

# ¿Estado ambiental en el Perú? Características de la política ambiental contemporánea

---

**César Gamboa**

*Pontificia Universidad Católica del Perú. Instituto de la Naturaleza, Tierra y Energía (INTE-PUCP) y Grupo GEAS*

GAMBOA C. (2022). «¿Estado ambiental en el Perú? Características de la política ambiental contemporánea». En A. Castro y M. I. Merino-Gómez (Eds.) *Desafíos y perspectivas de la situación ambiental en el Perú. En el marco de la conmemoración de los 200 años de vida republicana*. Lima: INTE-PUCP, pp. 97-115. <https://doi.org/10.18800/978-9972-674-30-3.005>

Enlace al libro completo: <https://doi.org/10.18800/978-9972-674-30-3>

**Resumen:** Existe un debate público sobre si los avances en la políticas y regulación ambiental peruana en las últimas décadas han sido suficientes para mejorar la gestión ambiental y así poder incrementar la gobernanza de los recursos naturales, reducir los impactos ambientales y sociales y evitar los conflictos socioambientales. La política ambiental en el Perú ha venido incorporando una serie de herramientas que ha reforzado su regulación, el acceso a la información o mecanismos de participación ciudadana, aunque sin dejar de lado las tensiones que han producido estas incorporaciones e incluso los retos relacionados con el calentamiento global y las alternativas a esta situación como es la transición energética justa y sostenible. En el presente artículo presentaremos la caracterización de la política ambiental peruana y su impacto en los últimos años.

**Palabras clave:** Política y regulación ambiental. Gobernanza pública. Conflictos socioambientales. Transparencia. Participación ambiental. Perú.

## **An environmentalist State in Peru? Characteristics of contemporary environmental policy**

**Abstract:** There is a public debate on whether advances in Peruvian environmental policies and regulations in recent decades have sufficed to improve environmental management and the governance of natural resources, reduce environmental and social impacts, and avoid socio-environmental conflicts. Environmental policy in Peru has gradually adopted a series of tools to strengthen regulations and enhance access to information and participatory mechanisms, without neglecting the tensions that have resulted from these adopted schemes. Due attention has been paid as well to the challenges posed by global warming and alternatives to address it, such as engaging in a just and sustainable energy transition. We will present in this article a characterization of Peruvian environmental policy in recent years.

**Keywords:** Environmental policy and regulation. Public governance. Socio-environmental conflicts. Environmental transparency. Participation. Perú.

## Introducción

Han pasado doscientos años de la independencia del Perú y es como si aún viviéramos con los mismos retos, un Estado por reformar, una ciudadanía por construir y un divisionismo que se acrecienta, como hace doscientos años, entre patriotas y monárquicos. Sin embargo, también el Perú está lleno de posibilidades, de mejoras y correcciones. Si algo nos ha legado la construcción de una institucionalidad ambiental en las últimas décadas, es que la gestión ambiental ha ido funcionando poco a poco y que, pese a las críticas y diferencias dramáticas entre Estado, sector privado y sociedad civil, hay posibilidades de construir mecanismos institucionales eficientes que nos den la seguridad de que, mínimamente, se podrían hacer las cosas mejor.

Sin pecar de optimismo, en el presente artículo expondremos algunos temas límites o de frontera ambiental que deberán resolverse para que la agenda ambiental siga avanzando, pese a las tensiones políticas que pudieran producirse en los siguientes años. En un primer momento describiremos algunos elementos del estado de la cuestión ambiental ligados a ciertos motores de cambio o causales que lo afectan, como son las actividades extractivas. Después y habiendo identificado los temas de la agenda ambiental, desarrollaremos, primero, el debate sobre mayor regulación o menos Estado, es decir, menos política y regulación ambiental o más autorregulación del mercado; segundo, identificaremos algunos cuellos de botella para la solución de los conflictos socioambientales; y tercero, analizaremos el aumento de la gobernanza de los recursos naturales a través de una transparencia ambiental más activa; hasta abocarnos a la viabilidad política de la transición energética justa y sostenible.

# 1. Estado de la cuestión ambiental

No es una cosa menor la pretensión de reflexionar sobre el Perú y los recursos naturales en la conmemoración del bicentenario de nuestra independencia. A diferencia de otros momentos conmemorativos (1921, 1971), nos encontramos en un momento frágil y de enfrentamiento entre poderes e intereses particulares, quizás muy similar a como cuando nos iniciamos como república (Sobrevilla 2021: 14). Este debate crítico también se ha extendido a la necesidad de reformas políticas, institucionales y regulatorias (Dargent, 2021), y en el caso ambiental, después del último informe del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC 2021), ya es un asunto crítico que se extiende más allá de nuestras fronteras.

En ese sentido, el reto que se nos depara no solo es nacional, sino también global. La gestión ambiental ha tenido como desafío controlar, mitigar y eliminar los posibles pasivos ambientales producidos por actividades extractivas que son como ruinas para nuestra sociedad, al decir de Basadre, «la venganza que toma la naturaleza contra el espíritu que la moldeó a su manera» (2009: 18). Pese a esta peculiaridad, la mejora de la gestión ambiental ya no solo responde a un fenómeno local, sino para impedir que el aumento de temperatura —*calentamiento global*— termine por definir la existencia de la humanidad.

En el caso peruano discurren dos perspectivas en tensión con respecto a las mejoras de la gestión ambiental, pues algunos consideran que los arreglos institucionales son un maquillaje para seguir permitiendo una impunidad ambiental latente; es decir que las obligaciones ambientales terminan por ser una formalidad, pero en realidad, por presiones políticas y económicas, no surten efecto para cambiar el comportamiento de los actores económicos, la ciudadanía e incluso las propias autoridades. Desde la otra acera, gremios empresariales señalan que una extensa regulación y una envalentonada burocracia ambiental se convierten en escollos contra la inversión y el desarrollo del país, generando más costos para los proyectos, incapaces de reducir los impactos en la naturaleza como en la sociedad.

Por otro lado, hay pocos estudios que analizan la situación ambiental del Perú en los últimos años desde la idoneidad de los marcos regulatorios ambientales, pues la literatura ha estado centrada en la sistematización de los marcos regulatorios y sus recientes cambios (Andaluz 2016; Carruitero y Rojas 2019; Foy 2018a; Junceda 2010; Lamadrid 2011). Sin embargo, podemos decir que el estudio de Lanegra publicado en su libro *El (ausente) Estado ambiental* (2008) va más allá y nos acerca a un análisis de la falta de incentivos para emprender reformas institucionales eficaces en la gestión ambiental, problemas que se han mantenido como parte de la agenda ambiental: una constante debilidad institucional, un ineficiente marco regulatorio tanto por su falta de implementación como por su acrecentada problemática de dualidad discursiva entre lo que dice la norma y lo que realmente se pretende con ella (Gamboa 2021); la falta de tratamiento de impactos por pasivos ambientales; y el aumento de conflictos socioambientales (Lamadrid 2011).

La dicotomía entre más o menos regulación ambiental se origina hace ya más de quince años. Durante el boom del precio de los *commodities* en pleno gobierno de

García (2006-2011) resaltaba el crecimiento económico del Perú, pero también comenzó a producirse una preocupación por nuestra dependencia sobre la renta de los recursos naturales y la *maldición* económica, social y ambiental de este modelo (Alayza y Gudynas 2012). En este periodo, por el impulso del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y la aprobación del proyecto Camisea II —proyecto de exportación de gas Perú LNG— se fortalece la institucionalidad ambiental con la creación del Ministerio del Ambiente en 2008; es decir, se organiza toda una burocracia que nutre instituciones públicas más autónomas con una capacidad de liderazgo político de todo un sistema de gestión pública. Pese a estos avances y otras reformas en la evaluación y fiscalización ambiental o en la gestión de áreas protegidas, la narrativa del postextractivismo va cogiendo adeptos entre la sociedad civil y la academia, una suerte de mezcla de escepticismo hacia el modelo tecnocrático de la gestión ambiental y una utopía que planteaba críticas y cambios a un modelo económico inequitativo débil en gobernanza, y que seguía generando conflictos socioambientales.

Posteriormente, la elección de Ollanta Humala fue una llamada de atención al sector conservador y empresarial de nuestro país. La elección presidencial del 2011 aglutinó un claro discurso de izquierda, pero también expectativas sociales de cambios políticos dirigidos a un modelo de desarrollo más equitativo y más sostenible, algo que dicho gobierno fue sopesando poco a poco y adoptando una agenda más distributiva pero menos sostenible, lo cual se nota en el manejo de conflictos socioambientales como lo fue inicialmente Conga. Ollanta Humala deja a sus aliados de izquierda y comienza a gobernar con técnicos altamente capacitados y aliados de otras tiendas políticas. Desde el sector ambiental, toda una generación proveniente de la sociedad civil se pone a disposición del gobierno hasta el fin de su mandato en 2016.

El mayor logro mediático fue la COP de Cambio Climático de 2014 (COP20) pero no fue un periodo exento de problemas sin resolver. El financiamiento climático producto de negociaciones bilaterales trajo sus réditos, aunque con pendientes relacionados a un incremento de la gobernanza de esos recursos, un alto costo de intermediación y un bajo impacto para reducir los gases de efecto invernadero y la deforestación. Después de cinco años de financiamiento climático para establecer las condiciones habilitantes en la conservación de bosques —nuevo régimen legal de cambio de uso de suelo, titulación de tierras de comunidades, manejo forestal comunitario—, el año 2020 tuvo como resultado una tasa de más de doscientas mil hectáreas deforestadas.

Este es un periodo caracterizado por intentos de cambio sistemáticos producto de la solución a conflictos ambientales como los de Bagua (2009) y Conga (2011), donde aparece el Servicio Nacional para la Certificación Ambiental de las Inversiones Sostenibles (SENACE) como autoridad que concentra la aprobación de los estudios de impacto ambiental y se fortalece el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). Sin embargo, producto de una recesión económica global debido al bajo precio de los *commodities* en 2013, el gobierno de Humala decide impulsar una serie de leyes conocidas como ‘paquetazos ambientales’, normas que intentaban dar una señal al mercado de que se desaparecería la tramitología ambiental y se facilitarían las operaciones del sector extractivo. La sociedad civil desconfiaba ya de estos cambios regulatorios y las críticas debilitan



la posición política y jurídica ganada por el MINAM en diversos temas. La mayor debilidad mostrada fue la limitación de la capacidad sancionadora del OEFA por los próximos tres años, de 2014 a 2017, en la supervisión de operaciones extractivas.

Posteriormente, evaluando el periodo del gobierno de Ollanta Humala se señalaría a este «entre dos aguas» (Dourojeanni, Ráez y Valle-Riestra 2016). Podemos concluir que este periodo está caracterizado por un gobierno acorralado por presiones empresariales y que lentamente intenta reformas en el sector ambiental, sin conseguirlas plenamente. Quizás lo más resaltante de este periodo es la idea de construir un modelo económico más inclusivo y que no dependa de las industrias extractivas; en la narrativa, la diversificación productiva había llegado como una política pública tangencial.

Los últimos cinco años que ha vivido el Perú no han sido los mejores para la política ambiental. Se ha mantenido una debilidad permanente y los efectos de las modificaciones legales de 2013 se han mantenido y acentuado por los vaivenes de la democracia. Entre 2016 y 2017 se adoptó una narrativa más técnica y de decisiones de gestión que permitieran garantizar una mejor gestión; pero algunos cambios legales relacionados con el ordenamiento territorial y un liderazgo dividido entre la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y el OEFA para el tratamiento de conflictos —por poner un par de ejemplos— demostraron el poco avance en estos años en la gestión ambiental. Durante la pandemia solo se ha acentuado la flexibilización de las reglas ambientales, como por ejemplo el limitado monitoreo de obligaciones ambientales y sociales de proyectos públicos y privados (Gamboa 2020), la reducida participación ciudadana en medios virtuales, la imposibilidad de controlar delitos ambientales y la violación de derechos humanos a los defensores en la Amazonia.

## **2. ¿Más estado o menos estado ambiental?**

El legado de las actividades extractivas en los últimos veinte años se avizora como una disputa permanente de narrativas políticas y jurídicas sobre la presencia y actuación del Estado versus la promoción de la autorregulación ambiental para facilitar las inversiones. No es una idea tan sencilla como incrementar leyes o reducir procedimientos, sino el que las instituciones tengan más o menos capacidades para el cumplimiento de la legislación ambiental.

Una segunda tensión proveniente del modelo extractivista peruano se centra en la superposición de derechos de propiedad con los derechos de los titulares de aprovechamiento de recursos naturales no renovables, lo que produce conflictos socioambientales que producen violencia, criminalizan la protesta y generan afectación a defensores ambientales y territoriales. Finalmente, la corrupción por obras de infraestructura o en aprovechamiento forestal en el escenario local y nacional (desde la corrupción de funcionarios hasta la cooptación estatal) es muestra de bajos niveles de gobernanza, especialmente de participación y transparencia en la gestión pública, tal como ocurrió con los recientes casos de corrupción conocidos como Lava Jato.

El debate actual se ha centrado en *más regulación versus menos Estado*, aun cuando esta receta del Consenso de Washington no haya resuelto los problemas públicos asignados al mercado. De hecho, hemos enfrentado crisis humanitarias, financieras y climáticas y el sistema económico mundial aún no presenta soluciones para salir de estos problemas. Desde el punto de vista jurídico, el regreso del Estado se viene planteando no solo a nivel global, sino nacional e incluso local.

Si hacemos una rápida revisión de incentivos y sanciones para modelar la regulación ambiental, muchas veces se ha tomado en cuenta que la intromisión del mercado puede ser perjudicial para la regulación ambiental, pero esto debe ser tomado con matices ya que no siempre ha sido así. Es más, debería ponderarse entre lo que significa promover una economía de mercado y el fortalecimiento institucional ambiental para el cumplimiento de obligaciones ambientales. Por ejemplo, un gran impulsor del fortalecimiento institucional fue el TLC con Estados Unidos ratificado por el Congreso del Perú en 2006, que, en su proceso de negociación, incluyó no solo un anexo forestal, sino la decisión política de creación del MINAM.

Es también cierto que el TLC produjo una serie de incentivos para que el gobierno de García generara un marco legal como el de la norma conocida como la *Ley de la Selva*, o limitaciones al derecho de auto organización de las comunidades indígenas o una ley forestal que no incluía la protección necesaria para los bosques comunales, que fueron rápidamente derogadas o declaradas inconstitucionales por las presiones sociales de los indígenas o por ser atentatorias al reconocimiento de derechos indígenas y ambientales vigentes en ese momento. Queda claro que los estados puedan recuperar el control de la economía en el mundo globalizado después del Consenso de Washington, pero es cierto también que el control de la economía tiene un costo político y social, ciertamente va de la mano con la responsabilidad ambiental (Gutiérrez 2018), es decir, promover inversiones debe estar adecuado con el pleno respeto de los derechos ambientales y el bien común, expresado en la mejor gestión de la naturaleza, llámese recursos naturales.

Un segundo incentivo para la regulación ambiental es la funcionalidad estatal. El Estado es el que impone reglas y establece pautas para colegir las conductas humanas y, con mayor razón si hablamos de la naturaleza, pues se entiende esta como un bien común, «un bien colectivo» (Valdez 2013: 48), que obliga al Estado y a la sociedad ordenarse y estructurar sus funciones para atender la problemática ambiental: la permanente afectación de esta por el ser humano. Es así que los marcos institucionales y políticos implicaron un estado interventor y regulador en la sociedad y el mercado, esta vez en función de promover una relación armónica entre sociedad, Estado y naturaleza.

Sin embargo, después del Consenso de Washington para América Latina la liberalización y privatización de la economía, y, por ende, la reducción del Estado interventor se sujetó a varios argumentos, como por ejemplo que el Estado no podía proveer las condiciones necesarias para la existencia social, sino que todos los bienes debían ser asignados por el mercado globalizador, quedándose una *estatalidad abierta* con pocas funciones y dependiente de la dinámica política de los países (Gutiérrez 2018). Una expresión de ello es que durante los noventa y hasta la promulgación de la Ley General del Ambiente en 2005 y, finalmente, con la creación del MINAM en 2008, la estatalidad ambiental estaba ausente o sus



funciones regulatorias eran sectoriales, cuyos incentivos eran fomentar inversiones y permitir que el mercado se autorregule en la gestión ambiental, por ejemplo, en el cumplimiento de la legislación ambiental.

Con el MINAM nos encontramos en un proceso de recobrar la decisión pública de las regulaciones y controles, en desmedro de la globalización, lo cual en realidad ha sido y será posible en función de que la gestión ambiental esté a favor de los derechos fundamentales, en este caso, a favor del derecho a un medio ambiente (Turégano 2018). Una evidencia de ello es que después de la creación del MINAM, la creación del OEFA (2009) y del SENACE (2012), se pretendía no solo responder a la demanda local para que el Estado exija a la inversión cumplir con las obligaciones ambientales, sino también que lo público se vuelve neutral en su doble función de promover inversiones y evaluar ambientalmente la viabilidad de estas inversiones. En ambos casos, esto no ha implicado dar una *carta en blanco* a estas instituciones ambientales, sino que la demanda ciudadana deba hacerse en el procedimiento democrático por el cual estas instituciones desempeñan sus funciones, es decir, exigiéndoles la necesidad de aumentar «la participación democrática y la garantía de la libertad y la igualdad» (Turégano 2018: 104), es decir, prevenir, supervisar y fiscalizar los posibles impactos ambientales y sociales de las inversiones de manera efectiva.

No podemos negar la tensión entre regulación y mercado, tal como ocurrió con la Ley 30230 de 2014 o *ley de paquetazos ambientales* que querían limitar la regulación ambiental en detrimento de la promoción de las inversiones. El *business as usual* o el capitalismo neoliberal se ha expandido en detrimento del bien común, del manejo de lo público y de los «bienes comunes» (Bonfiglio 2017: 70), pero esta tendencia no es tan dramática en la regulación ambiental peruana. De hecho, con posterioridad a legislación de los *paquetazos ambientales* aún existían espacios y funciones regulatorias donde se pudieran combinar los intereses que promueven las inversiones y al mismo tiempo políticas públicas destinadas «al bienestar social» (Turégano 2018: 105). Por ejemplo, mientras que se limitaba el desarrollo del ordenamiento territorial o la creación de más zonas reservadas por un control político del Consejo de Ministros, o se enviaba un mensaje al mercado al cambiar el marco legal y permitir que el OEFA privilegiara la imposición de medidas correctivas a las sancionatorias en la fiscalización ambiental, las funciones de evaluación ambiental a través del SENACE iban fortaleciéndose. Este es un tema de matices que podría analizar con mayor profundidad.

Por otro lado, desde posiciones críticas del progresismo se ha cuestionado permanentemente el rol del Estado al momento de construir las políticas y herramientas ambientales, estas se basan en justificar los *extractivismos* y facilitar sus operaciones, apoyadas estas por el sector empresarial en América Latina. Y aunque se reconoce también la construcción de herramientas comunitarias como la vigilancia ambiental (Gudynas 2019), lo cierto es que existe una desconfianza a lo avanzado en lo institucional y en lo regulatorio en materia ambiental, pues no están para garantizar derechos sino asegurar las inversiones. No ha convencido en la última década que se hiciera caso a un viejo reclamo de la sociedad civil y se crearan instituciones ambientales más autónomas y con mayor capacidad para evaluar y fiscalizar ambientalmente soportando presiones del sector privado, ya que a la postre los grandes conflictos eran resueltos por los actores locales,

utilizando la movilización y protesta social y no los marcos regulatorios para proteger sus derechos.

Pese que después del conflicto de Conga han sobrevenido normas como los *paquetazos ambientales*, que terminarían por restar capacidades públicas en el rol del *enforcement* de las obligaciones ambientales, entre otras normas limitadas en su alcance; lo cierto es que el camino de una institucionalidad ambiental avanza en su consolidación. Será muy difícil deshacerse de ella en un corto plazo, quizás esto implique una reforma estructural o un copamiento de una burocracia poco permeable y una sociedad civil muy atenta para que ello suceda.

### **3. Los conflictos socioambientales y su resolución jurídica**

Una caracterización de los conflictos socioambientales ha sido el aumento de intensidad de sus impactos sistémicos en el marco regulatorio ambiental, así como su incremento de casos. Otra característica de la regulación ambiental ha sido su limitada actuación para responder preventivamente a los conflictos socioambientales. Pese a ello, la literatura ha sido bastante profusa con respecto a conflictos socioambientales desde 2007, identificando conflictos producto de la superposición de derechos de extracción de recursos naturales en áreas protegidas o tierras de comunidades por proyectos mineros o de hidrocarburos (Alza e Ipenza 2007; Gamboa 2010) o por la falta de la gobernanza de los recursos naturales. Pese al debate sobre la intensidad de dicho impacto en áreas protegidas (Dourojeanni 2021) o incluso otro tipo de conflictos socioambientales (Dourojeanni 2014), lo cierto es que estos se han incrementado en los últimos quince años.

El término socioambiental ha sido bastante seductor tanto en la academia como en la narrativa manejada por la sociedad civil. Pero como hemos señalado, también ha sido rechazado por un sector del mundo ambiental. En ese sentido, el enfoque dinámico de la regulación ambiental ha implicado resaltar y proteger no solo la dimensión ambiental de la naturaleza, sino también su dimensión social, es decir, «reconociendo las vinculaciones inter e intra sistémicas y la organización de los sistemas naturales y artificiales» (Verna 2019: 198). En el caso de los conflictos socioambientales por la disputa de la administración o uso de los recursos naturales, podemos encontrar ejemplos de casos de proyectos mineros que han impactado y mejorado la participación ciudadana, u otros casos como el de Bagua que generó la regulación de la consulta previa o una nueva ley forestal, o el conflicto del proyecto Conga que creó el SENACE, y recientemente el conflicto por la Hidrovía Amazónica que ha terminado por impulsar una sentencia de la Corte Suprema que corrige el marco regulatorio y obliga a realizar la consulta previa a proyectos de servicios públicos.

Por otro lado, el Estado no ha estado preparado para responder a los conflictos, especialmente porque no ha interpretado correctamente qué derechos fundamentales están detrás de ellos. La dignidad de la persona se basa en

reconocer su libertad y sus propias prioridades de desarrollo, pero también es necesario reconocer el rol del Estado en «evitar que cada persona lleve su libertad hasta las últimas consecuencias, a riesgo de romper la unidad del sistema» (Arce 2019: 109), por ello el bien común es una expresión del equilibrio entre la libertad individual y el interés de todos, cuyo guardián es el Estado, guardián de ese equilibrio. Llevado esto al terreno de la gestión de los recursos naturales, implica no solo el respeto de los inversionistas a la naturaleza, sino del derecho de todos y de los ciudadanos circundantes a sus operaciones, y organismos como el OEFA, el encargado que exprese ese equilibrio.

Los derechos humanos se han ido expandiendo en una larga lista de reivindicaciones, resaltando el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado, así como los derechos de acceso ambiental. Esta expansión de derechos implica que la administración conozca cómo se configuran estos «códigos de los derechos» (Maldonado 2018: 107). En el caso de los conflictos socioambientales, estos derechos se han expresado básicamente en tres demandas: la primera, que el Estado respete los derechos preexistentes de propiedad y derechos conexos que puedan ser afectados; la segunda, que el Estado garantice la prevención, mitigación y sanción de los impactos ambientales y sociales que puedan afectar a la población circundante a los proyectos de inversión; y la tercera, que el Estado asegure una correcta distribución de los beneficios provenientes de estos proyectos de inversión.

No solo el Estado no ha comprendido las pretensiones detrás de los conflictos, sino que su respuesta no ha sido la más adecuada. Primero, porque muchas veces ha presentado respuestas basadas en el *lus Imperium* que ostenta un esquema sancionatorio que mantiene un *status quo* permanente a los proyectos de inversión; segundo, por la respuesta tardía para afrontar estos conflictos socioambientales, sin contemplar estrategias de prevención para antelarse al inicio de dichos conflictos.

La identificación de los conflictos socioambientales se acuñó con el Informe Defensorial de 2007, el cual impulsó el monitoreo de estos conflictos por el Estado Peruano, aunque sin mucho éxito. Poco a poco, no solo desde el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), la PCM y el MINAM, se crearon oficinas especializadas en el seguimiento, mapeo de actores, monitoreo, apoyo a las operaciones extractivas de las zonas donde debían intervenir y solucionar estos conflictos. Pese que la coordinación mejoró, se presentaron dos retos: primero, la coordinación con autoridades locales y regionales para desactivar los conflictos, cuando muchos de estos funcionarios lideraban uno de los bandos; segundo, la identificación del inicio del conflicto, pues para el Estado el conflicto socioambiental se iniciaba con las expresiones de violencia, mientras que los casos demostraban que el inicio se producía, por ejemplo, con la superposición de derechos de aprovechamiento de recursos naturales y otros derechos de actores locales, comunidades nativas, propietarios, entre otros.

En la narrativa estatal, solucionar los conflictos socioambientales no ha estado enfocado inicialmente en derechos. Solucionar un conflicto como una función estatal de «brindar orden y seguridad a los actores en el mercado» (Ortiz 1996: 27), no era una posición neutral. El solucionar los conflictos no responde a la

defensa de libertades o del bien común, sino a promover las inversiones en las áreas de conflicto. La racionalidad de la administración está empujada por los incentivos y finalidades constitucionales de crecimiento económico, sin considerar la perspectiva ambiental o de derechos humanos. Sin embargo, esto fue matizándose paulatinamente con la incorporación de más elementos de gobernanza pública como transparencia y participación, requerimientos ambientales como evaluación y fiscalización ambiental y de derechos como la consulta previa, y, más recientemente, la incorporación de obligaciones estatales para proteger a los defensores ambientales.

Lo que puede quedar claro es que el Estado peruano y sus órganos de monitoreo de conflictos socioambientales deben obtener lecciones aprendidas para direccionar sus mejores cualidades en dichos conflictos (Valdez 2013). En ese sentido, no es posible que el MINAM o incluso la PCM sean facilitadores o mediadores de los conflictos, sino que estos deben ser parte de su agenda para resolver sus causas directas e indirectas dentro del marco de sus competencias, pero también dentro del marco del funcionamiento de todo el aparato estatal, con la finalidad de concretar los derechos fundamentales y resguardar la naturaleza.

## **5. Del incremento de la gobernanza ambiental a una transición energética equitativa y sostenible**

Dos retos que ha enfrentado la gestión ambiental es la adecuación a criterios de gobernanza pública o al principio de buen gobierno; y la posibilidad continuar reformando la gestión ambiental con el objetivo de enfrentar el cambio climático.

Como siempre sucede en nuestra historia, existe un riesgo de pasar de «mendigo a millonario», el hacer buenos negocios es imperioso para un país pequeño y con una ingente cantidad de recursos naturales. Son importantes las libertades económicas y promoción de las inversiones, pero tan e igualmente esenciales son los mecanismos de vigilancia y transparencia de estos negocios de los bienes comunes para evitar actos de corrupción, pues no solo nuestra historia reciente sino también nuestro pasado decimonónico ha estado marcado por ello (Jamanca 2015).

En la mejor época de los precios de los metales (2006-2009) se pudieron iniciar una serie de reformas para fortalecer la institucionalidad ambiental y la capacidad reguladora, así como una cultura del cumplimiento de las obligaciones ambientales; pero fueron factores externos como el TLC e internos como el conflicto de Bagua, los que promovieron esos cambios y no solo por el simple factor del crecimiento económico (Dargent 2021).

La lucha contra la corrupción no solo implica acceder a la información pública sino también fomentar la participación ciudadana, «supone tratar públicamente las cosas públicas» (Basadre 1984: 38), implica debatir sanamente entre distintas posiciones, valores y conductas políticas y sociales, algo que ha sido difícil

de mantener cuando hablamos de los recursos naturales. De hecho, una de las pocas experiencias estuvo en las audiencias del proyecto Camisea, en los diálogos tripartitos regionales de inicios del siglo XX, y más recientemente en el grupo RIMAY por una minería sostenible, y, finalmente, en la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI).

El mayor reto para la gobernanza es consolidar lo avanzado, aumentando la ambición e incrementando la persecución de la idoneidad de las decisiones tomadas con la sostenibilidad ambiental, la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales, el acceso a la información de los impactos ambientales y sociales de manera oportuna, la rendición de cuentas de la gestión ambiental y la eficacia en cuanto a la mitigación de los impactos ambientales y sociales de proyectos de inversión.

En cuanto al reto climático, es muy probable que después de la pandemia se piense muy poco en el futuro o peor, en el medio ambiente o el calentamiento global, pues la sociedad acepta sacrificar a la naturaleza del mañana para garantizar la salud y la existencia del hoy. Y si hablamos de las futuras generaciones, pese que aún no comprendemos los retos para regular los derechos de estas (Foy 2019), lo cierto es que también ellos son sacrificables.

Después del Acuerdo de París, hemos convivido en un constante fracaso por un acuerdo multilateral diseñado a la medida –Contribuciones Nacionales Determinadas– para seguir incrementando la temperatura sin desparpajo, sin ningún límite, promovido por la comunidad internacional.

No obstante, se viene conformando un «derecho climático» (Foy 2013: 38) por los estados y una serie de demandas de mayores prestaciones estatales e imposiciones de obligaciones al sector privado desde la narrativa de la «justicia o acción climática» (Rockström y Stern 2020: 4). Es una oportunidad de oro que tiene el Perú en sus manos, aunque ciertamente con matices.

Primero, el explotar su potencial energético a través de las fuentes de energías renovables no convencionales como la eólica y solar; el Perú tiene un gran potencial que viene desaprovechando en este sector como la bioenergía (Solarte y Cardona 2017) y posibles prácticas sostenibles que podrían permitir reducir su dependencia de los combustibles fósiles y la volatilidad de los precios internacionales de estos *commodities*.

Segundo, existe un contexto favorable para apoyar los esfuerzos del Perú para reducir sus gases de efecto invernadero y la deforestación en la Amazonía. Entonces, los posibles cambios podrían sobrevenir con el apoyo de la cooperación internacional mediante fondos climáticos, que lastimosamente no han mostrado un grado de efectividad más allá de los diagnósticos, consultorías y aumento de capacidades técnicas de la burocracia ambiental, pues la tasa de deforestación ha seguido en aumento, pese a la pandemia.

Tercero, se ha construido a través de leyes, reglamentos, comisiones, estrategias nacionales y regionales, toda una suerte de arreglos institucionales en materia climática centrados en mitigar las causas del calentamiento global, descuidando

las necesarias medidas de adaptación en nuestros ecosistemas costeros, andinos y amazónicos. El Perú ha recibido financiamiento para ello, pero aún no ha superado problemas de coordinación interinstitucional y de esa dualidad entre conservar nuestros bosques o seguir pensando que el mercado asigne derechos en la Amazonia. Este es un desafío permanente en la agenda climática, una dualidad en lo que se persigue y en lo que se realiza: si bien se ha reconocido la participación política y técnica de las organizaciones indígenas en el financiamiento climático —por ejemplo, en el acompañamiento de la titulación de tierras de comunidades mediante el proyecto PRT3 financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo—, por otro lado, no se ha logrado implementar correctamente lo señalado por la Ley Marco de Cambio Climático (2018) de incorporar en la evaluación ambiental de proyectos de inversión, «el análisis del riesgo climático y vulnerabilidad, así como la identificación de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático en la evaluación de los proyectos de inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (2da disposición complementaria final, Ley N° 30754)».

Finalmente, lo que no ha implicado un mayor reto para la política ambiental es la incorporación de las narrativas sobre derechos de acceso ambiental pero no cambios paradigmáticos producidos en la región. Las *alternativas al extractivismo* son consideradas narrativas del nuevo *socioambientalismo*, criticadas desde miradas tradicionales del ambientalismo por darle mayor peso a lo social, la visión idílica del indígena o estar vinculada con la izquierda (Dourojeanni 2019); sin embargo, el marco legal ambiental peruano no ha sido influenciada por estas nuevas narrativas como el post extractivismo, el buen vivir, los derechos de la naturaleza o de la Pachamama. De hecho, hemos visto en los últimos diez años lo que se advertía con respecto a los problemas ontológicos del buen vivir y su inconsistente visión y practicidad del *biocentrismo* de los gobiernos progresistas: «el buen vivir de los humanos solo es posible si se asegura la supervivencia e integridad de la trama de la vida de la Naturaleza» (Gudynas 2009: 52). En el caso peruano, nos mantenemos en una agenda reformista del modelo de desarrollo sostenible; una intención de mejorar, corregir o alinear el sistema de gestión ambiental manteniéndonos en una suerte de utopía y pesimismo de los últimos treinta años.

## 6. Conclusiones

No hemos pretendido identificar la adscripción epistemológica de la gestión ambiental (Sánchez y Falero 2015), ni los orígenes normativos e institucionales del derecho ambiental peruano; sino más bien resaltar las influencias externas y ciertas dinámicas propias de esta regulación (Foy 2018a), que, por cierto, caracterizarán la agenda ambiental en la próxima década.

Las reformas institucionales para fortalecer el cumplimiento de las obligaciones ambientales estatales y sociales son importantes para frenar la crisis climática, aunque parezca una utopía. La sociedad peruana tiene un rol que jugar y si bien podemos hablar de una «democracia global» que demande estas preocupaciones (Lanegra 2021: 121), es también cierto que los movimientos locales, la sociedad



civil organizadas, organizaciones indígenas, han liderado el impulso de las reformas ambientales en las últimas dos décadas.

De hecho, la sociedad civil ha jugado un rol fundamental en colocar en la agenda pública temas ambientales y sociales, es más, en el ámbito de gobiernos de locales y regionales (Meléndez, Bocanegra y Rousseau 2017); pero también es cierto que ha tenido desafíos y retos que no han podido superarse como es incrementar la gobernanza de los recursos naturales a nivel local, regional y nacional.

Este breve repaso nos permite identificar ciertas tendencias del pasado que puedan seguir extendiéndose al futuro. Una primera es el fortalecimiento institucional en la gestión ambiental. Si bien los arreglos institucionales intentan la concentración de competencias en organismos ambientales, esto aún no resuelve el reto de la implementación de las obligaciones públicas en materia ambiental, especialmente cuando no están claros los incentivos públicos para dicha mejora. Las obligaciones ambientales y sociales todavía son percibidas como un costo económico, incluso político, por el mercado y sus agentes.

La demanda de la sociedad civil por incrementar la participación ambiental, el acceso a la información y justicia ambiental, mejorar la gobernanza de los recursos naturales o incluso mejorar los esquemas de mitigación de impactos ambientales y sociales, aún queda en espacios de disputa. Una muestra de ello han sido los cuestionamientos sobre el Acuerdo de Escazú y su supuesto impacto a la soberanía (Gamboa 2021). Un tema pendiente para la política ambiental peruana es la incorporación de una cultura de sostenibilidad en la sociedad y en el mercado para los próximos años, ya que el valor de la naturaleza es hoy más que nunca crucial para luchar contra el calentamiento global.

## Referencias

ALAYZA A. y E. GUDYNAS (editores) (2012). *Transiciones: Post extractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú*. Lima: CEPES.

ALZAC. y C. IPENZA (2007). *La gestión pública inconexa: El caso de la política ambiental a propósito de la superposición de lotes de hidrocarburos en las Áreas Naturales Protegidas*. Lima: APECO.

ANDALUZ C. (2016). *Manual de derecho ambiental*. Lima: Iustitia.

ARCE E. (2019). *Teoría del derecho*. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.

BASADRE J. (1984). *La promesa de la vida peruana*. Lima: Siglo XXI Ediciones.

BASADRE J. (2009). *La multitud, la ciudad y el campo en la historia del Perú*. Lima: Peisa [1929].

BONFIGLIO S. (2017). *Constitucionalismo mestizo. Más allá del colonialismo de los Derechos Humanos. Por una teoría intercultural de los derechos fundamentales y de la Constitución*. Valencia: Tirant lo blanch.

CARRUITERO F. y V. ROJAS (2019). *Fundamentos de derecho y gestión ambiental*. Lima: A&C ediciones.

DARGENT E. (2021). *El páramo reformista. Un ensayo pesimista sobre la posibilidad de reformar al Perú*. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.

DOUROJEANNI M. (2014). «Ocupación humana y áreas protegidas de la Amazonía del Perú». *Ecología Aplicada*, 13(1-2), 225. <https://doi.org/10.21704/REA.V13I1-2.473>

DOUROJEANNI M. (2019). «Impactos ambientales del socioambientalismo». *Revista de Investigaciones de La Universidad Le Cordon Bleu*, 6(2), pp. 105-123. <https://doi.org/10.36955/RIULCB.2019v6n2.010>

DOUROJEANNI M. (2021). «Degradación, reducción y eliminación de Áreas Naturales Protegidas en el Perú». *Ecología Aplicada*, 20(1), 105. <https://doi.org/10.21704/REA.V20I1.1695>

DOUROJEANNI M., RÁEZE E. y E. VALLE-RIESTRA (2016). *Ambiente y Recursos Naturales del Perú en el quinquenio 2011-2016*. Lima: Derecho Ambiente y Recursos Naturales.

FOY P. (2013). «Estimativas y prospectivas sobre el sistema jurídico ambiental peruano post-Río + 20». *Derecho PUCP*, (70), pp. 25-44. <https://doi.org/10.18800/DERECHOPUCP.201301.001>

FOY P. (2018a). «Consideraciones sobre la historia ambiental y su incidencia en el Derecho». *THEMIS Revista de Derecho*, (73), pp. 195-207. <https://doi.org/10.18800/THEMIS.201801.012>

FOY P. (2018b). *Tratado de derecho ambiental peruano. Una lectura del derecho ambiental desde la Ley General del Ambiente*. Lima: Instituto Pacífico.

FOY P. (2019). «Bases conceptuales para el estudio interdisciplinario del sistema jurídico y las futuras generaciones: Perspectiva teórica y empírica desde el Derecho Ambiental». *THEMIS Revista de Derecho*, (74), pp. 205-226. <https://doi.org/10.18800/THEMIS.201802.013>

GAMBOA C. (editor) (2010). *Hidrocarburos y Amazonía peruana: ¿Superposición de derechos u oportunidades para el desarrollo sostenible?* Lima: Derecho Ambiente y Recursos Naturales.

GAMBOA C. (2020). «Los retos ambientales y sociales de la reactivación económica post cuarentena». *Revista Kawsaypacha: Sociedad y Medio Ambiente*, (6), pp. 7-28. <https://doi.org/10.18800/kawsaypacha.202002.001>

GAMBOA C. (2021). *La dualidad discursiva del derecho*. Lima: Derecho Ambiente y Recursos Naturales.

GUDYNAS E. (2009). «La dimensión ecológica del buen vivir: entre el fantasma de la modernidad y el desafío biocéntrico». *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, (4), 49. <https://doi.org/10.14198/OBETS2009.4.05>

GUDYNAS E. (2019). «Múltiples paradojas: ciencia, incertidumbre y riesgo en las políticas y gestión ambiental de los extractivismos». *Polisemia*, 14(25), pp. 5-37. <https://doi.org/10.26620/UNIMINUTO.POLISEMIA.14.25.2018.5-37>

GUTIÉRREZ I. (2018). *Derecho constitucional en construcción*. México: CIJUS - Derecho Global.

IPCC - PANEL INTERGUBERNAMENTAL DE CAMBIO CLIMÁTICO (2021). «Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press». Recuperado de <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/#FullReport?>

JAMANCA M. (2015). *La Constitución inacabada*. Lima: Fondo Editorial Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

JUNCEDA J. (2010). *Derecho ambiental en el Amazonas*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

LAMADRID A. (2011). *Derecho ambiental contemporáneo. Crisis y desafíos*. Lima: Ediciones legales.

LANEGRA I. (2008). *El (ausente) Estado Ambiental*. Lima: Editorial Realidades.

LANEGRA I. (2021). *La travesía democrática. La democracia y el bicentenario*. Lima: Ministerio de Cultura - Proyecto Especial Bicentenario de la Independencia del Perú. Retrieved from <https://bicentenario.gob.pe/biblioteca/detalle-libro/la-travesia-democratica>

MALDONADO M. (2018). *Los derechos fundamentales. Un estudio conceptual*. Lima: Ara editores.

MELÉNDEZ M. C. A., BOCANEGRA E. D. y S. ROUSSEAU (2017). «Más allá de la capacidad estatal: sociedad civil e implementación de políticas a nivel subnacional en Cusco y San Martín (Perú)». *Colombia Internacional*, 90, pp. 99-125. <https://doi.org/10.7440/COLOMBIAINT90.2017.04>

ORTIZ R. (1996). *El derecho en la sociedad postmoderna* (Vol. 1). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

ROCKSTRÖM J. y N.H. Stern (2020). «Science, society and sustainable future». En C. Henry, J. Rockström y N. H. Stern (editores). *Standing up for a sustainable world: voices of change*, pp. 3-9. Cheltenham, UK • Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.

SÁNCHEZ E. y M. FALERO (2015). «¿A qué paradigma de gestión de la naturaleza adscribe la normativa peruana sobre calidad ambiental?» *Ecología Aplicada*, 14(2), pp. 163-174.

SOBREVILLA N. (2021). *Independencia. A 200 años de la lucha por la libertad*. Lima: Penguin Random House.

SOLARTE J. C. y C. A. CARDONA (2017). «The environmental aspects of bioenergy production in Peru». En K. Santiago (editor). *Paraguay and Peru: Political, Social and Environmental Issues*, pp. 61-95. Hauppauge, New York: Nova Science Publishers Inc. Recuperado de <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=1562902&lang=es&site=eds-live&scope=site>

TURÉGANO I. (2018). *Justicia Global: los límites del constitucionalismo*. Lima: Editorial Palestra.

VALDEZ W. (2013). «Marco institucional para la gestión ambiental en el Perú». *Revista de La Facultad de Derecho PUCP*, (70), pp. 45-62. Recuperado de <https://eds.a.ebscohost.com/eds/detail/detail?vid=0&sid=5c13c141-ae4e-4ca1-965e-a7850fdf4fd2%40sessionmgr4007&bdata=Jmxhbm9ZXMmc2l0ZT1lZHMtbGI2ZSZzY29wZT1zaXRI#AN=edsdoj.6b1bd78ad1b24f00b9d8c94258b0d31f&db=edsdoj>

VERNA V. (2019). «Derecho, norma ambiental y pensamiento sistémico». *THEMIS Revista de Derecho*, (74), pp. 195-203. <https://doi.org/10.18800/THEMIS.201802.005>

## Breve reseña del autor

---

### **César Gamboa**

Abogado y Doctor en Derecho y Ciencia por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Profesor de educación continua e investigador del Grupo de Estudios Ambiente y Sociedad (GEAS) del INTE-PUCP. Docente adjunto (2021-II) de la Facultad de Derecho de la PUCP. Director Ejecutivo de Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR). Miembro del Consejo Internacional del EITI (2016-2022), vice-chair del Consejo de Bank Information Center (BIC) y miembro del comité consultivo del Fondo Casa de Brasil.

**Correo electrónico:** [cgamboa@dar.org.pe](mailto:cgamboa@dar.org.pe)

**ORCID:** 0000-0002-0706-765X