



## IVÁN LANEGRA

Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales y del Diploma de Especialización en Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la PUCP

# LA POLÍTICA NACIONAL DEL AMBIENTE: ¿FIJANDO EL RUMBO?

Un aspecto central de la gestión pública ambiental lo constituyen sus objetivos. De ahí la importancia de la reciente aprobación de la Política Nacional del Ambiente (PNA),<sup>1</sup> cumpliendo por primera vez con un mandato constitucional,<sup>2</sup> cuya concreción corresponde al Poder Ejecutivo<sup>3</sup> a través del Ministerio del Ambiente.<sup>4</sup> A continuación analizamos los aspectos sustantivos y formales de esta, los que marcarían el rumbo de la acción estatal en este crucial tema durante los próximos años.

## 1. DEFINICIÓN Y CONTENIDO

Legalmente, la PNA es el conjunto de lineamientos, objetivos, estrategias, metas, programas e instrumentos de carácter público, cuyo fin es definir y orientar el accionar en materia ambiental de las entidades de los tres niveles de gobierno, así como del sector privado y de la sociedad civil, siendo parte integrante del proceso estratégico de desarrollo del país. Todas las políticas y normas ambientales deben ser diseñadas y aplicadas de conformidad con lo establecido en la PNA,<sup>5</sup> siendo su cumplimiento responsabilidad de las autoridades de todos los niveles de gobierno. Al tener el estatus de «política nacional» conforma la política general de gobierno, debiendo considerar los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales y locales, concordando el carácter unitario y descentralizado del Estado peruano.<sup>6</sup> El curso de la acción estatal contenido en la PNA define a su vez un abanico de posibilidades y restricciones para el accionar de los mercados y de la sociedad en general. Se trata, por lo tanto, de una política cuyo ámbito excede con creces al correspondiente al Ministerio del Ambiente, entidad

1 Decreto supremo 012-2009-MINAM, publicado el 23 de mayo de 2009. El contenido de la Política puede leerse en <[http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com\\_docman&Itemid=65](http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com_docman&Itemid=65)>.

2 Numeral 1, artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, ley 29158, el cual señala que es el Ejecutivo el responsable del diseño, la aprobación y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno. Las políticas nacionales deben ser aprobadas por decreto supremo con el voto del Consejo de Ministros.

3 Artículo 67 de la Constitución Política del Perú, el que indica que «El Estado dicta la Política Nacional del Ambiente».

4 Conforme el numeral 1 del artículo 4 del decreto legislativo 1013, el Ministerio del Ambiente es el organismo del Poder Ejecutivo rector del sector ambiental que desarrolla, dirige, supervisa y ejecuta la política nacional del ambiente.

5 Artículo 8 de la ley 28611, Ley General del Ambiente.

6 Numeral 1 del artículo 4 de la ley 29158.

rectora de la PNA en el marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

Nuestro marco legal obliga a que toda política nacional deba definir:<sup>7</sup> a) sus objetivos prioritarios,<sup>8</sup> b) sus lineamientos,<sup>9</sup> c) los contenidos principales de las políticas públicas,<sup>10</sup> d) sus estándares nacionales de cumplimiento; y e) la provisión de los servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Veamos cómo trata cada uno de estos puntos la nueva política.

### OBJETIVO DE LA POLÍTICA

El documento recoge el objetivo ya establecido por la Ley General del Ambiente.<sup>11</sup> A ello agrega cinco objetivos específicos: conservar y aprovechar sosteniblemente los recursos naturales, asegurar una calidad ambiental compatible con la salud y desarrollo integral de las personas, consolidar la gobernanza ambiental y el Sistema Nacional de Gestión Ambiental, alcanzar un alto grado de conciencia y ciudadanía ambiental, y lograr el desarrollo «eficiente» y competitivo de los sectores público y privado del país. Más adelante, cada

uno de los cuatro ejes de la política, los que veremos más adelante, plantea objetivos específicos.

### LINEAMIENTOS

Ya la Ley General del Ambiente había definido los lineamientos básicos de la futura PNA.<sup>12</sup> Por su parte, la política aprobada considera, con corrección, los principios recogidos en dicha ley, así como otros siete principios adicionales: «transectorialidad», análisis costo-beneficio, competitividad, gestión por resultados, seguridad jurídica, mejora continua, y cooperación público-privada.

### PRINCIPALES CONTENIDOS

Se definen cuatro ejes de política. El primero está orientado a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica. El segundo se enfoca en la gestión integral de la calidad ambiental. El tercero atiende la agenda de la gobernanza ambiental. Finalmente, el cuarto eje trata de los compromisos y oportunidades ambientales internacionales. Respecto de cada uno de estos puntos se definen objetivos particulares y se desarrolla el contenido de las políticas públicas más importantes bajo el concepto inapropiado de «lineamientos», cuando por su contenido tienen el carácter de «líneas de acción».

Respecto del primer eje, se consideran objetivos: conservar y aprovechar sosteniblemente los recursos naturales; regular el aprovechamiento equitativo de los recursos genéticos; gestionar de manera integrada los recursos hídricos; usar con responsabilidad la biotecnología protegiendo la salud, el ambiente y la biodiversidad; ordenar el uso y ocupación del territorio nacional, gestión integrada y sosteniblemente los ecosistemas frágiles; adaptar a la población al cambio climático y mitigar sus causas; implementar instrumentos de evaluación, valoración y financiamiento para la conservación de los recursos naturales. Es importante agregar que se trata aquí también la agenda ambiental de la minería y la energía, así como se incorporan algunas líneas de acción específicas para los ecosistemas costeros y para la Amazonia.

- 7 Numeral 1 del artículo 4 de la ley 29158. Como veremos, estos contenidos son compatibles plenamente con lo señalado por la Ley General del Ambiente, por lo tanto, es incorrecta la afirmación contenida en la PNA que señala que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo derogó la definición de PNA contenida en la Ley General del Ambiente.
- 8 Los objetivos de la política son las metas por alcanzar que luego deben expresarse en los estándares de cumplimiento de la política.
- 9 Son guías, principios o criterios para el diseño e implementación de las políticas.
- 10 «Política pública» equivale al concepto anglosajón de *policy* o *public policy* que alude a un curso de acción (u omisión) deliberado, fijado por las autoridades o entidades estatales para atender un problema considerado de interés público, incluyendo las herramientas utilizadas para tal fin. De acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, son ejecutadas por los órganos de línea de los Ministerios (numeral 4, artículo 24 de la ley 29158). Otra opción es implementar una política pública específica a través de programas, que son estructuras funcionales estatales creadas especialmente para dicho fin (artículo 38.2 de la ley 29158). También se pueden crear Sistemas Funcionales para asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado (artículo 45 de la ley 29158). Ese el caso del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, creado mediante la ley 28245.
- 11 El artículo 9 de dicha norma señala que la PNA «[...] tiene por objetivo mejorar la calidad de vida de las personas, garantizando la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo; y el desarrollo sostenible del país, mediante la prevención, protección y recuperación del ambiente y sus componentes, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de una manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales de la persona».

- 12 Artículo 11 de la ley 28611, Ley General del Ambiente. Ya con anterioridad, el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales de 1990, decreto legislativo 613, y las normas del desaparecido Consejo Nacional del Ambiente, y las del Sistema Nacional de Gestión Ambiental habían desarrollado lineamientos de política ambiental así como principios para la gestión.

En el segundo eje, calidad ambiental, propone lograr una gestión sostenible de las actividades productivas, extractivas, de transformación, comerciales y de servicios, para asegurar una adecuada calidad ambiental en el país; desarrollando y consolidando mecanismos para prevenir y controlar los impactos ambientales negativos, así como los de vigilancia, supervisión, evaluación y fiscalización ambiental. En el documento se introduce el concepto de «control integrado» (intersectorial, simplificado y en continua mejora). También incorpora la rehabilitación de las áreas ambientalmente degradadas, incorporando criterios de «ecoeficiencia» y control de riesgos ambientales.

El tercer eje, gobernanza ambiental, plantea posicionar el tema ambiental en las decisiones de Estado articulando las capacidades nacionales, creando sinergias y promoviendo una activa participación ciudadana; lograr que el Sistema Nacional de Gestión Ambiental ejerza, de manera eficiente y eficaz, sus funciones en los tres niveles de gobierno, bajo la rectoría del Ministerio del Ambiente; y construir nuevos modos de producción y vida basados en los principios de la sostenibilidad, la ética, la inclusión social y la justicia ambiental. Aquí también se menciona la necesidad de establecer e implementar mecanismos adecuados para la gestión de conflictos socioambientales, promoviendo el diálogo y la concertación.

Por último, el cuarto eje, compromisos y oportunidades ambientales internacionales, indica que se debe asegurar que las posiciones nacionales en materia ambiental en el ámbito internacional tengan protagonismo en dicho espacio, asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales, e incorporar en los procesos de integración comercial el componente ambiental.

#### ESTÁNDARES NACIONALES DE CUMPLIMIENTO

La norma traslada la definición de metas concretas e indicadores de desempeño a la planificación de las autoridades nacionales, regionales y municipales. A ello agrega cuatro «estándares de cumplimiento» que guardan muy poca conexión con los objetivos generales planteados por la propia PNA. Estos son: registrar y difundir periódicamente información sobre los instrumentos de gestión ambiental que aprueban en el ejercicio de las funciones a su cargo; dar cuenta del número de instalaciones que se establecen en los sectores, regiones y municipios para el control de la calidad del ambiente; dar cuenta del número y resultado de las acciones de incentivo, promoción, supervisión, monitoreo, evaluación, fiscalización y sanción que se realizan

para el mejoramiento, recuperación y protección de la calidad ambiental y de los recursos naturales; y dar cuenta de los procesos de participación ciudadana impulsados por la respectiva autoridad gubernamental y de los mecanismos empleados.

Cabe señalar que la PNA no menciona provisión de servicio alguno que debiera ser alcanzado y supervisado.

## 2. BALANCE

La revisión del contenido de la PNA aprobada revela que ella ha recogido gran parte del estado actual del desarrollo de la gestión pública ambiental del país. En gran medida, repite objetivos, lineamientos y cursos de acción ya previstos en el conjunto de leyes e instrumentos de planificación aprobados durante la última década. Esto tiene el inconveniente de no delinear con claridad los cambios o reformas que se realizarían durante los próximos años. Quizá es precisamente el mensaje



FOTOGRAFÍA: ARCHIVO CISEPA

de la PNA que de ahora en adelante, luego de los cambios producidos en el 2008, la tarea se centrará en completar las tareas pendientes, muchas de ellas con más de ocho años de retraso en su desarrollo. Frente a ello, es claro que la reforma ha sido incompleta. El Ministerio del Ambiente carece aún de las facultades necesarias, similares a sus pares del continente, para impulsar la PNA. Esto incluye al menos responsabilidades de evaluación de impacto ambiental, de fiscalización, así como el manejo directo de los recursos hídricos y de la biodiversidad. Y la descentralización requería también de definiciones más precisas, dado que tampoco es posible pensar en una gestión ambiental exitosa sin gobiernos regionales y municipalidades con las funciones y capacidades adecuadas. ¿Verán los gobiernos regionales la evaluación de impacto ambiental y la fiscalización?, ¿cuántos recursos y capacidades deberán ser destinados a estos niveles de gobierno?, ¿cómo se articulará la coordinación intergubernamental?, etcétera.

Por otro lado, todo el texto mantiene una formulación de carácter general, sin entrar en precisiones que permitan definir metas precisas con relación a los objetivos planteados. Se ha perdido aquí una oportunidad valiosa para fijar metas que orienten el accionar del Estado en la gestión ambiental. Por ejemplo, al 2011, ¿todas las ciudades del Perú cumplirán con los estándares nacionales de calidad del aire?, ¿cuántos ríos, lagos y lagunas cumplirán con sus similares de agua?, ¿cuántos pasivos ambientales se atenderán?, ¿en cuánto se reducirá la tasa de deforestación?, ¿qué número de especies dejarán de estar amenazadas?, ¿cuántos de los residuos que producimos en las ciudades serán debidamente tratados?, ¿cuántas vidas menos perderemos como consecuencia de los desastres vinculados con el cambio climático?, ¿en cuánto reduciremos la cifra de conflictividad socioambiental?, ¿en cuánto

reduciremos el costo de la degradación ambiental?, etcétera.

### **3. EL PROCESO CONTINÚA**

Es probable que sean otros los instrumentos en los cuales encontremos los detalles que hemos reclamado líneas arriba, por ejemplo en el Plan Nacional de Acción Ambiental, actualmente en preparación. En cualquier caso, sin estas definiciones, es muy difícil comprender cuáles son las prioridades de la gestión ambiental del país, y qué recursos serán requeridos para alcanzar las metas. Desde luego, el solo hecho de contar con la Política Nacional del Ambiente es ya destacable. A partir de su existencia, debemos propiciar su mejora continua, como parte del propio proceso de fortalecimiento de la gestión ambiental. Esta es una tarea a la cual debemos abocarnos todos.

Finalmente, un aspecto crucial, que pese a ser mencionado en la introducción no ha merecido un espacio de desarrollo apropiado en la PNA, es su integración con las demás políticas públicas y en especial con las orientaciones generales del desarrollo, salvo en el caso de la política de comercio exterior. El reciente protagonismo de la agenda de los pueblos indígenas ha revelado la imperiosa necesidad de pensar las políticas como un todo. No hay desarrollo sostenible si las políticas económicas, sociales y ambientales no son articuladas entre sí, mediante mecanismos institucionales, en el marco de un Estado democrático de derecho y de respeto irrestricto de los derechos humanos. Menos aún, si no se reconoce la realidad multicultural del país, y la situación de inequidad subsistente. Esto es algo que la PNA debiera priorizar como el principal desafío durante los próximos años. ■