

Julio César Postigo Mac Dowall

ESTADO Y SOCIEDAD EN LA GESTIÓN AMBIENTAL: LA EXPERIENCIA DE LAS COMISIONES AMBIENTALES REGIONALES

El presente documento fue preparado por el Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) a pedido de la Sociedad Nacional del Ambiente, en el marco del Programa Ambiente, Participación y Gestión Privada (APGEP-SENREM)*.

Este documento pretende contribuir al estudio y mejoramiento de la actual institucionalidad ambiental en el Perú. Su elaboración ha tenido como principales insumos un “Informe de Evaluación de las Comisiones Ambientales” preparado por María del Carmen Piazza y el taller “Las CAR desde la Perspectiva de la Sociedad Civil”, organizado por CEPES. Ambos estuvieron bajo la coordinación del antropólogo Luis Román.

* El Proyecto Manejo Sostenible del Ambiente y los Recursos Naturales (SENREM por su nombre en inglés) fue suscrito entre el gobierno de los Estados Unidos de América a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID/Perú) y el gobierno peruano a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuya contraparte es el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM). Su objetivo es incrementar la capacidad de las instituciones públicas y privadas para identificar y elaborar propuestas ante los problemas relacionados con el ambiente y los recursos naturales del Perú.

El Programa es ejecutado por un consorcio de organizaciones no gubernamentales conformado por la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), el Instituto Cuánto, CEPES y la Oficina de Asesoría y Consultoría Ambiental (OACA). Su objetivo es el fortalecimiento de capacidades en el sector privado para la concertación. Este Programa tiene el componente B2, cuya finalidad consiste en fortalecer la capacidad de concertación y diálogo del sector ambientalista representado en la Sociedad Nacional del Ambiente mediante la creación de espacios de diálogo y concertación con el Estado y el sector empresarial en la elaboración de propuestas de política para su difusión e implementación. A través de este componente se espera consolidar un sistema de organización descentralizado de instituciones ambientalistas que fortalezca su capacidad de interlocución, de elaboración de propuestas y diálogos sobre políticas ambientales; asimismo, se busca promover la implementación de prácticas y tecnologías para el manejo sostenible del medio ambiente y los recursos naturales.

Las instituciones miembros de la SNA esperamos aportar con estas páginas a la formulación de propuestas de gestión ambiental, partiendo de un análisis del desenvolvimiento de las Comisiones Ambientales Regionales (CAR), modelo de gestión ambiental regional puesto en práctica inicialmente en nueve departamentos del país por el CONAM. Procuramos dar cuenta de la percepción de las ONG miembros de la SNA del desarrollo, alcances y límites de las CAR en particular y del CONAM en general.

Cabe mencionar que CEPES, en el marco del Programa APGEP y por encargo de la SNA, ya ha desarrollado un proceso de diálogo entre sus miembros y con expertos invitados para presentar los lineamientos de política para el sector ambiental y una lista de temas prioritarios dentro de la “Agenda Ambiental”. Asimismo, la SNA propuso a los grupos políticos que participaron en las elecciones presidenciales y congresales del 2001 un “Acuerdo de Gobernabilidad Ambiental”, firmado por los candidatos a la presidencia. En virtud de tal acuerdo, se comprometieron a llevar adelante esfuerzos para conservar nuestros recursos, disminuir la contaminación, apoyar la planificación en el uso de recursos y aprovechar sosteniblemente nuestros recursos naturales.

Finalmente, la SNA realizó el seminario “La Agenda Ambiental de la Macro Región Sur: Retos y Compromisos”, donde se destacó la necesidad de acciones institucionales interdepartamentales en el marco de los planes de desarrollo existentes, la generación de información y el intercambio de ésta como elementos para mejorar la gestión, el acompañamiento y monitoreo ambiental de los megaproyectos como la carretera transoceánica, y se resaltó la importancia de la participación de la sociedad civil organizada tanto en el rol de la vigilancia ciudadana como en el de la formulación de propuestas para gerenciar lo que es de todos: el ambiente.

El presente informe se ubica, pues, dentro de este esfuerzo sostenido por aportar a la discusión y proponer alternativas de acción para la gestión ambiental.

INTRODUCCIÓN

El tema ambiental ha sido tradicionalmente considerado como marginal dentro de la política estatal. Es más: usualmente se le considera como un obstáculo para la explotación de recursos naturales como minerales e hidrocarburos; de manera complementaria a esta concepción, se le asigna un rol pasivo, es decir, como receptor o “víctima” de las consecuencias de las actividades productivas que se realizan en la naturaleza, desestimándose así como un elemento fundamental para el desarrollo local sostenible.

Considerar la gestión del ambiente como un elemento del desarrollo nos orienta en una perspectiva política del asunto en la medida en que se trata de la toma de decisiones sobre la gestión de los recursos naturales; es

meridianamente claro que estos recursos forman parte de la megadiversidad biológica de ecosistemas del Perú y que son utilizados, de las más variadas formas, por las diversas sociedades que conviven en este país.

La heterogeneidad existente bastaría para plantear la necesidad de que haya autoridades con la potestad y capacidad para la toma de decisiones autónomas y adecuadas en los diferentes espacios locales. Actualmente las atribuciones sobre la gestión ambiental se encuentran diseminadas en un conjunto de dependencias de los más diversos sectores —Energía y Minas, Agricultura, Consejo de Ministros, gobiernos locales—, a contrapelo del modelo concentrador de poder que todos conocemos.

La importancia de contar con autoridades ambientales descentralizadas que respondan tanto a la heterogeneidad social y natural nacional como a la unidad que el país conforma, se refleja en la creación del CONAM, autoridad ambiental nacional y ente rector del Sistema de Gestión Ambiental, que en 1997 estableció el Marco Estructural de Gestión Ambiental (MEGA) para lograr la coordinación intersectorial entre las diferentes dependencias públicas con competencias en el tema ambiental, homogeneizar sus políticas con la Política Nacional Ambiental y armonizarlas con la realidad a la que éstas hacían referencia.

El CONAM crea las CAR como un modelo de gestión ambiental regional que busca la participación proactiva de la sociedad civil organizada. En la primera parte de este informe se presenta el origen de las CAR, sus funciones y su vinculación con el MEGA; la segunda parte aborda los diferentes aspectos de las consideraciones que los actores hacen sobre las CAR en las que participan, incluyendo algunos de sus logros, las propuestas para una consolidación de la autoridad ambiental regional y un esbozo de ciertos temas que están pendientes para la gestión de los recursos en los niveles local y nacional.

EL ORIGEN DE LAS CAR

Las CAR son un modelo de gestión ambiental regional concebido en la segunda mitad de la década de los noventa y puesto en práctica por el CONAM inicialmente en nueve departamentos del Perú —Arequipa, Huancaayo (andina central), Áncash (costera), Cusco, La Libertad, Madre de Dios, Moquegua, Piura y Tumbes—, con el soporte financiero y en capital humano que el Proyecto Capacidad 21 proporciona a CONAM para su proceso de descentralización, desconcentración y generación de capacidades en las regiones.

El nacimiento de las CAR se da en un contexto de centralización de la gestión ambiental en todos los sectores, caracterizado por un limitado ejercicio de las funciones ambientales en el sector público y la escasa capacidad de la sociedad en esta materia, una mínima desconcentración de las unidades ambientales de los ministerios, el predominio de una visión sectorial de la gestión ambiental, la debilidad de las instituciones responsa-

bles del desarrollo regional, gobiernos locales con limitaciones para ejercer sus competencias en materia ambiental, la carencia de instancias normativas adecuadas a la realidad regional, el poco o nulo diálogo entre el Estado y la sociedad, los casi inexistentes mecanismos de participación de la ciudadanía en el ámbito ambiental, el poco manejo de información de calidad para la toma de decisiones, y los escasos recursos financieros para la gestión ambiental.

En 1996 CONAM organizó una misión preparatoria que permitió realizar los “Diálogos Ambientales” en diferentes zonas del país, con una convocatoria amplia y que tenía como objetivos sopesar los niveles de formulación en materia ambiental, así como auscultar las debilidades y fortalezas en la gestión ambiental regional. Todo esto permitió elaborar un mapa del país en este tema y orientar el nombre del proyecto: “Gestión Regional y Local para el Desarrollo Sostenible”, concebido como apoyo de la acción del Estado en el CONAM, con el propósito de descentralizar y potenciar las capacidades de gestión regional y local, así como de ser un elemento de soporte para la implementación de un sistema de gestión ambiental en el país, vinculando los niveles nacionales, regionales y locales. El mencionado proyecto fue aprobado en 1997.

El CONAM anunció su descentralización y, de acuerdo con su reglamento, inició un proceso de creación de instancias de gestión ambiental regional en diferentes zonas del país (inicialmente seis). Las CAR nacen, pues, con la función de proponer la mejor forma de implementar en las regiones las políticas ambientales nacionales, las que debían haber recogido las propuestas de las propias regiones. Se busca construir de manera participativa la mejor estrategia de descentralización y fortalecimiento de las estructuras y capacidades regionales en gestión ambiental.

El Proyecto empieza apoyando una de las propuestas del CONAM para descentralizarse, estar presente en las regiones y generar una retroalimentación con los procesos que se van dando en las regiones, para que la política nacional se enriquezca y pueda incorporar la diversidad nacional.

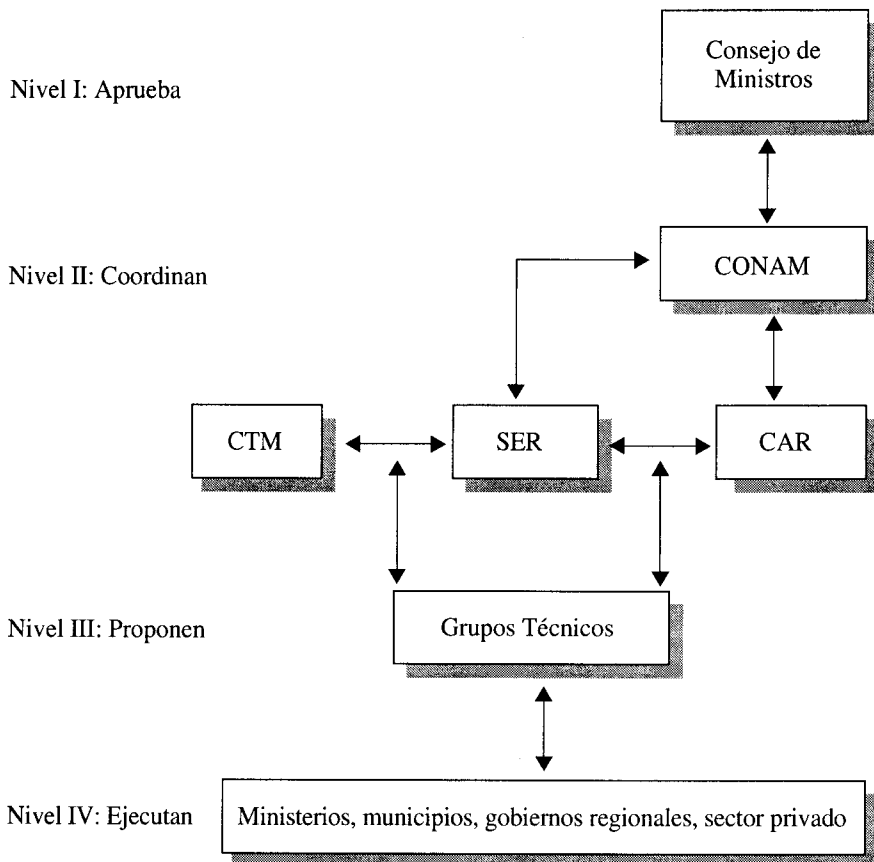
La convocatoria del CONAM para la conformación de las CAR comprende diversos tipos de instituciones, incluyendo instancias públicas, organizaciones privadas, gremios y organizaciones no gubernamentales (ONG), apertura que es valorada por los integrantes de las CAR porque en la mayoría de zonas no han existido procesos de concertación sobre la problemática ambiental que hayan logrado la participación de instituciones tan variadas.

Las CAR son instancias de coordinación regional, como la Comisión Técnica Multisectorial (CTM) lo es en el nivel nacional; sin embargo, a diferencia de ésta, no dependen estructuralmente del CONAM (véase gráfico), aunque operativamente sí hay niveles de dependencia. Por un lado, durante el período previo a su constitución, el Consejo Directivo del

CONAM decide la pertinencia o no de la conformación de una CAR, realiza la convocatoria a las instituciones locales y determina qué sectores e instituciones la integrarán, así como las funciones específicas de cada CAR. Por otro lado, la presidencia de las CAR recae, inicialmente y por un período no determinado, en funcionarios del CONAM.

Interesa incidir que en el nivel de coordinación se ubica también CONAM, mientras que el nivel superior de aprobación le corresponde al Consejo de Ministros y en el nivel de proposición —inmediato inferior al de las CAR— se encuentran los denominados Grupos Técnicos que tanto la CTM como las CAR están facultadas a crear. Estos Grupos Técnicos se conforman en función de temas específicos, pudiendo convocar a otras instituciones locales además de los miembros de las CAR.

Niveles del marco estructural de gestión ambiental



LAS FUNCIONES DE LAS CAR

La constitución de las CAR ha buscado instaurar un estilo de principios de: i) inclusión, esto es, la plena participación de todos los involucrados en los temas de desarrollo sostenible; ii) responsabilidad compartida, entendida como trabajo distribuido entre los sectores y actores de acuerdo con sus especialidades y capacidades tanto profesionales como financieras.

Las CAR tienen carácter multisectorial y son responsables de coordinar y concertar la política ambiental regional, promoviendo la concertación, el diálogo y el acuerdo entre los sectores público y privado. Sus funciones han ido pasando de generales a más específicas de acuerdo con la problemática regional; sin embargo, sus principales labores generales, aplicables a todas las CAR, son¹:

- Órgano de coordinación y concertación de la política ambiental en el ámbito regional.
- Proponer y desarrollar participativamente el Plan de Acción y la Agenda Ambiental Regional, que serán aprobadas por el Consejo Directivo del CONAM.
- Elaborar propuestas para el funcionamiento, aplicación y evaluación de los instrumentos de gestión ambiental y la ejecución de políticas ambientales de acuerdo con las condiciones regionales.

Existe cierto nivel de consenso entre las ONG que forman parte de las CAR respecto a que el vacío principal de la normatividad referida a ellas es que no se establecen facultades ejecutivas ni atribuciones para hacer el seguimiento de procesos y gestiones relativas al manejo ambiental; en el caso de la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental, por ejemplo, en la actualidad las empresas los presentan directamente a los ministerios, siendo indispensable que CONAM y las CAR, en particular, tengan derecho a opinar sobre ellos.

El impulso a la concertación de planes de alcance regional, así como la diversidad de sectores públicos y privados que han sido convocados para este proceso, son muy valorados por las ONG. Sin embargo, en el aspecto más preciso de elaboración de propuestas normativas, se verifica que las CAR enfrentan como parámetro la sectorialización de competencias, y, en no pocos casos, contradicciones y vacíos a ese nivel, que no han estado en capacidad de resolver por las restricciones originales de su mandato.

En términos de su funcionamiento, la labor de las CAR se refuerza con las Secretarías Ejecutivas Regionales (SER), las cuales son:

- Las instancias que dinamizan la CAR, facilitan su desempeño y hacen operativa la implementación de las acciones y acuerdos.
- Proponen acciones de protección ambiental en el ámbito de su competencia.

1. Reglamento General de las Comisiones Ambientales Regionales. Mayo del 2000.

- Apoyan a las municipalidades y coordinan acciones con ellas con el fin de lograr acuerdos para el trabajo conjunto, especialmente en lo referente a la agenda ambiental local.

Los SER tienen por función:

- Implantar la política, programas, planes, proyectos y actividades del CONAM en el ámbito regional y los que se deriven del MEGA.

- Desarrollar mecanismos de coordinación para la gestión ambiental con los otros sectores del gobierno a través de sus respectivas direcciones regionales sectoriales y con los otros órganos del CTAR.

- Coordinar la elaboración del plan de gestión ambiental y dar soporte a las CAR.

Complementariamente, las CAR crean diferentes grupos técnicos para elaborar propuestas sobre temas específicos; estos grupos convocan a un mayor número de instituciones, debido a lo acotado del tema que trabajan, los períodos limitados que dura su trabajo y lo concreto de las propuestas que deben formular.

EL SOPORTE DE LAS CAR: EL MEGA

En el mes de noviembre de 1997, CONAM estableció el Marco Estructural de Gestión Ambiental (MEGA), en el cual se inscriben las CAR, que obedecen por lo tanto a una visión sistémica de la gestión ambiental en el país. El objetivo del MEGA es:

Garantizar el proceso de coordinación intersectorial entre las entidades y dependencias públicas que poseen competencias ambientales en los diferentes niveles de Gobierno; armonizar sus políticas con la Política Nacional Ambiental; y administrar conflictos, superposiciones o vacíos de competencia; así como fortalecer la capacidad de gestión ambiental en el sector público y la concertación con el sector privado y la sociedad civil².

El proyecto Capacidad 21 apoyó la elaboración de un MEGA local, trabajando en tres regiones: costa, sierra y selva. En la costa, con el municipio distrital de Huanchaco; en la sierra, con el municipio distrital rural de Cotahuasi; en la selva, con el Concejo Provincial de Tarapoto. Se busca que el MEGA local tenga como referente importante a los municipios locales, así como identificar a los actores locales y sus niveles de participación; aquí hay un aporte importante de la sociedad civil. Se espera una relación fluida entre los niveles de gobierno local, regional y nacional.

Es importante ser conscientes de que Capacidad 21 es un *proyecto* del CONAM, financiado por Naciones Unidas, con una visión determinada de

2. Decreto de Consejo Directivo del CONAM N° 001-99-CONAM/CD. *Ibid*, p. 71.

la gestión ambiental y con los límites que se derivan del hecho de ser un proyecto, lo cual establece, de plano, marcadas diferencias respecto del quehacer estatal en esta materia. Esto explica, a su vez, los desencuentros entre las expectativas locales y lo que puede ofrecer el proyecto. Hay expectativas del nivel de una acción de gobierno dirigidas hacia un proyecto con los límites —financieros, de cobertura y de impacto en la gestión estatal— que éste tiene.

El MEGA plantea, de manera acertada, las necesidades de gestión ambiental del país³ en términos de políticas, normas, administración e instrumentos de gestión. Así, tenemos:

- La necesidad de definir políticas ambientales aplicables a los diversos niveles territoriales, sectoriales y temáticos.
- La generación de normas que implementen la política y hagan obligatorio y eficiente su cumplimiento.
- La organización de una administración que responda a metas, tareas y funciones, asignadas para cumplir las políticas.
- La generación de instrumentos de gestión destinados a facilitar el cumplimiento de los principios rectores de la política.

El MEGA ha sido concebido como un sistema:

... en el que cada quien tiene y asume sus compromisos y responsabilidades en forma clara, equitativa, complementaria y de acuerdo con los criterios de protección ambiental que el país establezca. Porque más allá de cualquier modelo de organización, la gestión ambiental debe promover mecanismos de negociación y coordinación entre los diferentes sectores⁴.

El problema radica en la inicial falta de precisión del rol del CONAM en dicho sistema; en otras palabras, en sus posibilidades reales de actuar como autoridad ambiental más allá de la función de facilitador de procesos de coordinación y concertación interinstitucional.

Al respecto, el CONAM ha elaborado un proyecto de Ley Marco para la Gestión Pública del Ambiente que, entre otros avances, le asigna con mayor precisión facultades normativas y resolutivas. Sobre la finalidad del CONAM, el proyecto señala:

Artículo 53 B: El Consejo Nacional del Ambiente tiene por finalidad planificar, promover, coordinar, normar y supervisar las acciones orientadas a la protección ambiental y conservación de los recursos naturales; controlar y velar por el cumplimiento de las obligaciones ambientales y ejecutar las acciones derivadas de las funciones otorgadas por su ley de creación y normas modificatorias y complementarias.

3. Documento de presentación del MEGA, *op. cit.*, p. 21.

4. Mariano Castro. *Ecodiálogo 99*, p. 68. CONAM, 1999.

Otras propuestas contenidas en el proyecto, que se orientan a dotar de condiciones más favorables al CONAM para el cumplimiento de sus funciones, son:

- Precisión de la jerarquía del CONAM, otorgándole rango de ministro de Estado a su presidente.
- Ampliación del Consejo Directivo incorporando a representantes de la universidad y de las ONG.
- Fortalecer la capacidad de negociación y articulación, otorgándole rango de ley al decreto del Consejo Directivo del CONAM que creó el MEGA.

La finalidad y funciones contenidas en el artículo 53 B antes señalado deberían expresar la voluntad política de dotar al CONAM del sustento legal para desempeñar un rol más activo en el control y vigilancia de la gestión de los recursos naturales, así como tener instrumentos que hagan viable el cumplimiento de sus funciones; sin embargo, también da cuenta del vacío antes existente en esa materia y de las limitaciones que esto habría ocasionado en la labor del CONAM.

En esta misma línea de reflexión, la falta de mecanismos de intervención precisa y concreta para las CAR deviene en una incapacidad para abordar los problemas centrales referidos a la gestión ambiental regional e implementar acciones que lleven a obtener resultados tangibles, lo que redundaría en la falta de credibilidad del quehacer de las CAR por parte de la población. En este sentido, las CAR son percibidas por algunas organizaciones sociales como paliativos de los problemas, que buscan apaciguar lo más emergente y urgente, percepción que debilita más la credibilidad, legitimidad y confianza de la población. Un ejemplo es lo que las comunidades campesinas afectadas por la minería opinan de las CAR, como un espacio que no resuelve nada sino en el que sus miembros se reúnen y tratan de apaciguar los conflictos; estas percepciones comprometen, como antes se mencionó, la confianza de la población en la institución.

AUTORIDAD AMBIENTAL REGIONAL Y SOCIEDAD CIVIL. LAS CAR: ¿UN MODELO PARA ARMAR?

Las CAR se crearon luego de un proceso que inicialmente debió construir confianza entre los diferentes actores de las regiones, tanto entre los representantes de la sociedad civil como entre éstos y los que venían del Estado. Superada mínimamente esta desconfianza, se pasó a la planificación y elaboración de propuestas.

Las CAR son producto de procesos concertados y democráticos, y deben responder ante las autoridades tanto en Lima como en sus respectivas regiones, mostrando los logros de su gestión y explicando los fracasos. En concreto, han estado abocadas a la concertación regional, a la generación y formulación de propuestas que buscan incidir tanto en la política ambiental como en los cambios de instrumentos de gestión ambiental inaplicables.

La concertación ha llevado a que cada uno de los participantes conozca y tenga claridad de sus intereses y recursos, sabiendo cuáles son sus obligaciones y los plazos en los que debe cumplirlas. En este sentido, pueden comprometerse en planes y agendas que son concertados, quedando pendiente establecer la forma de procesar los desacuerdos o la posición de las minorías en dichas concertaciones. Esto servirá para monitorear la realización de sus actividades, tal como lo está haciendo la Contraloría de la República, que, como parte de su labor descentralizada, utiliza las agendas ambientales como referente para evaluar el desarrollo del aspecto ambiental en las regiones, evaluando si el desempeño de las instituciones designadas para el cumplimiento de las actividades de la agenda está de acuerdo con sus responsabilidades y presupuestos.

Con los planes ambientales, las CAR buscan reforzar la planificación en las regiones, complementando sus planes de desarrollo y detallando sus líneas estratégicas en los aspectos de gestión del ambiente.

Se trata de un esfuerzo de inicio, y se han ido incorporando otros actores como el sector minero y el Instituto Nacional de Recursos Naturales (Inrena) en Madre de Dios. En el caso de Loreto, se definió previamente que los actores determinarán quiénes debían integrar la CAR. En Piura el representante del sector público se elige en una reunión en la que el Consejo Transitorio de Administración Regional (CTAR) convoca a todas las direcciones regionales.

La creación de todos estos espacios se realizó de acuerdo con una estrategia cuyos elementos fueron:

Confianza: La precariedad de las relaciones entre el Estado y la sociedad hizo imprescindible reelaborar la confianza entre ambos sectores, proceso que hubo de realizarse también entre los actores de la propia sociedad.

Participación: Se dio prioridad a la participación de las comunidades locales tanto en el reconocimiento y jerarquización de los problemas como en la búsqueda de alternativas de solución, desde sus potencialidades y condiciones.

Integración: La posibilidad de implementar la CAR supuso elaborar una visión de la región que fuera compartida por los diferentes actores, lo que obligó a poner el bien común por encima de los intereses particulares.

Comunicación: El compartir un horizonte de acción y tener tareas comunes hacía necesario socializar la información que existiera, debatir con ella y superarla si era preciso.

REPRESENTANTES Y REPRESENTACIÓN

La constitución propiamente dicha de las CAR se inicia con una invitación explícita a algunas instituciones y una convocatoria abierta del CONAM. Luego las instituciones de la sociedad civil escogen a sus representantes titulares y alternos. La presidencia es ocupada por un miembro del CO-

NAM durante un período no definido, como una estrategia para garantizar el desarrollo inicial de la CAR a través de una suerte de acompañamiento en el proceso de constitución, mecanismo justificado, al parecer, por los escenarios institucionales encontrados en las regiones y el factor desconfianza; luego de esto se plantea una posterior transición hacia los actores de la sociedad civil pertenecientes a la CAR y sugeridos por ellos mismos.

El hecho de que sea CONAM quien ocupe la presidencia de las CAR es muy criticado por los representantes de la sociedad civil, pues no contribuye a crear un clima de confianza⁵, ni es coherente con la búsqueda de gestiones descentralizadas por parte de CONAM, cuyos representantes viven en Lima y concentran el poder y la capacidad de toma de decisiones, de manera que el desempeño de la CAR resulta absolutamente dependiente de la presencia de la persona de CONAM o, en su defecto, de la aprobación de las acciones desde Lima; complementariamente, desde la sociedad civil también debe haber una gestión descentralizada con instituciones autónomas y capacidad para tomar decisiones.

Sin embargo, es importante señalar que en todas las CAR hay representantes invariables: gobiernos locales —uno por la asociación departamental y otro por el alcalde de la provincia capital de departamento, dependiendo de su volumen poblacional y su problemática ambiental—, sectores productivos, agencias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil.

Es claro que más allá del formal impulso gubernamental, uno de los esfuerzos más importantes está orientado a la búsqueda de actores representativos y la configuración de una composición equilibrada de los sectores público y privado. La participación y el rol hegemónico en cada una de las CAR es tan diverso como las realidades en las que se implementa; en algunos casos es el impulso de las ONG, de los municipios, del Estado, o esfuerzos combinados de ellos, lo que ha permitido la creación de las CAR.

Además del problemático tema del equilibrio en la representación, existe el de la toma de decisiones y los estilos de relación, pues luego de una convocatoria abierta a las instituciones, el trabajo en el Consejo Directivo no se realiza con las instituciones sino con las personas; es decir, la institución acredita a una persona para que la represente en el seno de la CAR; luego la práctica hace que la representación sea a título personal y no institucional, lo que genera una debilidad institucional, pues se pierde la participación institucional en el Consejo Directivo.

Se postula, desde la sociedad civil, una debilidad del modelo, pues no es genuinamente concertador sino corporativo: los actores pierden sus identidades, no tienen claros sus intereses reales ni sus competencias,

5. Esto se agudiza si consideramos que parte de la estrategia del gobierno anterior con la sociedad civil fue desestructurar las organizaciones con relaciones clientelistas y modelos corporativos en organizaciones paralelas.

predominando fuerzas centrífugas con dificultades para concertar, pues se concilia sobre la base de saber qué es lo que le compete a cada uno, experiencia difícil si no hay claridad de los intereses propios.

En el modelo no se consideran las diferencias entre los actores — dependencias ministeriales, ONG, organizaciones de productores, gremios, empresas, Iglesia, etcétera—, lo cual es importante pues permite establecer las responsabilidades en la implementación del plan o la agenda ambiental y asumir un compromiso concreto. Este problema se agudiza si los representantes en las CAR no difunden los acuerdos a sus representados, no habiendo formas reales en las cuales se concreten los puntos de las agendas mediante las acciones de las instituciones que integran la CAR.

Es necesario que cada uno de los grupos que forman la sociedad civil —empresariado, ONG, municipalidades, etcétera— se reúna y genere una visión propia de una agenda y un plan de acción, que se constituye en la base del proceso de concertación, considerando los puntos de desacuerdo como inevitables y hasta necesarios. Con las identidades claras, el asunto de la resolución de los puntos conflictivos es más viable, pues el reconocimiento de las obligaciones de cada una de las partes permite apreciar mejor los espacios de intersección de los actores.

ALGUNOS PROBLEMAS

Las CAR se entienden como un espacio de concertación y trabajo conjunto entre el Estado y la sociedad civil, posibilidad que cuenta con mejores condiciones en el nuevo contexto sociopolítico en el que se encuentra el Perú, una de cuyas características es la necesidad de forjar mecanismos que permitan mayor participación de la población organizada en el manejo de la cosa pública. Sin embargo, han sido las CAR el escenario donde los desencuentros entre estos protagonistas han ido desde las diferentes lógicas de intervención y los estilos de relación con la población hasta los ritmos de trabajo y las apreciaciones temporales sobre el corto, mediano y largo plazo.

Los actores participantes deben ser representativos de la problemática ambiental local. Se percibe, además, un problema de información, tanto de su difusión como de la calidad de la información que existe y se difunde; la institucionalidad local es débil, con poca credibilidad en su ámbito de acción, escasas capacidades y abundantes limitaciones para asumir decisiones que impliquen un cambio en el modelo de desarrollo local, considerando el ambiente como prioritario y eje central del desarrollo.

La delimitación espacial de las CAR se hace con un conjunto de criterios no siempre homogéneos y que muchas veces contradicen enfoques de desarrollo que sustentan los planes locales, como el enfoque de cuencas, donde se integran lo rural y lo urbano. En el caso de Áncash se han creado dos CAR, dividiendo costa y sierra, de acuerdo con el histórico antagonismo entre la primera como núcleo económico y la sierra —

Huaraz— como núcleo político, cuando es a todas luces posible realizar una mirada integral.

Se percibe un desencuentro entre las expectativas locales y las atribuciones funcionales de las entidades del Estado para el cumplimiento de su rol en la gestión ambiental, lo que está expresando el desfase entre lo que el Estado interpreta que son sus funciones para la gestión ambiental y aquello que la población considera que son deberes del Estado en esta materia. Por lo tanto, es necesario reconocer e incorporar las dinámicas de la población con relación a la gestión de los recursos naturales.

En gestión

El papel del CONAM como institución que propicia consensos es muy importante y reconocido, no así en lo que se refiere a la toma de decisiones como autoridad ambiental, ni el control y vigilancia en las actividades de explotación de recursos naturales. El CONAM se muestra muy dependiente de la decisión de la Presidencia del Consejo de Ministros, y por lo tanto sus decisiones son consideradas como sugerencias que no necesariamente se ponen en práctica; de manera similar, la inexistencia de mecanismos que permitan la incorporación del trabajo de las CAR en las intervenciones directas y concretas en materia ambiental hace que sea vista como una instancia burocrática, desvinculada de los problemas ambientales regionales y que busca mediatizarlos mas no resolverlos.

El CONAM fija las políticas ambientales en el ámbito nacional, pero no asume el rol de autoridad ambiental, es decir, no trasciende el plano de las coordinaciones y concertaciones⁶ entre sectores para generar procesos de alianzas. Se debe tomar posición respecto a los problemas, lo que significa tener una opinión clara y precisa para poder intervenir mejor, no sólo en los conflictos entre sectores, sino entre los actores y el gobierno. No se aprecian acciones preventivas de los conflictos; por el contrario, dichas acciones se llevan a cabo en medio de éstos para buscar resolverlos, ignorándose que una acción previa evitará el surgimiento del conflicto.

El predominio de la perspectiva del largo plazo y la elaboración de documentos para la resolución de problemas de fondo no permite avanzar en acciones integrales para solucionar problemas evidentes y urgentes relacionados con la calidad de vida de la gente, para lo cual se necesita decisiones y no sólo documentos.

La población espera que las CAR tengan capacidad de formular una respuesta autónoma a los problemas urgentes y apremiantes. En el caso de la explotación de la mina Tambogrande, en Piura, la CAR no tuvo

6. Creemos que se presenta una contradicción entre algunas funciones de las CAR, como el control ambiental, y la institucionalidad.

posición alguna, reaccionando tenuemente a raíz de la muerte del ingeniero Godofredo García Baca; se planteó que la posición se tomaría después de realizar un estudio técnico sobre la zona y los impactos de la explotación minera en los diferentes aspectos de la vida del valle. Este reclamo por acciones “concretas” de las CAR frente a los problemas urgentes es bastante generalizado. En contraste, el trabajo de los grupos técnicos es reconocido como positivo, debido a que abordan problemáticas acotadas, en períodos limitados, y finalizan sus trabajos formulando propuestas de solución.

Las múltiples relaciones entre los ámbitos local, regional y nacional nos confrontan no sólo con la manida verdad de la diversidad del territorio nacional, sino con la inexistencia de una planificación nacional que, desde la consideración de la heterogeneidad como una potencialidad, tenga mecanismos de difusión y circulación de la información local y regional para generar una retroalimentación positiva entre los ámbitos de mayor y menor envergadura. Se percibe claramente un divorcio entre lo que se realiza en el ámbito local y aquello que se hace en el espacio nacional; las decisiones locales están desvinculadas de una estrategia nacional.

La articulación entre los CTAR y las CAR es tan variada como los espacios regionales donde se llevan a cabo. Así, en algunos lugares no existe mayor coordinación entre ambas, y en otros es el CTAR el que dirige la CAR, de tal forma que las actividades de ambas se confunden, lo que compromete la confianza en la CAR si se considera el rol político desempeñado por el CTAR durante el gobierno anterior. La referencia al CTAR nos dirige inmediatamente hacia los diversos niveles de vinculación y coordinación —según de qué región se trate— entre los planes de desarrollo regional y el plan de acción ambiental, que debe homogeneizarse considerando los planes de desarrollo regional como programas marco que establecen lineamientos generales dentro de los que se insertan los planes y proyectos ambientales propuestos.

Las posibilidades de gestión remiten inmediatamente a la sostenibilidad y viabilidad financiera de un espacio como las CAR, cuyo origen estuvo relacionado con el Proyecto Capacidad 21. Por ello, es fundamental elaborar una estrategia para vincularse a las fuentes financieras nacionales e internacionales, así como diseñar los mecanismos para transformar las iniciativas de gestión ambiental en proyectos de desarrollo basados en el uso racional de los recursos.

En participación

El primer elemento a considerar es la legitimidad de las CAR en las sociedades regionales en las que se asientan; este aspecto ha sido inicialmente abordado al referirnos a las exigencias de concreción e inmediatez de las acciones de las CAR. Asimismo, los pobladores esperan que las propuestas y medidas que formule la CAR sean comprensibles para ellos,

es decir, piden “dejar las elucubraciones sofisticadas”⁷. Siendo así, es lícito preguntarnos qué perciben o entienden los alcaldes u otras autoridades y la propia población no involucrada en las reuniones de las CAR. El tema ambiental es aún muy débil, porque no es conocido por la población ni su potencialidad es reconocida como un elemento complementario del desarrollo local.

Conscientes de la multiforme debilidad de los municipios, de la escasez de recursos financieros y humanos, de la inexistencia de una dirección ambiental municipal, de la ausencia de procesos y documentos de planificación⁸, creemos que es fundamental involucrar a los municipios y a los gobiernos regionales por configurarse en las CAR, pues son ellos los que deberán liderar el proceso de desarrollo de las regiones en el inminente proceso de descentralización. Además, será necesario incorporar el tema ambiental a la agenda política, considerando una adecuada gestión de los recursos como eje del desarrollo sostenible y sin ignorar el “círculo vicioso” de la vinculación de la gestión irracional de los recursos con la situación de extrema pobreza que agrava la agresión a las especies y los ecosistemas.

La participación de la población organizada debe ser real y a todo nivel, no sólo con mecanismos de consulta para conocer los documentos, sino incluyéndolos en los procesos de toma de decisiones a partir de una participación plena. Es preciso generar las bases para una mayor inclusión de la sociedad —no sólo de las ONG, sino también de las organizaciones civiles en general— en la gestión estatal compartida; esto implica la difusión de información de calidad y la equidad en la representación de los sectores.

El tema más cuestionado por los diferentes actores de la sociedad civil es la designación del presidente de las CAR desde el CONAM, lo que implica, por un lado, que los miembros no participaron de un proceso democrático de elección de sus representantes, y, por el otro, que justificar tal medida como una manera de realizar un acompañamiento no sólo expresa la poca valoración que se tiene de los niveles de desarrollo de la institucionalidad local, sino que el propio mecanismo no alienta el fortalecimiento de esa institucionalidad, ni la maduración de capacidades de toma de decisiones.

La institucionalidad local se consolida también mediante la acción comprometida y responsable de los protagonistas en las regiones. En este sentido, es fundamental que las decisiones se tomen en conjunto, empleando mecanismos de participación democráticos y transparentes a todo nivel: desde la formulación de las agendas de las reuniones hasta la división del

7. Eduardo Carhuarica, parlamentario electo por el departamento de Cerro de Pasco.

8. Podemos mencionar la inexistencia de un Plan Director y Plan de Desarrollo a mediano y largo plazo, así como la falta de un proceso de ordenamiento territorial (Reserva Paracas), todos elementos desde y con los cuales impulsar la toma de decisiones en el ámbito local.

trabajo, pasando por la elección de los representantes y la toma de decisiones. De ser preciso, esto se puede alentar con la formulación de estatutos, reglamentos y normas de funcionamiento en los cuales se especifiquen los objetivos y funciones institucionales, los sistemas de elección y toma de decisiones, así como los cargos de la organización, sus funciones y los períodos de mandato.

El sentido de la existencia de las CAR se encuentra en el trabajo que la sociedad civil y el Estado puedan realizar conjuntamente; por ello es importante que las instituciones públicas integrantes de las CAR participen activamente en este espacio, cosa que hasta ahora no está ocurriendo, pues no se ha realizado una transferencia de funciones en los sectores. Esto refleja el centralismo administrativo del Estado, que no delega atribuciones para la toma de decisiones y mantiene la dependencia de Lima, todo lo cual provoca una acción ineficiente e ineficaz en el tema ambiental a nivel local.

La sociedad civil también tiene dificultades para participar adecuadamente. Por un lado tenemos casos como el de La Libertad, donde no se siente representada, pues sólo participan en la CAR cuatro de las catorce ONG ambientalistas de la región. Más allá de los sesgos que pudiera haber realizado la CAR al momento de seleccionar a los participantes, nos encontramos, por lo menos, frente a una falta de coordinación entre las mencionadas instituciones; por ello resulta necesario formalizar las representaciones institucionales evitando que devengan en participaciones de los representantes a título individual.

ALGUNOS LOGROS DE LAS CAR RECONOCIDOS POR LA SOCIEDAD CIVIL

1. La demanda por capacitación es generalizada en todas las regiones y constituye una obligación del proyecto, lo que nos muestra el nivel de desvinculación de la acción estatal como proveedora de asistencia técnica y capacitación en la gestión ambiental de las regiones. En este sentido, el proyecto implementó módulos de capacitación para responder a las necesidades recogidas en los diálogos ambientales en temas como:

- Planeamiento y dirección estratégica, con un módulo elaborado por la Universidad del Pacífico.
- Resolución alternativa de conflictos en asociación con el Grupo Peruano de Resolución de Conflictos.
- Legislación ambiental con la participación de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.
- Manejo de residuos sólidos en trabajo conjunto con la ONG Alternativa.

Se han desarrollado, además, cursos específicos de acuerdo con la realidad de cada zona y los requerimientos hechos por los actores, buscando generar una "masa crítica" que pudiera implementar los instrumentos de gestión ambiental, contribuyendo así al desarrollo sostenible de sus regiones.

2. Se reconoce una incipiente descentralización de la gestión, en el marco de un esfuerzo concertador que alentaba la integración de los diversos actores del desarrollo, muchos de los cuales debieron deponer intereses particulares en aras de conseguir objetivos que trascienden su quehacer institucional y se orientan hacia la gestión racional de los recursos naturales de la región.

La necesidad del desarrollo de capacidades en las regiones, recogida en los diferentes cursos, plantea el reto de la organización de un sistema de capacitación descentralizado, sostenible, viable y que incorpore no sólo las particularidades regionales sino también la movilidad poblacional en el país.

3. La realización de las agendas ambientales ha significado un impulso al proceso de planificación regional descentralizado, que se considera un insumo muy valioso no sólo por los documentos generados sino por el capital humano formado con miras al proceso nacional de descentralización que se espera se lleve a cabo próximamente.

4. La participación ciudadana ha permitido la presencia de algunas organizaciones dedicadas al medio ambiente y que no pertenecen aún a la Sociedad Nacional del Ambiente, por lo que habría que pedir su incorporación. Se encontraron asimismo algunas instituciones que ya tenían un espacio de discusión importante, con base en agendas locales que ya estaban trabajadas con otros actores.

5. La formación de alianzas institucionales que consolidaron un espacio mayor de concertación como las CAR, permitiendo alcanzar algunos objetivos de proyectos conjuntos que contaban con sus respectivos respaldos financieros.

6. La influencia en la formulación de propuestas de política sobre el tema ambiental, incorporando los aportes de las regiones en la elaboración de la agenda ambiental nacional.

7. La generación de una retroalimentación positiva a partir de las experiencias de las diferentes CAR a través de la creación de mecanismos para la difusión de la información, así como fomentando la realización de eventos en los que se presenten los objetivos alcanzados y las lecciones aprendidas.

PROPUESTAS

Las propuestas sobre las CAR, recibidas de los actores de la sociedad civil, se refieren tanto a diferentes niveles de acción como a variados aspectos de la gestión propiamente dicha.

Generales

La CAR debe llenar el vacío de la política ambiental en la sociedad local, trascendiendo el corto plazo con acciones descentralizadas de mediano y

largo plazo. Por su parte, la sociedad civil debe ser protagonista del proceso de concertación para descentralizar la gestión ambiental, pues su permanencia —a diferencia del gobierno y sus representantes— daría continuidad al proceso; asimismo, se espera que las organizaciones sociales, que son las que gestionan los recursos naturales cotidianamente, se involucren considerablemente para protagonizar el desarrollo y garantizar la sostenibilidad al constituir procesos sociales. Esto no ha ocurrido quizá por la desconfianza y el modelo político imperante durante la dictadura pasada.

La sociedad civil espera que estos espacios velen por el cumplimiento de todas las decisiones de fiscalización y control que pueda tener el Estado de manera descentralizada en materia ambiental; por ello deben ser flexibles, funcionales, propiciar la participación efectiva y lograr una concertación a partir de decisiones proactivas que ayuden a eliminar la brecha entre lo local y lo nacional.

Las CAR deben tener, asimismo, capacidad de respuesta frente a los sucesos emergentes, revalorando el medio ambiente como base del desarrollo sostenible, trascendiendo los problemas y considerando las potencialidades del medio ambiente para el desarrollo. La autoridad no está sólo para enfrentar los problemas, sino para la gerencia eficiente del entorno y para liderar los procesos de desarrollo local.

Desarrollo

Es necesario que las CAR lideren una campaña de sensibilización en la sociedad local sobre el tema ambiental para que ésta perciba y sea consciente de los temas ambientales y sus problemas y actúe certeramente para resolverlos. La población no asume las consecuencias de los problemas ambientales ni relaciona cómo éstos afectan las posibilidades de su propia reproducción social; tampoco considera las potencialidades del medio ambiente y la diversidad biológica como base de un desarrollo socioeconómico para mejorar su calidad de vida.

Educativas

Fomentar cambios en el currículo educativo local incorporando la historia, cultura y realidad ambiental regional, con la perspectiva de recuperar creativamente el pasado para afrontar el futuro y asumir el reto del desarrollo local.

Funcionamiento estratégico

La planificación de las CAR debe ser integral; para ello es preciso reconstruir e incorporar la historia, tradición y conocimiento local sobre manejo de recursos en la gestión ambiental presente y futura, acompañada de



información abierta, accesible y veraz para poder tomar decisiones conscientes.

Diseñar y poner en operación una estrategia de difusión de los resultados, vínculos y las alianzas establecidas, así como reforzar aspectos específicos de la planificación estratégica. Es necesario desarrollar un sistema de monitoreo y evaluación cuyos productos sean difundidos para generar una retroalimentación positiva.

Reforzar la eficiencia en función de resultados tangibles y verificables a corto, mediano y largo plazo, que den sostenibilidad al proceso independientemente de las representaciones ministeriales; son insuficientes el plan y la visión estratégica si no hay intervenciones directas y concretas que respondan, además de a las agendas ambientales, a los problemas urgentes y emergentes que llevarán a conflictos. Se abordan así dos puntos muy sensibles para la sociedad civil: primero, el que las acciones deben trascender la coyuntura sin dejar de lado lo urgente; y, segundo, que las acciones desarrolladas respondan a las agendas ambientales locales y regionales, de tal forma que se pueda evaluar si han sido lo más adecuado de acuerdo con dichas agendas y si han reflejado sus necesidades, perspectivas y condiciones.

Es de capital importancia que los procesos de planificación estén orientados hacia la generación de una canasta de proyectos que permita buscar apoyo de la cooperación internacional para la gestión de las CAR.

El CONAM debe tener un paso transitorio en las CAR: auspiciar su nacimiento y luego desempeñar otro cargo como secretario técnico, lo que le permitiría asumir otras funciones como el arbitraje en situaciones en que la concertación no es posible. Es allí donde debe ejercer autoridad y ser responsable del soporte técnico en la toma de decisiones de este espacio de concertación. En este sentido, el CONAM debe ayudar a construir la gestión integral no sectorializada del ambiente y los mecanismos de transferencia democrática y transparente de la presidencia de las CAR hacia la sociedad, lo que aportaría en la generación de confianza entre el resto de actores.

Participación

La equidad en la representación de todos los actores locales no sólo es un elemento problemático, sino que su realización contribuiría a la construcción de una institucionalidad nueva cuyas bases deben ser la democracia y la transparencia de toda gestión. En este sentido, se espera que el espacio esté abierto para procesos sociales ambientalmente positivos, incorporando así a los sectores y organizaciones que gestionan directamente, por lo menos, los recursos naturales de cada región.

El compromiso responsable de las organizaciones es lo que ha de marcar su participación en las CAR; como parte de ello, sus agendas institucionales deben incorporar las acciones de la CAR y, asimismo, tener autonomía para tomar decisiones, contando con representantes locales asentados en la zona.

Descentralización

Se espera que el tan mentado proceso de descentralización fortalecerá espacios como las CAR, pues el esfuerzo hecho por CONAM no ha sido acompañado por los otros sectores gubernamentales. Desde esta perspectiva, el CONAM debe plantear en las instancias centrales de esos sectores las agendas ambientales locales, buscando generar compromisos al más alto nivel, los que luego se ejecutan en las instancias pertinentes en las regiones.

La CAR debe ser una instancia que contribuya a la descentralización, tanto en la toma de decisiones como en la formulación de propuestas de política de la gestión del ambiente y los recursos de cada espacio local (por ejemplo, distribución del canon).

El protagonismo de los gobiernos locales en el inminente proceso antes mencionado hace necesario consolidar su legitimidad mediante una gestión municipal proactiva en materia ambiental, con direcciones municipales ambientales que superen sus acciones, actualmente restringidas al mantenimiento de parques y jardines. La precariedad de estas instituciones y el desconocimiento del tema hacen obligatoria la realización de sesiones de capacitación tanto en gestión municipal como medioambiental para poder liderar el desarrollo local.

La capacitación en gestión municipal llevará a una mejor distribución de recursos financieros, sobre todo los destinados a la gestión ambiental, poniendo énfasis en gastos ambientales para incidir en mejorar la salud. Hay que incidir en la resolución de problemas ambientales vinculados con los residuos sólidos y las aguas residuales, cuyo descuido lo convierte quizá en un tema que el gobierno central debe abocarse a solucionar.

TEMAS PENDIENTES

¿Puede el modelo de desarrollo nacional, uno de cuyos ejes es la obtención de la renta minera, incorporar la gestión racional de los recursos naturales como un elemento fundamental del desarrollo sostenible?

¿Qué es lo concertable respecto al tema ambiental, visto tanto desde la perspectiva de los actores como desde la capacidad de carga de los ecosistemas?

¿Cuál será el papel, tamaño y presencia del Estado en el ámbito local?; ¿debe ser árbitro, estar ausente, ser neutral?; ¿o más bien dejamos la gestión del ambiente al sector privado, más allá de plantear una gestión con o sin fines de lucro?

¿Cómo conciliar la posesión consuetudinaria de los recursos y los regímenes territoriales planteados por las Áreas Naturales Protegidas por el Estado?

¿Quién y cómo se mediará entre lo deseable y lo posible en la gestión de los recursos naturales?

¿Cómo se articulan las instancias, sectores y poderes del Estado en los niveles regionales y locales, específicamente hablando de lo ambiental?; ¿quién va a gestionar qué y de qué manera?