversas jurisprudencias en la materia han influido en la dación de leyes y reglamentos, en especial cuando se trato de conflictos entre actividades productivas y ambiente. El tema devino de anecdótico a serio, en especial por las importantes y drásticas decisiones que se dieron en favor de la conservación del ambiente y los recursos naturales en el Perú.

## **V. A MANERA DE CONCLUSIÓN**

Expuestos los principales elementos que caracterizan a la legislación ambiental peruana relativa a mecanismos de participación ciudadana, podemos afirmar que, en general, la misma refleja de manera muy amplia las estrategias de eficiencia a las que subyacen criterios de aproximación vertical, Estado-ciudadanos. De otro lado, solo en el caso del Fondo Nacional del Ambiente podría decirse que se ha tratado de incluir un espacio mayor, sin embargo, de ningún modo puede considerarse que ello garantiza la posibilidad de expresión de todos los grupos que pueden tener interés en el tema ambiental, en especial las organizaciones comunitarias de base.

La existencia de dicha aproximación de eficiencia en las normas relativas al tema de la participación ciudadana en el Perú impide la integración de importantes sectores de la ciudadanía, pudiendo acceder a dichos mecanismos de poder solamente aquellos grupos de interés que tienen medios de comunicación directos, tales como lobby o estrategias de influenciamiento.

Debemos señalar que los mecanismos de participación ciudadana incluidos en la legislación ambiental en el Perú, incluyen de una u otra forma los derechos de información y de participación, tratando de encontrar un balance entre ambos, a fin de no afectar otros derechos. Sin embargo, las formulaciones que encontramos en las normas son meramente enunciativas, faltando la inclusión de criterios claros y con carácter de obligatorios que puedan guiar la inclusión de dichos procedimientos en normas posteriores de la mayor importancia para el país.

De otro lado, podemos señalar como otra característica de los mecanismos participatorios incluidos en la legislación ambiental en el Perú que son casuísticos pues varían de una norma a otra, no encontrándose un hilo conductor general entre los diferentes procedimientos considerados en las normas a todo nivel. Es necesario un mayor esfuerzo con el propósito de sistematizar lo ya avanzado a fin de potenciar su aplicación efectiva. A pesar de ser reiterativo, es claro que no hacen falta mas leyes, sino aplicación de las ya existentes.

Es claro que la normativa ambiental relativa a participación ciudadana en el Perú refleja ciertos postulados y presunciones de la estrategia de eficiencia, lo que debe ser reconocido como un avance en comparación con la situación anterior a la dación del Código del Medio Ambiente. Sin embargo, ello no debe obstar para un mayor desarrollo en la legislación de los conceptos participatorios de la estrategia de empoderamiento, con el fin de brindar a los grupos sociales mas desfavorecidos medios de acceso que permitan su expresión y, al mismo modo, evitar la aparición de conflictos sociales de mayor magnitud.

La famosa dicotomía desarrollo-conservación no es tal, se trata de dos caras de la misma moneda. Situación suficientemente acordada a nivel internacional, regional y nacional. Viene ahora el camino mas largo, como aplicar y con que instrumentos los conceptos de desarrollo sostenible, a fin que el discurso no quede en el vacío.

## FUENTES DOCUMENTALES

- ANDALUZ, Carlos y Walter VALDEZ. *Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales*. Lima: Proterra. 1995.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ (ed.) *Constitución Política del Perú*. Lima: Imprenta del Congreso de la República. 1993.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme «Information and Participation: Required Instruments for the Improvement of Environmental Rights», in *Environmental Policy and Law*. Vol. 27, N° 4, 1997. The Hague: IOS Press, pp: 285-288. 1997.
- MAGARINOS DE MELLO, Mateo J. «Nature of Environmental Law, in the Light of its General Theory» in *Environmental Policy and Law*. Vol. 27, N° 4, 1997. The Hague: IOS Press, pp: 247-255. 1997.
- MIKKELSEN. *Research Methods for Development*. London: Mac Millan. 1996
- SANDOVAL AGUIRRE, Oswaldo (ed.). *Legislación Ambiental*. Lima: IMPREDISA. 1997.
- SPIERTZ, Joep y Melanie G. WIBER (eds.). *The Role of Law in Natural Resource Management*. The Hague: VUGA. 1996.
- THE WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. *Our Common Future*. Oxford New York: Oxford University Press. 1987.