

**Agencia para el Desarrollo Internacional
USAID-PERU**

**Matriz para medir el grado de efectividad de la
participación ciudadana en la definición de la política
y las regulaciones sobre el ambiente y los
recursos naturales**

USAID Nº 527-0000-0-00-6427-02

**Mannel Pulgar-Vidal
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental**

**Lima, Perú
Junio 1997**

A

Bibliographic Elements

TITLE

Matriz para Medir el Grado de Efectividad de la Participacion Ciudadana en la Definicion de la Politica y las Regulaciones sobre el Ambiente y los Recursos Naturales

AUTHOR

Manuel Pulgar-Vidal

PROJECT NUMBER

527-0000 - Project Development

CONTRACT NUMBER

527-0000-O-00-6427-02

SPONSORING USAID OFFICE

Environmental and Natural Resources

CONTRACTOR NAME

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

DATE OF PUBLICATION

Junio 1997

STRATEGIC OBJECTIVE

SO4 - Improved Environmental Management in Targeted Sectors

CONTENIDO

I	INTRODUCCION	1
A	MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA EN EL DISEÑO, FORMULACION Y EJECUCION DE LA POLITICA AMBIENTAL	4
II	MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA ACTUALMENTE VIGENTES EN LA LEGISLACION SECTORIAL	8
III	MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA QUE PUEDEN RESULTAR EFECTIVOS EN LA FORMULACION DE LA POLITICA AMBIENTAL Y EN EL DISEÑO DEL MARCO REGULATORIO	13
B	IDENTIFICACION DE INCONSISTENCIAS, VACIOS O SUPERPOSICIONES Y LA CONTRIBUCION DE MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA PARA SU ELIMINACION	19
	RESUMEN DE LAS INCONSISTENCIAS, VACIOS O SUPERPOSICIONES IDENTIFICADAS	93
	IDENTIFICACION DE LOS ACTORES QUE DEBEN CONTRIBUIR A LA ELIMINACION DE LOS VACIOS, SUPERPOSICIONES Y DEFICIENCIAS IDENTIFICADAS	108
C	MATRIZ PARA MEDIR EL GRADO DE EFECTIVIDAD DE LA PARTICIPACION CIUDADANA EN ALGUNAS DE LAS DEFICIENCIAS IDENTIFICADAS	112

INTRODUCCION

El Perú viene atravesando por un proceso destinado a promover una política ambiental sólida entendida como el conjunto de medidas, estrategias y acciones establecidas por el Estado con participación de la sociedad civil, que orientan, el comportamiento del sector público y privado, de los agentes económicos y de la población en general, en cuanto a la conservación, uso, manejo y aprovechamiento del ambiente y los recursos naturales

En la formulación de esta política ambiental nacional el énfasis se ha dado en la gran mayoría de casos en la promulgación de nuevas leyes orientadas a controlar el proceso de deterioro ambiental y regular las obligaciones de los ciudadanos y de los titulares de actividades productivas en su relación con el ambiente Sin embargo en la gran mayoría de los casos ello ha traído como resultado tan sólo abundante legislación, dispersa y un muy bajo nivel de acatamiento o cumplimiento y el efecto más dañino ha sido uno escepticismo y desconfianza en la ley como mecanismo para resolver los problemas ambientales

Por ello es que a lo largo de nuestra experiencia hemos venido impulsando un modelo de política ambiental que integre elementos básicos e indelégables que promuevan su eficacia y eficiencia Estos elementos básicos son

- Legislación, que sea resultado de un profundo análisis de la realidad que se pretende regular y que parta de procesos de participación que promuevan el consenso

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

- Institucionalidad sólida con funciones claramente identificadas e identificables, eliminando superposiciones y promoviendo mecanismos de coordinación intersectorial
- Recursos Financieros para la Gestión Ambiental que provengan no sólo del Tesoro Público sino que se originen en mecanismos creativos que garanticen el financiamiento a largo plazo y que permita captar los recursos económicos hoy disponibles para solventar los costos de la gestión ambiental
- Mecanismos procesales para la defensa del ambiente que faciliten al ciudadano el acceso a procedimientos administrativos o jurisdiccionales en defensa de su derecho a un ambiente saludable
- Mecanismos de Participación Ciudadana para la formulación y ejecución de la política ambiental

En este punto es preciso destacar que la participación ciudadana y su correlato, el acceso a la información, son también esenciales a una política ambiental. El proceso de consulta ciudadana debe ser objeto de una práctica permanente. Como la legislación ambiental es asunto de todos su puesta en ejecución también es deber y derecho de todos. De ahí la importancia del reconocimiento de este tipo de mecanismos.

Este trabajo pretende establecer una metodología de medición a fin de determinar cómo la participación ciudadana influye en la definición de la política y las regulaciones sobre el ambiente y los recursos naturales.

Para ello se han identificado más de 30 vacíos o inconsistencias estableciéndose indicadores de cómo la participación de la sociedad puede contribuir a eliminar los

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID Nº 527-0000-0-00-6427 02

mismos, incorporándose indicadores de avance y sistemas de medición que permitan ir evaluando los avances producidos

Se han identificado asimismo supuestos que permitirán el cumplimiento de las metas propuestas en los plazos establecidos. La no concreción de los supuestos implicará el ajuste de los elementos de la matriz a fin de determinar el grado de cumplimiento de las metas

En la medida que la eliminación de las superposiciones, vacíos o inconsistencias identificadas requiere no tan sólo de la promoción de mecanismos de participación ciudadana, se establecen asimismo metas e indicadores en general

Un elemento central ha sido la organización del cumplimiento de las metas en corto, mediano y largo plazo, y el reconocimiento de los actores responsables y la metodología de verificación, la que en muchos casos corresponderá a un panel de expertos

Este trabajo guarda estrecha relación con el objetivo estratégico 4 (SO4) de USAID de fortalecer y mejorar la gestión ambiental en sectores claves y que se deriva en el resultado intermedio 5 para la eliminación de un número de superposiciones, inconsistencias o vacíos eliminados en la legislación y política sobre el ambiente y los recursos naturales

Lima, junio de 1997

A. Mecanismos de Participación Ciudadana en el diseño, formulación y ejecución de la política ambiental:

“Participation is a process through which stakeholders influence and share control over development initiatives and the decisions and resources which affect them”¹

I ANTECEDENTES

En el Perú históricamente la participación ciudadana fue formalmente restringida a la expresión del voto electoral. Es fundamentalmente a partir de los dos últimos textos constitucionales (1979 y 1993) que se incorporan nuevos mecanismos vinculados a una democracia participativa aunque con serias limitaciones.

Una expresión de ello se dió a través de la Ley N° 26300 de mayo de 1994 que aunque ha sido reiteradamente modificada y cuestionada, reconoció como derechos de participación la iniciativa de reforma constitucional, la iniciativa en formación de leyes, el referendun y la iniciativa en formación de dispositivos municipales y regionales. Esta Ley por otro lado reconoció como derechos de control la revocatoria y remoción de autoridades y la demanda de rendición de cuentas.

¹ The World Bank Participation Sourcebook Environmentally Sustainable Development
The World Bank, Washington D C 1996

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

En materia ambiental los avances son sustancialmente desiguales, en función a los distintos avances que sobre la materia han dado los diversos sectores que conforman el Gobierno Central. A ello hay que sumar el evidente temor de los funcionarios públicos para incorporar nuevos mecanismos, en el entendimiento que ello va a generar un mal uso de la información y convertir en inmanejable la gestión por el gran número de iniciativas que pueden generarse.

Es importante sin embargo destacar algunos de los mecanismos que a través de normas o por el ejercicio de acciones judiciales ya se han puesto en marcha:

- Derecho a Participar en la Formulación de la Política Ambiental. El Artículo VI del Título Preliminar del Código del Medio Ambiente reconoce a toda persona el derecho de participar en la definición de la política relativa al medio ambiente. Sin embargo este derecho no está adecuadamente implementado.
- Derecho a la Información. Este derecho además de estar reconocido en la Constitución Política de 1979, está expresamente reconocido en materia ambiental en el Código del Medio Ambiente para acceder a la información de manera general y a los Estudios de Impacto Ambiental de manera especial.

Es importante señalar que el mecanismo para el ejercicio de este derecho no ha sido implementado por las autoridades sectoriales. Sin embargo la reciente resolución por parte de la Corte Suprema, declarando fundada una acción de Habeas Data para acceder a la información en materia ambiental en el Ministerio de Energía y Minas puede llevar a su pronta regulación.

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID Nº 527-0000-0-00-6427-02

- Mecanismos Judiciales para acceder participativamente a las Cortes en materia ambiental El Código del Medio Ambiente incorporó el derecho de todos a una acción rápida de la justicia en defensa del ambiente Adicionalmente reconoció el patrocinio de intereses difusos en esta materia, es decir el derecho de todos de recurrir a la justicia en defensa del ambiente aun cuando no sea el directamente afectado Esto fue ratificado posteriormente por el Código Procesal Civil para el caso de asociaciones y fundaciones lo que les ha permitido el inicio de una serie de acciones judiciales
- Audiencias Públicas En el Perú no ha existido mucha experiencia en la realización de audiencias públicas Las normas sobre Gobiernos Locales establecieron la realización de juntas vecinales para el caso de localidades con baja población, las que sin embargo no han sido muy comunes Recientemente, en el segundo semestre de 1996, se inició el proceso de audiencias públicas como etapa previa a la aprobación por parte de la autoridad de los Estudios de Impacto Ambiental para las actividades de energía, hidrocarburos y minería Este procedimiento sin embargo tiene algunas deficiencias vinculadas a los plazos, aceptación de los aportes por las autoridades y metodología de la reunión
- Pre-publicación de Normas La pre-publicación de proyectos de normas es un mecanismo no formalizado y en consecuencia que no es obligatorio pero que se ha venido dando con cierta regularidad para el caso de proyectos de normas ambientales Usualmente la pre-publicación permite la remisión de aportes en un plazo máximo de 30 días Este mecanismo informal no establece la forma en que la autoridad incorpora los aportes recibidos

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427 02

- Comisiones o grupos de trabajo Han venido operando en los últimos años diversos grupos de trabajo compuestos por representantes del Sector Público, sector privado lucrativo, ONGs y organizaciones comunitarias de base Estos grupos de trabajo se han venido dando con mayor regularidad a partir del que se formó para fijar la posición peruana ante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo de Río en 1992 Se ha dado también en la composición del Directorio del PROFONANPE, del FONAM y en las Comisiones de Trabajo lideradas por el CONAM en temas referidos a Convenios Internacionales

II MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA ACTUALMENTE VIGENTES EN LA LEGISLACION SECTORIAL

Como se ha señalado, la legislación ambiental sectorial ha dado distintos avances en la introducción de mecanismos de participación ciudadana que faciliten al ciudadano participar en el diseño, formulación y ejecución de la política ambiental del sector y las regulaciones ambientales

Ello se da no obstante existir obligaciones genéricas para que los sectores incluyan estos mecanismos en sus regulaciones y determinen los procedimientos pertinentes para su puesta en práctica Sin embargo el temor de promover el acceso del público a la información, al proceso de toma de decisiones y al diseño de regulaciones hace que ello no sea cumplido

Los grados de avance sectoriales son

2 1

MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS		
MINERIA	HIDROCARBUROS	ELECTRICIDAD
-El Reglamento de Protección Ambiental no incorpora referencias sobre el acceso al Estudio de Impacto Ambiental	-El Reglamento de Protección Ambiental establece que las personas interesadas podrán revisar y opinar sobre los EIA dentro de los 45 días de presentados Sin embargo este mecanismo no es efectivo porque el MEM no publica la presentación de los EIAs por lo que el público desconoce su existencia	-El Reglamento de Protección Ambiental señala que el EIA podrá ser prestado a criterio discrecional de la autoridad sectorial

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID Nº 527-0000 0-00-6427 02

En los tres casos, los Reglamentos de Protección Ambiental fueron prepublicados facilitando que los ciudadanos pudieran conocer los Proyectos y formular los aportes que consideraran pertinentes

En julio de 1996 se aprobó el Reglamento de Participación Ciudadana mediante el Procedimiento de Audiencias Públicas en el Trámite de aprobación de los EIAs” De acuerdo a esta norma el Ministerio programará audiencias públicas para todos los EIAs que se presenten, haciendo una convocatoria mediante la publicación de un aviso en el Diario Oficial Las personas que se inscriben reciben una copia del resumen ejecutivo del EIA Las limitaciones de esta norma es que establece plazos cortos, no se facilita el acceso al EIA completo y no se garantiza que los aportes van a ser considerados y menos integrados Por otro lado las audiencias se realizan sólo en Lima limitando la participación de aquellos que puedan verse realmente afectados con el desarrollo de la actividad

El Ministerio facultó a empresas privadas a realizar funciones de auditoría y fiscalización en los tres sub-sectores para, entre otros aspectos, cuestiones relativas al cumplimiento de normas ambientales

2 2

MINISTERIO DE PESQUERIA

Sobre el acceso a la información, el Reglamento de la Ley General de Pesca señala que el Ministerio de Pesquería establecerá un sistema de captación de información y que los agentes de la actividad pesquera deberán proporcionar la necesaria información veraz y oportuna Ello sin embargo no constituye una adecuada regulación del derecho ciudadano

El Ministerio de Pesquería no prepublicó los proyectos de normas ambientales que luego promulgara En el mes de enero de 1997 por primera vez el Ministerio de Pesquería ha prepublicado el Proyecto de Protocolo de Monitoreo para efluentes no habiendo hecho lo mismo con el Proyecto de Reglamento Ambiental

2 3

**MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO, INTEGRACION
Y NEGOCIACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES**

El MITINCI no cuenta hasta la fecha con un marco regulatorio en materia ambiental para la industria manufacturera. Sin embargo en el diseño de este nuevo marco, el mismo que se encuentra en pleno desarrollo, el MITINCI ha iniciado un proceso de consulta con los distintos grupos de interés (industriales, agencias ambientales del Sector Público, ONGs, organismos de cooperación internacional, universidades, etc). Luego de este proceso el MITINCI ha pre-publicado el Proyecto de Reglamento para facilitar a los ciudadanos la formulación de aportes y ha realizado talleres regionales de consulta.

El Proyecto de Reglamento del MITINCI incluye la obligación del Sector de diseñar los procedimientos que faciliten el ejercicio del derecho de participación a través del acceso a la información y la audiencia pública, entre otros.

2 4

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

El Ministerio de Relaciones Exteriores ha sido quizás uno de los primeros en promover la participación ciudadana para definir la posición del país ante la negociación de Convenios Internacionales.

El Ministerio de RR EE promovió la creación de un grupo compuesto por representantes del Sector Público, Privado e Independiente para elaborar el informe nacional para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992.

Asimismo este Ministerio creó las Comisiones Nacionales destinadas a promover el cumplimiento en el país de los Convenios Internacionales en materia ambiental. Posteriormente y por iniciativa del propio Ministerio estas Comisiones fueron transferidas al CONAM.

El Ministerio de RREE promovió un proceso de consulta con todas las agencias ambientales del Sector Público, liderado por una ONG para fijar la posición nacional para la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra de finales de 1996. Este mismo proceso lo desarrolló para definir la posición ante la Conferencia Río+5 celebrada en marzo de 1997 en Río.

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID Nº 527-0000-0-00-6427-02

En lo que respecta al acceso a la información existe en el Ministerio una Dirección de Documentación y una de Prensa y Difusión que de alguna manera sirven como nexo entre el Ministerio y el público interesado

25

MINISTERIO DE SALUD

La Oficina de Comunicaciones del Ministerio de Salud tiene la obligación de informar a la opinión pública a través de los medios de comunicación social sobre la política, objetivos, proyectos y principales realizaciones del Ministerio

El Comité Técnico Nacional del Sistema de Información de Salud tiene a su cargo el análisis, interpretación y utilización periódica de la información concerniente a la salud de las personas

La Dirección Ejecutiva de Participación Comunitaria tiene entre sus funciones la de promover la participación activa de la población y propiciar la participación de la población tendente al logro progresivo de la corresponsabilidad en la prestación de los servicios de salud

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID Nº 527-0000-0-00-6427-02

26

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS - CONAM

El Consejo Nacional del Ambiente tiene como función el fomentar la participación ciudadana en todos los niveles y la promoción y consolidación de la información ambiental de los distintos organismos públicos. Hasta la fecha no se han diseñado mecanismos formales de participación ciudadana ni de acceso a la información.

Para la identificación de los problemas ambientales e identificación de las prioridades regionales el CONAM realizó un proceso de consulta denominado "Diálogo Ambiental".

Como parte del Programa de Fortalecimiento Institucional Ambiental con fondos del BID el CONAM debe desarrollar un Sistema Nacional de Información Ambiental.

El CONAM está a cargo de las Comisiones Nacionales de Diversidad Biológica, Cambio Climático, Desertificación y Fondo Ambiental Mundial, que cuentan con participación del sector público y privado. Por otro lado ejerce la Presidencia la Fondo Nacional Ambiental.

27

CONSEJOS TRANSITORIOS DE ADMINISTRACION REGIONAL

No existen de manera general mecanismos formalmente establecidos para el acceso a la información o participación en las decisiones regionales. Hay sin embargo en la práctica ciertos foros y reuniones que generan un espacio participativo en la toma de decisiones.

La Ley 26300 sobre Derechos de Participación y Control Ciudadanos en lo referido a participación de la ciudadanía señala como derechos:

- Iniciativa en la formulación de dispositivos regionales
- Revocatoria de autoridades
- Remoción de autoridades
- Demanda de rendición de cuentas

III MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA QUE PUEDEN RESULTAR EFECTIVOS EN LA FORMULACION DE LA POLITICA AMBIENTAL Y EN EL DISEÑO DEL MARCO REGULATORIO

3 1 Pre-publicación de normas

La pre-publicación de Proyectos de normas ambientales busca generar la debida difusión de las regulaciones ambientales antes de su aprobación a fin de otorgar a los ciudadanos en general y especialmente a aquellos que puedan verse afectados con la aplicación de la nueva regulación, la facultad de formular aportes destinados a mejorar el Proyecto sometido a consulta

Aun cuando este no es un procedimiento formalizado, en la práctica la pre-publicación de Proyectos de normas ambientales se ha venido dando con cierta regularidad

Para que este mecanismo resulte más eficiente es preciso definir la forma como la autoridad va a procesar y eventualmente incorporar los aportes recibidos a fin que el ciudadano sepa que los mismos han sido tomados en consideración

3 2 Comisiones de Trabajo / Grupos de Trabajo

El proceso de definición de una política o de diseño de una regulación ambiental pasa por distintas etapas, en muchas de las cuales resulta pertinente integrar la opinión de grupos especializados de los distintos sectores de la sociedad

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**

USAID Nº 527-0000-0-00-6427-02

La conformación de Comisiones o Grupos de Trabajo constituye un mecanismo aplicable a la formulación o diseño de estas políticas o legislación. Estos grupos pueden integrarse en la etapa de formulación de proyectos, en la etapa de la consulta, en la etapa de revisión final, etc.

3.3 Derecho de acceso a la información

El acceso de los ciudadanos a la información en materia ambiental que es administrada por el Estado constituye un derecho fundamental reconocido en la Constitución Política del Perú de 1993.

El acceso a la información busca garantizar que la población se encuentre debidamente informada de las políticas, regulaciones, actividades, problemas, etc, que la afectan y que pueda participar en la búsqueda de soluciones a través de la formulación de aportes.

El derecho de acceso a la información ambiental está reconocido en el Código del Medio Ambiente y aun cuando ella constituye una norma vigente hasta la actualidad no se han formalizado los procedimientos para su ejercicio.

3.4 Promoción del Diálogo Intersectorial

La promoción del Diálogo intersectorial como mecanismo para promover la concertación en la formulación de una política, el diseño de una norma o la resolución de un problema es fundamental en el proceso de toma de decisiones.

Este diálogo es posible cuando las partes están debidamente informadas,
cuando existe confianza mutua y voluntad para conversar

Con estos elementos es posible promover el diálogo entre el Sector Público,
Privado e Independiente

3 5 Audiencias Públicas

La Audiencia Pública constituye un mecanismo adecuado para canalizar
información actualizada en materia ambiental y para apoyar al Sector
Público en el proceso de toma de decisiones

La Audiencia Pública permite generar diálogo entre la autoridad, el o los
causantes de un perjuicio, los agraviados, los expertos y la comunidad en
general en el caso de solución de problemas ambientales. Tiene por otro
lado un rol preventivo al someter los estudios para el diseño de un proyecto a
la consideración de expertos, autoridades y opinión pública en general

Para un resultado exitoso del mecanismo de Audiencia Pública debe estar
claramente establecido el grado de obligatoriedad que genera la posición
resultante de la audiencia y la forma en que se canalizarán y considerarán
los aportes

3 6 Consultas a la sociedad civil frente a actividades productivas que pueden generar impactos

El establecimiento de mecanismos de consulta a poblaciones que puedan
resultar afectadas frente al desarrollo de actividades productivas constituye
un elemento fundamental destinado a lograr una adecuada relación entre la
actividad y la población

Esto es más importante si consideramos que en el caso de actividades de aprovechamiento de recursos minerales o hidrocarburos en la mayoría de los casos éstas se realizan en tierras de propiedad privada de comunidades campesinas o nativas que pueden ver afectado el desarrollo de sus actividades habituales

El establecimiento de mecanismos de consulta es además una obligación contenida en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo del que el Perú es parte

3.7 Resolución de conflictos a través de medios no convencionales

La tendencia en el Perú para la resolución de conflictos es recurrir al Poder Judicial lo que, si bien genera una solución jurídica, en la práctica genera la satisfacción en quien obtiene una resolución favorable y un eventual perjuicio a quien no

Por ello la introducción de métodos no convencionales de resolución de conflictos tales como la Mediación, el Arbitraje y la Conciliación generan beneficios para ambas partes a partir del diálogo

3.8 Campañas de difusión y generación de conciencia ambiental

Las campañas de difusión y de generación de conciencia ambiental promueven la canalización de información y despiertan en el ciudadano un mayor interés en participar en el diseño o formulación de marcos de política o regulatorios

El ciudadano común muchas veces es ajeno al tema ambiental y no es consciente que su derecho a un ambiente saludable requiere de su

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427 02

participación activa. Por ello el desarrollo de campañas de difusión y capacitación deben orientarse a la identificación de problemas locales en cuya solución el ciudadano puede involucrarse

3 9 Fortalecimiento de la capacidad de análisis e investigación en el Sector Independiente

La poca consideración y muchas veces el poco respeto que los agentes económicos tienen frente a las ONGs ambientalistas se origina entre otras razones en su debilidad para elaborar análisis exhaustivos e investigaciones profundas sobre problemas ambientales y alternativas de solución

El fortalecimiento de la capacidad de análisis e investigación en el Sector Independiente busca generar un mayor nivel de influencia de las organizaciones de la sociedad civil que están en capacidad de presentar una visión objetiva e independiente

3 10 Descentralización

El ejercicio de facultades ambientales centralizadas en la ciudad de Lima y en las oficinas ambientales de los Ministerios que conforman el Gobierno Central limitan sustancialmente el grado de participación ciudadana que puede promoverse en la formulación o diseño de una política o marco legislativo

La descentralización es pieza fundamental para generar la solución de los problemas locales a partir de la participación de los miembros de la localidad

3 11 Fortalecimiento de ONGs como intermediarios

Las ONGs tienen un rol importante que cumplir como intermediarios de los grupos de base con los niveles de toma de decisión. Sin embargo en la gran mayoría de los casos las ONGs carecen de legitimidad para representar a la sociedad civil por no incorporar en su organización mecanismos que promuevan su participación.

El fortalecimiento de las ONGs en tanto grupos intermediarios debe orientarse a generar que la sociedad sea más escuchada en sus requerimientos y que las ONGs no actúen aisladamente. En ello, en tanto sector independiente deben incorporarse las universidades y organizaciones comunitarias de base.

La aplicación de los mecanismos de participación ciudadana brevemente descritos en este punto debe generar metas específicas intermedias y finales que es preciso cumplir para que la política ambiental nacional y el diseño de los marcos legislativos responda a posiciones de consenso que satisfagan a la sociedad en su conjunto.

**B. Identificación de inconsistencias, vacíos o superposiciones y la
contribución de mecanismos de participación ciudadana para su
eliminación:**

La identificación de las inconsistencias, vacíos o superposiciones es resultado de un ejercicio de priorización de aquellas que repercuten negativamente en el diseño, formulación y ejecución de una política ambiental nacional

Todas ellas están referidas directamente a la política ambiental o marco regulatorio por ser este el marco de referencia del presente trabajo. Por ello es preciso señalar que su identificación no descarta la existencia de otros vacíos o inconsistencias que pueden ser de igual o incluso mayor importancia

Para cada una de las inconsistencias o vacíos identificados se incorporado una breve descripción del problema y luego a través de cuadros se agrega un resumen de la situación, la limitación que ello genera y cuya eliminación constituye uno de los retos de los distintos actores involucrados. Asimismo la respuesta planteada para eliminar el problema y los actores directamente involucrados en esta tarea

A manera de resumen, las inconsistencias, vacíos o superposiciones identificadas son

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion
ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00 6427-02

1	Ausencia de un marco organizativo para un Sistema Nacional de Gestion Ambiental
2	Falta de instancia de articulacion para la coordinacion intersectorial a cargo del CONAM
3	Funciones limitadas de la Comision Tecnica Multisectorial del CONAM
4	Limitado ejercicio de funciones e iniciativas en materia ambiental por parte del CONAM
5	Carencia de facultades normativas del CONAM
6	Inexistencia de marco regulatorio y estrategia ambiental para el Sector de la industria manufacturera
7	Marco regulatorio ambiental inadecuado y confuso en el Sector Pesquero
8	Legislacion sobre recursos naturales en el Sector Agricultura desactualizada y con limitaciones en su aplicacion
9	Incapacidad de generar iniciativas en materia ambiental en pesqueria
10	Bajo nivel de influencia en cada uno de los sectores por parte de las Unidades Ambientales
11	Necesidad de capacitacion en materia ambiental en el personal de MITINCI Pesqueria
12	Limitaciones de recursos humanos tecnicos y financieros para el monitoreo en distintos Sectores del Gobierno Central
13	El Ministerio de Economia no considera ni evalua el uso de instrumentos economicos para la gestion ambiental
14	No existe estrategia para la conservacion de la diversidad biologica
15	No hay politica de ordenamiento forestal en el Ministerio de Agricultura
16	Orientacion de normas a metodos de control de la contaminacion al final del tubo
17	Inexistencia de un proceso de Evaluacion de Impacto Ambiental
18	No se han definido criterios generales para la evaluacion de impacto ambiental
19	No existen mecanismos formalizados de participacion publica para la aprobacion de los EIAs
20	Ausencia de coordinacion intersectorial en la administracion de Areas Naturales Protegidas
21	Falta de mecanismos de contraprestacion por el aprovechamiento de Recursos Naturales
22	Implementacion de un mecanismo para la captacion de recursos financieros para la gestion ambiental
23	Falta de asistencia tecnica limita la incorporacion de la variable ambiental en las pequenas industrias
24	Restricciones para el ejercicio del derecho ciudadano de acceso a la informacion en materia ambiental
25	Falta de dialogo y limitada convocatoria al Sector Independiente (sociedad civil) por los distintos Sectores de Gobierno
26	Poca conciencia de la importancia de la proteccion ambiental en los gremios productivos privados
27	Las ONGs tienen bajos niveles de organizacion e influencia en el tema ambiental
28	No existe coordinacion ni dialogo entre los gremios privados y las redes ambientales
29	Ausencia de mecanismos de descentralizacion de la gestion ambiental a nivel del Gobierno Central
30	Ausencia de funciones ambientales a nivel de los Gobiernos Regionales y Locales

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion
ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

31	Formulacion de un Plan Nacional de Accion Ambiental
----	---

* **Relativas al Consejo Nacional del Ambiente:**

1 **AUSENCIA DE UN MARCO ORGANIZATIVO PARA UN
SISTEMA DE GESTION AMBIENTAL**

Cuando en setiembre de 1990, se promulgó el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (CMA), se creó el Sistema Nacional del Ambiente, integrado por todas las instituciones estatales dedicadas a la investigación, evaluación, vigilancia y control de los recursos naturales y el medio ambiente , tanto a nivel nacional, regional y local Este Sistema se creó con el fin de promover la coordinación en la formulación y ejecución de la política ambiental nacional

Sin embargo, un año después de la promulgación del CMA, a través del Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el Fomento de la Inversión Privada se derogó dicho Capítulo y se estableció la competencia de las autoridades sectoriales, es decir los Ministerios, para conocer sobre los asuntos relacionados al CMA y regular los aspectos ambientales de las actividades sobre las que ejercen jurisdicción

Por ello, en los últimos 5 años los distintos Ministerios que conforman el Gobierno Central, especialmente aquellos del sector productivo, han buscado organizarse para encarar las funciones ambientales que les corresponden generándose grandes desigualdades en los grados de organización y avances legislativos y un constante desconocimiento de las funciones ambientales que corresponden a los Gobiernos Regionales y Locales

Estas desigualdades se expresan en la organización de oficinas ambientales en Ministerios tales como Energía y Minas, Industria y Pesquería

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID Nº 527-0000-0-00-6427-02

En el primer caso, fruto del apoyo del Banco Mundial a través del Proyecto EMTAL (Energy and Mines Technical Assistance Loan), el Ministerio de Energía y Minas ha logrado fortalecer la Dirección General de Asuntos Ambientales y proveer al Sector de un marco ambiental cuya aplicación ha demostrado ser viable. Esta Dirección tiene rango de Dirección General y tiene asignadas funciones ambientales claras.

En el caso del Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (MITINCI), cuenta con dos Vice-Ministerios² el Vice-Ministerio de Industria y el Vice-Ministerio de Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales.

Dentro del Vice-Ministerio de Industria se encuentra la Dirección Nacional de Industrias que tiene rango de Dirección General y que está conformada por tres Direcciones de línea, una de las cuales es la Dirección de Asuntos Normativos que ha implementado la Sub-Dirección de Supervisión y Fiscalización Ambiental. Es decir, la oficina ambiental del MITINCI no tiene siquiera rango de Dirección de Línea y aun cuando ha logrado captar algunos recursos de la Cooperación Internacional no ha logrado fortalecerse adecuadamente para enfrentar la aplicación del marco legislativo ambiental para la industria manufacturera que se encuentra en etapa de diseño.

² Resolución Suprema No. 065-92-ITINCI/DM, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales, pub. 21.12.92

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

Respecto al Ministerio de Pesquería, cuando se publicó la Ley Orgánica del Ministerio² no se estableció dentro de su estructura orgánica un órgano encargado de la protección ambiental. Por ello, luego se crea una Comisión Especial Permanente³, la cual fue reemplazada por un órgano de línea, la Dirección del Medio Ambiente⁴. Esta Dirección depende del Vice-Ministerio, pero no tiene la jerarquía de una Dirección General, lo que podría ocasionar un conflicto con alguna de las Direcciones Nacionales. Sin embargo, sus distintos órganos de línea cuentan con competencias ambientales.

Frente a este escenario y las evidentes limitaciones para ejercer competencias ambientales de los Consejos Transitorios de Administración Regional y los Gobiernos Locales, se creó en Diciembre de 1994 el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) que de acuerdo a su norma de creación coordina y concerta las acciones de los Sectores y de los organismos del Gobierno Central así como las de los Gobiernos Regionales y Locales en asuntos ambientales.

Es así que aun cuando no se creó un Sistema Nacional de Gestión Ambiental, el CONAM ha priorizado su estructuración siendo la conceptualización del mismo una de las tareas a cargo de las empresas consultoras Dames & Moore Inc. Y Servicios Geográficos y Medio Ambiente - GEMA, las que desarrollan su trabajo dentro del Programa para el Fortalecimiento Institucional Ambiental con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

² Decreto Ley No 25806, Ley Orgánica del Ministerio de Pesquería, pub 31 10 92

³ Decreto Ley No 25977, Ley General de Pesca, pub 22 12 92 y Decreto Supremo No 01-94-PE, Reglamento de la Ley General de Pesca, pub 15 01 94

⁴ Decreto Supremo No 08-94-PE, pub 06 10 94

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion
ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**

USAID N° 527-0000-0-00 6427-02

Ello sin embargo no obliga en una primera etapa a diseñar integralmente un Sistema con un organigrama definido y procesos establecidos. El Conam cuenta con una serie de funciones que lo obligan a la coordinación y concertación y aun cuando carece de una instancia de articulación, en el ejercicio de estas funciones le corresponderá definir con claridad los procesos a seguir, evitando generar mayores trámites burocráticos

DEFICIENCIA	SITUACION	LIMITACION	RESPUESTA
-Ausencia de Marco Organizativo para un Sistema de Gestion Ambiental	-Ejercicio de funciones ambientales por parte de los Ministerios con marcos legislativos individuales y con distintas fortalezas/debilidades de organizacion -Gobiernos Regionales y Locales con limitaciones para el ejercicio de funciones ambientales	-Superposicion de funciones ambientales especialmente en actividades que tienen impactos en distintos sectores Carencia de marcos legislativos adecuados en distintos Sectores -Debilidad de las oficinas ambientales de los Ministerios para definir Politicas Ambientales -Incapacidad de las Regiones y Municipalidades para enfrentar problemas ambientales	-Estructura de procesos para el ejercicio de funciones ambientales de manera transectorial a manera de un Sistema Nacional de Gestion Ambiental identificando los niveles de coordinacion intersectorial entre las dependencias del Gobierno Central , Gobiernos Regionales y Locales -Fortalecimiento de las dependencias ambientales sectoriales

2 FALTA DE INSTANCIA DE ARTICULACION PARA LA
COORDINACION INTERSECTORIAL A CARGO DEL CONAM

El rol central del CONAM es promover la coordinación intersectorial para el ejercicio de funciones ambientales. Sin embargo el CONAM es una entidad dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, no cuenta con facultades normativas expresamente asignadas por ley, está jerárquicamente por debajo de los Ministerios que ejercen funciones ambientales.

De otro lado la composición del Consejo Directivo del CONAM a diferencia de otros organismos ambientales en Latinoamérica no es con representantes de los distintos Ministerios sino representantes designados por el Gobierno Central, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y Sector Privado.

Por todo ello, el CONAM carece de una instancia de articulación que le permita promover la coordinación intersectorial en el ejercicio de sus funciones ambientales tales como Estudios de Impacto Ambiental, Patrones de Calidad Ambiental, etc, contando tan sólo con un Comité Técnico Multisectorial que tiene una función bastante limitada cual es el elaborar el Reglamento Nacional para la fijación de Parámetros Ambientales.

Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones sobre el ambiente y los recursos naturales
 USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

DEFICIENCIA	SITUACION	LIMITACION	RESPUESTA
-Falta de instancia de articulacion para la coordinacion intersectorial a cargo del CONAM	-El CONAM carece de facultades normativas, tiene bajo nivel jerarquico en la estructura del Estado y no esta compuesto por Ministerios	-La promocion de mecanismos de coordinacion intersectorial requiere de un espacio de dialogo y concertacion al mas alto nivel a fin de garantizar su eficacia	-Fortalecer las funciones de la Comision Tecnica Multisectorial como espacio de coordinacion y concertacion entre los Sectores -Incorporar al CONAM en los mas altos niveles de toma de decision politica -Reestructurar el Consejo Directivo del CONAM

3 FUNCIONES LIMITADAS DE LA COMISION TECNICA MULTISECTORIAL DEL CONAM

Como se señaló en el punto precedente la Comisión Técnica Multisectorial tiene en la ley de creación del CONAM un mandato bastante limitado. Elaborar el Reglamento Nacional de Parámetros Ambientales.

Esta Comisión Técnica Multisectorial podría ser sin embargo un espacio adecuado para la coordinación intersectorial dentro de las funciones que corresponden al CONAM. Por ello el Reglamento de la Ley del CONAM podría ampliarle el mandato en tanto se fortalezca por ley la composición del Consejo Directivo de dicho organismo o se integre al CONAM a los más altos niveles de toma de decisión política.

Por otro lado el CONAM no ha constituido la Comisión Consultiva que se podría convertir en una instancia de articulación para la toma de decisión con representantes del Sector Público y Privado.

Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones sobre el ambiente y los recursos naturales
 USAID N° 527-0000-0-00 6427-02

DEFICIENCIA	SITUACION	LIMITACION	RESPUESTA
-Funciones limitadas de la Comision Tecnica Multisectorial del CONAM	-La Comision Tecnica Multisectorial al ser la unica instancia que permite la articulacion de politicas sectoriales tiene un mandato demasiado restringido	-Si no se amplia el mandato de la Comision Tecnica Multisectorial se corre el riesgo de no generar espacios de coordinacion y concertacion intersectorial	-Ampliar a traves del Reglamento y como parte del diseño del Sistema de Gestion Ambiental el mandato de la Comision Tecnica Multisectorial -Constituir la Comision Consultiva como mecanismo de articulacion de politicas

4 LIMITADO EJERCICIO DE FUNCIONES E INICIATIVAS EN MATERIA AMBIENTAL POR PARTE DEL CONAM

El Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) fue creado en 1994²⁴ como organismo rector de la política ambiental nacional con la finalidad de planificar, promover, coordinar, controlar y velar por el ambiente y el patrimonio natural de la Nación. Entre sus funciones se encuentra formular, coordinar, dirigir y evaluar la política nacional ambiental, así como velar por su estricto cumplimiento, proponer proyectos de normas legales y emitir opinión en materia ambiental en los casos que sea pertinente. De otro lado su Ley de creación le otorga como funciones la de fijar criterios generales para la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental y para el Ordenamiento Ambiental.

La norma no resulta del todo clara por lo que el futuro Reglamento del CONAM debería subsanar los siguientes puntos: si la función del CONAM es sólo proponer proyectos de normas o también emitirlos y si esto último fuera así, qué jerarquía tendrían dichas normas.

²⁴ Ley No. 26410, Ley del Consejo Nacional del Ambiente, pub. 22.12.94

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

El CONAM hasta el momento ha centrado sus actividades en la planificación a través de la elaboración de su Plan de Acción Ambiental y así identificar los principales problemas ambientales del país y establecer las prioridades de acción. Asimismo se encuentra en el proceso de diseñar el Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

En esta etapa de planificación el CONAM ha señalado no querer interferir con las funciones que realizan las autoridades sectoriales competentes promoviendo si la coordinación intersectorial. En esta concepción parece sin embargo que el CONAM renuncia a su rol de Autoridad Ambiental Nacional a cargo de funciones que corresponden a una institución de esta naturaleza. Ello ha originado que la presencia del CONAM ante la opinión pública, luego de dos años desde su creación sea muy débil.

Como autoridad ambiental no ha presentado proyectos de ley sólo ha emitido opinión respecto a los que le han consultado sin que esa opinión haya sido necesariamente tenida en cuenta.

Ante esta actitud calificadas por muchos de inacción del CONAM no se han producido avances significativos en la política ambiental del país.

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion
ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

DEFICIENCIA	SITUACION	LIMITACION	RESPUESTA
-Limitado ejercicio de funciones e iniciativas en materia ambiental por parte del CONAM	-El CONAM ha planteado como parte de su proceso de planificacion el no querer interferir en las funciones ambientales sectoriales renunciando al rol que le corresponde como autoridad ambiental nacional Ello se refleja en un limitado ejercicio de funciones e iniciativas para solucionar problemas ambientales inmediatos	-El CONAM tiene bajo nivel de influencia en la definicion de las politicas ambientales sectoriales -No se le reconoce como la Autoridad Ambiental Nacional -No parece querer enfrentar los problemas ambientales del pais	-Definicion a traves del Reglamento de la Ley del CONAM de funciones claras de autoridad ambiental nacional -Integracion al CONAM de personal tecnico especializado que promueva la priorizacion de problemas ambientales que la autoridad debe enfrentar -Mayor presencia del CONAM en las iniciativas ambientales sectoriales

5 CARENCIA DE FUNCIONES NORMATIVAS DEL CONAM

La ley de creación del CONAM es confusa respecto a la existencia de facultades normativas de dicho organismo. No se señala la existencia de dichas facultades a nivel Consejo Directivo ni a nivel de su Presidente. En cambio se indica expresamente que la Secretaría Ejecutiva es un órgano técnico-normativo.

La poca precisión sobre el ejercicio de funciones normativas obliga al CONAM a recurrir a la Presidencia del Consejo de Ministros para la promulgación de las normas relativas a la Política Ambiental Nacional o las correspondientes al ejercicio de sus funciones.

* **Relativas a los Sectores:**

6 **INEXISTENCIA DE MARCO AMBIENTAL PARA EL SECTOR DE
LA INDUSTRIA MANUFACTURERA**

El Reglamento de Organización y Funciones del MITINCI destaca entre las funciones de la Dirección Nacional de Industrias proponer las normas generales o específicas a nivel nacional relacionadas con la actividad artesanal y zonas francas, verificar el cumplimiento de las normas de medio ambiente y preservación de los recursos naturales, analizar y evaluar estudios y/o proyectos de impacto ambiental, así como elaborar programas y proyectos para la conservación del medio ambiente

La Sub-Dirección de Supervisión y Fiscalización Ambiental está encargada de hacer cumplir las normas relacionadas a la conservación del medio ambiente y de llevar los registros de las empresas seleccionadas para realizar los EIA

El Sector cuenta con un Registro²⁵ de entidades autorizadas a realizar los Estudios de Impacto Ambiental (EIAs) para sus actividades, pero hasta el momento ha sido la única norma emitida ya que no existe aún disposiciones que definan los términos de referencia de los EIA ni los procedimientos para su evaluación, aprobación y seguimiento. Lo mismo ocurre para el caso de los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental

²⁵ Resolución Directoral No 080-92-ICTI-DHI, pub 22 05 92

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527 0000-0-00-6427-02

Ante la ausencia de este marco legislativo, el MITINCI ante la presencia de ciertos conflictos ambientales solicitó la elaboración de dos Estudios de Impacto Ambiental que posteriormente fueron aprobados

Esta situación genera además de inseguridad jurídica la imposibilidad de poder controlar los impactos negativos al ambiente que muchas empresas de la industria manufacturera causan

Frente a ello y con fondos de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID/PERU) se ha trabajado un Proyecto de Reglamento de Protección Ambiental para la Industria Manufacturera el mismo que se sometió a un proceso de consulta y que se encuentra pronto a su promulgación. Este Proyecto establece un proceso gradual y flexible que permitirá que el MITINCI enfrente de acuerdo a una priorización los problemas ambientales de la industria manufacturera a partir de subsectores. Ello obligará en consecuencia a definir protocolos de monitoreo, guías de manejo para los distintos subsectores, mecanismos de participación, etc, que requieren de una institucionalidad sólida. Este procedimiento por otro lado debe ser parte de un Plan Maestro de Control de la Contaminación para la Industria Manufacturera

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion
ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00 6427-02

DEFICIENCIA	SITUACION	LIMITACION	RESPUESTA
-Inexistencia de Marco Ambiental para la Industria Manufacturera	-El MITINCI no cuenta con una sola norma que establezca requerimientos u obligaciones sectoriales para la industria manufacturera	-La inexistencia de un marco ambiental para la industria manufacturera genera inseguridad juridica y la imposibilidad de poder enfrentar adecuadamente planes o programas destinados a reducir los impactos ambientales de la actividad	-Diseño de un Plan de Control de la Contaminacion para la Industria Manufacturera - Incorporacion de mecanismos de participacion ciudadana en la formulacion y ejecucion de la politica ambiental para la industria manufacturera -Fortalecimiento de la Unidad Ambiental del MITINCI -Capacitacion en tecnica de Prevencion de la Contaminacion industrial

7 MARCO AMBIENTAL INADECUADO PARA EL SECTOR PESQUERO

El sector pesquero cuenta con dos disposiciones que son el marco normativo ambiental para el desarrollo de sus actividades, por una parte, Ley General de Pesca²⁶ y, por otra su Reglamento La primera norma establece la obligación por parte del Estado de velar por la protección y preservación del medio ambiente, exigiendo que se adopten las medidas necesarias para prevenir, reducir y controlar los daños o riesgos de contaminación o deterioro en el entorno marítimo, terrestre y

²⁶ Decreto Ley No 26977, Ley General de Pesca, pub 22 12 92

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID Nº 527-0000-0-00-6427-02

atmosférico La segunda,²⁷, señala que los titulares de la actividad están obligados a evitar y controlar los efectos negativos de las emisiones, vertimientos y desechos en el ambiente por lo que establece la obligación de presentar un Estudio de Impacto Ambiental para iniciar actividades o un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental para aquellas en curso

En dicha norma se dispuso que los Límites Máximos Permisibles a los que debían adecuarse las empresas debían ser fijados de acuerdo a estándares internacionales sin tener en cuenta necesariamente el tratamiento integral del área y la capacidad de carga de la misma

Luego, en 1994²⁸, el sector estableció los límites máximos permisibles para efluentes líquidos de plantas de harina y aceite de pescado

Sin embargo, en abril de 1996²⁹ se dejó en suspenso la disposición por la cual se aprobaron dichos límites, quedando el sector, actualmente, sin estándares hasta que el IMARPE cumpla con definirlos de acuerdo con las características de cada área geográfica y cuando se superen las condiciones actuales que dificultan el tratamiento del efluente agua de bombeo. Adicionalmente, se establece la obligación de que el IMARPE

²⁷ Decreto Supremo No 01-94-PE, Reglamento de la Ley General de Pesca, pub 15 01 94

²⁸ R M No 478-94-PE, Fijan límites permisibles de emisión de desechos al medio ambiente marino para la actividad pesquera de consumo humano indirecto, pub 16 12 94

²⁹ R M No 208-96-PE, Aprueban normas complementarias para la aplicación del Título VIII del Reglamento de la Ley General de Pesca relativas a la protección del medio ambiente, pub 16 12 94

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID Nº 527-0000-0-00-6427-02

elabore el Protocolo de Monitoreo de efluentes de la industria pesquera, el cual ya fue pre-publicado, y que la Dirección del Medio Ambiente del Ministerio elabore el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades Pesqueras, uno de cuyos proyectos ya está circulando para comentarios aunque no en un proceso de consulta pública

La suspensión se produjo porque el establecimiento de LMP a partir de un monitoreo restringido del litoral y con plazos considerados excesivamente cortos generó la imposibilidad de su cumplimiento. Por ejemplo para residuos sólidos totales había establecido un límite que era inferior a lo preexistente. Es decir, las fábricas tenían que devolver al mar aguas más limpias de las que habían recibido. Además, los límites se habían establecido en base a estudios de una sola bahía, la de Chimbote, sin tomar en cuenta las diferencias que existen a lo largo del litoral.

Así, el sector se encuentra en una inestabilidad normativa que afecta la protección del ecosistema marino y dificulta el control de las obligaciones ambientales por parte de las empresas pesqueras.

Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones sobre el ambiente y los recursos naturales
 USAID N° 527-0000-0 00-6427-02

DEFICIENCIA	SITUACION	LIMITACION	RESPUESTA
-Marco Legal Ambiental inadecuado para el Sector Pesquero	-El marco legal ambiental establecido originalmente para el Sector Pesquero fue dejado sin efecto por los problemas para su aplicacion Sin embargo no se ha establecido un marco alternativo	-La titulares de plantas de procesamiento pesquero se encuentran en etapa de ejecucion de sus Programas de Adecuacion y Manejo Ambiental, los mismos que fueron presentados en un contexto de inexistencia de normas establecidas por el Sector las que fueron fijadas con posterioridad Hay como consecuencia de ello una total confusion sobre la vigencia de los PAMA s	-Definicion de un plan de control de la contaminacion para el Sector Pesquero que incorpore un marco logico de desarrollo Reformulacion de PAMA s a partir de criterios previamente establecidos orientados a la prevencion de la contaminacion -Fortalecimiento de la unidad ambiental del Ministerio de Pesqueria -Mecanismos de participacion en la formulacion y ejecucion de la politica ambiental pesquera

8 LEGISLACION SOBRE RECURSOS NATURALES EN EL SECTOR AGRICULTURA DESACTUALIZADA Y CON LIMITACIONES EN SU APLICACION

El Ministerio de Agricultura es la autoridad responsable de la administración de los recursos naturales renovables, a excepción de los recursos hidrobiológicos Para ello, el Ministerio de Agricultura³⁰ varió de una organización tradicional con Direcciones Generales a cargo de

³⁰ Decreto Ley No 25902, Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura, pub 29 11 92
 Decreto Supremo No 053-92-AG, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura, pub 03 01 93

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427 02

los asuntos referidos a los recursos naturales renovables a una organización a partir de Organismos Públicos Descentralizados, como es el caso del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), creado a partir de la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN)

No existe una sola oficina ambiental en el Ministerio porque por la naturaleza de su competencia la mayoría de sus órganos tienen importantes funciones ambientales, pero el INRENA es la principal unidad ambiental del Ministerio, contando entre sus órganos de línea con la única Dirección del Ministerio expresamente de medio ambiente, la Dirección de Medio Ambiente Rural

Entre las funciones ambientales del Ministerio se encuentran Formular, coordinar y evaluar las políticas nacionales en lo concerniente al Sector Agrario, en conservación y preservación de los recursos naturales, supervisar y controlar el cumplimiento de la normatividad vigente en materia ambiental, promover el establecimiento de un Sistema Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología Agraria

El INRENA creó en 1994 el Registro de empresas autorizadas a elaborar Estudios de Impacto Ambiental en el Sector Agrario³¹ y luego, en 1995 aprobó la “Guía para la formulación de términos de referencia para los Estudios de Impacto Ambiental en el Sector Agrario”³²

³¹ Resolución Ministerial No 0369-94-AG, Disponen abrir en el INRENA un Registro de Empresas e Instituciones calificadas para realizar Estudios de Impacto Ambiental en el Sector Agrario, pub 15 07 94

³² Resolución Jefatural No 021-95-INRENA, pub 09 03 95

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

Sin embargo, no existe norma posterior que establezca qué actividades estarán sujetas a la presentación de un EIA y a la Guía antes señalada, salvo una disposición³³ que se refiere a permisos forestales y permisos de tala de árboles. También existe una norma³⁴ que regula la participación del INRENA en el proceso de aprobación de EIAs para las actividades a desarrollar en zonas de protección ecológica de la región selva.

Además de estas normas no se han emitido otras de carácter ambiental ni se ha promulgado aún la nueva Ley Forestal y la nueva Ley de Aguas, las cuales modificarían el régimen actual para el otorgamiento de los referidos recursos.

Sobre el particular es preciso mencionar que la vigente Ley de Aguas es de 1969 y aun cuando es una ley integral y comprehensiva no ha resuelto los problemas que se presentan frente al ineficiente uso de las aguas y su continua pérdida. Por ello el Ministerio de Agricultura lleva ya casi 3 años tratando de promover una nueva Ley que regule este escaso recurso sin lograr el debido consenso en parte, quizás, por lo poco participativo del proceso de elaboración y consulta de los proyectos preparados.

Similar situación se da con la Ley Forestal, siendo la actualmente vigente de 1975, la que por su antigüedad no recoge los principios esenciales de manejo sostenible del bosque. Frente a la situación del Sector Forestal el Ministerio de Agricultura ha venido decretando vedas forestales y suspensiones temporales de contratos de extracción, no

³³ Resolución Ministerial No 0594-94-AG, pub 03 10 94

³⁴ Decreto Supremo No 011-976-AG, Reglamento de la Ley de Tierras

Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones sobre el ambiente y los recursos naturales
 USAID N° 527 0000-0-00-6427-02

habiendo desarrollado un marco que permita un aprovechamiento sostenible del bosque y un desarrollo de la actividad bajo reglas claras

DEFICIENCIA	SITUACION	LIMITACION	RESPUESTA
-Legislacion sobre Recursos Naturales en el Sector Agricultura desactualizada y con limitaciones para su aplicacion	-El Sector Agricultura ejerce sus funciones ambientales a traves de Organos Descentralizadas que carecen de un marco legal ambiental adecuado -La Ley de Agus y la Ley Forestal, la primera de 1969 y la otra de 1975 no recogen principio basicos de manejo sostenible del recurso	-El marco legal para el recurso agua no permite un uso eficiente que limite la perdida del mismo -LA actividad forestal carece de exigencias adecuadas de manejo forestal y se ejerce bajo normas cambiantes (vedas, suspensiones) -El Peru no estara en capacidad de cumplir la meta de la OIMT para el año 2,000	-Diseño de una estructura organizacional en el Ministerio de Agricultura que fije participativamente politicas para el uso de recursos naturales y sea responsable de su aplicacion -Diseño participativo de normas adecuadas para el manejo del recurso agua y recurso forestal

9 INCAPACIDAD DE GENERAR INICIATIVAS EN MATERIA AMBIENTAL EN PESQUERIA

A pesar de ser un Sector importante para el Estado porque regula una de las actividades que más ingresos genera por exportaciones en el país y con impactos ambientales significativos, no se encuentra adecuadamente regulado el marco legislativo y de política del Sector para permitir el desarrollo de la actividad y a la vez, proteger los recursos hidrobiológicos evitando su depredación y los impacto negativos que el procesamiento pesquero produce

La Dirección del Medio Ambiente del Ministerio no cuenta con facultades normativas ni sancionadoras, sólo propone, promueve o supervisa, a pesar de ser un órgano técnico-normativo Ello genera

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

escasas iniciativas y las que se producen, sufren un largo proceso de aprobación. Un ejemplo de ello es el Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Pesquero que fue preparado por un equipo de consultores hace algunos años y de cuyo destino no se conoce.

Por otro lado, la Dirección del Medio Ambiente es una dependencia del Ministerio que no cuenta con el nivel jerárquico más apropiado por lo que sus decisiones sólo son consideradas como recomendaciones por otras Direcciones.

Ante esta situación y debido a la falta de recursos humanos debidamente capacitados y recursos técnicos y financieros para la gestión ambiental sectorial, el Ministerio de Pesquería ha generado desconfianza dentro de las empresas del Sector respecto a su capacidad para generar iniciativas ambientales estables, aceptables y participativas. Esto porque en el Sector existe un clima de inestabilidad en lo que se refiere a la política y normativa ambiental generada por la derogación de normas como la referida a los límites máximos permisibles, no contar con un Reglamento de Protección Ambiental para el Sector y establecer plazos de imposible cumplimiento para los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental de las empresas.

En la actualidad el Ministerio está intentando enmendar su posición buscando la participación de los interesados a través de la pre-publicación de protocolos de monitoreo para efluentes a fin de establecer normas de calidad ambiental posibles de cumplir de acuerdo a cada área geográfica. Este intento de enmienda de los errores cometidos no enfrenta sin embargo los problemas de fondo antes referidos ni el divorcio existente entre las posiciones de la Dirección del Medio Ambiente y los más altos niveles de toma de decisión.

Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones sobre el ambiente y los recursos naturales
 USAID N° 527-0000-0-00-6427 02

DEFICIENCIA	SITUACION	LIMITACION	RESPUESTA
-Incapacidad de generar iniciativas en materia ambiental en pesqueria	-La Direccion del Medio Ambiente del Ministerio de Pesqueria no cuenta con el nivel jerarquico adecuado - La gestion ambiental en el Sector Pesqueria carece de recursos humanos, tecnicos y financieros -Existe un completo divorcio entre las posiciones de la Direccion del Medio Ambiente y los mas altos niveles de decision del Ministerio	-No existe una politica ambiental coherente para la actividad pesquera -La actividad de procesamiento pesquero se realiza en ausencia de un marco legislativo ambiental adecuado -NO existe capacidad fiscalizacion del la extraccion de recursos hidrobiologicos y la actividad de procesamiento -Las limitadas normas ambientales del Sector se orientan a Control de la Contaminacion al final del proceso productivo	-Fortalecimiento de la Direccion del Medio Ambiente del Ministerio de Pesqueria a traves de +Recursos humanos calificados +Capacitacion en practicas de prevencion de la contaminacion +Precision del rol y de las funciones que les corresponden al interior del Ministerio

10 BAJO NIVEL DE INFLUENCIA EN CADA UNO DE LOS SECTORES POR PARTE DE LAS UNIDADES AMBIENTALES

Las unidades ambientales organizadas al interior de cada uno de los Ministerios que conforman el Gobierno Central no constituyen entes influyentes en la definicion de politicas ambientales sectoriales. Parecen estar más pensadas como oficinas que facilitan el cumplimiento de algunas funciones asignadas por el antes mencionado, Decreto Legislativo N° 757 tales como la de aprobacion de Estudios de Impacto Ambiental. Las razones de este bajo nivel de influencia son distintas, pudiendo destacarse las siguientes:

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

- Las unidades ambientales tienen distintos niveles jerárquicos dependiendo de cada Sector. Así por ejemplo en el caso del Ministerio de Energía y Minas es una Dirección General, en el caso de Pesquería y Transportes es una Dirección de Línea. En el caso de Industrias es una oficina bajo una Dirección de Línea y en el caso de Agricultura es un Organismo Descentralizado del Sector.
- En los casos de Ministerios que regulan distintas actividades y se organizan bajo subsectores, como en el caso de Transportes y Comunicaciones que agrupa a Vivienda y Construcción, la unidad ambiental depende de uno de los subsectores y no ejerce funciones ambientales integrales ocasionando que sus decisiones no sean consideradas por otros sub-sectores o que produzcan confusión sobre su aplicación³⁵.
- Las funciones de las unidades ambientales no se encuentran en la mayoría de los casos bien definidas en relación con otras Direcciones del mismo Ministerio, lo que ocasiona superposición de funciones y esto relacionado con el punto anterior ocasiona su bajo nivel de influencia al interior del Sector.
- Por otra parte, las unidades ambientales cuentan generalmente sólo con facultades para emitir opinión y para proponer normatividad, pero no cuentan con facultades para emitir normas, ni sancionar las infracciones a la legislación. Estas facultades se otorgan a otras Direcciones, ocasionando que los informes de las

³⁵ Es el caso de la Dirección General de Medio Ambiente que pertenece al Sub-Sector Vivienda y Construcción del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción. También es el caso de la Sub-Dirección de Supervisión y Fiscalización Ambiental que forma parte de la Dirección de Asuntos Normativos del Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales.

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion
ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000 0-00 6427-02

dependencias ambientales no sean obligatorios para las Direcciones que los solicitan³⁶

Todas estas características producen que las unidades ambientales no sean consideradas del nivel de otras dependencias y que sus opiniones queden en sólo recomendaciones pero no se conviertan en obligaciones

DEFICIENCIA	SITUACION	LIMITACION	RESPUESTA
-Bajo nivel de influencia por parte de las unidades ambientales en cada uno de los Sectores	-La organizacion jerarquica de las oficinas ambientales sectoriales, el estar adscritas a uno de los subsectores que conforman un Ministerio y la poca definicion de funciones genera un bajo nivel de influencia de estas unidades ambientales frente a la politica del Sector	-La formulacion de la politica ambiental del Sector y la toma de decisiones frente a problemas ambientales sectoriales no parte de las prioridades que pueda haber fijado la unidad ambiental del Ministerio sino otros niveles de decision politica sin respaldo tecnico	-Las unidades ambientales deben constituirse en las autoridades en materia ambiental bajo el esquema de un Sistema de Gestion Sectorial Es decir deben constituir la mas alta instancia en materia ambiental del Sector siendo el ente rector de las otras Direcciones que conforman el Ministerio respectivo

**11 NECESIDAD DE CAPACITACION EN MATERIA AMBIENTAL
EN EL PERSONAL DE MITINCI, PESQUERIA**

El personal a cargo del ejercicio de funciones ambientales en los Ministerios de Industria y Pesquería, además de no ser suficiente carece de la capacitación adecuada para el ejercicio de sus cargo Ello se debe,

³⁶ Este es el caso de la mayoría de unidades ambientales entre las que se encuentra la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Energía y Minas

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000 0-00-6427-02

entre otras razones a la falta de recursos técnicos y del presupuesto necesario para el cumplimiento de sus funciones. En la Sub-Dirección de Supervisión y Fiscalización Ambiental del MITINCI trabajan 4 personas y en la Dirección del Medio Ambiente de Pesquería trabajan 10 personas.

Esta deficiencia se refleja en el diseño de las normas ambientales sectoriales elaboradas por el Ministerio de Pesquería, las cuales han debido ser derogadas como fue el caso de las disposiciones sobre Límites Máximos Permisibles o los vacíos y confusiones creados por la emisión de ciertas normas como el Reglamento de la Ley General de Pesca en relación a los plazos de cumplimiento de los PAMAs.

Además, en el Ministerio se han venido implementando regulaciones que responden a métodos de control de la contaminación al final del proceso productivo y no métodos de prevención.

En el caso del MITINCI, el problema es la falta de normatividad en el Sector siendo en la actualidad uno de los Ministerios más retrasados en cuanto a política y normatividad ambiental.

Actualmente, se encuentra en discusión un proyecto de Reglamento para la Protección Ambiental para la Industria Manufacturera, el cual introduce los patrones de calidad entendidos como las normas técnicas que promueven la adopción de prácticas de prevención de la contaminación. Ello conlleva la debida capacitación del personal que tendrá a su cargo la elaboración de las guías de manejo, evaluación y aprobación de Estudios de Impacto Ambiental y Programas de Adecuación y Manejo Ambiental, entre otras obligaciones.

Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones sobre el ambiente y los recursos naturales
 USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

DEFICIENCIA	SITUACION	LIMITACION	RESPUESTA
-Necesidad de capacitacion en materia ambiental en el Sector Pesqueria e Industria	-Las unidades ambientales del Sector Industria y Pesqueria, ademas de tener escaso personal y presupuesto no cuenta con personal debidamente capacitado para ejercer adecuadamente su funcion -No existe conciencia sobre las ventajas de la promocion de practicas de prevencion de la contaminacion	-La falta de capacitacion en materia ambiental no permite una adecuada formulacion de propuestas legislativas ambientales ni una adecuada fiscalizacion de las obligaciones y exigencias ambientales -La falta de conciencia de las ventajas de promover practicas de prevencion d ela contaminacion genera marcos legislativos orientados a metodos de control de la contaminacion al final del proceso productivo	-Bajo nivel de influencia por parte de las unidades ambientales en cada uno de los Sectores

12 LIMITACIONES DE RECURSOS HUMANOS, TECNICOS Y FINANCIEROS PARA EL MONITOREO EN EL MITINCI, PESQUERIA, TRANSPORTES, GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES

La política actual destinada a reducir el aparato burocrático del Estado a fin de hacerlo más eficiente, ha generado en el caso de las unidades ambientales sectoriales que estas desarrollen sus funciones con poco personal, poco capacitado, sin recursos técnicos y sin presupuestos adecuados. Ello origina una fuerte debilidad sectorial para monitorear el desarrollo de las actividades del Sector y los impactos ambientales de las mismas.

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

En el caso de los Gobiernos Regionales, la poca definición de sus competencias ambientales y el hecho de no contar con unidades ambientales organizadas hace que la capacidad para monitorear el impacto ambiental de las distintas actividades que se desarrollan en su jurisdicción sea nula

Similar situación se presenta a nivel de los Gobiernos Locales aunque algunas Municipalidades Provinciales como la de Cajamarca y la de Lima están tratando de fortalecer o construir capacidades para el monitoreo. Ejemplo de ello es el respaldo que la actividad privada ha dado a la Municipalidad de Lima para establecer un plan de monitoreo de las emisiones contaminantes del parque automotor en el Centro Histórico de Lima

En el caso de las autoridades sectoriales esta situación podría corregirse tomando el modelo del Ministerio de Energía y Minas, el cual ha permitido la fiscalización de las empresas por terceros a través de las Empresas de Auditoría e Inspección³⁷ aunque sin limitar su propia capacidad para el monitoreo a fin de fiscalizar aleatoriamente la veracidad de la información proporcionada por las empresas privadas

En cambio ello no podría darse en el caso de los Gobiernos Regionales y Locales por la poca precisión de sus competencias ambientales

Ello no implica sin embargo que no deba fortalecerse la capacidad de los Gobiernos Regionales y Locales y de las comunidades para el

³⁷ Decreto Ley No 25763, Establecen la fiscalización a través de Empresas de Auditoría e Inspección, pub 11 10 92 y Decreto Supremo No 012-93-EM, Reglamento del Decreto Ley No 25763, pub 04 03 93

Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones sobre el ambiente y los recursos naturales

USAID N° 527-0000-0 00-6427-02

monitoreo de las impactos ambientales de las actividades que se realizan en su circunscripción como una medida orientada a que puedan recobrar las competencias que en la actualidad se encuentran asignadas a los Ministerios

DEFICIENCIA	SITUACION	LIMITACION	RESPUESTA
-Limitaciones de recursos humanos, tecnicos y financieros para el monitoreo en las unidades ambientales sectoriales y en los Gobiernos Regionales y Locales	-La falta de recursos y la reduccion del aparato del Estado han originado una gran debilidad de las unidades ambientales para realizar actividades de monitoreo En el caso de Energia y Minas esta funcion puede ser realizada por privados no contando sin embargo el Sector con capacidad para fiscalizar aleatoriamente la veracidad de la informacion proporcionada por estos -En el caso de los Gobiernos Regionales y Locales la poca definicion de sus competencias agrava la situacion de debilidad para el monitoreo ambiental	-La debilidad para monitorear los impactos ambientales de las distintas actividades limita una adecuada priorizacion d elos problemas a enfrentar al no tenerse un conocimiento de la realidad -La incapacidad de los Gobiernos Regionales y Locales y de las mismas comunidades para monitorear acentua la centralizacion de las funciones ambientales	-Programas de capacitacion tecnica para monitoreo ambiental con comunidades, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales Entremiento y capacitacion en practicas de monitoreo ambiental a las unidades ambientales de los Ministerios

13 EL MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS NO EVALUA NI
CONSIDERA EL USO DE INSTRUMENTOS ECONOMICOS PARA
LA GESTION AMBIENTAL

Los instrumentos económicos son aquellas medidas que actúan sobre los costos y beneficios para modificar el comportamiento de los empresarios o actores económicos en modo favorable al medio ambiente³⁸

Sin embargo en el Perú parece no existir la debida voluntad política ni el desarrollo de instrumentos económicos para la gestión ambiental. Esta situación es resultado de una política económica orientada a eliminar tratos distintivos y exoneraciones simplificando el sistema tributario. A ello se debe sumar la errada concepción de que los instrumentos económicos en materia ambiental sólo están orientados a mecanismos fiscales.

En otros países el uso de instrumentos económicos ha demostrado sus ventajas en promover actividades ambientalmente limpias que se benefician de su eficiencia. Algunos de estos instrumentos son

- Impuestos medioambientales. Son gravámenes sobre productos o actuaciones nocivas para el ambiente. Se busca que estos tributos desanimen las conductas contaminadoras y a la vez, redistribuyan entre un elevado número de agentes, los costos de las instalaciones necesarias para evitar que se produzcan daños.

³⁸ ROSEMBUJ, Flavia. La gestión de la empresa y el medio ambiente, Barcelona, Edit. Ema, 1994.

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion
ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID Nº 527-0000-0-00-6427-02

- ambientales, es decir, conseguir los recursos necesarios para eliminar los residuos generados o evitar que éstos se produzcan
- Incentivos fiscales Para aquellos agentes que por su conducta, situación específica de conservación ambiental, que benefician a todos, deban recibir una justa compensación

Con la utilización de alguna de estas alternativas, el Ministerio estaría incluyendo dentro de su gestión la variable ambiental Además podría distribuir los ingresos obtenidos por estas fuentes en la adopción de medidas ambientales para que los agentes que pagan por la protección del ambiente se sientan directamente recompensados con la mejora de la calidad de vida

DEFICIENCIA	SITUACION	LIMITACION	RESPUESTA
-El Ministerio de Economía y Finanzas no evalua ni considera el uso de instrumentos economicos para la gestion ambiental	-En el Peru no existe una politica orientada a beneficiar o premiar a aquellos que orienten su actividad economica a una ambientalmente adecuada	-La no existencia de beneficios tributarios o fiscales para la gestion ambiental desanima a aquellos que desean orientar sus actividades al uso de tecnologias limpias -El igual trato al ambientalmente eficiente y al ineficiente genera una situacion de pocos avances hacia una conciencia ambiental	-Capacitacion de funcionarios del MEF en el uso de instrumentos economicos para la gestion ambiental -Desarrollo de una investigacion sobre los instrumentos economicos que resultan viables para la gestion ambiental en el Peru -Incorporacion de una unidad ambiental en el MEF

14 **NO EXISTE UNA ESTRATEGIA PARA LA CONSERVACION DE
LA DIVERSIDAD BIOLOGICA EN EL INRENA**

Es recién a partir de la ratificación y la entrada en vigencia del Convenio sobre la Diversidad Biológica a finales de 1993, que los países que forman parte del mismo, incluido el Perú, empiezan a trabajar con miras a cumplir con los compromisos establecidos en el artículo 6 del Convenio sobre estrategias, programas y planes nacionales

El INRENA, fundamentalmente tuvo dificultades para interrelacionarse con instituciones del sector público y privado que pudieran haber cooperado en la promoción y eventual diseño de un Estrategia Nacional Tampoco le fue posible obtener fondos para el proceso de elaboración de la Estrategia Nacional de Conservación de la Diversidad Biológica

Cuando se conformó la Comisión Nacional de Diversidad Biológica (1994), se llegó al acuerdo entre sus miembros (incluido el INRENA) que una Estrategia Nacional de Conservación de la Diversidad Biológica debería partir de la iniciativa de la propia Comisión (de carácter multisectorial y participativo) e incorporar los trabajos y esfuerzos que ya se encontraban en ejecución

El CONAM, como institución que encabeza y coordina la Comisión ha desarrollado una estrategia participativa y plan de trabajo para elaborar a su vez, una Estrategia Nacional

La inexistencia de una estrategia de esta naturaleza impide generar un marco adecuado para las distintas iniciativas legislativas orientadas a promover la conservación de la diversidad biológica en el Perú. Nos referimos más específicamente a las iniciativas promovidas por el Ministerio de Agricultura e INDECOPI a través de grupos de trabajo

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion
ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

para desarrollar legislación nacional relativa al acceso a los recursos genéticos o a los dos proyectos que sobre conservación de la diversidad biológica existen en el Congreso de la República

Es importante mencionar que en el mes de mayo de 1997 se aprobó en el Pleno del Congreso de la República el Proyecto de Ley sobre Conservación de la Diversidad Biológica el que tiene como materias centrales asuntos referidos a Acceso a los Recursos Genéticos, Areas Naturales Protegidas y Estrategia Nacional de la Diversidad Biológica

Sobre el último tema, el Proyecto incorpora principios fundamentales de conservación de la diversidad biológica y dispone la conformación por el Poder Ejecutivo de una Comisión que estaría a cargo de su elaboración participativa Sin embargo a la fecha de conclusión de este trabajo el referido proyecto aprobado por el Congreso no ha sido promulgado por el Poder Ejecutivo

DEFICIENCIA	SITUACION	LIMITACION	RESPUESTA
-No existe una estrategia para la conservacion de la diversidad biologica	-El Peru siendo parte del Convenio sobre Diversidad Biologica no ha diseñado una estrategia integral destinada a promover su conservacion y uso sostenible	-Las iniciativas que sobre el tema de diversidad biologica se vienen desarrollando a distintos niveles de la administracion publica carecen de un marco adecuado que las oriente	-Fortalecimiento de la capacidad de la Comision Nacional sobre Diversidad Biologica para el diseño de una estrategia destinada a promover su conservacion -Promocion del diálogo entre el CONAM e INRENA con participacion del Sector Independiente para promover una estrategia nacional sobre diversidad biologica

15 NO HAY POLITICA DE ORDENAMIENTO FORESTAL EN EL
MINISTERIO DE AGRICULTURA

Es interesante tomar en cuenta los siguientes datos sobre la actividad forestal. Dos terceras partes del país son bosques, pero el aporte del sector maderero al PBI es sólo de 2.8%, Los niveles actuales de deforestación alcanzan las 300,000 Has al año siendo tan sólo el 3% causada por actividad forestal.

Los principales asuntos forestales son competencia de la Dirección General Forestal que forma parte del INRENA. Desafortunadamente, el Director General de Asuntos Agrarios del Ministerio de Agricultura tiene facultad para otorgar concesiones para la extracción forestal y rara vez coordina con INRENA, quien estableció la política general para el tema forestal.

En 1992³⁹, INRENA decidió detener nuevos otorgamientos de concesiones forestales hasta que se promulgara una nueva Ley. Pero en 1995⁴⁰, esta medida se modificó y se pudo en la práctica otorgar contratos forestales tanto en Bosques Nacionales como en los de Libres Disponibilidad. Por último, en 1996⁴¹ se declaró la veda de extracción forestal de maderas y se dejó en suspenso los contratos y permisos de extracción. Esta norma ha sido muy criticada porque se han suspendido los contratos forestales sin ningún sustento técnico y ha generado la

³⁹ Decreto Supremo No 051-92-AG, pub 24 12 92

⁴⁰ Decreto Supremo No 010-95-AG, pub 30 04 95

⁴¹ Decreto Supremo No 013-96-AG, pub 23 08 96

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

producción informal ya que las industrias continúan abasteciéndose de madera. La única excepción a esta suspensión se ha dado con la creación de un área de producción forestal permanente en la zona de Biabo-Cordillera Azul lo que no determina sin embargo la existencia de una política forestal.

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre⁴² es la norma de mayor jerarquía para la conservación de los recursos de flora y fauna. Esta disposición reconoce que los recursos forestales y de fauna son de dominio público por lo que el Estado norma, regula, controla y conserva los mismos.

La Ley es criticada porque no incorpora conceptos básicos sobre ordenamiento territorial, el manejo forestal sostenible y la valorización real del recurso que permitan su posterior reposición. Adicionalmente, no se adecúa al acuerdo internacional entre los países consumidores y productores de productos provenientes de bosques tropicales que establece que para el año 2,000 todos los productos forestales tropicales que se comercializan en el mercado internacional deberán provenir de bosques manejados sosteniblemente.

Por ello, para dinamizar la actividad forestal se requiere una política forestal clara y estable que promueva la inversión privada y un manejo responsable, todo esto a través de una nueva Ley Forestal.

⁴² Decreto Ley No 21147, pub 15 05 75

Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones sobre el ambiente y los recursos naturales

USAID N° 527 0000-0-00-6427-02

DEFICIENCIA	SITUACION	LIMITACION	RESPUESTA
-No existe una politica forestal en el Ministerio de Agricultura	-La Ley forestal vigente no introduce conceptos basicos de manejo sostenible del bosque y el Ministerio de Agricultura viene estableciendo regulaciones temporales a traves de vedas y suspensiones de contratos que genera inestabilidad	-La inexistencia de una politica forestal adecuada promueve la informalidad en la actividad forestal -El Peru no estara en capacidad de cumplir la meta de la OIMT para que los productos de madera del bosque tropical provengan de bosques manejados	Se requiere retomar un debate participativo orientado a la aprobacion de una nueva Ley Forestal -Se debe revisar la institucionalidad existente para una adecuada formulacion de una politica forestal -Se deben formular charlas tecnicas a los miembros del Congreso sobre el manejo forestal sostenible a fin que cuenten con elementos de juicio al momento de discutir la aprobacion de una nueva Ley Forestal

* **Referidos a cuestiones Transectoriales:**

16 **ORIENTACION DE NORMAS A METODOS DE CONTROL DE LA CONTAMINACION AL FINAL DEL PROCESO PRODUCTIVO (END-OF-PIPE) EN ENERGIA Y MINAS Y PESQUERIA**

La tendencia en el pasado en países desarrollados fue enfrentar los problemas de contaminación a través de la adopción de regulaciones y establecimiento de exigencias destinadas al control de contaminantes al final del proceso productivo. Ello se vio reflejado en normas que establecían Límites Máximos Permisibles (LMPs) y promoción de tecnologías de limpieza de sustancias contaminantes emitidas o vertidas al aire o cuerpos de agua. Esta orientación demostró ser poco eficiente ya que al no generarse un beneficio para el que las adoptara lo hacía tan sólo a fin de evitar sanciones y en la medida que el control y la

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

fiscalización fuesen eficientes. Esta tendencia es la actualmente vigente en países como el Perú.

En la actualidad los países desarrollados se orientan ya no a formular medidas de control de la contaminación, sino a promover prácticas de prevención destinadas a reducir la generación de sustancias contaminantes dentro del mismo proceso productivo a partir de un uso más eficiente de materia prima, energía, agua, etc. Se promueve la reducción de sustancias contaminantes antes que ellas ingresen al sistema de disposición final de residuos generando un beneficio económico al titular de la actividad.

Dentro de la tendencia existente en el Perú, los sectores se han limitado a establecer Límites Máximos Permisibles de emisión, lo que se ha dado en sectores tales como Energía y Minas y Pesquería. No existen sin embargo medidas de promoción de la prevención de la contaminación o de reciclaje de residuos.

En el Sector Energía y Minas se manifiesta el control de la contaminación al final del proceso productivo con la publicación de los Protocolos de Monitoreo⁴³ y la fijación de los Límites Máximos.

⁴³ Resolución Directoral No 004-94-EM/DGAA, Aprueban Protocolo de Monitoreo de Calidad de Agua y Protocolo de Monitoreo de Calidad de Agua y Emisiones para la actividad Minero-Metalúrgica, pub 02 03 94
Resolución Directoral No 026-94-EM/DGAA, Aprueban Protocolo de Monitoreo de Calidad de Agua y Protocolo de Monitoreo de Calidad de Agua y Emisiones para el sub-sector hidrocarburos, pub 14 09 94

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

Permisibles⁴⁴, además de la obligación de presentar Estudios de Impacto Ambiental (EIAs) y Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMAs)⁴⁵ con el objetivo de adecuarse a los LMPs

El Sector Pesquero está tomando el modelo de Energía y Minas por lo que está en el proceso de elaboración de los Protocolos de Monitoreo⁴⁶, establecimiento de límites para su sector y elaborar un Reglamento de Protección Ambiental. Un reflejo de esta tendencia se da en la iniciativa de los titulares de plantas de procesamiento pesquero de instalar emisarios submarinos para el traslado de las sustancias contaminantes resultado de sus procesos productivos

Distinto es en el caso del MITINCI que ha aceptado orientar su Reglamento de Protección Ambiental para la industria manufacturera a la promoción de medidas de prevención de la contaminación que se reflejan en la fijación de Patrones de Calidad Ambiental y no sólo

⁴⁴ Resolución Ministerial No 011-96-EM/VMM, Niveles Máximos Permisibles para efluentes líquidos minero-metalúrgicos, pub 13 01 96
Resolución Ministerial No 315-96-EM/VMM, Niveles Máximos Permisibles de emisiones gaseosas de las unidades minero-metalúrgicas, pub 19 07 96
Resolución Directoral No 030-96-EM/DGAA, Niveles Máximos Permisibles para efluentes líquidos para hidrocarburos, pub 07 11 96

⁴⁵ Decreto Supremo No 016-93-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en la actividad minero-metalúrgica, pub 01 05 93
Decreto Supremo No 046-93-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las actividades de hidrocarburos, pub 12 11 93
Decreto Supremo No 29-94-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las actividades eléctricas, pub 08 06 94

⁴⁶ El 05 01 97 se pre-publicó el Protocolo de Monitoreo de Efluentes de la Industria Pesquera

Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones sobre el ambiente y los recursos naturales
 USAID N° 527-0000 0-00-6427 02

LMPs, en la priorización que deberá hacer el Sector en la definición de la política ambiental sectorial y en el contenido que deberán tener los EIAs y PAMAs

DEFICIENCIA	SITUACION	LIMITACION	RESPUESTA
-Orientacion de normas y metodos de control de la contaminacion al final del proceso productivo en Energia y Minas y Pesqueria	-Las normas ambientales de los sectores energia y minas y pesqueria se orientan a la fijacion y adecuacion de LMPs	-El establecimiento de exigencias orientadas tan solo a la adecuacion de LMPs no resulta eficiente por cuanto constituye un costo para la empresa y no genera beneficio alguno, motivo por el cual en tanto se relaje la fiscalizacion y control los mismos son dejados de lado	-Capacitacion de funcionarios publicos de Energia y Minas, Pesqueria e Industria en metodos de prevencion de la contaminacion -Adopcion de guias de manejo ambiental orientadas a prevencion de la contaminacion -Desarrollo de proyectos demostrativos de prevencion de la contaminacion -Capacitacion de empresas auditoras en prevencion

17 NO EXISTE UN PROCESO DE EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL NI MODELOS UNIFORMES PARA LA EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL ENTRE PESQUERIA, MINERIA, INDUSTRIA Y TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

El sector que más ha desarrollado su legislación respecto a la exigencia de presentar Estudios de Impacto Ambiental ha sido el de Energía y Minas habiendo sido tomado como ejemplo por los otros Sectores

El procedimiento que estableció el Ministerio de Energía y Minas para la adecuación de las actividades mineras a las nuevas exigencias

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00 6427-02

ambientales es el siguiente

- i Protocolos de Monitoreo Son publicaciones del Ministerio que establecen la manera como las empresas mineras deben realizar el programa de monitoreo dispuesto por el Sector
- ii Evaluación Ambiental Preliminar (EVAP) Es el informe final basado en el programa de monitoreo que identifica los problemas ambientales que genera la actividad y que facilita el establecimiento de los límites permisibles del Sector
- iii Límites Máximos Permisibles Se fijaron considerando los datos del monitoreo, del EVAP y realizando un análisis de la realidad de las empresas mineras
- iv Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) Es el plan que debe realizar toda empresa en actividad para adecuarse a los límites permisibles y cuyo objetivo es reducir la contaminación
- v Estudio de Impacto Ambiental (EIA) Plan que debe realizar toda empresa que desee iniciar sus actividades para identificar posibles problemas y soluciones para adecuarse a los límites establecidos

Para el caso específico de los Estudios de Impacto Ambiental, el Ministerio de Energía y Minas elaboró una guía destinada a orientar al obligado sobre los contenidos mínimos del mismo

En el caso del sector pesquero el mismo se encuentra en una etapa de inestabilidad normativa ya que las empresas del sector están obligadas a la presentación de un EIA y de un PAMA, según corresponda, pero no existe una base legal ambiental sólida. No se ha emitido un Reglamento de Protección Ambiental, lo cual ayudaría a integrar mejor la legislación del Sector. Respecto a los Estudios de Impacto Ambiental la autoridad aprobó unos términos de referencia para la elaboración de los EIAs, los

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427 02

mismos que más que términos constituyen un índice de lo que debería
contener el Estudio

Respecto al Sector industrial podemos señalar que no cuenta con un
Reglamento de Protección, aunque actualmente se encuentra un
proyecto en discusión. Por ello no se encuentra establecida la
obligación de presentar un EIA ni un PAMA. Sin embargo, en algunos
casos las Direcciones Nacionales de Industrias y de Turismo han
asumido como práctica solicitar la elaboración de EIA.

Por último, el Sector Transportes y Comunicaciones no cuenta con un
Reglamento de Protección Ambiental, con Protocolos, límites de
emisión, ni PAMAs, pero sí con la obligación de presentar EIAs para el
caso de construcción vial.

En todos los casos mencionados los requisitos mínimos para elaborar
EIAs son distintos. Incluso dentro de un mismo Sector como el de
Energía y Minas ciertas condiciones varían especialmente en lo que se
refiere a los mecanismos de participación ciudadana requeridos en la
fase de evaluación y aprobación de los EIAs. En tanto no existe un
sistema de licenciamiento ambiental a partir de la aprobación de los
EIAs, cada Sector a partir de su entendimiento establece las
obligaciones y exigencias.

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion
ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

DEFICIENCIA	SITUACION	LIMITACION	RESPUESTA
-No existen modelos uniformes para la evaluacion de impacto ambiental en sectores tales como Energia y Minas, pesqueria, industria y transportes y comunicaciones	-El ejercicio sectorial de funciones ambientales ha generado que las exigencias, condiciones minimas y contenidos de los EIAs sean distintos entre uno y otro Sector	-Las diferencias existentes generan desigualdad en la aplicacion de las exigencias ambientales y Estudios de Impacto Ambiental que se realizan sin la profundidad de analisis requerida	-Se debe propender a un sistema de licenciamiento ambiental que establezca obligaciones similares en todos los Sectores -Estructura del Proceso de EIA -Elaboracion de Reglamentos ambientales en el sector Industria y pesqueria

18 EL CONAM NO HA DEFINIDO CRITERIOS GENERALES PARA LA EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL

Aún cuando el Consejo Nacional del Ambiente fue creado en diciembre de 1994 y el Poder Ejecutivo debió promulgar su Reglamento dentro de los 60 días siguientes a su instalación, lo cierto es que ello aún no ha sido cumplido

Mas aún, el CONAM ha venido pasando por un largo proceso de organización, que continúa hasta la fecha Este proceso se inició con la realización de un plan estratégico, cuyos resultados fueron sometidos a un proceso ampliamente participativo y exitoso, a partir del cual el CONAM elaboró su plan de acción para los años 96 y 97 Este proceso continua en la actualidad con el diseño del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental y el Reglamento Nacional para la fijación de parámetros ambientales

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0 00-6427-02

En este proceso de organización aún se ha podido contar con el Reglamento de la Ley del CONAM que le permita operativizar las funciones asignadas por la Ley. Esto significa que el CONAM no se encuentra en estos momentos en la posibilidad de emitir norma alguna, lo cual evidentemente limita su accionar, a la vez que debilita su posición frente a los demás sectores y su rol como ente rector de la política ambiental.

Estas debilidades complican, por ejemplo, la función asignada al CONAM en cuanto al establecimiento de criterios generales para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental.

Toda vez que los distintos sectores han avanzado, de alguna manera, en la definición de sus normas referidas a EIAs, y que existe una incesante demanda de inversión en el sector productivo del país, así como una fuerte tendencia a las privatizaciones, resulta evidente que el CONAM debe acelerar su proceso de diseño y ejecución de una política ambiental acorde con las tendencias económicas del país.

En este sentido, existe una oportunidad para el CONAM de colaborar en un mejor y más eficiente proceso, que respete las necesidades y derechos de la población a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Es así que, el desarrollo desigual de los distintos sectores respecto a los procesos de evaluación de impacto ambiental, y las deficiencias y problemas que algunos de estos procesos plantean pueden ser bien corregidos por el CONAM, si este establece, no sólo los criterios generales para la elaboración de EIAs, sino también los criterios y patrones generales de ordenamiento y calidad ambiental y la

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

colaboración de los distintos sectores en la fijación de normas de calidad ambiental necesarias para la implementación de las medidas de mitigación y planes de manejo ambiental propuestos en los EIAs

El Programa de Fortalecimiento Institucional Ambiental que se viene desarrollando con fondos del BID, cuyo resultado esperado es la elaboración de propuestas de políticas, procedimientos y mecanismos de autorización ambiental a seguir en los proyectos de inversión sectoriales y multisectoriales tiene un rol fundamental en este desarrollo

No se puede dejar de mencionar que las funciones asignadas al CONAM respecto a la Evaluación de Impacto Ambiental han sido complementadas por la Ley N° 26786⁴⁷ que señala que la autoridad sectorial competente comunicará al CONAM sobre las actividades a desarrollarse en su sector y que requieran de un Estudio de Impacto Ambiental, debiendo comunicar asimismo los requisitos para la elaboración de dichos estudios y el trámite para su aprobación. Como consecuencia de dicha información el CONAM debe formular opinión favorable. Esta nueva función del CONAM obliga al fortalecimiento de la capacidad técnica de dicho organismo a fin de poder cumplir con la misma

⁴⁷ Ley 26786 Ley de Evaluación de Impacto Ambiental para Obras y Actividades. Promulgada el 13 de mayo de 1997

Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones sobre el ambiente y los recursos naturales

USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

DEFICIENCIA	SITUACION	LIMITACION	RESPUESTA
-El CONAM no ha definido criterios generales para la Evaluacion de Impacto Ambiental	-Aun cuando es una funcion del CONAM este no ha venido cumpliendo con ella generando que los avances sectoriales para definir la exigencia de presentacion de EIAs se haga sin una orientacion de la autoridad ambiental nacional	El proceso de fomento de las inversiones que viene desarrollando el pais es acelerado siendo las mas importantes empresas del mundo las que vienen invirtiendo en actividades tales como mineria e hidrocarburos Sin embargo no existe un marco adecuado para la formulacion, revision y aprobacion de los EIAs -La demora del CONAM puede originar que en el futuro su propuesta de terminos generales no sea aceptada por los Sectores y por los obligados a presentar EIAs quienes podran considerar que existe una alteracion de las reglas de juego	-Definir criterios basicos para los Estudios de Impacto Ambiental Sectoriales -Capacitar a los miembros del CONAM en conceptos vinculados a la Evaluacion de Impacto Ambiental Promover mecanismos de participacion destinados a la transparencia en el proceso de Evaluacion de Impacto Ambiental

19 NO EXISTEN MECANISMOS FORMALIZADOS DE PARTICIPACIÓN PARA LA APROBACIÓN DE ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL EN LOS DISTINTOS SECTORES CONSULTA A POBLACIONES, IMPACTO SOCIAL Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

La legislación nacional reconoce en diversas normas el derecho de participación ciudadana, en forma de consulta y de acceso a la información. Estos mecanismos, incluso son contemplados para el caso

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID Nº 527-0000-0-00-6427-02

de los Estudios de Impacto Ambiental siendo, sin embargo, pocos los Sectores que han implementado estos mecanismos

Es así que, aun cuando el CMA establece que los Estudios de Impacto Ambiental deberán incluir un breve resumen para efectos de su publicidad y que, además, dichos Estudios deberán estar a disposición del público en general, sectores como Transporte, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, Pesquería, Industria, y Agricultura, no han establecido disposiciones orientadas a facilitar el acceso del público a la información contenida en los Estudios de Impacto Ambiental

El único sector que ha avanzado algo al respecto es el Ministerio de Energía y Minas. Primero, incluyendo en su Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos la posibilidad de que las personas naturales y jurídicas interesadas puedan revisar el Estudio de Impacto Ambiental en las oficinas de la autoridad competente y dentro del plazo que tiene la misma para aprobarlo⁴⁸

Posteriormente, el Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas⁴⁹, señala que los EIA serán cedidos al público en calidad de préstamo, según criterio discrecional de la autoridad competente lo que, como se señaló anteriormente, constituye una violación a la libertad de acceso al EIA dispuesta por el CMA

⁴⁸ Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, Decreto Supremo No 946-93-EM, pub 12-11-93

⁴⁹ Decreto Supremo 29-94-EM, pub 08-06-94

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00 6427 02

Sin embargo, en ninguno de los dos casos se definió un criterio claro que permitiera el libre acceso a la información, tal cual se encuentra consagrado en la Constitución⁵⁰ y más bien, la redacción ambigua permite que la posibilidad de acceder a los EIA depende en gran medida de la buena voluntad de la autoridad correspondiente, lo cual favorece, además, cierta arbitrariedad en un procedimiento que no se encuentra claramente definido. A ello se suma la poca disposición de las autoridades de facilitar dicho acceso, lo que parte de una concepción totalmente equivocada de que los interesados son tan sólo los inversionistas.

A pesar de ello, un avance significativo lo constituye el Reglamento de participación ciudadana mediante el procedimiento de audiencias públicas en el trámite de aprobación de estudios de impacto ambiental⁵¹, el cual rige para las actividades del Sector Energía y Minas.

El problema es que, lo positivo de la norma se ve mediatizado por una serie de deficiencias planteadas en el mismo procedimiento de la Audiencia, y en la falta de una legislación ambiental complementaria que permita obtener los resultados propios de cualquier proceso de participación efectivo.

Es así que, al no contar los ciudadanos con las facilidades necesarias para acceder al EIA con la debida antelación, su participación en la Audiencia Pública se ve desaprovechada.

⁵⁰ Constitución Política del Perú 1993, artículo 2, inciso 5

⁵¹ Resolución Ministerial No 335-96-EM/SG, pub 28-07-96

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID Nº 527-0000-0-00-6427-02

Por otro lado, no parece haberse previsto la posibilidad de que las Audiencias se realicen en la localidad cercana al proyecto y obra bajo Estudio, a fin de que pueda participar, precisamente, la población más directamente afectada

Un vacío importante de la norma en mención es que no se establece un procedimiento para incorporar y absolver los cuestionamientos o recomendaciones planteados al EIA, explicando las razones para su inclusión o no en el Estudio

Asimismo se plantea una limitación por haberse previsto la realización de las Audiencias Públicas sólo en Lima y no en las localidades donde se va a desarrollar el Proyecto o actividad

Otro instrumento que es considerado como una forma de participación ciudadana son las auditorías e inspectorías ambientales a cargo de empresas privadas, debidamente registradas ante la autoridad competente

Este mecanismo resulta positivo, toda vez que complementa la labor que debe realizar el Estado y que muchas veces se ve imposibilitado de cumplir, principalmente por falta de recursos. Lamentablemente, esta experiencia, hasta la fecha, sólo ha sido efectivizada por el Ministerio de Energía y Minas ⁵²

⁵² Establecen que el cumplimiento de las obligaciones relacionadas a las actividades mineras, de electricidad y de hidrocarburos, podrán ser fiscalizadas a través de Empresas de Auditoría e Inspectoría Decreto Ley No 25763, pub 11-10-96

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

Finalmente, cabe destacar que el Estado, y en particular los sectores productivos, no han tenido en cuenta, al momento de definir sus normas ambientales, los derechos reconocidos a los pueblos indígenas por la Constitución y diversos convenios internacionales, como por ejemplo, el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes⁵³ que señala, específicamente, que se deberán establecer procedimientos de consulta a los pueblos antes de emprender o autorizar cualquier actividad de aprovechamiento de recursos en sus tierras, a fin de determinar si los intereses de los pueblos indígenas se verán afectados y en qué medida. Además, siempre que sea posible, los pueblos indígenas deberán participar en los beneficios que dichas actividades reporten.

Evidentemente, el incremento de los contratos de exploración y/o explotación de recursos del subsuelo, gran parte de los cuales se encuentran ubicados en tierras ocupadas por pueblos indígenas, hacen más urgente una definición de estos mecanismos de consulta a las comunidades o pueblos indígenas.

⁵³ Resolución Legislativa No 26253, pub 26-11-93

Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones sobre el ambiente y los recursos naturales
 USAID Nº 527-0000-0-00-6427-02

DEFICIENCIA	SITUACION	LIMITACION	RESPUESTA
- No existen mecanismos formalizados de participacion ciudadana para la aprobacion de los EIAs	-El proceso de aprobacion de los EIAs no facilita el acceso publico al Estudio ni mecanismos de consulta de las poblaciones que puedan verse afectadas con la actividad a ser realizada -En el caso del Ministerio de Energia y Minas el procedimiento de Audiencia Publica no garantiza una adecuada participacion por plazos demasiado cortos, limitaciones para acceder al EIA y falta de garantias para la incorporacion de los aportes formulados por los participantes a la audiencia	-El EIA se convierte mas en una formalidad que en un Estudio que incorpora los impactos reales de la actividad y las medidas de mitigacion debidamente consultadas con las poblaciones que pueden verse afectadas con la misma -La Audiencia Publica constituye mas una reunion d einformacion y no un proceso que apoye la toma de decisiones sobre la actividad que se pretende desarrollar	-Garantizar el acceso ciudadano a los EIA -Promover procesos de consulta en las localidades donde se va a desarrollar la actividad a fin de garantizar una efectiva participacion -Promover el mecanismo de audiencia publica con las debidas garantias para que los aportes formulados no sean desechados sin un adecuado analisis

20 NO HAY COORDINACION ENTRE MITINCI, PESQUERIA, INRENA, INSTITUTO NACIONAL DE CULTURA EN LA ADMINISTRACION DE AREAS NATURALES PROTEGIDAS

El Perú no cuenta con una política de ordenamiento territorial definida Existen niveles de ordenamiento sectorial a través de categorías establecidas por distintos sectores y en base a la actividad que se trate Pero las categorías utilizadas por los distintos sectores no necesariamente obedecen a un criterio real de ordenamiento del espacio, sino tan sólo a una identificación de áreas de conservación,

aprovechamiento o utilización de recursos

El Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas por el Estado, SINANPE, está a cargo del Instituto Nacional de Recursos Naturales, INRENA, pero existen casos en los cuales restos arqueológicos cuya conservación depende del Ministerio de Educación a través del Instituto Nacional de Cultura, se encuentran ubicados al interior de un área natural protegida. Lo mismo ocurre con Turismo porque algunas áreas naturales protegidas coinciden con las categorías establecidas por el Sector Turismo. Las razones del conflicto entre INRENA y Turismo son las siguientes:

- Existen iniciativas del Sector Turismo que se pretenden desarrollar en áreas de competencia del Sector Agricultura y no existe coordinación entre ambos sectores
- No existe un tratamiento orgánico en la legislación que esté por encima de las competencias sectoriales
- Las normas legales que existen sobre ecoturismo no responden a una planificación sistemática y concertada

En el caso del Ministerio de Pesquería, la Ley General de Pesca⁵⁴ establece que les corresponde a los Ministerios de Agricultura y Pesquería administrar, en los aspectos que les compete, las Unidades de Conservación de Flora y Fauna y, por otra parte, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre⁵⁵ dispone que le corresponde al Ministerio de Pesquería normar, regular y controlar la conservación de las especies y autorizar su aprovechamiento

⁵⁴ Decreto Ley No 25977, pub 22 12 92

⁵⁵ Decreto Ley No 21147, pub 15 05 75

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

La competencia del Ministerio de Pesquería sobre los recursos hidrobiológicos tiene ciertas limitaciones, porque debe cumplirse con las políticas diseñadas para dichas áreas y debe cumplir con lo señalado por la Ley Forestal respecto a cada categoría específica

Ello ha generado en más de una ocasión problemas entre las distintas autoridades competentes que lejos de reconocer una estrecha coordinación y una administración conjunta mantienen su independencia, produciéndose conflictos que no benefician a las áreas

Es decir, las decisiones que afectan a las áreas no dependen únicamente del Sector Agrario ya que existen otros sectores con competencia para el manejo de determinados recursos o de actividades dentro de las Areas Naturales Protegidas

Los problemas de coordinación se dan también con los Gobiernos Regionales, algunos de los cuales intentaron crear Sistemas Regionales de Areas Naturales Protegidas sobre las areas del SINANPE Así también existen casos en que el Gobierno Regional ha designado a su propio jefe del Area en superposición con el designado por INRENA

Lamentablemente todas estas dificultades y limitaciones en la administración de las Areas Naturales Protegidas pudieron corregirse en caso de aprobarse multisectorialmente el Plan Director para el Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas por el Estado, el que fuera elaborado a través de un proceso ampliamente participativo

Contribuiría también a solucionar estos problemas la promulgación de la nueva Ley de Areas Naturales Protegidas que fuera aprobada en mayo de 1997 por el Pleno del Congreso Este Proyecto de Ley recoge

Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones sobre el ambiente y los recursos naturales
 USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

además de nuevos conceptos en lo referido a categorías de Areas Naturales Protegidas, elementos destinados a fortalecer la coordinación intersectorial entre las entidades responsables de la administración de las áreas

DEFICIENCIA	SITUACION	LIMITACION	RESPUESTA
-No existe coordinacion intersectorial en la administracion de las Areas Naturales Protegidas	-Se producen constantes conflictos intersectoriales por las distintas competencias que existen sobre las Areas Naturales Protegidas Ejemplo de ello se da entre Turismo, Inrena, Pesqueria, INC y Gobiernos Regionales	-Los conflictos por competencias dentro de las ANPES genera dificultades en una adecuada administracion integral de estas areas -La solucion de estos conflictos responden mas a decisiones politicas que decisiones tecnicas por los bajos niveles de coordinacion	-Promover una institucionalidad colegiada multisectorial que promueva mecanismos de coordinacion en la administracion de las ANPES -Impulsar planes de ordenamiento territorial que precisen las actividades que se pretenden realizar en las distintas Areas del pais -Implementacion del Plan Director para el SINANPE -Fortalecimiento del PROFONANPE como entidad canalizadora de recursos financieros para el SINANPE -Aprobacion d euna nueva Ley de Areas Naturales Protegidas que introduzca conceptos de participacion ciudadana en la administracion de dichas areas

21 EL OTORGAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES A LOS PARTICULARES NO INCORPORA EL PAGO DE UNA CONTRAPRESTACION ECONOMICA POR EL USO DEL RECURSO

La Constitución de 1993 estableció en su artículo 66 que los Recursos Naturales renovables y no renovables son patrimonio de la Nación, y que mediante una Ley Orgánica se fijarían las condiciones para su utilización y aprovechamiento. La norma agregó que la concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha Ley Orgánica.

Si bien a lo largo del diseño de la norma se interpretó que el Estado podía otorgar propiedad privada sobre los recursos naturales, lo cierto es que luego de un largo debate se definió que el Estado no podía disponer de ella como cualquier particular, siendo su rol esencial el de administrador de los recursos que pertenecen a la Nación en su conjunto.

La reciente promulgación de una Ley Orgánica sobre Recursos Naturales⁵⁶, con una orientación jurídica adecuada ha venido a resolver este debate al definir las condiciones en las cuales el Estado puede otorgar ciertos derechos a particulares.

La concesión es la figura por excelencia mediante la cual el Estado puede otorgar derechos sobre estos recursos. Ella se complementa con otro tipo de modalidades como permisos, licencias, entre otros.

⁵⁶ Ley N° 26821 Ley Organica para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales Promulgada el 26 de junio de 1997

Matriz para medir el grado de efectividad de la participación ciudadana en la definición de la política y las regulaciones sobre el ambiente y los recursos naturales
 USAID Nº 527-0000-0-00-6427-02

Esta Ley resulta fundamental no sólo porque ha definido las modalidades a través de las cuales se otorgan derechos a los particulares, sino porque además incorpora el concepto de retribución económica por el uso de los recursos naturales la que se determinará a partir de criterios económicos, sociales y ambientales

La definición de estos criterios y los mecanismos para la retribución económica deberán ser definidos como condición para que las leyes especiales sobre recursos naturales, tales como la de agua, forestal, etc, incorporen dicha obligación de pago

DEFICIENCIA	SITUACION	LIMITACION	RESPUESTA
-Falta de mecanismos de retribucion economica para el uso de los recursos naturales	-Salvo algunas excepciones especificas, como en el caso de ciertas especies hidrobiologicas, los particulares no otorgan una contraprestacion economica por el derecho de aprovechamiento de los recursos naturales	-El no pago de una retribucion contribuye al uso ineficiente de los recursos naturales -Las localidades donde se extraen los RRNN no se pueden beneficiar economicamente por no existir una retribucion economica por el uso de los recursos	-Realizar talleres tecnicos con el Congreso de la Republica para el desarrollo legislativo posterior a la promulgacion de la Ley sobre RRNN -Desarrollo de mecanismos destinados a la valorizacion economica de los RR NN

22 SE DEBE IMPLEMENTAR UN MECANISMO PARA LA CAPTACION DE RECURSOS FINANCIEROS PARA LA GESTION AMBIENTAL

Los presupuestos públicos en el Perú son exiguos para el financiamiento de la gestión ambiental Ello ha generado a nivel de las unidades

ambientales serias limitaciones para contratar personal especializado, contratar servicios o adquirir equipos para monitoreo, control y fiscalización

Adicionalmente, los recursos financieros provenientes de la Cooperación Internacional se canalizan a distintos organismos de acuerdo a las prioridades de la fuente cooperante, sin existir en muchos casos un marco general que permita identificar adecuadamente las prioridades y las necesidades. Ello se pretende corregir en parte a través de un diálogo fluido entre el CONAM y la Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional del Ministerio de la Presidencia

Otra forma de compensar la carencia de recursos financieros, que es parte de la estrategia del CONAM es la formación de un fondo fiduciario cuyo rendimiento financiero sea destinado al financiamiento de las distintas acciones y programas que forman parte de la política ambiental nacional

Sobre dicha iniciativa, luego de un primer intento para crear este fondo, cuyo Proyecto de Ley fue observado por el Presidente de la República, finalmente fue promulgada en mayo de 1993 la Ley que crea el Fondo Nacional del Ambiente⁵⁷ el que es completamente independiente al Fondo Nacional para las Areas Naturales Protegidas por el Estado (FONANPE) creado en 1992

Este Fondo puede constituir un mecanismo adecuado para canalizar recursos de cooperación internacional y otros provenientes de canje de deuda. Para ello debe ser un principio fundamental en la operación del

⁵⁷ Ley 26793, Ley de Creación del Fondo Nacional del Ambiente Promulgada el 22 de mayo de 1997

Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones sobre el ambiente y los recursos naturales
 USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

fondo que el mismo no sea entendido como el brazo financiero del CONAM o que ella se atribuya ciertos derechos sobre el mismo El FONAM debe constituir un mecanismo para el financiamiento de la gestión ambiental de manera integral y transectorial

DEFICIENCIA	SITUACION	LIMITACION	RESPUESTA
-No existe un mecanismo formalizado para la captacion de recursos financieros para la gestion ambiental	-Los presupuestos publicos para la gestion ambiental son exiguos y los recursos provenientes de la cooperacion internacional se canalizan en muchos casos de acuerdo a ls prioridades de los cooperantes y no las necesidades de la gestion	-La no existencia de un mecanismo formalizado y la no priorizacion de las necesidades financieras para la gestion ambiental origina un ineficiente uso de los recursos financieros	-Implementacion del Fondo Nacional del Ambiente como Fondo fiduciario -Promover una cartera de proyectos ambientales como sustento para el financiamiento del FONAM -Promover el dialogo entre CONAM y SECTI

23 FALTA DE ASISTENCIA TECNICA PARA LA INCORPORACION DE LA VARIABLE AMBIENTAL EN LAS PEQUEÑAS INDUSTRIAS

En el Perú existe a nivel de la actividad industrial un gran número de pequeñas empresas formales y empresas informales que manejan presupuestos reducidos y que no están en capacidad de poder cubrir el costo que representa la evaluación de tecnologías limpias que permitan reducir la generación de sustancias contaminantes en el proceso productivo aun cuando en algunos casos existe la voluntad para ello

Ante esta situación es imprescindible otorgar apoyo a través de asistencia técnica para poder definir de acuerdo a distintas actividades productivas las alternativas mas adecuadas por su bajo costo y alta rentabilidad

Esta asistencia técnica podría ser otorgada como parte del acceso al crédito a través de la banca comercial o como parte de la priorización que los sectores efectuen para el tratamiento de los problemas ambientales

- * **Relativos a la Participación Ciudadana:**
24 **RESTRICCIONES PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO
CIUDADANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA
AMBIENTAL EN LOS SECTORES ENERGIA Y MINAS,
PESQUERIA E INDUSTRIA**

El derecho ciudadano de acceso a la información en materia ambiental está reconocido en el CMA desde 1990. Adicionalmente el ejercicio de este derecho está garantizado de manera genérica por la Constitución Política de 1993. Sin embargo en el Sector Energía y Minas no se facilita un acceso pleno de la población a la información ambiental que administran. El caso más claro es el de los Estudios de Impacto Ambiental (EIAs) y para ello, debemos revisar los Reglamentos de Protección Ambiental de los distintos Sub-sectores.

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

En el caso de actividades de hidrocarburos⁵⁸ se señala que las personas interesadas podrán revisar y opinar sobre los EIAs dentro de los 45 días de presentados los Estudios Pero el problema surge cuando el Ministerio no publica la recepción de los EIAs, impidiendo que las personas conozcan desde cuándo empiezan a correr los plazos

En lo que respecta a minería, el Reglamento⁵⁹ no establece un mecanismo formal de acceso a los EIAs, existiendo tan sólo acceso a los resúmenes ejecutivos de dichos estudios que se entregan con ocasión de las Audiencias Públicas que se convocan como paso previo a su aprobación

En el caso del sub-sector eléctrico⁶⁰ se indica que los EIAs pueden ser cedidos en calidad de préstamo al público, según el criterio de la Dirección General de Asuntos Ambientales (DGAA) Esta condición de someter la entrega del EIA al criterio de la autoridad es ilegal y violatorio de una norma de mayor jerarquía como es el CMA que establece expresamente el carácter público de los EIA y el derecho de los ciudadanos de acceder a los mismos

⁵⁸ Decreto Supremo No 046-93-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, pub 12 11 93

⁵⁹ Decreto Supremo No 016-93-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, pub 01 05 93

⁶⁰ Decreto Supremo No 29-94-EM, Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas, pub 08 06 94

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

Esta situación pone al Sector que más avances ha dado en materia ambiental en una posición muy débil en asuntos relativos a adopción de mecanismos de participación ciudadana. Frente a ello en 1996 una Resolución de la Corte Suprema de la República declaró fundada la demanda de Habeas Data presentada por la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) contra el Ministerio de Energía y Minas, justamente por no proporcionarse la información ambiental solicitada.

En el caso del Ministerio de Pesquería tampoco existen regulaciones y menos voluntad política para facilitar el acceso ciudadano a la información ambiental existente en el Sector y en el caso de Industria, la inexistencia de un marco ambiental para regular las actividades de la industria manufacturera genera la misma situación.

En este último caso, el Proyecto de Reglamento ambiental para el Sector incorpora la obligación de desarrollar mecanismos participativos adecuados uno de los cuales está referido al acceso a la información en materia ambiental.

Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones sobre el ambiente y los recursos naturales
 USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

DEFICIENCIA	SITUACION	LIMITACION	RESPUESTA
-Restricciones para el ejercicio del derecho ciudadano de acceso a la informacion en materia ambiental en los Sectores Energia y Minas, Pesqueria e Industria	-El acceso ciudadano a la informacion ambiental está restringido por inexistencia de marcos legales que regulen el procedimiento a seguir y por falta de voluntad politica	-Las limitaciones para que los ciudadanos puedan acceder a la informacion en materia ambiental genera ademas de desinformacion la imposibilidad que ellos puedan cumplir una real funcion fiscalizadora -La falta de informacion niega las posibilidad de dialogo entre los distintos sectores de la sociedad y limita la resolucio de conflicots por metodos no convencionales	-Establecimiento de marcos legislativos adecuados para regular el acceso a la informacion ambiental en el Sector Energia y Minas, Pesqueria e Industria -Creacion de un Sistema de Informacion Ambiental que facilite el intercambio de informacion destinado a mejorar el proceso de toma de decisiones

25 FALTA DE DIALOGO Y LIMITADA CONVOCATORIA AL SECTOR INDEPENDIENTE (ONGs, Universidades, gremios de trabajadores, etc) EN SECTORES ENERGIA Y MINAS Y PESQUERIA

El Sector Energía y Minas a pesar de ser el más avanzado en relación a los demás sectores no convoca a las organizaciones que conforman el Sector Independiente tales como las ONGs o a organizaciones de base , para conocer su opinión durante la elaboración y discusión de las normas ambientales

Esto se origina en la opinión expresa de algunos funcionarios del Ministerio que estiman que las ONGs obstaculizan las iniciativas legales y no están en capacidad de sostener un diálogo fructífero con las

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

autoridades Asimismo, el fuerte énfasis en la política de fomento a las inversiones hace que el diálogo sea constante con el sector empresarial y no con el independiente

De otro lado, a diferencia de una costumbre que se dió en el pasado de pre-publicar los proyectos de normas ambientales del Ministerio de Energía y Minas en otros casos estos proyectos no son pre-publicados y no se da la posibilidad que los ciudadanos puedan aportar conceptos que enriquecerían el proyecto sometido a consulta Un ejemplo de ello ocurrió con la norma sobre participación ciudadana en el trámite de aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental⁶¹, en la cual no se permitió precisamente la participación de la población

En el caso del Ministerio de Pesquería no ha convocado al sector independiente en el proceso de elaboración y aprobación de las normas ambientales sectoriales las que como se señaló anteriormente resultaron inadecuadas

Con la pre-publicación del proyecto de Protocolo de Monitoreo de efluentes⁶² para recibir comentarios al respecto y mejorar la propuesta el Ministerio parece querer enmendar las deficiencias en la convocatoria a los ciudadanos para apoyar sus funciones

⁶¹ Resolución Ministerial No 335-96-EM/SG, Reglamento de participación ciudadana mediante el procedimiento de audiencias públicas en el trámite de aprobación de EIAs, pub 28 07 96

⁶² Proyecto de Protocolo de Monitoreo de Efluentes de la Industria Pesquera, pub 05 01 97

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion
ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

DEFICIENCIA	SITUACION	LIMITACION	RESPUESTA
-Falta de dialogo y limitada convocatoria al Sector Independiente en Sectores Energia y Minas y Pesqueria	-La transparencia de la informacion y la convocatoria a las ONGs y Universidades para apoyar en la formulacion de normas no es considerado apropiado en el Ministerio de Energia y Minas y Pesqueria, quienes ven a estas instituciones mas como un obstaculo que como un punto de apoyo	-La falta de convocatoria del sector independiente en el proceso de formulacion de la politica ambiental sectorial y de marcos regulatorios impide y limita un adecuado balance de las normas entre la promocion a la inversion y la proteccion ambiental Las normas establecen procesos laxos que benefician a los titulares de actividades productivas	-Fortalecimiento de ONGs claves con capacidad de dialogo politico y redes, orientado a generar una relacion de confianza entre el Ministerio de Energia y Minas, Pesqueria y estos grupos -Capacitacion a funcionarios publicos y ONGs orientada a promover el Dialogo como instrumento para definicion de politica y reglas por consenso

**26 POCA CONCIENCIA DE LA IMPORTANCIA DE LA
PROTECCION AMBIENTAL EN LOS GREMIOS PRODUCTIVOS
PRIVADOS**

En su gran mayoría, los gremios que agrupan a empresas del sector productivo eligen anualmente nuevas directivas, originando cambios en las personas encargadas de la Comités que conforman el gremio, uno de los cuales suele ser el Comité de Medio Ambiente

La rápida rotación de personas sumado a la poca especialización y poco conocimiento de asuntos referidos a protección del ambiente de muchos de los miembros de los gremios genera que ellos sean reacios a incluir en la gestión de sus empresas la variable ambiental Consideran que la adopción de medidas de protección ambiental en las empresas

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

ocasionaría un incremento en sus costos de producción que conduciría a elevar sus precios y disminuir su competitividad en el mercado

Si los gremios adquirieran el conocimiento y asumieran un rol más activo en la protección del medio ambiente podría lograrse acuerdos voluntarios entre las empresas y el Estado

Con ello las empresas lograrán mayor eficiencia, flexibilidad, confianza, transparencia e introducción gradual de exigencias ambientales. Además, si adoptaran medidas voluntarias, en los sectores donde no existen regulaciones tendrían resultados positivos tanto financiera como ambientalmente. En el aspecto financiero al anticiparse a los reglamentos ahorrarán costos que luego podrían originarse en la incapacidad de cumplirlos, adaptar equipos y pagar por las sanciones correspondientes.

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion
ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0 00-6427-02

DEFICIENCIA	SITUACION	LIMITACION	RESPUESTA
-Poca conciencia de la importancia de la proteccion ambiental en los gremios productivos privados	-Los Comites de Ambiente de los distintos gremios que reunen a empresarios de la actividad productiva privada carecen de la especializacion y conocimiento de las alternativas existentes para el desarrollo de actividades bajo principios de proteccion ambiental -La rotacion de personas a cargo de los Comites dificulta su especializacion	-Los gremios en la actualidad cuentan con un alto nivel de influencia en los mas altos niveles de toma de decision para generar politicas y regulaciones en el campo economico Su desconocimiento del tema ambiental limita que su nivel de influencia pueda extenderse al mismo -Las empresas privadas encuentran en los gremios las instituciones que respaldan sus politicas Si existiera en estos ultimos un mayor conocimiento del tema ambiental se podran generar mejores resultados con las empresas	-Capacitacion del personal permanente en los gremios privados en temas vinculados a proteccion del ambiente y promocion de practicas de prevencion de la contaminacion -Proveer a los gremios productivos privados con informacion actualizada sobre los nuevos avances en tecnologia de prevencion de la contaminacion

27 LAS ONGS TIENEN BAJOS NIVELES DE ORGANIZACION E INFLUENCIA EN EL TEMA AMBIENTAL

En el Perú existe un gran número de ONGs ambientalistas organizadas bajo distintos objetivos conservación, política, legislación, etc Sin embargo es bajo el número de ONGs que se organizan bajo la forma de una organización activista de defensa del interés ciudadano al derecho a un ambiente sano u organizaciones que se orientan a la investigación

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

seria y profunda destinada a generar cambios significativos en las actitudes de ciudadanos y gobernantes

Las ONGs existentes no logran influir de una manera significativa en la generación de una conciencia ambiental o en el proceso de toma de decisiones

Estas organizaciones no cuentan con los recursos humanos, técnicos y económicos para realizar una labor más amplia y con mayor respaldo. Asimismo, son tratadas por la mayoría de gremios privados o empresas como un obstáculo más que como un apoyo, porque realizan su trabajo sin coordinar con todas las partes interesadas en el tema, generándose usualmente situaciones de enfrentamiento

Las ONGs no han sido capaces de sostener campañas bien organizadas con un objetivo específico, con capacidad de convocatoria para llegar a la mayor cantidad de personas posibles, contar con los recursos necesarios, y así generar de alguna manera una mayor conciencia ambiental en el país

Por ello, al no generarse una identificación entre ellas y la población no se logra influir adecuadamente y no se promueve el diálogo como forma de alcanzar acuerdos

Sumado a ello hay un bajo reconocimiento y poco diálogo entre el rol de las ONGs ambientales y las organizaciones comunitarias o de base

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion
ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID Nº 527-0000-0-00-6427-02

DEFICIENCIA	SITUACION	LIMITACION	RESPUESTA
-Bajo nivel de influencia de las ONGs ambientalistas	-Las ONGs no logran influir significativamente en la generacion de una conciencia ambiental a nivel de la sociedad civil y en los niveles de toma de decision -Las ONGs son vistas mas como un obstaculo que como interlocutores que tienen elementos que aportar en el diseño de la politica ambiental en el pais	-La debilidad de las ONGs no permite que exista un balance entre las posiciones definidas por el Gobierno en la gran mayoría de los casos respaldadas por el sector empresarial y una vision independiente basada en argumentos tecnicos -La debilidad de las ONGs limitan la representacion de la sociedad civil para la solucion de problemas y conflictos ambientales	-Fortalecimiento de la capacidad de dialogo de las ONGs -Fortalecimiento de la capacidad de investigacion y difusion escrita de las posiciones de las ONGs a fin de influir significativamente en los niveles de toma de decision

**28 NO EXISTE DIALOGO NI COORDINACION ENTRE LOS
GREMIOS PRIVADOS Y LAS REDES AMBIENTALES**

Los gremios privados y las redes ambientales generalmente sienten que sus intereses se encuentran enfrentados, por un lado, los empresarios con la búsqueda de una mayor rentabilidad para sus empresas y, por otro lado, los grupos ambientalistas, que se orientan a la protección del ambiente y la conservación de los recursos naturales

No ha existido frente a ello una costumbre de buscar comunicación entre las dos partes y menos coordinar acciones específicas

Las iniciativas ambientales de cada una de las partes podrían ser resultado de un proceso de diálogo y consenso para que la propuesta

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527 0000-0-00-6427-02

logre una mayor aceptación Tanto los gremios como las redes coordinan sus acciones con los organismos estatales relacionados al tema ambiental directamente, pero entre ellos no Canalizan sus iniciativas dejándose mutuamente de lado

Si trabajaran juntos en algunos temas, incorporaran a las partes involucradas y negociarían posiciones estarían en capacidad de lograr acuerdos con mayores posibilidades de éxito

Si ambas partes buscan lograr la adopción de ciertas medidas, entonces, deben escuchar a las personas involucradas y negociar la adopción de soluciones a los problemas existentes para lograr acuerdos eficaces que puedan llevarse a la práctica

La falta de diálogo es resultado del poco conocimiento del tema ambiental por parte de los gremios y la debilidad de las redes para identificar líneas de acción a seguir Esto último resulta muy común en la medida que las redes están conformadas por organizaciones que no desean tener una organización superior que se les superponga

Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones sobre el ambiente y los recursos naturales
 USAID N° 527 0000-0-00-6427-02

DEFICIENCIA	SITUACION	LIMITACION	RESPUESTA
-Bajo nivel de dialogo y coordinacion entre los gremios privados y las redes ambientales	-Las redes ambientales por su debilidad y los gremios por el poco conocimiento del tema ambiental no se encuentran en capacidad de generar dialogo destinado a la busqueda de consensos en materia ambiental	-La falta de dialogo genera situaciones de constantes enfrentamientos entre las posiciones planteadas por los gremios y las ONGs y sus redes	-Fortalecimiento de la capacidad de dialogo a nivel de las ONGs y los gremios -Creacion de mecanismos destinados a promover posiciones tanto de las redes como de los gremios que permitan contrastarlas como paso inicial para promover el dialogo

29 AUSENCIA DE MECANISMOS DE DESCENTRALIZACION DE LA GESTION AMBIENTAL A NIVEL DEL GOBIERNO CENTRAL

Actualmente existe una indefinición en el Estado respecto al modelo de descentralización que el Perú adoptará y el nivel de autonomía que tendrán los Gobiernos Regionales y Locales. Por ello, la gestión ambiental de los Ministerios a través de Direcciones Regionales no es todavía algo que cuente con una base legal sólida. Ello no obstante la reciente aprobación en el Pleno del Congreso de un Proyecto de Ley de Descentralización que aun no ha sido promulgado por el Poder Ejecutivo.

En el caso del Ministerio de Energía y Minas⁶³, éste actúa a nivel nacional a través de sus Direcciones Regionales de Energía y Minas, las

⁶³ Decreto Supremo No 017-93-EM, Delega en las Direcciones Regionales de Energía y Minas funciones en materia de electricidad, hidrocarburos, minería y medio ambiente, pub 05 05 93

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

mismas que dependen presupuestal y administrativamente de los Consejos Transitorios de Administración Regional y normativa y funcionalmente del Ministerio de Energía y Minas. Estas Direcciones Regionales tienen funciones de mesa de partes, de difusión, pero no emiten opinión ni establecen sanciones. Respecto a hidrocarburos, corren traslado de las denuncias y aprueban las renovaciones de constancia de Registro. Como se puede concluir estas Direcciones no cuentan con funciones propiamente ambientales.

Por su lado las Direcciones Regionales de Pesquería⁶⁴ no cuentan con funciones ambientales delegadas específicamente y sólo pueden normar si el Ministerio le delega tal facultad expresamente lo que nunca ha ocurrido. Los mismos funcionarios de las Direcciones Regionales de Pesquería reconocen un total desconocimiento del tema ambiental.

En 1996⁶⁵ se señalaron como funciones de las Direcciones Regionales del Sector Transportes y Comunicaciones aquellas contenidas como funciones del Ministerio en la Ley Orgánica del Ministerio, entre las que no resaltan específicamente alguna de carácter ambiental, salvo para el subsector Vivienda y Construcción.

⁶⁴ Resolución Ministerial No 439-82-PE, Reglamento de Funciones de las Direcciones Regionales de Pesquería, pub 20 10 82

⁶⁵ Resolución Ministerial No 595-96-MTM/15 01, pub 29 10 96 y Decreto Ley No 25862, Ley Orgánica del Sector Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, pub 24 11 92

Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones sobre el ambiente y los recursos naturales
 USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

Las Direcciones Regionales del MITINCI⁶⁶ no cuentan con facultades ambientales delegadas, pero pueden resolver algunos expedientes y a la vez, derivar a las Direcciones Generales

La poca claridad de las funciones ejercidas descentralizadamente, el poco conocimiento del tema ambiental, la carencia de recursos humanos, técnicos y financieros de las Direcciones Regionales sumado a las limitaciones para el ejercicio de funciones ambientales a nivel local hace el ejercicio de la función ambiental esté centralizado tanto en el nivel jerárquico en el Gobierno Central así como en el nivel geográfico en la ciudad de Lima

DEFICIENCIA	SITUACION	LIMITACION	RESPUESTA
-Ausencia de Mecanismos de Descentralizacion de la Gestion Ambiental a nivel del Gobierno Central	-Direcciones Regionales de los Ministerios del Gobierno Central no ejercen funciones ambientales ni conocen tematica ambiental	-Las funciones ambientales se encuentran centralizadas en los Ministerios y en Lima	-Capacitacion para el fortalecimiento de la gestion ambiental descentralizada -Definicion de organizacion descentralizada de funciones ambientales -Reconocimiento de funciones ambientales regionales y locales -Fortalecimiento de las unidades ambientales regionales y locales -Fortalecimiento de las relaciones tecnicas del CONAM con las Direcciones Regionales del Gobierno Central

⁶⁶ Resolución Ministerial No 208-77-IT/DS, Estructura Orgánica de las Direcciones Regionales, pub 25 04 77

**30 AUSENCIA DE FUNCIONES AMBIENTALES A NIVEL DE LOS
GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES**

Los Consejos Transitorios de Administración Regional, CTAR, surgen en el año 1992⁶⁷, luego que se replantea el modelo de descentralización en el Perú y se disuelven las Asambleas y los Consejos Regionales. La organización de los gobiernos regionales no es algo uniforme, hay un marco de autonomía que permite que cada gobierno regional defina la creación o no de oficinas o proyectos especializados como por ejemplo para el tema ambiental lo que evidentemente tiene como obstáculo la atribución de las funciones ambientales a los Ministerios a través del Decreto Legislativo N° 757

Aunque los CTAR no cuentan con una dependencia ambiental, las Direcciones Regionales de los sectores dependen administrativamente de ellos

En la Región Andrés Bello Cáceres, por ejemplo, se ha mantenido el principio que las competencias y responsabilidades ambientales recaen en las Direcciones Regionales que son órganos descentralizados del Gobierno Central, lo que si bien es correcto, no impide que la propia región se organice para una mejor gestión ambiental

Por su lado, los gobiernos locales cuentan entre sus funciones⁶⁸ con la de organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad (servicio de agua y alcantarillado, transporte público, limpieza pública) y planificar el desarrollo urbano y rural de sus

⁶⁷ Decreto Ley No 25432, Ley que norma transitoriamente la organización y funcionamiento de los gobiernos regionales, pub 17 04 92

⁶⁸ Ley No 23853, Ley Orgánica de Municipalidades, pub 09 06 84 y Decreto Legislativo No 613, Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, pub 08 09 90

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

circunscripciones (ordenamiento ambiental), proteger el medio ambiente, facilitar la participación ciudadana, facilitar información, dictar normas específicas, entre otras

La Municipalidad de Lima Metropolitana además de estas funciones cuenta con las funciones contenidas en el Reglamento de Administración del Centro Histórico de Lima⁶⁹, en el cual se señala la obligación de elevar la calidad del ambiente y revalorar los recursos ambientales existentes. Para ello, cuenta con la Dirección Municipal de Servicios a la Ciudad⁷⁰

Sin embargo fruto de enfrentamientos políticos, disminución de presupuestos, restricción de competencias, las Municipalidades encuentran serias limitaciones en el ejercicio de funciones ambientales. Ejemplo de ello lo podemos ver en Lima, en donde el Plan de Saneamiento del Río Rimac o el de tratamiento de aguas servidas corresponde al Ministerio de la Presidencia. También en el caso de la obligación de revisiones técnicas para el parque automotor, esta competencia corresponde al Ministerio de Transportes y Comunicaciones. No obstante ello, la Municipalidad de Lima viene diseñando un nuevo esquema organizativo para la gestión ambiental y viene asumiendo ciertas funciones en dicho tema.

⁶⁹ Ordenanza No 062-94-MLM, pub 18 08 94

⁷⁰ Edicto No 047-MLM

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion
ciudadana en la definicion de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

DEFICIENCIA	SITUACION	LIMITACION	RESPUESTA
-Ausencia de funciones ambientales en los Gobiernos Regionales y Locales	-Las Regiones no tienen funciones claras ni se han organizado para ejercer funciones ambientales -Las municipalidades aun cuando cuentan con funciones ambientales tienen limitaciones para su ejercicio	-No se pueden enfrentar problemas locales a partir de organizaciones locales Las soluciones dependen de lo que planteo el Gobierno Central	-Precision de las funciones ambientales tanto en los gobiernos regionales como locales -Asignacion de presupuestos para el ejercicio de funciones ambientales a nivel de gobiernos regionales y locales

31 FORMULACION DE UN PLAN NACIONAL DE ACCION AMBIENTAL

Una de las funciones asignadas por Ley al Consejo Nacional del Ambiente es el establecimiento del Plan Nacional de Acción Ambiental Como parte del ejercicio de esta función y como resultado de un proceso denominado "Diálogo Ambiental" desarrollado en 1996 con fondos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el CONAM ha formulado un Plan de Acción Ambiental 1996-1997 que contiene las metas generales para el bienio en el frente verde de utilización sostenible de los recursos naturales, en el frente marrón de fomento y control de la calidad ambiental y en el frente azul de conciencia, educación y cultura ambiental

Si bien la agenda propuesta es bastante ambiciosa, de su análisis puede deducirse la falta de un marco orientador y una poca precisión de las funciones que corresponden al CONAM y a los órganos sectoriales Ello es resultado de la etapa de transición en la que se encuentra este organismo que viene formulando a través de empresas consultoras el esquema del Sistema de Gestión ambiental y su propuesta de

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion
ciudadana en la definicion de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

Reglamento

El Plan Nacional de Acción Ambiental debe enmarcarse dentro de los lineamientos de política ambiental que plantee, coordine y concerte el CONAM con los distintos actores, tanto del Sector Público como Privado

Por ello la formulación de un Plan Nacional de Acción Ambiental debe recoger el diagnóstico, metas e indicadores de todos aquellos involucrados en la gestión ambiental. Debe ser un documento integral e integrador y no tan sólo la agenda de un organismo

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion
ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

**RESUMEN DE LAS INCONSISTENCIAS, VACIOS O
SUPERPOSICIONES IDENTIFICADAS**

DEFICIENCIA	SITUACION	LIMITACION	RESPUESTA
-Ausencia de Marco Organizativo para un Sistema de Gestion Ambiental	-Ejercicio de funciones ambientales por parte de los Ministerios con marcos legislativos individuales y con distintas fortalezas/debilidades de organizacion -Gobiernos Regionales y Locales con limitaciones para el ejercicio de funciones ambientales	-Superposicion de funciones ambientales especialmente en actividades que tienen impactos en distintos sectores -Carencia de marcos legislativos adecuados en distintos Sectores -Debilidad de las oficinas ambientales de los Ministerios para definir Politicas Ambientales Incapacidad de las Regiones y Municipalidades para enfrentar problemas ambientales	-Estructura de procesos para el ejercicio de funciones ambientales de manera transectorial a manera de un Sistema Nacional de Gestion Ambiental identificando los niveles de coordinacion intersectorial entre las dependencias del Gobierno Central , Gobiernos Regionales y Locales -Fortalecimiento de las dependencias ambientales sectoriales
-Falta de instancia de articulacion para la coordinacion intersectorial a cargo del CONAM	-El CONAM carece de facultades normativas, tiene bajo nivel jerarquico en la estructura del Estado y no está compuesto por Ministerios	-La promocion de mecanismos de coordinacion intersectorial requiere de un espacio de dialogo y concertacion al mas alto nivel a fin de garantizar su eficacia	-Fortalecer las funciones de la Comision Tecnica Multisectorial como espacio de coordinacion y concertacion entre los Sectores -Incorporar al CONAM en los mas altos niveles de toma de decision politica -Reestructurar el Consejo Directivo del CONAM

Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones sobre el ambiente y los recursos naturales
 USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

<p>-Funciones limitadas de la Comision Tecnica Multisectorial del CONAM</p>	<p>-La Comision Tecnica Multisectorial al ser la unica instancia que permite la articulacion de politicas sectoriales tiene un mandato demasiado restringido</p>	<p>-Si no se amplia el mandato de la Comision Tecnica Multisectorial se corre el riesgo de no generar espacios de coordinacion y concertacion intersectorial</p>	<p>-Ampliar a traves del Reglamento y como parte del diseño del Sistema de Gestion Ambiental el mandato de la Comision Tecnica Multisectorial Constituir la Comision Consultiva como mecanismo de articulacion de politicas</p>
<p>Limitado ejercicio de funciones e iniciativas en materia ambiental por parte del CONAM</p>	<p>-El CONAM ha planteado como parte de su proceso de planificacion el no querer interferir en las funciones ambientales sectoriales renunciando al rol que le corresponde como autoridad ambiental nacional Ello se refleja en un limitado ejercicio de funciones e iniciativas para solucionar problemas ambientales inmediatos</p>	<p>-El CONAM tiene bajo nivel de influencia en la definicion de las politicas ambientales sectoriales -No se le reconoce como la Autoridad Ambiental Nacional -No parece querer enfrentar los problemas ambientales del pais</p>	<p>-Definicion a traves del Reglamento de la Ley del CONAM de funciones claras de autoridad ambiental nacional -Integracion al CONAM de personal tecnico especializado que promueva la priorizacion de problemas ambientales que la autoridad debe enfrentar -Mayor presencia del CONAM en las iniciativas ambientales sectoriales</p>

Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones sobre el ambiente y los recursos naturales

USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

<p>-Inexistencia de Marco Ambiental para la Industria Manufacturera</p>	<p>-El MITINCI no cuenta con una sola norma que establezca requerimientos u obligaciones sectoriales para la industria manufacturera</p>	<p>-La inexistencia de un marco ambiental para la industria manufacturera genera inseguridad juridica y la imposibilidad de poder enfrentar adecuadamente planes o programas destinados a reducir los impactos ambientales de la actividad</p>	<p>-Diseño de un Plan de Control de la Contaminacion para la Industria Manufacturera - Incorporacion de mecanismos de participacion ciudadana en la formulacion y ejecucion de la politica ambiental para la industria manufacturera -Fortalecimiento de la Unidad Ambiental del MITINCI -Capacitacion en tecnica de Prevencion de la Contaminacion industrial</p>
<p>-Marco Legal Ambiental inadecuado para el Sector Pesquero</p>	<p>-El marco legal ambiental establecido originalmente para el Sector Pesquero fue dejado sin efecto por los problemas para su aplicacion Sin embargo no se ha establecido un marco alternativo</p>	<p>La titulares de plantas de procesamiento pesquero se encuentran en etapa de ejecucion de sus Programas de Adecuacion y Manejo Ambiental, los mismos que fueron presentados en un contexto de inexistencia de normas establecidas por el Sector las que fueron fijadas con posterioridad Hay como consecuencia de ello una total confusion sobre la vigencia de los PAMA s</p>	<p>-Definicion de un plan de control de la contaminacion para el Sector Pesquero que incorpore un marco logico de desarrollo -Reformulacion de PAMA s a partir de criterios previamente establecidos orientados a la prevencion de la contaminacion -Fortalecimiento de la unidad ambiental del Ministerio de Pesqueria -Mecanismos de participacion en la formulacion y ejecucion de la politica ambiental pesquera</p>

Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones sobre el ambiente y los recursos naturales

USAID N° 527-0000-0-00-6427 02

<p>-Legislacion sobre Recursos Naturales en el Sector Agricultura desactualizada y con limitaciones para su aplicacion</p>	<p>-El Sector Agricultura ejerce sus funciones ambientales a traves de Organos Descentralizadas que carecen de un marco legal ambiental adecuado -La Ley de Agus y la Ley Forestal, la primera de 1969 y la otra de 1975 no recogen principio basicos de manejo sostenible del recurso</p>	<p>-El marco legal para el recurso agua no permite un uso eficiente que limite la perdida del mismo -LA actividad forestal carece de exigencias adecuadas de manejo forestal y se ejerce bajo normas cambiantes (vedas, suspensiones) -El Peru no estara en capacidad de cumplir la meta de la OIMT para el año 2,000</p>	<p>-Diseño de una estructura organizacional en el Ministerio de Agricultura que fije participativamente politicas para el uso de recursos naturales y sea responsable de su aplicacion -Diseño participativo de normas adecuadas para el manejo del recurso agua y recurso forestal</p>
<p>-Incapacidad de generar iniciativas en materia ambiental en pesqueria</p>	<p>-La Direccion del Medio Ambiente del Ministerio de Pesqueria no cuenta con el nivel jerarquico adecuado - La gestion ambiental en el Sector Pesqueria carece de recursos humanos, tecnicos y financieros -Existe un completo divorcio entre las posiciones de la Direccion del Medio Ambiente y los mas altos niveles de decision del Ministerio</p>	<p>-No existe una politica ambiental coherente para la actividad pesquera -La actividad de procesamiento pesquero se realiza en ausencia de un marco legislativo ambiental adecuado -NO existe capacidad fiscalizacion del la extraccion de recursos hidrobiologicos y la actividad de procesamiento -Las limitadoas normas ambientales del Sector se orientan a Control de la Contaminacion al final del proceso productivo</p>	<p>-Fortalecimiento de la Direccion del Medio Ambientel del Ministerio de Pesqueria a traves de +Recursos humanos calificados +Capacitacion en practicas de prevencion de la contaminacion +Precision del rol y de las funciones que les corresponden al interior del Ministerio</p>

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion
ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427 02

<p>-Bajo nivel de influencia por parte de las unidades ambientales en cada uno de los Sectores</p>	<p>-La organizacion jerarquica de las oficinas ambientales sectoriales, el estar adscritas a uno de los subsectores que conforman un Ministerio y la poca definicion de funciones genera un bajo nivel de influencia de estas unidades ambientales frente a la politica del Sector</p>	<p>-La formulacion de la politica ambiental del Sector y la toma de decisiones frente a problemas ambientales sectoriales no parte de las prioridades que pueda haber fijado la unidad ambiental del Ministerio sino otros niveles de decision politica sin respaldo tecnico</p>	<p>-Las unidades ambientales deben constituirse en las autoridades en materia ambiental bajo el esquema de un Sistema de Gestion Sectorial Es decir deben constituir la mas alta instancia en materia ambiental del Sector siendo el ente rector de las otras Direcciones que conforman el Ministerio respectivo</p>
<p>-Necesidad de capacitacion en materia ambiental en el Sector Pesqueria e Industria</p>	<p>-Las unidades ambientales del Sector Industria y Pesqueria, ademas de tener escaso personal y presupuesto no cuenta con personal debidamente capacitado para ejercer adecuadamente su funcion -No existe conciencia sobre las ventajas de la promocion de practicas de prevencion de la contaminacion</p>	<p>-La falta de capacitacion en materia ambiental no permite una adecuada formulacion de propuestas legislativas ambientales ni una adecuada fiscalizacion de las obligaciones y exigencias ambientales -La falta de conciencia de las ventajas de promover practicas de prevencion de la contaminacion genera marcos legislativos orientados a metodos de control de la contaminacion al final del proceso productivo</p>	<p>-Bajo nivel de influencia por parte de las unidades ambientales en cada uno de los Sectores</p>

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion
ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

<p>-Limitaciones de recursos humanos, tecnicos y financieros para el monitoreo en las unidades ambientales sectoriales y en los Gobiernos Regionales y Locales</p>	<p>-La falta de recursos y la reduccion del aparato del Estado han originado una gran debilidad de las unidades ambientales para realizar actividades de monitoreo En el caso de Energia y Minas esta funcion puede ser realizada por privados no contando sin embargo el Sector con capacidad para fiscalizar aleatoriamente la veracidad de la informacion proporcionada por estos -En el caso de los Gobiernos Regionales y Locales la poca definicion de sus competencias agrava la situacion de debilidad para el monitoreo ambiental</p>	<p>-La debilidad para monitorear los impactos ambientales de las distintas actividades limita una adecuada priorizacion d elos problemas a enfrentar al no tenerse un conocimiento de la realidad -La incapacidad de los Gobiernos Regionales y Locales y de las mismas comunidades para monitorear acentua la centralizacion de las funciones ambientales</p>	<p>-Programas de capacitacion tecnica para monitoreo ambiental con comunidades, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales -Entrenamiento y capacitacion en practicas de monitoreo ambiental a las unidades ambientales de los Ministerios</p>
<p>-El Ministerio de Economia y Finanzas no evalua ni considera el uso de instrumentos economicos para la gestion ambiental</p>	<p>-En el Peru no existe una politica orientada a beneficiar o premiar a aquellos que orienten su actividad economica a una ambientalmente adecuada</p>	<p>-La no existencia de beneficios tributarios o fiscales para la gestion ambiental desanima a aquellos que desean orientar sus actividades al uso de tecnologias limpias -El igual trato al ambientalmente eficiente y al ineficiente genera una situacion de pocos avances hacia una conciencia ambiental</p>	<p>-Capacitacion de funcionarios del MEF en el uso de instrumentos economicos para la gestion ambiental -Desarrollo de una investigacion sobre los instrumentos economicos que resultan viables para la gestion ambiental en el Peru -Incorporacion de una unidad ambiental en el MEF</p>

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion
ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0 00-6427-02

<p>-No existe una estrategia para la conservacion de la diversidad biologica</p>	<p>-El Peru siendo parte del Convenio sobre Diversidad Biologica no ha diseñado una estrategia integral destinada a promover su conservacion y uso sostenible</p>	<p>-Las iniciativas que sobre el tema de diversidad biologica se vienen desarrollando a distintos niveles de la administracion publica carecen de un marco adecuado que las oriente</p>	<p>-Fortalecimiento de la capacidad de la Comision Nacional sobre Diversidad Biologica para el diseño de una estrategia destinada a promover su conservacion -Promoción del dialogo entre el CONAM e INRENA con participacion del Sector Independiente para promover una estrategia nacional sobre diversidad biologica</p>
<p>-No existe una politica forestal en el Ministerio de Agricultura</p>	<p>-La Ley forestal vigente no introduce conceptos basicos de manejo sostenible del bosque y el Ministerio de Agricultura viene estableciendo regulaciones temporales a traves de vedas y suspensiones de contratos que genera inestabilidad</p>	<p>-La inexistencia de una politica forestal adecuada promueve la informalidad en la actividad forestal -El Peru no estara en capacidad de cumplir la meta de la OIMT para que los productos de madera del bosque tropical provengan de bosques manejados</p>	<p>-Se requiere retomar un debate participativo orientado a la aprobacion de una nueva Ley Forestal -Se debe revisar la institucionalidad existente para una adecuada formulacion de una politica forestal -Se deben formular charlas tecnicas a los miembros del Congreso sobre el manejo forestal sostenible a fin que cuenten con elementos de juicio al momento de discutir la aprobacion de una nueva Ley Forestal</p>

Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones sobre el ambiente y los recursos naturales

USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

<p>-Orientacion de normas y metodos de control de la contaminacion al final del proceso productivo en Energia y Minas y Pesqueria</p>	<p>-Las normas ambientales de los sectores energia y minas y pesqueria se orientan a la fijacion y adecuacion de LMPs</p>	<p>-El establecimiento de exigencias orientadas tan solo a la adecuacion de LMPs no resulta eficiente por cuanto constituye un costo para la empresa y no genera beneficio alguno, motivo por el cual en tanto se relaje la fiscalizacion y control los mismos son dejados de lado</p>	<p>-Capacitacion de funcionarios publicos de Energia y Minas, Pesqueria e Industria en metodos de prevencion de la contaminacion -Adopcion de guias de manejo ambiental orientadas a prevencion de la contaminacion -Desarrollo de proyectos demostrativos de prevencion de la contaminacion -Capacitacion de empresas auditoras en prevencion</p>
<p>-No existen modelos uniformes para la evaluacion de impacto ambiental en sectores tales como Energía y Minas, pesqueria, industria y transportes y comunicaciones</p>	<p>-El ejercicio sectorial de funciones ambientales ha generado que las exigencias, condiciones minimas y contenidos de los EIAs sean distintos entre uno y otro Sector</p>	<p>-Las diferencias existentes generan desigualdad en la aplicacion de las exigencias ambientales y Estudios de Impacto Ambiental que se realizan sin la profundidad de analisis requerida</p>	<p>-Se debe propender a un sistema de licenciamiento ambiental que establezca obligaciones similares en todos los Sectores -Estructura del Proceso de EIA -Elaboracion de Reglamentos ambientales en el sector Industria y pesqueria</p>

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion
ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000 0-00-6427-02

<p>-El CONAM no ha definido criterios generales para la Evaluacion de Impacto Ambiental</p>	<p>-Aun cuando es una funcion del CONAM este no ha venido cumpliendo con ella generando que los avances sectoriales para definir la exigencia de presentacion de EIAs se haga sin una orientacion de la autoridad ambiental nacional</p>	<p>-El proceso de fomento de las inversiones que viene desarrollando el pais es acelerado siendo las mas importantes empresas del mundo las que vienen invirtiendo en actividades tales como mineria e hidrocarburos Sin embargo no existe un marco adecuado para la formulacion, revision y aprobacion de los EIAs -La demora del CONAM puede originar que en el futuro su propuesta de terminos generales no sea aceptada por los Sectores y por los obligados a presentar EIAs quienes podran considerar que existe una alteracion de las reglas de juego</p>	<p>-Definir criterios basicos para los Estudios de Impacto Ambiental Sectoriales -Capacitar a los miembros del CONAM en conceptos vinculados a la Evaluacion de Impacto Ambiental -Promover mecanismos de participacion destinados a la transparencia en el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental</p>
---	--	--	--

Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones sobre el ambiente y los recursos naturales
 USAID N° 527 0000-0-00-6427-02

<p>- No existen mecanismos formalizados de participacion ciudadana para la aprobacion de los EIAs</p>	<p>-El proceso de aprobacion de los EIAs no facilita el acceso publico al Estudio ni mecanismos de consulta de las poblaciones que puedan verse afectadas con la actividad a ser realizada -En el caso del Ministerio de Energia y Minas el procedimiento de Audiencia Publica no garantiza una adecuada participacion por plazos demasiado cortos, limitaciones para acceder al EIA y falta de garantias para la incorporacion de los aportes formulados por los participantes a la audiencia</p>	<p>-El EIA se convierte mas en una formalidad que en un Estudio que incorpora los impactos reales de la actividad y las medidas de mitigacion debidamente consultadas con las poblaciones que pueden verse afectadas con la misma -La Audiencia Publica constituye mas una reunion d einformacion y no un proceso que apoye la toma de decisiones sobre la actividad que se pretende desarrollar</p>	<p>-Garantizar el acceso ciudadano a los EIA -Promover procesos de consulta en las localidades donde se va a desarrollar la actividad a fin de garantizar una efectiva participacion -Promover el mecanismo de audiencia publica con las debidas garantias para que los aportes formulados no sean desechados sin un adecuado analisis</p>
---	---	---	--

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion
ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

<p>-No existe coordinacion intersectorial en la administracion de las Areas Naturales Protegidas</p>	<p>-Se producen constantes conflictos intersectoriales por las distintas competencias que existen sobre las Areas Naturales Protegidas Ejemplo de ello se da entre Turismo, Inrena, Pesqueria, INC y Gobiernos Regionales</p>	<p>-Los conflictos por competencias dentro de las ANPES genera dificultades en una adecuada administracion integral de estas areas -La solucion de estos conflictos responden mas a decisiones politicas que decisiones tecnicas por los bajos niveles de coordinacion</p>	<p>-Promover una institucionalidad colegiada multisectorial que promueva mecanismos de coordinacion en la administracion de las ANPES -Impulsar planes de ordenamiento territorial que precisen las actividades que se pretenden realizar en las distintas Areas del pais -Implementacion del Plan Director para el SINANPE -Fortalecimiento del PROFONANPE como entidad canalizadora de recursos financieros para el SINANPE -Aprobacion d euna nueva Ley de Areas Naturales Protegidas que introduzca conceptos de participacion ciudadana en la administracion de dichas areas</p>
<p>-Falta de mecanismos de retribucion economica para el uso de los recursos naturales</p>	<p>-Salvo algunas excepciones especificas, como en el caso de ciertas especies hidrobiologicas, los particulares no otorgan una contraprestacion economica por el derecho de aprovechamiento de los recursos naturales</p>	<p>-El no pago de una retribucion contribuye al uso ineficiente de los recursos naturales -Las localidades donde se extraen los RRNN no se pueden beneficiar economicamente por no existir una retribucion economica por el uso de los recursos</p>	<p>-Realizar talleres tecnicos con el Congreso de la Republica para el desarrollo legislativo posterior a la promulgacion de la Ley sobre RRNN -Desarrollo de mecanismos destinados a la valorizacion economica de los RR NN</p>

Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones sobre el ambiente y los recursos naturales
 USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

<p>-No existe un mecanismo formalizado para la captacion de recursos financieros para la gestion ambiental</p>	<p>-Los presupuestos publicos para la gestion ambiental son exiguos y los recursos provenientes de la cooperacion internacional se canalizan en muchos casos de acuerdo a ls prioridades de los cooperantes y no las necesidades de la gestion</p>	<p>-La no existencia de un mecanismo formalizado y la no priorizacion de las necesidades financieras para la gestion ambiental origina un ineficiente uso de los recursos financieros</p>	<p>-Implementacion del Fondo Nacional del Ambiente como Fondo fiduciario -Promover una cartera de proyectos ambientales como sustento para el financiamiento del FONAM -Promover el dialogo entre CONAM y SECTI</p>
<p>-Restricciones para el ejercicio del derecho ciudadano de acceso a la informacion en materia ambiental en los Sectores Energia y Minas, Pesqueria e Industria</p>	<p>-El acceso ciudadano a la informacion ambiental esta restringido por inexistencia de marcos legales que regulen el procedimiento a seguir y por falta de voluntad politica</p>	<p>-Las limitaciones para que los ciudadanos puedan acceder a la informacion en materia ambiental genera ademas de desinformacion la imposibilidad que ellos puedan cumplir una real funcion fiscalizadora -La falta de informacion niega las posibilidad de dialogo entre los distintos sectores de la sociedad y limita la resolucion de conflicots por metodos no convencionales</p>	<p>-Establecimiento de marcos legislativos adecuados para regular el acceso a la informacion ambiental en el Sector Energia y Minas, Pesqueria e Industria -Creacion de un Sistema de Informacion Ambiental que facilite el intercambio de informacion destinado a mejorar el proceso de toma de decisiones</p>

Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones sobre el ambiente y los recursos naturales
 USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

<p>-Falta de dialogo y limitada convocatoria al Sector Independiente en Sectores Energia y Minas y Pesqueria</p>	<p>-La transparencia de la informacion y la convocatoria a las ONGs y Universidades para apoyar en la formulacion de normas no es considerado apropiado en el Ministerio de Energia y Minas y Pesqueria, quienes ven a estas instituciones mas como un obstaculo que como un punto de apoyo</p>	<p>-La falta de convocatoria del sector independiente en el proceso de formulacion de la politica ambiental sectorial y de marcos regulatorios impide y limita un adecuado balance de las normas entre la promocion a la inversion y la proteccion ambiental Las normas establecen procesos laxos que benefician a los titulares de actividades productivas</p>	<p>-Fortalecimiento de ONGs claves con capacidad de dialogo politico y redes, orientado a generar una relacion de confianza entre el Ministerio de Energia y Minas, Pesqueria y estos grupos -Capacitacion a funcionarios publicos y ONGs orientada a promover el Dialogo como instrumento para definicion de politica y reglas por consenso</p>
<p>-Poca conciencia de la importancia de la proteccion ambiental en los gremios productivos privados</p>	<p>-Los Comites de Ambiente de los distintos gremios que reunen a empresarios de la actividad productiva privada carecen de la especializacion y conocimiento de las alternativas existentes para el desarrollo de actividades bajo principios de proteccion ambiental -La rotacion de personas a cargo de los Comites dificulta su especializacion</p>	<p>-Los gremios en la actualidad cuentan con un alto nivel de influencia en los mas altos niveles de toma de decision para generar politicas y regulaciones en el campo economico Su desconocimiento del tema ambiental limita que su nivel de influencia pueda extenderse al mismo -Las empresas privadas encuentran en los gremios las instituciones que respaldan sus politicas Si existiera en estos ultimos un mayor conocimiento del tema ambiental se podran generar mejores resultados con las empresas</p>	<p>-Capacitacion del personal permanente en los gremios privados en temas vinculados a proteccion del ambiente y promocion de practicas de prevencion de la contaminacion -Proveer a los gremios productivos privados con informacion actualizada sobre los nuevos avances en tecnologia de prevencion de la contaminacion</p>

Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones sobre el ambiente y los recursos naturales
 USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

<p>-Bajo nivel de influencia de las ONGs ambientalistas</p>	<p>-Las ONGs no logran influir significativamente en la generacion de una conciencia ambiental a nivel de la sociedad civil y en los niveles de toma de decision -Las ONGs son vistas mas como un obstaculo que como interlocutores que tienen elementos que aportar en el diseño de la politica ambiental en el pais</p>	<p>-La debilidad de las ONGs no permite que exista un balance entre las posiciones definidas por el Gobierno en la gran mayoria de los casos respaldadas por el sector empresarial y una vision independiente basada en argumentos tecnicos -La debilidad de las ONGs limitan la representacion de la sociedad civil para la solucion de problemas y conflictos ambientales</p>	<p>-Fortalecimiento de la capacidad de dialogo de las ONGs -Fortalecimiento de la capacidad de investigacion y difusion escrita de las posiciones de las ONGs a fin de influir significativamente en los niveles de toma de decision</p>
<p>-Bajo nivel de dialogo y coordinacion entre los gremios privados y las redes ambientales</p>	<p>-Las redes ambientales por su debilidad y los gremios por el poco conocimiento del tema ambiental no se encuentran en capacidad de generar dialogo destinado a la busqueda de consensos en materia ambiental</p>	<p>-La falta de dialogo genera situaciones de constantes enfrentamientos entre las posiciones planteadas por los gremios y las ONGs y sus redes</p>	<p>Fortalecimiento de la capacidad de dialogo a nivel de las ONGs y los gremios -Creacion de mecanismos destinados a promover posiciones tanto de las redes como de los gremios que permitan contrastarlas como paso inicial para promover el dialogo</p>

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion
ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

<p>-Ausencia de Mecanismos de Descentralizacion de la Gestion Ambiental a nivel del Gobierno Central</p>	<p>-Direcciones Regionales de los Ministerios del Gobierno Central no ejercen funciones ambientales ni conocen temática ambiental</p>	<p>-Las funciones ambientales se encuentran centralizadas en los Ministerios y en Lima</p>	<p>-Capacitación para el fortalecimiento de la gestion ambiental descentralizada -Definicion de organizacion descentralizada de funciones ambientales -Reconocimiento de funciones ambientales regionales y locales -Fortalecimiento de las unidades ambientales regionales y locales -Fortalecimiento de las relaciones tecnicas del CONAM con las Direcciones Regionales del Gobierno Central</p>
<p>-Ausencia de funciones ambientales en los Gobiernos Regionales y Locales</p>	<p>-Las Regiones no tienen funciones claras ni se han organizado para ejercer funciones ambientales -Las municipalidades aun cuando cuentan con funciones ambientales tienen limitaciones para su ejercicio</p>	<p>-No se pueden enfrentar problemas locales a partir de organizaciones locales Las soluciones dependen de lo que plantee el Gobierno Central</p>	<p>-Precision de las funciones ambientales tanto en los gobiernos regionales como locales -Asignacion de presupuestos para el ejercicio de funciones ambientales a nivel de gobiernos regionales y locales</p>

IDENTIFICACION DE LOS ACTORES QUE DEBEN CONTRIBUIR A LA ELIMINACION DE LOS VACIOS SUPERPOSICIONES Y DEFICIENCIAS IDENTIFICADAS

En la identificación de los actores que deben contribuir a la eliminación de los vacíos y superposiciones descritas en el capítulo B de este documento se pretende señalar a aquellos que tienen la mayor responsabilidad sin que ello signifique que la misma les es exclusiva o excluyente. Ello facilitará hacer un seguimiento de las metas propuestas y la verificación del cumplimiento de los indicadores que forman parte de la matriz.

Evidentemente, y ello es parte de este documento, muchos de los problemas descritos requieren la participación activa de la sociedad civil para su solución. Sin embargo ellos no están identificados en este punto como actores, por cuanto ello forma parte del Capítulo C en donde se hace referencia a los mecanismos de participación ciudadana requeridos para enfrentar las deficiencias, vacíos y superposiciones.

Es por ello que en esta identificación no se incorporan los denominados grupos de interés (stakeholders) sino tan sólo aquellos que tienen de una u otra manera una responsabilidad directa en la ejecución de acciones destinadas a corregir o eliminar la deficiencia o vacío identificado.

	Deficiencia	Actores
1	Ausencia de un marco organizativo para un Sistema Nacional de Gestión Ambiental	Consejo Nacional del Ambiente Empresas consultoras Dames & Moore Inc y Servicios Geograficos y Medio Ambiente

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion
ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**

USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

2	Falta de instancia de articulacion para la coordinacion intersectorial a cargo del CONAM	Consejo Directivo del Consejo Nacional del Ambiente Comite Tecnico Multisectorial del Consejo Nacional del Ambiente
3	Funciones limitadas de la Comision Tecnica Multisectorial del CONAM	Empresas consultoras Dames & Moore Inc Y Servicios Geograficos y Medio Ambiente Comite Tecnico Multisectorial del CONAM Consejo Directivo del CONAM
4	Limitado ejercicio de funciones e iniciativas en materia ambiental por parte del CONAM	Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional del Ambiente
5	Carencia de facultades normativas del CONAM	Presidencia del Consejo de Ministros Consejo Directivo del Consejo Nacional del Ambiente
6	Inexistencia de marco regulatorio y estrategia ambiental para el Sector de la industria manufacturera	Sub Direccion de Supervision y Fiscalizacion Ambiental del Ministerio de Industria Turismo Integracion y Negociaciones Comerciales Internacionales Technical Advisor Provider (TAP) de USAID/Conam
7	Marco regulatorio ambiental inadecuado y confuso en el Sector Pesquero	Direccion de Medio Ambiente del Ministerio de Pesqueria
8	Legislacion sobre recursos naturales en el Sector Agricultura desactualizada y con limitaciones en su aplicacion	Instituto Nacional de Recursos Naturales Congreso de la Republica Comision de Ambiente Ecologia y Amazonia
9	Incapacidad de generar iniciativas en materia ambiental en pesqueria	Direccion de Medio Ambiente del Ministerio de Pesqueria
10	Bajo nivel de influencia en cada uno de los sectores por parte de las Unidades Ambientales	Unidades ambientales del Gobierno Central
11	Necesidad de capacitacion en materia ambiental en el personal de MITINCI Pesqueria	Unidades ambientales del Mitinci y Ministerio de Pesqueria TAP de USAID CONAM
12	Limitaciones de recursos humanos tecnicos y financieros para el monitoreo en distintos Sectores del Gobierno Central	Unidades ambientales del Gobierno Central Consejo Nacional del Ambiente TAP de USAID
13	El Ministerio de Economia no considera ni evalua el uso de instrumentos economicos para la gestion ambiental	Ministerio de Economia y Finanzas
14	No existe estrategia para la conservacion de la diversidad biologica	Instituto Nacional de Recursos Naturales Comision sobre Diversidad Biologica del Consejo Nacional del Ambiente Unidad ambiental del Ministerio de Pesqueria
15	No hay politica de ordenamiento forestal en el Ministerio de Agricultura	Instituto Nacional de Recursos Naturales Congreso de la Republica Comision de Ambiente Ecologia y Amazonia
16	Orientacion de normas a metodos de control de la contaminacion al final del tubo	Unidades ambientales del Gobierno Central TAP de USAID PSCI de USAID

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion
ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

17	Inexistencia de un proceso de Evaluacion de Impacto Ambiental	Consejo Nacional del Ambiente Empresas consultoras Dames & Moore Inc Y Servicios Geograficos y Medio Ambiente Unidades Ambientales del Gobierno Central
18	No se han definido criterios generales para la evaluacion de impacto ambiental	Consejo Nacional del Ambiente Empresas consultoras Dames & Moore Inc Y Servicios Geograficos y Medio Ambiente
19	No existen mecanismos formalizados de participacion publica para la aprobacion de los EIAs	Unidades Ambientales del Gobierno Central PSCI de USAID
20	Ausencia de coordinacion intersectorial en la administracion de Areas Naturales Protegidas	Instituto Nacional de Recursos Naturales Consejos Transitorios de Administracion Regional en cuya jurisdiccion existen ANPES
21	Ausencia de mecanismos de contraprestacion por el uso de los recursos naturales	Congreso de la Republica Comision de Ambiente Ecologia y Amazonia Unidades Ambientales Sectoriales Consejo Nacional del Ambiente
22	No existe un mecanismo formalizado para la captacion de recursos financieros para la gestion ambiental	Consejo Nacional del Ambiente Congreso de la Republica
23	Falta de asistencia tecnica limita la incorporacion de la variable ambiental en las pequenas industrias	Unidades Ambientales del Gobierno Central TAP de USAID/CONAM
24	Restricciones para el ejercicio del derecho ciudadano de acceso a la informacion en materia ambiental	Organizaciones no gubernamentales que promuevan el ejercicio del derecho de acceso a la informacion Unidades ambientales del Gobierno Central que administran informacion publica en materia ambiental PSCI de USAID
25	Falta de dialogo y limitada convocatoria al Sector Independiente (sociedad civil) por los distintos Sectores de Gobierno	Unidades ambientales del Gobierno Central Organizaciones no gubernamentales que trabajan en el campo de la politica ambiental PSCI de USAID
26	Poca conciencia de la importancia de la proteccion ambiental en los gremios productivos privados	Confederacion Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) Sociedad Nacional de Minería y Petróleo Sociedad Nacional de Industrias Sociedad Nacional de Pesquería Medios de comunicacion
27	Las ONGs tienen bajos niveles de organizacion e influencia en el tema ambiental	Organizaciones no gubernamentales Organismos de coordinacion o redes de las ONGs
28	No existe coordinacion ni dialogo entre los gremios privados y las redes ambientales	Confederacion Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) Sociedad Nacional de Minería y Petróleo Sociedad Nacional de Industrias Sociedad Nacional de Pesquería Organizaciones no gubernamentales Organismos de coordinacion o redes de las ONGs

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion
ciudadana en la definicion de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**

USAID Nº 527-0000-0-00-6427-02

29	Ausencia de mecanismos de descentralizacion de la gestion ambiental a nivel del Gobierno Central	Unidades ambientales del Gobierno Central Gobiernos Regionales (Consejos Transitorios de Administracion Regional) priorizados
30	Ausencia de funciones ambientales a nivel de los Gobiernos Regionales y Locales	Gobiernos Regionales que se prioricen Municipalidades priorizadas Ejecutor del Proyecto Conam Pnud con fondos de Capacidad 21

Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones sobre el ambiente y los recursos naturales
 USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

C. Matriz para medir el grado de efectividad de la participación ciudadana en la eliminación de las deficiencias identificadas:

Deficiencia identificada
AUSENCIA DE MARCO ORGANIZATIVO PARA UN SISTEMA DE GESTION AMBIENTAL
Respuesta planteada
<ul style="list-style-type: none"> - Estructura de procesos para el ejercicio de funciones ambientales de manera transectorial dentro de un esquema de Sistema Nacional de Gestion Ambiental identificando los niveles de coordinacion intersectorial entre las dependencias del Gobierno Central, Gobierno Regionales y Locales - Fortalecimiento de las dependencias ambientales sectoriales
Supuesto
<ul style="list-style-type: none"> - Precision de las funciones ambientales de los Gobiernos Regionales y Locales - Diseño por parte del CONAM de un Sistema Nacional de Gesiton Ambiental
Mecanismos de Participación Ciudadana aplicables
<ul style="list-style-type: none"> - Publicacion para consulta publica de la propuesta de diseño de un Sistema Nacional de Gestion Ambiental formulada por la empresa consultora del CONAM - Conformacion de grupos de trabajo multisectoriales, con participacion del sector publico, privado e independiente para discutir la propuesta formulada por la empresa consultora sobre el Sistema Nacional de Gestion Ambiental - Organizacion de talleres de discusion regionales sobre la integracion de las autoridades regionales y locales en el Sistema Nacional de Gestion Ambiental
Indicador de Impacto
<p>Un Sistema Nacional de Gestion Ambiental estructurado como resultado de un proceso participativo que incorpora los aportes del Sector privado, independiente y las autoridades regionales y locales, cuya aplicacion permite el ejercicio de funciones ambientales a nivel del Gobierno Central, Gobiernos Regionales y Locales de manera coordinada por el Consejo Nacional del Ambiente y sin superposiciones ni conflictos por ejercicio de competencias entre ellos</p>

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion
ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

Metas Especificas				
1997	1999	2000	2002	2003
-Definicion del ejercicio de funciones ambientales por parte del CONAM de manera transectorial -Propuesta de Sistema de Gestion Ambiental a cargo de empresas consultoras -Conformacion de un grupo de trabajo multiseccional para la revision de la propuesta del SNA (realizacion de reuniones regulares - 7)	-Programa de fortalecimiento institucional en materia ambiental orientado a las oficinas con funciones ambientales de 4 Gobiernos Regionales		-Integracion de redes ambientales como interlocutores reconocidos dentro de la estructura del Sistema Nacional de Gestion Ambiental	Cumplimiento del Indicador de Impacto
Medio de Verificación				
-Informe del equipo consultor conteniendo *Proceso de Evaluacion de Impacto Ambiental *Proceso para fijacion de patrones de calidad -Convocatoria a grupo de trabajo para evaluar el diseño del SNA	-Encuestas sobre resultados de la gestion ambiental en las cuatro regiones priorizadas -Informes anuales de gestion ambiental en las cuatro regiones priorizadas		-Convocatoria regulares a las redes ambientales para coordinar aspectos relativos a la gestion ambiental nacional -Entrevistas a coordinadores de las redes ambientales	
Se convocara a un panel de expertos, compuesto entre otros por miembros del TAP y PSCI de USAID que verificara el cumplimiento de las metas				

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion
ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

Deficiencia identificada
FALTA DE INSTANCIA DE ARTICULACION PARA LA COORDINACION INTERSECTORIAL A CARGO DEL CONAM
Respuesta planteada
<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer las funciones de la Comision Tecnica Multisectorial como espacio de coordinacion y concertacion entre los sectores - Reestructuracion del Consejo Directivo del CONAM
Supuesto
<ul style="list-style-type: none"> - Que el Reglamento de la Ley del CONAM amplie el mandato de la Comision Tecnica Multisectorial a cargo en la actualidad de elaborar el Reglamento Nacional de Parametros Ambientales
Mecanismos de Participación Ciudadana aplicables
<ul style="list-style-type: none"> - Participacion de representantes del Sector Privado e Independiente en la Comision Tecnica Multisectorial - Mecanismos de consulta para canalizar aportes al Reglamento Nacional sobre Parametros Ambientales - Incorporacion del Sector Independiente en el Consejo Directivo del CONAM
Indicador de Impacto
<p>La Comision Tecnica Multisectorial constituye un espacio de coordinacion y concertacion transectorial y de participacion publica para definir los procesos que se requieren en el ejercicio de funciones ambientales y para enfrentar la solucion de problemas ambientales</p>

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion
ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID Nº 527-0000-0-00-6427-02

Metas Especificas				
1997	1998	1999	2002	2003
-Precision a traves del Reglamento del CONAM de las funciones de la Comision Tecnica Multisectorial -Conformacion de la Comision Tecnica Multisectorial con representantes del Sector Publico y Privado	-Incorporación del Sector Independiente al Consejo Directivo del CONAM	Cumplimiento del indicador de impacto		
Medio de Verificación				
-Reglamento de la Ley del CONAM				
Se convocara a un panel de expertos, compuesto entre otros por miembros del TAP y PSCI de USAID que verificara el cumplimiento de las metas				

Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones sobre el ambiente y los recursos naturales
 USAID Nº 527-0000-0-00-6427-02

Deficiencia identificada	
INEXISTENCIA DE MARCO REGULATORIO AMBIENTAL PARA LA INDUSTRIA MANUFACTURERA	
Respuesta planteada	
<ul style="list-style-type: none"> - Diseño de un Plan de Control de la Contaminacion para la Industria Manufacturera - Incorporacion de mecanismos de participacion ciudadana en la formulacion y ejecucion d ela politica ambiental para la industria manufacturera - Fortalecimiento de la Unidad Ambiental del MITINCI - Capacitacion en tecnicas de prevencion de la contaminacion a funcionarios publicos y empresas consultoras 	
Supuesto	
<ul style="list-style-type: none"> - Aprobacion por el MITINCI del Reglamento de Proteccion Ambiental para la Industria Manufacturera 	
Mecanismos de Participación Ciudadana aplicables y ponderación	
<ul style="list-style-type: none"> - Proceso de consulta en la elaboracion de los protocolos de monitoreo y guias de manejo ambiental por parte del MITINCI - Desarrollo de procedimientos de acceso a la informacion y Audiencia Publica en el proceso de aprobación de los EIAs - Desarrollo de procedimientos de consulta a comunidades que puedan verse afectadas frente al desarrollo de actividades industriales - Fortalecimiento de la capacidad de monitoreo de los impactos ambientales de la actividad industrial a nivel regional y local 	
Indicador de Impacto	
<p>Las normas ambientales para el desarrollo de las actividades de la industria manufacturera promueven el desarrollo del proceso de adecuacion ambiental e incorporan mecanismos de participacion ciudadana en la formulacion de las normas sub-sectoriales y en el proceso de aprobacion de los EIAs y PAMAs</p>	

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion
ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

Metas Especificas				
1998	1999	2000	2002	2003
-Proceso de consulta para la aprobacion de las Guias de Manejo Ambiental -Conformacion de grupos de trabajo para el desarrollo de procedimientos destinados a garantizar el acceso a la informacion en materia ambiental en el MITINCI y el mecanismo de audiencia publica -Operacion de empresas privadas de auditoria y fiscalizacion	-Aprobacion de la norma que establece el procedimiento de acceso a la informacion y el mecanismo de Audiencia Publica para la aprobacion de los EIAs -Desarrollo de Programa de capacitacion a 3 Gobiernos Locales priorizados para efectuar labores de monitoreo -Programa de capacitacion a las empresas de auditoria y fiscalizacion en tecnicas de prevencion de la contaminacion	-Cumplimiento del Indicador de Impacto		

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion
ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

Medio de Verificación				
<ul style="list-style-type: none"> -Convocatoria al proceso de consulta para la aprobacion de guias de manejo -Resolucion que designa al grupo de trabajo encargado de la elaboracion de las normas sobre acceso a la informacion y audiencia publica 	<ul style="list-style-type: none"> -Norma publicada en el Diario Oficial que aprueba el procedimiento de acceso a la informacion y la audiencia publica como paso previo a la aprobacion de EIAs -Los PAMAs y EIAs aprobados por la autoridad incorporan practicas de prevencion de la contaminacion -Reportes de los Gobiernos Locales a la autoridad competente y al CONAM sobre problemas causados por la industria manufacturera sustentado en resultados de muestreos 			
<p>Un panel de expertos compuesto entre otros por representantes del TAP y el PSCI verificara el cumplimiento de las metas propuestas</p>				

Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones sobre el ambiente y los recursos naturales
 USAID N° 527-0000 0-00-6427-02

Deficiencia identificada				
MARCO LEGAL AMBIENTAL CONFUSO E INADECUADO PARA EL SECTOR PESQUERO				
Respuesta planteada				
<ul style="list-style-type: none"> - Definicion de un plan de control de la contaminacion en el sector pesquero - Reformulacion de los PAMAs a partir de criterios previamente establecidos orientados a prevencion de la contaminacion - Mecanismos de participacion ciudadana en la formulacion y ejecucion de la politica ambiental pesquera 				
Mecanismos de Participación Ciudadana aplicables				
<ul style="list-style-type: none"> - Proceso de consulta a traves de la pre-publicacion del Reglamento Ambiental para el Sector Pesquero - Desarrollo de procedimientos de audiencia publica y acceso a la informacion en el Ministerio de Pesqueria - Fortalecimiento de la capacidad de monitoreo local 				
Indicador de Impacto				
El marco legal ambiental para el sector pesquero es resultado de un proceso de concertacion y se orienta a promover la incorporacion de metodos de prevencion de la contaminacion El marco legal ambiental resulta exigible y la autoridad promueve su cumplimiento				
Metas Especificas				
1997	1998	1999	2002	2003
-Proceso de consulta para la aprobacion de Reglamento Ambiental para actividad pesquera -Promulgacion de Reglamento	-Conformacion de grupos de trabajo para diseño de mecanismos de acceso a la informacion y audiencia publica para la aprobacion de EIAs	-Proveer con capacitacion y asistencia tecnica a 3 localidades costeras para fortalecer su capacidad de monitoreo de la calidad del aire y agua en zonas de procesamiento pesquero		

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion
ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

Medio de Verificación				
-Reglamento Ambiental del Sector Pesquero	-Designacion del grupo de trabajo para diseñar mecanismos de participacion ciudadana	-Reportes remitidos por las autoridades locales al Ministerio de Pesqueria sobre monitoreo de la calidad de aire y agua y el impacto de la actividad de procesamiento pesquero		
Se convocara a un panel de expertos, compuesto entre otros por miembros del TAP y PSCI de USAID que verificara el cumplimiento de las metas				

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion
ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

Deficiencia identificada
LIMITADO EJERCICIO DE FUNCIONES E INICIATIVAS AMBIENTALES POR PARTE DEL CONAM
Respuesta planificada
<ul style="list-style-type: none"> - Definicion en el Reglamento del CONAM de funciones claras de autoridad ambiental nacional - Integracion al CONAM de personal tecnico especializado que promueva la priorizacion de problemas ambientales que la autoridad debe enfrentar - Mayor presencia del CONAM en las iniciativas ambientales sectoriales
Supuesto
<ul style="list-style-type: none"> - Promulgacion del Reglamento de la Ley de creacion del CONAM
Mecanismos de Participación Ciudadana aplicables
<ul style="list-style-type: none"> - Dentro de las funciones asignadas al CONAM se incorpora el fomentar la participacion ciudadana y promover y consolidar la informacion ambiental de los distintos organismos publicos. Por ello, el CONAM dentro de la precision de las funciones que le corresponden en temas tales como Estudios de Impacto Ambiental, Patrones de calidad ambiental y ordenamiento ambiental debera promover la participacion de la sociedad civil
Indicador de Impacto
<p>El CONAM ejerce las funciones ambientales asignadas por ley y que le corresponden en su calidad de autoridad ambiental nacional y define coordinadamente los procesos para el ejercicio de funciones ambientales sectoriales sin superposiciones ni interferencias entre las distintas unidades ambientales</p>

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion
ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

Metas Especificas				
1997	1998	2000	2002	2003
-Publicacion en el Diario Oficial del Reglamento de la Ley del CONAM -Definicion de procesos para el ejercicio coordinado intersectorialmente de funciones ambientales en temas como EIA y LMP	-Integracion de equipo tecnico al CONAM y conformacion de la Comision Consultiva que otorgara respaldo tecnico a la gestion de la organizacion -Ejercicio transectorial de funciones ambientales en EIA y LMP	-El desarrollo de iniciativas ambientales sectoriales responde a los lineamientos de politica ambiental y al Plan Nacional de Accion Ambiental definido por el CONAM		
Medio de Verificación				
-Publicacion en el diario oficial del Reglamento del CONAM -Procesos establecidos por el equipo de consultores de Dames&Moore	-Convocatoria de los miembros de la Comision Consultiva del CONAM -Reuniones regulares de miembros de la Comision Consultiva -Panel de expertos	-Panel de expertos compuesto entre otros por representantes del TAP y PSCI de USAID		

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion
ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**

USAID N° 527-0000-0 00-6427-02

Deficiencia identificada				
BAJO NIVEL DE INFLUENCIA POR PARTE DE LAS UNIDADES AMBIENTALES EN CADA UNO DE LOS SECTORES				
Respuesta planteada				
- Las unidades ambientales deben constituirse en autoridades ambientales del Sector correspondiente, es decir en la más alta instancia en materia ambiental sectorial, siendo el ente rector en esta materia de las otras direcciones que conforman el Ministerio				
Supuesto				
- El proceso de modernizacion del Estado promueve la reestructuracion de las unidades ambientales y eleva su nivel jerarquico				
Indicador de Impacto				
Las Unidades Ambientales constituyen el ente rector en materia ambiental en el Ministerio correspondiente y ejercen funciones ambientales como tal				
Metas Especificas				
1997	1999	2000	2002	2003
-Fortalecimiento de las unidades ambientales a traves de programas de capacitacion -Diseño de estrategias ambientales sectoriales en pesqueria e industria	-Unidades ambientales cuentan con nivel jerarquico superior en sectores industria, pesqueria y transportes	-Opera un sistema de licenciamiento ambiental en la aprobacion de los EIAs		

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion
ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

Medio de Verificación			
-Panel de expertos	-Leyes organicas de los Ministerios reconocen nivel jerarquico de las unidades ambientales	-Manuales de procedimientos administrativos reconocen funcion de aprobacion de EIAs por unidades ambientales	

Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones sobre el ambiente y los recursos naturales
 USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

Deficiencia identificada				
RESTRICCIONES PARA EL EJERCICIO DE DERECHO DE CIUDADANO DE ACCESO A LA INFORMACION EN MATERIA AMBIENTAL				
Respuesta planteada				
<ul style="list-style-type: none"> - Establecimientos de marcos legislativos adecuados para regular el acceso a la informacion en materia ambiental en el Sector Energia y Minas, Pesqueria e Industrias - Creacion de un Sistema de Informacion Ambiental 				
Mecanismos de participación ciudadana aplicables				
<ul style="list-style-type: none"> - Conformacion de grupo de trabajo para el diseño de mecanismos de acceso a la informacion - Consulta de las regulaciones sobre acceso a la informacion 				
Indicador de Impacto				
La ciudadanía directamente o a través de organizaciones accede a la informacion en materia ambiental en los Sectores productivos que manejan y administran la misma				
Metas Especificas				
1997	1998	1999	2002	2003
-Conformacion de grupo de trabajo para el diseño de mecanismos de participacion ciudadana -Diseño de la estructura y funcionamiento del sistema de gestion ambiental	-Prepublicacion de las regulaciones referidas a acceso a la informacion en materia ambiental -Promulgacion de las regulaciones de acceso a la informacion	-Funcionamiento del Sistema de Informacion Ambiental		
Medio de Verificación				
-Propuesta de Sistema de Informacion Ambiental a cargo de empresa Dames & Moore	-Normas legales publicadas -Policy Research formulado como parte del PSCI	-Panel de expertos		

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion
ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID Nº 527 0000-0-00 6427-02

Deficiencia identificada				
FALTA DE DIALOGO Y LIMITADA CONVOCATORIA AL SECTOR INDEPENDIENTE EN SECTORES ENERGIA Y MINAS Y PESQUERIA				
Respuesta planteada				
<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de ONGs claves con capacidad de dialogo politico y redes, orientado a generar una relacion de confianza entre ellas y las unidades ambientales del Gobierno Central - Capacitacion a funcionarios ambientales orientada a promover el dialogo como instrumento para definicion de politicas y reglas por consenso 				
Indicador de Impacto				
El Sector Independiente es regularmente convocado en la formulacion de politicas ambientales sectoriales y para el diseño de marcos legislativos ambientales Las propuestas del Sector Independiente dirigidas a las Unidades Ambientales es recibida y evaluada y por estas unidades con la misma rigurosidad con que se analizan otras propuestas				
Metas Especificas				
1997	1998	1999	2002	2003
-Realizacion de reuniones de trabajo entre el Sector Independiente y las Unidades Ambientales	Convocatoria a las organizaciones del Sector Independiente para la formulacion de politicas ambientales sectoriales y legislacion	Incorporacion de representantes del Sector Independiente en el Consejo Directivo del CONAM		
Medio de Verificación				
-Reportes del TAP y del PSCI de USAID	Panel de expertos	Modificacion de la Ley del CONAM en lo referido a composicion del Consejo Directivo		

Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones sobre el ambiente y los recursos naturales

USAID Nº 527-0000-0-00-6427-02

Deficiencia identificada				
ORIENTACION DE NORMAS A METODOS DE CONTROL DE LA CONTAMINACION AL FINAL DEL TUBO				
Respuesta planteada				
<ul style="list-style-type: none"> - Capacitacion de funcionarios publicos en metodos de prevencion de la contaminacion - Adopcion de guias de manejo ambiental orientadas a metodos de prevencion de la contaminacion - Desarrollo de proyectos demostrativos de prevencion de la contaminacion - Capacitacion de empresas auditoras en prevencion 				
Mecanismos de Participación Ciudadana aplicables				
<ul style="list-style-type: none"> - Conformacion de grupos de trabajo para la formulacion de guias de manejo orientadas a prevencion de la contaminacion - Mecanismos de consulta para la canalizacion de aportes sobre - Concursos publicos para el diseño de proyectos demostrativos de prevencion de la contaminacion 				
Indicador de Impacto				
Las normas ambientales sectoriales y los procesos de adecuacion de las empresas a los mismos se orienta a la incorporacion de tecnologias que minimicen la generacion de sustancias contaminantes y no tan solo al cumplimiento de Limites Maximos Permisibles				
Metas Especificas				
1997	1998	2000	2002	2003
El Ministerio de Industria elabora guias de manejo orientadas a la prevencion de la contaminacion -Desarrollo de 1 programa de capacitacion a industrias y consultoras en metodos de prevencion de la contaminacion		Creacion de una institucion publica o privada de asistencia tecnica para la adopcion de tecnologias limpias		Promulgacion de normas ambientales y guias de manejo con orientacion a metodos de prevencion de la contaminacion

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion
ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527 0000-0-00-6427-02

Medio de Verificación			
-Reportes del TAP y PSCI de USAID		Panel de expertos	

Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones sobre el ambiente y los recursos naturales
 USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

Deficiencia identificada				
FORMULACION DE UN PLAN NACIONAL DE ACCION AMBIENTAL				
Respuesta planteada				
El Plan Nacional de Accion Ambiental debe ser un instrumento que incorpore integralmente las necesidades y prioridades de las Unidades Ambientales y que sea resultado de un amplio proceso participativo y de concertacion y consenso				
Mecanismos de Participación Ciudadana Aplicables				
<ul style="list-style-type: none"> - Convocatoria al sector privado e independiente para la formulacion de un plan de accion ambiental - Pre-publicacion del Plan de Accion Ambiental 				
Indicador de Impacto				
El Plan Nacional de Accion Ambiental responde a los lineamientos de politica ambiental nacional y constituye el marco orientador de las iniciativas y acciones ambientales de los Sectores del gobierno central, gobiernos regionales y locales				
Metas Especificas				
1998	1999	2000	2002	2003
-Convocatoria a grupo de trabajo para el diseño de un Plan Nacional de Accion Ambiental -Identificacion de prioridades y necesidades sectoriales para su incorporacion al Plan Nacional de Accion Ambiental	-Formulacion de un proyecto de plan nacional de accion ambiental y sometimiento a un proceso de consulta	-Plan Nacional de Accion Ambiental para el trienio 2000-2002		
Medio de Verificación				
Panel de expertos		-Panel de expertos		

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion
ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

Deficiencia identificada
FUNCIONES LIMITADAS DE LA COMISION TECNICA MULTISECTORIAL DEL CONAM
Respuesta planteada
<ul style="list-style-type: none"> - Ampliar a traves del Reglamento y como parte del diseño del Sistema de Gestion Ambiental el mandato de la Comision Tecnica Multisectorial - Constituir la Comision Consultiva como mecanismo de articulacion de politicas
Supuesto
<ul style="list-style-type: none"> - Aprobacion del Reglamento de la Ley del CONAM que amplie el mandato de la Comision Tecnica Multisectorial
Mecanismos de Participación Ciudadana aplicables
<ul style="list-style-type: none"> - Participacion de representantes del sector privado lucrativo y sector independiente en la Comision Tecnica Multisectorial - Procedimientos definidos por la Comision Tecnica Multisectorial son resultado de procesos participativos
Indicador de Impacto
<p>La Comision Tecnica Multisectorial se constituye en la instancia mas adecuada de coordinacion tecnica con representantes del nivel de Directores Generales de las Unidades Ambientales, representantes del Sector privado lucrativo y representantes del sector independiente</p>

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion
ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

Metas Especificas				
1998	1999	2000	2002	2003
-La Comision Tecnica formula y pone en practica el Reglamento Nacional de Parametros de calidad ambiental -Se formulan mecanismos de coordinacion intersectorial al interior de la Comision Tecnica	-La Comision Tecnica Multisectorial enfrenta la solucion de dos problemas ambientales definiendo campos de accion de las distintas Unidades Ambientales	-Cumplimiento del Indicador de Impacto		
Medio de Verificación				
-Reglamento de Parametros aprobado por el CONAM -Reuniones regulares de la Comision -Representacion de autoridades ante la Comision del mas alto nivel	-Medios de comunicacion -Acciones de las unidades ambientales para enfrentar problemas ambientales sin superposiciones			
Un panel de expertos compuesto entre otros por representantes del TAP y el PSCI verificara el cumplimiento de las metas propuestas				

Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones sobre el ambiente y los recursos naturales
 USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

Deficiencia identificada				
LAS NORMAS AMBIENTALES Y EL MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS NO INCORPORAN NI CONSIDERAN EL USO DE INSTRUMENTOS ECONOMICOS PARA LA GESTION AMBIENTAL				
Respuesta planteada				
<ul style="list-style-type: none"> - Capacitacion de funcionarios del MEF en el uso de instrumentos economicos para la gestion ambiental - Desarrollo de una investigacion sobre los instrumentos economicos que resultan viables para la gestion ambiental en el Peru - Incorporacion de una unidad ambiental en el MEF - Incorporacion en las normas ambientales sectoriales de instrumentos economicos 				
Mecanismos de Participación Ciudadana aplicables				
<ul style="list-style-type: none"> - Conformacion de grupo de trabajo para la discusion del uso de instrumentos economicos - Pre-publicacion y consulta de las normas relativas al uso de instrumentos economicos en la gestion ambiental 				
Indicador de Impacto				
La incorporacion de instrumentos economicos como herramienta de gestion ambiental orienta e incentiva al industrial a la incorporacion de practicas de prevencion de la contaminacion y desincentiva la emision de sustancias contaminantes				
Metas Especificas				
1998	1999	2000	2002	2003
-2 Seminarios sobre el uso de instrumentos economicos en la gestion ambiental -Desarrollo de investigacion en el Peru sobre uso de instrumentos economicos para la gestion ambiental	-Incorporacion en el MEF de una Unidad Ambiental a cargo de la definicion del uso de instrumentos economicos para la gestion ambiental -Las normas ambientales del Sector Industria Manufacturera y Minería incorporan el uso de instrumentos economicos	-Las normas ambientales en general incorporan y consdieran el uso de instrumentos economicos como herramienta de gestion ambiental		

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion
ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

Medio de Verificación				
-Convocatorias a seminarios y alta participacion -Consultoria para el desarrollo de la investigacion	-Aprobacion oficial de la unidad ambiental en el MEF -Pre-publicacion y posterior promulgacion de normas que incorporan el uso de instrumentos economicos			
Un panel de expertos compuesto entre otros por representantes del TAP y el PSCI verificara el cumplimiento de las metas propuestas				

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion
ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527 0000-0-00-6427-02

Deficiencia identificada				
FALTA DE MECANISMOS DE RETRIBUCION ECONOMICA PARA EL USO DE LOS RECURSOS NATURALES				
Respuesta planteada				
<ul style="list-style-type: none"> - Capacitacion de funcionarios a cargo de la definicion de mecanismos de contraprestacion por el uso de recursos naturales Desarrollo de mecanismos de retribucion economica e incorporacion en las normas especiales sobre recursos naturales (agua, forestal, etc) 				
Mecanismos de Participación Ciudadana aplicables				
<ul style="list-style-type: none"> - Seminarios tecnicos sobre el uso de mecanismos de valorizacion economica para el uso de recursos naturales - Dialogo entre el sector privado y redes ambientales sobre el uso de dichos mecanismos 				
Indicador de Impacto				
El aprovechamiento de los recursos naturales obliga al pago de una contraprestacion economica que promueva un uso mas eficiente de los mismos				
Metas Especificas				
1998	1999	2000	2002	2003
<ul style="list-style-type: none"> -Seminario tecnico sobre el uso de mecanismos de contraprestacion economica -Propuesta de mecanismos planteada por conjunto de ONGS Conversatorio entre gremios productivos y ONGs 	<ul style="list-style-type: none"> -Incorporacion en las normas especiales para el aprovechamiento de recursos naturales de mecanismos de contraprestacion economica 			

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion
ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

Medio de Verificación				
-Difusion publica de documento formulado por las ONGs	-Prepublicacion y posterior aprobacion de normas que incorporan el uso de mecanismos de contraprestacion economica			
-Seminario y conversatorio desarrollado				
Un panel de expertos compuesto entre otros por representantes del TAP y el PSCI verificara el cumplimiento de las metas propuestas				

Matriz para medir el grado de efectividad de la participacion ciudadana en la definicion de la politica y las regulaciones sobre el ambiente y los recursos naturales

USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

Deficiencia identificada				
NO EXISTE UNA ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA CONSERVACION DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA (ENB)				
Respuesta planteada				
<ul style="list-style-type: none"> - Aprobacion de la Ley de Conservacion de la Diversidad Biologica - Fortalecimiento de la capacidad operativa de la Comision Nacional sobre Diversidad Biologica para el diseño de una estrategia destinada a promover su conservacion - Promocion del Dialogo entre INRENA, CONAM con el sector independiente destinado a contar con una ENB 				
Mecanismos de Participación Ciudadana aplicables				
<ul style="list-style-type: none"> - Elaboracion participativa de la ENB - Liderazgo y fuerte presencia de las ONGs en la Comision Nacional sobre Diversidad Biologica 				
Indicador de Impacto				
<ul style="list-style-type: none"> - La politica y las regulaciones sobre Diversidad Biologica (conservacion in-situ, ex-situ, recursos geneticos, transferencia de tecnologias, etc) son resultado de una Estrategia Nacional de Conservacion de la Diversidad Biologica definida participativamente 				
Metas Especificas				
1997	1998	1999	2000	2003
<ul style="list-style-type: none"> -Promulgacion de la Ley de Conservacion de la Diversidad Biologica -Conformacion del grupo de trabajo a cargo de la formulacion de la ENB 	<ul style="list-style-type: none"> -Aprobacion de la ENB luego de un proceso de consulta a nivel nacional y pre-publicacion 			
Medio de Verificación				
<ul style="list-style-type: none"> -Diario Oficial EL Peruano -Convocatoria al grupo de trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> -Documento que contiene la ENB 			
<p>Un panel de expertos compuesto entre otros por representantes del TAP y el PSCI verificara el cumplimiento de las metas propuestas</p>				

Panel de Expertos

Dentro de los medios de verificación de cumplimiento de las metas propuestas y del indicador de impacto se ha recomendado la conformación de un panel de expertos

Este panel de expertos tendría como misión el hacer una evaluación objetiva de los avances producidos para eliminar las deficiencias, vacíos o superposiciones e ir definiendo el grado de cumplimiento de las metas propuestas, identificar los obstáculos que han limitado su cumplimiento y finalmente hacer recomendaciones y ajustes destinados a viabilizar el cumplimiento del indicador de impacto

La conformación de un panel de expertos además de promover el diálogo entre representantes de distintos sectores vinculados a la temática ambiental, fomentará el intercambio de experiencias que se vienen dando en ejecución de distintos proyectos e iniciativas a cargo de las distintas unidades ambientales y del Consejo Nacional del Ambiente

Convocatoria y conformación del Panel de Expertos:

El panel de expertos debería ser convocado por la Unidad Ejecutora del Proyecto SENREM o por la Institución Coordinadora del Sector Privado (PSCI) del mismo proyecto. Dicho panel debería tener una conformación base y eventualmente invitar expertos para la discusión de temas que requieran su presencia. La conformación base sería

- Representante de la Unidad Ejecutora del Proyecto SENREM
- Representante de la Institución Coordinadora del Sector Privado
- Representante del TAP de SENREM
- Representante de la Comisión Técnica Multisectorial del CONAM
- Representante de la Red Ambiental Peruana

**Matriz para medir el grado de efectividad de la participación
ciudadana en la definición de la política y las regulaciones
sobre el ambiente y los recursos naturales**
USAID N° 527-0000-0-00-6427-02

- Representante del Foro Ecológico
- Representante de la Comisión de Desarrollo Sustentable de CONFIEP
- 1 experto convocado por su experiencia en asuntos relativos a Calidad Ambiental (asuntos marrones)
- 1 experto convocado por su experiencia en asuntos relativos a manejo de los recursos naturales (asuntos verdes)

El panel de expertos debe contar con un coordinador que esté a cargo de la convocatoria a las reuniones y de proveer de la información relativa a las superposiciones, vacíos y deficiencias identificadas y el grado de avance en su solución

Mecánica de las reuniones

Las reuniones deberían ser cuatrimestrales, convocadas con una anticipación de 30 días. Las reuniones tendrán por objeto la verificación del cumplimiento de las metas propuestas para eliminar los vacíos, deficiencias y superposiciones identificadas. Por ello el coordinador del Panel de Expertos deberá hacer un informe de las metas cuyo cumplimiento debió haberse logrado y de la situación de la misma, luego de lo cual se iniciará una discusión abierta sobre el grado de cumplimiento o las recomendaciones que deben formularse.