

Av. San Borja Norte N° 226, San Borja, Lima -Perú  
Teléfono: (51-1) 225-5370 Fax: (51-1) 225-5369  
e-mail: conam@conam.gob.pe Web: <http://www.conam.gob.pe>

hecho en papel reciclado



333.95  
C74P

## La Propuesta CONAM

*Cómo el CONAM entendió y asumió  
su compromiso por el desarrollo sostenible  
y qué debiera hacerse en adelante*



Consejo Nacional del Ambiente - CONAM  
Julio, 2001

02506

Av. San Borja Norte N° 226  
San Borja, Lima -Perú  
Teléfono: (51-1) 225-5370  
Fax: (51-1) 225-5369  
e-mail: [conam@conam.gob.pe](mailto:conam@conam.gob.pe)  
Web: <http://www.conam.gob.pe>



# **La Propuesta CONAM**

*Cómo el CONAM entendió y asumió  
su compromiso por el desarrollo sostenible  
y qué debiera hacerse en adelante*

*Perú - 2001*

<b>Presentación</b>	pág. 5
<b>El Desarrollo Sostenible</b>	9
<b>Política Ambiental</b>	15
<b>Los Enfoques del CONAM</b>	21
<b>El Reporte de Logros del CONAM</b>	31
<b>Las Dos Preguntas Fundamentales</b>	43
<b>La Agenda Pendiente</b>	51
<i>Reconocimiento</i>	55

---

## Presentación

**Propuesta:** proposición o idea que se manifiesta y ofrece a uno para un fin.

*Quizá este sea el concepto que con más claridad representa lo que el presente documento pretende constituir. Después de seis años de operación, el CONAM desea compartir abiertamente con el país -consistente con sus principios- cómo entendió y asumió el compromiso que su ley de creación le planteaba, expresado en términos simples de redactar pero complejos de abordar: promover el desarrollo sostenible propiciando un equilibrio entre el desarrollo socioeconómico, el uso sostenible de los recursos naturales y la conservación del ambiente.*

*Además de una rendición de cuentas integral de lo que se hizo en estos años, que ya se había hecho práctica usual en los Ecodiálogos a través de los reportes públicos de cumplimiento de metas, el documento pretende ir a una lectura cualitativa de lo que son las condiciones reales de operación para hacer gestión ambiental en el país, de los límites de esta y de sus oportunidades y de lo que debiera hacerse en adelante. Así, la propuesta está pensada fundamentalmente para que quienes tomen la posta puedan ahorrar -a ellos y al país- la costosa curva de aprendizaje y agreguen valor a partir de donde la reciben. Valor que debiera aspirar a que el tema ambiental constituya una prioridad, basado en su carácter potenciador del desarrollo del país.*

*Sólo espero ser correcto intérprete del CONAM. Me corresponde en tal condición asumir cualquier diferencia con la realidad.*



Paul Remy Oyague  
Presidente  
Consejo Directivo del CONAM

Lima, 27 de julio del 2001

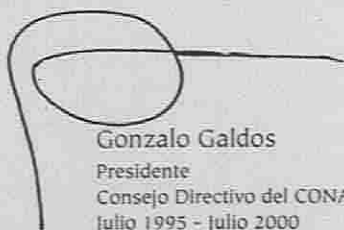
---

*El principio fundamental de toda gestión es el de lograr el mayor valor de retorno para sus accionistas, y este es un principio al que no son ajenas las instituciones públicas.*

*En el caso de las instituciones reguladoras, como el CONAM, los accionistas son todos los ciudadanos peruanos que, mediante sus impuestos, sufragan una parte del presupuesto; así como son también accionistas las instituciones públicas, privadas y organismos multilaterales que reciben productos o servicios del CONAM.*

*En una época como la actual, donde los recursos son escasos, es primordial evaluar su destino y forma de utilización. Que dicha evaluación sea transparente y pública debe ser el objetivo natural en un país democrático que desea recuperar valores, eficacia y competitividad.*

*Ausente como está la política ambiental del país en la agenda prioritaria, un documento que exprese cómo se cumplió el mandato encomendado por la nación y la hoja de ruta del camino recorrido cobran singular importancia para que el valor generado en estos años se constituya en un capital inicial factible de multiplicarse por futuras administraciones.*



Gonzalo Galdos  
Presidente  
Consejo Directivo del CONAM  
Julio 1995 - Julio 2000

El Desarrollo Sos  
SOSTENIBLE

**El Desarrollo Sostenible**

---

## Nuestros Problemas Ambientales

Ante la opinión pública, un derrame de petróleo en un litoral cercano a cualquier ciudad es, sin duda, un problema ambiental. Sin embargo, pocas personas se preguntan si su manera de eliminar basura, o su diaria convivencia con un aire contaminado, o suelos o aguas de ríos o mares, son problemas tan claramente ambientales como el primero. En general se tiene escasa conciencia acerca de una verdad absoluta: la mayor parte de los impactos ambientales no son accidentales, son cotidianos. Resultan siendo el costo del modo cómo utilizamos el entorno para satisfacer nuestras necesidades. Todos los seres humanos necesitamos hacernos de cosas que nos sirven y deshacernos de las que no nos sirven. La manera cómo lo hacemos, manejando recursos renovables y no renovables, determina la dimensión de nuestros problemas ambientales. Este principio vale tanto a la escala de una familia, como a la de una empresa o la de un país. Así como involucra la forma como una persona elimina los residuos que produce, incluye también los desperdicios generados en los procesos de transformación de la industria. Vistos de esta forma, los problemas ambientales terminan siendo de todos los días y no sólo producto de accidentes, que por cierto son los que más llaman la atención. Todos ellos, en definitiva, evidencian el costo de cómo nos desarrollamos. Ese mismo punto de vista es el que nos

permite comprender la cuestión ambiental como parte del modelo de desarrollo que se está desplegando en una sociedad, y no como un efecto aleatorio, producto de circunstancias excepcionales.

Los principales problemas ambientales del Perú se concentran alrededor de nuestros decrecientes recursos naturales renovables. Las prioridades se focalizan en pérdida de biodiversidad, deforestación, erosión de suelos, desertificación, sobreexplotación de especies y ecosistemas, entre otros. Asimismo, tenemos problemas por la calidad de los recursos al contaminarse el agua, suelos y aires en zonas urbanas y rurales, espacios marítimos, etc.

Eso es lo visible, lo evidente. Sin embargo, dado que estos problemas están vinculados al desarrollo, lo que subyace son causas íntimamente relacionadas con el mismo desarrollo. Así, detrás de nuestros problemas ambientales, están:

- el modelo de desarrollo social y económico, que no satisface necesidades humanas y que genera altos impactos al entorno. Dicho de otra manera, un modelo no sostenible.
- la pobreza, factor de enorme impacto al ambiente. Los pobres usan con

*“...la mayor parte de los impactos ambientales no son accidentales, son cotidianos.”*

*“...Lo que una industria se ahorra en tratamiento de vertimientos lo paga una comunidad río abajo en impactos en salud o en cosechas perjudicadas...”*

desesperación los recursos naturales ya sea a través de la agricultura migratoria o hacinándose en ciudades insalubres. En entornos de desarraigo y supervivencia, la preocupación por el entorno simplemente no existe. De esta manera, la pobreza se constituye a la vez en causa y efecto de degradación ambiental. Genera un círculo vicioso que crea más pobreza cuanto más impacto ambiental se da, y viceversa.

- **la ineficiencia** del sector extractivo, productivo y de servicios -formal e informal- incapaz de incorporar y aprovechar plenamente los insumos y la energía. En ese aspecto, la contaminación es señal de falta de calidad.

- **la carencia de conciencia, educación y cultura ambientales** en la población y la consecuente ausencia de actitudes y aptitudes.

- **los estímulos del mercado:**

**externalización y bienes comunes.** Una concepción económica que privilegia la rentabilidad por encima de todo lo demás, estimula al ahorro de costos de producción al extremo de distorsionarlos. Sin control ambiental, una actividad productiva puede «ahorrarse» la aplicación de medidas de prevención o saneamiento de contami-

nación, generando daños a otros que supondrán para ellos un costo. Lo que una industria se ahorra en tratamiento de vertimientos lo paga una comunidad río abajo en impactos en salud o en cosechas perjudicadas. Está transfiriendo a otros costos que le corresponde. Los está externalizando. De otro lado, la sociedad es particularmente cuidadosa en respetar los bienes privados ajenos. En cambio, con los bienes comunes que son de todos tenemos una actitud distinta; los usamos en beneficio personal, muchas veces en conflicto con el interés colectivo. El aire o el agua terminan siendo el receptor de nuestras emisiones industriales o el destino final de nuestra basura doméstica, los bosques son aprovechados descontroladamente, los peces son de quien los captura.

Por eso, cualquier solución ambiental pasa necesariamente por una reformulación del modelo de desarrollo. Del mismo modo, cualquier esfuerzo de desarrollo debe incorporar gestión ambiental. No hay una solución ecológica a los problemas de desarrollo.



---

## ¿Por Qué Desarrollo Sostenible?

Las agresiones al ambiente terminan afectando profundamente la base natural que satisface las necesidades del hombre. Por tanto, las preocupaciones por el ambiente no deberían tener su origen en una romántica tristeza al ver especies de fauna o de flora extintas, sino en la certeza objetiva que al hombre difícilmente le será posible mantener una adecuada calidad de vida en un entorno degradado e incapacitado de ofrecernos recursos en la forma en que estamos acostumbrados a recibirlos.

Aparece, entonces, la necesidad de una visión integral, que incorpore la dimensión ambiental en los procesos que llevamos a cabo, ampliando nuestra capacidad para satisfacer necesidades y simultáneamente generar bienestar y

garantizar la permanencia de las fuentes de recursos naturales. Dicho en términos económicos, podemos vivir de la renta, pero tratar de hacerlo del capital es suicida.

Se trata de reorientar el desarrollo para hacerlo perdurable, sin considerarlo enemigo del ambiente ni viceversa. Sin contradicción de objetivos y en una interrelación vital. Esa visión del mundo de hoy es tan crucial y realista como que los daños ambientales originan un costo que tarde o temprano alguien deberá pagar.

Las preocupaciones ambientales son fruto de la racionalidad, del sentido común y de la ética. Ese es el verdadero mensaje ambiental. En tal sentido, mientras el país más rápido y adecuadamente se adscriba a la conservación del ambiente, será más capaz de revertir su pobreza, mejorar la calidad de vida y ocupar una posición más competitiva en el mercado global.

*“...podemos vivir de la renta, pero tratar de hacerlo del capital es suicida.”*

**Política Ambiental**

---

## El Qué, el Cómo y el Quién

Política ambiental es la orientación del país para su sostenibilidad en su triple dimensión: social, económica y ecológica. Pareciera ser que dada la profunda interrelación entre desarrollo y ambiente, la pertinencia de lo ambiental en toda actividad pública y privada, la complejidad de sus articulaciones con los aspectos sociales, culturales, económicos y geográficos, la definición de política ambiental debiera ser tan compleja como su naturaleza.

Sin embargo, es imprescindible que ésta sea simple de expresar y para ello debe ser capaz de responder a un qué, a un cómo y a un quién.

### El Qué

Convertir el crecimiento económico en desarrollo sostenible, a través de un equilibrio entre el desarrollo socioeconómico, la utilización de los recursos naturales y la conservación del ambiente.

### El Cómo

Con lineamientos de política, con principios de gestión e instrumentos aplicados tanto por el sector público como el privado.

Pasemos a analizar los elementos del CÓMO.

### Lineamientos de política

Constituyen los principios que rigen la política ambiental del país y que deben orientar al sector público, privado y la sociedad civil. Están reseñados en el Reglamento del Conam, aprobado por Decreto Supremo del Consejo de Ministros.

Los lineamientos de política son los siguientes:

- El derecho de las personas a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza y su entorno socio-cultural
- El desarrollo debe orientarse en forma tal que multiplique la capacidad de las actuales generaciones para satisfacer sus necesidades, garantizando la posibilidad de las generaciones futuras, de satisfacer las propias
- A fin de lograr el desarrollo sostenible, la protección del ambiente, la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica, deberán constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no deberá considerarse en forma aislada
- La cooperación entre las entidades públicas, el sector privado y la sociedad civil en la tarea esencial de erradicación de la pobreza
- La reducción y/o eliminación de las modalidades de producción y consumo insostenibles
- La aplicación del criterio de precaución, de modo que cuando haya peligro

*“Convertir el crecimiento económico en desarrollo sostenible...”*

---

de daño grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del ambiente

- La valorización e internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, considerando que quien realice una actividad contaminante, deteriorante o potencialmente contaminante debe asumir los costos de prevención, mitigación, vigilancia y control de la contaminación y con la compensación a que hubiere lugar, conforme a ley
- La compatibilización e integración de la Política Nacional Ambiental con las políticas económica y social del país
- El de privilegiar mecanismos e instrumentos de prevención y producción limpia
- El de promover la participación del sector privado y de la sociedad civil en la toma de decisiones ambientales
- La generación, difusión y acceso a información ambiental confiable, veraz y oportuna
- La promoción de la investigación y la educación ambiental en todos sus niveles

#### Principios de gestión

Los principios de gestión nos orientan a cómo debemos decidir, qué considerar, qué práctica respetar. Plasmada en el Reglamento del CONAM ha sido un frecuente referente en una serie de decisiones y normas ambientales.

Los principios son los siguientes:

- Obligatoriedad en el cumplimiento de la Política Nacional Ambiental, el Plan Nacional de Acción Ambiental y las normas transectoriales que se dicten para alcanzar sus objetivos
- Articulación en el ejercicio de las funciones públicas, de acuerdo con el carácter transectorial de la gestión ambiental
- Descentralización y desconcentración de capacidades y funciones
- Simplificación administrativa, a fin de unificar, reducir y simplificar los procedimientos y trámites administrativos en materia ambiental y garantizar que ellos no tengan que ser iniciados ante más de una dependencia pública
- Coherencia, orientado a eliminar y evitar superposiciones, duplicidades y vacíos en el ejercicio de las competencias ambientales
- Transparencia de los procedimientos y trámites administrativos
- Participación y concertación, a fin de promover la integración de las organizaciones representativas del sector privado y la sociedad civil en la toma de decisiones ambientales
- Priorización de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos
- Prevención en la gestión ambiental
- Complementariedad entre los instrumentos de incentivo y sanción, privilegiando la eficiencia, la prevención, la adopción de buenas prácticas ambientales y el mejoramiento continuo del desempeño ambiental

- Valorización e internalización de costos ambientales
- Permanencia, continuidad y transparencia de las acciones de fiscalización
- Garantía al derecho de información
- Integración ambiental buscando la complementariedad entre desarrollo y medio ambiente procurando que la variable ambiental esté involucrada en los planes y políticas de desarrollo

### Instrumentos

Son todo el conjunto de elementos que apuntan a hacer efectiva la política ambiental. Los principales desplegados por el CONAM y los sectores incluyen fundamentalmente los siguientes:

- *la planificación y toma de decisiones a nivel sectorial y descentralizado* a nivel en regiones (Marco Estructural de Gestión Ambiental)
- *la prevención de impactos en inversiones nuevas* (Evaluación de Impacto Ambiental)
- *la adecuación de procesos productivos ya existentes* (Programas de Manejo y Adecuación Ambiental)
- *la calidad ambiental* (Estándares de Calidad y Límites Máximos Permisibles)

- *el ordenamiento territorial* (Ordenamiento, Zonificación Ecológica Económica)
- *la aplicación de instrumentos económicos* (tarifas, cargos, impuestos, excenciones)
- *la promoción de la gestión ambiental* como una oportunidad y no un sobre costo (ISO 14000, investigación genética, patentes vegetales, ecoturismo responsable, inversión forestal en sierra y zonas deforestadas, Mecanismo de Desarrollo Limpio, Fondo Nacional del Ambiente)
- *la información* (Sistemas de Información, Clearinghouse para biodiversidad, Centro de Producción Limpia)
- *la educación ambiental* (Informe del Estado del Ambiente, Ecodiálogo\*, Recicla, Premio Ambiental, atención ciudadana, Globe, Universidades y ambiente)
- *la capacitación* (cursos de solución de conflictos ambientales, aplicación de instrumentos, sistemas de gestión ambiental)
- *la asistencia técnica y el uso de la cooperación.*

A ellos se suma el conjunto de instrumentos sectoriales asociados a Areas Naturales Protegidas, políticas forestales, residuos sólidos, transporte, normas técnicas, etc.

### \*ECODIALOGO

Es la expresión más emblemática de los procesos participativos que genera el CONAM. Bajo un formato similar al CADE de IPAE (es además celebrado con el apoyo de esta organización), congrega por dos días completos a representantes públicos y privados del Gobierno Central, Regional y Locales, Congreso de la República, así como del sector académico, empresarial, ONGs, comunidades, etc.

Busca desarrollar una definición de los temas prioritarios ambientales así como construir la agenda ambiental de los próximos dos años. Además se reporta la agenda ambiental comprometida en el Ecodiálogo anterior. Se lleva a cabo cada dos años, en diversas ciudades del país. Hasta la fecha se han desarrollado tres: Ica en abril de 1996, Arequipa en noviembre de 1997 y en Lima en setiembre de 1999.

---

## El Quién: El Modelo Institucional

El quién apunta a establecer cómo se organiza el Estado para la gestión. En otras palabras, refiere al modelo institucional.

El modelo institucional elegido por el Perú consiste en un sistema basado en el ejercicio de competencias en materia ambiental por parte de los diferentes sectores, coordinados por el CONAM, el que a su vez señala los principios de política y gestión a los cuales el sistema se orienta, así como el diseño y puesta en marcha de instrumentos. Incluye un despliegue regional a través de Comisiones Ambientales Regionales de composición pública y privada, que contribuye a fijar las prioridades de cada región y a desarrollar una agenda. La Agenda Ambiental del país está constituida por los compromisos de gestión del CONAM, los sectores y las regiones, la cual es reportada públicamente cada dos años.

La premisa fundamental que sostiene el modelo es que las regulaciones, el control y la prevención ambientales son más eficaces dentro de los propios sectores que fuera de ellos. Nadie está más cerca y conoce mejor la solución de los problemas que quien los genera. Si consideramos que la prevención de los impactos ambientales está en los procesos de producción y no al final de la chimenea (el conocido principio del «final del tubo»), queda claro que nadie debiera conocer más de ingeniería ambiental minera que los mineros, y nadie mejor que los ingenieros pesqueros en tecnologías de prevención de efluentes por industria de harina

de pescado. Así, los impactos ambientales que genera la actividad productiva no sólo son problema y responsabilidad del propio sector que los causa, sino que son los respectivos Ministerios quienes deben ejercer las regulaciones y el control y estimular las tecnologías limpias. Pero frente al riesgo que los sectores tomen decisiones aisladas respecto de recursos compartidos, es fundamental asegurar que estos incorporen los intereses de los demás sectores y corresponde precisamente al CONAM estimular la coordinación eficaz, bajo principios compartidos.

Para el espacio regional la premisa es nuevamente la certeza de que nadie está más cerca, conoce mejor las prioridades y es más capaz para su solución que las propias regiones. Así, la puesta en marcha de las Comisiones Ambientales Regionales constituye el mecanismo institucional para generar una conexión recíproca con la política ambiental nacional y promover el abordaje de los problemas ambientales prioritarios bajo un esquema participativo basado en la visión compartida, asunción de responsabilidades, roles diferenciados y complementarios, y compromiso de reporte público de metas. Las Comisiones están constituidas por representantes *–ad honorem–* de las organizaciones públicas y privadas más directamente involucradas en temas ambientales, designados en base a consultas en la región. También contribuyen al manejo de los problemas significativos que puedan aparecer.

*“Nadie está más cerca y conoce mejor la solución de los problemas que quien los genera.”*

Los enfoques del CONAM

**Los Enfoques del CONAM**

---

## El Enfoque Estratégico

El CONAM concibe que su principal función es la de *generar las capacidades y la cultura en el país para crear consensos en el modo cómo abordamos nuestros problemas ambientales, insertando el tema ambiental como un factor clave del desarrollo y no como un obstáculo a éste.*

Este enfoque es la base de un conjunto de estrategias que el CONAM ha asumido y sobre las que ha buscado caracterizarse. Estas estrategias son, hoy, las siguientes:

- **Actuar equilibrando posiciones y generando acuerdos.** Si el ambiente es un tema que sólo puede aspirar a la salud mediante al equilibrio, de la misma manera el equilibrio de posiciones es la única garantía de que cualquier interacción sobre ambiente y desarrollo puede ser beneficiosa para todas las partes involucradas. El CONAM ha debido concentrarse disciplinadamente en el objetivo de lograr consenso sobre las políticas ambientales, facilitando el diálogo y solucionando controversias, no sólo entre las entidades públicas sino también con el sector privado. El CONAM entendió desde un inicio que su rol no se dirigía a imponer políticas y directivas sino a convencer por criterio, valorando los acuerdos y generando credibilidad. De esta manera, el CONAM busca contribuir a que las regulaciones no sólo sean las más adecuadas en términos del entorno natural y los

recursos, sino que se articulen positivamente con los intereses económicos y sociales.

- **Influenciar.** El valor del CONAM está en su capacidad de hacer que otros hagan, que se aprueben -y muchas veces, no se aprueben- determinadas leyes y normas; que se incorporen sistemas de gestión ambiental en la producción, que se invierta en tecnologías limpias o en bosques de sierra, que las regiones fijen sus prioridades y articulen sus esfuerzos en torno a ellos con un compromiso de reporte público, etc. Se entiende que CONAM estableció la práctica de reportar metas para estar luego en condiciones que pedir a otros que también lo hagan, que se impuso como norma decidir por consenso para irradiar este estilo en otros espacios, de certificar en ISO para que otras entidades se sumen. No se puede pedir a los demás que hagan más de lo que uno está dispuesto a hacer.

- **Posicionarse con equidad y neutralidad** para poner a los intereses opuestos en acuerdo. CONAM no puede ser proecologista o proteccionista, como tampoco puede ser desarrollista a ultranza, ni tampoco ser «un poco de cada una». No puede tomar partido por ser pro ongs y antiempresa, ni pro gobierno central y antimunicipios, ni pro agricultura ni antiminería, o viceversa. Tiene que administrar los legítimos intereses, expectativas y conflictos. Sólo

*“El rol del CONAM no se dirige a imponer políticas y directivas sino a convencer por criterio, valorando los acuerdos y generando credibilidad.”*



*“...la institución se maneja quizá bajo la imagen de un “mouse” de computadora: pequeño, silencioso e imperceptible, que tiene sin embargo como principal fortaleza la capacidad para coordinar...”*

puede tomar partido por el desarrollo sostenible.

- **Generar capacidades de gestión eficaz**, contribuyendo con una plataforma formativa a fin de crear una masa crítica y creciente de protagonistas capaces. Un indicador interesante es el esfuerzo desarrollado para atraer fondos de la cooperación, principalmente a través del Fondo Ambiental Mundial (GEF, por sus siglas en inglés), donde CONAM como punto focal ha colocado 43 proyectos por un total de US\$ 63'561,000. De ellos a la fecha GEF ha aprobado 24 por un total de US\$ 34'085,000.

- **Centrarse en su rol promotor, coordinador, facilitador**. No pretender reemplazar a quienes les corresponde hacer ciencia y tecnología, no encargarse directamente de la reforestación ni monitorear con sistemas propios la calidad del aire, que son acciones que a otros les corresponde, desarrollan mejor y están más equipados para ello. No es rol del CONAM superponerse a sectores, ni tratar de hacer lo que a otros les compete por definición y capacidad. Le concierne conducir los procesos para dotar al país de respuestas estructurales y no de mera coyuntura.

- **Abordar el tema ambiental como una oportunidad y no como un problema**. La contaminación es mala para el ambiente como para las empresas. Responsabilidad ambiental significa rentabilidad y acceso a mercados. Ambiente no es un sobrecosto, sino un valor agregado, incluso en los programas sociales.

- **Privilegiar nivel de eficacia sobre nivel de perfil consecuente con su**

trabajo de influencia y en la certeza que su fortaleza está en la solidez de la concepción y desempeño ambiental de las unidades sectoriales, de las CARs, de los gremios con los que se vincula, etc. En este aspecto, la institución se maneja quizá bajo la imagen de un “mouse” de computadora: componente de tamaño pequeño, silencioso e imperceptible, que tiene sin embargo como principal fortaleza la capacidad para coordinar simultáneamente varios sistemas correspondientes a distintos sectores unidos por objetivos comunes.

- **Aspirar a ser prescindible**. El fin último del CONAM consiste en generar cambios culturales en la sociedad, cambios profundos de comportamientos y aptitudes de modo que cuando la sociedad haya hecho suyo el mandato, la institución se vuelva prescindible. Si CONAM intervino y se volvió imprescindible, es que lo hizo mal. CONAM debe sembrar una cultura de acuerdos y capacidades, acompañar los procesos y luego dejarlos en marcha, para poder continuar en otros lugares y en otros temas. Así por ejemplo, bajo un principio de consistencia con las convenciones, las presidencias de las CARs se transfieren a las regiones, el Club Iso 14000 pasa a Perú 2021, la capacitación en sistemas de gestión a las Universidades, el reciclaje de papel a los propios colegios. Los acuerdos sectoriales bajo coordinaciones espontáneas valen más que cuando son ejercidos por intervención del CONAM.

CONAM esta en el campo de las decisiones ambientales. Los decisores

ambientales son las autoridades públicas, el poder judicial, el Congreso, los municipios, conjuntamente con los sectores económicos, los sociales, las ongs, los medios, los gremios, los grupos de interés, el propio CONAM, etc. Las decisiones pueden estar sujetas a autoritarismo, influencia, ejercicio de poder y presión. Esto crea competencia para decidir las cosas. En muchos casos, el Estado incluso se atribuye competencia monopólica, o los sectores influyentes buscan que la tenga para asegurarse resultados de conveniencia. CONAM ofrece el espacio para lograr decisiones equilibradas, producto de la discusión y acuerdo entre las partes (autoridades entre sí, autoridades con empresas y particulares, particulares con particulares, etc.), con lo que pueden ser previsibles los resultados y no producto de un solo decisor. El CONAM está abiertamente contra el monopolio de decisiones ambientales. Su rol de última instancia administrativa reservada a los conflictos intersectoriales es señal clara de ir contra la tentación monopólica en la toma de decisiones.

## El Enfoque Operativo

El enfoque operativo de la organización debe ser consecuente y consistente con el enfoque estratégico. Aquí se presentan algunos instrumentos actualmente establecidos en la propia organización :

El paradigma del Estado -que no sólo es alimentado por los que gobiernan sino muchas veces por los propios grupos de interés- apunta a una fortaleza basada en el poder de imponer y no persuadir, de decidir unos sobre otros sin consultar, de protagonizar y no de estimular. CONAM busca precisamente un cambio del paradigma y su gestión ha implicado una permanente aspiración a ello. Es ante ese deseo de cambio que debería ser evaluada la institución. Esta gestión se ha esforzado en generar espacios de decisión convenientes y estables para las partes, en ver oportunidades donde sólo hay problemas, en hacer protagonistas a los observadores, en dar un espacio institucional a las regiones, en hacer mucho con poco, en avanzar el apoyo político que se tenga, en invertir en puentes. La autoridad ambiental fuerte no es aquella que ciegamente se pliega a un ambientalismo, sino aquella que es capaz de conducirse entre fuerzas poderosas y mantener coherencia en los principios del desarrollo sostenible.

*“...cuando la sociedad haya hecho suyo el mandato, la institución se vuelva prescindible...”*

● **Reporte Público de Metas.** Con el reporte de metas, CONAM ha pretendido dar un paso hacia la institucionalización de la gestión ambiental del país. La evolución imperativa de la gestión ambiental debe pasar necesariamente por el principio de asunción de respon-

---

sabilidades y de respuesta objetiva ante compromisos explícitos. Por más ambiciosas que sean las agendas, si no existe un mecanismo visible de verificación de resultados, escaso será el avance. Esta verificación será más legítima si proviene de una auto-imposición que las propias instituciones se asignan y que debiera ser en adelante el signo distintivo de la gestión ambiental. Además, la combinación de asumir compromisos a ser reportados públicamente más la exigencia de la cultura de consensos o en función de lo que otros hagan, agrega complejidad.

● **Gestión Por Resultados.** El compromiso voluntario de reporte de metas obliga a incorporar en la organización sistemas de gestión por resultados. Este instrumento ha sido indispensable para medir el desempeño en términos cualitativos y cuantitativos de la gestión del CONAM.

● **Cultura de Calidad y Mejora Continua.** Constitución del Comité ISO 9000 y 14000 para los Sistemas de Aseguramiento de la Calidad y Gestión Ambiental bajo ISO 9000 y 14001. Incorporación de los elementos de planificación, monitoreo y mejora continua. CONAM es la primera autoridad ambiental en el mundo certificada en estos sistemas.

● **Servicio al Cliente.** La asunción de que una organización es eficaz en la medida que es útil, ha obligado a incorporar un fuerte componente cultural de servicio. CONAM concibe como clientes a aquellas entidades y personas con las que interactúa. Tiene

identificados a más de 100 clientes institucionales entre autoridades del ejecutivo, legislativo, empresarial, ongs, universidades, cooperantes, etc. Ello ha obligado a desarrollar una estructura interna de formato matricial de sectoristas (que atienden a las instituciones clientes directamente) e instrumentistas (que son los que manejan diversos instrumentos de gestión ambiental). Buena parte de la evaluación de los ejecutivos de la organización se basa en la percepción e información que proveen estos clientes respecto del servicio que se les brinda.

● **Austeridad.** La necesidad de generar resultados con prescindencia de recursos y consecuentemente trabajar con austeridad y buscando la mayor eficacia posible, ha permitido que a pesar del contexto presupuestal escaso del CONAM haya podido desarrollar productos y servicios con costos unitarios cada vez menores y cumplir con sus metas contenidas en las Agendas Ambientales. Cabe resaltar que en términos económicos, el presupuesto total del CONAM siempre ha sido alrededor de los S/. 3'000,000 nominales por año. En el 2001 se incrementó el presupuesto a S/. 4'000,000, gracias a Convenio de Gestión suscrito con el Ministerio de Economía y Finanzas, el primero desarrollado en el país. Sin dotación de local institucional propio, ni vehículos. El número de servidores ha pasado entre los años 1995 a 2000 de 6 a 38, por todo concepto a nivel nacional, número que esta cerca de su tamaño máximo previsto. La plana ejecutiva está

## ¿Por qué ISO 14000 en CONAM?

*Como consecuencia de la globalización, la gestión ambiental privada está migrando de normas nacionales obligatorias a normas internacionales voluntarias.*

*En 1997, el CONAM desplegó una iniciativa novedosa: crear el Club ISO 14000. El Club era un grupo de empresas peruanas que bajo un compromiso público y voluntario se agrupaban para compartir los costos y la curva de aprendizaje de los sistemas de gestión ambiental y lograr la certificación en ISO 14001. En esa oportunidad, 14 empresas conformaron el Club.*

*Más adelante, el CONAM cedió la posta de esta iniciativa a Perú 2021 en la convicción que nadie como el sector empresarial es más capaz de generar el entusiasmo y la energía para expandir el programa en su propio gremio. Hoy el Proyecto Cadena, que es como se denomina esta iniciativa, tiene 34 empresas. Inclusive, ya han certificado 13.*

*Este proceso generó al interior del propio CONAM la inquietud de que si era pertinente explorar que la propia organización aplicara los sistemas de gestión ambiental. La primera reflexión fue que dada su condición de entidad pública que en rigor presta servicios, no contamina y consecuentemente no le es aplicable el sistema.*

*Sin embargo, esto duró poco. Un análisis inicial de los aspectos ambientalmente significativos de una autoridad ambiental como el CONAM llegó a la clara conclusión que la organización es una entidad de altísimo riesgo ambiental por una simple razón: una decisión ambiental incorrecta expresada en una política o estrategia inadecuada o una decisión basada en falta de información, genera un enorme impacto ambiental.*

*Esto hizo pasar a la organización a la convicción de que el sistema de gestión ambiental no solo era aplicable, sino que era absolutamente fundamental para la consistencia de sus decisiones y evitar generar impactos ambientales.*

*Lo primero era cómo anticipar que una decisión de política o de estrategia era ambientalmente positiva. No existían antecedentes de otros países, pues ninguna autoridad ambiental había transitado por estas reflexiones. Usualmente se sabe si una decisión de política es correcta luego de aplicarla y comprobar después de algunos años si fue eficaz y produjo los efectos deseados o, por el contrario, impactos ambientales no esperados.*

*El sistema ISO simplemente no admite verificaciones posteriores. Exige una verificación simultánea a la definición de la política o estrategia o norma que quiera plantearse. Luego de un profundo proceso de análisis y reflexión se llegó a la conclusión que la única manera de pronosticar efectos ambientales positivos es que el proceso de decisión sea participativo, incorporando a los actores involucrados, y que la decisión final sea parte de una propuesta de consenso, o lo más cercana a ello.*

*Lo que subyace es que esto permite un proceso interactivo de contrastación de ideas, de dialéctica, de búsqueda de múltiples opciones, de enfoque sistémico transectorial y de acceso a la mayor y mejor oferta de información. Esa es la forma de asegurar que el resultado será positivo. Lo que siguió fue simplemente la consistencia con este principio.*

*Así, bajo el Sistema ISO las decisiones generadas en el CONAM por su Consejo Directivo deben ser por consenso, lo que en realidad había venido ocurriendo desde el*

principio como su rasgo distintivo. Aquello que era un estilo, se vuelve una norma. La inducción que el CONAM hace en espacios como la Comisión Ambiental Transectorial, Grupos Técnicos, Comisiones Ambientales Regionales, Comisiones Nacionales, incluso en el Congreso de la República, tienen también como característica la participación y el consenso. Eso es precisamente lo que constituye el sistema de gestión ambiental del CONAM, el cual certificó en mayo de 2000. Todos los procesos de definición de política, planificación, implementación y operación, verificación de acciones correctivas y revisión de la dirección están asociados profundamente a este fundamento que es la base de la mejora continua.

Los procesos certificados por el CONAM en ISO 14001 son:

- Generación de Políticas y Metas
- Aprobación y opinión de Normas Legales
- Resolución de Conflictos
- Evaluación de Proyectos
- Solución Alternativa de Conflictos
- Elaboración e implementación de procedimientos administrativos
- Cursos y procesos de capacitación

De otro lado, la certificación ISO 9001 está referida al tema de capacitación. Lo que se busca aquí es que los cursos y procesos de capacitación que el CONAM genera tengan un producto medible en la mejora de la gestión ambiental del país. Así, la organización está sujeta a rangos mínimos de calidad en los cursos, de propuestas de aplicación por parte de los asistentes, de aprobación de los mismos, de manera tal que pueda medirse el impacto real que producen estos cursos en la gestión ambiental.

El CONAM tiene dos planes para el futuro. El primero es expandir su sistema ISO a todos los procesos de la organización, incluyendo sus oficinas regionales. El segundo, es inducir a que las unidades ambientales del sector público empiecen la incorporación de sistemas de gestión ambiental y pasen a certificar ISO 14001.

En realidad se trata de fundar un Club ISO 14001 del sector público.



---

hoy compuesta por 12 personas. La cooperación internacional ha sido fundamental y al articularse ordenadamente a la Agenda Ambiental, ha permitido constituirse en un factor clave para el logro de resultados.

- **Transparencia y honestidad.** La ejecución de auditorías externas e internas exigidas por la normatividad gubernamental, en el último caso

adaptadas al Sistema Integrado ISO, dan lugar a recomendaciones que contribuyen a la mejora de la gestión. Desde su creación, no se ha detectado una sola observación de auditorías externas o internas que hayan derivado en sanciones de carácter civil o penal. No ha existido un solo caso de nepotismo. Publicación en la página web de los Reportes Mensuales de Operación y de las Actas del Consejo Directivo.

## La Perspectiva Evolutiva

Tanto los enfoques estratégicos como operativos deben ser modificables en tanto las condiciones de operación cambien. Sin embargo, lo que no debe cambiar es el sentido de objetivos y la perspectiva evolutiva que demanda todo proceso complejo. Así, debemos la gestión ambiental sería siempre exigirá:

- Ponernos de acuerdo y estimular el consenso
- Trabajar por objetivos y reportarlos públicamente
- Hacer gestión con atributo de calidad
- Contar y aplicar con convicción los instrumentos adecuados
- Medir la gestión ambiental en términos de valor agregado a la lucha contra la pobreza y la competitividad.

Es esta perspectiva la que ha guiado los pasos del Conam.

- El primer elemento es la *cultura del*

*consenso.* El CONAM practicó esa visión compartida inicialmente, al interior de su propio Consejo Directivo. El mejor ejemplo es que en ninguna de sus más de cincuenta sesiones se ha producido una votación pues se ha decidido por consenso, a pesar de lo variado de la composición del mismo y los cambios de representantes en el tiempo. Una vez que el Consejo Directivo del CONAM logró esa visión y práctica, los ha utilizado como un referente en la Comisión Ambiental Transectorial de Viceministros, las CARs, los Grupos Técnicos, en el Congreso de la República, etc. Todos los instrumentos desplegados por el CONAM han sido desarrollados en esquemas participativos basados en el consenso.

“...la gestión ambiental se mida en términos de valor agregado a la lucha contra la pobreza y la competitividad.”

● El segundo elemento es una *gestión basada en objetivos sujeta a reporte público*, convirtiendo las prioridades en acción. CONAM reporta uno a uno los compromisos concretos asumidos en los diversos ECODIALOGOS, fomentando que los demás sectores hagan lo mismo. El 2001, CONAM reportará sus metas comprometidas en 1999 (CONAM hace entrega del Reporte de Metas a junio 2001, con motivo de la Transferencia de Gobierno) así como también lo harán los sectores de acuerdo a las prioridades que ellos mismos han señalado y en acuerdo con CONAM constituyen los aspectos más relevantes e importantes de su agenda sectorial. A su vez, las CARS que cuentan con agendas de acción ambiental, reportarán ante sus propios ciudadanos el cumplimiento de sus metas. La CAR Cusco lo ha hecho ya en junio del 2001 y las demás CARS seguirán ese ejemplo. Progresivamente a través de más regiones, más sectores y se espera que inclusive el sector privado, a través de sus gremios empresariales, asociaciones de ONG, etc. den este paso. Se produce un efecto multiplicador en la agenda y en los logros.

● El tercer elemento es la *calidad*. La gestión ambiental debe ser de calidad pues si carece de este atributo es ineficaz. El CONAM bajo un mecanismo voluntario, ha implantado sistemas de aseguramiento de la calidad y gestión ambiental bajo ISO 9000 y 14001 y certificado en ambas normas. Logrado esto el CONAM será un promotor en las diversas unidades ambientales del sector

público para que estas también implanten estos sistemas, así como en las regiones.

● El cuarto es la *integración de instrumentos y políticas*. Los instrumentos de gestión ambiental como el Marco Estructural de Gestión Ambiental (MEGA), el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), Estándares de Calidad Ambiental, Ordenamiento Territorial, la Estrategia de Biodiversidad, etc. todos ellos en marcha, sumados a un proceso de generación de capacidades y convicción política para su aplicación, permiten una articulación positiva entre la cuestión ambiental y las políticas de desarrollo. Las relaciones de cooperación y de sinergia entre los sectores empiezan a ser regla espontánea y constituyen un instrumento de utilidad para los sectores, para la adecuada gestión que les ha sido encargada.

● El quinto paso, el más importante y que se proyecta como la aspiración final es que *la gestión ambiental se mida en términos de valor agregado a la lucha contra la pobreza y la competitividad*. Significa empezar a medir el desempeño de la gestión de las unidades ambientales y del sector privado en función de su apoyo concreto a la dimensión socioeconómica; esto es reversión de la pobreza, generación de empleo, competitividad y descentralización.

**El Reporte de Logros del CONAM**



---

## El Reporte Cuantitativo

Los Ecodiálogos llevados a cabo en noviembre 1997 en Arequipa y setiembre de 1999 en Lima constituyeron el espacio donde el CONAM públicamente reportó los compromisos que puntualmente había previamente asumido - valga la redundancia- públicamente. Además de formular un Reporte a junio 2001 de lo avanzado respecto de la última Agenda, CONAM hace un reporte final cuantitativo de los logros más importantes bajo el formato del mandato de la ley de creación de la organización.

Dicho reporte es el siguiente:

*Formular, coordinar, dirigir y evaluar la política nacional ambiental, así como velar por su estricto cumplimiento (art.4 inc. a, Ley 26410)*

- Lineamientos de política y gestión ambiental del país aprobados por DS 048-97-PCM y 022-2001-PCM
- Coordinación de formulación de políticas
- Diseño participativo, aprobación política y puesta en marcha de instrumentos
- Marco Estructural de Gestión Ambiental
  - Decreto de Consejo Directivo No. 001-97-CD-CONAM
- Evaluación de Impacto Ambiental
  - Ley N° 27446
  - Reglamento diseñado
- Estándares de Calidad Ambiental y Límites Máximos Permisibles
  - D.S. 044-98-PCM
  - D.S. 074-2001-PCM
- Ordenamiento Territorial
  - D.S. N° 045-2001-PCM
- Biodiversidad
  - Ley N° 26839 y Reglamento D.S. N° 068-2001-PCM
- Estrategia Nacional de Biodiversidad aprobada por Consejo Directivo de CONAM
- Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales
  - Ley N° 26821
- Cambio climático
  - Conducción de proceso de posición nacional
  - Presidencia de la Comisión Nacional
  - Primera Comunicación Nacional bajo la Convención

- 
- Forestal
    - Ley No. 27308. Liderado por INRENA
  - Bioseguridad
    - Ley 27104. liderado por INRENA
    - Posición en Protocolo de Bioseguridad
  - Recursos genéticos
    - Reglamento de acceso a los recursos genéticos en revisión final
  - Areas Naturales Protegidas
    - Ley N° 26834 y Reglamento D.S N°038-2001-AG. Liderado por INRENA
    - Recategorización y aprobación de Plan Maestro de ANP por INRENA
  - Uso productivo de recursos naturales
    - Publicación de experiencias exitosas
  - Residuos Sólidos
    - Ley N° 27314. Liderada por SALUD
  - Políticas ambientales sectoriales
    - Manufactura
      - DS 019-97-ITINCI
    - Pesquero y acuícola
      - DS 004-99-PE
    - Agrícola
      - Propuesta en revisión
  - Formulación de políticas ambientales en 13 regiones del país.
    - CARs

*Coordinar y concertar acciones en los sectores y los organismos del gobierno central, así como los gobiernos regionales y locales en asuntos ambientales, a fin de que guarden armonía con las políticas establecidas (art. 4 inc b)*

- Puesta en marcha del Marco Estructural de gestión Ambiental - MEGA
- Aprobados por la Comisión Ambiental Transectorial
- Nivel sectorial
  - Aprobación del Reglamento de Estándares Nacionales de Calidad de Aire sobre 8 contaminantes
  - Dos Programas Anuales de ECA y LMP
- 36 Grupos Técnicos en funcionamiento
  - A nivel nacional*
    - Educación Ambiental.
    - Manejo Integrado de Zonas Costeras
    - Cambios Climáticos
    - Biodiversidad
    - Intercambio, acceso y difusión sobre Diversidad Biológica
    - Elaboración del reglamento de la ley sobre Conservación y aprovechamiento sostenible de la Diversidad Biológica
    - GESTA de ECA aire
    - GESTA de ECA de aguas

- 
- GESTA de ECA de ruidos
  - Ordenamiento Ambiental
  - Jóvenes
  - Biocomercio-Perú
  - Grupo Técnico Nacional de Montañas
  - Ecoturismo

*A nivel regional*

- Zonificación Ecológica Económica (ZEE) en Madre Dios
  - Escenario Base Ambiental de la Bahía El Ferrol
  - Mejoramiento de calidad del aire en Arequipa
  - Manejo de información Ambiental en Moquegua
  - Manejo de residuos sólidos en Cusco
  - ZEE de las subcuencas del Huatanay y del Urubamba
  - Manejo de Cuencas Osmore en Moquegua
  - Tratamiento de Aguas Servidas en Moquegua
  - Plan Regional de Lucha contra la desertificación de Arequipa
  - Biodiversidad de la subcuenca del Cotahuasi, Arequipa
  - Recuperación de la calidad del aire, Zona Costera Ancash
  - Formulación de un Plan de Prevención de Riesgos para la Salud ocasionados por la contaminación atmosférica resultante de la actividad minero metalúrgica y el parque automotor, La Oroya
  - Gestión y manejo de El Cañoncillo, La Libertad
  - Red de Areas Naturales Protegidas de la Región Andina Central
  - Proyecto integral de recuperación y conservación del Lago Chinchaycocha
  - Preservación y Manejo de la Biodiversidad de la Región de Piura
  - Desarrollo ambiental en el sector minero-energético en la Región Piura
  - Descontaminación y preservación de las aguas de las Bahías de Sechura, Paita y Talara
  - Descontaminación y preservación de las aguas de los ríos en la Región Piura
  - Gestión integral de residuos urbanos en la Región Piura para proponer criterios, ámbito y estrategias para la gestión integral de residuos urbanos en la Región Piura
  - Preservación de los suelos agrícolas de la degradación por el manejo del agua de riego
  - Control y recuperación de la calidad del agua del Río Santa
- Límites Máximos Permisibles sectoriales
    - Transporte, prepublicados
    - Industria manufacturera: curtiembres, cerveza, cemento, papel, para aprobación
  - Mejores prácticas en industria de harina de pescado
    - Propuesta conjunta de sectores público y privado
- A nivel regional:*
- Instalación y puesta en marcha de Comisiones Ambientales Regionales - CARs

---

Andina Central  
Arequipa  
Costera Ancash  
Cusco  
La Libertad  
Madre de Dios  
Moquegua  
Piura  
Tumbes  
Loreto  
San Martín  
Ica  
Sierra de Ancash

- Asunción de presidencia en el primeros 18 meses por Conam, luego transferida a actores locales
- Cobertura de 63% de territorio nacional por CARs
- Aprobación de Planes y Agendas Ambientales Regionales
  - Costera Ancash
  - Cusco
  - Madre de Dios
  - Arequipa
  - Moquegua
  - La Libertad
  - Zona Andina Central
  - Piura
  - Tumbes
- 4 Secretarías Ejecutivas Regionales creadas que atienden Ancash - La Libertad, Cusco, Arequipa - Moquegua y Pasco- Junín

*Establecer los criterios y patrones generales de ordenamiento y calidad ambiental, así como coordinar con los Sectores la fijación de los límites permisibles para la protección ambiental. (Artículo 4º, inciso c)*

- Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental, D.S N° 045—2001-PCM
  - Propuesta multisectorial
    - Estrategia para Zonificación Económica Ecológica
    - Zonas Marino Costeras.
- Madre de Dios
  - Primera propuesta regional consensuada
- Calidad ambiental
  - ECA de Aire
  - ISO 14000
    - Norma técnica nacional
    - Club Iso 14000 y transferencia a Perú 2021
    - Certificación de 13 empresas

---

Certificación del CONAM  
9000 y 14000 integrado  
Primer caso mundial

- Manejo de residuos sólidos
  - Programa de manejo de residuos 9 ciudades medianas
- Pamas Mineros
  - Evaluación general del proceso

*Proponer mecanismos que faciliten la cooperación internacional para alcanzar los objetivos de la Política Ambiental Nacional (artículo 4, inc. d)*

- Presidencia del Foro de Ministros de América Latina y el Caribe
  - Marzo 1998 a febrero 2000
  - Constitución del Comité Técnico Interagencial de Donantes
  - Reducción de prioridades a 40 a 4
- Creación del Fondo Nacional del Ambiente
  - Ley 26793
  - Asunción inicial de Dirección Ejecutiva
- Cartera de proyectos regionales
  - Contenidos en las Agendas Ambientales Regionales
- Promoción de inversión privada forestal en sierra
- CONAM como punto focal GEF
  - Colocación de 43 proyectos por US\$ 63'561,000. Aprobados por GEF US\$ 34'085,000
  - Capacitación a actores nacionales para acceso de recursos
  - Coordinación nacional reconocida por el GEF

*Establecer criterios generales para la elaboración de estudios de impacto ambiental (EIA); (Artículo 4º, inciso e)*

- Diseño formulado participativamente
- Aprobación Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
- Reglamento en discusión
- Manual de Participación Ciudadana
- Publicación de Políticas y Procedimientos del SEIA
- Industrias y Pesquería aprobaron la reglamentación ambiental sobre EIA
- Agricultura en proceso

*Supervisar el cumplimiento de la política nacional ambiental y de sus directivas, sobre el ambiente, por parte de las entidades del Gobierno Central, Gobiernos Regionales y Locales; (Artículo 4º, inciso f)*

- Definición participativa de la agenda ambiental
  - CONAM en Ecodiálogo
  - Cars
  - Sectores

---

- Reporte público de metas

- Institucionalizado.
- CONAM: Reporte 1997, 1999 y a junio 2001.
- Cusco: Primera CAR en reportar metas en junio 2001.

*Fomentar la investigación y la educación ambiental, así como la participación ciudadana, en todos los niveles; (Artículo 4º, inciso g)*

- Currícula escolar para educación primaria

- Coordinado con Ministerio de Educación.
- Guía de Educación Ambiental para Primaria aplicada.

- Plan de Educación Ambiental

- *Colegios*

Recicla: 3 millones de personas con prácticas de reciclaje en escuela. Formato de franquicia.

Globe: 39 colegios. 9 en Lima y 30 en provincias.

Investigación sobre práctica docente y propuesta de capacitación de maestros puesta a consideración de Educación.

- *Universidades*

Encuesta Nacional de Universidades y Ambiente.

Primer Foro Nacional de Universidades y Ambiente,  
35 universidades.

- *Promoción de transversalidad en formación profesional*

Universidad de Piura.

Universidad Católica.

Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

Universidad Nacional de San Agustín.

- *Medios de comunicación:*

4 talleres sobre tratamiento de la noticia ambiental: Chimbote, Piura, Cusco, Arequipa.

150 comunicadores.

Campana piloto de spots en Chimbote.

Programa Ambiental en el diario La Industria de Chimbote.

- Capacitación

- 8 Seminarios sobre Planeamiento y Dirección Estratégicas para el Desarrollo Sostenible: Arequipa, Cusco, Chimbote, Ilo, Lima, Puerto Maldonado, Piura y Tarma.

- 4 Seminarios sobre Principios de Evaluación de Impacto Ambiental: Cusco, Chimbote, Iquitos y Lima.

- 6 Seminarios Taller sobre Nuevos Instrumentos de Gestión Ambiental: Ancash-La Libertad, Arequipa, Cusco, Lima, Piura-Tumbes, Iquitos.

- 6 Programa de Formación de Auditores de Sistemas de Gestión Ambiental (ISO 14000).

- 4 Programas de capacitación sobre Legislación Ambiental Nacional, Sectorial y Local.

- 
- Programa de Capacitación sobre Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos Ambientales: Cusco, Ilo, Tarma y Lima.
  - 2 seminarios sobre Zonificación Ecológica Económica en Madre de Dios.
  - Promoción de la participación ciudadana
    - Sociedad civil incorporada en instancias del MEGA.
      - CARs.
      - Comisiones Nacionales Cambios Climáticos y Biodiversidad.
      - Grupos técnicos.
      - Procesos de diseño de instrumentos ambientales.
      - CONAM como punto focal nacional de la Estrategia Interamericana para la promoción de la Participación pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible Nacional de la OEA.
      - Premio Nacional por el Desarrollo Sostenible.
        - Primera versión en 1999.

*Resolver en última instancia administrativa los recursos impugnativos interpuestos contra resoluciones o actos administrativos relacionados con el ambiente, en los casos que señale el Reglamento de la presente ley (artículo 4, inciso h)*

- Conformación de comisión dictaminadora
  - Resolución caso Laguna Huascacocha.
- Conciliación en múltiples casos de conflicto intersectorial y regional
- Prevención de conflictos mediante instrumentos de gestión

*Proponer proyectos de normas legales; y emitir opinión en materia ambiental en los casos que sea pertinente; (Artículo 4º, inciso i)*

- Iniciativa directa de normas legales aprobadas
  - Fondo Nacional del Ambiente.
  - Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
  - Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales.
  - Conservación y aprovechamiento sostenible de la Biodiversidad.
  - Prevención de los riesgos derivados de la Biotecnología.
- Contribución en procesos
  - Residuos Sólidos, liderado por Salud.
  - Áreas Naturales Protegidas, liderado por Agricultura.
  - Otras normas.
    - Propuesta de Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.
    - Normas Técnicas Peruanas de la serie ISO 14000.
    - Normas técnicas para el reciclaje de residuos construcción.
- Opinión de leyes en múltiples casos.
- Reglamentos
  - Reglamento para la Aprobación de Estándares de Calidad Ambiental y Límites Máximos Permisibles.
  - Reglamento de Estándares Nacionales de Calidad del Aire.
  - Reglamento de la Ley de Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la

---

Biodiversidad.

- Reglamento sobre Ordenamiento Territorial Ambiental.

*Demandar el inicio de las acciones administrativas, civiles y penales correspondientes, en los casos de incumplimiento de las políticas, normas y/o directivas que emanen del CONAM (art 4, inc. j)*

- No se ha ejercido acciones de esta naturaleza

*Fomentar la investigación y documentación sobre los conocimientos y tecnologías nativas relativas al ambiente; (Artículo 4º, inciso k)*

- Sub Comisión de Conocimiento Tradicional en la CONADIB
- 80% de Proyectos GEF aprobados en el Perú son sobre Biodiversidad

*Promover y consolidar la información ambiental en los distintos organismos públicos (artículo 4, inciso l)*

- Sistema Nacional de Información Ambiental
  - Informe GEO-Perú Estado del Ambiente en página web CONAM.
  - Sistema Regional.
  - Convenio INEI.
- Página web institucional
- Clearinghouse sobre diversidad biológica

*Establecer el Plan Nacional de Acción Ambiental; (Artículo 4º, inciso m)*

- 3 Agendas ambientales nacionales
- 9 agendas ambientales regionales
  - Diseño participativo.
  - Reporte público.

*Proponer la creación y fortalecimiento de los medios, instrumentos y metodologías necesarias para la elaboración de la valoración del Patrimonio Natural de la Nación; (Artículo 4º, inciso n)*

- Trabajo conjunto con INEI
  - Cuentas de PBI satelitales.
  - Metodología NNUU.
  - Valoración de diversidad biológica desarrollada por INRENA.

*Elaborar anualmente un Informe Nacional sobre el Estado del ambiente del Perú; (Artículo 4º, inciso ñ)*

- Dos Informes del Estado del Ambiente
  - Edición 1999.
  - Edición 2001. Metodología GEO-PNUMA.



---

*Nuevas funciones asignadas por Ley 26839:*

*Artículo 9.- Corresponde a la instancia de coordinación intersectorial, a que se refiere el Artículo 32 de la presente ley, convocar el proceso participativo y conducir la elaboración de la Estrategia Nacional de la Diversidad Biológica.*

- Estrategia Nacional de Biodiversidad
  - Comisión Nacional de Biodiversidad. CONAM preside.
  - Incorporación del sector privado.
  - Proyecto de cooperación Finlandia-Perú (IIAP- Universidad de Turku).
  - Proyecto de apoyo a las estrategias de UICN.
  - Proyecto Biodiversidad Amazónica - Biodamaz.

*Artículo 10.- La instancia a la que se refiere el Artículo 32 de la presente ley coordina la elaboración de un reporte anual de la situación de la diversidad biológica del país. Cada Sector en forma coordinada elabora y actualiza periódicamente el inventario y valorización de los componentes de la diversidad biológica de su competencia.*

- Reporte Nacional a la Conferencia de las Partes de Biodiversidad sobre el estado de la implantación del Convenio de Biodiversidad en el Perú

*Artículo 12.- La instancia a la que se refiere el Artículo 32 de la presente ley, promueve la integración, sistematización y difusión de la información relativa al estado de los componentes de la diversidad biológica.*

- Mecanismo de facilitación para intercambio de información actualizado permanentemente
- Propuesta Técnica de Sistema de Información

*Ley 27104, Ley de Prevención de Riesgos Derivados del Uso de la Biotecnología*

*ARTÍCULO 5º.- Organismos intersectoriales*

*5.1.- El Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) es la instancia de coordinación intersectorial en materia de conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica y, como tal, promueve, a través del Marco Estructural de Gestión Ambiental, la coordinación entre las autoridades sectoriales competentes en asuntos referidos a la seguridad en la biotecnología y en el ejercicio de las funciones derivadas de la presente Ley.*

- Negociación y aprobación del Protocolo
- Propuesta de Reglamento coordinado con Agricultura en Presidencia de Consejo de Ministros para aprobación final

*5.2.- La Comisión Nacional sobre Diversidad Biológica (CONADIB) es la instancia consultiva de asesoramiento y concertación en asuntos referidos a la seguridad en la biotecnología y apoya al CONAM en la propuesta de directrices respecto de los OVM a ser aprobadas de acuerdo a la presente Ley.*

---

## El Reporte Cualitativo

Una lectura cualitativa de las actividades del CONAM desplegadas en estos años, le permite, más allá del mero recuento de metas, concluir que la principal contribución fueron las siguientes:

- Diseño participativo, aprobación política y puesta en marcha del *conjunto de instrumentos de gestión ambiental*
- Incorporación de los lineamientos de política y gestión en las estrategias y regulaciones sectoriales y regionales
- Implantación de mecanismos de *decisión transectoriales* en la gestión pública
- Consolidación de una cultura de *participación y del consenso* para la definición de prioridades y el diseño de instrumentos
- Definición y acción sobre *prioridades y Agenda*
- Creciente cultura de *reporte de metas*, exigibilidad, y asunción de responsabilidad
- Descentralización de la responsabilidad y la gestión. La *adaptación del modelo en las regiones* ha sido extremadamente veloz e intensa. Las regiones diseñan sus propias visiones y agendas ambientales, se comprometen a rendir cuentas de manera pública, con un fuerte sentido de priorización
- Nuevo valor en la competitividad en los sectores empresariales a través del despliegue de los *Sistemas ISO*
- Desarrollo inicial de *Sistemas ISO en el sector público*, como una forma de modernizar al Estado
- Formador de *opinión* en gestión ambiental en el sector público
- Desarrollo de una generación de *niños maestros y padres* con actitud ambiental, bajo un formato de amplia replicabilidad
- Generación de *capacidades técnicas y de gestión ambiental* en el país

Las dos preguntas fundamen

ndamentales

LAS DOS PREGUNTAS

**Las Dos Preguntas Fundamentales**

---

## ¿Es Correcto el Modelo Institucional?

En los últimos años, con el fin de enfrentar la demanda de decisiones y gestión en temas ambientales, los diversos ministerios del país fueron creando cada uno de ellos sendas unidades ambientales. El Ministerio de Industria creó la Oficina de Asuntos Normativos Ambientales, el Ministerio de Salud la Dirección General de Salud Ambiental, el Ministerio de Energía y Minas la Dirección General de Asuntos Ambientales, el Ministerio de Pesquería y el de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción crearon las Direcciones Generales de Medio Ambiente, y el Ministerio de Defensa le otorgó los roles ambientales a la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, entre otros. Así, en 1995 existían más de 20 entidades sectoriales que cuentan con competencias ambientales, además de las organizaciones regionales (CTARS) y las oficinas ambientales o similares en varios de los 1,800 gobiernos locales del país.

Esta realidad condujo a un análisis y búsqueda de una propuesta de modelo institucional que demandó mucho tiempo. Desde mediados de los ochenta se planteaba la creación de una autoridad ambiental, sin definición clara de sus funciones y alcances. Luego, a través del Código del Medio Ambiente en 1990, se orientó fuertemente la concepción hacia un Sistema Nacional, que si bien no prosperó, contribuyó a consolidar una propuesta transectorial y sistémica. Más adelante aparecen tesis de una autoridad suprasectorial, o

incluso de que la Contraloría General de la República asuma el rol de autoridad, dado que los recursos naturales son del Estado. En 1992 se zanjó el tema asignando competencias ambientales a los sectores –el conocido Decreto Legislativo 757– que marcó la consolidación de la sectorialización.

La falta de coordinación y superposición de funciones no tardaron en aparecer, debido a la tendencia a la compartimentalización y descoordinación. Los sectores empiezan a tomar decisiones aisladas respecto de recursos compartidos. En efecto, como las decisiones sectoriales en ese modelo se articulan a sus propias políticas, empiezan a percibir que la decisión de otro sector puede tener un efecto cuestionador. Las decisiones sobre límites máximos permisibles del Ministerio de Energía y Minas sobre el recurso agua pueden ser para el Ministerio de Salud demasiado tolerantes, afectando los intereses de dicho sector. Por esta razón, se cuestiona la decisión del Ministerio de Energía y Minas quien a su vez, con el fin de dar las garantías a los inversionistas de la estabilidad de sus reglas, cuestiona la competencia a Salud.

Así, se inicia un proceso donde los conflictos no tardan en desarrollarse y las rivalidades y controversias sectoriales aparecen. Lo que sigue es fácil de predecir. Como cada sector se considera preminente y no está dispuesto a abdicar a su mandato, se agudiza la compartimentalización. El resultado se

*“Desde mediados de los ochenta se planteaba la creación de una autoridad ambiental...”*

*“Los sectores empiezan a tomar decisiones aisladas respecto de recursos compartidos.”*

“...Las opciones sobre el modelo institucional se ubican entre las entidades coordinadoras y las concentradoras...”

traduce en conflictos e incertidumbre para autoridades, inversionistas y ciudadanos y baja calidad de gestión. Este es el principal problema del cual se derivan todos los demás.

Es precisamente ante esa necesidad que se plantea el modelo de autoridad nacional; el CONAM, con un mandato coordinador y promotor, como una autoridad de autoridades que debiera basarse en la institucionalidad y las competencias existentes. Se creó así el Conam por Ley No. 26410 del 22 de diciembre de 1994\*.

La realidad de los conflictos de competencia intersectorial es muy similar en otros países de la región. CONAM ha presidido por más de dos años el Foro de Ministros de América Latina y el Caribe y ha comprobado cómo esto se repite frecuentemente.

Las opciones sobre el modelo institucional para la gestión pública se ubican entre las entidades «coordinado-

ras» del conjunto de autoridades ambientales sectoriales y regionales, las entidades «concentradoras» de los roles antes mencionados y consecuentemente de todas las decisiones ambientales, y alguna clase de combinación de ambas. Es posible que tanto la entidad coordinadora como la concentradora funcionen indistintamente bajo el formato de un Ministerio del Ambiente o de un Consejo del Ambiente, de un Instituto Nacional o cualquier otro, de modo que las opciones no van entre Ministerios o Consejos sino entre roles coordinadores o concentradores, ya que lo más relevante es la función asignada.

En América Latina se ha dado un proceso evolutivo que va alrededor de entidades concentradoras hacia coordinadoras, con prescindencia -repetimos- si el nombre de esta era Ministerio, Consejo o Instituto. Se reconoció que la única forma de enfrentar la temática ambiental es hacer que la gestión

---

\*Hay que destacar que el CONAM es creado en el contexto de una reforma pública que concibe menos ministerios y promueve más órganos dinámicos de coordinación y supervisión. El concepto de Estado en ese entonces era el de una instancia “de subsidio” en aquellos aspectos en los que el sector privado aún no puede actuar, donde los conflictos de intereses exigen una regulación, la posición del individuo frente a la producción es débil o se hace necesario promover una inversión que nivele oportunidades. De esta matriz es que surgen organismos como el INDECOPI, los reguladores y supervisores de servicios públicos privatizados, PROMPERU, el sistema de comisiones para fomentar la participación del capital privado mediante privatización y concesión (COPRI, PROMCEPRI), entre otros. La visión común a todos ellos era la de un estamento institucional público creado para generar paradójicamente su propia prescindencia, una vez que la sociedad civil haya hecho suyo el rol de supervisión, regulación o protección tomado transitoriamente por el Estado, en el contexto de una economía en proceso de modernización.

Es interesante señalar que ninguno de los creadores o gestores del CONAM ha integrado después su Consejo Directivo ni ocupado plazas ejecutivas, con lo cual lo que se expresa en esta Propuesta es la percepción de los operadores del modelo, no de sus creadores.

---

ambiental esté presente en las políticas de cada uno de los sectores. Lo ambiental no marcha al ser tratado como un sector más al que se le encarga lo que por naturaleza corresponde a los propios sectores. Todos ellos tienen responsabilidad ambiental y no debe considerarse lo ambiental como competencia exclusiva de una sola entidad. Es como la educación ambiental: conviene mucho más incorporar elementos educativos ambientales en los cursos de geografía, historia, salud, cívica, literatura o artes, que asignarlo como un curso aislado que se dicte desconectado de los demás.

Lo cierto es que la región latinoamericana exhibe hoy una variada representación de formatos institucionales en el tema ambiental. Hay ministerios del medio ambiente coordinadores en Ecuador, Colombia y Venezuela; los hay coordinadores que suman concentración específica en algunos temas, como en México, donde la entidad coordina sectores pero maneja además directamente agua, bosques y pesca. Hay Ministerios de Desarrollo Sostenible que agrupan sectores de producción e incorporan allí gestión ambiental; como es el caso de Bolivia. En Chile se ha creado la Comisión Nacional del Ambiente, dotada de un rol básicamente coordinador. Se da casos de ministerios que han sido absorbidos por otros, como en Argentina donde la Secretaría del Medio Ambiente fue fusionada dentro de la Secretaría de Desarrollo Social; y finalmente hay la mixtura donde coexiste el Ministerio del Ambien-

te, el Consejo Nacional del Ambiente, la Comisión de Desarrollo Sostenible y el Instituto, como es el caso del Brasil. No obstante, lo visible es que la tendencia es hacia la coordinación, más que hacia la concentración.

Finalmente, es oportuno destacar cuál es el estado de la discusión sobre el modelo institucional ambiental del Perú. En abril del 2001 el Gobierno conformó una Comisión de Legislación Ambiental integrada por representantes de prácticamente todos los Ministerios, para tratar el tema de legislación ambiental, la institucionalidad y las cuestiones de coordinaciones intersectoriales. Bastaron 30 días para que la Comisión concluyera por unanimidad que debe apuntarse a hacer formal y explícito lo que ya operaba de manera virtual: un Sistema Nacional de Gestión Ambiental, formado por un conjunto de autoridades ambientales públicas, regionales y locales bajo la coordinación y los roles actuales del CONAM, al cual a su vez se le amplía la composición de su Consejo Directivo con representantes de Organismos no Gubernamentales y Universidades, y que adquiera un peso político específico y propio a través de su presencia en el Consejo de Ministros y la constitución del Consejo Interministerial de Asuntos Ambientales. La propuesta ha sido prepublicada en El Peruano. Puede considerarse un paso de consolidación institucional muy significativo del proceso desarrollado en el país.

*“Bastaron 30 días para que la Comisión concluyera por unanimidad que debe apuntarse a hacer formal y explícito lo que ya operaba de manera virtual: un Sistema Nacional de Gestión Ambiental.”*

---

## ¿Conviene Invertir en Medio Ambiente?

Hace tiempo que el país ha definido el destino donde debe invertir sus escasos recursos económicos, humanos y políticos. Se invierte en generar empleo, educación, salud, reversión de la pobreza, infraestructura, etc., como en aquello que estimule al sistema productivo y al crecimiento económico: apertura de mercados, desregulación, estabilidad, garantías a la inversión, administración de justicia, etc.

Sin embargo, hay un aspecto fundamental en el que no hemos invertido suficientemente y cuyo dividendo se aprecia no directamente, sino en su capacidad de potenciar las inversiones hechas en otros campos. Nos falta invertir en política y gestión ambiental.

Como consecuencia de ello, los resultados en esas otras inversiones estructurales del país, como la del empleo, la salud, la pobreza o la competitividad y crecimiento no son enteramente satisfactorios. Si la inversión pública en agua y desagüe prescinde del manejo ambiental de las aguas servidas y las vierte al río, el problema de salubridad por acceso a agua potable que solucionó un grupo social se lo traslada a otro que río abajo tendrá que servirse agua contaminada. Si la política de transporte público orientada al pasaje barato se apoya en una liberalización que olvida el componente ambiental, finalmente se logra a costa de inseguridad, pérdida de tiempo y

contaminación, que los daños a la salud y sus costos privados hagan que el pasaje realmente cueste más de lo que parece. Si en aras de buscar gasolina barata, estimulamos la que contiene plomo, o bajamos los impuestos a los plaguicidas, o lanzamos carreteras y estimulamos colonización espontánea en zonas de alta diversidad y fragilidad de ecosistemas. Si no mostramos interés en hacer de nuestra extraordinaria biodiversidad un factor de desarrollo. Si rezagamos una política forestal en sierra o postergamos voluntad para el ordenamiento territorial porque realmente no le vemos la utilidad. Si proponemos un turismo masivo priorizando infraestructura por sobre la conservación. Si laxamos las reglas y la fiscalización de las Evaluaciones de Impacto Ambiental o de los PAMAS en nombre de facilitar la inversión extranjera, cuyas matrices con seguridad están dispuestas a cumplir aquí con reglas tan o más exigentes como la de sus propios países. Si nuestra educación ambiental no es más que un esfuerzo aislado y episódico de nuestra instrucción. Si todo esto ocurre no habrá sostenibilidad. Estas decisiones "antiambientales" generan daños que por ser muchas veces ocultos no deberían dejar de descontarse de los dividendos de la inversión en empleo, reversión de pobreza y competitividad.

Así, muchas veces en nombre de los más pobres estamos logrando mucho menos de lo que parece, o en nombre de la competitividad estamos alcanzando una artificial basada en costos ambien-

---

tales que se externalizan y no se incorporan al valor del producto.

Entonces, se entiende cómo la inversión en los frentes prioritarios del país pierde valor por no sumar a esa la inversión ambiental.

No es que la sola inversión ambiental resolverá todos nuestros problemas. De hecho, los de la pobreza o el empleo por mencionar sólo algunos, se deben a una compleja trama en la que ningún elemento aislado es el determinante de todos, pero sí es claro que ninguna política de desarrollo prosperará prescindiendo de una estrategia ambiental consistente y definida.

Si asignamos muchos o pocos recursos, y si estos constituyen inversión o gasto, dependerá siempre de las percepciones. Lo cierto es que incluso la distinción entre gasto e inversión ambiental es difícil de establecer. Podemos asignar recursos en restaurar especies y ecosistemas, en fiscalizar y multar operaciones industriales, en reclamar por daños, pero serán gastos si la acción no fue capaz de evitar la repetición del mismo problema en el futuro. Es claro que gastamos recursos de tiempo, dinero y activos políticos cuando buscamos resolver el problema inmediato, manejar sólo la coyuntura, pero no abordar la solución real. Pero invertimos poco en atacar lo profundo, en crear real conciencia ambiental, en consolidar con profundidad un sistema de gestión ambiental, en generar y ordenar la información, en conectar el tema ambiental con espacios de decisión claves, en reemplazar la cultura de lamento por la cultura de la acción. Si el Perú ha

gastado o invertido en ambiente es una pregunta difícil de responder. Lo cierto es que lo invertido en ambiente no nos ha hecho estructuralmente menos pobres, ni masivamente más competitivos, ni ha evitado que nuestros recursos naturales se sigan deteriorando rápidamente.

Probablemente nuestra actitud cortoplacista de esperar resultados inmediatos de inversiones que necesariamente dan dividendos en el tiempo nos lleva a privilegiar el gasto y nos desanima a invertir en lo estructural, en lo que ataca la real causa de los problemas. Más aún, el gasto termina por convertirse en regla y la inversión en excepción, la que incluso es menospreciada y subvalorada. Esta realidad no es exclusiva del tema ambiental. Muchos otros temas importantes del país tienen similar trato. Y esta es una afirmación válida para el país entero, no sólo para los gobiernos que administran el Estado.

Es imprescindible renovar el tema ambiental, modernizarlo y convertirlo en un elemento clave y de valor agregado directo en las inversiones para generar empleo, luchar contra la pobreza, competitividad y promover la descentralización.

Hay que ver la cuestión ambiental más allá de lo superficial. La inversión del Estado en reversión de pobreza es definitivamente una valiosísima inversión ambiental. Dada la triste relación de la degradación ambiental y pobreza, la inversión en su reversión resulta fundamental y por cada pobre que deja de serlo la amenaza al entorno se reduce y viceversa. Aunque quizá difícil de percibir, la inversión en alimentación,

*“...La inversión del Estado en reversión de pobreza es definitivamente una valiosísima inversión ambiental...”*



---

salud, educación, saneamiento, infraestructura, es inversión ambiental, como también lo es la estabilización económica, la apertura a las inversiones, la inserción en la economía internacional, la educación y todo aquello que signifique desarrollo. La reversión de pobreza en sierra es quizá la mejor inversión para evitar deforestación en ceja de selva como también los esfuerzos contra los cultivos de coca. El asfaltado de un pista de tierra en un pueblo joven es el mejor aporte para evitar contaminación por polvo en el aire. La inversión ambiental está en la concepción de las demás inversiones. Por eso es mucho más eficaz determinar cuánto permea la política ambiental en la política social y económica, que solamente fijarnos cuánto dinero le asignamos a lo ambiental.

Es así que esta reflexión nos lleva a dos a dos umbrales: el de un círculo decadente de desinversión ambiental que profundiza nuestros problemas y afecta nuestro capital natural, se erosiona la calidad de vida, se genera insatisfacción en la población, se amenaza la estabilidad de muchos sectores económicos y nos habituamos a los problemas, a veces olvidándolos, o a veces creyendo que una multa de vez en cuando será una señal de voluntad política suficiente, esperando sólo el nuevo incidente.

O podrá ser, por el contrario, el umbral de un gran dividendo a costa de tan solo una inversión política coherente y clara.

La agenda pendiente

La agenda pendiente

**La Agenda Pendiente**

---

## La Agenda Pendiente

A lo largo de los últimos seis años, el país ha avanzado considerablemente en la definición del marco institucional en materia ambiental. Las discusiones sobre el modelo institucional, la visión, prioridades, funciones y principios orientadores de la gestión de la autoridad ambiental han sido acordados y puestos en marcha. El diseño es consistente con las tendencias y recomendaciones más ampliamente aceptadas. Todos los procesos de gestión ambiental actualmente pasan por una concepción de participación ciudadana e integración de políticas ambientales, y éstos son los conceptos que se aplican en el Perú, aunque ciertamente no con la profundidad e intensidad requerida.

Resulta lejana, por ejemplo, la errática y confusa facultad en la que cada sector podía por su lado fijar los Estándares de Calidad del Aire, como si nuestros pulmones pudieran distinguir si el aire era bueno según el sector que lo declarara. Hoy los sectores fijan en conjunto, con la participación del sector privado, una sola categoría de estándares. O que cada sector disponga por su lado el uso del espacio territorial, para luego ver que el mapa del país está totalmente superpuesto y se compite por el espacio en base a poder y presión, no en base a compatibilidad de la actividad con la oferta del suelo. O que las prioridades regionales se aborden aisladamente, o no tengamos una Agenda Ambiental Nacional. Hoy, eso no es así.

¿Es pertinente abrir un debate sobre rumbo y velocidad? La mayor parte lineamientos de política y gestión, modelo institucional e instrumentos desplegados provienen de procesos participativos que el CONAM ha conducido, nunca diseñado a solas. Ecodiálogos ha permitido someter a la opinión pública la concepción de todos estos elementos y la definición de las Agendas Ambientales. CONAM sólo ha sido un transmisor de un proceso generado en el país. El modelo de las CAR surgió de las propias regiones. Son producto de un país, no de una institución.

Si el rumbo parece claro, ¿ha sido la velocidad la apropiada? Siempre la velocidad es un concepto relativo. Es absolutamente pertinente sostener que la gestión ambiental en el Perú y el rol del CONAM pudieron haberse desarrollado más rápidamente. Las Agendas Ambientales parecían incumplibles pero allí están los reportes sometidos al escrutinio público, el más riguroso de todos. Sin embargo, más allá de eso lo que es particularmente importante es determinar si es posible tomar atajos, si es posible saltar alguna de las etapas y preguntarnos si es posible una gestión ambiental sin visión compartida, sin reporte de resultados concretos, sin calidad, sin integración y sin medir el

*“...Resulta lejana, por ejemplo, la errática y confusa facultad en la que cada sector podía por su lado fijar los Estándares de Calidad del Aire...”*

---

impacto final en la pobreza, empleo, competitividad y descentralización.

Nuestra conclusión es que la discusión de aquí en adelante no debiera ser sobre una nueva visión, otras prioridades o si reportamos funciones o resultados, o si en lugar de generar y fortalecer actores ambientales, reconcentramos funciones ambientales, centralizando y finalmente revisando un modelo que el CONAM, cuando diseñó su plan estratégico en 1995, ya estuvo obligado a revisar. Toda ese proceso ya se produjo, de modo que el siguiente debiera estar centrado en la consolidación de lo avanzado y en la acción sobre lo prioritario.

Existiendo visión compartida, estando clara la política ambiental, los principios de gestión definidos, los instrumentos en marcha, los despliegues regionales desarrollados, corresponde invertir en la consolidación. En adelante se requiere reforzar, ampliar, profundizar y acelerar la gestión ambiental dentro de los lineamientos ya señalados.

Así, específicamente, la agenda pendiente debiera apuntar a:

- Invertir más en apoyo y convicción política que presupuestal.
- Inducir a todos los actores ambientales -públicos y privados- la cultura de compromiso de metas y a su reporte público de cumplimiento.
- Discusión y aprobación de la Ley

Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

- Aplicación intensiva de todos los instrumentos de gestión ambiental.
- Apropiación del país de la cultura de participación y consenso como distintivo cultural de la gestión ambiental.
- Aplicación espontánea del Marco Estructural de Gestión Ambiental.
- Compromiso nacional en educación, conciencia y cultura ambiental.
- Información abierta de performance ambiental de empresas, más allá de los requerimientos legales.
- Adhesión al modelo regional a través de las CARS. Cobertura de CARS a todo el territorio.
- Cumplimiento de la agenda ambiental nacional, asunción de los próximos pasos propuestos en el Reporte de Metas del CONAM al 30 de junio 2001 y expansión a mayores objetivos.
- Expansión de los sistemas de gestión ambiental y aseguramiento de la calidad ISO 14000 y 9000 como base de la modernización del Estado y la reconversión productiva.
- Puesta en marcha de un mecanismo eficaz de atención ciudadana de problemas ambientales.

En otros términos, invertir más en incrementar la velocidad que en alterar el rumbo. Tenemos claro el qué, el cómo y el quién. Sólo nos queda avanzar.

## Reconocimiento

CONAM ha sido sólo un conductor y un coordinador de un significativo conjunto de instituciones ambientales. En ese sentido, es una obligación expresar el reconocimiento a ellas. A pesar las limitaciones, a pesar de la falta de recursos y la enormidad de los desafíos, un pocas veces reconocido y esforzado conjunto de instituciones y personas permiten mantener y llevar una pesada andá. Por tal razón, CONAM hace público reconocimiento al Instituto Nacional de Recursos Ambientales – INRENA, a la Dirección General de Salud Ambiental, a la Dirección de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de nuestra Cancillería, a la Dirección de Asuntos Ambientales del Ministerio de Energía y Minas, a la Oficina de Asuntos Normativos del Ministerio de Industria, a la Dirección de Medio Ambiente del Ministerio de Transportes, al Ministerio de Educación, Dirección de la Policía de Turismo y Ecología, la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, la Dirección de Hidrografía y Navegación, al Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología, el Instituto del Mar del Perú, al Consejo de Ciencia y Tecnología, al Instituto Geofísico del Perú, al Instituto de Investigaciones de la Amazonía del Perú, al la Iglesia Peruana, al Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos, al Instituto de Investigaciones Agrarias, los Municipios del país y tantos otros que en ocasiones silenciosos y a veces no, tenaces y siempre esforzados actores de la gestión ambiental que con su visión, liderazgo y vocación de servicio permiten que el tema ambiental en el país se distinga por un protagonismo diluido a favor de un trabajo en equipo, más sinérgico y cooperador.

A este reconocimiento, CONAM suma a los múltiples actores de las direcciones regionales, los Presidentes y miembros de las Comisiones Ambientales Regionales que con desinterés y gran entusiasmo contribuyen a una gestión ambiental coordinada, al amplio sector de empresas que en el país empiezan a ver el tema ambiental como una responsabilidad, a las ONGs con su afán de contribuir y sumar, a las universidades con su valioso aporte a la formación en gestión ambiental, a la cooperación internacional – PNUD, PNUMA, USAID, BID, países amigos y otros con su invaluable colaboración y a los medios de comunicación cuya labor nos acerca a la ciudadanía.

Al Congreso de la República, en particular a la Comisión de Ambiente, Ecología y Amazonía.

A socios como IPAE, la Cámara de Comercio de Lima, Perú 2021, a CONFIEP, a los niños del Programa RECICLA, a los del Programa GLOBE, a los ganadores y participantes de los Premios por el Desarrollo Sostenible.

A todos los integrantes del Consejo Directivo, a Gonzalo Galdos, que presidió el Consejo por 5 años y fue su orientador fundamental, a Luis Campos Baca, que tomó la posta y supo mantener el rumbo, a Pierina Pollarolo, Jorge Millones, Alfredo Ferreyros, Teodoro Cárdenas, Tomás González, Carlos Soldi, Luis Alfaro, Guzmán Aguirre, Carlos Heeren, Alberto Joo, Luis Baba, Enrique Zevallos, Carlos Ponce, Carlos Valencia y Luis Masson. A Mariano Castro, Secretario Ejecutivo del CONAM, a los Secretarios Ejecutivos Regionales y a toda la plana ejecutiva y laboral, que está hoy o estuvo antes.

Todos -sin excepción- son los auténticos gestores de lo avanzado.