



REVISTA

Kawsaypacha

SOCIEDAD y MEDIO AMBIENTE

Nº 6 - julio - diciembre 2020 - e-ISSN: 2709-3689

6



INTE-PUCP
INSTITUTO DE CIENCIAS DE LA
NATURALEZA, TERRITORIO Y
ENERGÍAS RENOVABLES

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ



REVISTA

Kawsaypacha

SOCIEDAD y MEDIO AMBIENTE

Nº 6 - julio - diciembre 2020 - e-ISSN: 2709-3689

6



INTE-PUCP
INSTITUTO DE CIENCIAS DE LA
NATURALEZA, TERRITORIO Y
ENERGÍAS RENOVABLES

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

REVISTA KAWSAYPACHA: SOCIEDAD Y MEDIO AMBIENTE N° 6, julio-diciembre. 2020

Revista académica arbitrada del Instituto de la Naturaleza, Tierra y Energía de la Pontificia Universidad Católica del Perú (INTE-PUCP). Desde este espacio se busca aportar al debate académico que, desde diferentes perspectivas, analiza la interacción sociedad y medio ambiente.

A través de este medio se difunden artículos académicos que dan cuenta de investigaciones e innovaciones tecnológicas que aportan al conocimiento, innovación y desarrollo de soluciones prácticas referidas a temas ambientales. Se publica con una periodicidad semestral.

COMITÉ EDITORIAL

Dr. Augusto Castro Carpio (INTE-PUCP) - PRESIDENTE

Dra. Marta Tostes (INTE-PUCP)

Dr. Luis Chirinos (INTE-PUCP)

Dr. Eric Cosio (INTE-PUCP)

Dr. Ramzy Kahhat (INTE-PUCP)

Dr. Martín Timaná (INTE-PUCP)

Editora: Lic. María Isabel Merino Gómez

COMITÉ CIENTÍFICO

Mg. Enrique Alania (Investigador independiente, Perú)

Mg. Julio Alfaro (Universidad Nacional Agraria La Molina, Perú)

Dra. Nicole Bernex de Falen (INTE-PUCP)

Dr. Eric Cosio Caravasi (INTE-PUCP)

Dr. Augusto Castro Carpio (INTE-PUCP)

Mg. Lourdes Chocano Sarauz (Investigadora independiente, Perú)

Dra. Ana M. Corbacho (Espacio Interdisciplinario de la Universidad de la República, Uruguay)

Dr. Cesar L Gamboa Balbin (Derecho Ambiente y Recursos Naturales DAR, Perú)

Dr. Harald Heinrichs (Institute of Sustainability Governance at the Leuphana University Lüneburg, Germany)

Dra. Elizabeth Jiménez Zamora (CIDES-UMSA Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia)

Dra. Christine Jurt (University of Zurich, Switzerland)

Dr. Julio Postigo (NORC at the University of Chicago, United States of America)

Dr. Carlos Tavares Correa (INTE-PUCP)

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

publicaciones-inte@pucp.pe

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú | Teléfono: (51-1) 626-2000 anexo 3060

Sitio web: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/kawsaypacha>

Diagramación:

Sonimágenes del Perú S.C.R.L.

Publicado en diciembre de 2020

e-ISSN: 2709-3689

Título clave: Revista Kawsaypacha

Título clave abreviado: Rev. Kawsaypacha

Título paralelo: Sociedad y medio ambiente

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2017-16580

CONTENIDO

PRESENTACIÓN

Augusto Castro

5

ARTÍCULOS / ENSAYOS

Los retos ambientales y sociales de la reactivación económica post cuarentena

César Leonidas Gamboa Balbín

9

Derecho urbanístico, planificación territorial y otros retos trazados por la pandemia del COVID-19

Iván Ortiz Sánchez, Carlos Ignacio Valencia Mesías, Ximena Alejandra Vilchez Vargas

29

Contexto político del futuro de los bosques: pandemia, economía y ambiente en el Perú

Patricia Iturregui Byrne

47

La crisis, una oportunidad de acelerar el cambio

Pedro Gamio Aita

71

Consideraciones jurídicas sobre la política ambiental y la pandemia del COVID-19

Pierre Foy Valencia

81

RESEÑAS

El derecho ambiental a través de las culturas

Patricia Iturregui Byrne

93

Environmental Law Across Cultures. Comparisons for Legal Practice. Earthscan from Routledge, Junker, Kirk W. (Ed.), 2020

Cesar Leonidas Gamboa Balbín

97

REFLEXIONES

El rol de los gobiernos regionales y locales en el Perú para impulsar el Acuerdo de París

Alfredo Ladrón de Guevara

103

PRESENTACIÓN

El año 2020 será recordado como un tiempo difícil para la especie humana. Al escribir estas líneas a mediados de diciembre de 2020 la cifra de contagios provocados por el COVID-19 llegaba a cerca de 76 millones de personas en todo el mundo y lo que es más duro, la cifra de los fallecidos está alrededor de 1.7 millones de personas. Realmente una tragedia y mucho dolor para las familias y los deudos de las víctimas. El asunto se debe a la presencia de un virus de procedencia animal que infecta a los seres humanos, aunque también al total desconocimiento e ignorancia que tenemos sobre este virus. La pandemia nos ha encontrado desprotegidos en términos sanitarios y sumamente vulnerables tanto como individuos como como sociedades. La fortaleza económica no ha sido óbice para que el virus se ensañe en países desarrollados como los Estados Unidos y los países de Europa, y lamentablemente haga de las suyas en las poblaciones más precarias y pobres del planeta.

Hemos tratado de presentar en este número un conjunto de trabajos dedicados a la investigación de tópicos ligados a la pandemia y a reflexionar sobre cuál es el estado de la cuestión en algunos asuntos que son de interés. Nuestra revista busca colocar estudios e investigaciones que puedan presentar de manera seria y científica problemáticas que se están viviendo. Los vínculos de esta pandemia con el ambiente son más que evidentes, pero sabemos que los estudios en esta materia no son muchos; ello indica la necesidad de potenciar investigaciones en esta perspectiva. Los trabajos que presentamos son avances en el planteamiento de problemas, y en la búsqueda de sugerencias y posicionamientos.

Para este número contamos con varios artículos que tienen en común, aparte de la temática de la pandemia y la cuestión ambiental, la reflexión hecha desde el derecho ambiental. Son cinco artículos con una preocupación por la cuestión de la pandemia y otros tópicos de la cuestión ambiental.

El primer texto, presentado por César Leonidas Gamboa Balbín y que lleva por título «Los retos ambientales y sociales de la reactivación económica post cuarentena», analiza los antecedentes de planes de recuperación económica, el actual contexto político y el nuevo marco legal —así como algunas propuestas de normas— que, según nuestro autor, contribuyen a un mayor impacto ambiental y social; Gamboa advierte una inconsistencia normativa con la regulación anterior y se pregunta por la efectividad de su cometido.

El segundo trabajo escrito por Iván Ortiz Sánchez, Carlos Valencia Mesías y Ximena Vílchez Vargas, titulado «Derecho urbanístico, planificación territorial y otros retos trazados por la pandemia del Coronavirus (COVID-19)», busca soluciones a los problemas generados por la pandemia a partir de la definición de derecho urbanístico y los principales ejes que conforman su contenido; con ello se puede advertir el impacto de las nuevas políticas de distanciamiento social dentro de los espacios públicos, en el servicio de transporte, así como en el rol de la vivienda que es sin duda un espacio para la convivencia ciudadana.

El tercer estudio lleva por nombre «Contexto político del futuro de los bosques: pandemia, economía y ambiente en el Perú» y ha sido escrito por Patricia Iturregui Byrne. En este trabajo la autora se hace varias preguntas, entre ellas ¿cómo se relaciona la política nacional de competitividad con la sostenibilidad ambiental en el Perú?, y también cómo se implementan las recomendaciones de la OCDE y cómo va el esfuerzo de reforestar la Amazonía. Se trata de una preocupación por articular la cuestión ambiental con las necesidades económicas.

El cuarto trabajo es de Pedro Gamio Aita y lleva por nombre «La crisis, una oportunidad de acelerar el cambio». En este artículo se examina la situación que atraviesa el país tanto la pandemia como la contaminación y el excesivo uso de energías contaminantes; el autor considera importante la necesidad de un cambio gradual hacia energías más limpias porque ello nos permitirá hacer frente de mejor manera a los problemas de bioseguridad y del cambio climático. El trabajo concluye en la necesidad de contar con políticas públicas para promover el desarrollo sostenible del país.

Finalmente, cierra los estudios el texto de Pierre Foy con un trabajo que lleva por título «Consideraciones jurídicas sobre la política ambiental y la pandemia del COVID-19», en el que se busca identificar premisas sobre la relación ambiente y el COVID-19, gracias a las cuales se podrán estudiar aspectos del sistema legal nacional ambiental y su relación con el COVID-19; su objetivo es evaluar los principios de la política nacional del ambiente y sus debilidades en relación a la pandemia.

Junto con estos trabajos presentamos un par de reseñas, una de ellas de Patricia Iturregui y la otra de César Leonidas Gamboa Balbín sobre el Derecho Ambiental a través de las culturas a propósito del libro *Environmental Law Across Cultures. Comparisons for Legal Practice. Earthscan from Routledge*, Junker, Kirk W. (Ed.), 2020. En este número presentamos también una reflexión hecha a partir de varios encuentros realizados en Lima en estos últimos años sobre la problemática ambiental titulada «Gobiernos Azules para impulsar el Acuerdo de París en el Perú». Se trata de una perspectiva novedosa que ha recogido innumerables iniciativas de políticas públicas al respeto.

Concluimos el año 2020 con muchos sacrificios y esfuerzos y en pleno enfrentamiento con una pandemia de niveles colosales, pero con la esperanza de que será revertida y que nos preparará para nuevos desafíos y retos.

Augusto Castro

Presidente del Comité Editorial del INTE - PUCP

ARTÍCULOS / ENSAYOS

Kawsaypacha

LOS RETOS AMBIENTALES Y SOCIALES DE LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA POST CUARENTENA

César Leonidas Gamboa Balbín

Director Ejecutivo, Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

Resumen: La pandemia del COVID-19 ha generado una crisis humanitaria y económica a nivel global, y Perú, especialmente, ha sido golpeado por este virus. Después de la finalización de la cuarentena (01 de julio), la nueva normalidad ha impuesto nuevas reglas de convivencia —como el distanciamiento social—, y bajo la presión de diversos actores económicos, el Gobierno peruano viene impulsando un plan de reactivación económica en cuatro fases controladas para acelerar el crecimiento económico que ha decaído en 15% del PBI. Sin embargo, el costo de esta reactivación se viene centrando en impactos ambientales y sociales de las inversiones. En ese sentido, analizaremos cómo los antecedentes de planes de recuperación económica (2013), el contexto político en el que vivimos y el nuevo marco legal —así como propuestas de normas— pueden contribuir a un mayor impacto ambiental y social. No solo mostraremos que tienen una inconsistencia normativa con la regulación que las precedió, sino que no hay certeza de la efectividad de su cometido, poder reactivar la economía peruana desde criterios de sostenibilidad y un enfoque de derechos humanos.

Palabras Clave: COVID-19, reactivación económica, participación ciudadana, evaluación y fiscalización ambiental, áreas naturales protegidas.

The Post-Quarantine Economic Reactivation Environmental and Social Challenges

Abstract: The COVID-19 pandemic has generated a humanitarian and economic crisis globally, and especially Peru has been hit by this virus. After the quarantine finished (July first), the new normal has imposed new rules of coexistence, such as social distancing. Simultaneously, under pressure from various economic key-actors, the Peruvian Government has been promoting an economic reactivation plan in 4 controlled phases to accelerate economic growth that has fallen by 15% of GDP for the next five years. However, this economic reactivation plan has a potential cost on the investments' environmental and social impacts. In this sense, we will analyze how the antecedents of economic recovery plans (2013), the political context in which we live, and the new legal framework and proposed regulations can contribute to a more significant environmental and social impact. We will not only show that they have a normative inconsistency with the rule that preceded them, but that there is no certainty of the effectiveness of their mission to be able to reactivate the Peruvian economy from sustainability criteria and a human rights approach.

Keywords: COVID-19, economic reactivation, citizen participation, environmental evaluation and control, protected areas.

César Leonidas Gamboa Balbín

Abogado y Doctor en Derecho y Ciencia por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Director ejecutivo de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR). Profesor de docencia continua y miembro del Grupo de Derecho Ambiental del INTE-PUCP. Miembro del Consejo Internacional de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI por sus siglas en inglés) (2016-2022), del Board de la organización americana Bank Information Center (BIC) y del Comité Consultivo del Fondo Casa de Brasil.

Correo: cgamboa@dar.org.pe

Introducción

Lo que estamos viviendo no tiene parangón con alguna otra experiencia reciente. Las generaciones jóvenes no vivieron los estragos del terrorismo en los ochenta ni el autoritarismo de los noventa. La pandemia del COVID-19 es inédita y no solo ha manifestado nuestras desigualdades o limitado nuestras libertades, sino que ha establecido nuevas reglas de convivencia para el futuro; es decir que tendrán que ser incorporadas en toda actividad política, social y económica de nuestra sociedad.

Muchos dirán que la pandemia del COVID-19 es uno de los males «más democráticos» posibles porque puede afectar a cualquiera. Hasta ahora, se conoce que los pacientes con potenciales riesgos (por ejemplo: diabéticos, hipertensos o personas con obesidad) son los más afectados; sin embargo, por azar, puede afectar a cualquiera y aún no hay una vacuna para protegernos. Posterior a una cuarentena fallida, se han impuesto nuevas reglas para todos, que incluyen nuevas reglas de convivencia basadas en el distanciamiento social. Lo cierto es que al igual que los efectos del cambio climático, el COVID-19 no afectará a los países ni a los ciudadanos por igual (Welzer 2010: 134). En la actualidad, no afecta a todos los peruanos de la misma manera, porque somos «una sociedad que mantiene elevadas desigualdades en la riqueza y los ingresos» (Alarco *et al.* 2019: 155), afectando a los que no han accedido a muchos (ingresos), es decir, a los más pobres, quienes son los que están más expuestos a esta enfermedad¹.

Bajo esta «nueva normalidad» uno de los elementos más importantes: el cómo volver a la senda del crecimiento económico, se vuelve impositivo para el país. De hecho, ya no hay mucho espacio para discursos «cuestionadores» que demanden transiciones al desarrollo como «erradicar la pobreza y evitar nuevas extinciones de biodiversidad» (Gudynas 2012: 103); incluso propuestas tradicionales del desarrollo sostenible son casi una narrativa «radical» de ciertos grupos aún preocupados por el respeto de los estándares ambientales y sociales o la obligatoriedad de la evaluación ambiental antes de cualquier operación, para evitar mayores daños a los ecosistemas, pueblos indígenas, comunidades locales y ciudadanos en general.

¹ El Sistema Informático Nacional de Defunciones del MINSA (sistema de datos abiertos) ha reportado al 21 de junio «los determinantes sociales de salud, nivel educativo de fallecidos por COVID 19 en Lima», en el cual se puede identificar que el número de fallecidos con secundaria o menos llega alrededor de 400 en promedio, mientras que el número de fallecidos con educación superior no supera los 50 en promedio, desde el inicio de la cuarentena (MINSA 2020).

La actual agenda política arguye que tan solo debemos aspirar a seguir creciendo en el siguiente lustro, cueste lo que cueste. El objetivo es llevar pan a la casa para la mayoría de los peruanos, «sacrificando la salud del mañana, o nuestros ecosistemas, para satisfacer el hambre del hoy». Claramente, es algo que no tiene nada de sostenible e incluso, en un futuro, podría ser debatible si es una fórmula efectiva.

Pero no es lo único que se pretende sacrificar. De hecho, la preocupación de la sostenibilidad de las actividades económicas también va de la mano con posibles restricciones al ejercicio de derechos, los cuales son vistos como obstáculos para el desarrollo de las inversiones, o al menos su ralentización en la última década, sostenido principalmente por el sector privado. Como veremos, ello tampoco es tan cierto.

En consecuencia, analizaremos particularmente uno de los efectos de la propuesta gubernamental de reactivación económica desde la perspectiva ambiental y de derechos: los cambios o introducciones legales cuya afectación esté relacionada al ejercicio de derechos ambientales e indígenas en la última década. No solo mostraremos que tienen una inconsistencia normativa con la regulación que las precedió, sino que no hay certeza de la efectividad de su cometido.

1. Antecedentes: paquetazos ambientales y el Tribunal Constitucional

A la par de un discurso gubernamental político y técnico para salir de la parálisis económica producto de la pandemia —se han expuesto varias veces los objetivos de las cuatro fases de la reactivación económica—, el discurso actual que sostiene la «reactivación económica», posterior al periodo de cuarentena en el Perú (del 15 de marzo al 30 de junio), tiene muchas semejanzas con lo sucedido en 2013, es decir, no solo la influencia del sector privado en la agenda pública, sino también la necesidad de que las actividades productivas se reinicien sin tomar en cuenta el costo en salud o incluso ambiental².

En 2013, producto de la desaceleración económica de China y su decisión de inversión interna para hacer crecer su economía doméstica, los precios de los *commodities* cayeron y con ello acabó un súper ciclo del auge del precio de los metales, el cual afectó a la economía mundial y, al tener una economía globalizada, también al Perú. En menos de un mes, a través de una campaña publicitaria, el sector privado presionó al gobierno de Ollanta Humala para que se adoptara una serie de medidas, las cuales han sido denominadas como las normas de los «paquetazos ambientales»: decreto supremo 54-2013-PCM,

² En mayo, el diario *Gestión*, a través de la noticia «Confiep sobre protocolos de seguridad: están llenos de requisitos, parece para un país europeo», señaló la posición del gremio empresarial sobre las medidas que el Ejecutivo impuso como requisitos para la reactivación económica (Gestión 2020a).

decreto supremo 60-2013-PCM, ley 30230 (Gamboa 2017: 157-8). La idea era permitir que nuestra economía sea más atractiva para las inversiones extranjeras, ser más competitivos (Solano *et al.* 2017: 381), aunque muchas de estas normas estaban orientadas a reducir tributos (De Echave y Flores 2020: 17) o a reducir los costos de operaciones de proyectos que se estaban desarrollando en ese momento, especialmente para favorecer el sector minero.

La elaboración y pronta publicación de estas normas, tal como lo ha señalado Durand (2016: 57), respondió a la presión de los sectores empresariales y permitió evidenciar la práctica de «puerta giratoria». Lo cierto es que se aprobaron estas disposiciones (ley 30230) sin tener una claridad de sus efectos, en particular, en la gobernanza de los recursos naturales.

Estas normas han diluido o limitado las facultades y competencias del sector ambiental en aspectos de gestión ambiental, instrumentos de control, prevención, fiscalización y de creación de áreas protegidas. Específicamente, respecto de la ley 30230, presentamos de manera sucinta los cambios incorporados.

Tabla 1

Instrumentos de gestión ambiental afectados por la Ley 30230 (2014)	
De planeamiento	En el caso del ordenamiento territorial (art. 22), señala que «ni la Zonificación Económica Ecológica ni el Ordenamiento Territorial asignan usos ni exclusiones de uso».
De control	Señala la norma que «los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y Límites Máximos Permisibles (...), se efectuará mediante Decreto Supremo refrendado por los sectores vinculados (...)».
De prevención	En el caso de la evaluación ambiental, se señala que se solicitará a otros sectores por parte de la entidad principal del Estudio de Impacto Ambiental (EIA), «opiniones vinculantes y no vinculantes», «estas deberán emitirse, bajo responsabilidad, en un plazo máximo de 45 días».
De fiscalización	En el caso de la fiscalización ambiental, «establécese un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, durante el cual el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA privilegiara las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conductora infractora en materia ambiental. Durante dicho periodo, el OEFA tramitara procedimientos sancionatorios excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de una infracción, ordenará la realización de medidas correctivas a revertir la conductora infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional».
De conservación de biodiversidad	En el caso de áreas protegidas (art. 20), señala «por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros se establecen las Zonas Reservadas (...)».

Fuente: ANC *et al.* (2014). Elaboración propia.

Lo que produjeron estos cambios legales fue desconfianza y una permanente crítica de la sociedad civil de cómo se conciben las relaciones de poder e influencia entre distintos actores, y en particular el involucramiento de la ciudadanía para encontrar soluciones económicas que nos afectan a todos. Lo más grave de estas normas fue acuñado por la sociedad civil, como la promoción de la «impunidad ambiental» (Gamboa 2017: 167), especialmente por la limitación de la potestad sancionatoria del OEFA (ANC *et al.* 2014: 42).

La desconfianza vino alimentada con una falta de evidencia de que dichos cambios en la legislación ambiental produjeran algún resultado económico para el sector empresarial extractivo. En otras palabras, las crisis económicas del Perú no han provenido de conspiraciones internas que hayan jaqueado algún gobierno de turno. Alarco ha señalado reiteradas veces que la debilidad de la economía peruana no se debe a «la tramitología o la burocracia, que, a juicio de la mayor parte de los empresarios, empresas consultoras y el Gobierno, explicarían los bajos niveles de inversión privada y de producción en el Perú» (2017: 286-7). Las soluciones pueden encontrarse de donde vinieron los problemas económicos, es decir, del mercado internacional. Es más, Alarco señala que «la inversión privada, de acuerdo a evidencias internacionales, depende más de la evolución de los precios externos

de las materias primas y de sus condiciones de financiamiento» (2017: 298), debido a la dependencia de nuestro modelo primario exportador, pues vendemos «piedras y agua». En consecuencia, desde el análisis de la economía nacional, se nos indica que el proceso de flexibilización ambiental iniciado en 2013 no era la solución para conseguir el tan ansiado crecimiento económico.

Como colofón a las críticas a la Ley 30230, tanto el Gobierno Regional de San Martín (diciembre de 2014), como las organizaciones indígenas y de sociedad civil, y cinco mil ciudadanos (abril de 2015) —impulsados por el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos— interpusieron demandas de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. El Tribunal emitió sentencia y esta fue publicada el 12 de junio de este año (2020); es decir, luego de más de cinco años desde la interposición de ambas demandas. Lo cierto es que dicha sentencia declara la constitucionalidad de la Ley 30230, dicho de otro modo, no vulnera el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado. Una lectura rápida de la sentencia señala que no se realizó un análisis riguroso de los argumentos de los peticionarios (Calle *et al.* 2020: 24), así como tampoco se analizaron las consecuencias formales y prácticas de dicha ley. No obstante, lo que sí queda claro es que el máximo intérprete de la Constitución incluyó el contexto del COVID-19 y su impacto en la economía nacional, es decir, se tuvo que alinear bajo la presión empresarial y los planes de reactivación económica (iniciativa del Gobierno) para mostrar que cualquier cambio futuro del marco legal, respecto a relajar los estándares ambientales y facilitar las inversiones —por ejemplo, la relajación de la fiscalización ambiental del OEFA—, podría contar con la seguridad jurídica de este antecedente decisorio. El debate de la sentencia del 12 de mayo, así como su difusión en junio, es un claro precedente para cualquier intento de demandar la inconstitucionalidad de normas ambientales ante los momentos excepcionales que vivimos.

2. Reactivación económica: pilares extractivistas

Los discursos políticos alrededor de la reactivación económica han mostrado un desbalance entre lo que se considera importante y lo urgente. El hecho de que el Congreso de la República le negara el voto de confianza al efímero gabinete liderado, hasta el 6 de agosto del presente año, por Pedro Cateriano, es el resultado de que haya resaltado en su discurso la priorización de la inversión minera para la reactivación; esto le pasó factura, pues ha sido uno de los pocos consejos de ministros que ha durado menos de un mes en los últimos veinte años de vida democrática, lo cual ha sido exacerbado por la crisis política y la incertidumbre frente a la pandemia.

La corrupción y falta de transparencia, así como la atención a los impactos ambientales y sociales, son ausencias claras de los planes de recuperación económica. En el primer caso, el Perú tiene una «mochila pesada» de la cual no puede desembarazarse fácilmente. No es solo que la historia republicana está

asociada con la corrupción en una serie de ciclos de lucha contra este mal (Quiroz 2019: 368), sino que el inicio del periodo democrático del 2000 ha sido una tensión de reacomodos entre la «adaptación oportunista de intereses corruptos» y los frenos institucionales a esta «corrupción desenfrenada», factores que pueden verse representados en miniciclos más intensos a lo largo de los últimos veinte años.

Estos hechos de corrupción no son ajenos. A decir verdad, seguimos viviendo sus impactos en la economía; en la confianza entre la sociedad, el aparato burocrático y el sector empresarial, e incluso afectando a la elite política peruana. El caso de la constructora brasileña Odebrecht no es un caso aislado, sino de una forma de hacer negocios que el Estado permite porque sus controles de prevención no funcionan. Después de una serie de denuncias e involucramiento de empresas peruanas en procesos judiciales y de autoridades peruanas a nivel local, regional y nacional (Chávez 2018: 155-252), el efecto político y económico es devastador. Tal como señala Durand, «la colusión y la corrupción sacrifican el desarrollo por un crecimiento a cualquier costo, que deja herencia de una duplicidad jurídica, un fuerte daño reputacional e institucional que atraviesa toda la sociedad» (2018: 288). En el discurso dado por Cateriano ante el Congreso solicitando voto de confianza (3 de agosto), el efímero primer ministro mencionaba que la lucha contra la corrupción se plasmará a través del avance de las obras en un «Portal Nacional de Datos Abiertos de la Presidencia del Consejo de Ministros»; mientras que, poco después (11 de agosto), el actual primer ministro, Martos, no mencionaba nada sobre la lucha contra la corrupción.

La otra ausencia más notoria de la narrativa de la reactivación económica es su enfoque de derechos. Este hecho político no está aislado a lo que venimos viviendo desde el inicio de la cuarentena en la quincena de marzo. La tensión que se genera entre la promoción de la inversión, para mejorar nuestra situación económica, y las medidas para proteger la salud de la ciudadanía, especialmente la de los más vulnerables (trabajadores, pensionistas, mujeres, indígenas, defensores de derechos humanos, gente en extrema pobreza, entre otros), ha sido una constante. Ciertamente, uno puede encontrar en el debate político, y especialmente el congresal, varios hechos que evidencian esta tensión entre reactivación económica y derechos:

- La mínima asertividad de las políticas y medidas sanitarias para las comunidades campesinas y nativas, durante y después de la cuarentena; especialmente la tardía aprobación de un plan de protección para pueblos indígenas³.

³ Decreto legislativo 1489 (10/05/20) que establece acciones para la protección de los pueblos indígenas u originarios como parte de la Emergencia Sanitaria declarada por el COVID-19. Con fecha posterior, se aprobó el plan de intervención para comunidades indígenas y centros poblados rurales de la Amazonía frente a la emergencia del nuevo coronavirus (COVID-19), mediante resolución ministerial 308-2020-MINSA (21/05/20).

- El debate político y congresal sobre el proyecto de ley que declara la intangibilidad de reservas indígenas para pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial (PIACI), que trajo como consecuencia la oposición del Ministerio de Energía y Minas⁴ y del sector empresarial en el Perú.
- El inicio del debate político sobre la consulta previa que va desde reformar el marco legal y expandir su aplicación, hasta adecuarla a la nueva realidad a través de su «virtualización»⁵.
- El debate político centrado en la aprobación del Acuerdo de Escazú por parte del Congreso de la República⁶.

De manera específica, en las propuestas políticas y legales relacionadas con la reactivación económica y la perspectiva ambiental y social, podemos encontrar que el foco de la reactivación será la actividad extractiva; tal como se viene dando en los cambios legales de ciertos sectores como hidrocarburos, forestal y minero, este último resaltado en el discurso del *expremier* Cateriano. Aprovechar la oportunidad de la diversificación productiva de nuestra economía y del plan de 2014 (Machado 2014: 37) quedó atrás, así como otras propuestas de innovación e inversión en tecnología y conocimiento. En la siguiente tabla mencionaremos las normas más importantes para los planes de recuperación económica, pues en total estamos hablando de más de cien normas aprobadas en los últimos cinco meses.

⁴ Para mayor información consultar el diario Gestión (2020b).

⁵ Para mayor información consultar RPP Noticias (2020).

⁶ Se ha generado un debate polarizado y equivocado alrededor del Acuerdo de Escazú (2018), que trata sobre derechos de participación y acceso a la información y a la justicia ambiental y no sobre la pérdida de la soberanía. Para una lectura del diálogo en el seno de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso véase la documentación en el portal online del Congreso de la República (consultar referencias al final de este artículo).

Tabla 2

Normativa de la Reactivación Económica	
Reactivación económica de proyectos de inversión en el marco del impacto de la pandemia	DS 080- 2020-PCM, que aprueba la reanudación de actividades económicas en forma gradual y progresiva dentro del marco de la declaratoria de Emergencia Sanitaria Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19.
	RM 0257-2020-MTC/01. Protocolos Sanitarios Sectoriales que como Anexos forman parte integrante de la presente Resolución Ministerial.
	RM 128-2020-EM. Protocolo Sanitario para la Implementación de medidas de prevención y respuesta frente al COVID 19 en las actividades del Subsector Minería, el Subsector Hidrocarburos y el Subsector Electricidad.
Reactivación del sector infraestructura	DL 1500, que establece medidas especiales para reactivar, mejorar y optimizar la ejecución de los proyectos de inversión pública, privada y público privada ante el impacto del COVID-19.
Reactivación del sector minero	DS 019-2020-EM, modificación al Reglamento de Exploraciones Mineras: Decreto Supremo que modifica el Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Exploración Minera.
	DS 020-2020-EM que aprueba el Reglamento de Procedimientos Mineros.
Gestión ambiental	RM 108-2020- MINAM «Disposiciones para realizar el trabajo de campo en la elaboración de la línea base de los instrumentos de gestión ambiental».
Fiscalización ambiental	Resolución del Consejo Directivo 007-2020-OEFA/CD, «Procedimiento de aplazamiento de la exigibilidad del pago de multas impuestas por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA en el marco de la Emergencia Nacional».
	Resolución de Consejo Directivo 008-2020-OEFA/CD, que aprueba el «Reglamento de Acciones de Fiscalización Ambiental y seguimiento y verificación a Entidades de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA durante el Estado de Emergencia Sanitaria».

Fuente: Portugal y Sembrero (2020). Elaboración propia

En consecuencia, hasta la fecha solo los sectores de infraestructura y minero han tenido ya normas específicas que modifican sus procedimientos en materia de licenciamiento ambiental. No obstante, también se han producido modificaciones en la propia gestión ambiental, tanto en la evaluación como, especialmente, en la fiscalización. Del discurso del efímero *expremier* Cateriano y de las pre publicaciones de proyectos normativos, se puede identificar la intención de una mayor reforma legal y reglamentaria en distintos sectores.

Tabla 3

Propuestas Normativas de la Reactivación Económica	
Reactivación económica	Modificación del Reglamento de regalías y retribuciones.
	Modificación del Reglamento de Seguridad para las actividades de hidrocarburos y las medidas para la seguridad del transporte de GLP.
Reactivación del sector minero	Decreto de urgencia para facultar de manera excepcional al Ministerio de Energía y Minas el financiamiento de estudios de preinversión y expedientes técnicos de proyectos de inversión pública a cargo de gobiernos regionales y locales principalmente en el corredor minero, durante el presente año fiscal.
	Reglamento de cierre de minas.
Reactivación del sector hidrocarburos	Proyecto de modificación de Ley Orgánica de Hidrocarburos.
	Modificación del reglamento para la protección ambiental en las actividades de hidrocarburos.
	Actualización de los reglamentos de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, y de Calificación de Interesados para realizar la Exploración y Explotación de hidrocarburos.
	RM 171-2020-MINEM/DM, que dispone la publicación del Proyecto de «Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Calificación de Interesados para la Realización de Actividades de Exploración y Explotación o Explotación de Hidrocarburos».
Reactivación del sector forestal	Propuesta de Decreto Legislativo de reactivación del sector forestal.
Gestión ambiental	Simplificación de procedimientos Autoridad Nacional del Agua (ANA) como para operaciones mineras y de hidrocarburos.
	RM 143- 2020- MINAM, se dispone la publicación del Proyecto de Decreto Supremo que incorpora artículos en el Capítulo IV del Título Segundo y modifica el Subcapítulo I del Capítulo IV del Título Tercero del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.

Fuente: Portugal y Sembrero (2020). Elaboración propia

Para el caso de las propuestas normativas, destacan la del sector hidrocarburos y forestal, la regulación del recurso hídrico, así como la de gestión de áreas protegidas. Nuestro análisis se enfocará en el cruce entre los marcos legales de reactivación económica sobre infraestructura y minero, y su afectación en la gestión ambiental y social de los proyectos; especialmente en la evaluación y fiscalización ambiental. Nos focalizaremos en los principales cambios legales que afectarían el ejercicio de derechos o aumentarían potenciales riesgos ambientales y sociales.

3. Reactivación con derechos

Una de las principales preocupaciones se ha centrado en la virtualización de la participación ciudadana durante la evaluación ambiental y el desarrollo del proyecto de inversión pública, privada o mixta, conocido como monitoreo ambiental comunitario. La participación en la sociedad es relevante para influir en la institucionalidad pública, donde el sector empresarial y los medios de comunicación son privilegiados para arropar al Perú con herramientas necesarias en políticas para el desarrollo económico (Ganoza y Stiglich 2015: 135) y, obviamente, influenciando en las decisiones estatales. Sin embargo, el marco legal se ha cambiado también por la presión local de pueblos indígenas y comunidades *in situ*, para que sus intereses y preocupaciones sean incluidos, en particular, al momento de ejecutar proyectos y actividades económicas en sus tierras o en recursos naturales que los puedan afectar.

En ese sentido, uno de los temas que más preocupa en el proceso de reactivación económica es la participación ciudadana relacionada a la implementación de las decisiones en la gestión de los recursos naturales, es decir, la que está enfocada en la evaluación del impacto ambiental de las operaciones extractivas, como y de manera especial, en infraestructura, en minería e hidrocarburos. Durante los últimos veinte años, se registra un avance «centímetro a centímetro» de una serie de mecanismos que permiten dar seguridad política y legitimidad social a los proyectos de inversión (extractivos, infraestructura) que se desarrollan en tierras de comunidades y ciudadanos rurales. Desde la participación de audiencias públicas de presentación del Estudio de Impacto Ambiental (EIA), los talleres informativos y el monitoreo ambiental comunitario, se ha comenzado a hablar de una «gobernanza territorial» y «democracia ambiental» (Monge 2013: 85-7).

En primer lugar, debemos analizar el decreto legislativo 1500 publicado el 11 de mayo de 2020, norma que «establece medidas especiales para reactivar, mejorar y optimizar la ejecución de los proyectos de inversión pública, privada y público-privada, ante el impacto de la pandemia producida por el COVID-19». Uno de los objetivos que plantea la norma es facilitar la implementación de proyectos de inversión incluidos en el plan nacional de infraestructura y competitividad, como servicios públicos; es decir, construcción de carreteras, aeropuertos, proyectos de energía y masificación de gas. El recientemente cuestionado proyecto Hidrovía Amazónica está incluido en este paquete. Asimismo, que las disposiciones de esta norma también puedan ser aplicadas en minería e hidrocarburos.

Este decreto legislativo plantea que la participación ciudadana en materia ambiental sea virtual en las fases de elaboración y evaluación del EIA de los proyectos de inversión, a través de la suspensión de los mecanismos de

participación ciudadana presenciales como talleres, audiencias y llamando al uso de herramientas virtuales para su adecuación⁷.

Tal como sostienen Portugal y Sembrero, esta disposición vulneraría

(...) el derecho a la participación ciudadana al no tomar en cuenta realidades como las brechas energéticas y tecnológicas (falta de electricidad e internet en varios pueblos indígenas amazónicos), intercultural (diferentes idiomas) y de comunicación (lejanía de las comunidades) que se dan en las comunidades amazónicas (2020: 5).

En ese sentido, la norma desconocería tanto el contexto de la propia pandemia, así como las limitaciones de comunicación que tienen muchos actores locales (tanto pueblos indígenas como comunidades locales) para acceder a la comunicación virtual. Por ello, es necesario mayor detalle y comprensión de la aplicación de esta disposición, tanto en los proyectos futuros como los previos a la cuarentena, tomando en cuenta que en los próximos meses se deben retomar los procesos de evaluación ambiental de proyectos de servicios públicos, como carreteras o cualquier obra pública relacionada a la recuperación económica.

4. Preocupaciones ambientales

4.1 Los cambios en evaluación y fiscalización ambiental

La mayor preocupación se centra en dos temas ambientales: evaluación y fiscalización ambiental. Como hemos antedicho, el decreto legislativo 1500 menciona los medios de participación ciudadana «virtuales» o la ampliación de título habilitantes (artículo 4)⁸, pero también permite el aplazamiento y

⁷ «Artículo 6. Mecanismos de participación ciudadana (...) los mecanismos de participación ciudadana se adecúan a las características particulares de cada proyecto, de la población que participa y del entorno donde se ubica, pudiendo utilizar medios electrónicos, virtuales u otros medios de comunicación, según sea posible, y así lo determine la autoridad competente en la evaluación del plan de participación ciudadana o en su modificación; o por el titular, previa coordinación con la autoridad ambiental, cuando no sea exigible el plan antes mencionado; considerando: i) que la población pueda contar efectiva y oportunamente con la información del proyecto de inversión, ii) que el canal de recepción de aportes, sugerencias y comentarios esté disponible durante el periodo que tome la participación ciudadana, iii) que se identifique al ciudadano/a que interviene en el proceso de participación y iv) que este último tenga la posibilidad de comunicar sus aportes, sugerencias y comentarios; cumpliendo las disposiciones contenidas en las normas vigentes (...)».

⁸ «Artículo 4. Vigencia de títulos habilitantes y de las certificaciones ambientales. 4.1. Las autorizaciones, permisos, licencias y cualquier otro título habilitante que tenga vigencia temporal, así como las certificaciones ambientales (...) en infraestructura pública o servicios públicos, cuya vigencia culmine hasta el 31 de diciembre de 2020, se mantienen vigentes por doce (12) meses posteriores a la fecha de su vencimiento».

fraccionamiento de multas (artículo 8)⁹, la suspensión de la exigibilidad de presentación e informes ambientales relacionado a la fiscalización ambiental (artículo 7)¹⁰, y brindar facilidades para la elaboración de líneas base para Estudios de Impacto Ambiental, lo que incluye trabajo en campo (artículo 5)¹¹.

En cuanto a la evaluación ambiental y las facilidades de trabajo de campo para establecer la línea de base, esto se ha regulado en mucho más detalle (resolución ministerial 108-2020-MINAM)¹², disponiéndose la priorización de información secundaria para la elaboración de la línea base de instrumentos de gestión ambiental. Lo cierto es que, en función a la flexibilización de la elaboración de los estudios de impacto ambiental, podría darse un riesgo potencial de baja calidad en el análisis de impactos y propuestas de prevención, o también potenciales contagios a nivel de comunidades, si no se monitorea correctamente dicho trabajo de campo.

En el caso del fraccionamiento y aplazamiento de la exigibilidad del pago de las multas impuestas, el OEFA aprobó la resolución de consejo directivo 007-2020-OEFA/CD, «Procedimiento de aplazamiento de la exigibilidad del pago de multas impuestas por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA en el marco de la Emergencia Nacional», la cual amplía el alcance a toda persona natural o jurídica que desarrolla actividades económicas sujetas al ámbito de la competencia del OEFA (artículo 2), mientras que el decreto legislativo 1500 solo regulaba el fraccionamiento y aplazamiento de pago de multas a proyectos de inversión pública, privada y público-privada, en infraestructura pública y servicios públicos. Esta modificación permite que se incluyan sectores como hidrocarburos y minería.

En cuanto a la exoneración a los titulares de los proyectos, de presentar reportes, monitoreos y cualquier otra información de carácter ambiental o social,

⁹ «Artículo 8. Procedimiento de fraccionamiento y aplazamiento de la exigibilidad del pago de multas impuestas por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. (...) el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA regula el procedimiento y las reglas para el fraccionamiento y aplazamiento de la exigibilidad del pago de las multas impuestas, dentro del plazo de treinta (30) días hábiles contados desde la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo. Para todos los supuestos mencionados, la regulación que apruebe el OEFA contendrá medidas que garanticen el pago de multas, sin requerir el otorgamiento de garantías ni el pago de intereses».

¹⁰ «Artículo 7. Reportes de información de carácter ambiental. 7.1. Exonerase a los administrados de la obligación de presentar a las entidades con competencia ambiental, los reportes, monitoreos y cualquier otra información de carácter ambiental o social, que implique trabajo de campo, así como de la realización de actividades necesarias para dicho fin; (...)».

¹¹ «Artículo 5. Participación en el acompañamiento en la elaboración de la línea base del Estudio de Impacto Ambiental. 5.1. La autoridad ambiental competente requiere la participación obligatoria de los opinantes técnicos vinculantes que considere pertinentes en la etapa de elaboración de la línea base. La decisión de participar en el acompañamiento de las actividades de campo es adoptada directamente por la autoridad ambiental competente en los proyectos bajo el ámbito de su competencia, sobre la base de las coordinaciones realizadas con las entidades involucradas en función a las características técnicas ambientales del proyecto. El titular informa a la autoridad ambiental competente de manera oportuna el inicio de las actividades de campo cumpliendo lo señalado en la normatividad vigente (...)».

¹² Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 16 de junio de 2020.

el OEFA en la resolución de consejo directivo 008-2020-OEFA/CD aprueba el «Reglamento de Acciones de Fiscalización Ambiental y seguimiento y verificación a Entidades de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA durante el Estado de Emergencia Sanitaria». Al igual que en el anterior caso, esta norma amplía el supuesto de suspensión de información ambiental desde el 16 de marzo.

Asimismo, esta resolución señala que la fiscalización ha de ser realizada por el OEFA en temas de residuos sólidos municipales, infraestructuras de residuos sólidos y en áreas degradadas para recuperación o reconversión; actividades esenciales durante la emergencia sanitaria; emergencias ambientales o catastróficas; ante un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente; a la salud de las personas y a las acciones destinadas a mitigar las causas que generen la degradación o daño ambiental; actividades que vienen desarrollándose aún sin contar con el registro SICOVID-19; reinicio de actividades por parte del administrado; y cuando el administrado manifieste su conformidad ante el OEFA de que se desarrollen las funciones de fiscalización ambiental. Ello sin óbice de la función supervisora y preventiva del OEFA ante cualquier potencial daño al ambiente y ser humano (artículo 6.3.1).

Es importante que esta regulación permita al OEFA cumplir con sus funciones de supervisión y fiscalización de las obligaciones ambientales en tiempos de pandemia, aunque esta función debió mantenerse desde el inicio de la cuarentena «para una mayor claridad de las poblaciones del área de influencia, de las empresas y de sociedad civil» (Portugal y Sembrero 2020: 6).

4.2 La gestión de áreas protegidas

Una segunda gran preocupación ha estado centrada en la gestión de áreas protegidas. Póveda recomendó una alta participación de distintos grupos interesados, en todos los niveles de gestión de áreas protegidas (2006: 378), de una manera flexible y hasta llega a recomendar «acuerdos de promoción y cogestión de áreas protegidas con ONG y con el sector privado sobre la base de resultados concretos» (2006: 379). En todos estos años de avance de la gestión de estas, se ha tratado de buscar acuerdos y balances con la población local, pueblos indígenas y el sector privado. Desde la elaboración del Plan Director del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) hasta la implementación de los planes maestros de cada área protegida, ha sido un desafío congeniar con los derechos de propiedad privados y comunales, así como las concesiones y otros títulos otorgados por el Estado para aprovechar recursos naturales en área protegidas.

El 27 de julio de este año, el Ministerio del Ambiente publicó un proyecto normativo (resolución ministerial 143- 2020-MINAM¹³) para modificar el

¹³ El nombre del proyecto es «Proyecto de Decreto Supremo que incorpora artículos en el capítulo IV del Título Segundo y modifica el Subcapítulo I del Capítulo IV del Título Tercero del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas aprobado por Decreto Supremo N° 038-2001-AG».

reglamento de la Ley 26834 de áreas protegidas, cuyo fin sería promover la convivencia pacífica y armoniosa de actividades en áreas protegidas, resolviendo las antinomias entre la conservación y las concesiones, especialmente para las actividades en minería e hidrocarburos.

Para que la gestión territorial de las áreas protegidas pueda desenvolverse de manera eficiente, han tenido que pasar diversas experiencias y conflictos alrededor de ella. Existió todo un proceso complejo alrededor de la implementación de los estudios de compatibilidad en la década pasada (Carhuatocto 2010: 157-61). Al parecer, eso no fue suficiente porque ha sido necesario presentar una propuesta legal más detallada para regular cómo las operaciones existentes conviven en áreas protegidas, siendo respetados sus «derechos previos» a la creación de las áreas protegidas cuando estos se superponen, pero «adecuados» a los fines y demás criterios de gestión, ya que el derecho de uso del recurso natural se realizará en un área donde el Estado peruano ha decidido que debe ser destinada para su conservación. No es que en todas las áreas ello sea incompatible, pero en las que sí es posible, como en las áreas protegidas de uso directo, las actividades económicas tienen que adecuarse a criterios técnicos y de gestión de dicha área (plan maestro, zonificación, los objetivos de la propia área).

El proyecto normativo del MINAM¹⁴ cambia ese equilibrio y la primacía de la conservación de la biodiversidad se elimina a favor de la preeminencia de la inversión perfeccionada en la elaboración del plan maestro y en una posible afectación a la gestión del área protegida. Es decir, no se aprobaría plan maestro alguno si no hay «acuerdo previo» con los derechos preexistentes o posteriores a la creación del área protegida (incluye derechos de propiedad). De manera tácita, el Estado renuncia a su *autoritas*, a su poder y al mandato establecido por la Constitución y la ley de conservar la biodiversidad para obtener, entendemos, mayor eficacia en la gestión ante una situación de superposición de derechos que necesita equilibrarse o que podría representar desafíos en conservar y aprovechar un recurso natural.

Ciertamente, si el *autoritas* se pierde, estamos frente a un cambio de la gestión de los recursos naturales, pues nos encontramos en una situación sui generis que va más allá de los efectos jurídicos de la participación ciudadana durante la evaluación ambiental o de la propia consulta previa. Se ha configurado un «derecho a veto» que gozarían los derechos preexistentes; es decir, si un propietario o un titular de concesión no llega a un acuerdo con la autoridad, no se puede elaborar el plan maestro del área protegida, por lo que no puede gestionarse y, además, obliga al funcionario que lleva dicho proceso de participación a que, si

¹⁴ «37B.5 Para la elaboración del Plan Maestro, el SERNANP y los Gobiernos Regionales deberán (...) identificar y respetar los derechos adquiridos con anterioridad al establecimiento del Área Natural Protegida o Área de Conservación Regional, detallando las actividades que realiza cada titular de derecho, su antigüedad, y los títulos habilitantes que corresponda. Asimismo, en el Plan Maestro deberán detallarse las medidas adoptadas para garantizar el ejercicio de los derechos adquiridos con anterioridad al establecimiento del ANP o ACR, bajo sanción de nulidad. La autoridad proponente suscribirá acuerdos con los titulares de derechos en las áreas, para asegurar el ejercicio de sus derechos sea compatible con el Plan Maestro».

o sí, deba lograr los acuerdos, al ser el único camino para la aprobación del plan maestro, puesto que uno de los requisitos para la validez de los planes maestros es incluir los acuerdos con titulares de los derechos preexistentes. De cierta manera, el Estado, después de 27 años de gestión de las áreas protegidas, renuncia pragmáticamente a su poder de gestión y a la primacía de la conservación de la biodiversidad, para ponerse al mismo nivel del privado. Lo que se entiende es un cambio para reactivar la economía del país, aunque no hay evidencia material de dicho efecto.

Conclusiones

Podríamos seguir manteniéndonos de espaldas a las advertencias sobre los efectos del cambio climático (Welzer 2010), de hecho, hace ya más de dos décadas, el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPPC) sostenía que el cambio climático aumentaría problemas alimentarios y de desnutrición, así como «la propagación de enfermedades contagiosas» (Welzer 2010: 129). El COVID-19 se ha presentado de manera breve en algo similar a la historia del cambio climático: negación, negligencia y cinismo en menos de seis meses. Sin embargo, no es posible mantener ese escepticismo generacional, esa negligencia cómplice de las clases medias o el dolo criminal de cierto sector empresarial que aprovecha la crisis para mantener su margen de ganancia.

Es más que probable que la crisis del COVID-19 nos obligue a replantear un nuevo pacto social, incluso a aceptar «la precariedad de las regiones» (Vergara, 2019: 94). Sacrificar «la futura salud de muchos, por el hambre de hoy» y acabar la cuarentena por la presión de las elites empresariales de nuestro país incluirá también una transformación abrupta del capital natural en capital social, con un costo social y político considerable. Seguir insistiendo en el dogma de la sostenibilidad del «sistema económico en cuanto tal» (Garcés 2019: 21) es un error capital si no queremos seguir sufriendo los estragos externos e internos y que estos terminen por acabar nuestra convivencia como sociedad.

Lo más cuestionable es el rol del sector empresarial, que muestra cierta inconsistencia con una visión a largo plazo de país, especialmente en incentivos económicos a través de los cambios legales en materia ambiental. Lerner ya lo decía en 2013 en la Conferencia Minera PeruMin: «hay que tener en cuenta cuál es la finalidad de la actividad económica y comprender que la racionalidad de la ganancia no puede contradecir la existencia de otros bienes que son necesarios para la convivencia» (2017: 149); en este caso, pensando en los intereses económicos del presente, sin tomar en cuenta los intereses de todos en el futuro; en este caso, en el impacto ambiental de «una carrera hacia el fondo». Es decir, una dilución de nuestra capacidad para controlar, prevenir, supervisar, promover y sancionar actividades económicas que no se adecuan a nuestra visión de desarrollo sostenible. O, peor aún, mantener una suerte de equilibrio en evaluación y fiscalización ambiental o en la conservación de biodiversidad.

La construcción de una institucionalidad ambiental en la última década no será cuestionada, pero sí las herramientas con las que cuentan los ciudadanos para asegurar una calidad de la gestión ambiental, la conservación de la biodiversidad y el aprovechamiento de los recursos naturales. Las reformas de 2013, conocidas como paquetazos ambientales, apuntaban a ello y de cierta manera dejaron en *stand by* la acentuación de muchas de estas herramientas.

Después de la cuarentena, encontramos que la decisión del Gobierno ha sido impulsar la recuperación económica mediante la flexibilidad regulatoria y ambiental, sin lineamientos claros para el ejercicio de los derechos ambientales, como el de participación ambiental, y generando potenciales riesgos de afectar la gestión de los recursos naturales, ya sea en su uso como en su conservación. En ese sentido, es necesario que se precisen aún los alcances normativos y procedimentales de estos cambios, que permitan que la función ambiental de los distintos órganos pueda operar con la finalidad de hacer cumplir los fines de política ambiental establecida por la Constitución y la legislación ambiental precedente. Facilitar la inversión ahora, no representa una ganancia sostenible porque cualquier riesgo y su materialización posterior pasará factura en el balance de suma y resta de lo que representa para nuestro crecimiento económico.

Estamos ante un dilema que, sin conciencia y participación de todos, es difícil de asumir; que sin transparencia de quién y cómo se transforma el capital natural en bienestar humano, es difícil de aceptar. No es solo la falta de diálogo, sino que la reactivación iniciada en julio por presión del sector empresarial y los miles de desempleados se ha llevado sin medir el grado de avance de la pandemia. En agosto se reportaron picos de muertes y contagiados que llegaron a más de 25 mil muertos y 600 mil contagiados (AS Perú 2020). Citando a Lerner, si «el ímpetu lucrativo puede prevalecer sobre la consciencia del daño que la acción puede causar» (2017: 147), el costo humano y económico será más alto para todo el país, para los ciudadanos y la naturaleza. Lo cierto es que no hemos aprendido nada de los conflictos políticos, sociales y ambientales vividos en los últimos cincuenta años, menos aún de sus impactos.

Referencias

- ANC, CAAAP, CEPES, CONADES, CNDH, Cooperacción, DAR, Forum, Red Muqui (2014). *Impactos, intereses y beneficiarios de la Ley N° 30230. Medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país*. <http://www.psf.org.pe/institucional/wp-content/uploads/2014/10/impactos-intereses-beneficiarios-30230-final.pdf>
- Alarco, G. (2017). Políticas de inversión y crecimiento económico: mitos y realidades. En E. Toche (Comp.), *Perú hoy. El arte del desgobierno* (pp. 279-300). Desco.

- Alarco, G., Castillo, C. y Leiva, F. (2019). *Riqueza y desigualdad en el Perú*. Desco.
- AS Perú (28 de octubre 2020). Coronavirus en Perú: resumen y casos del 28 de Agosto. Consultado el 20 de agosto de 2020. https://peru.as.com/peru/2020/08/28/actualidad/1598612350_255112.html
- Calle, I., Mora, C., Baldovino, S., Araujo, J. P. y Capella, J. L. (2020). *Análisis de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) sobre la sentencia del Tribunal Constitucional que resuelve la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra varios artículos de la Ley 30230, que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país*. SPDA. https://spda.org.pe/?wpfb_dl=4592
- Carhuatocto, H. (2010). Epílogo: Rumbo a los criterios de compatibilidad de áreas naturales protegidas. En C. Gamboa (Ed.). *Hidrocarburos y Amazonia Peruana: ¿Superposición de derechos u oportunidades para el desarrollo sostenible?* (pp. 157-162). DAR.
- Chávez, S. (2018). *Operación Lava Jato. Brasileira y peruana. Crónica de un sistema corrupto institucionalizado*. Lluvia Editores.
- Congreso de la República [s.f.]. <http://www.congreso.gob.pe/comisiones2020/RREE/DocumentosEscazu/>
- De Echave, J. y Flores, C. (2020). *Minería y tributación en tiempos de pre y postpandemia*. Oxfam. CooperAcción.
- Durand, F. (2016). *Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú*. Oxfam.
- Durand, F. (2018). *Odebrecht. La empresa que capturaba gobiernos*. Fondo Editorial PUCP. Oxfam.
- Gamboa, C. (2017). Manchándose las manos: el Banco Mundial y el paquetazo ambiental. En E. Toche (Comp.). *Perú Hoy: el arte del desgobierno* (pp.154-168). Desco.
- Ganoza, C. y Stiglich, A. (2015). *El Perú está calato. El falso milagro de la economía peruana y las trampas que amenazan nuestro progreso*. Editorial Planeta.
- Garcés, M. (2019). Condición póstuma o el tiempo del todo se acaba. *Nueva Sociedad*, 283: 16-27. <https://nuso.org/articulo/condicion-postuma-o-el-tiempo-del-todo-se-acaba/>
- Gestión (4 de mayo 2020a). Confiep sobre protocolos de seguridad: «Están llenos de requisitos, parece para un país europeo». Diario gestión. Consultado el 20 de agosto de 2020. <https://gestion.pe/economia/coronavirus-peru-presidenta-de-confiep-sobre-protocolos-de-seguridad-estan-lleno-de-requisitos-parece-para-un-pais-europeo-covid-19-nndc-noticia/>
- Gestión (22 de julio 2020b). SNMPE considera innecesario aprobar proyecto de ley sobre intangibilidad de pueblos indígenas. Gestión. Consultado el 20 de agosto de 2020. <https://gestion.pe/economia/snmpe-considera-innecesario-aprobar-proyecto-de-ley-sobre-intangibilidad-de-pueblos-indigenas-nndc-noticia/>

- Gudynas, E. (2012). La dimensión continental y global de las transiciones hacia las alternativas al desarrollo. En A. Alayza y E. Gudynas (Eds.), *Transiciones y alternativas al extractivismo en la región andina. Una mirada desde Bolivia, Ecuador y Perú* (pp. 101-129). RedGE/CEPES.
- Lerner, S. (2017). Responsabilidad social empresarial. *Revista Kawsaypacha*, 1: 139-153. <https://doi.org/10.18800/kawsaypacha.201701.005>
- Machado, R. (2014). *Hacia la diversificación y sofisticación productiva en el Perú*. Oxfam América.
- MINSA 2020: MINSA (2020). I. Datos Abiertos Minsa - Covid-19. En Datos Abiertos Minsa y Gestión del Conocimiento en Covid-19. Consultado 20 de agosto de 2020. agosto). <https://www.minsa.gob.pe/datosabiertos/?tipo=1&op=22>
- Monge, C. (2013). Industrias extractivas y gobernanza democrática de los territorios. *Quehacer*, 190: 80-87. <https://www.desco.org.pe/recursos/sites/indice/845/2536.pdf>
- Portugal, V. y Sembrero, M. (2020). *Desarrollo económico con enfoque de derechos. Análisis socioambiental de las normativas de reactivación económica implementada por el gobierno peruano en respuesta a la emergencia sanitaria causada por COVID-19* (Documento de trabajo). DAR.
- Póveda, R. A. (2006). Recursos Naturales. En M. Giugale, V. Fretes-Ciblis y J. L. Newman (Eds.), *Perú, la oportunidad de un país diferente. Prospero, equitativo y gobernable* (pp. 367-391). Banco Mundial.
- RPP (9 de julio 2020). El Gobierno descarta una «consulta previa virtual» para temas de minería. RPP Noticias. Consultado el 20 de agosto de 2020. <https://rpp.pe/politica/gobierno/coronavirus-en-peru-el-gobierno-descarta-una-consulta-previa-virtual-para-temas-de-mineria-noticia-1279108>).
- Solano, D., Cuba, A. y Narciso, J. (2017). Desarrollo sostenible y estándares de calidad ambiental ¿La política de regulación ambiental debe mantenerse en un país que busca sostener sus crecimiento y desarrollo económico? En E. Toche (Comp.), *El arte del desgobierno*, (pp. 375-398). Desco.
- Quiroz, A. (2019). *Historia de la corrupción en el Perú*. (3ª ed.). IEP.
- Vergara, R. (2019). *Cuando la voluntad general se equivoca. Un examen de los dos últimos procesos de descentralización en el Perú*. IEP.
- Welzer, H. (2010). *Guerras Climáticas. Por qué mataremos (y nos matarán) en el siglo XXI*. Katz Editores.

DERECHO URBANÍSTICO, PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y OTROS RETOS TRAZADOS POR LA PANDEMIA DEL COVID-19

Iván Ortiz Sánchez

Pontificia Universidad Católica del Perú

Carlos Ignacio Valencia Mesías

Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU)

Ximena Alejandra Vilchez Vargas

Pontificia Universidad Católica del Perú

Resumen: ¿Cómo afecta la pandemia del COVID-19 a las ciudades? ¿Cuál es el impacto de las medidas adoptadas para combatir dicha enfermedad respecto del derecho urbanístico? ¿Cuáles son los principales retos impuestos por dicha enfermedad a esta rama del derecho administrativo? El presente artículo busca dar respuesta a estas interrogantes a partir de la definición de derecho urbanístico y los principales ejes que conforman su contenido. Asimismo, se analiza el impacto de las nuevas políticas de distanciamiento social dentro de los espacios públicos, así como en el servicio de transporte. Por último, se esbozan unas breves reflexiones sobre la importancia de la vivienda como espacio para la convivencia y continuidad de actividades de los ciudadanos en este contexto actual.

Palabras Clave: pandemia COVID-19, derecho urbanístico, ordenamiento territorial, transporte público, espacios públicos, vivienda.

Urban law, territorial planning and challenges imposed by COVID-19 pandemic

Abstract: COVID-19 Pandemic has created different challenges for Peruvian cities. How Urban Law and urban regulation should respond to those challenges? The article tries to respond to this question by revisiting the concept of Urban Law and the principles that are behind it. Moreover, the article will explore the impacts that the social distancing policies have had in territorial planning, public transport and public spaces and how this new context requires a reframe in the policies that regulate those sectors. The final section is dedicated to highlighting the importance of housing in the social distancing context and how the housing regulation should evolve to create a real safe-place from the risks imposed by the COVID-19 that allows the continuity of life in this new reality.

Keywords: COVID-19 Pandemic; Urban Law; Territorial Planning, Public Transport, Public Spaces, Housing.

Agradecemos a Erick Lau Gastelo, miembro e investigador del Grupo de Investigación, Urbanismo, Gobernanza y Vivienda Social (CONURB) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, por la revisión y comentarios de la última versión de este documento.

Iván Ortiz Sánchez

Profesor Asociado de la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la Academia de la Magistratura. Abogado y Magíster en Derecho Constitucional. Es Miembro del Consejo Directivo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. Ha sido Vocal del Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas de la ANA (2014-2017). Es miembro del Grupo de Investigación de Derecho Ambiental y del Grupo de Investigación CONURB PUCP.

Correo: iortiz@pucp.edu.pe

Carlos Ignacio Valencia Mesías

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con Especialidad en Derecho Administrativo. Maestría con mención en Derecho Constitucional y Derechos Humanos por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Es abogado en la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU). Adjunto de Docencia en el curso «Derecho Urbanístico» de la Facultad de Derecho de la PUCP. Miembro asociado del grupo CONURB de la PUCP. Ex miembro y director de la Comisión de Publicaciones de la Asociación Civil Foro Académico de la PUCP (2014-2020).

Correo: carlos.valenciam@pucp.pe

Ximena Alejandra Vílchez Vargas

Bachillera en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Adjunta de Docencia en el curso «Derecho Urbanístico» de la Facultad de Derecho de la PUCP. Miembro asociado del grupo CONURB de la PUCP. Ex miembro de la Comisión de Actualidad Jurídica de la Asociación Civil Foro Académico de la PUCP (2017-2019) y ex integrante del Grupo de Estudio en Derecho Inmobiliario (GEDI) de la UNMSM.

Correo: xvilchez@pucp.pe

Introducción

Las pandemias a lo largo de la historia han impactado en las sociedades, en la formación o transformación de las ciudades y en el derecho. Al respecto, García Novo (2020) indica: «(...) ya la peste negra del siglo XIV alteró su fisionomía [de los espacios urbanos] por el éxodo rural masivo. El cólera transformó las urbes en el siglo XIX para proteger a sus ciudadanos». Ahora, el COVID-19 (2019), cuyo impacto mundial se dio apenas en meses, también modificará los espacios urbanos. En el Perú, el primer caso detectado del virus se dio el 6 de marzo de 2020, apenas cuatro meses después de que fuera detectada en Wuhan (China), una ciudad (metrópoli) de 11 millones de habitantes que la OMS (2020) indica como el epicentro del origen del virus.

Tomando en cuenta el impacto que ha tenido la pandemia en las urbes del mundo, en este artículo nos preguntamos por los impactos y los retos de la pandemia generada por el COVID-19 en el derecho urbanístico, específicamente en el ordenamiento territorial, el urbanismo y la vivienda.

Para ello, inicialmente plantearemos una definición del derecho urbanístico y los ejes principales de su contenido. En segundo lugar, desarrollaremos los retos trazados por el COVID-19 en el ordenamiento territorial (destacando el impacto de la pandemia en el transporte público), en el urbanismo (haciendo énfasis en los espacios públicos) y la vivienda. Finalmente, esbozaremos unas breves reflexiones que sintetizen lo abordado en los apartados anteriores, destacando el importante rol que debe cumplir el derecho urbanístico en este nuevo contexto social.

1. Aproximación al Derecho Urbanístico

Como punto de partida, nos valemos de la definición brindada por Ortiz sobre el derecho urbanístico:

[El derecho urbanístico constituye] El conjunto de normas y principios que regulan la función pública del urbanismo sobre las ciudades y las áreas metropolitanas. Por lo tanto, se trata de normas y principios que regulan la planificación urbana, el uso y control del suelo, el contenido de la propiedad predial urbana y la ordenación del territorio, su ejecución y la regulación de la edificación. Todo ello con el fin de racionalizar la acción pública y privada sobre el territorio, proyectando un desarrollo urbano sostenible sobre los espacios urbanos formales, incorporando a los espacios informales y generando alternativas para promover su progresiva desaparición como medio para el crecimiento urbano y el acceso a la vivienda (Ortiz 2017: 31-32).

Como puede apreciarse, esta definición plantea un contenido integrador, partiendo de la planificación y el desarrollo urbano sostenible, sin dejar de lado la finalidad que cumple esta rama del derecho. En ese sentido, los principales ejes y contenidos que esta rama regula son los siguientes: la planificación urbana (ordenamiento territorial), la zonificación, los espacios públicos, la vivienda, habilitaciones urbanas, renovación urbana, edificación y control urbanístico (desarrollando su estrecha relación con el régimen del suelo, los derechos de propiedad y el interés general).

De estos ejes o contenidos del derecho urbanístico, revisaremos, a efectos del presente artículo, los retos de la pandemia generada por el COVID-19 sobre el ordenamiento territorial, el transporte público, los espacios públicos y la vivienda.

2. Retos Planteados para el Ordenamiento Territorial: Una Nueva Visión Integral

Uno de los impactos más notorios que el contexto de pandemia por el COVID-19 ha dejado en relación con el derecho urbanístico es, sin duda alguna, el concepto y aplicación del ordenamiento territorial. Asimismo, y de modo particular, la adopción de mecanismos empleados para prevenir y combatir contra dicha enfermedad (tales como el aislamiento o el distanciamiento social) han influenciado significativamente en las diversas actividades económicas realizadas por la población —ya sea de forma negativa o positiva—, como es el caso del servicio de transporte público y el uso de mecanismos alternativos de movilidad (por ejemplo, las ciclovías).

En tal sentido, en el presente apartado abordaremos brevemente cada uno de estos aspectos, resaltando sus particularidades, así como armonizando sus consecuencias a efectos de poder resaltar —como respuesta a los mismos— la necesidad de repensar el uso de espacios públicos y el enfoque de vivienda desde una perspectiva jurídica y social.

2.1. Impacto en el ordenamiento territorial

En primer lugar, la aparición del COVID-19 en nuestra sociedad y los problemas que dicha enfermedad ha generado, conllevó a que diversos Estados revisen y ajusten de forma radical todos sus objetivos, políticas, principios e instrumentos técnicos y legales en materia de ordenamiento territorial, tales como los Planes de Ordenamiento Territorial —o su denominación equivalente en los diversos países—, lo cual indudablemente augura nuevos cambios en la forma de vivir de las personas (Ramírez 2020).

En cuanto al ordenamiento territorial, dicho concepto alude a aquel «proceso técnico, administrativo y político de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos a fin de lograr una ocupación ordenada y un uso sostenible del territorio» (MINAM 2014). Esta definición considera las condiciones sociales, ambientales y económicas para la ocupación del territorio, así como el uso y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar un desarrollo equilibrado y en condiciones de sostenibilidad.

De este modo, respecto a los **fenómenos** en el territorio que configuran el concepto y marco de acción del ordenamiento territorial en el Perú, podemos mencionar los siguientes (Grupo Propuesta Ciudadana 2014):

- **Alta concentración de la población, de las actividades productivas y del Estado en la capital y en otras ciudades:** Como primer fenómeno, se describe al Perú como un territorio que progresivamente se ha vuelto sobrepoblado, destacando la ciudad de Lima como una megalópolis¹ que contiene aproximadamente un tercio de la población nacional. Así, el país se ha ido caracterizando poco a poco como uno en el que la alta densidad demográfica se ha vuelto prácticamente inevitable.

Al mismo tiempo, las diversas ciudades al interior del país han ido adquiriendo un dinamismo importante, principalmente en materia económica y social (actividades productivas, concentración de grupos poblacionales), lo cual ha generado un sinnúmero de procesos migratorios desde las zonas rurales a fin de lograr una mayor búsqueda de oportunidades (a nivel laboral y educativo). Ello ha supuesto, entre otras cosas:

- La concentración de los servicios públicos, la presencia del Estado (en zonas urbanas principalmente), el desarrollo y concentración de infraestructura en determinados lugares.
- La concentración de altos niveles de pobreza en espacios urbanos y rurales, tales como ciudades, pueblos, centros poblados, entre otros; lo cual ha devenido en una amplia carencia de servicios básicos, escasa vitalidad y, en paralelo, una limitada presencia del Estado.

¹ El término «megalópolis» alude a una ciudad de grandes dimensiones que se ha formado como resultado de la unión de diversas áreas metropolitanas.

- El casi total abandono de las zonas rurales, en particular de las zonas alto andinas y de la Amazonía.
- **Desarrollo y crecimiento desordenado y sin planificación:** Vinculado al primer fenómeno antes mencionado, este segundo fenómeno hace referencia a la ausencia de un sistema eficiente de planificación para el desarrollo nacional y articulado en los diferentes niveles de gobierno (nacional, regional y local), sumado a una constante y cada vez mayor desregulación de ciertas actividades económicas. Lo anterior ha generado, por tanto —y al contrario—, un desarrollo y crecimiento desordenado del territorio y de la población que la habita.

De modo particular, las situaciones generadas por esta ausencia de planificación como país son, entre otras:

 - Una situación de informalidad y la ausencia de mecanismos eficientes de planificación demográfica, lo cual a su vez ocasiona el asentamiento de la población en zonas de riesgo, o donde se hace difícil o prácticamente imposible proveer servicios, principalmente servicios básicos (agua, desagüe, luz).
 - Un escenario de creciente desigualdad de oportunidades o una presencia muy diferenciada del Estado entre unos lugares y otros en los cuales no existen los equipamientos necesarios y adecuados para solventar las necesidades de la población.
- **Superposición de usos del territorio:** Por último, y no menos importante, se ha presentado un fenómeno de superposición de usos del territorio, lo cual se expresa de la siguiente manera:
 - La existencia de asentamiento de población en zonas arqueológicas o de riesgo (en este último caso, por ejemplo, en laderas o zonas de alta concentración de contaminación ambiental).

En segundo lugar, en cuanto a los **principios** que guían, orientan y delimitan el diseño, implementación y retroalimentación del ordenamiento territorial, podemos destacar los siguientes (MINAM 2013):

- La **sostenibilidad del uso y la ocupación ordenada del territorio en armonía con las condiciones del ambiente y de seguridad física** a través de un proceso gradual de corto, mediano y largo plazo, enmarcados en una visión de logro nacional.
- La **integralidad**, teniendo en cuenta todos sus componentes físicos, biológicos, económicos, sociales, culturales, ambientales, políticos y administrativos, con perspectiva de largo plazo.

- La **complementariedad** en todos los niveles territoriales, propiciando la articulación de las políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales.
- El **respeto a la diversidad cultural**, los **conocimientos colectivos**, y las **formas de uso y manejo tradicionales del territorio y los recursos naturales**, en concordancia con lo establecido en el artículo 89 de la Constitución Política del Perú.

Habiendo analizado los principales aspectos que configuran y delimitan el ordenamiento territorial, conviene explicar a continuación cuáles son los principales cambios que el contexto de pandemia por el COVID-19 supone para aquellos. De esta manera, podemos decir que las proyecciones de la estructura urbana que se han venido realizando de manera histórica y progresiva por las diversas autoridades, han sufrido un cambio drástico, y se pueden resumir en los siguientes términos:

2.1.1 En relación a los fenómenos del territorio

Alta concentración de la población, de las actividades productivas y del Estado en la capital y en otras ciudades

- Se ha producido una mayor y creciente concentración de personas en zonas o espacios por lo general pequeños, tales como viviendas, mercados, oficinas, entre otros, a raíz del aislamiento social obligatorio.
- Se ha presentado una reducción de actividades económicas en general, aunque con una paulatina recuperación en atención a las medidas dictadas por el Gobierno.

Desarrollo y crecimiento desordenado y sin planificación

- Las regiones que han presentado menor desarrollo y crecimiento se han visto más afectadas como consecuencia del COVID-19 y de las medidas de aislamiento social dictadas por el Gobierno.
- Las nuevas necesidades (vivienda, trabajo, salud) que se han presentado en las regiones con menor desarrollo y crecimiento, producto del aislamiento social, han generado como consecuencia más procesos de migración hacia las regiones más favorecidas por el Estado.
- Sumado a la informalidad en materia de ocupación de terrenos mediante las invasiones y la compra de «posesión» de estos últimos, se ha consolidado la precariedad en materia laboral debido a los despidos masivos de trabajadores, funcionarios y servidores públicos en general en el sector público y privado.

2.1.2 En relación a los principios

A raíz de los efectos producidos por el COVID-19, los principios del ordenamiento territorial requieren ser reinterpretados y aplicados desde una perspectiva de seguridad y salud pública que permita un adecuado distanciamiento social y salubridad, lo cual deberá estar en equilibrio con el desarrollo y crecimiento económico que se genere producto de la reactivación de los sectores y actividades económicas.

Para lograr ello, resulta necesario pensar en nuevas alternativas sobre la gestión del territorio y que se relacionan directamente con los sectores económicos, sobre todo en aquellos más afectados (transporte, vivienda, turismo, minería, entre otros), a efectos de poder lograr una nueva y segura convivencia social.

Por lo tanto, en lo que se refiere al ordenamiento territorial, no cabe duda de que los retos trazados son diversos y complejos; razón por la cual se requiere no solo de un actuar coordinado de los diversos actores públicos y privados involucrados, sino también de una efectiva coordinación y entendimiento de intereses respecto de dichos actores.

En ese sentido, consideramos que sin una correcta y efectiva participación conjunta y cooperación entre estos protagonistas, el planteamiento y aplicación de un nuevo ordenamiento territorial que se adapte al contexto actual y a las nuevas necesidades de la población estará destinado al fracaso.

2.2. Impacto en el servicio de transporte público

Entre el conjunto de actividades económicas más afectadas a raíz de la llegada del COVID-19 a nuestro país, el servicio de transporte público ha sido, sin duda, uno de los protagonistas. De esta manera, consideramos que son dos las principales consecuencias que se han presentado.

2.2.1 Cambios en las condiciones mínimas de funcionamiento del transporte público

En primer término, las medidas de aislamiento y distanciamiento social que se han implementado para contener el contagio del COVID-19 han determinado, en efecto, no solo un gran impacto negativo para el servicio de transporte público en términos económicos, sino también la necesidad de adaptar dicho servicio a las nuevas necesidades y exigencias políticas y sociales.

Como es bien conocido, el transporte público ha sido históricamente en el Perú un servicio destinado a facilitar la vida de las personas en comunidad, así como la base fundamental para el desarrollo económico en relación con, por un lado, las personas y empresas que brindan dicho servicio y, por otro lado, la población que se desplaza mediante dicho servicio para llegar a sus centros de labores. De esta manera, puede considerarse al transporte público como una actividad económica rentable en sí misma, toda vez que no ha necesitado de

otro servicio para poder desarrollarse y consolidarse (Huapaya y Soto 2012). Pero, sin perjuicio de lo anterior, el transporte público se ha caracterizado en los últimos años por presentar diversos problemas vinculados principalmente a la informalidad y al desarrollo desordenado de sus diversas modalidades, lo cual se originó por diversas causas, entre ellas, los caóticos cambios a nivel político, económico y normativo. Motivo por el cual el servicio de transporte público en las ciudades ha venido siendo muy deficiente e inseguro.

Aunado a lo anterior, este esquema de desarrollo del transporte público urbano se ha visto gravemente perjudicado con la aparición del COVID-19. En un primer momento, producto del aislamiento social obligatorio dispuesto por el Gobierno, se impidió que el servicio se preste prácticamente en su totalidad. En un segundo momento, la posibilidad de brindar dicho servicio se realizó de manera excepcional (para movilizar a cierto sector de la población que realiza labores permitidas durante el aislamiento social). Y, en un tercer y último momento, con la reactivación gradual del servicio en su conjunto, se realizó garantizando que el mismo cumpla con una serie de requisitos mínimos de seguridad y salubridad que permitan salvaguardar la vida y salud de las personas.

Lo anterior, en efecto, produjo una serie de creaciones y cambios a nivel normativo y técnico. Desde la reducción de la capacidad de pasajeros por vehículo y la implementación de mecanismos de seguridad y salubridad en los vehículos (señalética, limpieza constante de buses, elementos de separación entre conductores y pasajeros), hasta la provisión de equipamientos que permitan prevenir el contagio del COVID-19 (mascarillas, protectores faciales, gel antibacterial), podemos afirmar que el transporte público no es ni será lo mismo. Si se busca que este perdure en el tiempo, deberá satisfacer todas las condiciones mínimas que se le exigen, garantizando su idoneidad y fiabilidad.

Y ello es así toda vez que la obligatoriedad de prestar dichas condiciones no responde únicamente al deber de cumplimiento de un mandato establecido por las autoridades nacionales, regionales y locales a través de protocolos, lineamientos, directivas u otros instrumentos normativos, sino también —y principalmente— a la alta demanda de seguridad que requiere la población, la cual optará por no utilizar —en la mayoría de casos— dicho servicio en caso considere que su vida y salud se encuentran en grave peligro por la ausencia o deficiencia de dichas condiciones.

Por ende, concluimos que, en lo referido a la actividad de transporte público, dicho servicio ha sido y seguirá siendo —al menos por unos cuantos años más— uno de los más impactados por el COVID-19, y deberá convivir y ajustar su funcionamiento a las nuevas exigencias de seguridad y salubridad antes mencionadas, con la finalidad de poder subsistir y no verse superado por el mayor protagonismo de los mecanismos alternativos de movilidad.

2.2.2 Utilización de mecanismos alternativos de movilidad

En segundo término, y de forma paralela a la primera consecuencia, se ha visto necesario por parte de algunas autoridades (principalmente municipalidades) reforzar la planificación e implementación de mecanismos alternativos de movilidad que permitan evitar la posibilidad de contagio del COVID-19, lo cual podría darse en mayor medida si se empleara el servicio de transporte público.

Así las cosas, a modo de ejemplo podemos mencionar el uso de bicicletas y ciclovías, las cuales han tenido a lo largo del tiempo un poco pero eficiente desarrollo en el Perú, especialmente en algunas ciudades. A lo anterior se suma el problema de la poca o nula conectividad entre las ciclovías ya implementadas, lo cual obedece a una deficiente coordinación entre los gobiernos locales y a un escaso conocimiento en materia de «redes» que permitan entrelazar este sistema alternativo con otros sistemas de similar naturaleza (scooters, motocicletas, entre otros).

Consideramos, no obstante, que dicha situación podría cambiar y mejorar ampliamente, dada la actual y urgente necesidad de garantizar la seguridad y salud pública de la población; con lo cual los ciudadanos podrían considerar más llamativo, eficiente y seguro utilizar una bicicleta en lugar de un bus saturado de personas que suponga un riesgo de contagio (Ramírez 2020).

Lo explicado anteriormente requiere, entre otros aspectos, de la creación de un marco normativo común o, en todo caso, de una revisión y adaptación de la normativa vigente en materia de dichos mecanismos alternativos de movilidad que se ajusten a los principales cambios que ha generado este contexto de pandemia. En cuanto a este último caso, podemos mencionar la ley 30936, Ley que promueve y regula el uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible, y su Reglamento aprobado mediante decreto supremo 012-2020-MTC²; dispositivos normativos que, si bien han servido como una interesante iniciativa en materia de transporte, actualmente resultan insuficientes para prevenir y reducir el índice de contagios generados por el COVID-19.

3. Retos planteados para el urbanismo: repensando los espacios públicos

Hoy en día afrontamos un desafío sin precedentes. Desde el siglo pasado, con la aparición de la gripe española (1918-1920), el mundo no se ha visto seriamente afectado por una pandemia como hasta ahora. La aparición del COVID-19 generó un gran impacto en la vida de las personas, haciendo cambiar su manera de interactuar con sus pares y su entorno. Tanto es así que pasamos de realizar actividades fuera de casa y asistir a espacios aglomerados a una nueva forma de

² Publicados en el Diario Oficial *El Peruano* con fechas 24 de abril de 2019 y 3 de junio de 2020, respectivamente.

vivir que adopta el distanciamiento social, llegando a preferir en algunos casos el confinamiento.

Por otro lado, desde inicios de este año, varios grupos de personas a nivel mundial comenzaron a retirarse de la vida urbana y decidieron adoptar diversas y distintas medidas para salvaguardar su salud y la de sus seres queridos. En muchos países —como el caso de Perú— se tomaron medidas de confinamiento social obligatorio; mientras que en otros, las personas, de manera voluntaria, decidieron hacerlo. Ello llevó a que los espacios públicos quedaran paralizados e inutilizados, y la interacción de los ciudadanos con estos se torne limitada.

Sin embargo, por la misma necesidad de salir en busca del sustento diario y la progresiva reactivación de diversas actividades económicas, la calidad y seguridad que el espacio público puede prestar a la ciudadanía se vuelve fundamental. Como bien ha señalado la ONU-Habitat (2020): «Claramente, los espacios públicos deben ser parte de la respuesta al virus, ya sea para limitar la propagación del virus o para proporcionar formas para que las personas se relajen o lleven a cabo su sustento». No obstante ello, ¿cómo volvemos a adquirir confianza en los espacios públicos?

El distanciamiento social es la mejor arma que tenemos para evitar el contagio del COVID-19. Por ello, las principales autoridades y organismos a nivel internacional recomiendan que las personas guarden un espacio de separación mínima el uno del otro en los espacios públicos. Si bien expandiendo y reorganizando las calles es posible conseguirlo, debemos ser conscientes de que, en el caso del Perú, no todos pueden afirmar que cuentan con espacios públicos de calidad.

La pandemia, precisamente, evidenció los serios defectos de espacios públicos en nuestro país y, en algunos casos, su total ausencia. Entender ello resulta relevante a efectos de poder buscar formas de cambiar dicha situación, empezando por diseñar marcos normativos adecuados que —tomando como insumos las necesidades de la población y los diversos estudios técnicos sobre los espacios públicos—, permitan restablecer poco a poco esta relación persona-entorno que se ha visto afectada por la pandemia.

En palabras del grupo Observatorio Lima Cómo Vamos:

Repensar de forma resiliente nuestros barrios y ciudades es parte importante de enfrentar los efectos de la pandemia en las actividades colectivas, el acceso al trabajo, la calidad de vida y el bienestar individual de las personas. Sin embargo, esta oportunidad de transformar nuestros espacios públicos no debe perder de vista los diversos contextos de desigualdad, violencia y vulnerabilidad de nuestras ciudades (Observatorio Lima Cómo Vamos 2020).

4. Retos planteados para la vivienda: construyendo un nuevo enfoque

La expansión global del COVID-19 llevó a implementar distintas medidas rápidas y creativas para reducir la curva de contagio y mortalidad en diversos países del mundo. En esa línea, la vivienda se convirtió en el espacio físico más seguro ante la propagación del virus. No obstante, este no fue su único aporte. La vivienda pasó a tener un rol más notorio e importante en nuestras vidas, permitiendo la convivencia y la continuidad de nuestras actividades diarias.

Sin embargo, no todos cuentan con la suerte de tener una vivienda que cumpla con condiciones que permitan continuar el desarrollo personal, familiar, educativo, laboral y cultural del ser humano. La arquitectura de las viviendas no estaba destinada ni mucho menos preparada para responder a las necesidades y actividades múltiples de las personas. A nivel de arquitectura, las viviendas no fueron construidas como espacios propicios para actividades de ocio y encuentros sociales, ni para estudiar o trabajar. Tampoco fueron diseñadas desde un pensamiento urbano y la pandemia del COVID-19 ha ayudado a resaltar necesidades que muchas veces pasábamos por alto (Nikos 2020).

Según la Asociación de Empresas Inmobiliarias del Perú (ASEI), en los últimos años los peruanos han preferido departamentos cada vez más pequeños, entre 40 m² y 80 m² de área ocupada. Si bien la idea de adquirir departamentos con menos dimensiones puede responder a limitaciones económicas, a normas permisivas o a la oferta del mercado, no es menos cierto que el comprar unidades inmobiliarias con dimensiones pequeñas es sinónimo de ahorro a nivel económico (reducción en el pago de servicios de luz, mantenimiento, menor compra de objetos para el hogar, menos gasto en decoración, etcétera) y reducción de espacios sin uso, ya que se buscará aprovechar cada área al máximo. No obstante, la pandemia ha puesto en evidencia el gran valor del espacio doméstico y de las áreas comunes como elementos de carácter no solamente ornamental o paisajístico, sino también como piezas clave que complementan el desarrollo de las personas con fines educativos, laborales y/o recreativos.

En ese sentido, creemos que la actual crisis sanitaria nos deja un aspecto positivo en lo relativo a la necesidad de repensar el actual enfoque de vivienda y de su importancia fundamental como pieza en el desarrollo de diversos derechos fundamentales como son el derecho a la salud, educación, trabajo, libertad, entre otros.

En particular, consideramos urgente y necesario establecer una regulación normativa, así como redefinir mediante estudios, investigaciones, seminarios, conversatorios (entre otros), los siguientes aspectos:

4.1 Diseño y construcción de edificaciones

Sin duda, la vivienda es uno de los protagonistas principales en este periodo de emergencia sanitaria. Su importancia se ha incrementado significativamente por

ser el lugar más seguro en el que podemos estar. Por ello, la idea de que cumplan con requisitos mínimos que permitan el desempeño de la vida diaria es esencial (Cuerdo 2020). Algunos de ellos son los siguientes:

- **Aumentar áreas mínimas:** La pandemia ha demostrado que las viviendas deben contar con ambientes tranquilos, cómodos y aislados de ruidos u otros elementos que impidan la realización de labores de oficina o académicas.
- **Acceso a paisajes públicos:** Es necesario que las viviendas cuenten con ventanas o balcones que permitan mantener conexión con la ciudad. Estos espacios sirven como espacios de recreación, deportivos o de encuentro con vecinos y demás personas.
- **Zonas de estacionamiento para bicicletas:** La actual situación y la necesidad de transportarnos ha llevado a revalorar el uso de bicicletas como medio alternativo y más seguro ante la propagación del COVID-19. En ese sentido, resulta relevante contar con áreas de estacionamiento para estos vehículos de uso personal.
- **Zonas de recepción de productos:** El *e-commerce* y los servicios de entrega a domicilio se volvieron las principales herramientas para evitar acudir a principales focos de contagio del COVID-19. Contar con áreas destinadas para la recepción, almacenamiento, desinfección y conservación constante de estos productos resulta importante.
- **Conexión a internet:** En la medida que la mayoría de actividades pasaron a realizarse dentro de la vivienda, la interconectividad a través de medios tecnológicos es esencial para la continuidad de nuestras labores y relaciones sociales. Por ello, contar con un servicio de internet y que este tenga las características adecuadas (buena velocidad, conexión, continuidad, entre otras) resulta esencial.

4.2 Habilitaciones urbanas

Según el Índice de Pobreza Multidimensional 2018, publicado por la ONU, en el Perú aproximadamente 4 millones de personas no cuentan con una vivienda ni acceso a servicios básicos (RPP 2018). Situación que significa un gran riesgo a su salud y de las demás personas, más aún en contextos como el que estamos viviendo. En estos casos, las habilitaciones urbanas resultan un procedimiento clave en la implementación de nuevos suelos urbanos con equipamientos e infraestructura necesaria y adecuada para el mejoramiento del país.

En pocas palabras, mediante la figura de la habilitación urbana se pueden implementar espacios que cumplan con requisitos mínimos de higiene, seguridad, salubridad, accesibilidad, suministros seguros y estables, y confort. Por lo tanto, este instrumento jurídico y técnico requiere ser más utilizado y mejorado.

4.3 Informalidad del suelo y las viviendas

Otro punto relevante es la informalidad en el Perú. En nuestro país, según informó la Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO), tenemos 70% de viviendas que se ejecutan sin contar con licencia de edificación. Además, 30% de las edificaciones no cuentan con habilitación urbana (RPP 2017).

Esta situación genera un problema adicional para su regulación y la obtención de sus títulos de propiedad. Debido a la informalidad, el acceso a servicios básicos queda limitado. La deficiencia de políticas públicas que se preocupen por esta población es un problema grave que ya estaba identificado desde mucho tiempo atrás y que la pandemia hizo más notoria.

De esta manera, en atención a los tres puntos antes señalados, podemos concluir que la importancia de la vivienda no solamente ha quedado demostrada y acentuada, sino que también resulta prioritario darle un nuevo enfoque jurídico y social que complemente y refuerce su rol como un espacio de desarrollo pleno de la persona, así como, en este contexto particular, de refugio y protección.

Reflexiones Finales

A modo de síntesis presentamos seis puntos a manera de reflexiones finales sobre los retos más importantes que ha trazado la pandemia del COVID-19 respecto al rol del derecho urbanístico y los ejes que lo conforman.

El primero de ellos forma parte del pronunciamiento «Hacia una nueva normalidad con menos desigualdad urbana» (2020), el cual suscribimos³.

1. La pandemia está evidenciando la enorme desigualdad en el Perú y las precarias condiciones en las que vive la mayor parte de peruanos: sin acceso de calidad al agua y desagüe; en viviendas hacinadas y precarias, carentes de espacios públicos adecuados y con áreas verdes insuficientes; sin seguridad laboral; con bajo nivel educativo; con un sistema de salud muy debilitado; y enormes limitaciones en transporte y accesibilidad. Por ello se propone:
 - Aprobar una **Ley de Desarrollo Urbano Sostenible** y una **Ley de Suelo**, incorporando herramientas de gestión para reducir la desigualdad y afrontar el cambio climático en nuestras ciudades desde un enfoque intercultural.

³ Pronunciamiento ante la crisis sanitaria y social de las ciudades, y la necesidad de acciones prioritarias y estructurales por parte de los distintos niveles de gobierno para la construcción de un «sistema nacional de centros urbanos» efectivo, que sea motor de una economía diversificada y descentralizada, mejorando así las condiciones de vida de todos los ciudadanos y ciudadanas.

- Asegurar que la sociedad civil tenga **participación directa y activa en la elaboración y revisión** de los planes urbanos del país.
 - Proponer una **política urbana** que enmarque, a su vez, la **política de vivienda** y Reforzar la inversión en vivienda social más allá de los intereses privados.
 - Reiniciar la ejecución de **proyectos de agua y saneamiento asequibles** en zonas urbanas con saneamiento legal, priorizando las obras de expansión de cobertura, rehabilitación y mejoramiento de redes de infraestructura en todo el Perú, atendiendo las áreas desabastecidas y habilitando zonas de expansión con vivienda social.
 - Implementar un **Sistema de Espacios Públicos** que priorice a las poblaciones vulnerables en el marco del enfoque de género vinculando estrategias multisectoriales de gestión territorial.
 - Impulsar una **Reforma Integral de Transporte Urbano Nacional**, con estrategias de movilidad, sostenible, multimodal e inclusiva (vías peatonales, aceras amplias, ciclovías y electro movilidad) priorizando el transporte público masivo con cobertura, frecuencia y accesibilidad (Hacia una nueva normalidad con menos desigualdad urbana 2020).
2. La pandemia generada con la aparición del COVID-19 ha supuesto un redimensionamiento de los más importantes cimientos o ejes que conforman la base del derecho urbanístico, lo cual ha conllevado al establecimiento de nuevos, diversos y distintos retos para esta importante rama del derecho administrativo.
 3. En cuanto a los retos planteados al ordenamiento territorial, se destaca la necesidad de revisar, ajustar y reinterpretar los principales aspectos que definen, orientan y condicionan dicho concepto (fenómenos y principios). Actividades que, para lograr su adecuada adaptación al contexto actual del COVID-19, requieren de una participación conjunta, coordinada y común de los principales actores públicos y privados directamente involucrados en su implementación.
 4. Sobre los retos impuestos a la visión de los espacios públicos, resaltamos la trascendencia de restablecer, mediante mecanismos adecuados y apropiados, el vínculo existente entre la sociedad y los espacios públicos que la rodean, a fin de mejorar la calidad de vida y aprovechamiento de ambas partes, respectivamente.
 5. Respecto a los retos trazados sobre el enfoque de la vivienda, consideramos urgente y prioritario redefinir —tanto a nivel teórico como práctico, y desde una perspectiva jurídica y social— el rol que juega la vivienda, y que sea susceptible de adaptarse a las nuevas exigencias planteadas por el COVID-19. En concreto, recomendamos hacer énfasis en aspectos como el mejoramiento del diseño y construcción de edificaciones, la mejora y mayor aplicación de las habilitaciones urbanas, y la preocupante situación generada por el fenómeno de la informalidad del suelo.

6. Consideramos, finalmente, que esta pandemia nos obliga a un replanteamiento estructural e integral del Estado, la gobernanza y el derecho hacia nueva normalidad, con ciudades más seguras, justas y solidarias para lograr un desarrollo urbano sostenible.

Referencias

- Cuerdo, M. T. (2020, 12 de mayo). Repensar la vivienda tras la pandemia. The Conversation. Recuperado de <https://theconversation.com/repensar-la-vivienda-tras-la-pandemia-137276>
- Grupo Propuesta Ciudadana (2014). *El Ordenamiento Territorial en el Perú. Avances y retos para las regiones y el país*. Primera edición. <http://propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/Cartilla%20El%20Ordenamiento%20Territorial%20en%20el%20Per%C3%BA.pdf>
- Hacia Una Nueva Normalidad Con Menos Desigualdad Urbana (2020). [Petición Online]. Change.org. Recuperado de <https://www.change.org/p/estado-peruano-hacia-una-nueva-normalidad-con-menos-desigualdad-urbana>.
- Huapaya, M., y Soto, E. (2012). De todos y de nadie: el caso del Transporte Público en Lima y Callao y la necesidad de un planeamiento común. *Círculo de Derecho Administrativo*, 12: 331-336.
- García Novo, A. (9 de junio de 2020). Cómo cambiarán las ciudades y el urbanismo tras COVID-19. Huellas by Sareb. <http://www.huellasbysareb.es/en-primera-persona/ciudades-despues-covid/>
- Ministerio del Ambiente (2013). Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial. Segunda edición. <http://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/wp-content/uploads/sites/129/2017/02/09.-Lineamientos-de-Políticas-2da-Edicion-2013.pdf>
- Ministerio del Ambiente (2014). Orientaciones básicas sobre el Ordenamiento Territorial en el Perú. Primera edición. <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/OrientacionesbAsicassobre-el-Ordenamiento-Territorial%20en%20el%20Peru.pdf>
- Nikos, M. (2020, 10 de mayo). La importancia del espacio doméstico en tiempos de COVID-19. En Arch Daily, el sitio web de arquitectura más leído en el mundo. Última consulta el 5 de noviembre de 2020. <https://www.archdaily.pe/pe/938788/la-importancia-de-la-forma-del-espacio-domestico-en-tiempos-de-covid-19>
- Observatorio Lima Cómo Vamos (26 de junio de 2020). Repensar, rediseñar, reiniciar el espacio público para resistir a la pandemia. Lima Cómo Vamos. <https://www.limacomovamos.org/noticias/repensar-redisenar-reiniciar-el-espacio-publico-para-resistir-a-la-pandemia/>
- Organización de las Naciones Unidas - Habitat (ONU). (2020). Espacio Público y COVID-19. https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/06/spanishfinal_public_space_key_messages_covid19.pdf

- Organización Mundial de la Salud (OMS). (s.f.). Preguntas y respuestas sobre la enfermedad por coronavirus (COVID-19). <https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses>
- Ortiz Sanchez, J. (2017). Introducción al Derecho Urbanístico. *Colección Lo esencial del Derecho*, (23). Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Ramírez, M. (2020, 4 de junio). Covid-19, Ordenamiento Territorial y Planificación Urbana en Latinoamérica. En Arch Daily, el sitio web de arquitectura más leído en el mundo. Última consulta el 5 de noviembre de 2020. <https://www.archdaily.pe/pe/940794/covid-19-ordenamiento-territorial-y-planificacion-urbana-en-latinoamerica>
- RPP (26 de septiembre 2017). Capeco: El 70% de viviendas en Lima son informales y vulnerables a un terremoto. Última consulta el 5 de noviembre de 2020. <https://rpp.pe/economia/economia/capeco-el-70-de-viviendas-en-lima-son-construidas-sin-normas-tecnicas-noticia-1078934>
- RPP (12 de octubre 2018). Hay 4 millones de peruanos pobres por sus condiciones de vida. Última consulta el 5 de noviembre de 2020. <https://rpp.pe/economia/economia/hay-4-millones-de-peruanos-pobres-por-sus-condiciones-de-vida-noticia-1156158>

CONTEXTO POLÍTICO DEL FUTURO DE LOS BOSQUES: PANDEMIA, ECONOMÍA Y AMBIENTE EN EL PERÚ

Patricia Iturregui Byrne
Investigadora independiente

Resumen: ¿Cómo se relaciona la política nacional de competitividad con la sostenibilidad ambiental en el Perú? ¿Se ha cumplido con las recomendaciones de la OCDE para el desempeño ambiental del Perú en el tema de economía y ambiente? ¿Cómo puede revertirse la deforestación de la Amazonia según la opinión de expertos y los ex ministros del Ambiente? Estas son las preguntas que trata de responder este artículo, señalando también áreas de posible investigación académica futura.

Palabras clave: pandemia, competitividad, deforestación, OCDE y Perú, planes nacionales, cambio climático, diversidad biológica, inversión privada forestal, plantaciones.

Policy context for the forest in the future: Pandemic, economy and environment in Peru

Abstract: How is the national competitiveness plan connected to sustainability in Peru? The OECD recommendations for environmental performance in Peru related to economy and environment has been pursued? How to reverse the Amazon deforestation in Peru according to experts and ex ministers of the Environment? These are the questions that this article aims to answer pointing out which are the areas for future academic research.

Keywords: pandemic, competitiveness, deforestation, OCDE and Peru, national plans, climate change, biological diversity, private investment in forests, plantations.

Patricia Iturregui Byrne

Abogada por la PUCP, master en Derecho Ambiental por la Universidad de Londres y doctoranda por la Universidad de Colonia/Alemania. Miembro del roster de expertos de la Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático en el tema de políticas y medidas. Miembro del Grupo de Investigación de Derecho Ambiental (GIDAMB- INTE PUCP). Consultora ambiental independiente y catedrática de derecho ambiental.

Correo: patricia.iturregui@pucp.edu.pe

Introducción

Según el reporte del Programa de Ambiente de las Naciones Unidas sobre enfermedades zoonóticas de julio de 2020 (UNEP-ILRI 2020), cerca del 75% de las enfermedades infecciosas del ser humano provienen del «salto» de transmisores de especies animales hacia los humanos.

El referido reporte menciona diversas causas antropogénicas a la emergencia de zoonosis, destacando la deforestación —a la que se atribuye la emergencia del ébola en África Occidental—, la intensificación no sostenible de la agricultura, la demanda de proteína animal, así como el cambio climático.

El consenso científico es que debe invertirse recursos en enfrentar estos problemas estructurales que están ocasionando la recurrencia de enfermedades zoonóticas y pandemias.

Una afirmación del reporte, ya conocida entre los expertos en zoonosis, es que *los factores causantes de la pandemia son los mismos que los causantes del cambio climático y la pérdida de biodiversidad*, desafíos de largo plazo que no se han superado con la pandemia del COVID-19.

Sin referirnos al detalle sobre cada uno de estos factores causantes de la zoonosis, baste mencionar cómo ha crecido la demanda mundial de proteína animal en los últimos cincuenta años, siendo que la producción de carne aumentó en 260%. Esta tendencia ha generado que, en la actualidad, del 100% de mamíferos en el mundo, el 60% es ganado, el 36% humano y apenas el 4% es de mamíferos silvestres (Bar-On *et al.* 2018), lo que tiene importantes consecuencias en la estabilidad de los ecosistemas y el clima mundial. Esto ha permitido aseverar que el *Bos Taurus* y el *Homo Sapiens* son ahora los vertebrados dominantes en la biósfera (Smil 2016).

Respecto de la intensificación no sostenible de la agricultura, esta se asocia a más del 50% de enfermedades zoonóticas que han emergido en humanos. Es de notar que la tercera parte de las tierras de cultivo se usan para alimentar animales y esto puede conducir a la deforestación.

De otro lado, el cambio climático cada vez más influye en la distribución geográfica y abundancia de especies, tales como murciélagos, monos y roedores, incluyendo aquellos con patógenos, así como mosquitos y otros vectores que transmiten diversas enfermedades como el dengue y la chikunguya.

En Brasil se ha revelado el vínculo entre brotes de enfermedades infecciosas y eventos climáticos extremos, como El Niño y La Niña, olas de calor, sequías e inundaciones, cuya mayor frecuencia es atribuible al cambio climático, la fragmentación del hábitat y la deforestación.

Migrar de las respuestas de corto plazo a compromisos de largo plazo que aseguren la salud humana, del planeta y la vida silvestre es indispensable. Reconocer que la salud es una, esto es, que la salud humana, la salud de la vida silvestre y del planeta están irremisiblemente vinculadas, es el consenso científico actual. Este enfoque, denominado también *One Health* (Simpleshow Foundation 2017), sugiere agendas comunes de investigación y acción entre las universidades, el Estado e inversionistas privados.

Es urgente actuar decididamente para enfrentar los factores causantes de la pandemia actual y de otras pandemias que puedan sobrevenir. Queda claro que en los próximos doce meses los esfuerzos estarán dedicados a la recuperación económica y las medidas para dominar la pandemia, pero no hay que perder de vista los problemas estructurales que debemos enfrentar como la deforestación, el uso no sostenible de la agricultura y la informalidad laboral, entre otros. Hay estudios dispersos que sugieren que estas situaciones pueden transformarse en oportunidades para el Perú.

Este artículo está dividido en siete partes. En la primera se presentan unas notas sobre cómo a través del tiempo se ha dado el vínculo entre política ambiental y competitividad en nuestro país. Mientras que en la segunda se toca el tema del desempeño ambiental y el ingreso de Perú a la OCDE; y en la tercera se hace referencia a la competitividad e informalidad en relación al tema de bosques; mientras que en la cuarta parte se habla de la situación actual de los bosques en el país. En la quinta parte se considera la problemática de la deforestación y la necesidad de crear empleo, así como los ejes que permitirían un impulso del desarrollo sostenible de la Amazonia; en la sexta parte se toca brevemente la deforestación cero como alternativa a futuro. Se cierra con unas reflexiones finales. Asimismo, a la investigación bibliográfica se le suma la realización de una serie de entrevistas, llevadas a cabo en la primera semana de setiembre de 2020, para enriquecer el artículo, para ello se entrevistó a cuatro ex ministros del Ambiente y a un asesor financiero de inversiones extranjeras forestales.

1. Un recuento sobre política ambiental y competitividad en el Perú

Desde 1979 el Foro Económico Mundial mide la competitividad de los países. La definición que usa es la de «un conjunto de instituciones, política y factores que determinan el nivel de productividad de un país»¹.

El profesor y economista liberal Michael Porter ha venido afirmando desde 1995 (Porter y van der Linde 1995) la relación positiva entre regulación ambiental e innovación. Las empresas realmente pueden beneficiarse con regulaciones ambientales adecuadamente diseñadas que sean más estrictas que en otros países o aprobadas en una etapa temprana. Estimulando la innovación, las normas ambientales pueden aumentar la competitividad. En otros contextos, señala Porter, los economistas tienen mucho interés en argumentar que el cambio tecnológico ha contradicho predicciones de amplios y severos costos ambientales.

El comentario inmediato puede ser que no somos un país desarrollado y no podemos tener los estándares ambientales de estos países, a lo que puede responderse que tampoco se trata de ser el «botadero» de tecnologías obsoletas, tales como plantas de energía usadas o vehículos de segunda mano².

Porter indica que la contaminación está muy vinculada al uso ineficiente de los recursos naturales y factores de producción, o con pérdidas energéticas. En suma, reducir la contaminación mejora la productividad.

Desde un enfoque jurídico, hay una conexión entre política ambiental y competitividad en nuestra legislación ambiental. Si bien merece un artículo a parte, dejo al lector la información de la Ley General del Ambiente (2005), que manda que toda política pública debe articularse a los objetivos de protección ambiental y obliga al Estado y a las universidades a promover «La diversificación y competitividad de la actividad pesquera, agraria, forestal y otras actividades económicas prioritarias»³. Siendo el texto en sí una afirmación general, la exposición de motivos de la referida ley no contiene detalles, ejemplos, ni explicaciones del vínculo entre políticas y medidas ambientales con el incentivo a la competitividad.

En 2008, a iniciativa del Poder Ejecutivo, facultado para legislar respecto de la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos, se crea el Ministerio del Ambiente. La parte considerativa del decreto legislativo 1013 señala la necesidad de crear el ministerio para «materializar el apoyo a la competitividad económica para el aprovechamiento del Acuerdo Comercial». Por ello, uno de los objetivos específicos del MINAM es el contribuir a la competitividad del país a través de un desempeño ambiental eficiente⁴.

¹ A nivel empresa, según diversos autores, los indicadores clave son (i) productividad, (ii) ganancia, (iii) presencia en el mercado e (iv) inversión en innovación, investigación y desarrollo, ver Dresch *et al.* (2018) y Cann (2017).

² Ver el tema de transferencia de la contaminación en vez de transferencia de tecnologías en Iturregui y Dutschke (2005: 13).

³ Artículo 124.1 de la Ley General del Ambiente.

⁴ Artículo 3.2.d del decreto legislativo 1013.

El referido acuerdo comercial incluye un capítulo ambiental que compromete al Perú a que sus leyes proporcionen y estimulen altos niveles de protección ambiental. El referido instrumento jurídico internacional ratifica implícitamente los derechos existentes en la Ley General del Ambiente referidos al derecho a la información ambiental, así como el derecho a la justicia ambiental, esto es que las personas puedan solicitar a las autoridades que investiguen infracciones ambientales y a que los procedimientos judiciales o administrativos estén disponibles para sancionar o reparar las infracciones ambientales. Para esto se crea un Consejo de Asuntos Ambientales que vigila el cumplimiento del capítulo ambiental con participación del público interesado. El Acuerdo incluyó un anexo forestal para combatir la tala ilegal, así como una modificación al Código Penal para incrementar las penas al tráfico de vida silvestre y comercio ilegal de madera.

Habiéndose avanzado en el marco jurídico forestal por impulso del Acuerdo Comercial, no puede decirse que la tala ilegal, así como el comercio ilícito de fauna silvestre, haya disminuido de forma significativa⁵.

Siguiendo en el tiempo, en CADE⁶-Perú 2010 el profesor Michael Porter manifestó que, si bien las políticas macroeconómicas han sido sólidas por la apertura del comercio, no todos se han beneficiado del crecimiento económico ya que impulsa sectores que no generan empleo. Porter recomendó enfáticamente que Perú genere más valor con los recursos naturales por su potencial de convertirse en un *hub* regional. Asimismo, aseveró que la «prosperidad continúa siendo baja y grandes sectores de la población no tienen acceso a servicios básicos»⁷.

La pandemia ha puesto en evidencia la certeza de los comentarios de Porter: las inversiones en el sistema de salud peruano son una de las más bajas de la región. Siendo conocida la simpatía que genera las propuestas de Porter en el sector visionario del empresariado peruano, llama la atención que estos no hayan influido en la dirección correcta en los gobiernos⁸.

Porter añadió, en el CADE 2010, que Perú necesita tener claro que el siguiente paso es el incremento de la competitividad y contar con una visión estratégica en materia económica con objetivos para los próximos diez años, que tenga entre sus componentes focos de desarrollo regionales lejos de Lima.

El impulso a la inversión privada en procesos productivos que utilicen tecnologías e insumos que reduzcan las emisiones de carbono e impactos ambientales, así como la reconversión de las industrias contaminantes, es lo que teóricamente considera el MEF como ecoeficiencia en la primera Agenda Nacional de Competitividad (de corto plazo) para el 2012-2013.

La claridad de este enfoque, sin embargo, no es muy consistente con las metas ambientales que la referida agenda contiene, las que son relativamente modestas y poco transformadoras. Aún más, el objetivo de fortalecer capacidades

⁵ Ver Reporte de Verificación del Timber Committee (2018).

⁶ Conferencia Anual de Ejecutivos.

⁷ Para mayor información ver las declaraciones de Michael Porter (Conexión ESAN 2010).

⁸ Michael Porter ha sido invitado varias veces al Perú para los CADE. En octubre de 2020 realizó una presentación central en el evento Perú Sostenible (Comunicaciones Perú2021 2020).

empresariales para incrementar niveles de productividad no involucra la gestión ambiental.

Llama la atención que la referida agenda no contenía metas para promover la industria forestal, habida cuenta que la Ley forestal (2011) incluía el mandato de promover el acceso de los productos forestales a servicios financieros, a mercados nacionales e internacionales, y mejorar las condiciones de competitividad del sector. Cabe mencionar que la reglamentación de la ley demoró cuatro años.

A este punto, puede decirse que si bien la gran mayoría tiene claro que el desarrollo sostenible se cimienta en tres pilares —como son el desarrollo económico, social y ambiental—, en el Perú no se ha internalizado el principio generalmente aceptado de que la política ambiental puede acrecentar la competitividad. Esa falta de visión obstaculiza la acción concertada del MEF y el Ministerio del Ambiente.

Sin embargo, como dijo Porter recientemente en el evento Perú Sostenible⁹, bien puede el sector privado liderar el cambio por ser la única institución que produce riqueza y prosperidad. El valor compartido es el concepto clave en base a tres constataciones básicas:

- las necesidades sociales representan las mayores oportunidades de mercado que no están cubiertas;
- los problemas ambientales y sociales crean costos económicos a las empresas;
- las debilidades de la comunidad donde operan los negocios afectan la productividad y las ganancias.

Con riesgo de redundancia, no hay que olvidar que hoy se habla de competitividad sostenible (Andreoni y Miola 2016: 37), definida como el «conjunto de instituciones, políticas y factores que hacen a una nación productiva en el largo plazo asegurando la sostenibilidad social y ambiental». Lo importante de esto es la conexión directa con muchas de las metas de la agenda de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas.

2. El desempeño ambiental y la voluntad del Perú de ingresar a la OCDE

En 2014, el Perú suscribe el Programa País con la OCDE¹⁰, con cinco ejes principales, siendo uno de ellos el fortalecimiento de los estándares ambientales¹¹, con la intención de iniciar el proceso de ser miembro en el mediano plazo.

⁹ Ver presentación de Michael Porter en Comunicaciones Perú 2021 (2020).

¹⁰ Organización para la Cooperación con el Desarrollo Económico. Los países de América Latina miembros de la OCDE son Chile, Colombia, Costa Rica y México.

¹¹ Los otros ejes son: i) identificación de barreras al crecimiento y desarrollo, ii) mejora de la institucionalidad y gobernanza pública, iii) transparencia del Estado y la lucha contra la corrupción y iv) fortalecimiento de la productividad y el capital privado.

Los temas ambientales más destacables del Programa País fueron dos: la adhesión a la Declaración de Crecimiento Verde (2009) de la OCDE —realizada en 2015— y la realización de una evaluación de expertos internacionales del desempeño ambiental del Perú de los últimos diez años.

Lo esencial de la Declaración de Crecimiento Verde de la OCDE es la propuesta que lo «verde» y el «crecimiento» interactúen mutuamente. Esto es, el impulso al crecimiento económico y el desarrollo deben garantizar que los recursos naturales activos continúen proporcionando el abastecimiento y los servicios ambientales de los que depende nuestro bienestar. Se señala como temas prioritarios el agua, la biodiversidad y el cambio climático.

La Declaración de Crecimiento Verde de la OCDE recomienda:

- a. promover inversión verde con instrumentos de mercado y otras políticas para cambiar las conductas y producir respuestas apropiadas del sector privado, considerando la expansión de incentivos;
- b. reforma de políticas de subsidios a los combustibles fósiles o a la producción que incremente las emisiones de gases;
- c. trabajar reglamentaciones y políticas que aseguren señales de precios a largo plazo que estimulen resultados ambientales eficientes.

El avance respecto de estas recomendaciones en el Perú es modesto. Si bien el proyecto PAGE (2017)¹² otorgó importantes insumos, el diálogo Gobierno-sector privado no ha dado resultados o no ha sido fluido. En el marco de la Alianza del Pacífico, se creó una Plataforma de Crecimiento Verde que sentaba a la mesa a los ministros de Ambiente y líderes empresariales, pero el denominado «Grupo de Medio Ambiente y Crecimiento Verde», creado en junio de 2016, no ha funcionado.

Se cuenta con ocho lineamientos de crecimiento verde aprobados mediante resolución ministerial 161-2016 MINAM, donde se menciona que está en elaboración una estrategia nacional de crecimiento verde, pero esta parece no haber sido concluida ni puesta en consulta.

Respecto de la evaluación de desempeño ambiental, el estudio realizado por la OCDE/CEPAL realizó 66 recomendaciones, para lo que se aprobó, con el decreto supremo 005-2017-MINAM, un plan de acción que ha sido objeto de 2 reportes de seguimiento. A continuación, resumimos las 7 recomendaciones para el tema de economía y ambiente que tienen relación con la Declaración de Crecimiento Verde, indicándose su nivel de cumplimiento.

¹² PAGE es un proyecto liderado por la Organización Internacional del Trabajo para trabajar con el Gobierno peruano las políticas públicas de crecimiento verde para cumplir con el Acuerdo de París sobre cambio climático.

Tabla 1

Nivel de cumplimiento de Recomendaciones ambientales de la OCDE sobre Economía y Ambiente según Plan de acción aprobado por DS 005-2017-MINAM				
Recomendaciones de la OCDE para el tema economía y ambiente	Institución encargada	Metas a corto plazo (al 2018)		Metas a mediano (2020)/ largo (2022) plazo
Recomendación 8				
Completar Estrategia de Crecimiento Verde, considerando el papel de las políticas ambientales como motor para el crecimiento económico. Incorporar metas de política ambiental en planes de desarrollo, nacional y de diversificación productiva. Reforzar coordinación entre el CEPLAN, el MEF, PRODUCE, MINAM y otras, para implementación de un crecimiento verde con bajas emisiones en carbono, mediante la definición de objetivos ambientales concretos, medibles y consistentes.	MINAM, MEF, PRODUCE, MINAGR, MINEM, MVCS, MTPE, MRE	Culminar la Estrategia Nacional de Crecimiento Verde (ENCV).	No cumplido	Aprobación de la ENCV. No cumplido
Recomendación 9				
Integrar consideraciones ambientales al sistema fiscal fomentando la aplicación de impuestos ambientales y eliminando gradualmente sistemas de exenciones y subsidios perjudiciales para el ambiente. Aplicación plena de criterios ambientales en los impuestos sobre combustibles y vehículos, e impacto sobre la salud. Sustituir el apoyo financiero público por sistemas de pago por servicios ambientales.	MEF, MINAM	Información multisectorial sobre aplicación de impuestos ambientales.	No cumplido	Analizar aplicación de criterios ambientales en los impuestos sobre combustibles y vehículos considerando su impacto en salud a cargo del MEF. No cumplido
		Identificar subsidios perjudiciales al medio ambiente.	No cumplido	
		Implementar reglamento ley 30215 en el marco de los Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos (MERESE).	Cumplido	

Nivel de cumplimiento de Recomendaciones ambientales de la OCDE sobre Economía y Ambiente según Plan de acción aprobado por DS 005-2017-MINAM				
Recomendaciones de la OCDE para el tema economía y ambiente	Institución encargada	Metas a corto plazo (al 2018)		Metas a mediano (2020)/ largo (2022) plazo
Recomendación 10				
Incluir evaluación de los efectos ambientales de las políticas económicas, en gasto de inversión pública. Ampliar las evaluaciones ambientales estratégicas a la política energética y los planes de transporte.	MEF, MINAM, MTC, MVCS, GOBIERNOS LOCALES	Lineamientos para evaluación ambiental estratégica en políticas sectoriales.	No cumplido	No cumplido
Recomendación 11				
Desarrollar un sistema de compras públicas verdes e incorporar las consideraciones ambientales en el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal.	MINAM, MEF, OSCE, SERFOR	Realizar el Estudio sobre Contrataciones Públicas. Incluyendo sostenibilidad en las compras públicas.	Cumplido	Implementación de recomendaciones del estudio de contrataciones públicas.
Recomendación 12				
Reforzar el financiamiento procedente del presupuesto regular para institucionalidad ambiental.	MINAM, MEF, GORES/ Gobiernos Locales	Identificación de necesidades de recursos.	Sin información	Estrategias para reducir brecha de financiamiento.
			Sin información	Sin información

Nivel de cumplimiento de Recomendaciones ambientales de la OCDE sobre Economía y Ambiente según Plan de acción aprobado por DS 005-2017-MINAM					
Recomendaciones de la OCDE para el tema economía y ambiente	Institución encargada	Metas a corto plazo (al 2018)		Metas a mediano (2020)/ largo (2022) plazo	
Recomendación 13					
Potenciar el papel del sector privado en el desarrollo de la ecoinnovación, la eficiencia energética, las energías renovables no convencionales y los sectores de reciclado, reutilización y tratamiento de desechos, etc., mediante incentivos económicos, respaldos crediticios y créditos blandos, asociaciones público-privadas y/o acuerdos de producción limpia, entre otros. Incorporar el componente de eco innovación en la política de I+D.	MINAM, CONCYTEC, PRODUCE, MINAGRI, MEF, MRE	Evaluación de la Eficiencia de recursos para el crecimiento verde.	No cumplido	Procedimientos para acuerdos de producción más limpia según decreto supremo 017-2015-PRODUCE.	En proceso
		Diagnóstico. ambiental manufactura identificando oportunidades de mejoras.	Cumplido		
		Implementar los programas <i>ValBio</i> y <i>Cyntia</i> .	En proceso	Guías para industria manufacturera y comercio interno.	En proceso
		36 proyectos nuevos con componente ambiental de ecoinnovación FONDECYT.	En proceso		
Recomendación 14					
Ampliar y profundizar la información económica relacionada con la implementación de instrumentos de política ambiental: sistemas de cuentas económicas y ambientales integradas, gasto en medio ambiente, apoyo financiero público, regulación directa, impuestos ambientales.	MINAM, INEI/PCM	Realizar las gestiones para elaborar la propuesta de lineamientos orientados a los sectores para el desarrollo de cuentas ambientales.	No cumplido	Aprobar lineamientos orientados a los sectores para el desarrollo de cuentas ambientales y difundir los lineamientos.	No cumplido

Elaboración propia en base al decreto supremo 005-2017-MINAM y MINAM (2020a).

*Se cuenta con información de que algunas metas no cumplidas están en proceso, lo que no tiene impacto legal.

Solo a fines de 2019 el Gobierno aprobó el Plan Nacional de Competitividad 2019-2030¹³ que constituye una positiva coincidencia de fechas tanto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible como del Acuerdo de París sobre cambio climático, donde el cumplimiento de las metas de control de emisiones de gases que cada país ha ofrecido culmina en 2030.

De los nueve objetivos, el Plan responsabiliza al MINAM del objetivo de Sostenibilidad Ambiental para «una mejor utilización de nuestros recursos naturales, (...) métodos de producción y patrones de consumo que fomenten (...) una “economía circular”, generando así una variedad de efectos positivos sobre la competitividad peruana». Adicionalmente, en el objetivo 4, referido al impulso de mecanismos de financiamiento local y externo, se incluye la medida de instrumentos financieros verdes, que involucra la Hoja de Ruta de Requerimientos para la adecuación técnica y legal orientada a la emisión de bonos verdes (diciembre de 2019) y la Emisión del Primer Bono Soberano Verde del Estado Peruano para julio de 2021.

Siendo que los factores causantes de la pandemia son los mismos que los causantes del cambio climático y la pérdida de biodiversidad, toca ahora describir cada una de las medidas del referido plan. Estas son las siguientes:

Tabla 2

Plan Nacional de Competitividad Cumplimiento del Objetivo 9: Sostenibilidad Ambiental					
Objetivo 9 Sostenibilidad Ambiental	Hito 2020	Julio 2021		Julio 2025	Julio 2030
9.1 Estrategia de Financiamiento de Medidas frente al Cambio Climático	Piloto de Estrategia de Financiamiento para el sector agricultura.	No cumplido	Estrategia de financiamiento para los 6 sectores (MINAGRI, MTC, MINEM, PRODUCE, MINAM MVCS).		Sin meta
	10 plantas de valorización: Lima (Provincias) + 9 Regiones.	Cumplido	20 plantas de valorización. 20 rellenos sanitarios.		Sin meta
9.2 Gestión integral de residuos sólidos	11 rellenos sanitarios: Lima Provincias +10 regiones.	Cumplido al 91%	Estrategia de integración de los recicladores en la cadena de valor y certificación de competencias a los recicladores.		
	Análisis Censo Nac. Recicladores.	Cumplido	Estrategia implementada en 130 capitales de provincia a nivel nacional.		
	Estrategia consumo responsable. Valorización / gestión integ. res. sólidos.	No cumplido	Estrategia implementada en 70 capitales de provincia.		
9.3 Economía circular y Acuerdos de Producción Limpia en los sectores industria, pesca y agricultura	Hoja de Ruta hacia una Economía circular del sector industria.	Cumplido DS 003-2020 PRODUCE	Acuerdos de producción limpia suscritos en el sector industria.		Sin meta
			Hoja de ruta de Economía circular para pesca y agricultura. Acuerdos de producción limpia en pesca y agricultura.		

Plan Nacional de Competitividad Cumplimiento del Objetivo 9: Sostenibilidad Ambiental						
Objetivo 9 Sostenibilidad Ambiental	Hito 2020		Julio 2021	Julio 2025	Julio 2030	
9.4 Estrategia de energía renovable, electromovilidad y combustibles limpios	Oficina de Planificación Minero Energética.	No cumplido	Mecanismos alternativos de promoción para las energías renovables, pilotos descentralizados, buses, autos y motos eléctricos-combustibles, contenido de azufre no mayor a 10 ppm, y otros.	Normas Técnicas Peruanas para estaciones de recarga de vehículos eléctricos.	Ómnibus eléctricos en circulación en Lima, Arequipa y Trujillo.	
	OPE (dic-2019). Paquete normativo para vehículos eléctricos e híbridos e infraestructura de suministro (dic-2019).	Cumplido DS 022-2020-EM				
	Decreto Supremo sobre azufre en las gasolinas y gasoholes de bajo octanaje (dic-2019).	No cumplido				
9.5 Bono de chatarreo	Proyecto «Ley que promueve la renovación y el retiro del parque automotor», presentado al Congreso de la República (set-2019).	Cumplido Decreto de urgencia 029-2019	Reglamento «Ley que promueve la renovación y el retiro del parque automotor» (2020). Plataforma información para monitoreo de resultados.	20 mil vehículos chatarrizados a nivel nacional.	50 mil vehículos chatarrizados a nivel nacional.	
9.6 Plataforma de monitoreo de la implementación de las NDC de adaptación y mitigación	Diseño de Plataforma de Monitoreo (jul-2020).	No cumplido	Plataforma operativa monitoreo/ evaluación NDC de adaptación. Plataforma operativa financiamiento para c. Climático (público privado cooperación).	Plataforma operativa de monitoreo para las medidas de las medidas NDC en mitigación.	Sin meta	

Plan Nacional de Competitividad Cumplimiento del Objetivo 9: Sostenibilidad Ambiental					
Objetivo 9 Sostenibilidad Ambiental	Hito 2020	Julio 2021			Julio 2025
9.7 Instrumentos para la gestión sostenible y puesta en valor de los recursos naturales y servicios ecosistémicos (SE)	Protocolo Debida Diligencia Compra de Madera (1r Semestre 2020).	No cumplido	Módulo de Control del Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre. Cadenas de valor de productos de biodiversidad peruana que con planes de negocios. Cartera de Inversiones infraestructura Natural para la seguridad hídrica y otros SE.		
	Lineamientos promoción de bionegocios.	Cumplido			
	R.M.046-2020 MINAM Pilotos de prácticas pecuarias en pastos naturales altoandinos (dic-2019). Propuesta de metodología de inversión pública de recuperación servicios ecosistémicos (SE) (mar-2020).	Sin información			
	Lineamientos de diseño / Implementación de Mecanismos de retribución de SE.	Borrador en consulta pública			
		Sin meta			Julio 2030

Elaboración propia con estado situacional al 9 de setiembre de 2020.

El balance del Plan Nacional de Competitividad es de un cumplimiento parcial de las metas comprometidas para el primer semestre de 2020. Lo que llama la atención es la ausencia de metas de largo plazo en algunos casos. Respecto del cambio climático, bien podría haberse incluido los hitos sugeridos por el propio compromiso asumido para 2030 por el Estado peruano, o los avances de los planes de carbono neutralidad al 2050 alentados por el Acuerdo de París. Otra meta de mediano plazo podría ser la incorporación de los bosques naturales a las cuentas nacionales, implicando que el patrimonio de la nación disminuya con su destrucción, en lugar de aumentar con la deforestación.

Es importante notar que el Fondo Verde para el Clima (GCF) es uno de los fondos internacionales más importantes en el tema de cambio climático, y el MEF ha pasado a ser el punto focal de este fondo desde hace más de siete años. Esto significó suprimir la función que desempeñaba el Profonanpe, con quien se avanzó en la formulación y aprobación del primer proyecto del GCF en un proyecto amazónico. Desde que el MEF asumió el rol de punto focal no hay ningún proyecto nuevo en ejecución y el Perú ha perdido las oportunidades que dicho fondo ofrece al país, incluyendo oportunidades para el sector privado.

3. Competitividad, informalidad y bosques

El nuevo Marco Macroeconómico Multianual¹⁴ 2021-2024 enfatiza la recuperación económica de los impactos del COVID-19, pero también se continuará impulsando el desarrollo de *nuevos motores de crecimiento*. ¿Podría ser el sector forestal uno de estos?

El MEF refiere que la presión tributaria del Perú (16.9% del PBI en 2019) se encuentra rezagada respecto de Colombia (19.4% del PBI), Ecuador (20.6% del PBI) y Chile (21.1% del PBI), así como del promedio de América Latina (23.2% del PBI).

Asimismo, el MEF explícitamente menciona que se evaluará la creación de impuestos ambientales, citando la reciente publicación de la OCDE para política tributaria en tiempos de coronavirus, donde se indica que la crisis implica reflexionar en nuevas medidas tributarias y reconsiderar las tradicionales para brindar mayor progresividad al sistema tributario como un todo. Los países de la OCDE están dispuestos a considerar los impuestos al carbono, los impuestos de solidaridad, entre otros (OCDE 2020). No hay que olvidar que todos los países de la Alianza del Pacífico (Colombia, Chile y México) tienen impuestos a las emisiones de gases de efecto invernadero. En tiempos de pandemia parece más saludable gravar la emisión de estos gases que están muy relacionados a la contaminación del aire.

Un impuesto a las emisiones de carbono, por más diminuto que fuera, sería suficiente para solventar una seria política a la inversión privada en el sector forestal como nuevo motor de crecimiento.

La Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático (ENBCC) de 2016 menciona que cerca de 8 millones de hectáreas deforestadas pueden generar empleo mediante la producción agraria, agroforestal y las plantaciones forestales, mejorando la productividad de servicios ecosistémicos y conservar los bosques naturales. Esto generaría bionegocios, turismo, entre otros. Si se utilizara la mitad, esto es 4 millones de ha, se crearía 1 millón de empleos directos, sin contar los indirectos.

Para mejorar el desempeño ambiental del Perú, la OCDE realizó cinco recomendaciones para el sector agropecuario y gestión de los bosques¹⁵. Los más relevantes para bosques son: mejorar la gobernabilidad forestal y coordinación entre MINAM y MINAGRI, así como fortalecer la institucionalidad para acelerar la titulación de tierras. Los avances son la continuación de la implementación de la ENBCC, así como las acciones de la Declaración Conjunta de Intención con Noruega y Alemania para cumplir con el compromiso climático del Perú¹⁶ y la propia ENBCC.

La ENBCC enfatiza aumentar el valor de los bosques, vía manejo forestal sostenible, haciéndolo más competitivo frente a actividades que generan deforestación y degradación. Sin embargo, no tiene un texto específico para la inversión privada.

La Política Nacional Agraria aprobada en 2016¹⁷ propugna la conservación e incremento de los recursos forestales vía agroforestería, plantaciones forestales y otros, pero aún *está pendiente la aprobación de una Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre*. En tanto esta no se apruebe, siguen pendientes el Plan Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, así como el Programa Nacional de Promoción de Plantaciones Forestales Comerciales, que eran metas de corto plazo (para 2018) establecidas para cumplir con las referidas recomendaciones de la OCDE¹⁸.

¹⁵ Se trata de las recomendaciones 51 a 55 que se resumen en: 51. robustecer la gobernabilidad forestal y mejorar las capacidades para el manejo sostenible de los recursos naturales. 52. Fortalecer la investigación agrícola considerando los retos del cambio climático. 53. Evaluar los efectos ambientales perjudiciales de los incentivos productivos. 54. Fortalecer el monitoreo de la calidad ambiental en el sector agropecuario (plaguicidas, educación) y 55. Fortalecer la institucionalidad responsable de la titulación de tierras. Ver todos los detalles y metas oficiales en el anexo del decreto supremo 005-2017-MINAM/Plan de Acción para implementar las recomendaciones de la evaluación de desempeño ambiental del Perú.

¹⁶ Contribuciones nacionalmente determinadas, NDC por sus siglas en inglés.

¹⁷ Decreto supremo 002-2016-MINAGRI.

¹⁸ Ver anexo del decreto supremo 005-2017-MINAM, Plan de acción para cumplir con las recomendaciones de la OCDE en lo referente a desempeño ambiental.

4. Situación actual de los bosques y otros compromisos del Perú

En la siguiente tabla se puede ver que el 27% de los bosques en la Amazonia están en áreas naturales protegidas y 22% en comunidades nativas, campesinas y reservas indígenas. Los bosques de producción permanente para concesiones son el 25%, pero de este porcentaje, más de 8 millones de ha son reservas para futuras concesiones. De los 10 millones de ha concesionadas, más de 4 millones han revertido al Estado por no estar operativas. De otro lado, es excesivo que 13 millones de ha de bosques no están caracterizados.

Tabla 3
Áreas de bosque por categorías territoriales

CATEGORÍAS TERRITORIALES		BOSQUE 2011		BOSQUE 2018	
		ha	%	ha	%
Áreas protegidas		19,177,606	24.49	18,544,880	27.10
Comunidades nativas y campesinas, y reservas territoriales		16,726,361	21.36	15,081,636	22.04
Bosques de producción permanente en concesión		10,553,552	13.48	10,106,559	14.77
BOSQUES DE PRODUCCIÓN PERMANENTE EN RESERVA (futuras concesiones o bosques locales)		8,274,764	10.57	7,633,570	11.16
Predios rurales		1,962,931	2.51	807,078	1.18
ZONA ESPECIAL	Humedales en la Amazonia	3,237,617	4.13	3,037,357	4.44
No categorizado		18,372,710	23.46	13,211,505	19.31
TOTAL		78,305,541	100.00	68,422,585	100.00

Cuadro resumido por la autora en base MINAM (2020b: 9).

El Perú ha comprometido, en el marco del Acuerdo de París sobre cambio climático, evitar y/o reducir el 35% de sus emisiones de gases de efecto invernadero estimadas para 2030. El inventario más reciente indica que la deforestación es causante del 44.9% de las emisiones nacionales de 2014. Por lo que el compromiso *no se cumplirá si no se controla la deforestación*. El promedio anual de deforestación es 150 mil ha anuales y la razón principal reside en la pequeña agricultura migratoria operada por colonos migrantes de los andes (SERFOR 2015: 15-ss).

Dado que un 10% del compromiso depende de la cooperación internacional, el Perú firmó una Declaración Conjunta de Intención (DCI) con Noruega y Alemania

con el objetivo de que estos países contribuyan a la reducción de las emisiones de GEI por deforestación y degradación forestal en el Perú.

De los 6 resultados comprometidos del DCI, se ha cumplido con el pago de transferencias directas condicionadas a comunidades nativas en más de 2 millones de hectáreas por la conservación de bosques. Los otros cinco resultados están en proceso, siendo el de menor avance el caracterizar el 50% de más de 13 millones de ha de bosques. El avance es de apenas 4%, y estas zonas presentan importantes niveles de deforestación. En tiempos de pandemia por el coronavirus, parece diminuta la cifra de 10 soles/ha/año que se viene abonando a las comunidades nativas por conservación de bosques desde 2013.

Otro resultado importante a considerar es el proceso de establecer una coalición público-privada con compañías multinacionales comprometidas con ambiciosas políticas de deforestación cero. Al respecto se tiene una hoja de ruta elaborada dirigida a la agricultura libre de deforestación. Asimismo, el Perú se ha unido a la Alianza de Bosques Tropicales (TFA por sus siglas en inglés) que promueve la asociación con el sector privado y la sociedad civil hacia una producción sostenible y cadenas de suministro de productos básicos libres de deforestación.

5. Detener la deforestación y crear empleo

Como afirma Marc Dourojeanni (2020), el sector agrario hace todo lo posible para aumentar la deforestación, y lo mismo sucede con el sector minero y transporte. Considerando que la Amazonia concentra los niveles de pobreza más altos del Perú, hace falta una política unitaria para su desarrollo sostenible.

El bosque bien puede ser uno de los nuevos motores de desarrollo económico. Dourojeanni sostiene que, si las plantaciones operan en tierras deforestadas, su producción reducirá la presión por explotar los bosques naturales, que solo producirían madera fina y de alto valor. Asimismo, propone que la reforestación dependa del sector agrario porque una plantación no se diferencia de una industrial o de fruta.

El impulso del desarrollo sostenible de la Amazonia requeriría el funcionamiento armónico de tres actores principales: las comunidades, los gestores de las áreas naturales protegidas y el sector privado en los bosques de producción. A través de las entrevistas realizadas para este artículo¹⁹ se puede percibir que la ausencia de inversión privada forestal de gran escala se debería a lo siguiente:

¹⁹ Para la redacción de este artículo, en la primera semana de setiembre se entrevistó a cuatro ex ministros del Ambiente y a un asesor financiero de inversiones extranjeras forestales.

- Multiplicidad de instituciones sin una política forestal
En el caso del sector minero, una sola autoridad es competente desde la exploración hasta el procesamiento minero, sin embargo, en el sector forestal está MINAGRI/SERFOR, OSINFOR, Ministerio de la Producción, MINCETUR, MINAM y los Gobiernos Regionales.
- Legislación ambigua respecto de la deforestación y ausencia de titulación
La inseguridad jurídica se debe a que la mayor parte del territorio nacional no cuenta con títulos, ya sea tierra pública o privada. Esto es un obstáculo para cualquier tipo de inversión. Asimismo, existe la interpretación de «deforestación legal» en tierras agrícolas que solicitan autorización para desbosque en la Amazonia²⁰.
- Sector de riesgo y rentabilidad a largo plazo
Incendios forestales, invasiones, entre otros, pueden suceder en un negocio que no verá ganancias hasta después de ocho a diez años, dependiendo del producto.
- Financiamiento con altas tasas de interés para una inversión de largo plazo hacen el negocio inviable
Desde el punto de vista de la inversión privada para plantaciones forestales se estaría demandando dos temas: 1) poner en valor las tierras deforestadas de los bosques de producción permanente, ofreciendo a inversionistas de plantaciones forestales lotes de un mínimo de 8 mil ha, y 2) un fondo forestal a gran escala con otros inversionistas institucionales privados para otorgar financiamiento o realizar inversiones en el sector²¹. Lograr altos niveles de inversión privada resultaría en un control casi automático de la deforestación en zonas extensas, a la vez que se crearía una cantidad considerable de empleo formal.

²⁰ La SPDA, según el Dr. José Luis Capella (comunicación personal, setiembre de 2020), viene litigando en torno a esta interpretación en algunos casos judiciales.

²¹ En entrevista con un asesor financiero experto en el tema (comunicación personal, setiembre de 2020), este sostuvo que «Al funcionario público y a la banca privada, por tema de riesgos, les cuesta entender la magnitud de las inversiones en el sector forestal. Por ejemplo, en la especie que pensamos plantar, el monto mínimo de inversión es de 50 millones de dólares, lo cual se traduce en plantar entre 8 mil a 10 mil hectáreas». Ver mas información en diario Gestión (2018).

6. ¿Deforestación cero en la cadena de suministro?

Por los preparativos a la COP26, Conferencia de la ONU sobre el Cambio Climático que se realizará en Glasgow/Reino Unido el próximo noviembre de 2021, se viene consultando un proyecto de ley británica cuyo objetivo es proteger los bosques tropicales y limpiar las cadenas de valor (DEFRA 2020). Toda gran empresa que opera en el Reino Unido estaría prohibida de usar productos cultivados en tierras deforestadas ilegalmente, para lo que deberían publicar información de dónde provienen sus materias primas, como en el caso del cacao y el caucho, por ejemplo. Además, deberán comprobar que se produjeron de acuerdo con las leyes locales que protegen los bosques.

Por su parte, la Unión Europea tiene bajo consulta una directiva similar con el objetivo de impedir que en la UE se puedan comercializar productos que contribuyan a la deforestación y a la destrucción de la biodiversidad

Queda claro entonces que el Perú tendrá que limar las ambigüedades legales y políticas respecto de las normas de titulación y deforestación en la Amazonia.

Reflexiones finales y sugerencias para la investigación académica

A lo largo de este artículo se puede concluir el rol que ha tenido el Ministerio de Economía y Finanzas en la decisión de políticas ambientales y el cumplimiento de compromisos internacionales con la OCDE y el Acuerdo de París. Es ostensible que el MEF ha carecido de visión de largo plazo, más aún si miramos el tema forestal. La crisis abre una posibilidad importante para que esto cambie pronto, ojalá con el impulso de los líderes empresariales que buscan una transformación basada en la naturaleza.

Mientras se procesa la gran decisión política de un plan de desarrollo sostenible de la Amazonia peruana en el marco del Bicentenario, es recomendable elaborar una agenda de investigación académica sobre los bosques en el Perú que tenga como pregunta básica *si es posible controlar la deforestación mientras se crea empleo, se mitiga el cambio climático y se previene una próxima pandemia*.

Algunas ideas para esta agenda de investigación académica, en parte considerando las medidas prioritarias aconsejadas por ex ministra(o)s de ambiente, serían las que a continuación formulamos como preguntas:

1. ¿Cuál es la hoja de ruta para concluir la titulación de comunidades nativas y otorgamiento de derechos a gran escala para el aprovechamiento sostenible de los bosques?

Para esto, Dourojeanni (2020) aconseja dejar de lado el «reglamento de clasificación de tierras», dados los avances de la ciencia agropecuaria²². Hay opiniones contrapuestas de si es posible o no aglutinar tierras suficientes para plantaciones de reforestación²³.

2. ¿Cómo y cuánto puede contribuir la inversión privada a detener la deforestación? ¿Cuáles serían las condiciones ideales para las plantaciones forestales, bionegocios y productos libres de deforestación en su cadena de suministro?
3. ¿Qué resulta necesario para concretar un ordenamiento participativo del territorio amazónico por cuencas construyendo confianza y diálogo entre las comunidades, el sector privado y el Estado? ¿Qué rol podrían tener las iniciativas interreligiosas en el proceso de crear confianza?
4. ¿Cómo lograr el financiamiento forestal a mínimas tasas de interés para hacer viable el negocio forestal? ¿Cuáles serían los vehículos financieros más adecuados para promover inversión privada forestal?
5. ¿Cómo debe concretarse la prohibición inmediata de derechos agrícolas sobre el bosque? Esto implicaría que ningún beneficiario de crédito del sector privado debería recibir financiamiento para deforestar.
6. Para el Perú, ¿cuál es la estrategia más adecuada para la certificación de productos básicos como el café, el cacao o la palma aceitera, considerando los esquemas voluntarios como obligatorios?
7. ¿Cómo ampliar los bionegocios con asociaciones entre comunidades y empresa privada que generen mayor valor al bosque en pie?

Importante notar otras prioridades señaladas por Dourojeanni (2020), como la moratoria de construcción de carreteras atravesando bosques naturales. Esta medida sería bien recibida si se da la regularización de la tenencia de tierra con una titulación eficiente. Esto tendría que darse en conjunción con medidas para mejorar la vida de los pueblos alejados

Ad portas del Bicentenario de la Independencia del Perú, corresponde pensar en positivo el futuro de la Amazonia peruana, reconociendo no solo el impacto positivo de la inversión privada forestal y la agroforestería, sino también el reconocimiento de los valores culturales de las comunidades y sus necesidades básicas. El consumo responsable y compromiso de las empresas para influenciar en la cadena de suministro de los productos libres de deforestación y pérdida de biodiversidad tienen un papel fundamental.

²² Dourojeanni (2020) agrega que con ello quedaría fuera el criterio legal de «suelos de aptitud forestal» y permitiría pasar a titular propiedades sobre esos suelos, incluyendo —si aún subsisten en ellas— bosquetes que deberán ser cuidados por los propios dueños.

²³ Consultar Guariguata *et al.* (2017).

Referencias

- Andreoni, V y Miola, A. (2016). *Competitiveness and Sustainable Development Goals* Publications Office of the European Union. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9ff7f616-c680-11e6-a6db-01aa75ed71a1/language-en>
- Bar-On, Y, Philips, R. y Milo, R. (2018). The biomass distribution on Earth. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 115(25): 6506-6511. <https://doi.org/10.1073/pnas.1711842115>
- Cann, O. (2017). What exactly is economic competitiveness?. En World Economic Forum. <https://www.weforum.org/agenda/2017/09/what-is-economic-competitiveness/>
- Comunicaciones Perú 2021 (23 de octubre 2020). Valor Compartido: Avances en Perú (Michael Porter). [Video] https://www.youtube.com/watch?v=f_I15CP9-GE&list=PLmFYiE8u6u02-9-0eS9Og5sLELCa1g2cE&index=6&t=758s
- Conexión ESAN (15 de noviembre 2010). Lo que nos dejó la CADE 2010. <https://www.esan.edu.pe/conexion/actualidad/2010/11/15/lo-que-nos-dejo-la-cade-2010/>
- DEFRA (2020). *Due diligence on forest risk commodities Consultation document*. https://consult.defra.gov.uk/eu/due-diligence-on-forest-risk-commodities/supporting_documents/duediligenceconsultationdocument.pdf
- Dourojeanni, M. (2 de setiembre 2020). [Opinión] ¿Cómo combatir la deforestación? SPDA. *Actualidad Ambiental*. https://www.actualidadambiental.pe/opinion-como-combatir-la-deforestacion/?utm_source=facebook&utm_medium=social&utm_campaign=SocialWarfare
- Dresch, A., Collatto, D. C. & Lacerda, D. P. (2018). Theoretical understanding between competitiveness and productivity: firm level. *Ingeniería y competitividad*, 20(2): 69-86. <https://dx.doi.org/10.25100/iyc.v20i1.5897>
- FAO (2019). *Propuesta de incentivos para la inversión en recuperación de áreas degradadas*. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental Lima.
- Guariguata, MR; Arce, J; Ammour, T y Capella, JL. (2017). *Las plantaciones forestales en Perú: Reflexiones, estatus actual y perspectivas a futuro*. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Gestión (5 de marzo, 2018). Fondo Campbell afina detalles para plantación forestal de 8,000 hectáreas en Perú. Diario Gestión, sección Economía. <https://gestion.pe/economia/fondo-campbell-afina-detalles-plantacion-forestal-8-000-hectareas-peru-228586-noticia/>
- Timber Committee (2018). *Statement Regarding Implementation of the PTPA Forest Annex and Peru's July 2018 Verification Report*. <https://ustr.gov/sites/default/files/Timber%20Committee%20Report%2009.17.18.pdf>
- Iturregui, P. y Dutschke, M. (2005). *Liberalisation of environmental goods & services and climate change*. HWWA DISCUSSION PAPER 335. Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA) y Hamburg Institute of International Economics. Hamburg Institute of International Economics 2005 ISSN 1616-4814.

- OCDE (25 de junio 2009) *Declaration on Green Growth*. <https://www.oecd.org/env/44077822.pdf>
- OCDE (mayo 2020). *Tax and Fiscal Policy in Response to the Coronavirus Crisis: Strengthening Confidence and Resilience*. OCDE. <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/tax-and-fiscal-policy-in-response-to-the-coronavirus-crisis-strengthening-confidence-and-resilience.htm>
- Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo (2020). *Estudios de la OCDE sobre políticas públicas de conducta empresarial responsable: Perú*. OCDE París.
- PAGE (2017). *Documento resumen. Perú: Crecimiento Verde. Análisis cuantitativo de políticas verdes en sectores seleccionados de la economía*. <https://www.un-page.org/files/public/analisis-cuantitativo-modelo-t21-y-politicas-verdes-sectoriales.pdf>
- MINAM (2020b). *Reporte de Cumplimiento de la Declaración Conjunta de Intención sobre REDD+ suscrita entre los Gobiernos de Perú, Noruega y Alemania al 2019 (borrador)*.
- MINAM (abril 2020a). *Segundo reporte de seguimiento y monitoreo del Plan de Acción para implementar las recomendaciones de la Evaluación de Desempeño Ambiental del Perú (EDA)*. <https://sinia.minam.gob.pe/documentos/segundo-report-seguimiento-monitoreo-plan-accion-implementar-las>
- MEF (2019). *Plan Nacional de COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD 2019-2030* Aprobado por Decreto Supremo N° 237-2019-EF. DOCUMENTO RESUMEN https://www.mef.gob.pe/concdecompetitividad/Plan_Nacional_de_Competitividad_y_Productividad_PNCP.pdf
- MEF (26 agosto 2020) *Marco Macroeconómico Multianual 2021-2024*. En diario oficial *El Peruano* 28 de agosto.
- Porter, M. E. y van der Linde, C. (1995). Toward a New Conception of the Environment-Competitiveness Relationship. *Journal of Economic Perspectives*, 9 (4): 97-118.
- SERFOR (2015). *Interpretación de la dinámica de la deforestación en el Perú y lecciones aprendidas para reducirla*. Documento de trabajo. <http://siar.minam.gob.pe/puno/sites/default/files/archivos/public/docs/interpretacion-de-la-dinamica-de-la-deforestacion.pdf>
- Simpleshow Foundation (2017). What is One Health? [Video]. <https://www.youtube.com/watch?v=kfluP-tFC2k>
- Smil, V. (2016). *Harvesting the biosphere*. The World Financial Review.
- United Nations Environment Programme and International Livestock Research Institute (2020). *Preventing the next pandemic: Zoonotic diseases and how to break the chain of transmission*. Nairobi. Kenya: UNEP. <https://www.unenvironment.org/resources/report/preventing-future-zoonotic-disease-outbreaks-protecting-environment-animals-and>

LA CRISIS, UNA OPORTUNIDAD DE ACELERAR EL CAMBIO

Pedro Gamio Aita

Pontificia Universidad Católica del Perú

Resumen: En este artículo se examina la situación que atraviesa el país: la pandemia, la contaminación, el excesivo uso de energías contaminantes (mayormente basadas en hidrocarburos), así como la necesidad de un cambio gradual a energías más limpias que nos permitan hacer frente al problema de bioseguridad y el cambio climático. Asimismo, se plantea la necesidad de políticas públicas para promover el desarrollo sostenible del país.

Palabras clave: pandemia, hidrocarburos, energías renovables, contaminación ambiental, cambio climático, desarrollo sostenible, políticas públicas, medioambiente, matriz energética, energía eólica, geotermia, energía termosolar.

The crisis, an opportunity to accelerate change

Abstract: In this article we examine the current situation of our country regarding the Pandemic and the excessive use of pollutant energy (mainly based in hydrocarbons), as well as the requirement of a gradual change to cleaner and renewable energy which will allow us to face the climate change. Also, the need of public politics to promote the sustainable and healthy development of our country.

Keywords: Pandemic, hydrocarbons, renewable energies, environmental pollution, climate change, sustainable development, public policies, environment, energy matrix, wind energy, geothermal energy, solar thermal energy.

Pedro Gamio Aita

Abogado con magister en Gestión de Políticas Públicas por la Universidad Carlos III de España y egresado de la Maestría de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Postgrado en Gestión en ESAN, con especialización en Legislación Ambiental por la Universidad Politécnica de Madrid (España) y en Contratos de Energía por el Petroleum Institute of Texas. Actualmente es presidente del Panel Asesor de Monitoreo Independiente del Proyecto Camisea y consultor del GIZ. Asimismo, es integrante del Consejo Directivo de la Plataforma Latinoamericana de Energías Renovables (PLESE). Ha sido parte del equipo negociador del Perú en la COP 20 y coordinador de Energía, participante en la COP 21. Ha sido viceministro de Energía del Perú. Se ha desempeñado como consultor de la Fundación Adenauer, del Banco Mundial, del BID, PNUD, WWF, OEFA y CEPLAN en materia de energía y medio ambiente. Es profesor de la PUCP; miembro de la Asamblea del INTE-PUCP; miembro del Grupo de Investigación TINKUY: Energía, Territorio y Cambio Climático de la PUCP; miembro del Colectivo Acceso Básico a la Energía (GIZ, Soluciones Prácticas, PLEASE, IICA, INTE-PUCP), y director de la Red de Energías Renovables.

Correo: gamio.f@pucp.edu

De acuerdo a García *et al.* (2007), el mundo se encuentra desde hace algunos años en una situación de «emergencia planetaria». Dicho término se refiere a la capacidad de carga de nuestro planeta; es decir, la población de una especie que un hábitat determinado puede soportar indefinidamente sin dañar permanentemente el ecosistema del que son dependientes (Jansson *et al.* 1994). La capacidad de carga humana, con un ajuste de la Tercera Ley de la Ecología Humana de Garret Hardin (Algara Sánchez de las Matas 2008), tiene que ser interpretada como la tasa máxima de consumo de recursos y descarga de residuos que se puede sostener indefinidamente sin desequilibrar progresivamente la integridad funcional y la productividad de los ecosistemas principales, sin importar dónde se encuentren estos últimos. Se está debilitando aceleradamente el escudo de protección que nos brinda la naturaleza y su biodiversidad¹.

La emergencia en la Tierra fue evidente tras la presentación del informe de la ONU, «Revisión de las Perspectivas de Población Mundial» (ONU 2015). Ese mismo año fueron aprobados los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la mencionada organización global. El informe señalado concluye que el crecimiento demográfico exponencial, iniciado en 1800, generará graves consecuencias para los Estados que aún no han logrado reducir sus índices de pobreza y desigualdad, pues el crecimiento poblacional solo acentuaría las deficiencias existentes. Asimismo, la presión que representa sostener una población que parece no tener límites, acelera el proceso del calentamiento global, el cual deteriora —ahora de forma más visible— la capacidad de carga de nuestro planeta.

En atención a lo expuesto, el informe especial del Panel Intergubernamental Sobre el Cambio Climático (IPCC) del año 2018, alerta que el planeta se encamina a un calentamiento global cercano a 3°C por encima de los niveles preindustriales. Menciona que se espera que para el año 2030 el límite de 1.5°C ya se habrá alcanzado y continuará avanzando hacia temperaturas peligrosas, ocasionando olas de calor más frecuentes e intensas, tormentas más dañinas, aumento del nivel de los océanos por encima de las previsiones, frecuencia e intensidad

¹ «La comunidad científica lleva años lanzando esta alerta: la pérdida de biodiversidad actúa como **catalizador para la expansión de virus** y enfermedades infecciosas. La razón es que la diversidad de animales y plantas funciona como un escudo protector. Muchas especies actúan como huéspedes de virus que ni siquiera conocemos aún. Si disminuimos esta diversidad y destruimos ecosistemas, facilitamos que dichos virus “salten” al ser humano. De hecho, se estima que **el 75% de las enfermedades nuevas emergentes que infectan a las personas proviene de animales**» (Rodríguez 2020).

de sequías; entre otros eventos que pueden tener un efecto multiplicador que le costará al planeta mucho, además de perder vidas humanas y ocasionar graves daños materiales (IPCC 2019).

Los impactos del calentamiento por encima de los 1.5°C afectarían desproporcionalmente a las poblaciones desfavorecidas y vulnerables a través de la inseguridad alimentaria, aumento de los precios de los alimentos, pérdida de ingresos, pérdida de oportunidades de subsistencia, efectos adversos para la salud, epidemias y desplazamientos de población. Mantener la temperatura global por debajo del límite inferior podría reducir la cantidad de personas expuestas a riesgos climáticos y vulnerables a la pobreza entre 62 a 457 millones, disminuyendo los riesgos de las personas pobres de experimentar inseguridad alimentaria y de agua, impactos adversos para la salud y pérdidas económicas (IPCC 2019).

El aumento en las concentraciones de gases de efecto invernadero tiene una estrecha relación con la alta demanda energética de la población. El suministro de energía mundial en la actualidad está basado en recursos que proceden en su mayoría de combustibles fósiles como el petróleo, carbón y gas natural, lo que conlleva a que se produzcan los siguientes problemas ambientales (Aguilar Peña *et al.* 1995).

- Agotamiento de los combustibles fósiles: Teniendo en cuenta que el ritmo de consumo es tal que en un año la humanidad consume lo que la naturaleza tarda un millón de años en producir.
- Lluvia ácida: La cual es originada por la combustión de combustibles fósiles que libera una importante cantidad de óxidos de azufre y nitrógeno que reaccionan con el radical OH en la atmósfera y precipitan en forma de ácidos (sulfúrico y nítrico), incrementando la acidificación de agua en general, la cual daña la vegetación y corroe estructuras.
- Efecto invernadero: Es la capacidad que tiene la atmósfera de retener calor. Es debido a la existencia de gases que son transparentes a la radiación solar y opacos a la radiación infrarroja emitida por la tierra, atrapando el calor entre la superficie de esta y el nivel medio de la atmósfera.
- Tensiones sociales: Los recursos energéticos, tanto fósiles como tecnológicos, están concentrados en unos pocos lugares de la Tierra. Por tanto, el acceso a ellos colisiona con problemas de transporte, equidad y distribución.

Es entonces donde se hace más evidente la correlación entre el agotamiento a mediano plazo de los recursos naturales y donde el uso eficiente de las reservas naturales existentes se torna imprescindible —cuando menos hasta que se pongan en marcha políticas agresivas de mitigación al continuo y desequilibrado crecimiento poblacional—. El sistema energético mundial tradicional es una fuente más del deterioro del ecosistema mundial, por ello no es posible desvincular la energía de los problemas socioambientales y de salud del mundo (Posso 2002).

La temática de la energía es uno de los contenidos más trabajados en el ámbito de la educación formal, pero su tratamiento tradicional ha sido muy poco útil para cambiar el pensamiento y la conducta de las personas en relación con el modelo energético predominante en nuestra sociedad (García *et al.* 2007).

Con la pandemia se ha evidenciado la precariedad de nuestro sistema de salud y la urgencia de mejoras institucionales y de gestión. Hay pérdida de vidas humanas, pérdida de trabajos y crisis económica. Llama la atención que en plena pandemia, según la Encuesta de Apoyo y el diario El Comercio, publicada el 30 de abril del presente año, los peruanos señalan a la corrupción como el principal problema nacional, fruto de la indignación ciudadana por numerosas acciones cometidas por las autoridades, entre ellas el reparto irregular de canastas de alimentos realizado por algunos gobiernos locales. De acuerdo a estimaciones del Banco Mundial, se estima que el Perú pierde el 2% del PBI al año por corrupción². La pandemia, la ubican en segundo lugar como problema nacional. Lo cierto es que debemos mejorar la gestión pública y tratar de evitar perder todo lo alcanzado, en situación de la economía y reducción de la pobreza. Debemos reconsiderar ir una cuarentena inteligente, y en las zonas donde sea necesario, sujetas a permanente monitoreo, así como aplicar una cuarentena georeferenciada, con pruebas moleculares, el riguroso uso de las mascarillas, el distanciamiento, el lavado periódico de las manos. Debemos reducir filtraciones, utilizar termómetros, masificar las pruebas moleculares, aislar los espacios de mayor contagio y ayudar a su recuperación. Debemos cautelar la salud y el bienestar básico de todos, al mismo tiempo proteger el sistema productivo y la economía. La crisis nos debe permitir, con una mejor gestión, acelerar la hoja de ruta, es decir, todo lo que no hicimos antes. Una gran enseñanza de esta pandemia es la importancia de una vida con higiene, lo que nos lleva a una cultura de la salud.

En el tema de transporte, el mayor uso de un combustible más barato y limpio, como el gas natural, que junto al uso de unidades nuevas y más económicas y eficientes puede mitigar la necesidad del uso de subsidios para la operación de un transporte racionalizado y que cumpla las normas de bioseguridad. En algunas actividades como aeropuertos, puertos, minería, y en el espacio de vehículos menores y mototaxis, se abre camino a la electromovilidad.

Debemos seguir con el operativo en mercados y centros de abastecimiento de alimentos —los mercados itinerantes ayudan mucho—, y se requiere de planes de emergencia para reubicar y organizar a tantos vendedores ambulantes, con control sanitario estricto. Hacer guías más simples y didácticas para el sector de Pymes. También el desarrollo de biohuertos urbanos ayuda a la seguridad alimentaria, de la mano con la implementación del plan nacional de biodigestores, para tener abonos y fertilizantes orgánicos. Debemos reducir la presencia en el mercado de agroquímicos tóxicos y de mala calidad, pues esto atenta contra la seguridad alimentaria.

² Según declaraciones de Susana Silva, Coordinadora de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (en Canal N, fecha 2 de octubre de 2014).

Según un estudio de la Asociación «Escucha al Perú»³, el 70% de la población ha visto afectada su economía y alimentación, el 50% ha perdido su empleo, el 30% de universitarios han dejado de estudiar y 4 de cada 10 personas necesitadas no acceden a los programas estatales. Unir esfuerzos articulados con el sector privado y la academia no es solo tarea del Gobierno. Los bonos de ayuda no pueden sostenerse por mucho tiempo, hay que hacer programas de inserción y reactivación a la economía de las Pymes, ya no solo de las grandes empresas. La mitad de las pequeñas empresas ha sido afectada severamente. Todos debemos comprender que vamos hacia un nuevo orden sanitario. Somos un país en guerra.

La presión tributaria tiene que recuperarse gradualmente y llegar al 20%, como nunca antes, para poder invertir el doble de lo que se invierte en educación y salud. En ciencia y tecnología tenemos que invertir cinco veces más. Pasar al gobierno electrónico, asegurar transparencia y eficacia en el acceso a la energía, el agua potable y la conectividad. Tratar los residuos sólidos y las aguas servidas. Economía circular.

En el sector energía la demanda eléctrica cae junto con el crecimiento económico. La falta de pago de los recibos por el servicio eléctrico afecta la cadena de pagos y amenaza la operatividad del sector eléctrico. La sobreoferta de generación se mantendría, cuanto menos, hasta 2024 (Diario Digital de Minería 2020). Hubo una fuerte disminución de la demanda eléctrica. Principalmente por la disminución de la demanda de las grandes cargas mineras, industriales y clientes comerciales (Serebrisky *et al.* 2020). El despacho de la generación eléctrica ha sido principalmente renovable, en base a la hidroelectricidad, complementariamente solar, eólica y biomasa, con limitada participación de la generación térmica a gas natural en las horas punta.

Se mantiene la distorsión de precios entre clientes libres y clientes regulados, estos últimos pagan el doble por la generación. La disminución de la demanda ha generado algunos problemas de sobretensión en las redes de distribución, con lo cual se han incrementado las fallas en algunas zonas. Las empresas señalan que, si bien en marzo se ha recaudado aproximadamente el 50%, en abril, mayo y junio esto habría disminuido al 30%, ya sea por falta de pago o por el fraccionamiento de los pagos, que ahora ha sido ampliado a un mayor universo de consumidores regulados favorecidos. Ahora el fraccionamiento beneficia a las personas que pagan mensualmente hasta un monto estimado de 150 soles. Esto obliga a las empresas distribuidoras a financiar una deuda mayor. No obstante, los intereses compensatorios por el fraccionamiento de los consumidores serán asumidos por el FISE. El tema es que esto se haga pronto. Si no, se afecta a las distribuidoras. Respecto de la falta de pago de los mayores consumidores, por ahora corresponde a cada empresa distribuidora entablar comunicación con cada uno de ellos para que puedan acordar los pagos o proceder al corte.

³ La encuesta, realizada con la agencia Pacific Edelman Affiliate, fue aplicada a hombres y mujeres mayores de 18 años pertenecientes a 437 hogares en los 41 distritos de Lima Metropolitana y Callao.

En los hogares y el transporte, el GLP ha sido por mucho tiempo un competidor desleal del gas natural, por los subsidios y el contrabando interno entre el precio del GLP envasado y el GLP a granel. Hoy somos importadores netos de GLP⁴.

Debemos aumentar la productividad y competitividad de las Pyme, obtener precios más competitivos de energía, utilizar combustibles más limpios y acelerar así el proceso de reactivación de la economía. Esto se puede lograr promoviendo las energías renovables y la eficiencia energética. Una de las medidas de reactivación económica es la introducción de medidas de eficiencia energética y la generación distribuida para las Mypes, y de esta manera disminuir gradualmente sus costos de electricidad y disminuir la emisión de GEI⁵. La eficiencia energética en las PYMES puede ayudar mucho con programas y ofertas de crédito blando y asistencia técnica para elevar productividad y reducir costos en tantos pequeños emprendimientos. Acompañar la bioseguridad, mejorando la competitividad de las pequeñas empresas para que tengan capacidad de respuesta. Se lograría ahorro de costos por optimización en el uso de recursos, generar mayor confianza de los clientes y consumidores. Rentabilidad y competitividad en sus mercados. Fortalecimiento de los procesos y cadenas productivas. Ampliar la infraestructura y mejorar la tecnología.

La generación distribuida o descentralizada es parte de una ciudad sostenible e inteligente. Consiste en la generación de energía eléctrica solar mediante muchas pequeñas fuentes de generación que se instalan cerca de los puntos de consumo. La generación distribuida se basa en la cooperación entre esta microgeneración, el distribuidor y la generación de las centrales convencionales. Esta distribución hace que la generación sea más equilibrada, y que la ciudad inteligente o «Smart City» no dependa tanto de las grandes centrales. Además, la microgeneración implica el uso de las energías renovables, lo que contribuye a reducir costos y contaminación, reducir las emisiones de CO². Debemos desarrollar pilotos en el sistema interconectado y en sistemas aislados.

Conclusiones

En resumen, tenemos que mejorar la gestión del Estado, en todos los niveles. Manejo integrado y electrónico de los servicios de salud y educación. En energía, otorgar incentivos a las empresas concesionarias de distribución eléctrica para el desarrollo de un programa de distribución de lámparas LED, más eficientes. Contar con el apoyo del FISE y el compromiso de los gobiernos locales involucrados. Implementar proyectos piloto que permitan generar información y testimonios de las mejores prácticas. Es importante contar con los recursos necesarios para

⁴ De acuerdo al Informe del Sector Gas en Perú 2019, IV Edición.

⁵ El viernes 23 de agosto de 2019, el presidente Martín Vizcarra inauguró el Centro de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica Agroindustrial (CITE) en Oxapampa, y declaró: «Las PYME representan el 95% de empresas en el Perú y ofrecen trabajo a más de 8 millones de ciudadanos».

la inversión en estas nuevas oportunidades, operación y mantenimiento de las medidas. Promocionar y socializar las medidas a nivel nacional. Hay cuatro componentes fundamentales: i) eficiencia energética y generación distribuida, orientada a reducir el consumo energético por parte de productores y usuarios finales. ii) Energías renovables, con las cuales se busca incrementar la participación de fuentes renovables en la matriz energética del sistema interconectado, para reducir costos de la energía y descentralizar la infraestructura. iii) Transporte sostenible con gas natural y electromovilidad, enfocado en el uso de fuentes energéticas que generen menos emisiones de GEI, en reemplazo del diésel. Se busca incrementar el uso de vehículos eléctricos, híbridos o con combustibles fósiles más eficientes y menos contaminantes en la flota vehicular, como es el gas natural. Esto mitiga la necesidad de subsidios al transporte. iv) Promover construcciones bioclimáticas, para acompañar el ordenamiento territorial hacia ciudades más verdes y sustentables. Ciudades donde se trabaje en la seguridad alimentaria, seguridad hídrica y seguridad energética. Lo mencionado, el desarrollo de biohuertos urbanos, de la mano con la implementación del plan nacional de biodigestores, para tener abono y fertilizante orgánico, mejora la calidad de los alimentos. Cuidar y reusar el agua, que se conserva por el cuidado de todos, con el buen trato de las nacientes, los bofedales y a todo el recorrido del río, con la reforestación de las riveras y evitar arrojar desechos diversos. Las crisis son una brillante oportunidad para acelerar los cambios. Hay que tomar decisiones.

En los hogares hay que defender la economía familiar con servicios cada vez más eficientes, más limpios y económicos. El gas natural y las energías renovables ayudan mucho al presupuesto familiar. Las familias que usan gas natural o termas solares ahorran bastante. Sobre la posibilidad de lograr mejoras importantes del transporte público, se debe cumplir las normas de bioseguridad, además pensar en unidades nuevas y chatarrar la vieja flota a diésel, optando por buses más eficientes y económicos y al mismo tiempo menos contaminantes. Esto significa modernizar la flota y reducir el subsidio al transporte.

En transporte, el gas significa no menos de un tercio frente al diésel, 46% con relación al uso de balones de GLP en los hogares y 70% respecto al consumo de electricidad. Más de 1 millón de hogares ya están conectados al gas natural, llevando los beneficios del gas natural a 5 millones de peruanos. Pero el índice de penetración es de solo 20%, mientras que Colombia está en 72% y Bolivia en 43%. No estamos aprovechando la ventaja de contar con este recurso como podemos. La combinación entre gas natural y energías renovables se conoce como transición energética, y nos permite tener mejor capacidad de respuesta y de resiliencia en tiempos de pandemia. Pero no debemos olvidar el norte, tal y como lo indica la ONU: «cualquier impacto ambiental positivo que surja de esta aborrecible pandemia debe ser un cambio en nuestros hábitos de producción y consumo hacia un ambiente más limpio y ecológico» (Noticias ONU 2020).

Referencias

- Aguilar Peña, J. D., Gómez Segura, A. y de Torres Catalán, R. (1995). Riesgos del sistema energético actual. En *Conferencia Inaugural del Curso 1995-96 en el Instituto de Estudios Giennenses*. Universidad de Jaén. http://www.ujaen.es/investiga/solar/07cursosolar/home_main_frame/08_lecciones/01_leccion/www/riesgos_del_sistema_energetico_a.htm
- Algara Sánchez de las Matas, M. (2008). Las leyes de la ecología. <https://webapps.unibague.edu.co/leyesecologia.pdf>
- Diario digital de Minería, Energía y Construcción (13 de abril, 2020). Informe de situación del sector energía, a cargo de los principales actores.
- García, J. E., Rodríguez, F., Solís, M. C. y Ballenilla, F. (2007). Investigando el problema del uso de la energía. *Investigación en la escuela Sevilla*, (62): 29-45. https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/60875/R63_3.pdf;jsessionid=884B8C092B695855EC3A45ADABB88FF2
- IPCC (2019). Informe Especial. Calentamiento Global de 1.5°C. Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 °. Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_es.pdf
- Jansson, A. (Editor), Hammer, M., Folke, C., Costanza, R. (Eds.) (1994). *Investing in Natural Capital: The Ecological Economics Approach To Sustainability (International Society for Ecological Economics)*. Island Press.
- Noticias ONU (7 de abril del 2020). La pandemia de coronavirus es una oportunidad para construir una economía que preserve la salud del planeta. Noticias-ONU. <https://news.un.org/es/story/2020/04/1472482>
- ONU (2015). World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables. Working Paper No. ESA/P/WP.241. https://population.un.org/wpp/Publications/Files/Key_Findings_WPP_2015.pdf
- Posso, F. (2002). Energía y ambiente: pasado, presente y futuro. *Geoenseñanza*, 7(1-2): 54-73.
- Rodríguez, B. (2020). COVID-19 y cambio climático: cinco lecciones que nos deja la pandemia. En Blog virtual de Ayuda en Acción. <https://ayudaenaccion.org/ong/blog/sostenibilidad/covid-19-cambio-climatico/>
- Serebrisky, T.; Brichetti, J.P.; Rivas Amiasorho, M.E.; Sanin Vazquez, M.E (2020). El impacto del COVID-19 en la demanda de servicios. Blog BID, Mejorando vidas. <https://blogs.iadb.org/agua/es/servicios-de-infraestructura-asequibles-para-todos-en-tiempos-de-coronavirus-y-mas-alla/>

CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE LA POLÍTICA AMBIENTAL Y LA PANDEMIA DEL COVID-19

Pierre Foy Valencia

Pontificia Universidad Católica del Perú

Resumen: El presente estudio identifica algunas premisas, a modo de contexto, sobre la relación ambiente y COVID-19, para luego abordar un aspecto del sistema legal ambiental, es decir la política ambiental y relacionarla con el COVID-19. Para ello, recoge los principios de la política nacional del ambiente y los coteja con ejemplos de transgresión de estos principios en función del COVID-19.

Palabras claves: derecho, política ambiental, gestión ambiental, COVID-19

LEGAL CONSIDERATIONS ON ENVIRONMENTAL POLICY AND THE COVID-19 PANDEMIC

Abstract: This study identifies some premises, by way of context, about the relationship between the environment and COVID-19, and then addresses an aspect of the environmental legal system, that is, environmental policy and relates it to COVID-19. National environment and compares them with examples of transgression of these principles based on the COVID-19.

Keywords: law, environmental policy, environmental management, COVID-19

Pierre Foy Valencia

Doctor en Derecho. Máster en Derecho Ambiental (Universidad del País Vasco). Abogado (PUCP). Docente universitario nacional (PUCP, La Molina, entre otros) e internacional. Corresponsal peruano del Centre International de Droit Comparé de l'Environnement (CIDCE). Miembro de la Comisión de Derecho Ambiental de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). Responsable (asociado) de la división de Derecho y Gestión Ambiental de Baker Tilly, sección Perú. Gerente y socio del Estudio Foy & Valdez, Consorcio en Derecho Ambiental. Asesor, consultor, investigador en derecho ambiental para instituciones privadas y públicas, nacionales y extranjeras. Promotor del naciente derecho animalístico en el Perú.

Autor de numerosas publicaciones en Derecho Ambiental y animal. Publicaciones recientes: *Tratado de derecho ambiental: una lectura del derecho ambiental desde la Ley General del Ambiente*, (2018), *La investigación en el derecho ambiental: hacia una metodología de la investigación para la disertación jurídica ambiental (MIJA)*, (2019), *Testimonios sobre el derecho ambiental: egresados PUCP. Centenario de la Facultad de Derecho de la PUCP (1919 – 2019)*, (2019).

Correo: pfoy@pucp.edu.pe

1. Ambiente y COVID-19

Durante el año 2020, se han elaborado diversas conexiones y aproximaciones entre la cuestión ambiental (extensible al desarrollo sostenible) y el COVID-19, tanto en perspectivas de impactos positivos, como negativos. Para el primer caso se suele aludir en primera línea a la incidencia zoonótica¹ como consecuencia de la mala gestión o aprovechamiento insostenible de los ecosistemas, lo cual facilita un conjunto de “liberaciones” como la zoonosis² y la subsecuente pandemia. Refiere Gil Mora (2020), citando a la WWF que es esencial *«proteger los ecosistemas naturales, conservar las áreas no contaminadas del planeta, combatir el consumo y el tráfico de especies silvestres, reconstruir el equilibrio de los ecosistemas dañados y detener el cambio climático»*.

En relación con los impactos positivos, se han evidenciado importantes situaciones como la mejora de la calidad del aire, la caída del CO₂ o cierta recuperación de espacios de parte de la fauna silvestre, por mencionar algunos (DW 2020)

En realidad, sobre los orígenes del COVID-19 circulan diferentes hipótesis, como las de caracterizarlo como principalmente natural, aunque con base antropogénica (AA.VV. 2020a)³ o aquellas que lo consideran propiamente como un producto manufacturado. (Beltramo y Polo: 2020). Sin duda, las nuevas respuestas o patrones de conducta frente a este proceso, también deben ser evaluadas, pues podrían generar emergentes impactos ambientales (vg. las consecuencias en el recargado uso del plástico u otras demandas de servicios y de consumo, debido a la emergencia).

Responder con medidas garantistas y preventivas de orden interdisciplinario, en resguardo del ambiente y la calidad de vida de la población, en un contexto de emergencia sanitaria, resulta impostergable, para lo cual se requieren soluciones concertadas, además de desideologizadas⁴.

¹ Enfermedad zoonótica: aquella que puede transmitirse entre animales vertebrados y seres humanos.

² Léase especies, plagas, virus.

³ «(...) teorías apuntan a una cadena que incluye el consumo de carne de animales silvestres, los cuales son comercializados en mercados cuyas condiciones sanitarias y de inocuidad son bastante dudosas al igual que la procedencia de los especímenes consumidos en gran variedad de platos típicos, no solo en Wuhan (China), epicentro de la pandemia, sino en la mayoría de los países en desarrollo del globo terráqueo». (Tarazona 2020).

⁴ Tareas que correspondería desarrollarlas a la brevedad.

2. Derecho y política ambiental en el sistema jurídico peruano

De manera parecida a lo señalado en el apartado anterior, pero desde el campo del derecho, se han elaborado -durante el año 2020- diversos trabajos que correlacionan el derecho con la pandemia y el COVID-19 (Pistor, Katharina: 2020; AA.VV.: 2020) y en específico con el derecho ambiental se advierte aun poca literatura (Foy: 2020a, 2020, b, y 2020 c).

Ahora bien, el sistema jurídico ambiental en relación con los riesgos y desastres (Foy 2017^a, 2017b), se ha forjado progresivamente, habiendo generado normas y aplicaciones para determinadas situaciones de emergencia, tanto ambiental como sanitaria, sin embargo, frente a las dimensiones globales y sus expresiones y desafíos locales, que ha representado la pandemia del COVID-19, se ha podido apreciar muchas de sus carencias o insuficiencias y sobre todo, ineficiencias.

Del conjunto de componentes del sistema jurídico ambiental peruano ⁵ y para efectos del presente -y breve- estudio, interesa enfatizar lo relacionado con las políticas ambientales desde la perspectiva del derecho⁶. En nuestro sistema legal, la política nacional del ambiente (PNA) -derivada del mandato constitucional- refiere mediante la Ley General del Ambiente: «*Artículo 8.- De la Política Nacional del Ambiente 8.1 La Política Nacional del Ambiente constituye el conjunto de lineamientos, objetivos, estrategias, metas, programas e instrumentos de carácter público, que tiene como propósito definir y orientar el accionar de las entidades del Gobierno Nacional, regional y local, y del sector privado y de la sociedad civil, en materia ambiental*». Complementariamente en el Reglamento que dicta esta PNA, se presenta como «*los objetivos prioritarios, lineamientos, contenidos principales y estándares nacionales de obligatorio cumplimiento. Conforman la política general de gobierno en materia ambiental, la cual enmarca las políticas sectoriales, regionales y locales*» (Perú 2009: 3).

En ese sentido, partiendo del referido mandato constitucional (Artículo 67)⁷, de la Ley General del Ambiente, (Ley N° 288611⁸) y en especial de la Política Nacional del Ambiente (D.S N° 12 - 2009 - MINAM), se derivan:

- Políticas ambientales nacionales sectoriales, regionales y locales. Por ejemplo, la política ambiental en materia agrarias, de salud o de educación ambiental.

⁵ Léase, principios, políticas, derechos y obligaciones (vg. instrumentos de gestión) según destinatarios, autoridades e instituciones de gestión, procedimientos, sanciones, entre otros.

⁶ Pues evidentemente las políticas tienen una dimensión jurídica, pero asimismo conllevan otros enfoques como el propiamente político, tecnológico, de gestión, entre otros.

⁷ Artículo 67. Política Ambiental. El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales.

⁸ Un análisis exhaustivo de esta ley contextualizado con el derecho ambiental como disciplina, puede hallarse en el tratado ras en el Tratado de derecho ambiental peruano. Una lectura del derecho ambiental desde la Ley General del Ambiente (Foy 2018).

- Políticas públicas que insertan la dimensión ambiental. Por ejemplo, las políticas de transporte, minería o pesquería.
- Diversos instrumentos o herramientas que coadyuvan a la implementación y ejecución de estas políticas: es el caso de estrategias, agendas, planes programas, por citar algunos.
- Alcances de políticas internacionales derivados de los compromisos jurídicos suscritos por el Estado peruano.

Al respecto, resulta interesante el Reglamento que regula las Políticas Nacionales (Decreto Supremo N° 029-2018-PCM), mediante la cual –entre otros alcances- se diferencian políticas de estado y políticas de gobierno, vinculación de las políticas nacionales con el SINAPLAN (Artículo 11), así como se fija el contenido de una política nacional⁹.

Cabe precisar que en nuestro sistema legal se ha concebido como instrumentos de gestión ambiental a aquellos «(...) *mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental, sobre la base de los principios establecidos en la presente Ley, y en lo señalado en sus normas complementarias y reglamentarias.*» (Artículo 16 de la Ley General del Ambiente). No dice expresamente que estos instrumentos sean propiamente los de las políticas ambientales. Tampoco hay otra mención legal que precise de manera diferenciada el concepto de instrumentos de políticas ambientales, anotando que en otros sistemas legales suelen ser equivalentes.

A partir de esta plataforma o base legal de las políticas ambientales en el Perú, se debe desarrollar un análisis situacional y una prospectiva (Mera 2014) en relación con el escenario pos pandémico COVID-19. Tarea que sin duda no es un asunto sólo jurídico, sino un enfoque interdisciplinario, en el cual sin embargo, tampoco puede estar ausente dicha dimensión.

3. Alcances jurídicos de política ambiental en relación con el COVID-19

Un ejercicio -un tanto aleatorio no sistemático ni muestral- pareciera relevante para pulsear situaciones ejemplificativas de cómo los principios previstos en la PNA son desestimados y transgredidos (más de lo que ya acontece en escenarios “normalizados”), en relación con el COVID-19 y la pandemia.

⁹ Anexo 1. Contenido de una política nacional: 1. Antecedentes (Presentación, base legal, metodología, diagnóstico, políticas relacionadas. 2. objetivos prioritarios.3. Lineamientos. 4. Estándares nacionales de cumplimiento. 5. La provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas (según corresponda). 6. Seguimiento y evaluación. 7. Glosario y acrónimos (según corresponda). 8. Anexo(s) (según corresponda). 9. Bibliografía.

Principios vulnerados	Ejemplificación de relación con la cuestión COVID-19
1. Transectorialidad	La ausencia de controles legales y fiscalización –desde las diferentes agencias del Estado- ha dejado vulnerable a los ecosistemas, frente a prácticas -legales e ilegales- extractivas, transformativas o de transporte, con mayor intensidad de lo que ya acontece desde la anomia y disfuncionalidad de los sistemas de control.
2. Análisis costo – beneficio	No se han analizado ni tomado las medidas adecuadas para que lo invertido en acciones públicas de prevención y respuestas a la emergencia sanitaria consideren, en la medida razonable de las circunstancias, los retornos económicos o ambientales esperables. Por ejemplo, la reducción o limitación indiscriminada de ciertos rubros de las actividades económicas, ha presionado a poblaciones y negocios a transgredir –más aún- la protección de valores ambientales precisamente por el estado de necesidad. En consecuencia, la indispensable inmediatez y aplicación de costos que requerían las medidas sanitarias, han debido ponderarse para evitar riesgos ambientales a escalas diferentes escalas de actuación de personas, grupos e instituciones (públicas y privadas), pequeños, medianas y grandes.
3. Competitividad	La inexistencia de un enfoque estratégico y progresivo para responder a los requerimientos de la producción y las actividades económicas en relación con las medidas de prevención sobre la pandemia, redujo este principio que ciertamente debe ser enfocado con lógica de sostenibilidad, en el contexto de emergencia. En consecuencia, la competitividad y transparencia en la misma se torna incierta y la calidad ambiental tiende a reducirse en esta lucha por sobrevivencia de los negocios, dejando en segundo o tercer plano, la seguridad ambiental.
4. Cooperación público-privada	Se ha asistido a una lamentable desconexión de este principio durante la emergencia sanitaria, puesto que muchos segmentos del sector privado (empresas, colectivos comunales o poblacionales) tomaron la delantera, a contrapelo de la inacción o ineficiencia del Estado. En esa misma tendencia, desde el sector privado y social, se ha debido continuar con la línea de solidaridad y empatía con el ambiente, en ese contexto de emergencia sanitaria.
5. Mejora continua	El deterioro continuo es precisamente -y no este principio de la mejora continua- el que ha primado en este contexto de emergencia sanitaria, en relación con la prevención y la seguridad ambiental, amenazando con ella la sostenibilidad ambiental a largo plazo.
6. Gestión por resultados	Las acciones públicas, en el contexto de la emergencia sanitaria y la pandemia no se orientaron hacia una gestión por resultados, debido al desconcierto y garette gubernamental, a partir de lo cual lo ambiental no fue relevantemente internalizado en la práctica. Por lo tanto, resultaba inimaginable- y así quedó demostrado en los hechos- cualquier referente a incentivos y sanciones en función a las buenas o malas prácticas ambientales.
7. Seguridad jurídica	La “normorrea” multisectorial de la emergencia, derivó en un enorme desconcierto normativo y de disposiciones oscilantes, en cuyo contexto se apreciaba una inseguridad jurídica. Esto, ciertamente repercutía en la normativa ambiental de los recursos naturales y de las actividades sectoriales, que por mandato legal, deben ser de carácter sostenible.

Elaborado por el autor.

Como se puede colegir de este ejercicio aproximativo, si bien es cierto que contando con elementos rectores de una política ambiental -expresada mediante sus principios y subsecuentes mandatos legales- no se seguían con la rigurosidad que ameritaba, peor aún en el contexto de la emergencia sanitaria y el relajo de los controles institucionales y de las conductas de las personas.

4. Consideraciones finales a modo de conclusiones

- En lenguaje jurídico, las fuentes materiales para una aproximación legal ambiental en relación con el COVID-19, sin duda están referidas a las correlaciones e impactos ambientales con ese virus, así como de su secuela pandémica.
- Una perspectiva sistémica desde el derecho ambiental respecto al COVID-19, supone correlacionarlo con los diferentes componentes del sistema jurídico ambiental. Sin embargo, para el presente estudio, se ha elegido el componente de la política ambiental.
- La política ambiental y toda la estela de instrumentos que se le desprenden, tiene un conjunto de principios que son genéricamente válidos para las políticas modernas, sólo que aterrizados en lo ambiental.
- Cabe acotar que las políticas ambientales a su vez son tributarias de unos marcos de política mayor, a la cual se deben y con las que se interrelacionan de manera inextricable.
- A partir del proceso pandémico del COVID-19, en el caso del Perú, se ha podido apreciar muestralmente, cómo los principios de la política nacional del ambiente (PNA), han sido sobrepasados, más allá de la transgresión en épocas de “normalidad”.
- Si bien no ha sido materia del presente trabajo desarrollar una prospectiva sobre la pospandemia y el sistema jurídico ambiental, queda como una tarea cercana y con aproximación interdisciplinaria, recogiendo la experiencia acontecida.

Referencias

- AA.VV. (2020). Derecho de los Desastres: Covid-19. 2 tomos. Lima, Fondo Editorial de la PUCP.
- AA. VV. (2020a). Sopa de Wuhan. Editorial: ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio). Recuperado de: <http://iips.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2020/03/Sopa-de-Wuhan-ASPO.pdf>
- Beltramo, Carlos y Polo Carlos (2020). Pandemonium ¿De la pandemia al control total?
1era. edición: Mayo 2020. Recuperado de:
<https://www.cafeviena.pe/wp-content/uploads/2020/05/Pandemonium-De-la-pandemia-al-control-total.pdf>
- Deutsche Welle DW. (2020). Siete cambios ambientales que provocará el coronavirus.
Recuperado de: <https://www.dw.com/es/siete-cambios-ambientales-que-provocar%C3%A1-el-coronavirus/g-53096981>
- Foy, Pierre
- 2017a Sobre desastres y emergencias ambientales. A propósito del artículo 28 de la Ley General del Ambiente (II). Revista Actualidad Gubernamental, año XIII, N° 107, pp. XIII-1 / XIII-1.
- 2017b Sobre desastres y emergencias ambientales. A propósito del artículo 28 de General del Ambiente (I). Revista Actualidad Gubernamental, año IX, N° 106, pp. XIII-1 / XIII-3.
- 2018a Tratado de derecho ambiental peruano. Una lectura del derecho ambiental desde la Ley General del Ambiente. 2 volúmenes. Lima: Instituto Pacífico.
- 2020a Sistema jurídico ambiental, derecho de los desastres y Covid-19. En AA.VV. Derecho de los Desastres: Covid-19. Lima, Fondo Editorial de la PUCP, p.639-661
- 2020b Instrumentos de gestión ambiental, emergencias ambientales y covid19" (inédito).
Revista del Departamento de sociología rural de la Facultad de economía y planificación de la Universidad Nacional Agraria La Molina. Lima.
- 2020c *El derecho ambiental y de protección animal en el contexto de la emergencia sanitaria Covid-19 (inédito). Instituto de Derechos Humanos y Desarrollo de la Universidad de San Martín de Porres: Revista virtual: Derechos Humanos en el Contexto de la Emergencia Sanitaria COVID 19. Lima.*
- Gil Mora, Juan (2020). Repercusiones ambientales de la pandemia COVID-19. CENTRO CULTURAL SAN FRANCISCO SOLANO. Recuperado de: <http://www.centroculturalsol.com/COVID-19-Repercusiones%20ambientales.pdf>
- Gómez Durán, T. (2020). **¿Por qué la deforestación y la pérdida de especies abren la puerta a nuevas enfermedades?.** Recuperado de: <https://es.mongabay.com/2020/04/Covid-19-deforestacion-y-la-perdida-de-especies/>

- Mera Rodríguez, Carlos (2014). Pensamiento prospectivo: visión sistémica de la construcción del futuro Análisis. Revista Colombiana de Humanidades, vol. 46, núm. 84, enero-junio, 2014, pp. 89-104 Universidad Santo Tomás Bogotá, Colombia, Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/5155/515551535005.pdf>
- MINAM (2009). *Política Nacional del ambiente*. Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM de 23 de Mayo de 2009, Lima.
- Pistor, Katharina (2020). Law in the Time of COVID-19. Books. 240. Recuperado de: <https://scholarship.law.columbia.edu/books/240>
- Tarazona, Ariel (2020). Relaciones en tiempos de pandemia: COVID-19 y bienestar animal, ambiental y humano. Revista Facultad Nacional de Agronomía Medellín, 73(2), 9128-9130. Retrieved October 12, 2020, Recuperado de: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0304-28472020000209128&lng=en&tlng=es
- UICN (2020). Declaración de la UICN sobre la pandemia de COVID-19. Recuperado de: <https://www.iucn.org/es/news/secretaria/202004/declaracion-de-la-uicn-sobre-la-pandemia-de-Covid-19>

RESEÑAS

Kawsaypacha

EL DERECHO AMBIENTAL A TRAVÉS DE LAS CULTURAS¹

A propósito del libro *Environmental Law Across Cultures. Comparisons for Legal Practice. Earthscan from Routledge*, Junker, Kirk W. (Ed.), 2020

Patricia Iturregui Byrne
Investigadora independiente

*A todas las personas que tienen insuficiente agua, aire o tierra,
pero que nunca leerán este libro. Algunos ya lo saben, otros no.
Esperamos que este libro ayude a alguien a ayudarlos².*

Que la crisis ecológica mundial está haciendo crecer de forma significativa el peso del derecho ambiental en todos los sistemas jurídicos, parece una verdad de Perogrullo, pero al parecer a nadie se le había ocurrido. El libro *El Derecho Ambiental a través de las culturas: comparaciones de la práctica legal*, lo hace evidente.

Para dar una cierta perspectiva en números, es necesario notar que ha crecido explosivamente el número de países que incluyen explícitamente disposiciones ambientales en sus constituciones políticas. Actualmente, 149 de 193 países miembros de las Naciones Unidas cuentan con artículos constitucionales sobre medio ambiente. Asimismo, si en 2009 había 350 tribunales ambientales en 41 países, en 2016 había 1200 tribunales ambientales en 44 países. La afectación del ambiente y los recursos naturales es significativa y los conflictos serán cada vez más en los próximos años.

¹ Comentarios realizados al libro en el webinar del 6 de octubre de 2020 organizado por la revista *Ius et Veritas* (editada por la Asociación Civil integrada por estudiantes y egresados de la Facultad de Derecho de la PUCP) con la Universidad de Colonia, Alemania. Ver más información en <https://www.routledge.com/Environmental-Law-Across-Cultures-Comparisons-for-Legal-Practice/Junker/p/book/9780367028268>

² Traducción no oficial de la dedicatoria del libro *Environmental Law across cultures: comparison of legal practice*: «For all the persons who have insufficient air, water, or earth, but will never read this book. Some already know it; some do not. We hope the book will help someone to help you».

Cómo se involucran las diversas ramas del derecho en este proceso, es una gran pregunta que puede hacerse el lector a través de la lectura de los diez capítulos de este libro.

La sala ambiental (*Environmental Division*) de la Corte Suprema de los Estados Unidos, anualmente tiene cientos de casos, solo en 2019 vio nada menos que 300. Asimismo, es interesante notar que China tiene una ley de protección ambiental desde el año 2015 y que la Corte Suprema de China ha creado un tribunal especial que solo revisa temas ambientales.

Este libro contiene información sustantiva importante. Por ejemplo, la manera en la que los países interpretan las reglas del derecho internacional. Alemania no tiene un código ambiental, pero el artículo 25 de su ley básica (*Grundgesetz*) establece que las reglas del derecho internacional son parte integrante del derecho federal y tienen precedencia sobre las leyes, creando de forma directa derechos y deberes a los habitantes del territorio federal. Así, los alemanes pueden accionar directamente ante la corte alemana en base a un derecho ambiental proveniente del derecho internacional.

Otro ejemplo es el valioso análisis de los derechos que otorgan las constituciones de los estados que forman parte de los Estados Unidos. En el caso de India, se explica cómo el más significativo proyecto promovido y autorizado por el Gobierno, la represa de 240 MW denominada *Silent Valley*, fue luego abandonada por razones ambientales con el apoyo del propio estado hindú de Kerala. El área afectada por la represa perturbaba una historia de evolución ininterrumpida de rica flora y fauna silvestre que llevaba ahí más de 50 millones de años.

Esto nos recuerda el caso de Texas Crude Oil en Pacaya Samiria (Loreto, Perú) que en 1991, al ser autorizada a realizar una exploración petrolera en medio de un humedal de 2 millones de hectáreas, declinó firmar el contrato con Petroperú para iniciar el proyecto. Las protestas en Iquitos y Lima se produjeron para exigir la aplicación del entonces Código del Medio Ambiente (1990) que prohibía actividades petroleras en áreas naturales protegidas. Este humedal es el hogar del delfín rosado y otras especies que sirven de alimento a las comunidades nativas circundantes.

Cómo analizar el fenómeno de la presencia creciente del derecho ambiental en los países, nos lleva al derecho comparado. El profesor Kirk Junker de la Universidad de Colonia, editor del libro, nos advierte que el derecho comparado no es un simple estudio del derecho foráneo donde el experto traduce la cultura y el lenguaje a su audiencia nativa. Esto equivale a un enfoque de una sola vía: del otro sistema legal a la propia audiencia. Ser consciente de las diferencias de enfoque cultural significa expresar los diversos puntos de vista, haciendo explícito el criterio usado para hacer las comparaciones.

No se trata solo de buscar a los abogados, jueces u otros profesionales del derecho que conocen los textos legales y las instituciones vinculadas. Ellos son solo la mitad de la historia, hay que considerar también a las personas a las que el derecho debe servir. Ellos pueden tener expectativas o prácticas en sus propios sistemas legales, según su enfoque cultural, y que pueden no estar alineados a lo que un abogado foráneo puede leer en un texto o esperar de una corte en esa cultura específica.

Por ello, todos los autores del libro son personas en el ejercicio profesional de diez diferentes países y han escrito desde la práctica legal en cada una de sus culturas. He aquí una importante cita:

(...) una comparación técnica funcional sin un estudio de las costumbres nacionales, sin una investigación cultural y sin una amorosa empatía, es solo un estudio de palabras, letras y números que solo tocan la superficie y conducen a error»³.

Para entender cómo el derecho ambiental opera en una cultura específica se requiere ver el derecho en la práctica y no solo en teoría. Por esto, *El Derecho Ambiental a través de las culturas: comparaciones de la práctica legal*, bajo reflexión, no contiene únicamente análisis acuciosos del derecho ambiental, es un libro indispensable para quienes desean conocer cómo la práctica legal informa la teoría y cómo la teoría informa la práctica. En él no solo pueden conocerse algunos aspectos de los sistemas legales de alrededor de diez países —incluidos Alemania, Australia, Brasil, Chile, China, Eslovaquia, Etiopía, Estados Unidos, India y República Checa—, escritos por profesionales en ejercicio en sus respectivos países, sino que además presenta reflexiones científicas y filosóficas de cuál es la aproximación correcta al derecho comparado para no caer en un estudio sesgado del derecho foráneo.

Para quienes en el pasado consideraban el derecho comparado como un ejercicio estéril, este libro es una reconciliación con la esencia del derecho comparado. El lector también puede encontrar análisis cualitativos del derecho constitucional en diversos sistemas legales, incluyendo las complejidades del sistema legal de los Estados Unidos, que es considerado por el editor como uno de los más intrincados regímenes legales jamás producido.

Las causas estructurales de la pandemia, la deforestación y el uso intensivo no sostenible de la agricultura, son también causantes de los problemas ambientales más críticos que afronta el derecho ambiental: la pérdida de biodiversidad y el cambio climático. Por ello, en esta crisis sanitaria/ambiental mundial, este libro ofrece una oportunidad para ayudar a las personas que desean, a su vez, ayudar a aquellos con insuficiente tierra, agua o aire, muchos de los cuales probablemente jamás leerán este libro.

³ Traducción no oficial.

**RESEÑA DEL LIBRO: ENVIRONMENTAL LAW
ACROSS CULTURES. COMPARISONS FOR LEGAL
PRACTICE. EARTHSCAN FROM ROUTLEDGE,
JUNKER, KIRK W. (ED.), 2020**

Cesar Leonidas Gamboa Balbín

Director Ejecutivo de DAR (Derecho Ambiente y Recursos Naturales)

La publicación que ha editado el profesor Kirk Junker de la Universidad de Colonia (Alemania), pone en relieve el análisis comparativo del derecho ambiental. En los capítulos I y II, Junker resalta la importancia de la interpretación comparativa en el derecho ambiental. Ciertamente hay muchos retos para llevar a cabo tal empresa, pero es claro que esta es parte de una ventaja evolutiva del aprendizaje del ser humano. Este proceso de interpretación comparativa ha llegado a realizarse no solo sobre el cuerpo legal, sino también sobre las practicas, tradiciones y culturas legales, que pueden transferirse en este mundo globalizado por instituciones internacionales.

Una de las ventajas de la interpretación comparativa puede llegar incluso a evitar la guerra, pues crea oportunidades de integración social y política para seguir desarrollándonos como sociedades, tal como sucede con la Unión Europea. En síntesis, las ventajas son innumerables, pero podríamos decir que la central es que el análisis de modelos legales extranjeros podría mejorar nuestro propio derecho nacional.

En el capítulo II, Junker utiliza el antiguo método *Accessus ad autores* para presentar la forma de comparar a través de las siguientes preguntas: ¿Por qué comparar? (ya respondido en el cap. I), ¿quiénes comparan? (abogados, autoridades, expertos), ¿qué comparar? (conocimiento jurídico, practicas, políticas, costumbres, textos,

recepción del derecho), ¿cuándo? (historia del derecho), ¿dónde? (perspectivas globales y locales), los medios y el cómo, siendo esto importante para evitar una suerte de justificación de la perspectiva colonial como una situación «natural», «normal», una suerte de estándar dominante en este proceso de comparación. Podemos señalar que Junker concluye que comparar enriquece nuestro análisis, pues no es una interpretación fría de estáticos cuerpos, sistemas y familias legales, sino también tradiciones y culturas legales que están en completo desenvolvimiento social.

En el capítulo III, «Locating environmental law functions among legislative, judicial, and implementation bodies» (43 y ss.), Prityi *et al.* analizan la función del Estado en el desarrollo de conflictos ambientales a través de tres dicotomías: la primera, entre el derecho público, que prioriza las soluciones de los conflictos legales a través del interés común mediante los cuerpos legales, y el derecho privado, que privilegia el modelo de disputa de los intereses privados en procesos judiciales; la segunda dicotomía se produce entre las familias legales (*civil law* y *common law*), pues enmarca soluciones racionales y que provienen de la experiencia práctica en función a la aplicación de las fuentes del derecho, normativas o por la costumbre; y la tercera dicotomía esta en cómo los sistemas políticos presidencialista y parlamentario afectan la regulación ambiental, donde el primero prioriza la creación de los organismos especializados ejecutivos para tratar la gestión ambiental y sus problemas (derecho administrativo ambiental).

Los elementos resaltantes para el debate de los conflictos ambientales en el Perú se encuentran en la aplicación de «Public Trust Doctrine» y la teoría eminente de los recursos naturales, especialmente su utilidad para la mejora del planeamiento de los recursos naturales o en los sistemas de evaluación del impacto ambiental. Nuestros retos van por mejorar el sistema de planeamiento y seguir fortaleciendo el sistema de evaluación ambiental.

Con respecto al sistema privado de obligaciones ambientales, probablemente es la mayor diferencia con respecto a otros sistemas legales. En Perú no es eficiente ni inspira confianza que las cortes solucionen conflictos ambientales porque los procesos judiciales son costosos y toman mucho tiempo. Es cierto que se han producido colaboraciones desde la sociedad civil mediante *Amicus Curiae*, y en las vías administrativas a través del «tercero interesado en el procedimiento administrativo sancionador ambiental»; y en la región se conocen casos como el de Chevron contra Ecuador, o incluso algunos arreglos judiciales (Oxidental vs Achuar en Estados Unidos) y extrajudiciales utilizados por organizaciones indígenas. No obstante, estos casos son los pocos.

Un segundo tema resaltante es que muchos sistemas legales han fortalecido y creado instituciones especializadas en materia ambiental, lo que en América Latina es una preocupación fuerte por el que los arreglos institucionales ayuden a implementar los cuerpos legales ambientales. Los países de la región presentan una vieja omnipresencia estatal y una extensa burocracia, sin embargo, en el tema ambiental este fortalecimiento institucional solo es de los últimos treinta años.

La última institución comparativa que resaltan los autores son los permisos y licencias ambientales, no solo porque engarzan dentro de la gobernanza de los recursos naturales, es decir, instrumentos de planeamiento

(ordenamiento territorial), permisos de uso de recursos naturales (contratos, licencias) y la certificación ambiental. Comparativamente, podemos encontrar que la participación y transparencia son muy limitadas en el proceso de toma de decisiones, y que el impacto de los permisos puede, a su vez, tener impactos en el ordenamiento e incluso en la afectación de otros derechos en el territorio.

En el caso de la situación de la legislación china, es fundamental analizar el derecho ambiental en China desde adentro y desde afuera. Como dicen los autores, es importante reconocer los avances, como el ascenso de la regulación ambiental china, el desarrollo en China del concepto de «civilización ecológica» y su inclinación por evitar conflictos ambientales. Sin embargo, el reto de la legislación ambiental china es la aplicación del principio de extraterritorialidad en materia ambiental; es decir, cómo China regula las obligaciones ambientales públicas y privadas en sus inversiones en el extranjero.

Finalmente, ha sido muy placentero encontrar el uso de pasajes de Octavio Paz para explicar la interpretación ambiental como una forma de tender puentes entre la literatura y el derecho, una evidencia de que los autores han querido mostrar la necesidad de comparar «lo ambiental» desde la multidisciplinariedad.

(14 de octubre de 2020)

REFLEXIONES

Kawsaypacha

EL ROL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES EN EL PERÚ PARA IMPULSAR EL ACUERDO DE PARÍS

Alfredo Ladrón de Guevara

Cámara Peruana de Energías Renovables (CAMPER)

Introducción

Estas reflexiones buscan poner en agenda la importancia que tienen los gobiernos locales y regionales en el cumplimiento del Acuerdo de París, las mismas que surgieron de las opiniones vertidas en un foro llamado «Gobiernos Azules para impulsar el Acuerdo de París en el Perú» (fines de octubre del 2018), organizado por la Cámara Peruana de Energías Renovables y el Instituto de Ciencias por la Naturaleza, Territorio y Energías Renovables de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

En dicho evento se definió como Gobiernos Azules a aquellos gobiernos que estuvieran comprometidos con la lucha contra el Cambio Climático de acuerdo con los lineamientos de disminución en la emisión de gases de efecto invernadero propuestas en el mencionado Acuerdo, y se lo utilizó simplemente porque consideramos que es un nombre que genera una mayor conciencia respecto de una problemática que es común a todo el planeta, el mismo que en perspectiva tiene un color azul.

Al respecto, en dicho Foro se escucharon las ponencias de diferentes funcionarios del Ministerio del Ambiente, del Ministerio de Energía y Minas y de la Municipalidad de Lima que sirvieron como introducción a un taller en donde diferentes representantes de la sociedad civil respondieron a dos preguntas: 1. ¿cuáles son las limitaciones que tienen los gobiernos subnacionales para implementar el Acuerdo de París? y 2 ¿cuáles son las propuestas de solución?

1. Limitaciones de los gobiernos subnacionales

Con respecto a las limitaciones, los participantes de la sociedad civil llegaron a las siguientes conclusiones:

Tabla 1: Limitaciones de los gobiernos subnacionales para implementar el Acuerdo de París

Primer grupo	<ul style="list-style-type: none"> • Desconocimiento y desidia de las autoridades. • Falta de profesionales capacitados. • Resistencia al cambio y dificultad para adaptarse a las nuevas tecnologías por parte de la población.
Segundo grupo	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de conocimiento y entendimiento de la problemática por parte de alcaldes y gobernadores. • Falta de presupuesto y de gestión eficiente en el manejo económico. • Falta de cuadros técnicos calificados para el debido proceso de desarrollo, supervisión y control del monitoreo ambiental.
Tercer grupo	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de capacitación y difusión. • Desinterés, por diferentes prioridades políticas (como seguridad y pobreza). • Desconocimiento de herramientas financieras.
Cuarto grupo	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupción e impunidad. • Falta de normas legislativas para fiscalizar eficientemente y sancionar. • Falta de educación ambiental. • Falta de formación técnica de los gobiernos locales. • Insuficiente infraestructura básica.

Al respecto podemos agrupar en tres las limitaciones principales para el crecimiento de gobiernos azules: ***ignorancia, desidia y corrupción***.

En cuanto a la *ignorancia*, podríamos sintetizar los aportes en: falta de conocimiento y entendimiento de la problemática por parte de alcaldes y gobernadores; falta de profesionales y cuadros técnicos capacitados para el debido proceso de desarrollo, supervisión y control del monitoreo ambiental; falta de difusión; desconocimiento de las herramientas financieras y falta de educación ambiental.

Al respecto consideramos que la ignorancia se debe a la falta de conocimiento y entendimiento de las repercusiones del cambio climático, no sólo para el mundo sino también para sus respectivas circunscripciones políticas y sociales. Muchos lo ven también como algo lejano y que no los va a perjudicar.

Dicha falta de conocimiento y entendimiento se evidencia en la ausencia de capacitación y de información suficiente sobre la problemática, consecuencias y sus posibles soluciones, tanto a nivel de las autoridades políticas, de los

funcionarios, técnicos y de la ciudadanía. No hay capacitación a los profesores ni a los funcionarios, y menos a los políticos en esta materia. Por ello, falta visión política para entender que la lucha contra el cambio climático es real, actual y transversal a toda actividad pública y privada, y que son acciones conjuntas y de largo aliento las que se deben ejecutar.

La transmisión de conocimiento en capacitaciones, mediciones, proyectos, asesorías y estímulos requiere de un presupuesto especial, el mismo que en nuestro país principalmente se concentra en el Ministerio del Ambiente, que es el que menos presupuesto maneja en comparación con los demás ministerios.

Por último, en cuanto a la falta de conocimiento de las herramientas financieras mencionada, si bien existen iniciativas públicas y privadas, éstas parecen no tener la fuerza, el impacto o el apoyo comunicacional suficiente como para que se tenga presente en el ideario de la ciudadanía.

En cuanto a la *desidia o falta de interés*, podríamos sintetizar los aportes en: desidia de las autoridades; resistencia al cambio y dificultad para adaptarse a nuevas tecnologías por parte de la población; falta de presupuesto y de gestión eficiente en el manejo económico y desinterés por diferentes prioridades políticas (como seguridad, pobreza).

Al respecto consideramos que el desinterés podría seguir existiendo aun cuando el sector público y el privado estuvieran informados y entendieran de las repercusiones del cambio climático -tanto a nivel ambiental, humano y económico-, mientras no existan ganancias o pérdidas, políticas o económicas de corto plazo.

Por ejemplo, en el caso de la energía, la existencia de petróleo, gas y de energía hidroeléctrica impiden que se vea como prioritaria la seguridad climática y energética como motor de una transición energética, aun cuando las fuentes de energía mencionadas vayan a acabarse o a verse afectadas por sequías, producto del cambio climático en el futuro cercano.

Por otro lado, el desconocimiento de herramientas financieras, hace que no se impulse la conciencia y el interés nacional al respecto. Sobre ello, hay que ser claros en cuanto al sector privado; ellos esperan el beneficio económico para invertir, y eso falta fomentar sin esperar a que los precios lleguen a ser competitivos por sí mismos, por el particular impacto que el cambio climático tendría en nuestro país.

Finalmente consideramos que la falta de presupuesto también evidencia falta de interés. Si no hay un presupuesto importante, no hay un interés importante. Los gobernantes pueden pensar que como los efectos devastadores de este cambio climático no son inmediatos, no son urgentes. Y lo que gobierna es la política de la urgencia.

Además, algunas autoridades pueden pensar que como somos un país pobre y existiendo problemas en el sector salud y seguridad, no podemos esperar que exista un cambio significativo en el porcentaje que actualmente se invierte en las áreas vinculadas a la lucha contra el cambio climático en general y en particular en favor de la transición energética hacia las energías renovables. Al respecto discrepamos de esa falta de interés disfrazada de falta de importancia, pues consideramos que se puede no sólo aumentar sino mejorar la gestión,

haciendo entender que el tema climático es transversal a todas las actividades públicas y privadas, y entendiendo que con poco presupuesto se pueden lograr grandes resultados.

La resistencia al cambio y la dificultad para adaptarse a las nuevas tecnologías por parte de la población es un fenómeno natural y lo entendemos también como desidia, hasta que los beneficios económicos de la adopción de dichas medidas sean más evidentes a nivel micro y a corto plazo o hasta que las sanciones por el incumplimiento de las normas sean efectivamente perseguidas y sancionadas.

En cuanto al problema de la resistencia al cambio que se atribuye a la sociedad civil, se podría afirmar que es corresponsable, como se puede apreciar en el mantenimiento de los malos hábitos de consumo y de manejo de residuos.

En cuanto a la *corrupción*, la corrupción existe independientemente del conocimiento de la importancia de la lucha contra el cambio climático o de que existan las condiciones jurídicas y financieras para obtener réditos económicos y políticos en el corto plazo. Lo que hace la corrupción es ahuyentar la inversión privada o encarecerla, porque los hace incurrir en sobrecostos y porque eleva el riesgo de la inversión al incurrirse en el delito de cohecho. Así, el mecanismo de obras por impuestos, entre otros, no tiene el avance que debería tener porque los empresarios no encuentran atractivo este tipo de inversiones por el sistema de corrupción enraizado en nuestro país.

Por otro lado, el tema de corrupción influye en tanto que las decisiones y recursos son guiados por el interés particular de corto plazo antes que por el bienestar general, que suele ser de mediano o largo plazo.

2. Posibles soluciones

Cuando se abordaron las soluciones para cada una de las limitaciones, cada grupo concluyó en lo siguiente:

Tabla 2: Propuestas de los gobiernos subnacionales para implementar el Acuerdo de París

Primer grupo	<ul style="list-style-type: none">• Como política de Estado, debería establecerse una institución capacitadora de actividades municipales y regionales.• Hacer un plan de desarrollo orientado al manejo ambiental.• Reclutar profesionales competentes para la gestión de las actividades ambientales.
Segundo grupo	<ul style="list-style-type: none">• Trabajar en una currícula atractiva en las universidades.• Mayor difusión.• Incentivos en viviendas verdes.• Planes de urbanización verdes.• Créditos favorables para proyectos e inversiones verdes.• Planeamiento de la vocación profesional a mediano y largo plazo.
Tercer grupo	<ul style="list-style-type: none">• Implementación de medidas con carácter obligatorio para los funcionarios responsables, autoridades y sociedad civil.• Incentivar espacios de investigación, disertación y difusión de oportunidades laborales que fomenten el interés de futuros profesionales.• Crear equipos descentralizados para difundir la información en las municipalidades mediante charlas, talleres y cursos.
Cuarto grupo	<ul style="list-style-type: none">• Implementación de un programa de educación ambiental.• Tener técnicos capacitados con conocimiento en gestión ambiental.• Crear un organismo fiscalizador.• Incentivos económicos y tributarios.• Líneas de financiamiento de bajo costo.• Difusión de normas, incentivos, financiamiento y tecnologías.

En cuanto a la problemática de la *ignorancia*, coinciden en que ésta se debe combatir entre otras medidas mediante el establecimiento de una institución capacitadora de actividades municipales y regionales; el reclutamiento de técnicos y profesionales competentes para la gestión de las actividades ambientales; trabajar una currícula atractiva en las universidades; planeamiento de la vocación profesional a mediano y largo plazo; incentivar espacios de investigación, disertación y difusión de oportunidades laborales que fomenten el interés de futuros profesionales; crear equipos descentralizados para difundir la información en las municipalidades mediante charlas, talleres y cursos; así como una mayor difusión de las normas, incentivos, financiamiento y tecnologías.

Al respecto podríamos adicionar que la atención se puede también enfocar en los colegios, y en la educación de los educadores; se pueden hacer en este campo iniciativas de gran impacto.

En cuanto a la *desidia*, se propuso el incentivo de viviendas verdes; planes de urbanización verde; créditos favorables para proyectos e inversiones verdes; incentivos económicos y tributarios; así como líneas de financiamiento de bajo costo. Asimismo, consideramos que, dentro de las propuestas expresadas en el taller, aquellas que plantean la necesidad de hacer un plan de desarrollo orientado al manejo ambiental también combaten la falta de interés, siempre que haya un seguimiento posterior y un incentivo o una sanción por resultados.

Por otro lado, consideramos que si bien las normas reglamentarias de la generación distribuida en nuestro país, así como el reglamento de ley del Cambio Climático, las normas que otorgan potencia firme a las fuentes de energías renovables no convencionales y aquellas que promueven el parque automotor eléctrico, van a generar un aceleramiento de la transición energética y coadyuvarán al objetivo del Acuerdo de París, para una mayor velocidad es necesaria la dación de normas tributarias y administrativas no sólo nacionales sino también regionales y municipales.

En cuanto a la *corrupción*, los integrantes del taller opinaron que se debe combatir mediante la implementación de medidas con carácter obligatorio para los funcionarios responsables, autoridades y sociedad civil, así como crear un organismo fiscalizador.

Al respecto consideramos que la corrupción se expande con el mal ejemplo, la impunidad y la falta de presupuesto para crear equipos de fiscalización y control. Esta ha inmovilizado y encarecido a la inversión privada pero las acciones y resultados anticorrupción en nuestro país permiten vislumbrar un nuevo patrón ético no sólo a nivel gubernamental sino también empresarial.

Por tanto, se necesita combatir la impunidad mediante la aplicación de controles suficientes, financiados y sanciones efectivas para evitarla.

La corrupción es un patrón heredado, una costumbre, un mal hábito que puede y se está combatiendo con las medidas de transparencia, control y sanción en la gestión pública y privada que se vienen realizando en nuestro país.

Así, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y los juzgados ambientales que se vienen implementando están combatiendo la contaminación ambiental, que se da por las emisiones de gases tóxicos, vertimientos contaminantes en la atmósfera, el suelo, etc., con presupuestos que debieran ser aumentados para un mayor seguimiento y mejor ejecución de sanciones, entre otras medidas que también podrían ser implementadas a nivel subnacional.

Conclusiones

Los gobiernos azules están creciendo en nuestro país gracias a las iniciativas que viene liderando el gobierno central en materia de energía, cambio climático, electromovilidad, manejo de basura, del plástico y lucha contra la contaminación, que están siendo replicadas en algunos gobiernos municipales.

Sin embargo, de este Foro-taller se desprende que la ignorancia, la desidia y la corrupción están presente como los principales obstáculos para impulsar las energías renovables y el Acuerdo de París.

Asimismo, este Foro-taller nos señala que a pesar de lo claro del riesgo para nuestra sociedad y del compromiso asumido por nuestro país frente al cambio climático, hay mucho trabajo por hacer para que no sea solo el Estado, sino que sea toda la nación la que se involucre en una gesta que trascienda nuestros miedos y ambiciones, para que se concreten nuestros sueños y proyectos.

Se desprende de este trabajo que debemos trabajar no solo de arriba hacia abajo, sino de abajo hacia arriba. Hay que unirse para hacer protagonistas y no solo espectadores a los gobiernos locales y regionales, a la empresa privada y a la sociedad civil en general.

Y, para ello, se precisa que el Estado perciba a la sociedad civil y a la empresa privada como aliados estratégicos para un combate eficaz y necesario contra el cambio climático. Es un enfoque que proviene de la realidad, de la experiencia, aquella que dice que, cuando la sociedad civil y las empresas encuentran un beneficio al ayudar a los demás, la sociedad en su conjunto prospera.

Es la comunión del interés general y del particular la que logrará el ansiado equilibrio indispensable no solo para sobrevivir, sino para obtener aquella sociedad de bienestar que algunos, como Tomás Moro o Platón, vislumbraron como deseable, necesaria y posible.

Normas para autores

La **Revista Kawsaypacha: Sociedad y Medio Ambiente** recibe dos tipos de contribuciones y el autor(a) deberá indicar a cuál de ellos presenta su texto:

- artículos de investigación
- otro tipo de aportes, tales como ensayos, reseñas bibliográficas o artículos de divulgación

El autor o autora (sea individual o el responsable de una obra en coautoría) que presente un manuscrito a la **Revista Kawsaypacha: Sociedad y Medio Ambiente** asume la responsabilidad de que sea original e inédita, que no haya sido publicada en medio físico, libro o revista entre otros, o electrónico, incluyendo internet, ni presentada para publicación en otra revista. Si existiera una versión preliminar publicada (en medio impreso o electrónico) como documento de trabajo, el autor deberá especificar claramente en la presentación del texto el medio en el cual se encuentra publicada la versión preliminar, y los cambios y actualizaciones realizadas.

En el caso de manuscritos con varios autores, los coautores designarán a quién asumirá el rol de autor responsable y este será quien presente la contribución y establezca las coordinaciones con la Revista.

El autor deberá garantizar que toda observación, comentario o argumento que haya sido previamente publicada esté acompañado de la cita y referencia correspondiente.

Para cualquier tipo de contribución que haya sido aprobada para su publicación, el autor autoriza a la Revista a que se publique en versión impresa, electrónica y por los medios que se estime pertinentes.

La **Revista Kawsaypacha Sociedad y Medio Ambiente** publica artículos originales e inéditos bajo la modalidad acceso abierto, bajo la Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (CC BY NC 4.0), de manera gratuita desde el primer número de la revista y no cobra cargo alguno a los autores por concepto de publicación.

1. Artículos de investigación

Los **artículos de investigación** son textos que tienen por finalidad comunicar los hallazgos o resultados originales de proyectos de investigación científica, tecnológica, educativa, pedagógica o didáctica y dar a conocer el proceso seguido para la obtención de los mismos.

En una primera instancia, serán revisados por el Comité Editorial para determinar si cumple con las normas básicas de la Revista, lo cual incluye el cumplimiento de las pautas formales explicitadas más adelante. De cumplirse, pasan al proceso de revisión por pares.

Los revisores harán llegar su evaluación indicando si aprueban o rechazan su publicación. Si aprueban, podrán señalar que requiere revisiones menores (por ejemplo: correcciones de estilo, precisiones en algunos datos) o revisiones mayores (sustentar mejor alguna idea, modificar la redacción). Si la rechazan, deberán sustentar su decisión. En cualquiera de los casos, se le enviará al autor(a) el veredicto.

En el caso de que haya sido aprobado, se le hará llegar al autor las observaciones de los revisores para que envíen, en los plazos indicados, una nueva versión del artículo.

1.1 Sobre el formato de presentación

El autor deberá producir el texto en Word teniendo en cuenta las pautas de estilo establecidas por Manual APA (6ª edición en español).

Utilizar tipo letra Time New Roman 12 pt.; interlineado 1.5 y márgenes 2.5 cm por lado; poner como encabezado en todas las páginas las primeras 5 palabras del título sin referencia alguna al autor; numerar todas las páginas en lado inferior derecho (aquí puede descargar un archivo Word con los parámetros requeridos).

El artículo (incluyendo figuras, tablas y referencias bibliográficas) debe tener entre 5000 y 7000 palabras (considerar 300 palabras por una figura que ocupe menos de la mitad de una página y 600 palabras una que ocupe toda la página).

Página previa (se extraerá para enviar el texto a revisión por pares) debe contener:

- Tipo de artículo (según tipología señalada previamente)
- Título: escrito en español y en inglés.
- Autor o autores: cada uno debe registrarse con los dos apellidos empezando por el principal (en caso de tener solo un apellido, especificar solo uno).
- Filiación y contacto de cada autor: incluir la filiación de cada autor (el nombre de la institución a la que pertenecen y su cargo) y correo electrónico del autor.
- Reseña de cada uno de los autores (máximo 5 líneas)

Página de inicial del texto:

- Título: escrito en español y en inglés.
- Resumen: resumen en español e inglés, extensión máxima: 250 palabras.
- Al menos cinco palabras clave tanto en español como en inglés.

Texto:

- No debe contener ningún tipo de información que haga presumir la autoría del manuscrito.
- Se sugiere que tenga la siguiente estructura: Introducción o planteamiento del problema, contenido, conclusiones y bibliografía (incluir solo las obras que hayan sido citadas en el texto).

Tablas:

- Se utilizará el término genérico “Tablas” para denominar cuadros y tablas. Deberán estar insertadas en el texto y trabajadas en Word o Excel para facilitar cualquier requerimiento de estandarización. Ubicar el título en la parte superior y numerar de manera correlativa. Las fuentes, notas y mención de elaboración deben ir en la parte inferior de la tabla.

Figuras:

- Se utilizará el término genérico “Figura” para denominar gráficos, mapas, planos, diagramas, fotos u otro similar. Deberán ser insertados en el texto en baja resolución, ubicar el título de la figura en la parte inferior, al igual que las fuentes y referencias de elaboración; numerar de manera correlativa. Asimismo, se deberá adjuntar el archivo gráfico en alta resolución, en formato jpg, png y con una resolución de entre 300-600 dpi.

En todos los casos indicar si las tablas o figuras han sido producidas por el autor. Si no lo son, verificar que la fuente de la cual han sido extraídas tengan permiso de reproducción y poner el enlace al pie. En su defecto, el autor deberá hacernos llegar el permiso explícito de quien tenga los derechos de autor.

2. Otro tipo de aportes

2.1 Sobre el formato de presentación

Bajo esta categoría se agrupan ensayos, reseñas bibliográficas, artículos de divulgación, u otros similares.

Estas colaboraciones, luego de la revisión formal para evaluar el cumplimiento de las normas básicas de la revista, serán puestas a consideración de los miembros del Comité Editorial para su evaluación.

Algunas definiciones:

Ensayo: manuscrito de opinión informado y razonado, en el que se avanza una pregunta o tesis y se responde o respalda cuidadosamente. En comparación con un trabajo de investigación; un ensayo ofrece más libertad para desarrollar su propio argumento con respecto a un tema en particular.

Reseña bibliográfica: manuscrito que da cuenta del contenido y las características de un libro o cualquier publicación. Hay dos tipos de reseña bibliográfica: informativa y crítica. La informativa proporciona información del contenido de una publicación; requiere de una lectura superficial y general. La crítica evalúa el contenido de la publicación y requiere de una lectura minuciosa y analítica.

Artículo de divulgación: manuscrito generalmente breve, que puede explicar hechos, ideas, conceptos, ideas y descubrimientos vinculados al quehacer científico y tecnológico, el cual está destinado a un tipo de público más general y no especializado en la temática que aborda, aunque sí interesado y que se difundirá en los medios de comunicación escritos a través de un lenguaje bastante común y asequible para el lector medio.

2.1 Sobre el formato de presentación

Estas colaboraciones deberán tener una extensión de entre 1500 y 3000 palabras y tener las mismas características que las señaladas para los artículos de investigación.

Para enviar un manuscrito, primero debe registrarse en la plataforma de nuestra página web <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/Kawsaypacha> y luego enviarlo desde el enlace enviar un artículo.

Se invita a los autores a revisar las Normas de Evaluación, Políticas de acceso abierto y Normas éticas en nuestra página web.

El Instituto de la Naturaleza, Tierra y Energía (INTE-PUCP) es un instituto de investigación, formación académica y promoción en materia ecológica, socioambiental, de la biodiversidad, del territorio y de las energías renovables.

Se creó el 7 de marzo de 2011, integrado inicialmente por tres unidades con larga experiencia en el tema medioambiental, las cuales son: Instituto de Estudios Ambientales (IDEA), creado en el año 1994; Centro de Geografía Aplicada (CIGA), creado en el año 1984 y Grupo de Apoyo al Sector Rural, creado en el año 1992.

El Instituto se encuentra adscrito al Vicerrectorado de Investigación de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

AUTORIDADES

VICERRECTOR DE INVESTIGACIÓN

Dr. Aldo Panficchi

CONSEJO DIRECTIVO

Dr. Eric Cosio (Director)

Mg. Miguel Hadzich

Dra. María Isabel Quispe

Dr. Fernando Roca

Dr. Martín Timaná

Dra. Marta Tostes

Mg. Urphy Vásquez



REVISTA KAWSAYPACHA: SOCIEDAD Y MEDIO AMBIENTE N.º 6

PRESENTACIÓN

Augusto Castro

5

Artículos / Ensayos

Los Retos Ambientales y Sociales de la Reactivación Económica post cuarentena

César Leonidas Gamboa Balbín

9

Derecho urbanístico, planificación territorial y otros retos trazados por la pandemia del COVID-19

Iván Ortiz Sánchez, Carlos Ignacio Valencia Mesías, Ximena Alejandra Vilchez Vargas

29

Contexto político del futuro de los bosques: pandemia, economía y ambiente en el Perú

Patricia Iturregui Byrne

47

La crisis, una oportunidad de acelerar el cambio

Pedro Gamio Aita

71

Consideraciones jurídicas sobre la política ambiental y la pandemia del COVID-19

Pierre Foy Valencia

81

RESEÑAS

El derecho ambiental a través de las culturas

Patricia Iturregui Byrne

93

Environmental Law Across Cultures. Comparisons for Legal Practice. Earthscan from Routledge, Junker, Kirk W. (Ed.), 2020

Cesar Leonidas Gamboa Balbín

97

REFLEXIONES

El rol de los gobiernos regionales y locales en el Perú para impulsar el Acuerdo de París

Alfredo Ladrón de Guevara

103



Ilustración del autor: César Leonidas Gamboa Balbín. Diseño: Ximena Alejandra Vilchez Vargas. Solución en la imprenta: Imprenta de la Universidad de Lima. Lima, Perú.

ISSN 2523-2894

