

Dossier: Política y Gestión Ambiental

Reflexiones sobre gestión y derecho ambiental en el Perú¹. Introducción al Dossier

*Reflections on Management and Environmental Law in Peru.
Introduction to the Dossier*

 Iván Ortiz Sánchez

Pontificia Universidad Católica del Perú

Cómo citar: Ortiz Sánchez, I. (2025). Reflexiones sobre gestión y derecho ambiental en el Perú. Introducción al Dossier. Revista Kawsaypacha: Sociedad Y Medio Ambiente, (15), D-000. <https://doi.org/10.18800/kawsaypacha.202501.D000>



Resumen: Este artículo realiza una breve revisión histórica-normativa sobre la gestión y el derecho ambiental peruano, planteando algunas reflexiones sobre los retos y desafíos del desarrollo sostenible. De otro lado, presenta los artículos del **Dossier: Política y gestión ambiental**, publicado en el número 15 de la *Revista Kawsaypacha: Sociedad y Medio Ambiente*, los que se han dividido en tres secciones, con muy interesantes aportes e investigaciones.

Palabras clave: Política. Gestión. Ambiente. Derecho. Desarrollo sostenible.

Abstract: This article offers a brief historical and regulatory review of environmental management and environmental law in Peru, presenting some reflections on the challenges and issues of sustainable development. It also introduces the articles published in issue No. 15 of the *Revista Kawsaypacha: Sociedad y Medio Ambiente (Kawsaypacha Journal: Society and Environment)*, which has been divided into three sections featuring highly interesting contributions and research.

Keywords: Politics. Management. Environment. Law. Sustainable Development.

¹ Este artículo está dedicado a las organizaciones no gubernamentales PROTERRA, CIDAP y ALTERNATIVA —y a todas las ONG, en general, en el Perú—, espacios donde pude aprender y ejercer un enfoque del derecho desde la promoción del desarrollo sostenible a través de la defensa de los derechos urbanos-ambientales, sobre todo de las personas más pobres y vulnerables en el país. En un contexto como el de hoy en día, donde vivimos la vulneración de los derechos de los líderes ambientales y de las ONG, este texto se une al llamado de atención frente al acoso que vienen sufriendo las personas y organismos que luchan por la defensa y conservación del ambiente en el Perú.

Introducción

Tengo el honor de ser el editor del **Dossier: Política y gestión ambiental**, publicado en la decimoquinta edición de la *Revista Kawsaypacha: Sociedad y Medio Ambiente*. En esta introducción, quiero manifestar mi entusiasmo ante esta invitación, pues me permite desarrollar algunos temas que compartiré de forma breve en este texto.

Así, en este espacio, primero, se presentarán algunos puntos de conexión con el desarrollo sostenible; segundo, se propondrán unos breves apuntes sobre la gestión, la política y el derecho ambiental en el Perú; y, finalmente, se comentarán, en breves síntesis, las investigaciones que se presentan en este número.

1. Acercamiento a lo ambiental

Uno de los temas más importantes de estudio e investigación a nivel global de las últimas décadas tiene que ver con los desafíos ambientales. Recordemos que el concepto de desarrollo sostenible² surge hace ya casi cuatro décadas con el Informe Nuestro Futuro Común (o Informe Brundtland, 1987), que luego se difunde e incorpora en diversos convenios internacionales, como el de Río (1992), constituciones, leyes y normas nacionales de diversos Estados.

El abordaje inicial que hice sobre el tema ambiental fue desde el derecho, mi disciplina profesional, desde donde he podido comprender la problemática. Las primeras publicaciones conocidas sobre materia ambiental en nuestro país, en esa época, fueron investigaciones y libros como *Derecho Ecológico Peruano. Inventario normativo* (Andaluz & Valdez, 1987), *Reflexiones a propósito del Derecho Ambiental* (Cailleaux, 1988) y *Derecho Ambiental* (Andaluz, 1990).

Muy tempranamente, iniciando mis estudios de derecho en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), pude orientarme a la rama ambiental³ como practicante en la ONG PROTERRA⁴; además, en 1991 tuve el honor de ser cofundador del Taller de derecho ambiental (hoy conocido como EDERA⁵) en la PUCP, del cual fui su primer coordinador (Foy, 2020).

² También ha sido conocido como desarrollo sustentable, desarrollo duradero o eco desarrollo.

³ Aunque transitó rápidamente al derecho urbanístico (a partir de 1993) y luego al derecho de aguas (desde 2008), siempre desde un enfoque transversal al desarrollo sostenible, regresé desde la función pública, en el año 2016, desde la evaluación y fiscalización ambiental como miembro del Consejo Directivo del OEFA y a la vez como Vocal del Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas de la Autoridad Nacional del Agua (2014 – 2017, 2023 hasta la fecha).

⁴ ONG pionera en el Perú del desarrollo sostenible, la política, gestión y derecho ambiental, a la cual agradezco por haberme iniciado en el conocimiento y estudio del derecho ambiental a nivel global y en el Perú. Del mismo modo, quiero expresar toda mi gratitud a Antonio Andaluz W., por haber sido mi maestro de prácticas preprofesionales inscritas en la Corte Superior de Justicia de Lima. Asimismo, agradezco a Carlos Andaluz y Walter Valdez, colegas y amigos que contribuyeron en ese camino (1989-1991).

⁵ <https://facultad-derecho.pucp.edu.pe/la-facultad/asociaciones-estudiantes/taller-de-derecho/> Es importante precisar que el Taller de Derecho fue fundado en 1977 pero el equipo del taller de derecho ambiental fue fundado en 1991 junto por el autor del presente artículo junto a Marita Puertas y Alcides Chavarry.

Resalto estos puntos pues aquellos eran tiempos de negación, despreocupación y ausencia de conciencia ambiental en el Perú, incluso en las aulas universitarias, en donde recuerdo al profesor De Trazegnies resumiendo la reacción de «personas de buena voluntad» ante la defensa ambiental en un «no nos aten las manos para llevar al país adelante, aduciendo la defensa de los pajaritos o de los peces ornamentales» (1997, p. 19)⁶. Esta anécdota grafica con cruda realidad la ausencia de conciencia ambiental de la mayoría de autoridades del Estado (sino todos) y de la sociedad civil en los años noventa en el Perú.

En ese contexto, en nuestra universidad, la preocupación ambiental se promovió con diversas acciones, como la fundación del IDEA PUCP (1994), que años más tarde (2011) se convirtió en el INTE-PUCP, integrando también el CIGA⁷ (1984) y el GRUPO RURAL(1992)⁸. En el transcurso de los años, también se han creado diversas maestrías de desarrollo ambiental y gestión de los recursos hídricos, así como la carrera de ingeniería ambiental, y se dio el añadió a la carrera de geografía, el de medio ambiente. Por ello, podemos decir que nuestra universidad está profundamente comprometida con el desarrollo sostenible para el aprendizaje, la investigación y las publicaciones, como se puede ver a través de la publicación de esta revista como espacio de reflexión e investigación ambiental.

2. Apuntes sobre la gestión y el derecho ambiental

La gestión ambiental, para el reconocido maestro mexicano Brañes, es el conjunto de actividades encaminadas a procurar una ordenación del medioambiente y contribuir al establecimiento de un modelo de desarrollo sustentable (sostenible) (Brañes, 2000). A partir de este concepto podemos encontrar tres componentes de la gestión ambiental: la política, el derecho (principios, valores y normas) y la administración o institucionalidad ambiental.

La política ambiental tiene por objetivo encontrar un balance entre dos valores en aparente contradicción: la aspiración de vivir en un ambiente saludable y el crecimiento económico (Wieland, 2017). En ese sentido, el Estado debe conciliar a través de la política ambiental las tensiones entre la tutela ambiental y el ejercicio de las libertades económicas (Foy, 1997).

La política, coincidiendo con Lanegra, es el conjunto de objetivos, principios, lineamientos, reglas y directrices generales que guían o encauzan la toma de decisiones públicas para la protección del ambiente (2007). De esta manera, la política ambiental es el instrumento que fija los cursos de acción del Estado en materia ambiental (Valdez,

⁶ Es importante anotar que cuando fui estudiante, entre 1988 a 1991, en la Facultad de Derecho de la PUCP, no existía un curso de derecho ambiental, por lo que, cuando informabas que hacías tus prácticas en materia ambiental, había el estereotipo de que «eso» era para «cuidar pajaritos».

⁷ <https://ciga.pucp.edu.pe/>

⁸ <https://gruporural.pucp.edu.pe/>

1997). Finalmente, como bien dice el maestro peruano Antonio Andaluz, «es anclar la soga en el futuro para luego tirar de ella» (1990), con la acción de las iniciativas pública y privada que le corresponde promover al Estado.

Esta política se expresa en actos de gobierno, en normas y en planes o programas. La expresión máxima, desde el derecho y la política, en materia de normas se da mediante la constitución y las leyes. Nuestra constitución peruana (1993), en la parte dogmática, consagra el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida (artículo 2, numeral 22); y en la parte orgánica, se establece que el Estado determina la política nacional del ambiente y promueve el uso sostenible de los recursos naturales (artículo 67).

Algunos autores internacionales (Ferrer, 2013) señalan el inicio de la institucionalidad ambiental —e incluso, agregaría, del derecho ambiental— con la aprobación en los Estados Unidos de la «National Environmental Policy Act» (1969), que incluye la exigencia de la Evaluación de Impacto Ambiental, primera institución jurídica propiamente ambiental.

En el Perú, la primera norma ambiental, de rango de ley, más importante que haya sido aprobada fue el Código de Medio Ambiente y Recursos Naturales (1990), aunque tuvo una vigencia mediatizada con una serie de modificaciones y derogaciones de sus normas. Posteriormente, con una mayor conciencia ambiental ciudadana, se aprueba, en reemplazo de dicha norma ambiental, la Ley General del Ambiente (2005), que en la actualidad está cumpliendo veinte años de vigencia y cuya existencia nadie discute.

Pocos años después de la aprobación de la nueva norma ambiental, se fortalece la institucionalidad ambiental (administración) en el país creándose el Ministerio del Ambiente (2008), el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) (2008) y la Autoridad Nacional del Agua (ANA) (2008), así como se expide la Ley del Sistema de Fiscalización Ambiental y la Ley de Recursos hídricos (2009), entre otras normas.

Nuestra Ley General del Ambiente (2005) define que 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 (artículo 8.1). Establece, además, que dicha política tiene por objetivo mejorar la calidad de vida de las personas, garantizando la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo; y el desarrollo sostenible del país, mediante la prevención, protección y recuperación del ambiente y sus componentes, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de una manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales de la persona (artículo 9).

De igual modo, nuestra normativa ambiental define la gestión ambiental como un proceso permanente y continuo, constituido por el conjunto estructurado de principios, normas técnicas, procesos y actividades, orientado a administrar los intereses, expectativas y recursos relacionados con los objetivos de la política ambiental y alcanzar así una mejor calidad de vida y el desarrollo integral de la población, el desarrollo de las actividades económicas y la conservación del patrimonio ambiental y natural del país (Ley General del Ambiente, artículo 13).

Por otro lado, sobre la institucionalidad ambiental, existen dos grandes modelos: una entidad coordinadora y un modelo ministerial (Wieland, 2017). En el Perú, a inicios de 1990, se creó el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) como entidad coordinadora, con la finalidad de implementar la Política Nacional del Ambiente. Sin embargo, el CONAM careció de la fortaleza y recursos suficientes, por lo que no logró instituir un sistema articulado de gestión ambiental (Pulgar Vidal, 2008). El modelo de coordinación continuó hasta el año 2008, cuando se creó el Ministerio del Ambiente (Wieland, 2017).

En estos breves apuntes podemos decir que, en estos últimos veinte años, se han dado grandes avances en el Perú en lo que respecta a la política, gestión, institucionalidad y el derecho ambiental. Sin embargo, también existen muchos retrocesos y contradicciones no solo a nivel local y nacional, sino también global, por lo que debemos mantener nuestra defensa y lucha por la conservación del ambiente, y promover un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales desde los diversos espacios en los que nos toca cumplir un rol, sea desde la función pública, la investigación, la academia, la difusión de investigaciones o la cooperación internacional.

En ese sentido, considero que esta revista y las investigaciones que difunde juegan un rol reflexivo y de debate sobre el desarrollo sostenible que esperamos pueda servir para fomentar la gestión y la política ambiental en el Perú y a nivel comparado.

3. Sobre el presente dossier

El contenido de este dossier se divide en tres secciones: la primera, vinculada a la política ambiental; la segunda, sobre la gestión ambiental; y la última agrupa estudios sociales del medioambiente.

La primera sección, sobre política ambiental, contiene tres investigaciones muy interesantes que combinan las disciplinas técnico-científicas innovadoras con la ecología política y el derecho de acceso a la información, participación y justicia ambiental.

El primer artículo, «Las ciencias ambientales interdisciplinarias del presente y futuro: Ecología aplicada, Biología Integrativa y Ecología Integral», plantea que, en un mundo tan cambiante y lleno de transformaciones por la globalización y frente al cambio climático, se necesitan otras disciplinas del saber que nos ayuden a entender los fenómenos ambientales y sus

efectos en nuestras vidas. En ese sentido, este artículo nos presenta estas nuevas ciencias ambientales.

En la investigación «Ecología política del nexo agua – energía – alimentos en dos cuencas transfronterizas: Alto Putumayo y Mira-Mataje», se revisan las dinámicas y la relación entre agua, energía y alimentos en cuencas transfronterizas de Ecuador y Colombia. Es importante resaltar algunas ideas: la demarcación política y territorial no refleja la forma como la cuenca y la naturaleza se relacionan; y existe un fuerte nexo entre el agua para generar energía en la producción de alimentos, así como en una relación de ida y vuelta. El artículo, además, nos muestra las luchas por la justicia ambiental y las desigualdades de poder en esta parte de América Latina.

Finalmente, en «Los derechos de acceso en asuntos ambientales. Análisis desde experiencias de defensores ambientales en Colombia», desde una metodología sociojurídica con entrevistas semiestructuradas, conocemos las experiencias y reflexiones de defensores en el acceso a la justicia ambiental en la realidad colombiana, pero que refleja las vivencias de la región en esta encrucijada. Donde se encuentra el ejercicio del acceso a la participación refleja la vigencia de unas expectativas que aún no han sido cumplidas. Un tema importante que se deben proyectar en estudios futuros sobre defensores ambientales es encontrar canales para incorporar en estos trabajos de investigación a los defensores ambientales de las comunidades o pueblos indígenas que como en el Caso del Perú están sufriendo el acoso y asesinatos.

La segunda sección trata sobre la gestión ambiental y cuenta con cinco investigaciones vinculadas a la evaluación de sostenibilidad del agua en las cuencas, el uso de glifosato y riesgos a la salud y al ambiente, las prácticas agroecológicas de un grupo de fincas en Colombia, el potencial uso del ChatGPT para la conservación y restauración de ecosistemas, y un artículo que realiza observaciones a otro, publicado en una edición anterior de la revista, acerca de la aplicación de la curva de Kuznet ambiental.

En el «Índice de Sostenibilidad del Agua (ISA) en cuencas del Perú», se nos muestra una propuesta metodológica para la evaluación de la sostenibilidad del agua en varias cuencas hidrográficas peruanas. Esta propuesta de metodología de evaluación tiene tres componentes del desarrollo sostenible: económico, social y ambiental. Siempre es importante la reflexión y propuesta para la evaluación ambiental, en especial del agua, por lo que es una interesante propuesta que debe estar sujeta a validación.

En «El glifosato en el Perú: entre el riesgo y la justificación del Gobierno para no prohibirlo», se llama la atención sobre el uso del glifosato en la agricultura de nuestro país, a pesar de representar serios riesgos para la salud y el ambiente. Se identifica la existencia de vacíos normativos, pero, lo más preocupante, a través de entrevistas se muestran las justificaciones sobre la permanencia y neutralización del riesgo frente a esta grave amenaza ambiental. Sin duda, es una investigación muy importante, cuyos hallazgos nos interpelan y alertan tanto sobre nuestro potencial agroexportador, como del rol de los

organismos gubernamentales y sus tomadores de decisiones sobre los potenciales peligros ambientales y a la salud de estos agroquímicos (González & Ponce, 2022).

En «Caracterización de prácticas agroecológicas en fincas del departamento del Meta, Colombia», el estudio buscó caracterizar un grupo de fincas agroecológicas colombianas a partir de sus dinámicas socioambientales y económicas, relacionadas con la conservación de recursos naturales, destacando la importancia de mantener las prácticas agroecológicas, como la adopción de tecnologías sostenibles, comercialización directa desde mercados locales y los conocimientos tradicionales, con el apoyo de asesoría técnica, para promover la sostenibilidad y la seguridad alimentaria.

En tiempos de globalización y de inteligencia artificial, el artículo «AI-Enhanced Language Design - ChatGPT: Bibliometric Analysis and Potential Uses in the Conservation and Restoration of Tropical Ecosystems», analiza el uso del sistema de inteligencia artificial en la conservación y restauración de los ecosistemas tropicales. Es importante ver cómo la innovación y transformación digital, así como el uso de nuevas herramientas informáticas puede coadyuvar a la protección y conservación del ambiente.

Finalmente, la sección cierra con el artículo «Proxies ambientales y sesgos metodológicos en la curva de Kuznets ambiental: Críticas al uso de la temperatura en el modelo propuesto por Erazo-Camacho et al. (2024)». Esta colaboración es una crítica al modelo de indicadores propuesto por Erazo-Camacho et al. (2024). La base teórica de la curva de Kuznets medioambiental permite un debate académico que beneficia al conocimiento de todas las partes en discusión.

La tercera sección contiene estudios socioambientales desarrollados en cuatro países latinoamericanos: Chile, Ecuador, México y Bolivia.

En «La vida como ofrenda sacrificial. Degradación y sufrimiento ambiental en la conurbación Copiapó -Tierra amarilla», la autora plantea dicha zona como un espacio de degradación ambiental a partir de una investigación que pretende comprender las prácticas de sacrificio de la vida desplegadas por las mujeres de esas localidades en el contexto de explotación minera en el que llevan viviendo por varios años.

En el artículo «Genero y adaptación climática: estudio de familias caficultoras del cantón Olmedo, Sur del Ecuador», la investigación tiene por objeto examinar los roles de género en la adaptación climática dentro la caficultura en el sur del Ecuador (Olmedo), mediante entrevistas cualitativas u observación participante se subraya la importancia de reconocer el capital social familiar y comunitarios.

En «Prácticas de la basura y consumismo ¿Un *habitus*?», se propone entender cómo los significados y prácticas de los residuos sólidos son determinados por las prácticas culturales y la identidad de género, centrándose en mostrar cómo el consumismo afecta

las practicas cotidianas en hombres y mujeres sobre la basura en el espacio público de Sonora, México.

Por último, se presenta el estudio boliviano «Saberes y actitudes ecológicas: entre la experiencia vivida, la escuela y las redes sociodigitales», que se centra en estudiantes de nivel secundario en zonas urbanas, rural andinas y rural amazónicas de Cochabamba, y cómo las redes sociales y la Internet reemplazan a la familia como centro generador de valores y conciencias al momento de construir su percepción sobre temas ambientales.

4. A modo de colofón

Los desafíos y retos ambientales en el Perú, así como en la región, están muy presentes y sufren grandes retrocesos y contradicciones, por lo que es importante seguir fomentando la educación, generar conciencia, promover la investigación y realizar la difusión de trabajos que tengan un enfoque de desarrollo sostenible que nos permitan mejorar la calidad del ambiente y la calidad de vida de las personas y la sociedad.

Es importante no dejarse llevar por el afán de eliminar los requisitos, flexibilizar los tramites, incorporar procesos de aprobación automática en procedimientos administrativos con incidencia ambiental, reducir los plazos a tiempos irreales o reducir los procedimientos que requieren certificación ambiental sin una reflexión e investigación seria que permita visualizar lo esencial de lo accesorio, y que dicho afán no perjudique la conservación ambiental y desarrollo sostenible. De igual modo, no debemos ampliar plazos de formalización para la minería ilegal, que constituye una afectación muy grave en el ambiente y las comunidades, cuyas consecuencias nos pueden llevar a hipotecar el futuro de nuestro desarrollo.

Finalmente, los invitamos a leer y compartir este número de la *Revista Kawsaypacha*, que estoy seguro será de gran utilidad para reflexionar y realizar nuevas investigaciones y cursos de acción en materia ambiental.

Referencias

- Andaluz, A. & Valdez, W. (1987). Derecho Ecológico Peruano. Inventario normativo. PROTERRA.
- Andaluz, A. (1990). Derecho Ambiental. PROTERRA.
- Brañes, R. (2000). Manual Derecho Ambiental Mexicano. Fondo de Cultura Económica.
- Cailleaux, J. (1988). Reflexiones sobre el Derecho Ambiental. Revista Themis, (12).
- De Trazegnies, F. (1997). Al borde del abismo. En Foy, P. Derecho y Ambiente: Proyecciones y estimaciones (pp. 19-33). PUCP.
- Ferrer, G. (2013). La Construcción del Derecho Ambiental. Revista NEJ electrónica.
- Foy, P. (2020). Testimonios sobre el derecho ambiental. Egresados PUCP. Centenario de la Facultad de Derecho de la PUCP (1919-2019). INTE PUCP.

Foy, P. (1997). Derecho y Ambiente: Proyecciones y estimaciones. PUCP.

González, E. & Fuentes, M. (2022). Dinámica del glifosato en el suelo y sus efectos en la microbiota. Revista internacional de contaminación ambiental, 38. <https://doi.org/10.20937/rica.54197>

Lanegra, I. (2007). El (ausente) Estado ambiental. Lima: UCCI.

Pulgar Vidal, M. (2008). Ministerio del Ambiente: Un largo proceso de construcción de la institucionalidad ambiental en el país. Revista Themis, 56.

Valdez, W. (1997). Gestión Ambiental en el Perú. En P. Foy. Derecho y Ambiente: Proyecciones y estimaciones. PUCP.

Valdez, W. (2013). Marco Institucional para la Gestión Ambiental en el Perú. Revista Derecho PUCP.

Wieland, P. (2017). Introducción al Derecho Ambiental. Fondo Editorial PUCP.

Declaración de posibles conflictos de intereses

El autor declara que no tiene conflicto de intereses.

Iván Ortiz Sánchez

Doctor en Derecho, Magister en Derecho Constitucional, Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Es Profesor Principal del Departamento de Derecho PUCP, investigador de CONURB, CIAC y CICAJ PUCP y sus líneas de investigación y docencia se vinculan con temas de Derecho, urbanismo, agua y ambiente. Es miembro de la asamblea universitaria PUCP. Ha sido director de Proyección Social de Derecho (PROSODE) PUCP.

Correo: iortiz@pucp.edu.pe

Revista Kawsaypacha: Sociedad y Medio Ambiente.

N° 15 enero – junio 2025. E-ISSN: 2709 – 3689

Cómo citar: Ortiz Sánchez, I. (2025). Reflexiones sobre gestión y derecho ambiental en el Perú. Introducción al Dossier. Revista Kawsaypacha: Sociedad Y Medio Ambiente, (15), D-000. <https://doi.org/10.18800/kawsaypacha.202501.D000>
