

El ordenamiento territorial en el Perú: Contribuciones conceptuales

Parte I

Ficha Técnica

Autor : Arq. Liliana Miranda Sara*

Título : El ordenamiento territorial en el Perú: Contribuciones conceptuales - Parte I

Fuente : Actualidad Gubernamental, N° 37 - Noviembre 2011

Sumario

Presentación

1. Concepto de ordenamiento territorial (OT)

Presentación

La aspiración del Foro Ciudades para la Vida es edificar ciudades que sean de y para los peruanos. Esta es nuestra razón de ser y toda nuestra experiencia de estos quince años se sustenta en la construcción colectiva de ideas y propuestas que hace del Foro una experiencia singular en nuestro país.

Somos una red nacional interinstitucional que se fundó con 12 instituciones en 1996, y al 2011 contamos con 58 socios formales entre municipalidades, universidades y organizaciones de la sociedad civil a lo largo de 20 ciudades del Perú. Nuestra primera campaña se concentró en promover las Agendas 21 de ciudades, como resultado de la cual 22 ciudades desarrollaron y, en diferentes grados, las implementaron, ahora conocidas como Planes de Desarrollo Concertado con enfoque de sostenibilidad. Esto ha sido posible gracias a que hemos promovido y estimulado el desarrollo de capacidades de líderes, autoridades, académicos e instituciones en estas ciudades, así como a las campañas de incidencia política que han devenido en cambios legislativos favorables y que han permitido estos avances. Así por ejemplo, la incorporación de cambios en la Ley Orgánica de Gobiernos Locales, la Ley del Sistema de Gestión Am-

biental, así como la aprobación de la Ley de Presupuesto Participativo conectando presupuestos de inversión con los planes, entre otras.

Actualmente, anhelamos conquistar un paso más, los Planes de Ordenamiento Territorial para acentuar la perspectiva espacial y territorial de las Agendas 21 en cada ciudad. Tenemos más de 6 años trabajando en esta propuesta legislativa y consideramos que la pobreza, el deterioro ambiental de nuestras ciudades, cuencas y territorios, y los interminables conflictos por el uso y ocupación del territorio podrán ser manejados en forma más apropiada con este instrumento de gestión, para lo cual es necesaria la aprobación de una Ley General de Ordenamiento Territorial.

Nuestra experiencia acumulada nos ha convencido de que no es viable construir una única propuesta de desarrollo nacional sin tomar en consideración las características, recursos, capacidad y voluntad locales y regionales. Relacionar el desarro-

llo local y el desarrollo sostenible desde las ciudades con el desarrollo regional y nacional es quizá la única manera para obtener cambios viables y duraderos dirigidos hacia el bienestar de las personas, en particular de los(as) más vulnerables y excluidos(as). Este es el espíritu, la ruta elegida y la fuerza desplegada por el Foro Ciudades para la Vida en nuestros quince años de trabajo, lo cual queremos compartir en este y siguientes artículos.

1. Concepto de ordenamiento territorial (OT)

El ordenamiento territorial, la ordenación del territorio o la ordenación territorial, en su acepción más simple, refiere a la interpretación de dos términos, uno como receptor de la acción: **El territorio**, y otro como indicador de la acción: **ordenación, ordenamiento, acción de ordenar**. A continuación presentamos una recopilación de algunos conceptos de ordenamiento territorial:

Claudius Petit, especialista francés 1950	"La búsqueda en el ámbito geográfico de la mejor repartición de los hombres en función de los recursos naturales y de las actividades económicas" (Massé, 1974, citado por Méndez, 1990:93).
G. Saenz de Buruaga España, 1969	"Es el estudio interdisciplinario y prospectivo de la transformación óptima del espacio regional y de la distribución de esta transformación y de la población total entre núcleos urbanos con funciones y jerarquías diferentes, con vistas a su integración en áreas supranacionales (Pujadas y Font, 1998:11).
J. Lajugie y otros. Francia, 1979	"El objeto de la ordenación del territorio es crear, mediante la organización nacional del espacio y por la instalación de equipamientos apropiados, las condiciones óptimas de valorización de la tierra y los marcos mejor adaptados al desarrollo humano de los habitantes" (Grenier, 1986).
Carta Europea de Ordenación del Territorio. 1983	"Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio, según un concepto rector" (CEMAT, 1983).
Ley Orgánica de Ordenación del Territorio. Venezuela, 1983	"Regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del medioambiente, como objetivos fundamentales del desarrollo integral" (Congreso de la República de Venezuela, 1983).
Comisión de Desarrollo y Medioambiente de América Latina y el Caribe. 1990	"Camino que conduce a buscar una distribución geográfica de la población y sus actividades, de acuerdo con la integridad y potencialidad de los recursos naturales que conforman el entorno físico y biótico, todo ello en la búsqueda de unas condiciones de vida mejores" (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América latina, 1990)

* Arquitecta, Urbanista, Ambientalista y Planificadora, Doctorante de la Universidad de Amsterdam, Coordinadora de Investigación del Foro Ciudades para la Vida y docente de Maestría de Gestión de Riesgos de la Universidad Nacional de Ingeniería. Irmiranda@ciudad.org.pe, www.ciudad.org.pe

Ley de Desarrollo Territorial. Colombia, 1997	“Conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas ..., orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales” (Congreso de la República de Colombia, 1997).
Proyecto de Ley de OT. Costa Rica, 1998	“Proceso dinámico, interactivo e iterativo de diseño de cambios integrales en las políticas públicas para la clasificación y el uso racional, eficiente y estratégico del territorio, de acuerdo con criterios económicos, culturales y de capacidad de carga ecológica y social” (Ministerio de Planificación Nacional, 1998:3).
Grupo Interinstitucional de OT. México, 2000	“Estrategia de desarrollo socioeconómico que, mediante la adecuada articulación funcional y espacial de las políticas sectoriales, busca promover patrones sustentables de ocupación y aprovechamiento del territorio (SEDESOL y otros, 2000).
Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Costa Rica, 2000	“Conjunto de políticas o directivas expresamente formuladas, normas y programas que orienten y regulen las actuaciones y procesos de ocupación, desarrollo y transformación del territorio y el uso del espacio” (Presidencia de la República de Costa Rica, 2000).
Anteproyecto de Decreto-Ley de planificación física. Cuba, 2001	“Disciplina técnico administrativa destinada a mejorar las condiciones que tienen el territorio para las funciones sociales y económicas. Se concreta en los ámbitos nacional, provincial, municipal y urbano y su contenido fundamental es la estructuración del espacio físico” (Instituto de Planificación Física, 2001).
Proyecto de Ley de OT, Bolivia, 2001	“Proceso de organización del uso y la ocupación del territorio, en función de sus características biofísicas, ambientales, socioeconómicas, culturales y político institucionales, con la finalidad de promover el desarrollo sostenible del país” (Senado Nacional, 2001).

Estos conceptos reseñados en el cuadro adjunto, solo reflejan la evolución del OT en el mundo, pero se pueden observar varias características compartidas, por ejemplo, que el OT **es una política del Estado**, es un proceso y estrategia de planificación territorial de **carácter integral**. Como tal, el OT, **es un proceso concertado, de corto, mediano y largo plazo**, lo cual significa que en el diseño de la imagen objetivo y modelo de desarrollo territorial integrado, se deben considerar las expectativas, aspiraciones y la participación activa de los diversos agentes sociales y económicos involucrados con el uso, aprovechamiento, ocupación y gestión del territorio y aquellos recursos naturales y servicios ambientales que en él se ubiquen.

En suma, la evolución de este concepto ha llevado a describirlo como un proceso que se inicia en la búsqueda de integrar, armonizar y concordar las políticas sectoriales en el territorio a nivel nacional, regional y local provincial, basados en la primacía de los derechos humanos, así como en los ecosistemas y recursos naturales, y privilegiando el bien común. Un proceso que busca promover la integración de las políticas sectoriales en el territorio con las visiones de desarrollo sostenible en cada nivel de gobierno y en cada escala territorial.

El OT es por tanto de naturaleza compleja y dinámica, y como tal, pasa en términos generales por cuatro momentos de distinto orden:

1. **La decisión o intención de poner en marcha el proceso concertado de ordenamiento.** De orden político.
2. **La elaboración del estudio de análisis territorial** (fases de caracte-

rización, diagnóstico y evaluación). De orden científico-técnico.

3. **La planificación territorial**, a partir del diseño y análisis de escenarios y de la formulación del Plan de uso y ocupación del territorio. De orden político (involucrando lo socioambiental y económico).
4. **La gestión territorial** para la implementación, evaluación periódica y seguimiento del Plan. De orden administrativo y normativo.

El ordenamiento del territorio implica también prever con antelación los impactos en el ambiente que ocasionan las actividades humanas, capaces de provocar deterioros de carácter irreversible, para lo cual habrá que tomar medidas. **Prever, evitar, mitigar, reparar.** El instrumento de la evaluación ambiental estratégica (EAE) ya presente en nuestra normativa del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, podrá finalmente implementarse en el marco del OT.

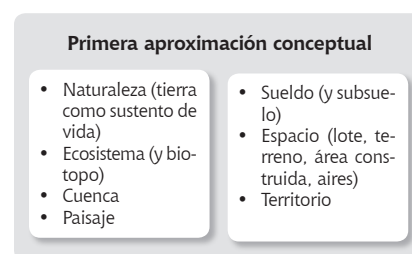
El Plan de OT contribuye a reducir el peligro de pérdida de calidad de vida de los habitantes de hoy, y del mañana, cooperando con políticas y estrategias, **que orienten la dinámica poblacional en su relación con el uso y ocupación del territorio, en una forma equilibrada y sostenida.**

Sus instrumentos complementan la planificación económica, social y ambiental otorgándoles una dimensión territorial, racionaliza las intervenciones que requiere el desarrollo sobre el territorio así como su conservación, aprovechamiento y uso sostenible.

Es un instrumento de planificación que busca el desarrollo equilibrado y armónico

entre lo social, cultural, económico y ambiental, que nos ayude a evitar y manejar los posibles conflictos o tensiones entre ellos en el territorio.

Adicionalmente, la base conceptual acerca del ordenamiento del territorio, en el contexto peruano, requiere aclarar las interacciones entre dos enfoques respecto al suelo: el primero, desde lo ambiental que define al suelo como un recurso natural (junto con el agua, el aire y la biota) y el segundo, desde lo económico, que define al suelo por el uso y ocupación por parte de las actividades económicas que en él se desarrollan. Esto, por la tradicional tendencia a la sectorialización, ha conllevado a diversos tipos de definiciones, lenguajes técnicos, denominaciones, clasificaciones e instrumentos de gestión que pasamos a resumir en el gráfico siguiente:



Es decir, en un intento de explicar en forma sencilla este dilema conceptual, se ha venido concibiendo, por un lado, al suelo como recurso natural no renovable generalmente de propiedad común y por otro, al suelo como sujeto de uso y ocupación de las actividades humanas y generalmente de propiedad privada. Para lo cual se han desarrollado diferentes grupos de instrumentos de análisis y de planificación y gestión.

El reto que nos plantea el ordenamiento territorial es integrar estos enfoques en un solo instrumento de ordenación. Así por ejemplo, los términos “tierra” (definido en la Constitución Política para usos agrarios y/o forestales), así como “suelo” (definido en la Ley Orgánica de Municipalidades para usos urbanos), o el concepto de subsuelo (definido por la legislación minera) deberán estar comprendidos en la definición de “territorio”. Tal y como la Constitución Política peruana define al territorio en su artículo 54°: “El espacio geográfico que comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo e insular y el espacio aéreo que lo cubre”, y donde se desarrollan relaciones e interacciones dinámicas entre personas o grupos sociales, y entre estos y los ecosistemas que lo sustentan que en un proceso histórico conforman un paisaje socioeconómico y cultural (Proyecto de Ley General de Ordenamiento Territorial, Foro Ciudades para la Vida 2008).

También hay que reconocer que estos enfoques han devenido a su vez en instrumentos de gestión diferenciados que solo con el transcurso del tiempo se están aceptando y demostrando la utilidad y beneficios de

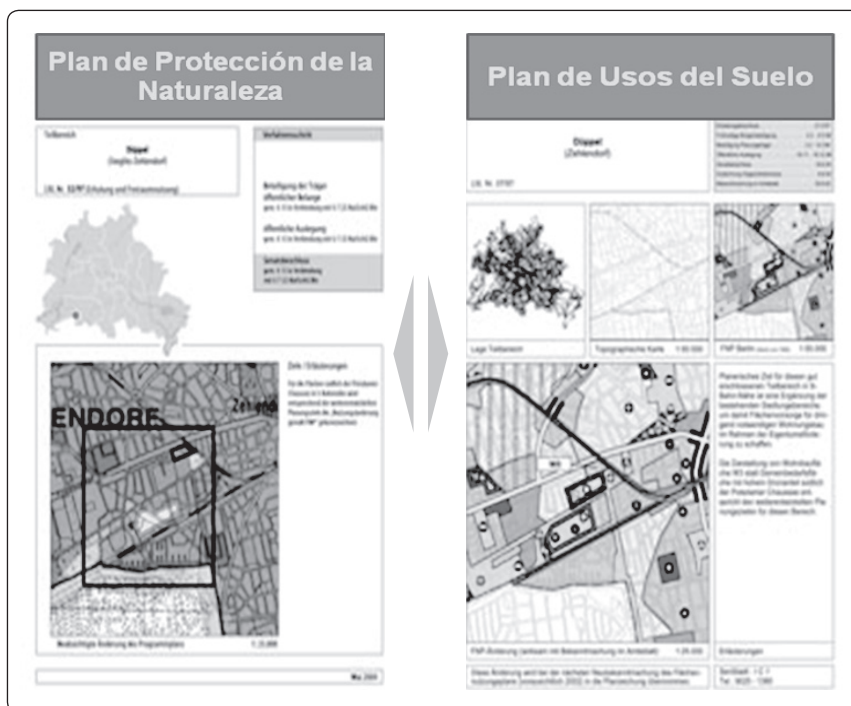
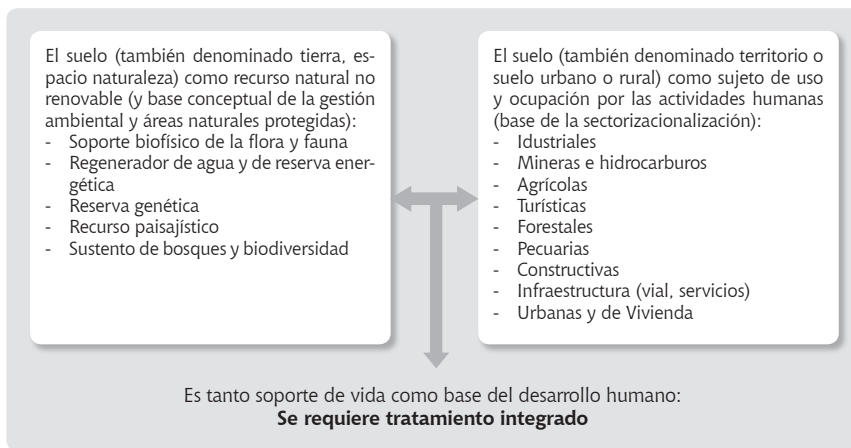
su tratamiento integrado, incorporando el enfoque ambiental. En ese sentido, los Planes de Acción Ambiental Nacional, Regional y Local requerirán a su vez integrarse en los Planes de Desarrollo Concertados así como en los Planes de Ordenamiento Territorial, en la búsqueda del balance y armonía entre las diferentes dimensiones del desarrollo (económica, social y ambiental), así como igualmente, los planes de protección de la naturaleza y del paisaje, requerirán integrarse en los Planes de Ordenamiento Territorial y su respectiva zonificación del uso del suelo, sea este urbano, rural, natural o histórico monumental.

Es decir, el suelo debe ser manejado armoniosamente tanto como soporte de la vida (y la naturaleza) como del desarrollo de las actividades humanas, pues de hecho unos y otros formamos parte de una misma comunidad de vida y se requiere aceptar y reconocer las interdependencias entre ambos para garantizar la supervivencia de todos los seres vivos en el planeta, al igual que nuestras sociedades.

Experiencias como la de Vittoria Gasteiz en España, recientemente declarada como la Ciudad Verde de Europa, demuestran que esta integración armoniosa es posible, al igual que el caso de la ciudad de Berlín entre las experiencias europeas más antiguas, así como la de Santiago de Chile, y que reseñaremos en los siguientes artículos.

Los instrumentos utilizados por estas experiencias se han denominado inicialmente como Planes de Paisaje o Planes de Protección de la Naturaleza, pero que progresivamente se han integrado a los instrumentos de planificación y gestión del territorio, a los Planes de Ordenamiento Territorial.

Este aprendizaje ya realizado internacionalmente, tendrá que ser tomado en consideración por el Perú, como país megadiverso y rico en historia y cultura.



Presentación Estudio de Caso, Berlín, Curso Internacional de Posgrado en Ordenamiento Territorial, Protección del Paisaje y la Naturaleza” FCPV Continuará en la siguiente edición...

Anotaciones conceptuales sobre la gestión ambiental

Ficha Técnica

Autor : Dr. Pierre Foy Valencia*
Título : Anotaciones conceptuales sobre la gestión ambiental
Fuente : Actualidad Gubernamental, N° 37 - Noviembre 2011

Sumario

- Introducción*
1. ¿El trípode de la gestión ambiental?
 2. Gestión ambiental y sistemas de gestión ambiental
 3. Ministerios ambientales

Introducción

En la presente área 13, en lo que concierne a la Gestión Ambiental, empezaremos con un marco conceptual acerca de la

gestión ambiental, para en el siguiente artículo desarrollar un tratamiento acerca de la gestión ambiental relativa a la experiencia normativa gubernamental nacional.

La gestión ambiental tiene un concepto polisémico (con diferentes acepciones) e interdisciplinario, ha sido por momentos asociado meramente a la *institucionalidad* ambiental, otras veces a toda la gobernabilidad ambiental, entre otros. Sin embargo, hoy en día existe cierto consenso

* Profesor Asociado de la PUCP. Docente en Derecho Ambiental de la U. de Lima. Miembro del IDEA PUCP. Gerente y socio del Estudio Foy & Valdez. Consorcio en Derecho Ambiental. Docente de la UNMSM en los cursos de Derecho Ecológico, Ecología Política y Legislación del Ordenamiento del Territorio. Docente de Legislación Ambiental y de los Recursos Naturales en la UNALM.

básico de cómo aproximarnos a ella, y en parte ello obedece al desarrollo técnico conceptual de las normas ISA 14000, pero pueden convertirse en un freno al conferirles un peso o una acepción tecnocrática in estricto. De ahí la necesidad de concebir sus múltiples alcances y cómo se articula con la política ambiental.

1. ¿El trípode de la gestión ambiental?

1.1. Aproximaciones

La noción de gestión ambiental¹ ha estado sujeta a múltiples usos –y acaso abusos–, de suerte que para muchos casos no siempre se encuentran consensos en cuanto a sus alcances, contenidos y elementos, generándose con ello una especie de Babel discursiva. En la región, uno de los criterios de mayor aceptabilidad es el propuesto por Raúl Brañes, quien la entiende como el conjunto de actividades encaminadas a procurar una ordenación del ambiente y contribuir al establecimiento de un modelo de desarrollo sustentable, trípode conformado por sus tres componentes esenciales: política, Derecho y administración ambientales².

Desde el punto de vista prenortativo o cuasi doctrinal, la introducción de la Propuesta de ley básica de protección ambiental y promoción del desarrollo sostenible ley, que constituye una suerte de exposición de motivos, entiende por gestión ambiental al conjunto de actividades del Estado dirigidas a la conservación, preservación, mejoramiento, recuperación y monitoreo del ambiente; las de intervención directa e indirecta en el ambiente natural y antrópico; y las del control de las actividades de los particulares; ampliando su alcance al uso y aprovechamiento de los recursos ambientales, sean públicos o privados, que hacen los particulares³.

Precisamente, por su carácter holístico y transectorial, la gestión ambiental para el desarrollo sostenible no puede ser concentrada en una sola área de la Administración Pública. Ciertamente, a partir de este criterio tan lato como válido, los instrumentos para la gestión ambiental habrán de multiplicarse de manera notable⁴.

El mismo Brañes nos advierte que si bien la gestión ambiental tiene en el trípode mencionado sus componentes básicos, sin embargo, supone un conjunto de actos normativos y materiales que buscan una ordenación racional del ambiente y que van desde la formulación de la política ambiental hasta la realización de acciones materiales que tienen ese propósito⁵.

De ahí que el análisis de la política (diseño, ausencias de política de desarrollo, insuficiencia de mecanismos legales y administrativos, entre otros), el Derecho (ineficacia normativa, imprevisión, desconocimiento de la heterogeneidad de realidades, falta de conciencia ambiental, etc.) y la administración (sectorialización y debilidad institucional, centralización, ausencia de participación ciudadana, es decir, una inadecuada organización institucional para la sostenibilidad) ambientales, debiera conducir a una reformulación radical de dicha gestión⁶ como consecuencia de revertir progresivamente estos limitantes en cada uno de sus componentes. Sin este rediseño, lo jurídico ambiental, que está inscrito en el conjunto de instrumentos gestores y mecanismos de control ambiental, tampoco tendrá un conveniente derrotero.

1.2. Sujetos de la gestión ambiental

De ordinario, la noción de gestión ambiental se presenta como una dimensión o función evolutiva de los Estados y de sus políticas, que tienen que responder a los crecientes desafíos ambientales. Por ello es que dicha gestión ha tendido a identificarse como una responsabilidad fundamentalmente de carácter gubernamental, expresada a través de las decisiones y orientaciones (políticas ambientales), decisiones normativas, y en sus estructuras institucionales y competencias (administración ambiental).

Sin embargo, una concepción lata y moderna de gobierno o gestión gubernamental nos reconduce a ampliar dicha noción a un espectro mayor, en donde si bien es cierto el Estado representa el eje a partir del cual se ordenan los diversos sujetos sociales (la sociedad civil⁷), serán estos quienes empezarán a adquirir un mayor protagonismo en el quehacer ambiental y ya no solo el Estado.

De otra parte, cabe advertir que paralelo a ello se presentan las diversas dimensiones ambientales supraestatales, en una especie de gestión ambiental internacional, regional o global. Recordemos que el propio Informe Brundtland alude a la gestión de los espacios comunes. Asimismo, desde una dimensión micro habría todo el escenario de la gestión ambiental de la empresa⁸ u otras organizaciones.

Todo lo cual nos estaría confirmando esta percepción plurisubjetiva –y pluridimensional– acerca de los agentes responsables del quehacer o gestión ambiental. Por tanto, los sujetos de la gestión ambiental –a nuestro modo de ver– vendrían a ser los diversos agentes de una dimensión ambiental determinada. Por ejemplo, los sujetos de la gestión ambiental local: pequeñas empresas, municipio, vecinos, clubes, comuneros, etc.

1.3. Objeción metodológica al trípode

Creemos, sin embargo, que dicho trípode –tal como lo plantea Brañes– representaría una simplificación utilizada expresamente como modelo o instrumento a efectos de destacar la función que le compete al Derecho en el marco de la gestión ambiental en general. Así, por ejemplo, no creemos que sea menos esencial –salvo que estemos ante una aplicación más jurídica, y aun así– la cuestión tecnológica o educativa. Por el contrario, desde una perspectiva educativa, la gestión ambiental probablemente no le asignaría de modo indispensable el estatus de elemento esencial al Derecho. Y así podríamos aludir en relación con otras perspectivas extrajurídicas.

1.4. Conclusión

La gestión ambiental representa el quehacer ambiental correspondiente a un nivel u ordenamiento social (local, nacional o internacional) cuyos componentes esenciales –para los efectos de la disciplina usambiental– lo constituyen la política⁹, el Derecho y la administración ambiental.

1 A nuestro modo de ver, al menos desde una perspectiva jurídica, se han estado manejando dos acepciones:

Acepción amplia. Esto es el quehacer o el cómo realizar las opciones más convenientes relativas a la sostenibilidad. Equivaldría a la dirección o gobierno de la protección ambiental, en cualquier dimensión.

Acepción restrictiva. Referido al aspecto propiamente orgánico institucional del quehacer ambiental. A los sistemas de organización social y estadual del ambiente, como una parte o componente esencial de la gestión ambiental en sentido amplio. Así por ejemplo, Morcillos, *op. cit.* *Ut supra*.

2 BRAÑES, Raúl "La Política Nacional del ambiente y su Marco Jurídico Institucional en América Latina". En *ambiente y recursos naturales*, Bs. As. La Ley, Jul/Set, 1988, Vol. V, N° 3, págs. 19-36. Ver también de Walter Valdez, *Op cit.* *Ut supra*.

3 PNUMA-ORPALC. Serie de Documentos sobre Derecho Ambiental, México. N° 1, 1993, pág. 7.

4 De acuerdo con la mencionada Ley Básica, los componentes

de la gestión ambiental serían: Normatividad jerarquizada; programas, planes y proyectos; ordenamiento ambiental y territorial; ordenación de asentamientos humanos; licencias ambientales, concesiones, permisos prohibiciones; estudios de impacto ambiental; información, vigilancia y control; educación, capacitación y difusión ambiental; investigación y desarrollo científico y tecnológico; sistemas de incentivos y beneficios económicos, financieros y fiscales; inversiones públicas; fondo económico; sanciones administrativas; medidas cautelares; sistema de responsabilidad civil; sanciones penales; publicidad de decisiones relativas al ambiente; acción popular y participación ciudadana (págs. 27-28).

5 BRAÑES, *Ut supra* pág. 23.

6 BRAÑES, *id.*

7 Ver de FERNANDO DE TRAZEGNIES, "El rol de la sociedad civil", en *Gaceta Jurídica*, Tomo V, Mayo 1994, WG Editor, págs. 29-41.

8 Ver Apartado 12.

9 Conexo a la noción de política ambiental, habría que correlacionar otros conceptos tales como los de ecopolítica (Roberto Guimaraes, *op. cit.* *Ut supra*); Estrategias, seguridad ambiental, inteligencia y seguridad ambiental (Guillermo Cano, *Derecho, política y administración ambientales*, Ediciones Depalma, Bs. As. 1978, pág. 108). Incluso el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (1974), se refiere a la noción de "Ecogestión Eficiente", lo cual se puede inscribir en el marco de la gestión ambiental de la empresa, con los conceptos actuales sobre la calidad total en la gestión ambiental, ISO 14000 y otros.

Una política ambiental según la ACHIDAM (Asociación Chilena de Derecho Ambiental "Principios para la formulación de una política nacional ambiental". Costa Brava, Chile, 1987) debe ser: Informada. Precedida de conocimiento y evaluación holístico, sistémico y especializado. Ecológica (por oposición a antropocéntrico; se trata evidentemente de una opción relativa). Propiciatoria

2. Gestión ambiental y sistemas de gestión ambiental

Dicho concepto como en muchas de las temáticas ambientales es polisémico; en parte dependerá del enfoque disciplinario que se le confiera.

El Vocabulario de la Norma ISO 14050

No define expresamente el término, pero alude al "sistema de gestión ambiental" como "la parte de sistema general de gestión que incluye la estructura, organización, planificación de las actividades, responsabilidades, prácticas, procedimientos, procesos y recursos para desarrollar, implementar, llevar a efecto, revisar y mantener la política ambiental".

El Vocabulario de la Norma ISO 14050 entiende como organización a la "Compañía, corporación, firma, empresa, autoridad o institución, o parte o combinación de ellas, organizada en forma societaria o no, pública o privada, la cual tiene sus propias funciones y administración".

- La familia de normas ISO 14000 comprende estándares internacionales en gestión ambiental. Proporciona a las organizaciones elementos necesarios para integrar a su gestión empresarial o institucional, para conseguir sus objetivos ambientales y económicos.

2.1. Ejemplo de gestión ambiental desde una perspectiva empresarial

Al respecto revisamos los datos de una empresa (COMEI) acerca de cómo conciben un sistema de gestión ambiental empresarial.

Gestión Ambiental¹⁰

Un Sistema de Gestión Ambiental es la parte del sistema de gestión de una organización que centra su atención en las interacciones de esta con el medioambiente. Los Sistemas de gestión ambiental integran, por lo tanto, todos los aspectos de la gestión de la organización que tienen efectos sobre el entorno ambiental. La experiencia demuestra que, como pasa con los demás sistemas de gestión, su mejora únicamente puede garantizarse a partir de una actuación continuada:

1. El conocimiento de la situación de partida.
2. La consideración estratégica del medioambiente por a la dirección de la organización.
3. La adopción de técnicas de mejora continua para conseguir los objetivos marcados:
 - Planificación de las actuaciones.
 - Implantación de los procedimientos

del desarrollo sostenible. Realista (objetivos razonablemente alcanzables), participativa, global y transectorial. Preventiva. Flexible. Internacionalista. En Ambiente y Recursos Naturales, La Ley, Bs. As., Ene/Mar, 1988, Vol V. Nº 1 págs. 109 y ss.

Se suele señalar entre los instrumentos de la política ambiental componentes como: planificación y legislación ambiental, ordenamiento ambiental, licencias ambientales y estudios de impacto ambiental; sistema nacional de información y vigilancia ambiental; educación, capacitación y difusión ambiental; desarrollo científico y tecnológico; sistema de incentivos y beneficios económicos, inversiones públicas; Fondo nacional del ambiente; sanciones administrativas, sistemas de responsabilidad civil; sanciones penales; publicidad y participación ciudadana

10 <http://www.gestion-ambiental.com/?clau=13>

destinados a alcanzar los objetivos y metas marcadas.

- Comprobación de las metas alcanzadas.
- Revisión y corrección de las acciones realizadas.

Por ello, la mayoría de los sistemas de gestión ambiental están contruidos bajo el modelo: "Planificar, Hacer, Comprobar y Actuar", lo que permite la mejora continua basada en:

- **Planificar**, incluyendo los aspectos ambientales y estableciendo los objetivos y las metas a conseguir.
- **Hacer**, implementando la formación y los controles operacionales necesarios,
- **Comprobar**, obteniendo los resultados del seguimiento
- **Actuar**, revisando el progreso obtenido y corrigiendo las desviaciones observadas, efectuando los cambios necesarios para la mejora del sistema.

No existen diferencias notables respecto a otros sistemas de gestión de las organizaciones (calidad, recursos humanos, contabilidad, producción...), en cualquier caso se trata de identificar la situación actual, ver qué aspectos es necesario mantener bajo control, controlarlos y verificar qué desviaciones se producen y cómo corregirlas.

En la actualidad existen dos normas fundamentales sobre las que basar el diseño de los Sistemas de Gestión Ambiental:

- ISO-14001, promovida por ISO y aceptada en todo el mundo.
- EMAS, promovida por la Unión Europea, y más estricta que la primera.

Los aspectos básicos en ambas normas son idénticos, aunque existen ciertas diferencias que es necesario reconocer:

	ISO-14.001	EMAS
Evaluación Ambiental Inicial	Recomendable en caso de no disponer de un Sistema de Gestión Ambiental previo	Obligatorio si no se dispone de un Sistema de Gestión Ambiental previo certificado
Ciclo de Auditoría	No existe una periodicidad establecida	El ciclo dependerá del tipo de actividad desarrollado
Alcance de la Auditoría	El Sistema de Gestión Ambiental	Además del Sistema de Gestión Ambiental, debe incluir: <ul style="list-style-type: none"> • La política ambiental • El Programa y • El cumplimiento de la legislación aplicable
Declaración Ambiental	No es necesaria	Necesaria, será pública y de periodicidad anual
Validez	Puede ser autocertificada, aunque lo más habitual es que sea certificada por un organismo acreditado	Debe ser verificada por un organismo acreditado, además se exige la validación de la Declaración Ambiental.

	ISO-14.001	EMAS
Registro	No es necesario	Las organizaciones son inscritas en el registro de empresas adheridas por el organismo competente.

3. Ministerios ambientales

3.1. Al servicio de la ecoeficiencia

En la antesala de la Cumbre Mundial de Río 92, el ya célebre Stephan Schmidheiny (World Business Council for Sustainable Development, WBCSD) señalaba que la base del desarrollo sostenible recaía en un sistema de mercados abiertos y competitivos, en que los precios reflejen los costos ambientales y de los demás recursos. Esto no ocurre eficazmente, lo cual genera "otros costos", léase externalidades, que se diseminan a través de la sociedad. Por ello postulaba que la enmienda más importante a los sistemas de mercado sería incluir dichas externalidades como costos propios de la actividad empresarial, a fin de lograr un desarrollo sano y equitativo. Recién ahí la ecoeficiencia pasaría a ser buen negocio.

La creación de ministerios del Medio ambiente, consonante con las tendencias de la gobernanza ambiental regional y mundial, pone en el tapete el rol que le corresponde a las autoridades públicas en este cometido por lograr el desarrollo sostenible, el cual implica tanto ecoeficiencia como equidad. Algunas premisas a considerar:

- No hay que distanciar o diferenciar empresa de sociedad civil, pues salvo visión extrema, resulta inescindible dicha relación; más aún en el caso de las pequeñas y medianas empresas. Respecto a las grandes, se cuenta con el enfoque de la responsabilidad social, como autorregulación voluntaria, más allá de la responsabilidad legal. Esta última debe cumplirse sí o sí, para afirmar el sano principio de autoridad, motor del crecimiento de las naciones, siempre que existan las garantías de un sistema público normativo, de control y fiscalización confiable, tecno- burocrático y meritocrático.
- La función ministerial de fiscalizar, controlar y sancionar, no debe limitarse a herramientas de primera generación (mando-control), sino abrirse a alternativas como la sanción positiva (Norberto Bobbio), esto es el estímulo, la premialidad, el reconocimiento, así como otros instrumentos del mercado.

Mecanismos existentes en normas ambientales de la región, es el caso de los

registros de buenas y malas prácticas ambientales, el beneficio de puntajes en licitaciones por récord ambiental, entre otras.

iii) La responsabilidad y cultura ambiental del ciudadano y sus colectivos, es esencial, no solo en términos de derechos de acceso a la información, a la participación o al reclamo ambiental. También les asiste la exigencia de cumplir con deberes y obligaciones.

Lamentablemente muchos son “participacionistas” solo para la protesta y demanda ambiental –que técnica y correctamente planteadas siempre serán atendibles– mas no para asumir sus compromisos.

3.2. Ministerios ambientales, ética y autoridad

El debate sobre la institucionalidad ambiental, léase ministerios del (Medio) Ambiente, permite apreciar un despliegue de perspectivas, muchas de ellas conocidas en el mundo especializado, mas no para la mayoría de la población. Armonizar y simplificar la actuación de múltiples autoridades, aunado a la descentralización y modernización de la gestión pública estatal, la transparencia, el rol de la ciudadanía en estos menesteres, el fomento de la ecoeficiencia, antes que el castigo per se, son imperativos impostergables.

Sin embargo, no siempre se explicita suficientemente la dimensión ética que estos procesos de reinstitucionalización suponen. Un diagnóstico ambiental e institucional efectivo no puede obviar una lectura de lo que ha sido el ejercicio real de las autoridades ambientales sectoriales o transectoriales en todo nivel.

La calidad en la designación de los funcionarios ambientales pasa por criterios tecnomeritocráticos y éticos. Una nueva visión y práctica de la gestión ambiental en el país implica un esquema institucional imperturbable a los *loobys* e influencias políticas o de cualquier índole, gubernamental o no gubernamental. Lo estrictamente técnico, científico y profesional debe ser el referente o guía, no obstante lo utópico que pueda parecer en un contexto como el nuestro.

El principio de autoridad no descansa meramente en la amenaza de sanciones negativas o de castigo al infractor ambiental, sino esencialmente en un respeto y moralidad basada en valores, conocimiento y capacidad gerencial, para construir soluciones a los problemas ambientales, promoviendo el bienestar y creación de la riqueza. La autoridad –léase ambiental– debe imponerse con el imperio de

la ley, como sucedió en los países que dieron el salto.

En otros términos, “una autoridad que no se casa con nadie”. Pero sobre todo debe ser promotora, motivadora, generadora de oportunidades y de reconocimiento de las buenas performances y prácticas ambientales. Es decir, propiciadora de sanciones positivas como ya se mencionó (Norberto Bobbio).

La oportunidad y necesidad de contribuir a una suerte de reingeniería del Estado incluso involucra temas estratégicos de seguridad ecológica y nacional, como el aprovechamiento sostenible y seguro de los espacios y recursos compartidos en zonas de fronteras. Todo lo cual requiere un servicio de inteligencia ambiental científico, honesto, realista, con capacidades de actuar, de ser proactivo. Diría más, que cuente con la prospectiva (visión) tecnológica y socioambiental acorde con las tendencias y competitividad propias del presente siglo.

3.3. Gestión ambiental. Consideraciones finales

Nos parece ilustrativa la síntesis de Rodríguez Becerra¹¹ para caracterizar las tendencias en la región acerca de cómo se han venido desarrollando los procesos de la gestión ambiental:

Los países de América Latina y el Caribe registran notables avances en la gestión ambiental, los cuales generan significativas oportunidades para responder a los desafíos del presente y el futuro en relación con la protección del medioambiente.

Las conclusiones derivadas de cada uno de los capítulos tienen profundas implicaciones para los gobiernos de la región, así como para los organismos multinacionales a cargo de programas de apoyo a la gestión ambiental. Los estudios de casos de Brasil, Chile, Colombia, Jamaica, México, Panamá, y Venezuela, así como el análisis realizado para otros países de la región, señalan los principales logros de la gestión ambiental en la última década. Entre los logros principales se pueden mencionar:

- *Aumento de la conciencia pública sobre los problemas ambientales y sus consecuencias para la calidad de vida, así como una mejor comprensión sobre las relaciones entre medioambiente y desarrollo, en particular a través de la visión del desarrollo sostenible consagrada en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro.*
- *Consagración del tema ambiental en la Constitución (desde 1992 dieciocho países de la región han “constitucionalizado” la protección ambiental y, en algunos casos, el desarrollo sostenible), así como la creación de nuevas legislaciones y normas o actualización de las existentes.*

¹¹ RODRÍGUEZ BECERRA, Manuel. *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe : evolución, tendencias y principales prácticas / Manuel Rodríguez-Becerra, Guillermo Espinoza, David Wilk, editor. Diciembre de 2002*

- *Más alta jerarquía del tema ambiental en las políticas gubernamentales y avances en la formulación de las políticas ambientales. El más alto rango político otorgado a las agencias públicas ambientales, en particular en la forma de ministerios y comisiones nacionales ambientales ha redundado en una mayor influencia y visibilidad del sector en la política de los gobiernos. También, diversos organismos del Estado, no pertenecientes al poder ejecutivo, en particular las Cortes y el Poder Judicial, han adquirido un papel más decisivo y positivo en la protección ambiental de los países.*
 - *Avances en la formulación y puesta en marcha de políticas ambientales para la protección de los recursos naturales y control de la contaminación, logrando de cierta manera incorporar la dimensión ambiental en las políticas sectoriales de los gobiernos. Esta “inclusión” de la variable ambiental en las políticas sectoriales ha mejorado el desempeño de proyectos de desarrollo e infraestructura tanto en el medio urbano como el rural.*
 - *Adopción de medidas dirigidas a enfrentar las amenazas ambientales globales en las políticas nacionales, subregionales y regionales, como resultado de los requerimientos de diversas convenciones y acuerdos internacionales.*
 - *Creación de nuevas formas de descentralización de la gestión ambiental, incluyendo fortalecimiento de la gestión ambiental local.*
 - *Incorporación de mecanismos de participación de la sociedad civil y del sector privado. Se incluyen avances en el reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas sobre los territorios ambientalmente críticos que forman parte de la riqueza natural de la región.*
 - *Actualización de los instrumentos de regulación directa y administrativos (comando y control), educación ambiental y sistemas de información ambiental*
- Asimismo, se han introducido nuevos instrumentos económicos y de mercado para la conservación de recursos y la protección ambiental. En algunos sectores críticos de la actividad productiva y de servicios,*

Colofón

Conforme señalábamos al inicio del presente artículo, en esta primera entrega elaboramos algunas consideraciones generales o de carácter conceptual, para posteriormente abordar la regulación propiamente nacional acerca de la gestión ambiental en el Perú, teniendo como referente central no solo una lectura histórica del proceso que conduce a la creación del Ministerio del Ambiente (Minam) en el marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, (en sus niveles nacionalsectorial, regional y local). Sino también, los diversos instrumentos de gestión ambiental, así como los diferentes aspectos concernientes a la política ambiental en sus diversos niveles.