República del Perú

Defensoría del Pueblo

30 años

Defendiendo tus derechos

Informe sobre barreras y buenas prácticas en torno al cumplimiento de acuerdos del sector ambiente

Informe Defensorial n.º 278

INFORME SOBRE BARRERAS Y BUENAS PRÁCTICAS EN TORNO AL CUMPLIMIENTO DE ACUERDOS DEL SECTOR AMBIENTE

Informe Defensorial n.º 278

Lima, mayo de 2026

Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali 394-398
Lima-Perú
Teléfono: (511) 311-0300
Correo electrónico: consulta@defensoria.gob.pe
Página web: http://www.defensoria.gob.pe
Línea gratuita: 0800-15170
Twitter: @Defensoría_Peru
Facebook: Defensoría del Pueblo – Oficial

Informe Defensorial n.º 278. Informe sobre barreras y buenas prácticas en torno al cumplimiento de acuerdos del sector ambiente.

Primera edición: Mayo 2026
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú n.º 2026-05324

El presente documento fue elaborado bajo la dirección de doctor Josué Manuel Gutiérrez Cóndor, Defensor del Pueblo.

Este informe ha sido elaborado, revisado y corregido por la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo, a cargo del adjunto Fernando Domingo Carlos Lozada Melgar, y la colaboración de los comisionados Yesenia Martínez Calle, Porfirio Barrenechea, Jefferson Parra Huamán y Piter Jaime Vega Tecsi.

La Defensoría del Pueblo agradece la colaboración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Perú, Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y la colaboración del consultor Diego Reátegui Rengifo.

Fue aprobado por Rina Karen Rodríguez Luján, Primera Adjunta, conforme al procedimiento establecido mediante Resolución Administrativa n.º 006-2023/DP-PAD.

El diseño y diagramación estuvo a cargo de Troy Loayza Márquez

Índice

Introducción 4

1. LA CONFLICTIVIDAD SOCIOAMBIENTAL 6

2. EL MARCO NORMATIVO EN TORNO A LA INSTITUCIONALIDAD PARA EL CUMPLIMIENTO DE ACUERDOS 8

2.1. Marco normativo que regula el cumplimiento y seguimiento de compromisos del sector ambiental – Minam 9

11

3. METODOLOGÍA 12

28

4. ANÁLISIS DE ACUERDOS DEL SECTOR AMBIENTAL 30

4.1. Caracterización de los acuerdos suscritos por el Minam y organismos adscritos 35

4.2. Acuerdos suscritos en espacios de diálogo coordinados por el Minam

4.3 Acuerdos priorizados por el Ministerio del Ambiente

4.4 Acuerdos no cumplidos 41

5. BARRERAS Y OBSTÁCULOS IDENTIFICADOS EN TORNO AL CUMPLIMIENTO DE ACUERDOS DE LA MATRIZ DE SEGUIMIENTO DE COMPROMISOS DE LA OGASA-MINAM 46

6. BUENAS PRÁCTICAS IDENTIFICADAS EN TORNO AL CUMPLIMIENTO DE ACUERDOS DEL SECTOR AMBIENTAL 48

51

7. CONCLUSIONES

8. RECOMENDACIONES

Introducción

Desde el año 2004, la Defensoría del Pueblo registra información sobre los conflictos sociales a nivel nacional y, más del 60 % de casos identificados corresponden al tipo socioambiental al estar relacionados a aspectos vinculados al control, uso y acceso del ambiente y sus recursos, que incluye componentes políticos, económicos, sociales y culturales. A su vez, los conflictos socioambientales se subdividen según la actividad presente en el problema, como la minera, hidrocarburífera, energética, forestal, agroindustrial, residuos y saneamiento, entre otras.

Los problemas y demandas relacionadas a los conflictos socioambientales se refieren a protección, creación o recuperación de ecosistemas frágiles, áreas naturales protegidas, recursos naturales, remediación del daño ambiental, atención a la salud por presunta contaminación, cese y paralización de actividades que puedan generar afectación al medio ambiente y recursos naturales, realización de estudios y participación ciudadana para la evaluación de afectaciones causadas al medio ambiente, relacionamiento entre la empresa y las zonas aledañas a un proyecto, impactos ambientales, económicos, sociales y políticos en el área de influencia directa e indirecta de un proyecto, propiedad y posesión de la tierra, entre otros.

De acuerdo con lo señalado, si bien las demandas y/o reclamos relacionados a un conflicto socioambiental pueden afectar el derecho a un ambiente sano y equilibrado, derecho a la salud, derecho al trabajo, entre otros derechos, también se relacionan con el vínculo entre una empresa privada y las comunidades, organizaciones u actores sociales que se encuentran adyacentes al proyecto, así como los cambios que una actividad económica puede generar en este espacio.

La atención de los conflictos socioambientales —en muchos casos— se realiza, a través del establecimiento de espacios de diálogo, en los que se adoptan acuerdos para prevenir su escalamiento, para fortalecer la legitimidad y confianza en las instituciones encargadas de hacerlos cumplir, así como en todas aquellas que impulsaron estos espacios. En tal sentido, dicha legitimidad y confianza son pilares esenciales para construir una paz duradera y garantizar la estabilidad política y social.

La Defensoría del Pueblo tuvo la oportunidad de tratar la temática de cumplimiento de acuerdos en el Informe Defensorial n.º 187 “Conflictos Sociales y cumplimiento de acuerdos”, en el cual se analizaron 4258 acuerdos que constan en 774 actas de reunión, y que corresponden a 29 procesos de diálogo desarrollados entre 2012 y 2019. A partir de ello, se formularon recomendaciones para que, desde el Estado, se garantice el seguimiento y gestión del cumplimiento de los acuerdos, así como la trazabilidad de las actas en la administración pública, como mecanismo de transparencia y rendición de cuentas.

El deficiente seguimiento al cumplimiento de los acuerdos adoptados, o incluso el incumplimiento total o parcial de los mismos, constituyen causas generadoras de escenarios de conflictividad social más agudos y de mayor complejidad. Por lo contrario, el cumplimiento de los acuerdos legitima a la autoridad de turno frente a la ciudadanía, fortalece la gobernabilidad democrática y fortalece la cultura de diálogo y paz. Un diálogo que produce resultados tangibles en la vida de las personas y la comunidad.

El presente informe contiene el análisis de los acuerdos de competencia del sector ambiental adoptados en espacios de diálogo para el abordaje de conflictos sociales en el periodo 2012 – 2024, y registrados en la Matriz de cumplimiento de compromisos del Ministerio del Ambiente. A partir de ello, se identificaron las barreras y obstáculos que impiden y/o dificultan el cumplimiento de los acuerdos en los términos establecidos, las capacidades institucionales y el marco normativo vigente en torno a la institucionalidad para el cumplimiento de acuerdos. Del mismo modo, se analizaron las instancias responsables del seguimiento de acuerdos y sus capacidades, además se identificaron buenas prácticas en torno al cumplimiento de estos acuerdos. Finalmente, se emiten recomendaciones al sector ambiental para su atención.

Para la Defensoría del Pueblo resulta de suma importancia continuar generando información necesaria que permita abordar el cumplimiento de acuerdos de forma especializada, en el presente informe, respecto de aquellos derivados de procesos de diálogo del Sector Ambiental. Este sector corresponde al Ministerio Ambiente y sus organismos adscritos que tienen competencia en la atención de los acuerdos suscritos. Ello, en virtud de su mandato constitucional de defensa de derechos fundamentales, así como de su rol de supervisor del cumplimiento de los deberes y obligaciones legales por parte de la administración pública señalado en su Ley Orgánica n.º 26520, modificado mediante Ley n.º 32028, y en la Constitución Política del Perú.

1 LA CONFLICTIVIDAD SOCIOAMBIENTAL

La conflictividad social en el Perú, constituye la manifestación de una problemática que impacta en la economía, el desarrollo y la estabilidad social, sobre todo porque genera escenarios de riesgo en los cuales se pueden producir afectación a derechos y puede derivar en manifestaciones de violencia. Por ello, la prevención y la alerta temprana son necesarias para una adecuada gestión de los conflictos desde el Estado.

Esta conflictividad además ha ocasionado un elevado costo social, asociado a pérdidas de vidas humanas, daños a la propiedad privada, un considerable perjuicio económico y un efecto adverso respecto de las inversiones en Perú[1]. Esto a pesar de los esfuerzos institucionales impulsados y adoptados desde las diversas entidades y sectores involucrados, como el Gobierno nacional, regional y local y organismos autónomos como la Defensoría del Pueblo.

Un tipo de conflicto social son los conflictos socioambientales, cuya dinámica gira en torno al control, uso y/o acceso al ambiente y sus recursos y donde también están presentes componentes políticos, económicos, sociales y culturales. Este tipo de conflicto ha registrado en los últimos 13 años, de manera continua y constante[2], la mayor incidencia de casos.

Tenemos casos como Bagua (Amazonas, 2009), Tía María (Arequipa, 2011 y 2015), Conga (Cajamarca, 2012), Las Bambas (Challhuahuacho, 2015), Cinco cuencas (2016), Contaminación – Refinería La Pampilla (Repsol) (2022), entre otros, que han propiciado el debate y la adopción de una serie de cambios y reformas institucionales y normativas, para atender la problemática generada en su momento.

Las causas asociadas a la evolución de conflictos socioambientales son el impacto económico, social, cultural y ambiental del desarrollo de actividades de aprovechamiento de recursos naturales como la minería, hidrocarburos, la superposición de concesiones mineras y lotes petroleros con territorios de pueblos indígenas (comunidades campesinas y nativas) algunos de ellos pendientes de titulación, áreas naturales protegidas, o ecosistemas frágiles, la contaminación generada por la actividades de aprovechamiento de recursos naturales, la ausencia de un ordenamiento territorial y zonificación económica y ecológica, la deficiencia en la remediación de pasivos ambientales y atención a sitios contaminados, entre otros.

Todo ello aunado a la existencia de brechas en prestaciones de servicios públicos, condiciones de pobreza y pobreza extrema, las expectativas de desarrollo, la desconfianza en el Estado y; debilidades en el cumplimiento de acuerdos y/o compromisos, entre otros.

La descripción del proceso de cumplimiento de acuerdos dentro del Estado inicia con la suscripción de un acta de acuerdos y concluye en su transformación en bienes, servicios, acciones de hacer o no hacer, que implementan dentro de los parámetros de la gestión pública[3].

No obstante, el diálogo sigue primando en dichos escenarios complejos; y, ello se refleja en el hecho que los conflictos socioambientales, en ese mismo periodo de tiempo, según información registrada mes a mes por nuestra entidad, representan más del 60 % casos en diálogo. Por lo que,

1 Así en julio del 2023, el entonces Ministro de Economía y Finanzas, Alex Contreras Miranda, informó que "El costo de los conflictos sociales generó pérdidas por 4,000 millones de soles, lo cual implica no solamente pérdidas en actividad económica, que son irrecuperables, sino también pérdidas en empleo, empresas que cerraron, gente que perdió el trabajo" https://andina.pe/agencia/noticia-mef-conflictos-sociales-generaron-s-4000-millones-perdidas-947907.aspx

2 Referencia a información registrada en los RCS de la ACSGO entre los años 2012 al 2024.

3 Informe Defensorial n.º 187 Conflictos Sociales y el cumplimiento de acuerdos. Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad.

a pesar de las vicisitudes, el diálogo sigue siendo tanto una apuesta como un reto para los actores involucrados en este tipo de conflictos. Sin embargo, persiste la necesidad de fortalecer la calidad del diálogo y evitar intervenciones reactivas, las cuales generan el deterioro de las relaciones entre las partes en conflicto y precarizan la posibilidad de generar consensos en torno a una agenda común.

En ese orden de ideas, el cumplimiento de acuerdos y compromisos adoptados en espacios de diálogo resulta elemental para prevenir el escalamiento de situaciones de conflictividad social que ya se encuentran encauzados. También sirve para fortalecer la legitimidad y confianza en las instituciones no solo encargadas de hacerlos cumplir, sino sobre todo de aquellas que impulsaron y propiciaron las condiciones y desarrollo del espacio de diálogo en el seno del cual se adoptaron los mismos. Por lo que, dicha legitimidad y confianza constituyen los pilares esenciales para construir una paz duradera y garantizar la estabilidad política y social.

De este modo, la falta de un adecuado seguimiento al cumplimiento de los acuerdos alcanzados, y, con mayor gravedad, su incumplimiento parcial o total, puede dar lugar a escenarios de conflictividad social más intensos y complejos. La ineficiencia y/o incapacidad de las instituciones competente para atender los acuerdos puede llevar a que los actores sociales movilizados adopten posiciones susceptibles de generar mayores manifestaciones de rechazo y exigencia en la atención de la problemática. Todo esto tendrá como receptores a actores institucionales débiles y desacreditados, hecho que dificultará canalizar la atención de la problemática a través de mecanismos institucionales.

2 EL MARCO NORMATIVO EN TORNO A LA INSTITUCIONALIDAD PARA EL CUMPLIMIENTO DE ACUERDOS

Respecto al seguimiento de compromisos, en el año 2011, la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM) en sus Lineamientos y estrategias para la gestión de conflictos sociales[4] señaló de manera general sobre el cumplimiento de acuerdos en la atención de conflictos sociales, "el proceso de gestión de conflicto social concluye con la resolución del mismo y comprende la etapa en la que culminan las acciones de gestión debido a que los actores han cumplido con los compromisos asumidos (...)".

Posteriormente, la PCM emitió la Resolución de Secretaría de Gestión Social y Diálogo n.° 012-2024-PCM/SGSD[5] que aprobó el Protocolo de Seguimiento y Gestión de Compromisos de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la Presidencia del Consejo de Ministros, que tiene por objetivo establecer un marco procedimental y metodológico, así como definir flujos de información que posibiliten el adecuado seguimiento y monitoreo de compromisos asumidos por el Estado por parte de su Subsecretaría de Seguimiento y Gestión de Compromisos.

También, actualmente cuenta con la Subsecretaría de Seguimiento y Gestión de Compromisos, que pertenece a la Secretaría de Gestión Social y Diálogo, como dependencia encargada de realizar el seguimiento estratégico al cumplimiento de los compromisos asumidos en espacios de diálogo, identificando para ello medidas de solución[6].

De este modo, a nivel de PCM, así como la mayoría de sectores del Poder Ejecutivo, inclusive algunos gobiernos regionales, han implementado oficinas de gestión de conflictos y/o diálogo.

Asimismo, dentro de dichas dependencias implementadas para atender espacios de diálogo y gestionar situaciones de conflictividad social, de manera gradual se vienen estableciendo y constituyendo dependencias, equipos y/o personas responsables de la función y competencia especifica de realizar el seguimiento al cumplimiento de acuerdos adoptados en marco de espacios de diálogo.

Por otra parte, la Defensoría del Pueblo a través de la Ley n.° 32028[7] está facultada para ejercer la función de "realizar labores de prevención y monitoreo de los conflictos sociales y la mediación para la promoción del diálogo y la solución pacífica de estos" y cuenta con la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad. En setiembre de 2024, se crearon las Unidades Funcionales de Prevención y Alertas, Mediación y Gestión de Conflictos y Gestión de Cumplimiento de Acuerdos[8].

En el tema de gestión de cumplimiento de acuerdos, se cuenta con dos protocolos: (i) el Protocolo de intervención defensorial para la gestión del cumplimiento de acuerdos en conflictos sociales y (ii) el Protocolo de Gestión de Cumplimiento de Acuerdos derivados de Espacios de Diálogo, em materia de Inversión Pública[9].

---

4 Aprobado mediante la Resolución Ministerial n.° 161-2011-PCM, del 24 de mayo de 2011.
5 De fecha 27 de diciembre de 2024. A través del cual se deja sin efecto el Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de Compromisos aprobado mediante la Resolución de Secretaría de Gestión Social y Diálogo n.° 006-2021-PCM/SGSD
6 https://www.gob.pe/11071-presidencia-del-consejo-de-ministros-secretaria-de-gestion-social-y-dialogo
7 Publicada el 17 de mayo de 2024, Ley que modifica los artículos n.° 4,7,9, 19 y 23 de la Ley 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo
8 Resolución de Secretaría General n.° 0236-2024-DP/SG del 3 de setiembre de 2024 https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2024/09/RESOLUCION-DE-SECRETARIA-GENERAL-No.0236-2024-DP-SG.pdf
9 Aprobado mediante Resolución Administrativa n.° 028-2024-DP/PAD del 28 de febrero de 2024 y Resolución Administrativa n.° 064-2024/DP-PAD del 26 de junio de 2024, respectivamente.

En los protocolos señalados y en el Informe n.º 187-2021-DP "Conflictos Sociales y cumplimiento de acuerdos", la Defensoría del Pueblo trabaja conceptos relacionados a la diferencia que existe entre el seguimiento de acuerdos y la gestión del cumplimiento de acuerdos. Para la Defensoría del Pueblo, el **seguimiento de acuerdos** es un proceso continuo, oportuno y sistemático mediante el cual se recopila, registra y analiza información sobre el avance de los acuerdos. Este proceso permite estimar la probabilidad de alcanzar los objetivos planteados, identificar las debilidades que deben ser atendidas y oportunamente, recomendar cambios.

Por otro lado, la **gestión del cumplimiento de acuerdos** comprende el conjunto de acciones y procesos que desarrollan actores públicos o privados para asegurar que los compromisos asumidos en los procesos de diálogo se ejecuten en los términos y plazos consignados en las actas suscritas, con el objetivo de producir valor público.

Respecto al seguimiento de acuerdos de conflictos socioambientales, el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, aprobado mediante Resolución Ministerial n.º 108-2023-MINAM[10] encarga a la Oficina General de Asuntos Socio Ambientales (Ogasa), la función de "efectuar el seguimiento de los acuerdos asumidos por el Sector, así como los asumidos por otras entidades en intervenciones conducidas por el Ministerio del Ambiente para la gestión de los conflictos socio-ambientales, en coordinación con las entidades competentes", que depende de la Secretaría General del Sector. Así como, de sus organismos adscritos como el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegida por el Estado (Sernanp), donde se cuenta con un especialista responsable del seguimiento de compromisos.

2.1. Marco normativo que regula el cumplimiento y seguimiento de compromisos del sector ambiental - Minam.

En lo que respecta al sector ambiental, como marco normativo de carácter general se tiene como primer antecedente a los Lineamientos para la prevención y gestión de conflictos socioambientales en el Sector Ambiental (2021)[11], de obligatorio cumplimiento para los órganos, unidades orgánicas, programas y proyectos especiales del Minam y sus organismos públicos adscritos. Asimismo, desarrolla y establece disposiciones generales y específicas relativas a las tres líneas de acción para la prevención y gestión de conflictos socioambientales: i) Prevención; ii) Tratamiento; y iii) Seguimiento.

En torno al seguimiento, dispone la implementación de la Matriz de Acuerdos del Sector Ambiental, documento en el cual se registra la información relacionada al seguimiento de acuerdos; asimismo, establece responsabilidades en torno al registro y la periodicidad de remisión de dicha matriz.

Posteriormente, el sector ambiental aprobó la Guía de Prevención y gestión de conflictos socioambientales (2023)[12] que establece pautas, criterios y orientaciones de carácter obligatorio, dirigidas a los servidores públicos del sector ambiental, con la finalidad de facilitar la intervención y participación en la prevención y gestión de la conflictividad socioambiental.

En su numeral 8.1.2, se refiere específicamente a los criterios que deben considerarse para elaborar o redactar acuerdos en un espacio de diálogo, estableciendo consideraciones básicas que deben tomarse en cuenta para que un acuerdo sea cumplido y verificable: i) La disponibilidad presupuestal; ii) La temporalidad; y, iii) La competencia institucional.

Finalmente, a nivel del sector ambiental, y de manera mucho más específica y relacionada al cumplimiento de acuerdos, la Oficina General de Asuntos Socioambientales (Ogasa) impulsó el desarrollo y aprobación de la "Guía para el seguimiento de compromisos del sector ambiental

10 Del 23 de marzo de 2023
11 Aprobado mediante la Resolución Ministerial n.º 067-2021-MINAM de fecha 9 de abril de 2021.
12 Aprobada mediante Resolución Ministerial n.º 265-2023-MINAM del24 de agosto de 2023.

asumidos en espacios de diálogo de conflictos socioambientales"[13]. A través de esta, se desarrolló el marco conceptual, metodológico y procedimental que regula el seguimiento y monitoreo de compromisos asumidos por el sector ambiental.

Su aplicación es obligatoria para las unidades organizacionales, programas, proyectos especiales y organismos públicos adscritos del Minam, y tiene por finalidad contribuir al cumplimiento oportuno de los compromisos asumidos por el sector ambiental, evitando con ello el escalamiento o resurgimiento de conflictos socioambientales por el incumplimiento de los acuerdos institucionales adoptados.

Complementariamente, destaca la **"**Guía para la conformación y funcionamiento de las Redes de Alerta Temprana (REDATs) en prevención y gestión de conflictos socioambientales**"**[14]. A través de ésta, el Minam estableció disposiciones y pautas relativas a la conformación y funcionamiento de dichos espacios de coordinación a nivel departamental.

Lo relevante de dicho espacio de coordinación, es que tiene como objetivo prevenir y gestionar la dinámica del conflicto socioambiental en el marco de las competencias de las entidades participantes. Por lo que, de un lado alerta y advierte a la Ogasa de situaciones de conflictividad socioambiental que devienen del incumplimiento de acuerdos; y, por otro, colabora con el desarrollo de acciones para su abordaje.

13 Aprobada mediante Resolución Ministerial n.° 230-2024-MINAM del 12 de agosto de 2024. Resulta pertinente resaltar que la guía aprobada por el Minam, fue revisada por la SSGC, quien formuló aportes, sugerencias y comentarios a la misma a través del Informe n.° D000059-2024-PCM-SSGC, del 06 de mayo de 2024.

14 Aprobada mediante la Resolución Ministerial n.° 384-2024-MINAM del 07 de noviembre de 2024.

3 METODOLOGÍA

Enfoque y diseño de la investigación

El presente informe se desarrolló bajo un enfoque mixto que combina técnicas cuantitativas y cualitativas, con predominio del análisis descriptivo-documental. El diseño es de tipo no experimental, transversal y descriptivo-analítico, orientado a caracterizar el estado del cumplimiento de acuerdos del sector ambiental en el período 2012-2024, e identificar las barreras, obstáculos y buenas prácticas asociadas.

El carácter mixto del estudio se justifica en dos dimensiones complementarias:

- Componente cuantitativo: permite sistematizar y analizar estadísticamente los 2,913 acuerdos registrados en la Matriz de la Ogasa-Minam, de los cuales 1,532 corresponden al sector ambiental y constituyen la unidad de análisis principal.
- Componente cualitativo: permite profundizar en los factores explicativos del incumplimiento mediante entrevistas semiestructuradas con funcionarios especializados de las entidades responsables.

Fuentes de información

Se recurrió a dos tipos de fuentes, primarias y secundarias, con el objetivo de garantizar la triangulación y el rigor del análisis.

Fuentes primarias

a) Matriz de seguimiento de compromisos de la Ogasa-Minam (2012-2024)

Documento administrativo solicitado formalmente mediante Oficio n.º 171-2024-DP/APCSG (21 de noviembre de 2024). Contiene 2,913 acuerdos adoptados en espacios de diálogo para la atención de conflictos socioambientales, con variables como entidad responsable, estado de cumplimiento, plazo, departamento, actividad vinculada al conflicto, nivel de gestión (actividad/proyecto) y tema.

b) Entrevistas semiestructuradas

Se realizaron entrevistas a especialistas y puntos focales de las entidades del sector ambiental, entre diciembre de 2024 y enero de 2025, conforme al siguiente detalle:

Entidad	Fecha	Modalidad
Oficina General de Gestión Social – Minam (Ogasa)	20/12/2024	Entrevista directa
Unidad Funcional de Gestión Participativa – Sernanp	06/01/2025	Entrevista directa
Coordinación de Gestión Socioambiental – OEFA	13/01/2025	Entrevista directa
Dirección General de Calidad Ambiental – Minam	27/01/2025	Entrevista directa

Subsecretaría de Seguimiento y Gestión de Compromisos – PCM/SGSD	31/01/2025	Respuesta escrita (Oficio n.° D000010-2025-PCM-SSGC)
Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana – IIAP	26/12/2024	Respuesta escrita (Carta n.° 002-2024-IIAP/GG/OAJ)

Fuentes secundarias

- Marco normativo vigente: lineamientos, guías, protocolos y resoluciones ministeriales del sector ambiental relacionados al seguimiento y cumplimiento de acuerdos.
- Informe Defensorial n.° 187 "Conflictos Sociales y cumplimiento de acuerdos" (Defensoría del Pueblo, 2021).
- Reportes mensuales de conflictos sociales de la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad (2012-2024).

Delimitación del universo de análisis

La unidad de análisis son los acuerdos suscritos por el Minam y sus organismos públicos adscritos (OEFA, Sernanp, Senace e IIAP) en espacios de diálogo para la atención de conflictos socioambientales durante el período 2012-2024.

De los 2,913 acuerdos totales de la Matriz de la Ogasa-Minam, se seleccionaron 1,532 acuerdos mediante los siguientes criterios:

1. **Criterios de inclusión:**
   - Acuerdos en los que el Minam o alguno de sus organismos adscritos figura como entidad responsable principal del cumplimiento.
   - Acuerdos correspondientes al período 2012-2024.

2. **Criterios de exclusión:**
   - 105 acuerdos que, si bien registraban al Minam como entidad, tras revisión individual se verificó que la responsabilidad principal recaía en otras entidades y la participación del Minam era solo complementaria o de acompañamiento.

3. **Criterios de incorporación:**
   - 11 acuerdos que inicialmente registraban a otra entidad como responsable, pero cuya revisión evidenció que el Minam tenía responsabilidad sustantiva en su cumplimiento.

Los 1,532 acuerdos seleccionados corresponden a 96 casos distintos de conflictos socioambientales.

Variables e indicadores de análisis

El análisis cuantitativo se estructuró en torno a las variables definidas por la Guía para el seguimiento de compromisos del sector ambiental asumidos en espacios de diálogo de conflictos socioambientales (RM n.° 00230-2024-MINAM), procesadas desde la Matriz de la Ogasa-Minam:

Variable	Categorías / Indicadores
Entidad responsable	Minam, OEFA, Sernanp, Senace, IIAP
Estado de cumplimiento	Cumplido, En proceso, Pendiente, Por verificar, Desestimado
Nivel de gestión	Actividad, Proyecto
Dimensión territorial	Departamento donde se ubica el conflicto
Plazo de cumplimiento	Con plazo definido / Sin plazo definido
Naturaleza del acuerdo	Por demanda social / Administrativo
Actividad vinculada al conflicto	Minería, Hidrocarburos, Recursos hídricos, entre otras

Tema del acuerdo	Fiscalización ambiental, Calidad ambiental, Áreas naturales protegidas, entre otros
Priorización institucional	Priorizado / No priorizado por el Minam
Coordinación del espacio de diálogo	Coordinado por el Minam / Por otros actores
Tiempo transcurrido desde la suscripción	Tramos en meses: 0-12, 13-24, 25-36, 37-48, 49-80, 81-100, 101-160

Técnicas de análisis de la información

Análisis cuantitativo

Se aplicó estadística descriptiva (frecuencias absolutas y porcentajes) para caracterizar los 1,532 acuerdos según las variables señaladas. Los datos fueron procesados y sistematizados por la Defensoría del Pueblo a partir de la información proporcionada por el Ministerio del Ambiente. Los resultados se presentan en cuadros y gráficos con desagregaciones por entidad, departamento, tipo de acuerdo y estado de cumplimiento.

Para el análisis de los acuerdos no cumplidos, se conformó un subconjunto de 326 acuerdos (aquellos en estado "pendiente", "en proceso" y "por verificar"), sobre el cual se realizó un análisis específico de sus características y factores asociados.

Análisis cualitativo

Las entrevistas semiestructuradas fueron procesadas mediante análisis temático. Las categorías analíticas se construyeron a partir de los hallazgos de la revisión documental de la matriz y se validaron con las percepciones de los especialistas entrevistados. Las barreras y obstáculos identificados emergieron de la triangulación entre:

- Los patrones estadísticos observados en los acuerdos no cumplidos.
- Los testimonios de los funcionarios entrevistados.
- El análisis del marco normativo vigente.

Las buenas prácticas fueron identificadas a partir de las experiencias relatadas por los informantes clave y contrastadas con evidencia registrada en la propia Matriz de seguimiento.

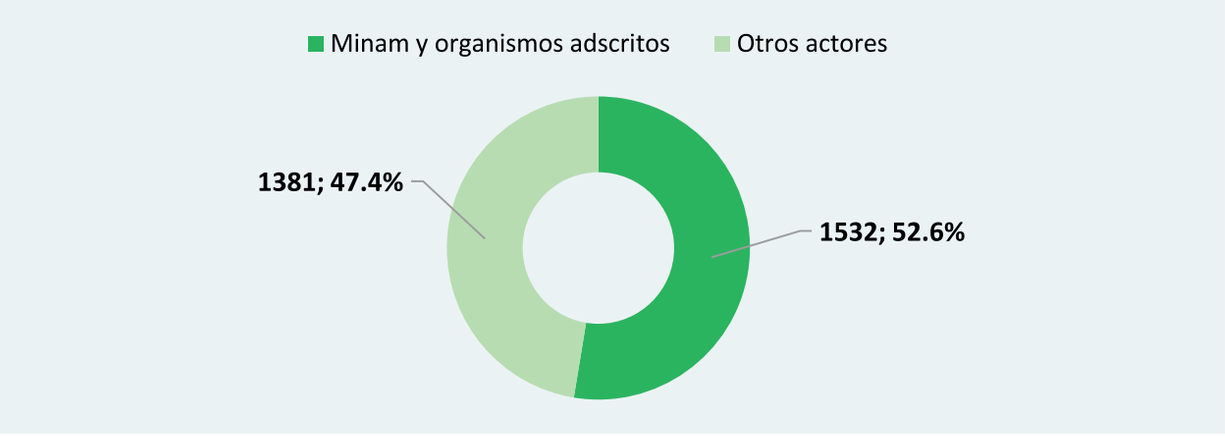
Consideraciones sobre las limitaciones del estudio

- La Matriz de la Ogasa-Minam no registra los acuerdos asumidos por los organismos adscritos en espacios de diálogo donde el Minam no participó directamente, lo que puede subestimar el universo real de compromisos del sector.
- El 21.8 % de los acuerdos cumplidos no contempla fecha de cumplimiento, lo que limita la posibilidad de analizar la oportunidad del cumplimiento.

4 ANÁLISIS DE ACUERDOS DEL SECTOR AMBIENTAL

En este capítulo se analizarán los acuerdos suscritos por el sector ambiental[15], contenidos en la Matriz de seguimiento de compromisos de la Oficina General de Asuntos Socio-Ambientales del Ministerio del Ambiente[16]. Esta herramienta de seguimiento contiene los acuerdos suscritos por el Minam en los diferentes espacios de diálogo en los que participa, correspondiente al periodo 2012-2024, e incluye los acuerdos asumidos por otros actores participantes en los espacios de diálogo que son coordinados por el Minam.

Gráfico 1. Acuerdos registrados por Ogasa-Minam, según responsable de cumplimiento



Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Para facilitar la comprensión de la información, los acuerdos se han segmentado en cuatro grupos con el propósito de examinar sus características y comportamientos de forma diferenciada:

15 El sector ambiental está conformado por el Minam y sus organismos públicos adscritos, según los Lineamientos para la Prevención y Gestión de conflictos socioambientales en el sector ambiental.
16 Esta información fue solicitada mediante Oficio n.° 171-2024-DP/APCSG de fecha 21 de noviembre de 2024.



4.1. Caracterización de los acuerdos suscritos por el Minam y organismos adscritos

Con el objetivo de comprender en mayor profundidad la naturaleza de los acuerdos suscritos por el sector ambiental, esta sección presenta una caracterización integral de dichos acuerdos a partir de una serie de variables. Se identifica el estado de cumplimiento, la entidad responsable de su ejecución, su distribución geográfica, así como la diferenciación entre acuerdos orientados a actividades frente a aquellos que implican proyectos.

Además, es importante precisar que se debe distinguir entre los acuerdos de carácter administrativo y aquellos que responden directamente a demandas de la población, considerando la actividad productiva vinculada al conflicto y los principales temas abordados en los acuerdos. Esta aproximación permite construir una visión más estructurada y comparativa de la actuación del sector ambiental en el cumplimiento de los acuerdos suscritos en espacios de diálogo para la resolución de conflictos sociales.

Entidad responsable del cumplimiento

La sistematización de información muestra que el Minam concentra la mayor carga de acuerdos, al asumir el 60.4% del total de acuerdos suscritos (926 de 1,532), seguido por el OEFA con el 33.8% (518) y el Sernanp con apenas el 5% (77). Esta distribución evidencia que la mayor parte de la gestión de acuerdos recae sobre el ente rector del sector ambiental, mientras que los organismos técnicos cumplen roles más focalizados o específicos.

El uso de porcentajes permite dimensionar con claridad la concentración de responsabilidad institucional en la resolución de conflictos.

Cuadro 1. Acuerdos según entidad

Entidad	n.°	%
TOTAL	**1532**	**100.0%**
Minam	926	60.4%
OEFA	518	33.8%

Sernanp	77	5.0%
Senace	7	0.5%
IIAP	4	0.3%

Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Estado de cumplimiento

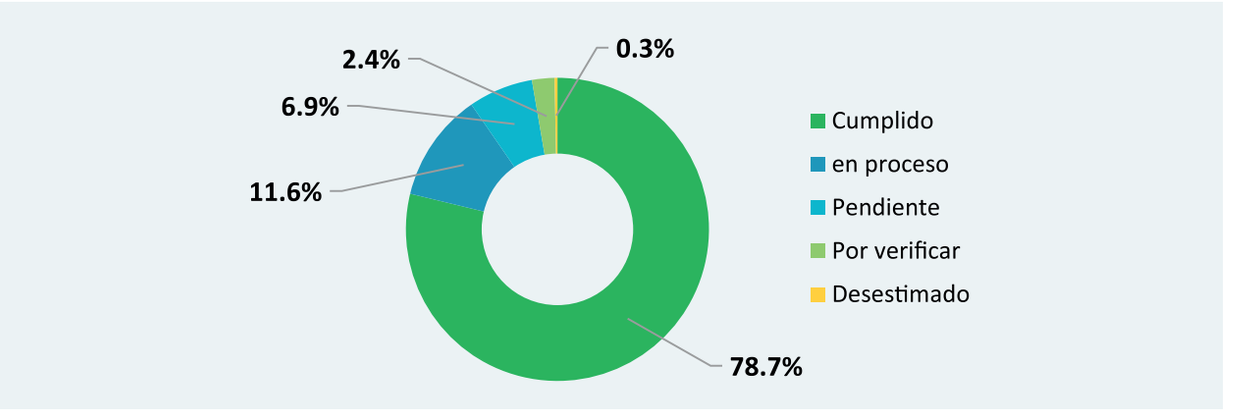
Según la *Guía de seguimiento de compromisos del sector ambiental asumidos en espacios de diálogo de conflictos socioambientales*, el Ministerio del Ambiente considera tres tipos de estado o nivel de cumplimiento: cumplido, en proceso y pendiente. Además, se precisa que cuando los acuerdos presentan ambigüedades en su redacción que no permiten establecer responsables o son inviables de cumplimiento, o las entidades responsables solicitan la reconsideración debido a que ya no cuentan con las competencias para su cumplimiento, son considerados "desestimados". La Matriz de Ogasa-Minam considera además de estas categorías, los acuerdos por verificar.

Con relación a la distribución de los acuerdos según su estado de cumplimiento, una amplia mayoría, equivalente al 78.7 %, ha sido cumplido, lo cual evidencia un avance significativo en la implementación de los acuerdos asumidos en el marco de espacios de diálogo. Un 11.6 % de los acuerdos se encuentra en proceso de ejecución, mientras que un 6.9 % permanece pendiente de ser iniciado, y un 2.4 % está en etapa de verificación. El 0.3 % ha sido desestimado por el Minam.

Estos resultados reflejan un desempeño positivo del sector ambiental en el seguimiento y cumplimiento de los acuerdos, aunque también reflejan la importancia de fortalecer los mecanismos de verificación y seguimiento para asegurar el cierre efectivo del total de acuerdos asumidos, principalmente de aquellos que tienen períodos prolongados de tiempo sin cumplir.

Cabe señalar que, del total de acuerdos cumplidos, el 21.8 % (263) no contempla fecha de cumplimiento, lo que evidencia una necesidad de perfeccionar los procedimientos de seguimiento y monitoreo de acuerdos.

Gráfico 2. Acuerdos según estado de cumplimiento



Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

El 78.7% de los acuerdos suscritos por el sector ambiental (1,206 de 1,532) han sido cumplidos, lo que evidencia un alto nivel de efectividad en la gestión institucional; sin embargo, es necesario hacer una aproximación del tipo de acuerdos cumplidos. El Minam lidera con 730 acuerdos cumplidos, seguido por el OEFA con 408 y el Sernanp con 59, demostrando que el cumplimiento es proporcional a la carga asumida.

Cuadro 2. Acuerdos por entidad, según estado de cumplimiento

Estado de cumplimiento	Total	%	Minam	OEFA	Sernanp	Senace	IIAP
Total	**1532**	**100.0%**	**926**	**518**	**77**	**7**	**4**
Cumplido	1206	78.7%	730	408	59	7	2
En proceso	178	11.6%	97	70	10	0	1
Pendiente	106	6.9%	70	28	8	0	0
Por verificar	37	2.4%	26	11	0	0	0
Desestimado	5	0.3%	3	1	0	0	1

Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Dimensión territorial

Las regiones de Junín (242), Cusco (222), Loreto (191) y Puno (190) concentran en conjunto el 55.2% del total de acuerdos suscritos por el sector ambiental, lo que indica que la conflictividad social se encuentra territorialmente focalizada. Mientras que Junín y Cusco muestran altos porcentajes de cumplimiento, en Loreto y Puno se observa un número considerable de acuerdos en proceso o pendientes, lo que puede reflejar condiciones más complejas para su implementación.

Este análisis territorial en números absolutos permite identificar regiones prioritarias para intervenciones multisectoriales.

Cuadro 3. Acuerdos por estado de cumplimiento, según departamento

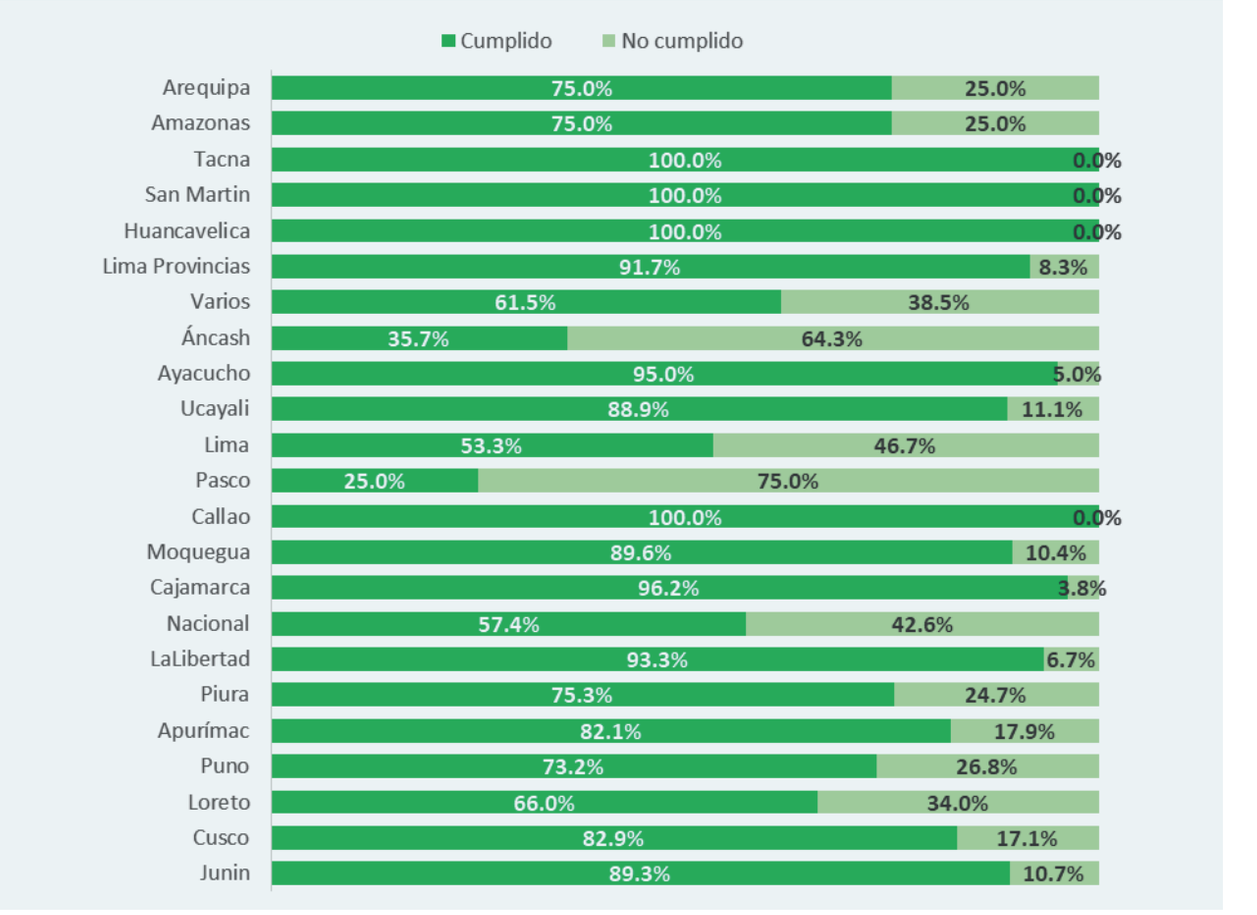
Departamento	Total	%	Cumplido	En proceso	Pendiente	Por verificar	Desestimado
Total	**1532**	**100.0%**	**1206**	**178**	**106**	**37**	**5**
Junín	242	15.8%	216	11	15	0	0
Cusco	222	14.5%	184	22	15	0	1
Loreto	191	12.5%	126	28	35	0	2
Puno	190	12.4%	139	38	11	0	2
Apurímac	140	9.1%	115	24	1	0	0
Piura	97	6.3%	73	11	0	13	0
La Libertad	75	4.9%	70	2	3	0	0
Nacional	61	4.0%	35	10	16	0	0
Cajamarca	53	3.5%	51	2	0	0	0
Moquegua	48	3.1%	43	2	3	0	0
Callao	35	2.3%	35	0	0	0	0
Pasco	32	2.1%	8	0	0	24	0
Lima	30	2.0%	16	13	1	0	0
Ucayali	27	1.8%	24	3	0	0	0
Ayacucho	20	1.3%	19	0	1	0	0
Áncash	14	0.9%	5	8	1	0	0
Varios	13	0.8%	8	1	4	0	0

Departamento	Total	%	Cumplido	En proceso	Pendiente	Por verificar	Desestimado
Lima Provincias	12	0.8%	11	1	0	0	0
Huancavelica	8	0.5%	8	0	0	0	0
San Martin	7	0.5%	7	0	0	0	0
Tacna	7	0.5%	7	0	0	0	0
Amazonas	4	0.3%	3	1	0	0	0
Arequipa	4	0.3%	3	1	0	0	0

Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

El Gráfico 3 presenta el nivel de cumplimiento de los acuerdos por departamento donde se registra el conflicto social, expresado en porcentaje. Se evidencia un alto grado de cumplimiento en varios territorios, destacando Tacna, San Martín, Huancavelica y Callao, donde el 100 % de los acuerdos han sido cumplidos. Asimismo, departamentos como Cajamarca (96.2 %), Ayacucho (95 %) y La Libertad (93.3 %) también registran niveles sobresalientes de implementación. En contraste, Pasco presenta el porcentaje más bajo de cumplimiento con solo el 25 % de los acuerdos ejecutados, seguido de Áncash (35.7 %) y Lima (53.3 %), lo cual indica desafíos significativos en la ejecución de compromisos en esas jurisdicciones.

Gráfico 3. Acuerdos por nivel de cumplimiento, según departamento(porcentaje)



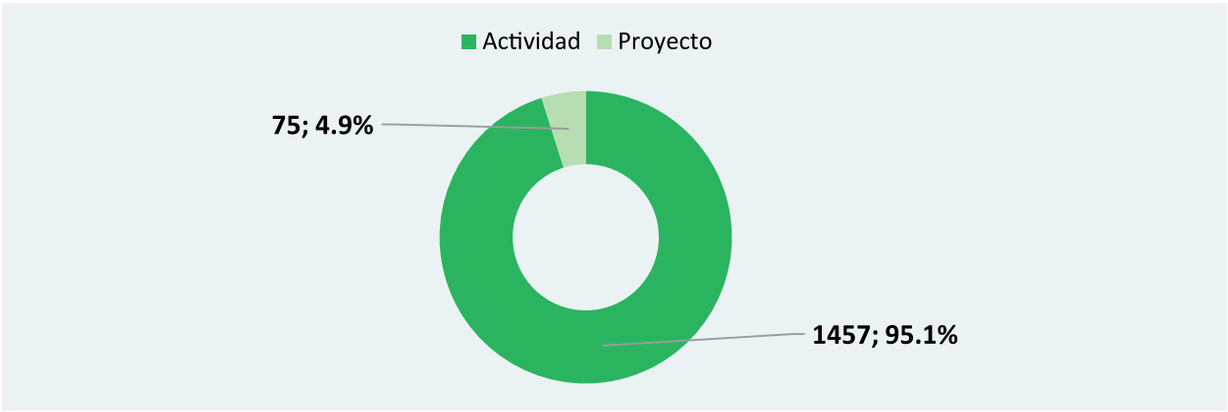
Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Nivel de gestión (Actividades-Proyectos)

La *Guía de seguimiento de compromisos del sector ambiental asumidos en espacios de diálogo de conflictos socioambientales*, establece en su clasificación de compromisos la variable "nivel de gestión", diferenciado entre actividades e inversiones. El primero constituye un conjunto de acciones específicas orientadas a dar respuesta a la problemática expuesta en el espacio de diálogo. Para el término inversiones se considera que son intervenciones temporales y comprenden a los proyectos de inversión y a las inversiones de optimización, de ampliación marginal, de rehabilitación y de reposición. No obstante, la Matriz del Ogasa-Minam diferencia entre actividades y proyectos, no utiliza el término Inversiones.

Del total de los acuerdos, el 95.1 %, equivalente a 1457 acuerdos, corresponde a actividades, mientras que solo el 4.9 % (75 acuerdos) está vinculado a proyectos. Esta marcada diferencia sugiere que los acuerdos asumidos en mesas de diálogo están orientados, en su mayoría, a acciones puntuales, de menor escala o de ejecución inmediata, en lugar de iniciativas estructuradas y de mayor alcance como los proyectos. Este patrón podría estar relacionado con la necesidad de generar respuestas rápidas en contextos de conflicto, aunque también plantea el desafío de avanzar hacia compromisos más sostenibles y de largo plazo que promuevan soluciones integrales a los problemas socioambientales.

Gráfico 4. Acuerdos por nivel de gestión



Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Del total de 1532 acuerdos del sector ambiental, la mayoría corresponde a actividades, lo que evidencia una orientación general hacia acciones operativas y de implementación inmediata. Esta tendencia se refleja en todas las entidades, aunque con matices. El Minam, con 926 acuerdos, gestiona 864 actividades (93.3%) y 62 proyectos (6.7%), mostrando un rol central tanto en acciones administrativas como en intervenciones estructuradas. El OEFA, que suma 518 acuerdos, tiene una distribución aún más enfocada en actividades, con 508 (98.1%) y solo 10 proyectos (1.9%), lo cual es coherente con su función de fiscalización y atención técnica directa.

El Sernanp gestiona 75 actividades (97.4%) y apenas 2 proyectos (2.6%), evidenciando su enfoque en tareas recurrentes de manejo de áreas protegidas. El SENACE, con 7 acuerdos, reporta 6 actividades (85.7%) y 1 proyecto (14.3%), reflejando su participación principalmente en procesos técnicos de certificación, aunque con menor volumen. Finalmente, el IIAP gestiona exclusivamente actividades (4 acuerdos), sin proyectos registrados.

En conjunto, el análisis muestra que las entidades del sector priorizan ampliamente las actividades frente a los proyectos, alineándose con la naturaleza operativa de sus funciones, siendo el Minam la única entidad con una proporción significativa de ambos tipos de compromisos.

Cuadro 4. Acuerdos por entidad, según nivel de gestión

Nivel de gestión	Total	%	Minam	OEFA	Sernanp	Senace	IIAP
Total	**1532**	**100.0%**	**926**	**518**	**77**	**7**	**4**
Actividad	1457	95.1%	864	508	75	6	4
Proyecto	75	4.9%	62	10	2	1	0

Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Respecto al estado de cumplimiento, los acuerdos vinculados a actividades presentan 1160 (79.6%) acuerdos cumplidos sobre un total de 1457; frente a los proyectos, que alcanzan solo 46 (61.3%) acuerdos cumplidos de 75. Además, los proyectos tienen mayor proporción de acuerdos en proceso (28%) y por verificar (8%), lo cual revela una mayor dificultad en su implementación. Esta diferencia resalta la necesidad de fortalecer la planificación y el seguimiento de los proyectos, que, si bien son menos numerosos, tienen un potencial transformador más duradero.

Cuadro 5. Acuerdos por estado de cumplimiento, según nivel de gestión

Nivel de gestión	Total	%	Cumplido	En proceso	Pendiente	Por verificar	Desestimado
Total	**1532**	**100.0%**	**1206**	**178**	**106**	**37**	**5**
Actividad	1457	95.1%	1160	157	104	31	5
Proyecto	75	4.9%	46	21	2	6	0

Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Los acuerdos orientados a actividades están ampliamente distribuidos en todos los departamentos, pero los proyectos —aunque representan solo el 4.9% del total— se concentran en regiones específicas como Puno (18), Apurímac (15) y Junín (3), lo que sugiere que en estos territorios se ha buscado atender los conflictos con compromisos de mayor alcance o complejidad.

El uso de números absolutos permite visualizar con claridad esta concentración relativa de proyectos en ciertas regiones, lo que puede responder a factores como escalamiento del conflicto o condiciones estructurales más críticas.

Cuadro 6. Acuerdos por nivel de gestión, según departamento

Departamento	Total	%	Actividad	Proyecto
Total	**1532**	**100.0%**	**1457**	**75**
Junín	242	15.8%	239	3
Cusco	222	14.5%	213	9
Loreto	191	12.5%	189	2
Puno	190	12.4%	172	18
Apurímac	140	9.1%	125	15
Piura	97	6.3%	90	7
La Libertad	75	4.9%	75	0
Nacional	61	4.0%	61	0
Cajamarca	53	3.5%	52	1

Departamento	Total	%	Actividad	Proyecto
Moquegua	48	3.1%	47	1
Callao	35	2.3%	35	0
Pasco	32	2.1%	24	8
Lima	30	2.0%	30	0
Ucayali	27	1.8%	26	1
Ayacucho	20	1.3%	20	0
Ancash	14	0.9%	13	1
Varios	13	0.8%	13	0
Lima Provincias	12	0.8%	12	0
Huancavelica	8	0.5%	0	8
San Martin	7	0.5%	6	1
Tacna	7	0.5%	7	0
Amazonas	4	0.3%	4	0
Arequipa	4	0.3%	4	0

Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Relación con la problemática (Administrativo-Por demanda)

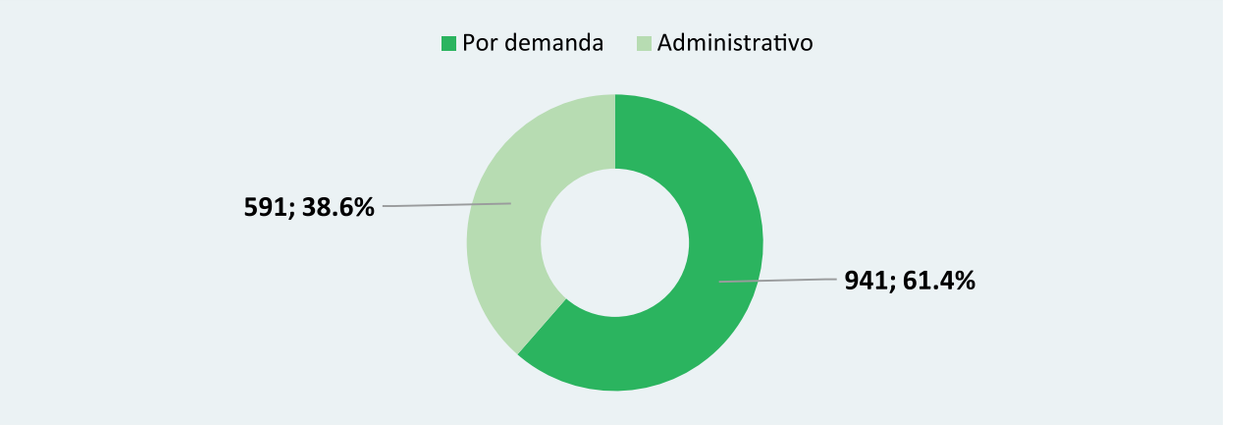
La clasificación de compromisos desarrollada en la *Guía de seguimiento de compromisos del sector ambiental asumidos en espacios de diálogo de conflictos socioambientales*, contempla la variable "relación con la problemática", la misma que considera dos categorías: administrativo y por demanda[17]. Los acuerdos administrativos se vinculan de manera indirecta con la atención a la problemática, a través de la ejecución de acciones y gestiones específicas, mientras que los acuerdos por demanda guardan una relación directa con la problemática socioambiental que dio origen al espacio de diálogo y responde de manera concreta a su atención o resolución.

De acuerdo con la distribución de los acuerdos según su relación con la problemática, el 61.4 % (941) de ellos responde directamente a demandas planteadas por los actores sociales, mientras que el 38.6 % (591) tiene un carácter administrativo. Esta predominancia de acuerdos por demanda sugiere que la mayoría de los acuerdos asumidos en los espacios de diálogo busca atender necesidades específicas expresadas por la población o las organizaciones involucradas.

Por otro lado, la proporción de acuerdos administrativos refleja la existencia de compromisos orientados a procesos institucionales o de gestión interna. Esto último está relacionado a los acuerdos que asume el Ministerio del Ambiente como coordinador de espacios de diálogo, cuyo rol lo obliga a realizar acciones que contribuyan al desarrollo del diálogo.

17 Es necesario precisar que para esta evaluación la Defensoría del Pueblo ha tomado en cuenta los conceptos definidos por Ogasa-Minam. Esto debido que, a través del Protocolo de intervención defensorial para la gestión del cumplimiento de acuerdos en conflictos sociales, la Defensoría del Pueblo consideró otro tipo de clasificación de acuerdos en acuerdos de procedimiento, parciales y finales.

Gráfico 5. Acuerdos por su relación con la problemática



Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Respecto a los tipos de acuerdos que asumen las entidades, el Minam concentra la mayor cantidad en ambas categorías, pero también destaca el OEFA, que mayoritariamente ha asumido acuerdos que buscan atender las demandas de la población (75.5%), lo que refuerza su papel en la fiscalización ambiental.

Cuadro 7. Acuerdos por entidad, según relación con la problemática

Relación con la problemática	Total	%	Minam	OEFA	Sernanp	Senace	IIAP
Total	**1532**	**100.0%**	**926**	**518**	**77**	**7**	**4**
Por demanda	941	61.4%	480	391	61	5	4
Administrativo	591	38.6%	446	127	16	2	0

Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Sobre el estado de cumplimiento, los acuerdos administrativos presentan una tasa de cumplimiento más alta, con 519 acuerdos cumplidos sobre 591 (87.8%), en comparación con los acuerdos por demanda, que muestran 687 cumplidos sobre 941 (73%). Esta diferencia sugiere que los acuerdos derivados de planificación interna o gestión institucional tienen mayor viabilidad operativa, mientras que los originados por problemas más complejos o estructurales pueden enfrentar mayores barreras en su implementación.

Cuadro 8. Acuerdos por estado de cumplimiento, según relación con la problemática

Relación con la problemática	Total	%	Cumplido	En proceso	Pendiente	Por verificar	Desestimado
Total	**1532**	**100.0%**	**1206**	**178**	**106**	**37**	**5**
Por demanda	941	61.4%	687	154	79	17	4
Administrativo	591	38.6%	519	24	27	20	1

Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Con relación a la expansión geográfica por este tipo de acuerdos, los departamentos concentran tantos acuerdos por demanda como administrativos, pero con énfasis diferente. Por ejemplo, en Loreto el 78.5% (150) de los acuerdos tienen origen en atender las demandas sociales, mientras

que en Junín la distribución es más equilibrada, 116 acuerdos por demanda y 126 acuerdos administrativos.

Estos datos, analizados en términos absolutos, permiten comprender la lógica de atención a conflictos sociales en cada territorio.

Cuadro 9. Acuerdos por relación con la problemática, según departamento

Departamento	Total	%	Por demanda	Administrativo
Total	**1532**	**100.0%**	**941**	**591**
Junín	242	15.8%	116	126
Cusco	222	14.5%	138	84
Loreto	191	12.5%	150	41
Puno	190	12.4%	133	57
Apurímac	140	9.1%	100	40
Piura	97	6.3%	58	39
La Libertad	75	4.9%	24	51
Nacional	61	4.0%	40	21
Cajamarca	53	3.5%	20	33
Moquegua	48	3.1%	31	17
Callao	35	2.3%	17	18
Pasco	32	2.1%	18	14
Lima	30	2.0%	26	4
Ucayali	27	1.8%	8	19
Ayacucho	20	1.3%	14	6
Ancash	14	0.9%	11	3
Varios	13	0.8%	8	5
Lima Provincias	12	0.8%	10	2
Huancavelica	8	0.5%	0	8
San Martin	7	0.5%	5	2
Tacna	7	0.5%	6	1
Amazonas	4	0.3%	4	0
Arequipa	4	0.3%	4	0

Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Actividad vinculada al conflicto social

Para comprender la dimensión de los acuerdos suscritos en espacios de diálogo, es importante identificar la actividad vinculada al conflicto social, lo cual nos permite contextualizar los acuerdos suscritos y dimensionar la complejidad de los problemas abordados. La Ogasa- Minam, según su matriz de seguimiento de compromisos, cuenta con 14 tipos de actividades relacionadas a los conflictos sociales.

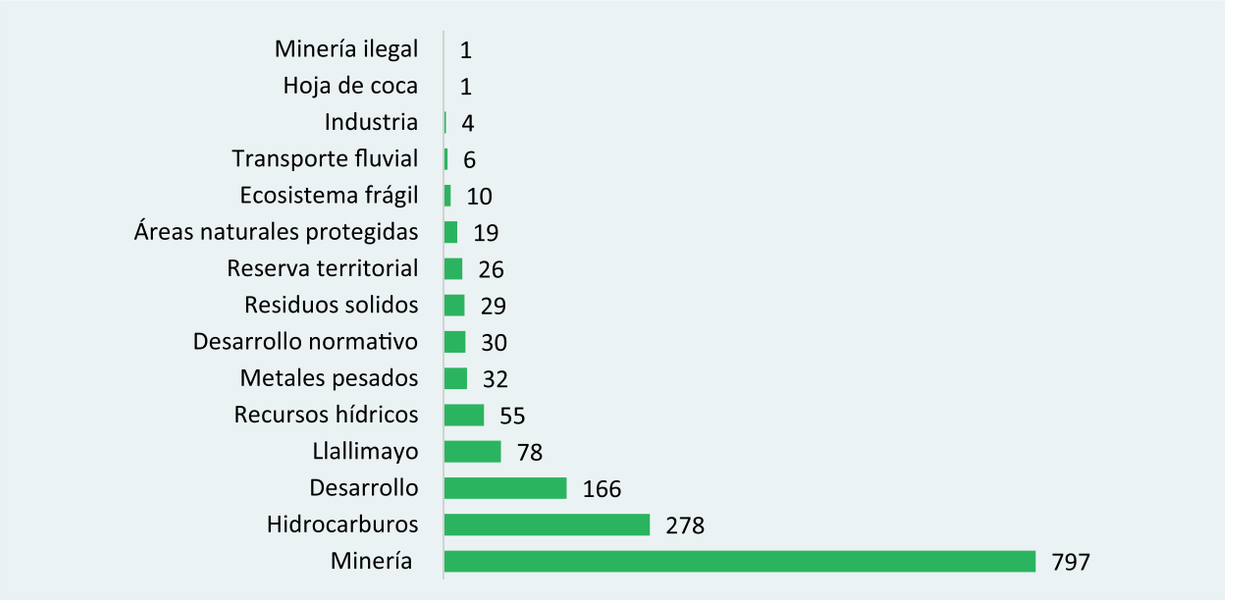
Las actividades consideradas guardan relación directa con la problemática socioambiental que dio origen al espacio de diálogo o están relacionadas a una de las principales demandas de la

población. Cabe señalar que uno de los casos bajo la coordinación del Ministerio del Ambiente no presenta una clasificación por tipo de actividad, sino que ha sido registrado únicamente con el nombre del caso. Se trata del conflicto socioambiental relacionado con los problemas de contaminación en la cuenca Llallimayo.

En ese sentido, la actividad vinculada a la minería concentra la mayor cantidad de acuerdos (797), seguida por hidrocarburos (278) y actividades de desarrollo en general (166), lo que evidencia que los conflictos sociales en el país están fuertemente asociados a actividades extractivas. También resaltan otras actividades con presencia significativa, como recursos hídricos (55) y metales pesados (32).

En contraste, los acuerdos suscritos en el marco de conflictos vinculados a actividades como la minería ilegal, la industria y el transporte fluvial presentan una incidencia mínima. Estos resultados reflejan que las principales problemáticas que se plantean en los conflictos sociales en los que interviene el sector ambiental se concentran en actividades de alto impacto ecológico y social, lo cual refuerza la necesidad de fortalecer la gobernanza ambiental, la fiscalización y la articulación intersectorial.

Gráfico 6. Acuerdos por actividad vinculada al conflicto social



Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

La minería presenta una de las mayores tasas de cumplimiento (674 acuerdos de 797), lo que permite advertir que existe una respuesta institucional importante frente a los conflictos mineros. Otras actividades como recursos hídricos y metales pesados muestran mayores niveles de incumplimiento.

Cuadro 10. Acuerdos por estado de cumplimiento, según actividad vinculada al conflicto social

Tipo de actividad	Total	%	Cumplido	En proceso	Pendiente	Por verificar	Desestimado
Total	**1532**	**100.0%**	**1206**	**178**	**106**	**37**	**5**
Minería	797	52.0%	674	66	32	24	1
Hidrocarburos	278	18.1%	196	43	37	0	2
Desarrollo	166	10.8%	134	10	9	13	0
Llallimayo	78	5.1%	73	4	1	0	0
Recursos hídricos	55	3.6%	19	25	10	0	1

Tipo de actividad	Total	%	Cumplido	En proceso	Pendiente	Por verificar	Desestimado
Metales pesados	32	2.1%	12	7	13	0	0
Desarrollo normativo	30	2.0%	23	4	3	0	0
Residuos solidos	29	1.9%	15	12	1	0	1
Reserva territorial	26	1.7%	23	3	0	0	0
Áreas naturales protegidas	19	1.2%	19	0	0	0	0
Ecosistema frágil	10	0.7%	9	1	0	0	0
Transporte fluvial	6	0.4%	5	1	0	0	0
Industria	4	0.3%	2	2	0	0	0
Hoja de coca	1	0.1%	1	0	0	0	0
Minería ilegal	1	0.1%	1	0	0	0	0

Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Todas las actividades presentan principalmente acuerdos de actividades, con porcentajes superiores al 90% en minería, hidrocarburos, desarrollo y otras categorías, mientras que los acuerdos sobre la implementación de proyectos son en menor medida. Una excepción relativa es el caso de "recursos hídricos", donde el 27.3% de los acuerdos están asociados a proyectos, lo que puede indicar una necesidad de soluciones estructurales o de largo plazo en ese ámbito específico.

Cuadro 11. Acuerdos por nivel de gestión, según actividad vinculada al conflicto social

Tipo de actividad	Total	Actividad		Proyecto	
		n.°	%	n.°	%
Minería	797	755	94.7%	42	5.3%
Hidrocarburos	278	271	97.5%	7	2.5%
Desarrollo	166	159	95.8%	7	4.2%
Llallimayo	78	77	98.7%	1	1.3%
Recursos hídricos	55	40	72.7%	15	27.3%
Metales pesados	32	32	100.0%	0	0.0%
Desarrollo normativo	30	30	100.0%	0	0.0%
Residuos solidos	29	28	96.6%	1	3.4%
Reserva territorial	26	26	100.0%	0	0.0%
Áreas naturales protegidas	19	18	94.7%	1	5.3%
Ecosistema frágil	10	10	100.0%	0	0.0%
Transporte fluvial	6	6	100.0%	0	0.0%
Industria	4	3	75.0%	1	25.0%
Hoja de coca	1	1	100.0%	0	0.0%
Minería ilegal	1	1	100.0%	0	0.0%

Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Con relación a los acuerdos clasificados por su relación con la problemática, los conflictos vinculados a recursos hídricos (94.5%), residuos sólidos (93.1%) y metales pesados (81.3%) presentan el mayor porcentaje de acuerdos que atienden directamente las demandas sociales de la población. En contraste, las actividades como "desarrollo" y "reserva territorial" tienen una proporción importante de acuerdos administrativos, lo que estaría vinculado a procesos internos de planificación o gestión estatal.

Cuadro 12. Acuerdos por relación con la problemática, según actividad vinculada al conflicto social

Tipo de actividad	Total	Por demanda		Administrativo	
		n.°	%	n.°	%
Minería	797	452	56.7%	345	43.3%
Hidrocarburos	278	199	71.6%	79	28.4%
Desarrollo	166	81	48.8%	85	51.2%
Llallimayo	78	46	59.0%	32	41.0%
Recursos hídricos	55	52	94.5%	3	5.5%
Metales pesados	32	26	81.3%	6	18.8%
Desarrollo normativo	30	16	53.3%	14	46.7%
Residuos solidos	29	27	93.1%	2	6.9%
Reserva territorial	26	7	26.9%	19	73.1%
Áreas naturales protegidas	19	17	89.5%	2	10.5%
Ecosistema frágil	10	8	80.0%	2	20.0%
Transporte fluvial	6	6	100.0%	0	0.0%
Industria	4	4	100.0%	0	0.0%
Hoja de coca	1	0	0.0%	1	100.0%
Minería ilegal	1	0	0.0%	1	100.0%

Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Temas principales

Los temas predominantes en los acuerdos son fiscalización ambiental (25.9%), temas administrativos (24.5%) y calidad ambiental (22.8%), concentrando el 73% del total. Esta alta concentración indica que los acuerdos giran principalmente en torno a funciones sustantivas del Minam y OEFA, mientras que temas como cambio climático, ordenamiento territorial o economía ambiental tienen una presencia mínima.

Cuadro 13. Acuerdos por entidad, según tema

Tema	Total	%	Minam	OEFA	Sernanp	Senace	IIAP
Total	**1532**	**100.0%**	**926**	**518**	**77**	**7**	**4**
Fiscalización ambiental	397	25.9%	22	375	0	0	0
Temas administrativos	376	24.5%	315	57	4	0	0
Calidad ambiental	349	22.8%	279	69	1	0	0
Residuos sólidos	117	7.6%	117	0	0	0	0

Tema	Total	%	Minam	OEFA	Sernanp	Senace	IIAP
Áreas naturales protegidas	73	4.8%	4	0	69	0	0
Instrumentos de gestión ambiental	42	2.7%	40	1	0	1	0
Zona marino-costera	29	1.9%	26	3	0	0	0
Metales pesados	25	1.6%	25	0	0	0	0
Temas sectoriales	19	1.2%	17	1	0	1	0
Investigación y Educación ambiental	17	1.1%	17	0	0	0	0
Diversidad biológica	14	0.9%	7	0	3	0	4
Ordenamiento territorial	14	0.9%	14	0	0	0	0
Cambio climático	13	0.8%	13	0	0	0	0
Certificación ambiental	10	0.7%	5	0	0	5	0
Economía ambiental	7	0.5%	7	0	0	0	0
No aplica	7	0.5%	3	4	0	0	0
Cierre de brechas	5	0.3%	5	0	0	0	0
Saneamiento	5	0.3%	5	0	0	0	0
Fiscalización ambiental/ Residuos sólidos	4	0.3%	0	4	0	0	0
Supervisión ambiental	4	0.3%	0	4	0	0	0
Instrumentos de gestión ambiental/Residuos sólidos	2	0.1%	2	0	0	0	0
Conservación de bosques	1	0.1%	1	0	0	0	0
Información ambiental	1	0.1%	1	0	0	0	0
Pasivos ambientales	1	0.1%	1	0	0	0	0

Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Los temas con mayores tasas de cumplimiento son calidad ambiental (86.8%) y temas administrativos (83%), mientras que otros como metales pesados, cambio climático y economía ambiental presentan un mayor porcentaje de acuerdos pendientes o en proceso. Esto indica que existe una mayor capacidad o priorización para atender temas operativos y regulatorios, mientras que los acuerdos sobre problemáticas estructurales o emergentes requieren mayor impulso institucional.

Cuadro 14. Acuerdos por estado de cumplimiento, según tema

n	Total	%	Cumplido	En proceso	Pendiente	Por verificar	Desestimado
Total	**1532**	**100.0%**	**1206**	**178**	**106**	**37**	**5**
Fiscalización ambiental	397	25.9%	302	55	26	13	1
Temas administrativos	376	24.5%	312	32	19	13	0
Calidad ambiental	349	22.8%	303	28	14	4	0
Residuos sólidos	117	7.6%	88	25	0	3	1

n	Total	%	Cumplido	En proceso	Pendiente	Por verificar	Desestimado
Áreas naturales protegidas	73	4.8%	58	8	7	0	0
Instrumentos de gestión ambiental	42	2.7%	31	5	5	1	0
Zona marino-costera	29	1.9%	28	0	0	1	0
Metales pesados	25	1.6%	10	5	10	0	0
Temas sectoriales	19	1.2%	17	1	0	0	1
Investigación y Educación ambiental	17	1.1%	12	1	3	0	1
Diversidad biológica	14	0.9%	8	1	4	0	1
Ordenamiento territorial	14	0.9%	8	1	5	0	0
Cambio climático	13	0.8%	2	6	5	0	0
Certificación ambiental	10	0.7%	9	1	0	0	0
Economía ambiental	7	0.5%	0	0	7	0	0
No aplica	7	0.5%	6	1	0	0	0
Cierre de brechas	5	0.3%	4	1	0	0	0
Saneamiento	5	0.3%	1	2	1	1	0
Fiscalización ambiental/Residuos sólidos	4	0.3%	1	2	0	1	0
Supervisión ambiental	4	0.3%	3	1	0	0	0
Instrumentos de gestión ambiental/ Residuos sólidos	2	0.1%	2	0	0	0	0
Conservación de bosques	1	0.1%	1	0	0	0	0
Información ambiental	1	0.1%	0	1	0	0	0
Pasivos ambientales	1	0.1%	0	1	0	0	0

Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

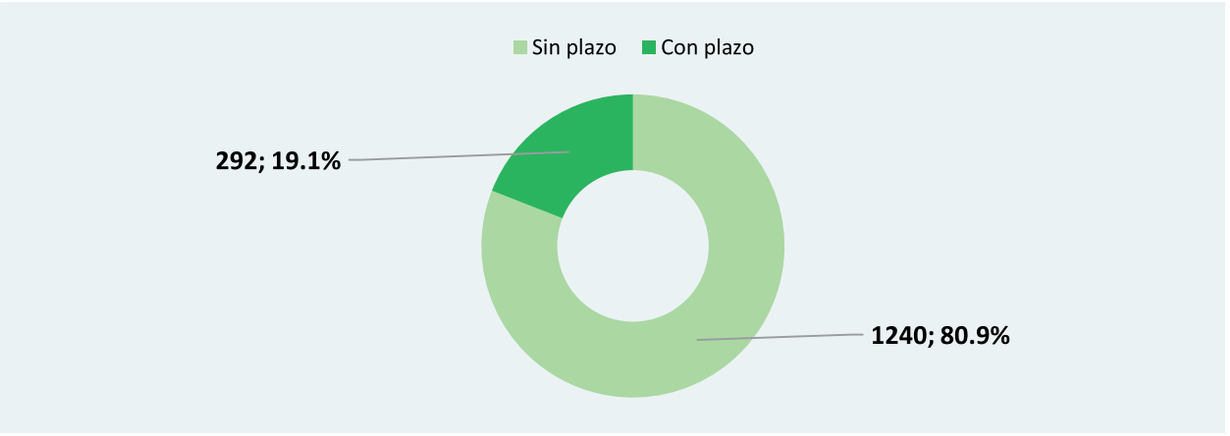
Plazo definido

El Gráfico 7 expone la proporción de acuerdos con o sin plazo definido para su cumplimiento. Se observa que el 80.9 % (1,240) de los acuerdos no establece un plazo determinado, mientras que el 19.1 % (292) sí lo hace. Esta alta proporción de compromisos sin plazos concretos representa un riesgo significativo para la eficacia de su implementación, por cuanto limita la posibilidad de seguimiento oportuno, dificulta la rendición de cuentas y podría generar desconfianza entre los

actores involucrados. La ausencia de plazos también puede reflejar debilidades en la formulación de los acuerdos o en la capacidad de planificación de las entidades responsables.

Por tanto, es fundamental que en el marco de los espacios de diálogo se promueva la incorporación sistemática de plazos realistas y verificables, que permitan fortalecer los mecanismos de monitoreo y garantizar avances sostenibles en la atención de los conflictos socioambientales.

Gráfico 7. Acuerdos por plazo definido



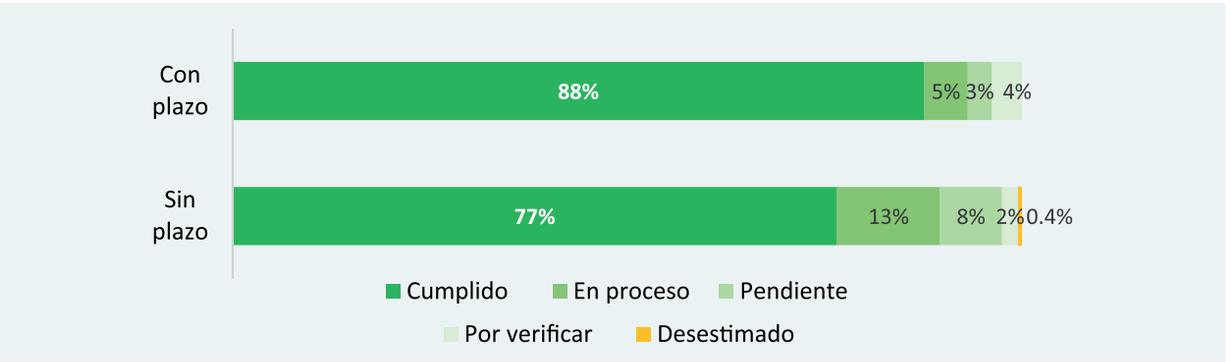
Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

El Gráfico 8 muestra la relación entre el establecimiento de plazos y el estado de cumplimiento de los acuerdos. Los datos indican que el 88 % de los acuerdos con plazo definido han sido cumplidos, en comparación con el 77 % de los acuerdos sin plazo. Asimismo, los acuerdos sin plazo presentan mayores proporciones en los estados "en proceso" (13 %) y "pendiente" (8 %), frente al 5 % y 3 % respectivamente, en el caso de los acuerdos con plazo. Esta diferencia sugiere que la definición de plazos contribuye de manera significativa a la efectividad y cumplimiento de los acuerdos

.

La existencia de un horizonte temporal claro parece facilitar la planificación y el seguimiento, mientras que su ausencia se asocia con mayores niveles de incertidumbre y postergación. Por ello, el fortalecimiento de la práctica de establecer plazos específicos podría ser una estrategia clave para mejorar el desempeño de los acuerdos en la gestión de conflictos sociales.

Gráfico 8. Acuerdos por estado de cumplimiento, según plazo establecido



Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Según entidad responsable, el Sernanp ha establecido plazos únicamente en el 7.8% de sus 77 acuerdos, mientras que el IIAP no registra ningún acuerdo con plazo, es decir, el 100% de sus acuerdos carecen de una fecha definida para su implementación. En el caso del Minam y OEFA,

el 23.4% y el 13.4% de los acuerdos asumidos por estas entidades respectivamente, establecen un plazo para su implementación.

Esta falta de asignación de plazos en los acuerdos puede comprometer su eficacia, al reducir los mecanismos para monitorear avances y exigir resultados dentro de un marco temporal previsible.

Cuadro 15. Acuerdos por plazo definido, según entidad

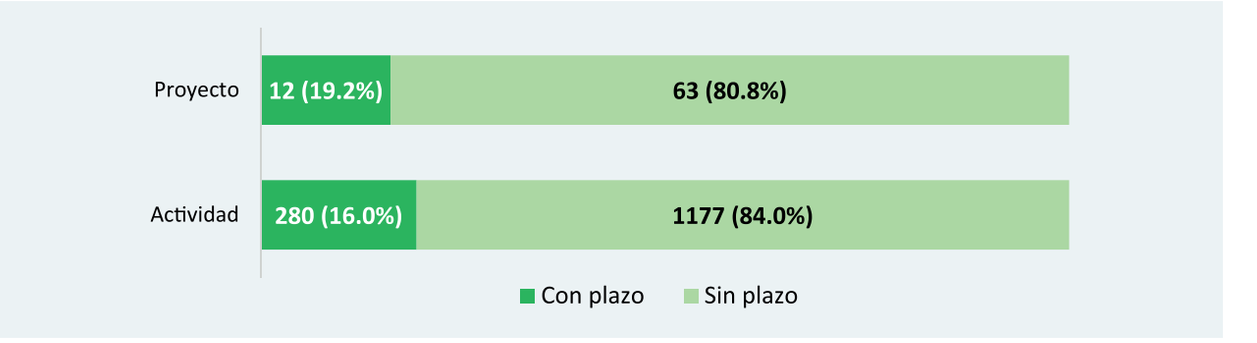
Entidad	Total	Con plazo		Sin plazo	
		n.°	%	n.°	%
Minam	926	217	23.4%	709	76.6%
OEFA	518	68	13.1%	450	86.9%
Sernanp	77	6	7.8%	71	92.2%
Senace	7	1	14.3%	6	85.7%
IIAP	4	0	0.0%	4	100.0%

Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

El Gráfico 9 evidencia que la gran mayoría de los acuerdos, tanto a nivel de actividad como de proyecto, no cuenta con un plazo definido. En el caso de los acuerdos vinculados a actividades, el 84 % carece de plazo, mientras que solo el 16.0 % cuenta con uno. En los proyectos, aunque se observa una proporción ligeramente mayor de acuerdos con plazo (19.2 %), también predomina la ausencia de este (80.8 %).

Dado que los acuerdos con plazo muestran un mayor nivel de cumplimiento (como se aprecia en el Gráfico 8), resulta prioritario promover el uso de plazos definidos especialmente en aquellos acuerdos relacionados con proyectos que, por su naturaleza, suelen requerir planificación estructurada y cronogramas de ejecución.

Gráfico 9. Acuerdos por plazo establecido, según nivel de gestión

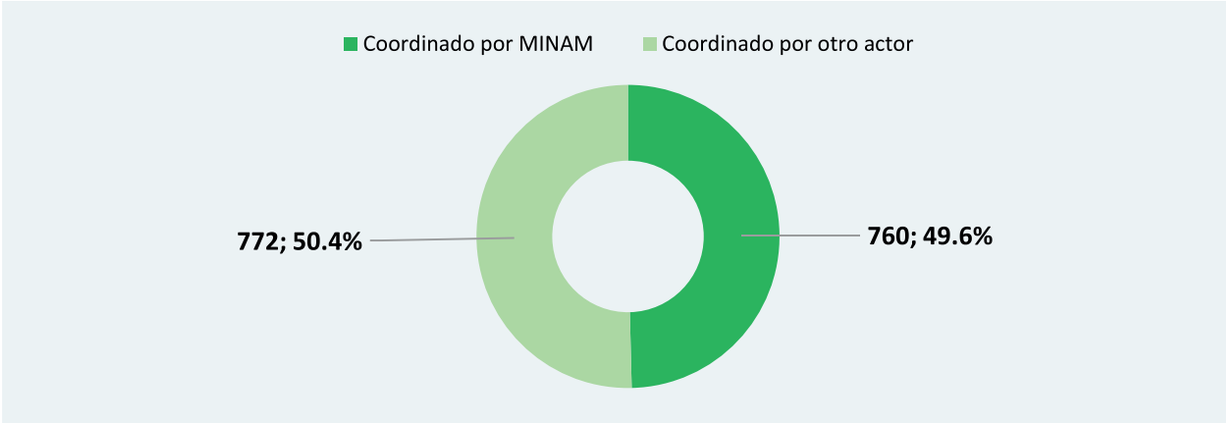


Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensora del Pueblo.

4.2 Acuerdos suscritos en espacios de diálogo coordinados por el Minam

El Ministerio del Ambiente asume la coordinación de espacios de diálogo para la resolución de conflictos sociales vinculados directamente a sus competencias. En ese sentido, el 49.6 % de los acuerdos se dio en espacios de diálogo coordinados por el Minam, mientras que el 50.4 % se generó bajo la coordinación directa de otros actores.

Gráfico 10. Acuerdos por el responsable de la coordinación del espacio de diálogo

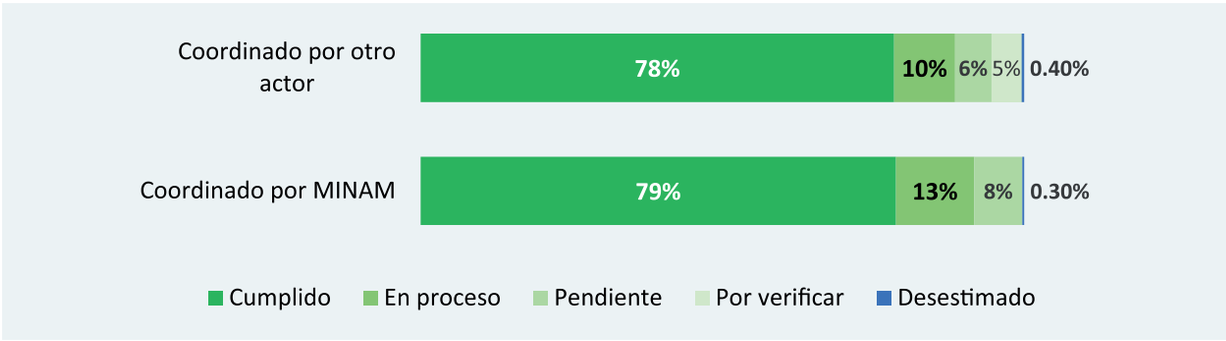


Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Los acuerdos según el tipo de coordinación del espacio de diálogo registran un nivel de cumplimiento similar. En los espacios liderados por el Minam, el 79 % de los acuerdos han sido cumplidos, y cuando la coordinación recae en otro actor, es de 78 %. Sin embargo, al observar los acuerdos en proceso y pendientes, se aprecian algunas diferencias: los coordinados por el Minam concentran un mayor porcentaje en proceso (13 %) y pendientes (8 %), frente a los coordinados por otros actores, que reportan un 10 % y 6 %, respectivamente. Esto podría sugerir que, si bien el cumplimiento efectivo es comparable, los acuerdos bajo liderazgo del Minam tienden a permanecer en fases de implementación más tiempo o involucran compromisos de mayor complejidad.

Cabe destacar, además, que los niveles de acuerdos por verificar y desestimados son bajos en ambos casos.

Gráfico 11. Acuerdos por estado de cumplimiento, según la coordinación del espacio de diálogo

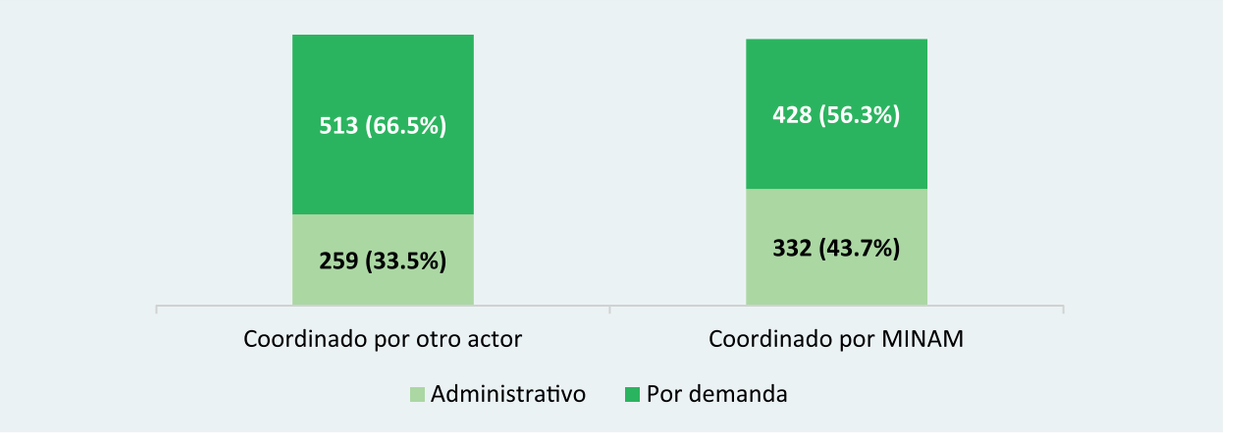


Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

El siguiente gráfico evidencia diferencias significativas en el tipo de acuerdos por su relación con la problemática, según la entidad que coordina el espacio de diálogo. En los procesos liderados por el Minam, los acuerdos vinculados a aspectos administrativos representan el 43.7 %, superando en más de 10 puntos porcentuales a los registrados en espacios coordinados por otros actores (33.5 %). Esto puede responder a que el Ministerio del Ambiente suele asumir más acuerdos de gestión administrativa cuando lidera el espacio.

Por el contrario, en los acuerdos coordinados por otros actores predominan con mayor claridad los acuerdos orientados a atender las demandas sociales, las cuales conforman el 66.5 % de los compromisos asumidos.

Gráfico 12. Acuerdos por relación con la problemática, según la coordinación del espacio de diálogo



Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

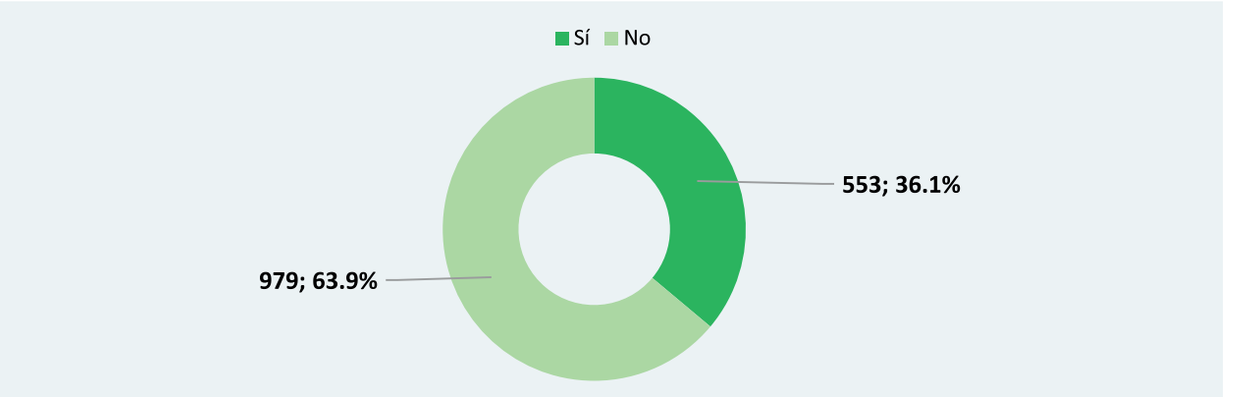
4.3. Acuerdos priorizados por el Ministerio del Ambiente

La revisión de los acuerdos priorizados por el Ministerio del Ambiente constituye un ejercicio clave para evaluar el avance de la gestión sectorial. Estos acuerdos, al haber sido seleccionados como prioritarios, reflejan los acuerdos considerados más relevantes o urgentes por su impacto territorial o su vinculación con políticas públicas ambientales. Asimismo, permite no solo monitorear el grado de cumplimiento, sino también identificar buenas prácticas, cuellos de botella en su implementación y oportunidades de mejora en la articulación interinstitucional.

Este análisis contribuye a fortalecer la capacidad de respuesta del sector ambiental frente a las demandas ciudadanas, promover la transparencia en la gestión pública y consolidar la institucionalidad del diálogo como herramienta para la prevención y transformación de conflictos. De esta manera, el Gráfico 13 muestra que el 36.1% de los acuerdos suscritos en espacios de diálogo por el sector ambiental han sido priorizados por dicha entidad, mientras que el 63.9 % no recibió dicho tratamiento. Esta diferencia revela una tendencia institucional a establecer acuerdos que, si bien forman parte del registro de acuerdos, no son considerados estratégicos o urgentes por el Minam.

La situación comentada puede estar vinculada a limitaciones de recursos, criterios técnicos o decisiones de política interna, y podría influir directamente en los niveles de cumplimiento y en la percepción de eficacia del proceso de diálogo por parte de las poblaciones involucradas.

Gráfico 13. Acuerdos priorizados por el Minam



Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

De los 553 acuerdos priorizados por el Minam, el 73.4% ha sido cumplido (406), destacando los avances del propio ministerio y del OEFA. Sin embargo, persisten 78 acuerdos pendientes (14.1%) y 69 en proceso (12.5%), lo que indica que, si bien hay avances importantes en la gestión de acuerdos prioritarios, aún existe un grupo significativo que requiere atención prioritaria para su ejecución.

Cuadro 16. Acuerdos priorizados por el Minam, por entidad, según estado de cumplimiento

Estado de cumplimiento	Total	%	Minam	OEFA	Sernanp	Senace
Total	**553**	**100.0%**	**926**	**518**	**77**	**3**
Cumplido	406	73.4%	251	131	21	3
En proceso	69	12.5%	30	32	7	0
Pendiente	78	14.1%	48	24	6	0

Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Los departamentos de Junín (139), La Libertad (75) y Loreto (66) concentran el mayor número de acuerdos priorizados. Mientras Junín y La Libertad presentan tasas de cumplimiento superiores al 90%, en Loreto se evidencia un rezago importante, con solo 17 acuerdos cumplidos frente a 49 no cumplidos. Estos datos refuerzan la necesidad de focalizar esfuerzos de gestión en regiones críticas con problemas ambientales persistentes.

Cuadro 17. Acuerdos priorizados por el Minam, por estado de cumplimiento, según departamento

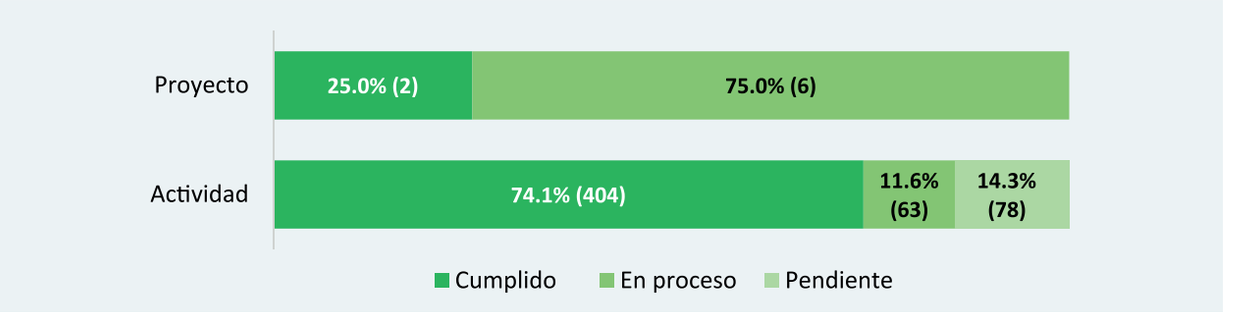
Departamento	Total	%	Cumplido	En proceso	Pendiente
Total	**553**	**100.0%**	**406**	**69**	**78**
Junín	139	25.1%	119	5	15
La Libertad	75	13.6%	70	2	3
Loreto	66	11.9%	17	15	34
Puno	66	11.9%	48	16	2
Nacional	59	10.7%	34	9	16
Apurímac	51	9.2%	44	7	0
Moquegua	36	6.5%	36	0	0
Cusco	27	4.9%	19	2	6
Ayacucho	15	2.7%	14	0	1
Ancash	11	2.0%	4	6	1
Lima	6	1.1%	0	6	0
Ucayali	2	0.4%	1	1	0

Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

El Gráfico 14 muestra el estado de cumplimiento de los acuerdos priorizados por el Minam, diferenciando entre proyectos y actividades. Se observa una marcada diferencia en el avance según el nivel de gestión: mientras que el 74.1 % de los acuerdos relacionados a actividades han sido cumplidos (404 de un total de 545), los acuerdos que implican la ejecución de proyectos presentan un 25% de nivel de cumplimiento (2 de 8). Además, los acuerdos de actividades presentan un 11.6% (63) en proceso y un 14.3% (78) pendiente.

Por otro lado, en los acuerdos relacionados a proyectos, el 75% (6 acuerdos) se encuentra aún en proceso, sin registro de pendientes, situación determina que estos acuerdos demandan plazos de ejecución más largos o mayores esfuerzos de coordinación para concretarse. En conjunto, los datos reflejan que los acuerdos de tipo operativo (actividades) tienden a resolverse con mayor celeridad que aquellos de tipo estructural o estratégico (proyectos).

Gráfico 14. Acuerdos priorizados por Minam, por estado de cumplimiento, según nivel de gestión

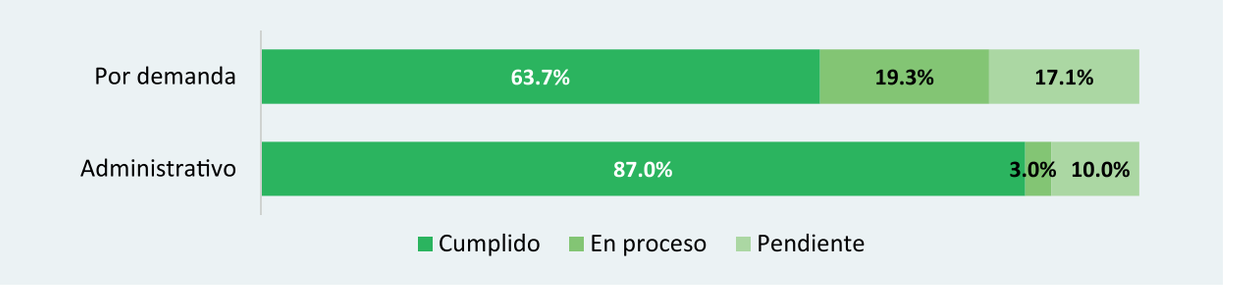


Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Con relación al estado de cumplimiento de los acuerdos según su relación con la problemática abordada, se evidencia que los acuerdos de carácter administrativo presentan un mayor nivel de avance, con un 87.0% ya cumplido, frente a solo un 63.7% de los acuerdos por demanda. Además, los acuerdos administrativos en proceso o pendientes suman apenas un 13% en total, mientras que los acuerdos por demanda registran un 36.4% sin concluir (19.3% en proceso y 17.1% pendientes).

Estos resultados sugieren que los compromisos administrativos, al estar mayormente bajo control directo del Minam, pueden resolverse con mayor eficiencia, a diferencia de los acuerdos por demanda, que suelen requerir una mayor articulación interinstitucional o enfrentar mayores obstáculos técnicos y sociales para su cumplimiento.

Gráfico 15. Acuerdos priorizados por Minam, por estado de cumplimiento, según su relación con la problemática



Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

La minería es la actividad predominante en los acuerdos priorizados, con 289 compromisos (52.3%), de los cuales el 85.8% han sido cumplidos. Sin embargo, en actividades como hidrocarburos y metales pesados se observa que más de la mitad de los acuerdos aún están en proceso o pendientes, lo que sugiere que estas áreas requieren un enfoque de gestión más intensivo y articulado.

Cuadro 18. Acuerdos priorizados por el Minam, por estado de cumplimiento, según actividad vinculada al conflicto social

Actividad	Total	%	Cumplido	En proceso	Pendiente
Total	**553**	**100.0%**	**406**	**69**	**78**
Minería	289	**52.3%**	248	21	20
Desarrollo	85	**15.4%**	78	2	5
Hidrocarburos	69	**12.5%**	14	21	34
Metales pesados	32	**5.8%**	12	7	13
Desarrollo normativo	28	**5.1%**	22	3	3
Llallimayo	20	**3.6%**	18	1	1
Residuos solidos	16	**2.9%**	10	5	1
Recursos hídricos	11	**2.0%**	2	8	1
Reserva territorial	2	**0.4%**	1	1	0
Minería ilegal	1	**0.2%**	1	0	0

Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Con relación a las temáticas de los acuerdos, los temas administrativos (35.6%) y la fiscalización ambiental (30.6%) lideran la lista de acuerdos priorizados, con porcentajes de cumplimiento superiores al 80%. En contraste, temas como economía ambiental, instrumentos de gestión ambiental y metales pesados presentan niveles de cumplimiento más bajos, lo que indica una brecha entre la prioridad asignada a ciertos temas y la capacidad efectiva de implementarlos.

Cuadro 19. Acuerdos priorizados por el Minam, por cumplimiento de acuerdos, según tema

Tema	Total	%	Cumplido	En proceso	Pendiente
Total	**553**	**100.0%**	**406**	**69**	**78**
Temas administrativos	197	35.6%	167	15	15
Fiscalización ambiental	169	30.6%	113	31	25
Calidad ambiental	70	12.7%	59	3	8
Áreas naturales protegidas	30	5.4%	20	5	5
Metales pesados	25	4.5%	10	5	10
Residuos sólidos	18	3.3%	13	5	0
Economía ambiental	7	1.3%	0	0	7
Instrumentos de gestión ambiental	7	1.3%	3	0	4
Temas sectoriales	5	0.9%	5	0	0
Investigación y Educación ambiental	4	0.7%	4	0	0
No aplica	4	0.7%	4	0	0
Certificación ambiental	3	0.5%	2	1	0
Ordenamiento territorial	3	0.5%	1	0	2
Saneamiento	3	0.5%	1	1	1

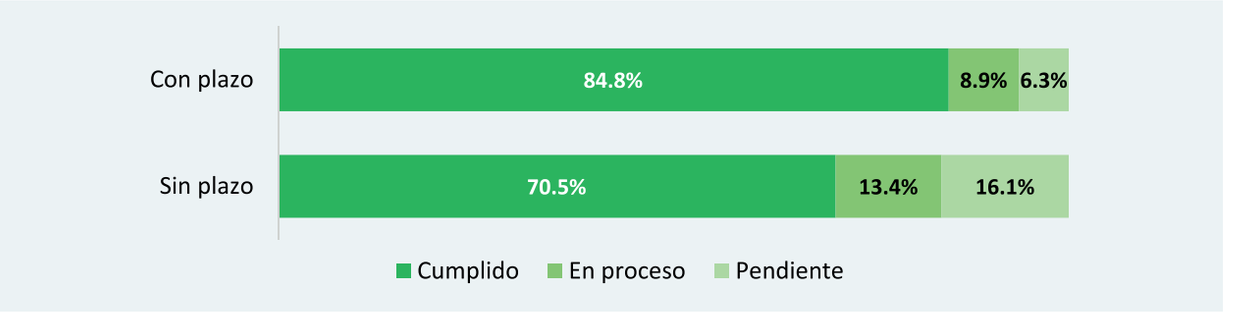
Tema	Total	%	Cumplido	En proceso	Pendiente
Cierre de brechas	2	0.4%	1	1	0
Diversidad biológica	2	0.4%	1	0	1
Supervisión ambiental	2	0.4%	2	0	0
Cambio climático	1	0.2%	0	1	0
Información ambiental	1	0.2%	0	1	0

Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Respecto al cumplimiento de los acuerdos priorizados por el Minam según el plazo definido, se observa una diferencia significativa en los niveles de avance. Los acuerdos que tienen un plazo establecido presentan un 84.8% de cumplimiento, superando ampliamente a aquellos sin plazo, que alcanzan solo el 70.5%. Asimismo, los acuerdos sin plazo presentan mayores proporciones de retraso: un 13.4% se encuentra en proceso y un 16.1% pendiente, frente a solo 8.9% y 6.3%, respectivamente, en los acuerdos con plazo.

Estos resultados sugieren que la definición de plazos concretos incide positivamente en la gestión y seguimiento de los acuerdos asumidos, facilitando su cumplimiento oportuno.

Gráfico 16. Acuerdos priorizados por el Minam, por estado de cumplimiento, según plazo definido

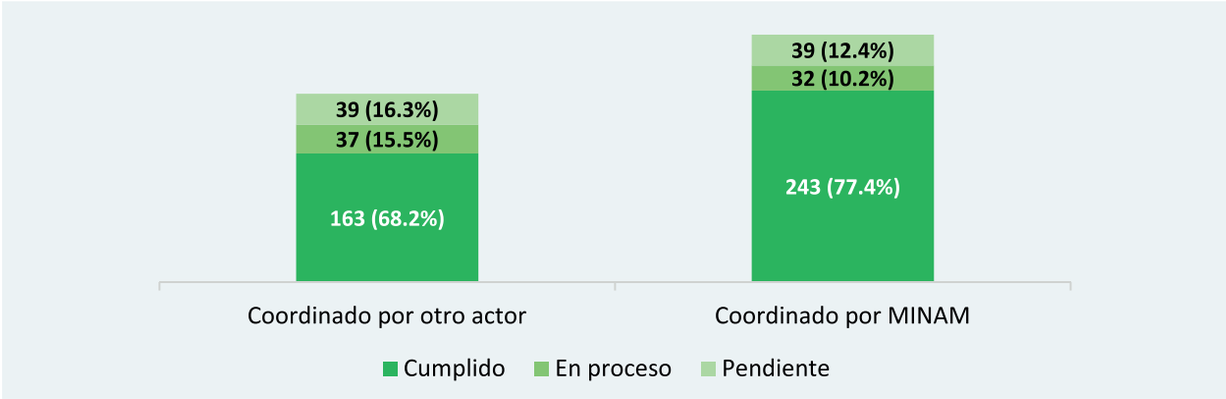


Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Con relación al cumplimiento de los acuerdos priorizados según quién coordina el espacio de diálogo, se evidencia un mejor desempeño cuando la coordinación está a cargo del Minam. En estos casos, el 77.4% (243) de los acuerdos han sido cumplidos, mientras que solo el 68.2% (163) se cumple cuando la coordinación recae en otro actor. Además, los acuerdos coordinados por el Minam presentan menores niveles de retraso: 10.2% están en proceso y 12.4% pendientes, frente al 15.5% y 16.3%, respectivamente, en los coordinados por otros actores.

Estos resultados indican que la participación directa del Minam en la conducción del espacio de diálogo contribuye significativamente a un mayor cumplimiento de los acuerdos asumidos por el sector ambiental, probablemente por una mayor capacidad de seguimiento, articulación institucional y toma de decisiones.

Gráfico 17. Acuerdos priorizados por el Minam, por estado de cumplimiento, según la coordinación del espacio de diálogo



Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

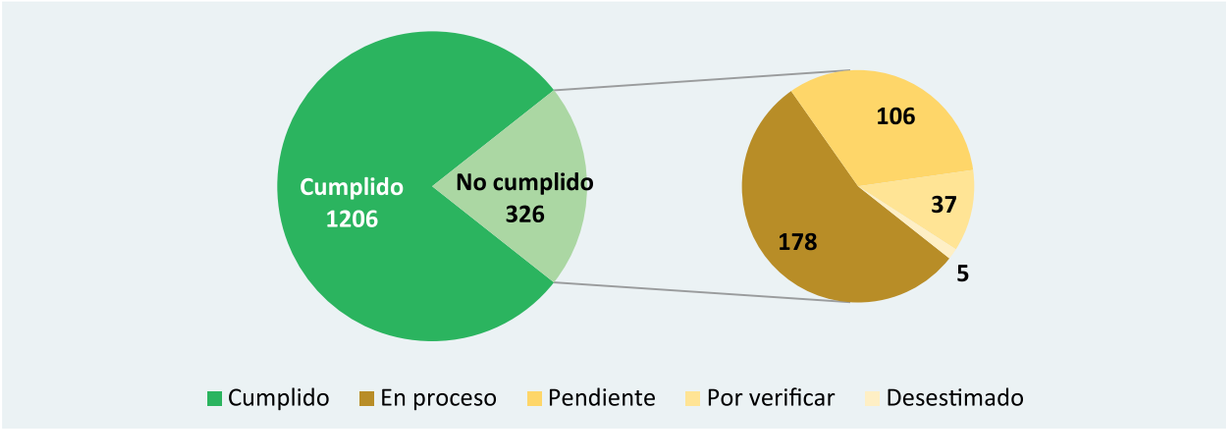
4.4. Acuerdos no cumplidos

El análisis de los acuerdos no cumplidos en el sector ambiental resulta fundamental para identificar las principales barreras que dificultan su implementación, así como para fortalecer los mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas. Su incumplimiento no solo debilita la confianza en las instituciones responsables, sino que también puede generar un escalamiento del conflicto.

En ese sentido, del total de acuerdos suscritos por el sector ambiental, el 78.7% (1,206) ha sido cumplido, mientras que el 21.3% (326) permanece sin cumplimiento. De estos últimos, la mayoría se encuentra en proceso (178 acuerdos, equivalente al 54.6% del total no cumplido), lo que indica que más de la mitad está avanzando hacia su implementación. Sin embargo, también se identifican 106 acuerdos pendientes (32.5%), 37 por verificar (11.3%) y 5 desestimados (1.5%), lo cual evidencia una franja que aún requiere seguimiento o clarificación.

Estos datos muestran un balance mayoritariamente positivo en términos de ejecución, aunque resaltan la necesidad de fortalecer el monitoreo y verificación.

Gráfico 18. Acuerdos no cumplidos, según estado de cumplimiento



Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

De los 326 acuerdos no cumplidos, el 60.1% corresponde al Minam (196), seguido por OEFA (110) y SERNANP (18). Si bien estos datos deben leerse considerando la carga total de acuerdos por entidad, revelan la necesidad de reforzar el seguimiento específico en los acuerdos bajo responsabilidad del ente rector del sector Ambiental, así como en aquellos vinculados a fiscalización ambiental.

Cuadro 20. Acuerdos no cumplidos, por entidad

Entidad	n.°	%
Total	**326**	**100.0%**
Minam	196	60.1%
OEFA	110	33.7%
Sernanp	18	5.5%
IIAP	2	0.6%

Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Loreto (65), Puno (51) y Cusco (38) son los departamentos con mayor número de acuerdos no cumplidos, lo que refuerza su condición crítica en términos de conflictividad social. Estas cifras en valores absolutos permiten identificar zonas que requieren una atención más intensiva para revertir el incumplimiento y fortalecer la legitimidad del diálogo como mecanismo de resolución.

Cuadro 21. Acuerdos no cumplidos, por departamento

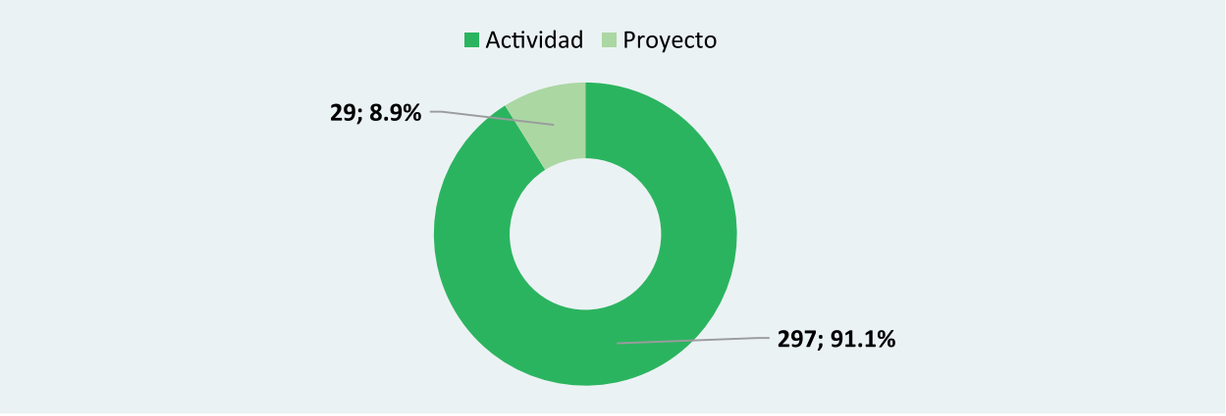
Departamento	N	%
Total	**326**	**100.0%**
Loreto	65	19.9%
Puno	51	15.6%
Cusco	38	11.7%
Junín	26	8.0%
Nacional	26	8.0%
Apurímac	25	7.7%
Pasco	24	7.4%
Piura	24	7.4%
Lima	14	4.3%
Ancash	9	2.8%
La Libertad	5	1.5%
Moquegua	5	1.5%
Varios	5	1.5%
Ucayali	3	0.9%
Cajamarca	2	0.6%
Amazonas	1	0.3%
Arequipa	1	0.3%
Ayacucho	1	0.3%
Lima Provincias	1	0.3%

Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Con relación al nivel de gestión, los acuerdos no cumplidos son mayoritariamente actividades, que representan el 91.1% (297) del total, mientras que solo el 8.9% (29) corresponde a proyectos. Este resultado puede explicarse por el hecho de que las actividades son más numerosas en general dentro

de los acuerdos asumidos por el sector ambiental, lo que incrementa también su proporción dentro de los incumplidos. No obstante, este dato también sugiere la importancia de seguir fortaleciendo los mecanismos de seguimiento y ejecución a nivel operativo, donde persiste el mayor volumen de tareas pendientes, a pesar de su menor complejidad comparativa frente a los proyectos.

Gráfico 19. Acuerdos no cumplidos por nivel de gestión

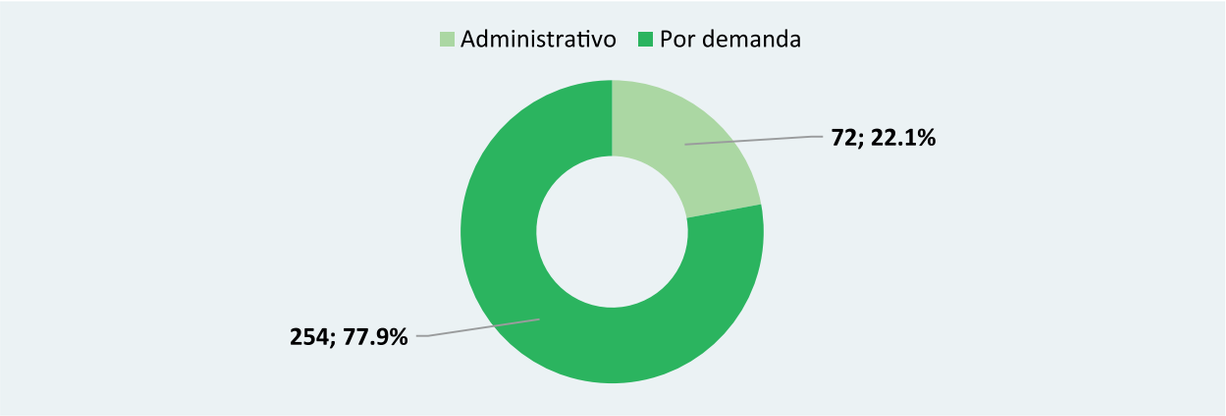


Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En cuanto a la relación de los acuerdos no cumplidos con la problemática abordada, se aprecia que la mayoría está vinculada a la atención de demandas sociales, representando el 77.9% (254) del total. Por otro lado, los acuerdos de carácter administrativo constituyen solo el 22.1% (72). Esta diferencia sugiere que los acuerdos por demanda suelen enfrentar mayores obstáculos para su ejecución, ya sea por su complejidad, necesidad de articulación interinstitucional o limitaciones técnicas y presupuestales.

A diferencia de ello, los acuerdos administrativos, al depender principalmente de gestiones internas del Minam, presentan una menor probabilidad de incumplimiento. Así, se evidencia la importancia de reforzar los mecanismos de seguimiento especialmente en aquellos acuerdos que responden directamente a las preocupaciones de la ciudadanía.

Gráfico 20. Acuerdos no cumplidos por su relación con la problemática



Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Por otro lado, los acuerdos suscritos en el marco de conflictos sociales vinculados a la minería (123), hidrocarburos (82) y recursos hídricos (36) concentran más del 74% de los acuerdos no cumplidos. Esta concentración sugiere que los conflictos asociados a estas actividades no solo son frecuentes, sino también complejos de resolver, exigiendo intervenciones sostenidas, multisectoriales y territorializadas.

Cuadro 22. Acuerdos no cumplidos por la actividad vinculada al conflicto social

Tipo de actividad	n.º	%
Total	**326**	**100.0%**
Minería	123	37.7%
Hidrocarburos	82	25.2%
Recursos hídricos	36	11.0%
Desarrollo	32	9.8%
Metales pesados	20	6.1%
Residuos solidos	14	4.3%
Desarrollo normativo	7	2.1%
Llallimayo	5	1.5%
Reserva territorial	3	0.9%
Industria	2	0.6%
Ecosistema frágil	1	0.3%
Transporte fluvial	1	0.3%

Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Los temas con mayor número de acuerdos no cumplidos son fiscalización ambiental (95), temas administrativos (64) y calidad ambiental (46), que representan el 63.5% del total. Destaca el caso del OEFA, responsable del 94.7% de los incumplimientos en fiscalización ambiental (90 de 95), lo que subraya la necesidad de revisar la estrategia operativa de esta entidad frente a compromisos en contextos de conflictividad social.

Cuadro 23. Acuerdos no cumplidos por entidad, según tema

Tema	Total	%	Minam	OEFA	Sernanp	IIAP
Total	**326**	**100.0%**	**196**	**110**	**18**	**2**
Fiscalización ambiental	95	29.1%	5	90	0	0
Temas administrativos	64	19.6%	56	5	3	0
Calidad ambiental	46	14.1%	35	11	0	0
Residuos sólidos	29	8.9%	29	0	0	0
Áreas naturales protegidas	15	4.6%	0	0	15	0
Metales pesados	15	4.6%	15	0	0	0
Cambio climático	11	3.4%	11	0	0	0
Instrumentos de gestión ambiental	11	3.4%	11	0	0	0
Economía ambiental	7	2.1%	7	0	0	0
Diversidad biológica	6	1.8%	4	0	0	2
Ordenamiento territorial	6	1.8%	6	0	0	0
Investigación y Educación ambiental	5	1.5%	5	0	0	0

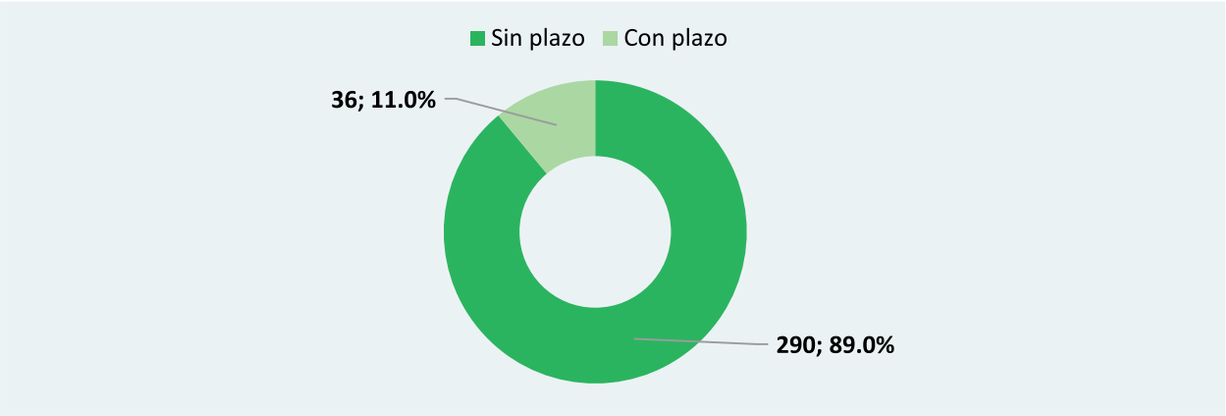
Tema	Total	%	Minam	OEFA	Sernanp	IIAP
Saneamiento	4	1.2%	4	0	0	0
Fiscalización ambiental/ Residuos sólidos	3	0.9%	0	3	0	0
Temas sectoriales	2	0.6%	2	0	0	0
Certificación ambiental	1	0.3%	1	0	0	0
Cierre de brechas	1	0.3%	1	0	0	0
Información ambiental	1	0.3%	1	0	0	0
No aplica	1	0.3%	1	0	0	0
Pasivos ambientales	1	0.3%	1	0	0	0
Supervisión ambiental	1	0.3%	0	1	0	0
Zona marino-costera	1	0.3%	1	0	0	0

Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Desde la perspectiva del cumplimiento, la mayoría de los acuerdos no ejecutados carecen de un plazo definido, concentrando el 89.0% (290) del total. En contraste, únicamente el 11.0% (36) de los incumplidos contaba con una fecha límite establecida. Este panorama evidencia que la ausencia de plazos concretos podría estar actuando como una limitación para el adecuado seguimiento eficaz y de rendición de cuentas. Además, contar con plazos claros no solo facilita la planificación y asignación de responsabilidades, sino que también incrementa la presión institucional para cumplir los compromisos asumidos.

Ante lo expuesto, resulta clave incorporar plazos definidos como una herramienta de gestión que contribuya a reducir los niveles de incumplimiento.

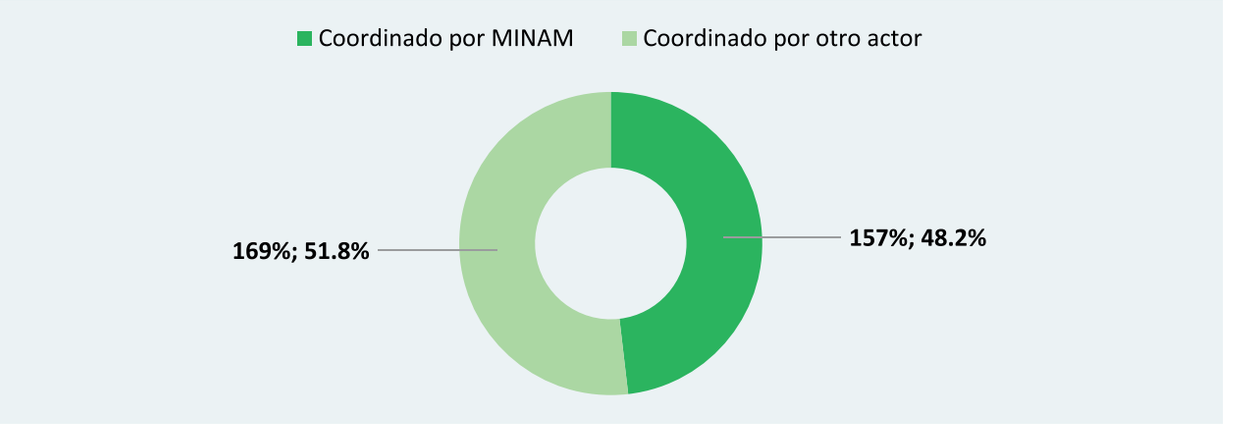
Gráfico 21. Acuerdos no cumplidos por plazo establecido



Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Respecto a la coordinación del espacio de diálogo, los acuerdos no cumplidos se distribuyen de manera casi equitativa entre aquellos coordinados por el Minam (48.2%) y los liderados por otros actores (51.8%). Si bien la diferencia es leve, esta situación sugiere que los niveles de cumplimiento no dependen exclusivamente de quién conduce el proceso, sino de otros factores complementarios como la capacidad de gestión, el seguimiento posterior o la articulación interinstitucional.

Gráfico 22. Acuerdos no cumplidos por coordinación del espacio de diálogo



Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

El análisis del tiempo transcurrido desde la suscripción de los acuerdos no cumplidos en el sector Ambiental evidencia que una parte significativa de estos permanece pendiente desde hace varios años. De los 326 acuerdos no cumplidos, el 23.9 % tiene entre 0 a 12 meses de antigüedad, mientras que un 17.8 % acumula entre 13 a 36 meses sin haberse ejecutado. Llama especialmente la atención que un 10.4 % lleva entre 37 y 48 meses sin cumplimiento, y un 47.9 % supera incluso los cuatro años desde su suscripción, lo cual plantea serios cuestionamientos sobre la eficacia de los mecanismos de seguimiento y ejecución.

Estos datos reflejan que, aunque existe un grupo de acuerdos relativamente recientes que podrían estar en vías de implementación, una proporción considerable se mantiene sin concretarse por periodos prolongados, lo que podría debilitar la confianza de las poblaciones involucradas y agravar los contextos de conflictividad social.

Cuadro 24. Acuerdos no cumplidos por tiempo transcurrido desde su suscripción

Tiempo transcurrido	n.°	%
Total	**326**	**100.0%**
De 0 a 12 meses	78	23.9%
De 13 a 24 meses	19	5.8%
De 25 a 36 meses	39	12.0%
De 37 a 48 meses	34	10.4%
De 49 a 80 meses	29	8.9%
De 81 a 100 meses	51	15.6%
De 101 a 160 meses	67	20.6%
Sin información	9	2.8%

Fuente: Ministerio del Ambiente. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

5 BARRERAS Y OBSTÁCULOS IDENTIFICADOS EN TORNO AL CUMPLIMIENTO DE ACUERDOS DE LA MATRIZ DE SEGUIMIENTO DE COMPROMISOS DE LA OGASA-MINAM

A partir del procesamiento y análisis de la información contenida en la Matriz de seguimiento de compromisos de la Ogasa - Minam, así como de la información proporcionada en las entrevistas y respuestas otorgadas por especialistas y puntos focales de las unidades organizacionales del Minam y organismos adscritos[18], se puede identificar algunas barreras y obstáculos en torno al cumplimiento de acuerdos de competencia del sector ambiental.

Inexistencia de una estructura básica de los acuerdos.

De la revisión de los acuerdos contenidos en la matriz de seguimiento de compromisos se ha evidenciado que los acuerdos y compromisos registrados son demasiado generales, careciendo de un diseño y estructura básica que garantice un contenido mínimo, y viabilice su cumplimiento, así como su seguimiento.

Es así que, la revisión de la referida matriz corrobora lo manifestado por los especialistas entrevistados. Al respecto, se registran los siguientes hallazgos:

- Acuerdos genéricos e imprecisos en torno a la obligación asumida.
- Acuerdos que no establecen de manera específica la entidad o actor sobre quien recae la responsabilidad del cumplimiento, así como del seguimiento y monitoreo del acuerdo;
- Acuerdos que no establecen un plazo determinado para su cumplimiento y ejecución, conllevando a que –en determinados casos– se pueda interpretar que se estableció una acción de naturaleza permanente;
- Acuerdos que se encuentran condicionados a otras acciones previas no determinadas de manera adecuada; y
- Acuerdos múltiples, que contienen en su redacción 2 o más acuerdos y más de una acción, la mismas que corresponden a diversas entidades responsables, lo cual es susceptible de generar ambigüedad respecto de su ejecución y cumplimiento.

Cada una de las circunstancias señaladas puede repercutir negativamente en el cumplimiento de los acuerdos y compromisos adoptados, toda vez que dificulta su ejecución.

Falta de coordinación para el seguimiento del estado de los acuerdos

A partir de las entrevistas realizadas se identificó que muchas de las coordinaciones se realizan para actualizar la información sobre el avance y estado de cumplimiento de acuerdos considerando la proximidad de la realización de alguna reunión o espacio de diálogo.

Sin embargo, es necesario que se realicen reuniones periódicas y/o requerimientos de información sobre las acciones y medidas adoptadas por cada uno de los organismos adscritos al Minam y

18 El 20 de diciembre de 2024 se realizó la entrevista con la Oficina General de Gestión Social del MINAM; el 6 de enero de 2025, con la Unidad Funcional de Gestión Participativa en Áreas Naturales Protegidas del SERNANP; el 13 de enero, con la coordinación de Gestión Socioambiental del OEFA y el 27 de enero de 2025 con la Dirección General de Calidad Ambiental del Minam. La Subsecretaría de Seguimiento y gestión de compromisos de la PCM respondió las preguntas de la entrevista a través del Oficio n.º D000010-2025-PCM-SSGC del 31 de enero de 2025 y el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP) respondió a la solicitud de entrevista mediante Carta n.º 002-2024-IIAP/GG/OAJ del 26 de diciembre de 2024 señalando que no cuentan con un responsable de seguimiento de acuerdo; sin embargo, tienen soporte en la OGASA.

oficinas competentes con el fin que Ogasa pueda actualizar información sobre el avance y estado del cumplimiento de acuerdos.

Para tal finalidad, se debe considerar lo señalado en la Guía para el seguimiento de compromisos del sector ambiental asumidos en espacios de diálogo de conflictos socioambientales[19] que establece un flujo procedimental para el seguimiento y actualización de la matriz de seguimiento de compromisos. Este define actividades tanto para la Ogasa como a las unidades organizacionales y organismos adscritos del Minam.

Algunas oficinas como la Dirección General de Calidad Ambiental del Minam cuenta con su propia información sobre su intervención en reuniones técnicas que tienen que ver con compromisos de la matriz de seguimiento de acuerdos.

Esto puede estar relacionado con la limitada trazabilidad de los acuerdos de competencia del sector ambiental y denotaría la inexistencia y/o debilidad de la estrategia de abordaje, seguimiento y cumplimiento de acuerdos, que involucre al especialista de seguimiento de compromisos, a los especialistas zonales responsables de la atención de casos de la Ogasa, así como a los puntos focales de las unidades organizacionales y organismos adscritos al Minam que sean responsables del cumplimiento de los acuerdos.

Necesidad de coordinación previa a la participación en espacios de diálogo y establecer compromisos

De acuerdo a las entrevistas realizadas, se asume la importancia de la coordinación y reunión previa con las áreas técnicas involucradas del sector para analizar el caso, definir posiciones institucionales, así como evaluar la agenda, problemática, demandas y posiciones asumidas por los actores sociales que participan en espacios de diálogo para viabilizar su atención.

A partir de dichas reuniones, se busca tener la posibilidad de identificar de manera anticipada potenciales acuerdos y compromisos susceptibles de adoptarse, dirigidos a atender las demandas formuladas y/o problemas que plantea la situación de conflictividad socioambiental que propicia el espacio de diálogo.

Dichos acuerdos potenciales, propuestas o alternativas de acuerdos, al no surgir con el apremio de las circunstancias de tensión –propias de algunos espacios de diálogo– posibilitarán la suscripción de acuerdos más sólidos y mejor definidos en torno a su alcance y redacción. Al mismo tiempo, permitirán garantizar la viabilidad técnica, legal y presupuestal del acuerdo, al estar previamente verificado, favoreciendo su ulterior implementación y cumplimiento, considerando lo siguiente:

- La viabilidad técnica, se circunscribe al análisis y verificación de si el acuerdo cumple con exigencias de carácter técnico; es decir, si técnicamente es factible su realización.

- La viabilidad normativa, se circunscribe al análisis y verificación de si el acuerdo cumple y es acorde a lo establecido por el ordenamiento legal vigente.

- La viabilidad presupuestal, se circunscribe al análisis y verificación acerca de si cuenta con el presupuesto requerido para financiar el cumplimiento del acuerdo.

Asimismo, de las entrevistas sostenidas se identifica la existencia de al menos un doble nivel de coordinación: a) uno propio y a nivel de cada institución (organismo adscrito) o unidad organizacional del Minam, aplicado para casos de carácter más domésticos y rutinarios que no implican mayor complejidad, y b) otro más de carácter sectorial, que trasciende al ámbito competencial de la unidad organizacional u organismo adscrito del Minam, e involucra a la Ogasa, para casos emblemáticos y con mayor riesgo social.

Los entrevistados identifican oportunidades de mejora en las coordinaciones previas a desarrollarse, en tanto la misma posibilitará –conforme lo detallado en párrafos precedentes– no sólo la organización de la participación de la institución y/o el sector ambiental, sino que permitirá

19 Aprobado por Resolución Ministerial n.º 00230-2024-MINAM.

salvaguardar la adopción de compromisos y acuerdos más maduros, cuya viabilidad técnica, normativa y presupuestal ha sido evaluada previamente.

Finalmente, es preciso señalar que estas reuniones de coordinación previa son susceptibles de implementarse en diversos niveles, en consideración con la complejidad propia de cada caso. Así, por ejemplo, puede desarrollarse sólo a nivel de área o áreas específicas, a nivel institucional, a nivel sectorial, e incluso a nivel interinstitucional, de requerirse este tipo de intervención por el alcance transversal de la problemática que lo origina.

Limitaciones presupuestales para el cumplimiento de acuerdos.

Las consideraciones de índole presupuestal constituyen una limitación y barrera en el cumplimiento de acuerdos adoptados en espacios de diálogo, principalmente, porque las actividades que derivan de su establecimiento corresponden a actividades no programadas y que demandan recursos presupuestales para su ejecución.

Las entidades responsables del cumplimiento de acuerdos no suelen contar con dichos recursos, como consecuencia de la limitación de presupuesto en las instituciones públicas y, como se ha mencionado anteriormente, debido a la falta de previsión en la programación presupuestal, la cual se lleva a cabo en el ejercicio fiscal anterior.

No obstante, instituciones como el OEFA informó pueden, eventualmente, prever qué tipo de requerimientos, demandas y/o exigencias se plantean y surgen usualmente en el marco de espacios de diálogo, por lo que intenta superar esta limitación previendo recursos presupuestales para determinadas actividades.

Asimismo, la Dirección General de Calidad Ambiental (DGCA) informó que la aprobación y asignación extraordinaria de recursos presupuestales específicos para el cumplimiento y ejecución de actividades, acciones y medidas que posibiliten el cumplimiento de los acuerdos, constituye otra alternativa de atención. No obstante, esta demanda no sólo el apoyo y aprobación de autoridades sectoriales, sino también del Ministerio de Economía y Finanzas, la PCM e inclusive el Congreso de la República.

En otros casos, el Sernanp señaló que en determinados casos la intervención y apoyo de aliados estratégicos como organismos internacionales de cooperación, –así como organismos no gubernamentales que sean aliados estratégicos–, pueden posibilitar el financiamiento de actividades, acciones y medidas que posibiliten el cumplimiento de los acuerdos. Ello en tanto se encuentre alineados con los objetivos institucionales.

Limitaciones relacionadas al cumplimiento de la regulación de los Proyectos de Inversión Pública.

La rigidez de los plazos y la complejidad de cada una de las etapas y procedimientos que contempla la regulación del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe) importan una serie de dificultades para la implementación oportuna y efectiva de los compromisos asumidos en espacios de diálogo, tales como:

- La falta de flexibilidad: Los Proyectos de Inversión Pública (PIP) están regulados por normas y disposiciones rígidas que no se adecuan fácilmente a las dinámicas a las que responden los acuerdos originados en procesos de diálogo, los cuales suelen y requieren ser más fluidos y contextualmente específicos. Por ejemplo, un compromiso de construir un relleno sanitario, o implementar sistemas de monitoreo permanentes de calidad de agua y aire puede quedar atrapados en trámites mientras las localidades y comunidades involucradas esperan resultados inmediatos.

- Inconvenientes en torno al financiamiento oportuno: El presupuesto requerido para la elaboración, implementación y ejecución de un PIP, depende de la asignación presupuestal en el marco del Presupuesto Público, el mismo que se planifica anualmente y puede no priorizar los compromisos asumidos. Esto limita la disponibilidad de fondos requeridos.

- Limitada capacidad de funcionarios: Los Gobiernos Regionales y Locales Provinciales y/o Distritales, sea por la alta rotación como por el carácter especializado, carecen de personal capacitado para atender el cumplimiento de los requerimientos de la normatividad del invierte. pe situación que impacta negativamente en la atención de los procesos.

- Los plazos prolongados: El ciclo de un PIP – desde su formulación, evaluación, aprobación, financiamiento y ejecución – puede demandar años. Así, por ejemplo, la elaboración de un expediente técnico y su aprobación por la Oficina de Programación Multianual de Inversiones - OPMI suele ser un proceso lento, lo que retrasa el cumplimiento de los compromisos como obras de infraestructura o remediación ambiental acordados en el marco de espacios de diálogo.

Por lo que, todas las situaciones detalladas en párrafos precedentes, en contextos de alta tensión y movilización social, expresados en bloqueos o paros, generan críticas, malestar y debilitan la confianza en la capacidad del estado de atender los problemas; por lo que son susceptibles de *reactivar* la conflictividad ante la ausencia de respuestas inmediatas y resultados tangibles.

Limitaciones en torno al procedimiento para la elaboración y aprobación de instrumentos técnico normativos.

El procedimiento establecido para la elaboración y aprobación de instrumentos técnico – normativos en el Perú constituyen una barrera y una limitación significativa para el cumplimiento de acuerdos ambientales, en tanto:

- La complejidad de la materia: La regulación de aspectos relacionados a temas técnico – normativos en materia ambiental, tienen un inminente carácter y complejidad técnico – científica, que requiere de un abordaje especializado.

- La diversidad de dependencias y actores intervinientes: El procedimiento para la elaboración y ulterior aprobación de un instrumento técnico - normativo, implica la participación y revisión de la propuesta normativa por las diversas áreas y dependencias competentes en la materia dentro de una entidad, las mismas que deberán realizar el visado correspondiente. Asimismo, la verificación por parte de las áreas administrativas de planificación, entre otras, para determinar la alineación de dicha norma con los instrumentos de gestión institucional; así como la participación de otros actores institucionales si es un tema con carácter transversal a otros sectores, e inclusive la ciudadanía a través del procedimiento de pre-publicación para la participación y consulta pública.

- Los plazos establecidos: El procedimiento de aprobación, y las diversas instancias que revisan, formulan aportes y eventualmente deben otorgar conformidad al desarrollo normativo propuesto, tienen plazos establecidos.

- La rigidez procedimental: Los procesos de revisión y visados, la prepublicación, la participación y consulta pública establecidos operan como salvaguarda de la calidad y legalidad de su aprobación y son de indispensable realización.

En tal sentido, la complejidad de la materia, las dependencias y actores intervinientes, plazos establecidos y la rigidez que demanda el desarrollo técnico - normativo, propician demoras que afectan la implementación y atención oportuna de compromisos, colisionando con la necesidad de una respuesta ágil, rápida y efectiva, que permita atender contextos de conflictividad socioambientales, lo que, a su vez, genera desconfianza y debilita el diálogo.

De la revisión de los acuerdos no cumplidos priorizados de la Matriz de Seguimiento de Compromisos, identificamos 5 acuerdos que presentan dicha barrera:

- El primer, el segundo y el tercer acuerdo corresponden al espacio de diálogo denominado Comisión Multisectorial Población expuesta a metales pesados (Nacional), estos acuerdos se encuentran referidos a la aprobación de Lineamientos y Protocolos, y de la revisión de su actualización registrada se advierten dificultades relacionadas al cumplimiento del marco para elaborar y aprobar dicho desarrollo normativo.

- El cuarto y el quinto acuerdo corresponden al espacio de diálogo denominado Mesa de Trabajo de Protección y Conservación de las Lomas Costeras (Nacional) y se refieren al desarrollo de una propuesta normativa, así como la propuesta técnica para la actualización cartográfica de las Lomas Costeras. Del mismo modo, de la actualización registrada se deducen dificultades propias del cumplimiento del procedimiento regulado para su elaboración y aprobación.

Limitaciones en la comunicación debido a diferencias culturales.

El Perú es poseedor de una vasta riqueza y diversidad cultural, y ello se ve reflejado en los distintos actores y representaciones que participan en los espacios de diálogo generados entre otros en razón de situaciones de conflictividad socioambiental. Como consecuencia de ello, el componente cultural puede llegar a determinar y condicionar la dinámica del conflicto socioambiental, así como el espacio de diálogo generado a partir del mismo.

Las diferencias propias de cada grupo social –teniendo en consideración su cosmovisión, creencias particulares, organización interna, y lengua materna– hacen que el diálogo intercultural sea fundamental para garantizar una adecuada comprensión de los mensajes que se pretenden posicionar en el desarrollo de espacios de diálogo. Dicho de otro modo, la falta de comprensión del alcance de un acuerdo constituye una limitación para su cumplimiento y es susceptible de generar malestar y rechazo en torno a las acciones conducentes a su implementación o los resultados de su ejecución.

De la revisión de la data contenida en la matriz de seguimiento de compromisos, no obstante que diversos casos y acuerdos se encuentran ubicados en contextos culturalmente diferenciados, con presencia y participación de comunidades alto andinas, quechua hablantes, así como de pueblos indígenas de la Amazonía, solo dos acuerdos no cumplidos –relacionados a competencias del OEFA– recogen expresamente la necesidad de emitir y presentar dicha información de carácter técnico que contenga los resultados de las supervisiones realizadas en el Lote 192, de manera intercultural –entiéndase con pertinencia cultural– ante las comunidades.

En ese sentido, no se podrán viabilizar acciones y medidas necesarias e imperativas para atender estos escenarios culturales diversos, si no identificamos oportunamente los mismos, así como la necesidad de otorgar el tratamiento que demanda un espacio de diálogo en un contexto culturalmente diferenciado**.** Por ello, se debería considerar, en coordinación con las unidades organizacionales y organismos adscritos del Minam, la inclusión de traductores e intérpretes del Renitli[20] en espacios de diálogo que son coordinados y dirigidos por el Minam.

20 El Registro Nacional de Traductores e Intérpretes de Lenguas Indígenas (Renitli), constituye una base de datos que contiene información de contacto y registro de los ciudadanos que han sido capacitados por el Ministerio de Cultura y otras instituciones, para garantizar los derechos lingüísticos de los hablantes de lenguas indígenas u originarias de nuestro país. https://traductoresdelenguas.cultura.pe/

6 BUENAS PRÁCTICAS IDENTIFICADAS EN TORNO AL CUMPLIMIENTO DE ACUERDOS DEL SECTOR AMBIENTAL

La elaboración y socialización de informes de reportes de cumplimiento periódicos

La Ogasa - Minam informó que, en el año 2025, ha implementado la práctica de emitir informes de reportes de cumplimiento con una periodicidad mensual a través de los cuales se da cuenta de las acciones, medidas y avances en torno al estado de implementación de acuerdos y compromisos adoptados en espacios de diálogo. Éstos están dirigidos a la Secretaría General y Alta Dirección, unidades organizacionales y organismos adscritos.

La oportuna difusión y socialización de los mismos, con las unidades organizacionales y organismos adscritos al Minam, operan a su vez como mecanismos de notificación, recordatorio y alerta. A partir de ellos, es posible hacer incidencia en la necesidad de atender de manera diligente las acciones, coordinaciones y medidas conducentes a viabilizar el cumplimiento de acuerdos y compromisos en proceso y/o pendientes de cumplimiento.

Esta práctica favorece al mismo tiempo la estandarización, así como la coordinación e interacción entre la Ogasa - Minam y las unidades organizacionales y organismos adscritos al Minam, posibilitando evidenciar resultados tangibles y funcionales de la misma.

El fomento de la participación e involucramiento de la sociedad civil en la implementación del acuerdo como en la socialización de resultados.

El OEFA, a través de su Coordinación de Gestión Socioambiental y en coordinación con las dependencias técnicas responsables del cumplimiento de acuerdos de su competencia, fomenta y desarrolla de manera regular la participación e involucramiento de la sociedad civil de la zona a través de sus dirigentes acreditados y sus organizaciones representativas, en todas las etapas del proceso de implementación de los acuerdos que son de responsabilidad y competencia institucional. Es decir, durante su planificación del cumplimiento del acuerdo, durante su implementación propiamente dicha, así como de manera posterior a su ejecución, en torno a la difusión de resultados del acuerdo.

Por su parte, el Sernanp informó que, a partir del relacionamiento e interacción que tiene con actores como pueblos indígenas y comunidades nativas asentadas en el interior de las Áreas Naturales Protegidas (NP) o sus áreas de influencia, así como con las organizaciones miembros del Comité de Gestión[21], ha logrado concretar un flujo de información a partir de la comunicación constante lo cual favorece el seguimiento y monitoreo de los acuerdos y compromisos, así como tomar conocimiento oportuno de situaciones de riesgo en torno a la gestión del ANP.

Estas prácticas de involucramiento del actor social implementadas por el OEFA y por el Sernanp, favorecen y otorgan mayores garantías al proceso de implementación de los acuerdos, coadyuvando a disipar resistencias a su cumplimiento y ejecución.

Por lo que, el informar oportuna y debidamente a las autoridades, dirigentes y representantes, a través de sus organizaciones representativas, sobre las actividades a realizarse, así como lograr el acompañamiento de estas, contribuye a evitar situaciones que obstruyan y/o limiten el cumplimiento del acuerdo.

21 Espacios de participación ciudadana conformado por actores interesados en apoyar la gestión del ANP y velar por su buen funcionamiento.

Esta práctica no sólo refuerza el relacionamiento entre dichos organismos adscritos al Minam y la ciudadanía, generando legitimidad y fortaleciendo la confianza en el Estado; sino que también posibilita advertir oportunamente contingencias en torno al cumplimiento e implementación del acuerdo, posibilitando la coordinación y adopción de acciones correctivas.

El funcionamiento y operatividad del desarrollo informático (software) para el seguimiento y monitoreo de acuerdos: Implementado por el OEFA.

La automatización de aspectos relacionados al proceso de seguimiento y monitoreo de acuerdos y compromisos a partir del desarrollo informático –como la implementación de un software, aplicativo informático o plataforma informática– que posibilite optimizar recursos que demanda dicha labor, constituye una buena práctica susceptible de ser replicada.

En tal sentido, el OEFA informó que viene implementado un programa informático que le permitirá automatizar y operativizar el seguimiento y monitoreo de acuerdos. El mismo se encuentra en periodo de prueba (marcha blanca) para evaluar su funcionamiento adecuado y de ser el caso, realizar ajustes y/o corregir alguna dificultad evidenciada en torno a sus funcionalidades.

El funcionamiento de dicho desarrollo informático (software), constituirá una herramienta informática que posibilitará optimizar tiempos, al automatizar aspectos relacionados al procesamiento y análisis de la información y datos; agilizar la expedición de reportes; y automatizar la generación de alertas.

Asimismo, su implementación contribuirá a la seguridad de la información y reducirá el margen de error en el procesamiento de datos, lo cual impactará positivamente en la mejora de la atención de los especialistas hacia las actividades institucionales.

El desarrollo de reuniones de coordinación previa a efectos de poder identificar y analizar potenciales propuestas de acuerdos.

El OEFA precisó que a través de su Coordinación de Gestión Socioambiental se procura implementar reuniones de coordinación previa antes de participar de un espacio de diálogo generado para atender situaciones de conflictividad social. Dichas reuniones pueden ser de distinto nivel, en consideración de la complejidad y particularidades del caso, así como de las instituciones que participen.

Es así que, en casos de menor complejidad, dichas reuniones son de carácter interno e institucional, encontrándose dirigidas a analizar el caso, la agenda, así como la problemática, demandas y necesidades que entraña la situación de conflictividad social en marco de la cual se genera el espacio de diálogo.

Esta reunión posibilitará definir una posición institucional sólida y uniforme, así como identificar y analizar previamente potenciales propuestas de acuerdos, acciones y medidas que la institución puede adoptar en virtud de su participación en el espacio de diálogo.

Un segundo nivel se propicia ante casos y situaciones que trascienden las competencias institucionales, y demandan el involucramiento como la articulación con otras unidades de organización, programas y proyectos especiales del sector (Minam), así como algún otro de sus organismos adscritos. En estos casos, dichas reuniones suelen ser convocadas por el Minam a través de la Ogasa.

Es posible que dichas reuniones de coordinación se activen en un tercer nivel, cuando la problemática por su complejidad trasciende el ámbito sectorial, e involucra a otros sectores y dependencias públicas. En estos casos, dichas reuniones serían convocadas y/o promovidas por la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la PCM.

Si bien el desarrollo de dichos espacios en sus respectivos niveles (institucional, sectorial, e intersectorial), cuenta con marcos normativos y competenciales que favorecen su desarrollo, la intervención reactiva del estado ante situaciones de conflictividad social, el surgimiento

intempestivo de las situaciones de conflictividad, así como el apremio y necesidad de atención inmediata de las consecuencias e impactos generados por las situaciones de conflictividad social, dificultan e impiden la realización regular de estos espacios de coordinación y planificación de intervención así como identificación y revisión previa de potenciales propuestas de acuerdos, acciones y medidas a llevarse a dichos espacios de diálogo.

Por lo que constituye un reto, estatuir esta buena práctica y hacer indispensable su realización antes de cualquier intervención en escenarios de conflictividad social.

La implementación del Portal Diálogos Socioambientales.

La Ogasa precisó que dicha dependencia transparenta y difunde información sobre aspectos relacionados a su competencia institucional a través del espacio digital denominado "Diálogos Socioambientales" alojado en el portal institucional del Sinia[22]. En el mismo, presenta información sobre:

- Competencia y líneas de acción institucional;
- Los espacios de diálogo socioambiental según sus niveles de riesgo y por zona en la cual se ubican;
- Los Informes de gestión expedidos (Repositorio desde el mes de julio de 2021);
- Información estadística sobre el estado de la conflictividad socioambiental;
- Mapa interactivo de casos priorizados, a través del cual es posible acceder a información específica respecto de cada caso, así como contiene enlaces que permiten descargar: i) Ficha del caso, ii) Actas relacionadas al espacio, y iii) Matriz de compromisos.
- Otros recursos de información: Repositorio de documentos y videos institucionales.
- Enlaces a portales interactivos digital del Minam y sus organismos adscritos OEFA, Senace y Sernanp.
- Repositorio de notas de prensa y comunicados vinculados al sector ambiental.

Esta iniciativa, es susceptible de ser fortalecida, a través de la actualización de sus contenidos, así como a partir de una mayor difusión y visibilidad de la misma que permita y favorezca una mayor accesibilidad. Dicha plataforma, tiene potencial para constituirse en un repositorio del marco normativo, publicaciones de artículos y ensayos que podrían realizar los especialistas de la OGASA como de las unidades organizacionales y organismos adscritos del Minam, respecto de las experiencias y aprendizajes a partir de la participación en los diversos espacios de diálogo que son materia de gestión y tratamiento institucional.

Asimismo, es una plataforma a través de la cual se puede transparentar información sobre el seguimiento y balance del cumplimiento de acuerdos que desarrolla la Ogasa - Minam, a partir de la publicación de los informes de reportes y reportes de ranking, u otras infografías que pudiera elaborar el especialista responsable de seguimiento de compromisos de la Ogasa en coordinación con los especialistas zonales.

22 https://sinia.minam.gob.pe/portal/dialogos-socioambientales/

7 CONCLUSIONES

1. El sector ambiental ha logrado un nivel de cumplimiento del 78.7 % de los acuerdos suscritos, lo cual refleja una gestión institucional significativa. No obstante, los acuerdos "por demanda" presentan mayores dificultades de ejecución frente a los de carácter administrativo. Esto evidencia que los acuerdos más directamente relacionados con la problemática del conflicto requieren una mayor articulación interinstitucional, recursos específicos y capacidades operativas diferenciadas.

2. La ausencia de plazos definidos afecta la eficacia y seguimiento de los acuerdos. El 80.9 % de los acuerdos no establece un plazo de cumplimiento, lo que representa una debilidad significativa en la gestión del ciclo de los acuerdos. Se ha comprobado que los acuerdos con plazo tienen una mayor tasa de cumplimiento (88 %) en comparación con los que carecen de este (77 %).

   Este hallazgo resalta la importancia de incorporar sistemáticamente plazos realistas y verificables como una herramienta para mejorar la planificación, el monitoreo y la rendición de cuentas. Incluir plazos específicos debe ser una práctica institucional consolidada, especialmente en compromisos que implican múltiples actores, inversiones públicas o procesos sostenidos en el tiempo.

3. La priorización institucional de acuerdos muestra resultados favorables, pero requiere criterios más estratégicos. El 36.1 % de los acuerdos ha sido priorizado por el Minam, y de estos, el 73.4 % ya ha sido cumplido, lo que indica un efecto positivo de la priorización sobre su implementación. Sin embargo, más del 60 % de los acuerdos no son priorizados, lo que podría limitar su visibilidad y atención.

   Es necesario fortalecer los criterios de priorización para que respondan de manera más efectiva a las demandas sociales, al impacto territorial y a la urgencia ambiental, asegurando que los acuerdos más relevantes reciban un tratamiento preferente desde su formulación.

4. Una parte de los acuerdos presenta redacciones ambiguas, falta de claridad en la entidad responsable o condiciones que los hacen inviables, lo que ha llevado a su desestimación o estén por verificar, lo cual evidencia la necesidad de mejorar la calidad técnica en la formulación de acuerdos durante los procesos de diálogo, incorporando criterios claros de responsabilidad, factibilidad y seguimiento desde el inicio.

5. El cumplimiento de acuerdos es fundamental para prevenir el escalamiento de conflictos socioambientales, fortalecer la legitimidad y confianza en la institucionalidad del sector ambiental en espacios de diálogo, considerando que este sector cuenta con especialistas y una estructura organizacional para atender el cumplimiento de acuerdos, así como el seguimiento de su implementación.

6. Corresponde estandarizar el uso y manejo de la matriz de seguimiento de compromisos por parte de las unidades organizacionales y organismos adscritos al Minam. Por ejemplo, algunas de sus direcciones y otros organismos adscritos que manejan su propia data matriz de compromisos así como de acuerdos.

7. Entre las barreras y obstáculos identificados para el cumplimiento de acuerdos se encuentra la inexistencia de una estructura básica de los acuerdos, debido a que son ambiguos, imprecisos y genéricos, lo que dificulta su seguimiento y ejecución; por lo que es necesario

una programación presupuestal de recursos para el cumplimiento de acuerdos adoptados en espacios de diálogo generados para atender situaciones de conflictividad socioambiental. El componente cultural determina y condiciona no sólo la dinámica del conflicto social y el espacio de diálogo, sino que puede repercutir en la comprensión de mensajes como del alcance de los acuerdos que se adopten, consecuentemente puede propiciar insatisfacción y cuestionamientos al resultado de su implementación.

Por otro lado, el cumplimiento de las disposiciones y plazos establecidos por la regulación del invierte.pe en determinados casos genera una serie de dificultades en la implementación oportuna y efectiva de los compromisos asumidos en espacios de diálogo relacionados a la ejecución de Proyectos de Inversión; los procedimientos y plazos establecidos para la elaboración y aprobación de instrumentos técnico normativos en determinados casos constituyen una barrera y limitación para el cumplimiento de acuerdos, colisionando con la necesidad de una respuestas ágil, rápida y efectiva, que permitan atender contextos de conflictividad socioambientales, generando desconfianza y debilitando el diálogo.

8. Se han identificado buenas prácticas implementadas en el sector ambiental para atender el cumplimiento de acuerdos, tales como:

    - La aprobación y establecimiento de marco conceptual y metodológico en torno al seguimiento de compromisos del sector ambiental.
    - La elaboración y socialización de informes de reportes de cumplimiento periódicos a la alta dirección, unidades organizacionales y organismos adscritos del Minam.
    - El fomento de la participación e involucramiento de la sociedad civil en la implementación del acuerdo como en la socialización de resultados.
    - El funcionamiento y operatividad del desarrollo informático, software para el seguimiento y monitoreo de acuerdos.
    - El seguimiento y acompañamiento al área técnica responsable de implementar el acuerdo, en las distintas etapas – planificación, ejecución y difusión de resultados – del acuerdo.
    - El desarrollo de reuniones de coordinación previa para analizar el caso, la problemática, demandas y necesidades identificadas, a efectos de poder identificar y analizar potenciales propuestas de acuerdos.
    - La implementación del Portal Diálogos Socioambientales.

9. Si bien, el sector ambiental cuenta con un procedimiento regulado a través de la Guía para el seguimiento de compromisos del sector ambiental asumidos en espacios de diálogo de conflictos socioambientales aprobada a través de la Resolución Ministerial n.° 0230-2024-Minam, el mismo tiene que ser implementado de manera constante por las unidades organizacionales y organismos adscritos al Minam.

8 RECOMENDACIONES

RECOMENDAR a la Oficina General de Asuntos Socioambientales del Ministerio del Ambiente

1. DEFINIR hitos y cronogramas para el adecuado cumplimiento, que faciliten el seguimiento de acuerdos, permitiendo medir avances intermedios, identificar retrasos oportunamente y garantizar así una implementación ordenada y transparente.

2. FORMALIZAR y PROTOCOLIZAR la obligación de realizar reuniones de coordinación previas entre los especialistas de la Ogasa y los puntos focales de las unidades organizacionales y/o organismos adscritos del Minam, antes de participar en espacios de diálogo, en donde se defina su posición institucional respecto a la agenda, los problemas y/o demandas planteadas en el espacio de diálogo, así como elaborar una propuesta y planteamientos de acuerdos de manera articulada.

3. EVALUAR la viabilidad técnica, legal y presupuestal de todo planteamiento y/o propuesta de acuerdo que surja durante las reuniones de coordinación previa, tarea que deberá ser asumida por la unidad organizacional o el organismo adscrito del Minam responsable de su eventual ejecución y cumplimiento.

4. FORMALIZAR y PROTOCOLIZAR la comunicación de información a actores sociales, a efectos de establecer la obligación de implementar mecanismos de transparencia, información y rendición de cuenta con los actores interesados y/o participantes de los espacios de diálogo para atender conflictos socioambientales, a través de dirigentes acreditados de sus organizaciones representativas.

5. CONSIDERAR, en coordinación con las unidades organizacionales y organismos adscritos del Minam, la inclusión de traductores e intérpretes del Renitli[23] en espacios de diálogo que son coordinados y dirigidos por el Minam.

RECOMENDAR al Ministerio del Ambiente

6. REALIZAR una evaluación de la viabilidad técnica, normativa y presupuestal de los acuerdos, con la participación de la unidad organizacional y/o del organismo adscrito del Minam, responsable del cumplimiento, así como de la Ogasa, encargada del seguimiento. A partir de dicha evaluación, se deberán elaborar planes de acción entre las partes mencionadas, asegurando coherencia entre los compromisos asumidos, las capacidades institucionales y los mecanismos de seguimiento.

23 El Registro Nacional de Traductores e Intérpretes de Lenguas Indígenas, constituye una base de datos que contiene información de contacto y registro de los ciudadanos que han sido capacitados por el Ministerio de Cultura y otras instituciones, para garantizar los derechos lingüísticos de los hablantes de lenguas indígenas u originarias de nuestro país. https://traductoresdelenguas.cultura.pe/

República del Perú

Defensoría del Pueblo

30 años

Defendiendo tus derechos

Síguenos a través de nuestras redes sociales: