

Estimativas y prospectivas sobre el sistema jurídico ambiental peruano post-Río + 20

Estimate and prospective studies on Peruvian environmental legal system after Río + 20

PIERRE FOY VALENCIA*

Resumen: El ensayo pretende explicar las ideas fuerza de los procesos que dan origen al sistema jurídico ambiental peruano, una reseña antes que una caracterización del sistema, así como una perspectiva o prospectiva muestral a resultados de lo que representa el proceso denominado Río + 20. En ese sentido, da cuenta del contexto en que surge la normativa ambiental nacional moderna, igualmente ofrece una breve retrospectiva del desarrollo del sistema jurídico ambiental peruano y las prospectivas en el marco de los paradigmas de la economía verde y la gobernanza ambiental, mostrando solo tres referentes proyectivos a modo de desafíos y tendencias sobre el derecho climático y derecho energético, el imperativo de un nuevo marco legal para una economía verde y empresa sostenible; y un gran énfasis al tema de las megaciudades, conurbación y ordenamiento territorial, con énfasis, debido a la poca atención que le suele brindar el derecho.

Palabras clave: cumbres mundiales y derecho ambiental – sistema jurídico ambiental peruano – economía verde – gobernanza ambiental – prospectiva jurídica – muestral post-Río + 20 – cambio climático – empresa sostenible – ciudades sostenibles

Summary: This article is intended to explain core ideas resulting from processes of which Peruvian environmental legal system is derived; it is more an overview rather than a system characterization, as well as a perspective or sampling foresight representing Río +20 process meaning. In that sense, it examines the modern environmental regulations rising context and provides a brief retrospective of Peruvian environmental legal system development and prospective studies within the frame of green economy paradigms and the environmental governance, presenting only three prospective references as challenges and trends on: Climate and Energy Law, a new legal Framework for a Green Economy and Sustainable Enterprise, and finally, stressing emphatically on mega-cities, Conurbation and Land use Planning issues given little attention usually law renders to this matters.

* Profesor asociado de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) en Derecho Ambiental. Magíster en Derecho Ambiental por la Universidad del País Vasco. Miembro y fundador del Instituto de Estudios Ambientales (IDEA-PUCP). Docente de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima (Derecho Ambiental); de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Ecología Política, Derecho del Ordenamiento del Territorio); de la Universidad Nacional Agraria La Molina (Derecho y Legislación Ambiental y de los Recursos Naturales). Es miembro de la Academia de la Magistratura (AMAG) y del Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN); conductor del Estudio Foy Valencia Abogados – Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales; gerente del Estudio Foy & Valdez; y miembro del Consorcio Derecho Ambiental. Además es consultor e investigador con diversas publicaciones en su especialidad. Correo electrónico: pfoy@pucp.edu.pe

Key words: world summits and environmental law – peruvian environmental legal system – green economy – environmental governance – sampling legal prospective studies after Río + 20 – climate change – sustainable enterprise – sustainable cities

CONTENIDO: I. INTRODUCCIÓN.– II. BREVE RETROSPECTIVA DEL DESARROLLO DEL SISTEMA JURÍDICO AMBIENTAL.– III. ¿QUÉ SIGNIFICA PARA EL SISTEMA JURÍDICO AMBIENTAL PERUANO EL PROCESO DE LA CUMBRE RÍO + 20?.– IV. DESAFÍOS POST-RÍO + 20: TENDENCIAS Y PROSPECTIVAS A CONSIDERAR.– IV.1. DERECHO CLIMÁTICO.– IV.2. MARCO LEGAL PARA UNA ECONOMÍA VERDE Y EMPRESA SOSTENIBLE.– IV.3. MEGACIUDADES, CONURBACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL.– V. COLOFÓN.

I. INTRODUCCIÓN

Entre el 5 y 6 de junio de 1972 se llevó a cabo en Estocolmo (Suecia) la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano —cuyo Secretario General fue Maurice F. Strong— con el objeto de aprobar un plan de acción, crear un fondo y emitir una declaración, a fin de proteger el medio humano. Uno de los mayores logros de dicho encuentro lo constituye la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). La declaración por la que se creó el PNUMA contiene veintiséis principios y su marco teórico viene premunido del estudio efectuado por René Dubós, cuya redacción fue realizada por Bárbara Ward Jackson, dando lugar al informe denominado *Una sola Tierra: el cuidado y conservación de un pequeño planeta*. Fruto de dicha conferencia, también se aprobó un plan con recomendaciones para la acción en temas tales como la ordenación de los asentamientos humanos y los recursos naturales, la contaminación de los mares; los aspectos educativos, informativos, sociales y culturales; finalmente sobre el desarrollo del medio humano¹.

Veinte años después (junio de 1999) se lleva a cabo la Conferencia Mundial sobre Desarrollo y Medio Ambiente, en la ciudad de Río de Janeiro (Brasil), encuentro conocido también como ECO'92² que generará los denominados «productos de Río 92», entre los cuales se encuentra la conocida *Declaración de Río*³:

1 En nuestro sistema legal, el impacto de dicho evento fue muy indirecto a diferencia de otros países. Nuestra hipótesis es que para el Perú el sistema jurídico ambiental arranca con fuerza a partir del año 1990 (Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (CMARN)), es decir entre dos grandes ejes: 1987 (afirmación del Modelo de Desarrollo Sostenible con el *Informe Bruntland*) y el proceso camino a Río 1992.

2 GLENDER, Alberto & Víctor LICHTINGER (comps.). *La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1994.

3 La referida declaración representa el acuerdo asumido por la gran mayoría de países del mundo, por el cual reconocen el concepto ecuménico y fundante del desarrollo sostenible («El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras», dirá el principio 3). El marco

Productos de Río 92 Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo y Medio Ambiente (Río de Janeiro)

Productos

- Declaración sobre medio ambiente y desarrollo (*Declaración de Río*)
- Declaración sobre bosques de todo tipo
- Convenio sobre diversidad biológica
- Convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático
- La Agenda 21
- Fondo Mundial del Ambiente (GEF)
- Comisión de Desarrollo Sostenible

ESTIMATIVAS Y PROSPECTIVAS SOBRE EL SISTEMA JURÍDICO AMBIENTAL PERUANO POST-RÍO + 20

ESTIMATE AND PROSPECTIVE STUDIES ON PERUVIAN ENVIRONMENTAL LEGAL SYSTEM AFTER RÍO + 20

La reflexión a la que, desde una consideración jurídico-ambiental, nos invitan los procesos reseñados es que tendencialmente estos dos grandes hitos impactaron en los sistemas jurídicos de modo muy diverso⁴. En el caso del Perú, «Estocolmo 1972» no fue significativo, ni siquiera cabría asumir que la Constitución de 1979 representó una respuesta directa a dicho proceso. Por el contrario, los efectos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) de 1992, «Río 92», como se verá más adelante, sí fueron sumamente significativos y decidieron el derrotero del sistema jurídico ambiental hasta nuestros días, permitiendo el desarrollo de una primera generación de normas e instrumentos de gestión ambiental, muchos de ellos obsoletos o superados y en camino a su «reingeniería».

Consideramos que, en el corto y mediano plazo, el imperativo de reformas e innovaciones deberán desencadenar —y en cierta medida ya lo están haciendo desde inicios del presente siglo— nuevas herramientas y enfoques jurídico-ambientales, a fin de permitir expresar los paradigmas

teórico y doctrinal de esta declaración, en lo fundamental, se encuentra en el informe elaborado por la Comisión Mundial sobre Desarrollo y Medio Ambiente de las Naciones Unidas en el año 1987, *Nuestro Futuro Común*, más conocido como *Informe Brundtland*, en reconocimiento a quien presidió dicha Comisión, la representante de Noruega, Gro Bruntland. Se complementa con el estudio del PNUMA/UICN/WWF, *Cuidar la Tierra* (1991), así como con la Agenda 21 y diversos convenios incorporados en la presente publicación. Es importante advertir que esta declaración reafirma, y se basa en, los principios establecidos por la denominada *Declaración de Estocolmo* (1972).

4 Ver BENEDICKSON, Jamie. *Environmental Law And Sustainability After Rio*. Cheltenham Glos: Edward Elgar, 2011.

que alimentan al proceso de Río + 20 (2012)⁵: la gobernanza ambiental⁶ y la economía verde⁷.

II. BREVE RETROSPECTIVA DEL DESARROLLO DEL SISTEMA JURÍDICO AMBIENTAL

El sistema jurídico peruano constitucionalizó en 1979 la cuestión ambiental (artículo 123)⁸, sin embargo, no es sino hasta septiembre de 1990, con la expedición del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, decreto legislativo 613 (en adelante CMARN), que se asume de modo enérgico y sistemático el tema ambiental. Al igual que en otros países de América Latina y el Caribe, existía una profusa legislación inconexa, contradictoria y reiterativa, pero con importantes antecedentes normativos ambientales tanto nacionales⁹ como internacionales¹⁰.

Cronología base del Sistema Jurídico Ambiental Peruano

Internacional	Nacional
1972 – Conferencia en Estocolmo	1969 – Ley General de Aguas
1987 – <i>Informe Bruntland</i>	1975 – Ley Forestal y de Fauna Silvestre; CITES; Reglamento de Clasificación de Tierras
	1979 – Constitución

5 Ver documento final de *Río + 20 Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (2012). El futuro que queremos*. Río de Janeiro, junio de 2012.

6 Ver el documento *Propuestas para una nueva gobernanza mundial. Biocivilización para la sustentabilidad de la vida y del planeta. Documento de trabajo para el seminario internacional con vistas a la Conferencia Río+20. Río de Janeiro, del 9 al 12 de agosto de 2011. ¿Qué tipo de arquitectura del poder, desde la escala local hacia la escala mundial?.* Documento propuesto por el Foro para una Nueva Gobernanza Mundial.

7 PNUMA. *Economía verde. Hagámosla realidad. Nuestro Planeta. La revista del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente* (PNUMA), febrero 2010.

8 Volviendo a reiterarla en otros términos en la Constitución de 1993.

9 Ley General de Aguas, decreto legislativo 17752 de 1969 y sus diversos reglamentos; Ley Forestal y de Fauna Silvestre, decreto legislativo 21147 de 1975 y reglamentos, incluido lo relativo a las unidades de conservación —luego ampliada bajo el concepto de Áreas Naturales Protegidas—; Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, decreto legislativo 22175 de 1978 y su reglamento decreto supremo 003-79-AA; El Reglamento de Clasificación de Tierras decreto supremo 067-75-AG; así como diversos convenios internacionales, como la Convención para el comercio internacional de las especies amenazadas de fauna y flora silvestre (CITES por su nombre en inglés, *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*), decreto legislativo 21080 (1975), entre otros (ver DE ANDALUZ, Antonio y Walter VALDEZ. *Derecho Ecológico peruano. Inventario normativo*. Lima: Gredes, 1987).

10 Por ejemplo, la referida CITES o la lejana Convención para la protección de la flora, de la fauna, y de la bellezas escénicas naturales de los países de América, Convención de Washington (1940).

Internacional	Nacional
	1990 – CMARN
1992 – Río 92: productos	1991 – Leyes de inversión
	1993 – Constitución; Convención Marco sobre los Cambios Climáticos (CMCC); Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), Reglamentos de Minería/Hidrocarburos
1997 – Protocolo de Kioto	1994 – Consejo Nacional del Ambiente (CONAM)
	1997 – Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (LOASRN); Ley de Áreas Naturales Protegidas (LANP); Ley sobre la Conservación y el Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica (LDB); Reglamento de protección ambiental para el desarrollo de actividades de la industria manufacturera
2002 – Johannesburgo	1998 – Reglamento Nacional para la Aprobación de Estándares de Calidad Ambiental (ECAs) y Límites Máximos Permisibles (LMPs); Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera
	2000 – Ley Forestal y de Fauna Silvestre; Ley General de Residuos Sólidos (LGRSS)
	2001 – Ley de Estudio de Impacto Ambiental (EIA); Reglamento de Áreas Naturales Protegidas; Reglamento de LDB; Reglamento de Ordenamiento Territorial; Reglamento del CONAM
	2004 – Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental; Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica
	2005 – Ley General del Ambiente
	2008 – Ministerio del Ambiente (MINAM); Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental; modificación del Código Penal
2009 – Copenhague	2009 – Política Nacional del Ambiente (PNA)
2012 – Río + 20	2012 – Decretos legislativos sobre minería

ESTIMATIVAS Y PROSPECTIVAS SOBRE EL SISTEMA JURÍDICO AMBIENTAL PERUANO POST-RÍO + 20

ESTIMATE AND PROSPECTIVE STUDIES ON PERUVIAN ENVIRONMENTAL LEGAL SYSTEM AFTER RÍO + 20

El CMARN representó el gran punto de quiebre y arranque de las preocupaciones ambientales peruanas y generó una innovación significativa en nuestro sistema legal al introducir importantes principios jurídico-ambientales (desarrollo sostenible, enfoque holístico, prevención, legitimación procesal, contaminador pagador, educación, información y participación, etcétera); la dimensión internacional —aunque de modo insignificante—; criterios de política ambiental, incluyendo escueta referencia al régimen tributario; protección ambiental (sobre todo mediante la innovadora regulación de los estudios de impacto ambiental); planificación ambiental; lineamientos sobre áreas naturales protegidas; alcances sobre comunidades campesinas y nativas; consideraciones ambientales referidas a ecosistemas y diversidad biológica; consideraciones referidas al ambiente urbano; consideraciones ambientales; y algunos recursos naturales específicos: mineros, energéticos, tierras agrícolas, alcances penales y administrativos, lineamientos sobre población y ambiente, entre otros. No desarrolla de modo muy orgánico la dimensión local, ni el transporte. Aunque expresamente fue muy sucinto en la dimensión internacional ambiental, cabe anotar que el CMARN surge en septiembre del año 1990, en el contexto de influencia del *Informe Bruntland* (1987) y el proceso preparatorio para la cumbre de Río 92 (1992) y ciertamente sin ninguna impronta —entonces inexistente— del régimen político recién instaurado.

A partir de las normas sobre promoción a las inversiones, en particular con la Ley Marco para el Crecimiento de las Inversiones Privadas, decreto legislativo 757¹¹ (1991), se produjeron importantes modificaciones al CMARN¹². Modificaciones que marcarán el rumbo del sistema jurídico ambiental hasta nuestros días, desencadenando un

11 Por ejemplo, el artículo 9 de esta norma legal establece que «toda empresa tiene derecho a organizar y desarrollar sus actividades en la forma que juzgue conveniente». Sin embargo, ese derecho no la exime del cumplimiento de «las disposiciones legales referidas a la higiene y seguridad industrial, la conservación del medio ambiente y la salud».

12 Esta norma derogó muchos alcances del CMARN, por ejemplo, el Sistema Nacional del Ambiente, aspectos del EIA, delitos y penas, etcétera. Asimismo, limitó algunos alcances del CMARN, por ejemplo, para accionar en defensa del medio ambiente; responsabilidad por daños y perjuicios si se desestima una acción legal a favor del medio ambiente. Entre las principales derogatorias por el decreto legislativo 757, cabe referir los capítulos «De los Delitos y Penas»; el que creó el Sistema Nacional del Ambiente; el artículo 18 sobre «Medidas aplicables en casos de peligro ambiental inminente»; el 17 acerca de la prohibición de importar productos químicos sin autorización (vigencia suspendida por decreto supremo 036-90-ICTI/IND y decreto supremo 031-91-ICTI); el artículo 16 sobre prohibición de internar residuos o desechos; el 8 que establecía la obligación de elaborar EIA; y el artículo V del Título Preliminar sobre la ilegalidad de los movimientos transfronterizos. La normativa específica sectorial de promoción a las inversiones igualmente modificará al CMARN, por ejemplo, el decreto legislativo 708 sobre minería; el 753 sobre tierras agrícolas; el 653, Ley de Promoción a las Inversiones en el Agro; etcétera. A raíz de esto, la normativa sectorial reglamentaria enfatizará una hipersectorialización ambiental. Caben destacar las relativas a promoción del agro, actividades mineras, eléctricas, hidrocarbúferas y, con cierta posterioridad, la denominada «Ley de Tierras», ley 26505 del año 1995.

31

ESTIMATIVAS Y
PROSPECTIVAS
SOBRE EL
SISTEMA
JURÍDICO
AMBIENTAL
PERUANO POST-
RÍO + 20ESTIMATE AND
PROSPECTIVE
STUDIES ON
PERUVIAN
ENVIRONMENTAL
LEGAL SYSTEM
AFTER RÍO + 20

proceso de especialización normativo sectorial en materia ambiental (autoridad ambiental, estudios de impacto ambiental, límites máximos permisibles, ordenamiento ambiental, etcétera). Además de derogar normas sobre delitos ambientales, el Sistema Nacional del Ambiente, etcétera, en abril de 1991 se expide el Código Penal, decreto legislativo 635¹³, duplicando la normativa penalizadora ambiental, cesando dicho estado con la derogatoria por el decreto legislativo 757 del Capítulo de los Delitos y las Penas del CMARN¹⁴.

Como resultado de los efectos de la CNUMAD de Río en 1992, el Perú ingresará a un franco proceso de incorporación de normas internacionales ambientales y a su desarrollo legislativo posterior con una nueva base constitucional para 1993. El moderno desarrollo jurídico ambiental, y por ende el internacional, del país empieza, pues, a adquirir forma a partir de las preparatorias para la cumbre de Río 92. El año 1993, la Asamblea Constituyente del Perú ratifica el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), así como la Convención Marco de Cambio Climático (CMCC), a la par que se dicta la actual Constitución¹⁵ con referencias al uso sostenible de los recursos naturales, la política nacional del ambiente, la diversidad biológica, las áreas naturales protegidas, el desarrollo sostenible de la Amazonía y ciertamente el derecho a gozar de un ambiente adecuado. Es en el marco de desarrollo de los compromisos de Río 92 en el escenario internacional que el Perú empieza a implementarlos mediante una progresiva e intensa regulación interna, como se verá más adelante.

Es el caso de normativas referidas a la diversidad biológica¹⁶ —incluyendo recursos genéticos—¹⁷, al cambio climático¹⁸, a la desertificación¹⁹, a los

13 Considerará delitos como el de contaminación genérica y agravada, facultando al juez para que ordene medidas cautelares como la suspensión inmediata de la actividad contaminante, la clausura definitiva o temporal, entre otras. Ciertamente regulará aspectos relativos a la vida, la salud y otros que guardarán conexión con los delitos ambientales (Ver CARO CORIA, Dino Carlos. *El derecho penal del ambiente: delitos y técnicas de tipificación*. Prólogo de los profesores Ignacio Berdugo Gómez de la Torre y Laura Zúñiga Rodríguez. Lima: Gráfica Horizonte, 1999).

14 En 1996, mediante la ley 26631, se condicionará el inicio de las acciones penales a una intervención previa de parte de los sectores de la administración pública, quienes deberán informar al Ministerio Público acerca de las infracciones ambientales en que hayan incurrido los potenciales responsables en materia penal ambiental, como una condición de procedibilidad.

15 Ver CANOSA USERA, Raúl. *Constitución y medio ambiente*. Prólogo de Pablo Lucas Verd, presentación y selección de jurisprudencia de Susana Ynes Castañeda Otsu. Lima: Jurista, 2004.

16 IPEZA PERALTA, César. «El Convenio sobre la Diversidad Biológica en el Perú – Análisis de su aplicación y avances en el Perú». Lima: MINAM, 2010.

17 LAPENA, Isabel & Manuel RUIZ (eds.). *Acceso a recursos genéticos: propuestas e instrumentos jurídicos*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2004.

18 VERA ESQUIVEL, Germán. *Derecho internacional y cambio climático: una visión desde la política ambiental peruana*. Lima: Instituto de Estudios Social Cristianos, 2008.

19 Ver *Informe nacional para la implementación de la convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación y la sequía en el Perú 2000-2002*. Lima: Ministerio de Agricultura/INRENA, 2002.

desechos tóxicos y peligrosos²⁰, a las poblaciones indígenas²¹, etcétera²². De otra parte, el proceso de sectorialización normativa conducirá a la aprobación de reglamentaciones y regulaciones de lo más variadas, sobre todo respecto a los denominados instrumentos de gestión ambiental; verbigracia estudios de impacto ambiental (EIA), límites máximos permisibles (LMP), estándares de calidad ambiental (ECA), etcétera, en el ámbito minero metalúrgico²³, hidrocarburífero²⁴, eléctrico, pesquero, industrial, del sector defensa, agrario, salud, por mencionar los principales²⁵.

Este proceso se correlacionará con la expedición de sendas normas con rango de ley no solo referidas a recursos naturales, entre las que destacan las siguientes: la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, la Ley de Áreas Naturales Protegidas, la Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica²⁶, y la decisión 391 sobre acceso a los recursos genéticos, entre otras.

A su turno, con la implementación de medidas por parte del Consejo Nacional del Ambiente, propiamente alrededor de 1997²⁷, se reconducirá hacia una progresiva tendencia orientada a una intersectorialización

20 VELA VARGAS, Talía Larisa. *El problema de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos en el Convenio de Basilea y su aplicación en el Perú*. Tesis de Licenciatura. Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 1996.

21 En particular, mediante la resolución legislativa 26253 del año 1993, se ratifica el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Poblaciones Indígenas y Tribales en Países Independientes, el cual confiere diversas garantías territoriales a tales poblaciones; poblaciones que para nuestro sistema jurídico se corresponden con el componente constitucional de Comunidades Campesinas y Nativas. Sin embargo, no se han expedido aún de manera sistemática las normas que permitan adaptar nuestras normas legales a dicho Convenio (ver ANDRADE, Marco. «Gobernanza indígena». En ANDRADE, Karen (coord.). *Gobernanza ambiental en Bolivia y Perú. Gobernanza en tres dimensiones: de los recursos naturales, la conservación en áreas protegidas y los pueblos indígenas*. Quito: Flacso, 2011, pp. 117-164.

22 Ver de FOY, Pierre & otros. *Derecho Internacional Ambiental*. Lima: IDEI/IDEA PUCP, 2003.

23 Ver DE LA PUENTE BRUNKE, Lorenzo. *Legislación ambiental en la minería peruana*. Lima: Instituto de Estudios Energético Mineros, 2005.

24 Ver SOLANO, Pedro. *Hidrocarburos y áreas naturales protegidas: más allá del suelo y el subsuelo*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental/U.S. Agency for International Development, 1999.

25 Sobre el sistema legal ambiental en ese contexto histórico, ver FOY, Pierre. «Consideraciones sobre el marco normativo del Derecho Ambiental Peruano». *Gaceta Jurídica*, 23 (1995), pp. 45A-57A.

26 Ver las siguientes publicaciones del Congreso de la República correspondientes a la legislatura de 1996-1997, que explican y muestran el debate sobre tales materias, disponibles en la biblioteca digital: SANDOVAL AGUIRRE, Oswaldo (ed.). *Ley de áreas naturales protegidas*. Comisión de Ambiente, Ecología y Amazonía, Legislatura 1996-1997; *Ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales*. Comisión de Ambiente, Ecología y Amazonía, Legislatura 1996-1997; *Ley sobre la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica*. Comisión de Ambiente, Ecología y Amazonía, Legislatura 1996-1997; *Control político y gestión ambiental*. Comisión de Ambiente, Ecología y Amazonía, Legislatura 1996-1997; *Legislación ambiental: Leyes de la República en materia ambiental aprobadas durante la Legislatura 1996 (agosto 1996-julio 1997)*. Comisión de Ambiente, Ecología y Amazonía, Legislatura 1996-1997 (<http://www.congreso.gob.pe/biblio/digital.htm>).

27 Creado a fines de 1994 mediante la ley 26410, tendrá como funciones centrales diseñar la política ambiental nacional y propiciar acciones intersectoriales en su condición de organismo dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, manteniendo el criterio vigente de autoridades sectoriales. Recién hacia 1997 precisará sus alcances con la expedición de su primer reglamento, el decreto supremo 047-97-PCM y posteriormente, en octubre, con la norma de creación del Marco Estructural de Gestión Ambiental (MEGA), decreto del Consejo Directivo, número 001-97CD/CONAM.

33

ESTIMATIVAS Y
PROSPECTIVAS
SOBRE EL
SISTEMA
JURÍDICO
AMBIENTAL
PERUANO POST-
RÍO + 20ESTIMATE AND
PROSPECTIVE
STUDIES ON
PERUVIAN
ENVIRONMENTAL
LEGAL SYSTEM
AFTER RÍO + 20

relativa, mediante diversos mecanismos (verbigracia la creación de Grupos Técnicos, procedimiento para la aprobación de los LMP, y ECA, Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental, Zonificación Ecológica Económica, etcétera).

En resumen, luego de una suerte de proceso de hipersectorialización normativa, en que cada sector desarrollaba sus propios instrumentos y mecanismos institucionales, en virtud del mandato establecido por el decreto legislativo 757, progresivamente y acaso paralelamente, se fueron desarrollando normas orientadas a una integración transectorial —o que moderaba en parte dicha transectorialización— lo cual será redondeado mediante la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, ley 28245 del 08 de junio de 2004 —y su reglamento respectivo—, y coronado con la expedición de la Ley General del Ambiente (ley 28611 del 15 de octubre de 2005) que deroga al CMARN²⁸.

Tras quince años de vigencia del CMARN, el 15 de octubre de 2005, el CMARN es derogado por la Ley General del Ambiente, ley 28611, que a modo de síntesis recoge las ideas fuerza de la normativa preexistente, pero a su vez incorpora nuevos elementos y tendencias²⁹. Tres años después se creará el Ministerio del Ambiente³⁰, mediante el decreto legislativo 1013, en un contexto de implementación de los acuerdos de Libre Comercio entre Perú y Estados Unidos³¹. No por ello debe entenderse como una relación causal, en la medida en que la tendencia hacia dicha institucionalidad estaba incubada en el sistema y en la gran mayoría de los países de la región y tarde o temprano se iba a desencadenar.

En ese contexto o ruta seguirá un intenso desarrollo normativo, destacando entre otras manifestaciones la reforma del Código Penal y los delitos ambientales³², así como la creación de un Sistema

28 Es interesante advertir este proceso paralelo hacia la transectorialización, no obstante lo dinámico e intenso de la hipersectorialización; en efecto esto empieza con normas intersectoriales tales como las de Diversidad Biológica y Cambio Climático, en términos generales, y con la implementación del CONAM, para volcarse a normas como la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, los ECA, LMP, el EIA, el Ordenamiento Territorial o la Gestión Ambiental, entre otras medidas.

29 Ver Foy, Pierre. «La empresa en la Ley General del Ambiente». *Revista Peruana de Derecho de la Empresa*, 65 (2008), pp. 169-202.

30 BRACK EGG, Antonio. «Retos del Ministerio del Ambiente». *Economía y sociedad*, 67 (2008), pp. 7-14.

31 ROSELL, Mónica. «Ambiente y TLC. El pacto de gobernabilidad». *Cuadernos de Difusión* (ESAN) XII, 23 (2007), disponible en la web (<http://www.esan.edu.pe/publicaciones/documentos/libros/2007/cuadernoDifusion23/RosellAmbienteyTLC.pdf>).

32 Código Penal, decreto legislativo 635, título XIII: Delitos Ambientales (ley 29263). Ver PEÑA CABRERA FREYRE, Alonso Raúl. *Los delitos contra el medio ambiente*. Lima: Rodhas, 2010; LAMADRID UBILLÚS, Alejandro. *El derecho penal ambiental en el Perú: ¿realidad concreta o simbolismo práctico?*. Lima: Grijley, 2011).

Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental³³, la Ley de Recursos Hídricos (ley 29338)³⁴, reglamentación de la ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre (ley 29763) a la fecha sometida a un proceso de *vacatio legis*, la ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, conocida como Ley de Consulta Previa³⁵, entre otras.

En fechas recientes al término del presente estudio y en el contexto de discusión y violencia que tiene como emblema político la cuestión del proyecto Conga en Cajamarca, se empezó a plantear la necesidad de una revisión de la institucionalidad y de la concepción de los instrumentos de gestión ambiental. Necesidad expresada, por ejemplo, en el nuevo mecanismo institucional denominado SENACE³⁶, necesidad de que se asuman enfoques de ordenamiento territorial o que se revisen las competencias de los gobiernos regionales.

Todo ello en el marco de una perspectiva posible de reformas alimentado por el informe denominado «Ejes Estratégicos de la Gestión Ambiental», expedido por la comisión multisectorial que fue creada por la resolución suprema 189-2012-PCM para elaborar propuestas de normas y de políticas orientadas a mejorar las condiciones ambientales y sociales en que se desarrollan las actividades económicas en el Perú, especialmente las industrias extractivas. Sin embargo, la comisión se habría excedido en su mandato al proponer un ideario de infinitas reformas, incurriendo en la dispersión y probable ineficacia ante tantos pretendidos cometidos³⁷.

33 Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (ver MINAM. *Compendio de la legislación ambiental peruana. Volumen VII. Evaluación y fiscalización ambiental*. Lima: MINAM, 2011). A nuestro modo de ver, se advertirían las siguientes fases de la fiscalización ambiental en el Perú: 1) fiscalización intrasectorial: por ejemplo, oficinas de asuntos ambientales al interior de cada sector como lo fue en pesquería, minería y aún se mantiene en defensa y agricultura entre otros; 2) fiscalización extrasectorial: organismos supervisores externos al sector, por ejemplo, Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR), antes Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN), etcétera; 3) fiscalización «transsectorial»: sería el caso del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA); 4) fiscalización autónoma: aún no existente, en donde incluso el MINAM pudiera ser fiscalizado por órgano ajeno a él y cuando el MINAM ejerza funciones como autoridad sectorial en otorgar algún tipo de licencias ambientales que se desprenderían de la Ley General del Ambiente. Ahora bien, si el MINAM concentrase o compartiese las facultades en dar certificaciones o licencias —como con la creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE)—, con mayor razón debiera proceder un cuarta fase o generación en donde el OEFA tendría que ser ajeno a MINAM o autónomo.

34 LETURIA RENGIFO, Jorge. *La Ley de Recursos Hídricos, industria extractiva y protección del agua. Derecho & Sociedad*, XXI, 35 (2010), pp. 113-122.

35 AUTORES VARIOS. «Los pueblos indígenas u originarios: a propósito del derecho de consulta previa». *RAE Jurisprudencia*, IV, 39 (2011), pp. 3-111.

36 El SENACE, creado por la ley 29968, es un organismo adscrito al Ministerio del Ambiente que funcionará como ventanilla única encargada de revisar y aprobar los estudios de impacto ambiental detallados (EIA-D) de los proyectos de inversión pública y privada que se desarrollen en el territorio nacional; sería una especie de «punto de equilibrio» entre el cuidado del ecosistema y las inversiones.

37 Por ejemplo, al incluir «aspectos tan diversos como un programa de beca ambiental, programas de mejoramiento de la calidad del aire en treinta capitales de provincia, ecoeficiencia a nivel municipal, entre otros» (DE LA PUENTE ABOGADOS. «Memo del 15 de octubre de 2012. Re.: Ejes Estratégicos de la Gestión Ambiental», (<http://www.delapunte.com.pe/admin/recursos/memos/Me-eje.pdf>).

Finalmente en este sucinto «tour d' horizon», cabe referir la expedición de un conjunto de normas, durante el año 2012, vía decretos legislativos referentes al proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal y la lucha eficaz contra los delitos relacionados a la minería ilegal³⁸, así como alguna normativa agraria ambiental y sobre vivienda, construcción y saneamiento.

III. ¿QUÉ SIGNIFICA PARA EL SISTEMA JURÍDICO AMBIENTAL PERUANO EL PROCESO DE LA CUMBRE RÍO + 20?

La Conferencia de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas o Conferencia de Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas (Río 2012 o Río + 20)³⁹ tuvo como ejes centrales analizar y establecer las bases de una *economía «verde»* o *ecológica* (*Green economy*)⁴⁰, cuyos objetivos sean la sustentabilidad y la erradicación de la pobreza y, de otra parte, la creación de un marco institucional para el desarrollo sustentable, sentando las bases para una gobernanza ambiental⁴¹:

De acuerdo con el especialista español Julián Cháves Palacios⁴², el documento principal, *El futuro que queremos*, fruto de dicho evento, se podría sintetizar en los siguientes contenidos:

35

ESTIMATIVAS Y PROSPECTIVAS SOBRE EL SISTEMA JURÍDICO AMBIENTAL PERUANO POST-RÍO + 20

ESTIMATE AND PROSPECTIVE STUDIES ON PERUVIAN ENVIRONMENTAL LEGAL SYSTEM AFTER RÍO + 20

38 IPENZA PERALTA, César A. *Manual para entender la pequeña minería y la minería artesanal y los decretos legislativos vinculados a la minería ilegal*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2012.

39 Encuentro internacional organizado por el Departamento de Economía y Asuntos Sociales de las Naciones Unidas que se celebró del 20 al 22 de junio de 2012 en Río de Janeiro, Brasil, coincidiendo con el vigésimo aniversario de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992 que se celebró por acuerdo de la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución A/RES/64/236 del 24 de diciembre de 2009.

40 PEET, Richard & otros (eds.). *Global Political Ecology*. Abingdon/Nueva York: Routledge, 2011; JACOBS, Michael. *La economía verde*. Barcelona: Icaria, 1996.

41 Para lo cual postula actividades orientadas a: a) operar la transición hacia economías más verdes sin dejar de centrarse en la erradicación de la pobreza; b) proteger nuestros océanos de la pesca excesiva, de la destrucción de los ecosistemas marinos y de los efectos perjudiciales del cambio climático; c) mejorar la calidad de vida y la eficiencia de nuestras ciudades; d) extender el uso de las fuentes de energía renovable que puedan reducir notablemente las emisiones de carbono y la contaminación en ambientes interiores y en el exterior, al tiempo que promover el crecimiento económico; e) lograr una mejor ordenación de los bosques para conseguir muy variados beneficios; f) mejorar el método de conservación y administración de nuestros recursos hídricos, a fin de promover el desarrollo y evitar la desertificación.

42 «Políticas internacionales contemporáneas en materia ambiental. La experiencia y proyecciones de la Conferencia Internacional de Río + 20». Ponencia presentada en el II Congreso Nacional de Fiscales Ambientales. Chachapoyas, Amazonas, agosto 2012.

Concepto	Contenido
Erradicación de la pobreza	Por primera vez en una conferencia de la ONU, el documento apunta la erradicación de la pobreza como el principal desafío global y como una condición misma para alcanzar el desarrollo sostenible.
Foro político de alto nivel	Se propone crear un foro político de alto nivel para el desarrollo sostenible en el ámbito de las Naciones Unidas, que en el futuro reemplazará al Consejo de Desarrollo Sostenible creado en la Cumbre de la Tierra de Río 1992.
Objetivos de desarrollo sostenible (ODS)	Se aprueba la adopción de una lista de ODS que será definida por una comisión a crear en la próxima Asamblea General de la ONU y que presentará sus conclusiones en la cita siguiente, la de 2013. Las metas deberán ser perseguidas a partir de 2015 —cuando finaliza el plazo de implementación de los Objetivos del Milenio— y hasta 2030.
Mecanismos de implementación	Ante la ausencia de compromisos de los países para financiar los ODS, se creará otra comisión de treinta miembros que buscará definir mecanismos de financiamiento y de transferencia tecnológica para implementar la transición hacia la «economía verde». Dicha comisión será nominada en la próxima Asamblea General de la ONU y tiene plazo hasta 2014 para presentar sus conclusiones.
Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)	Propone fortalecer y elevar a un nuevo nivel el PNUMA, con el objetivo de lograr una participación universal en el organismo que también pasará a tener una fuente de financiamiento estable a través del presupuesto de la ONU, en lugar de tener que financiarse solo con aportes voluntarios, como hasta ahora.
Cambio de modelo de producción y consumo	Se aprueba un plan de diez años para modificar los actuales patrones de producción y consumo y adoptar un modelo sostenible.

Concepto	Contenido
Índice de medición de desarrollo	Se propone abandonar el actual sistema de medición del nivel de desarrollo de los países, basado exclusivamente en el desempeño económico (el producto bruto interno) por un nuevo índice que tome en cuenta los criterios de desarrollo social y de protección ambiental.
Economía verde	Los 193 países aceptaron adoptar el concepto de «economía verde». Aunque el documento no establece una definición única y universal para el concepto, se trata de perseguir un cambio en el modelo de desarrollo que reduzca la presión sobre los recursos naturales.
Reiteración de los principios de Río 92	Pese a que no se trató de una nueva resolución, la reafirmación de los principios adoptados en la Cumbre de la Tierra de 1992, en especial el de las Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas entre países desarrollados y en desarrollo, fue apuntada por Brasil como una de las principales conquistas de los negociadores.

ESTIMATIVAS Y PROSPECTIVAS SOBRE EL SISTEMA JURÍDICO AMBIENTAL PERUANO POST-RÍO + 20

ESTIMATE AND PROSPECTIVE STUDIES ON PERUVIAN ENVIRONMENTAL LEGAL SYSTEM AFTER RÍO + 20

Así como se reseñaron los impactos de Río 92 en nuestro sistema jurídico (se sentaron las bases del derecho ambiental moderno con instituciones y herramientas de gestión ambiental que podrían denominarse de primera generación), cabría formular una prospectiva tentativa post-Río + 20, desde la perspectiva del sistema jurídico ambiental peruano. Para ello tomaremos como ejes los siguientes dos postulados: economía verde y gobernanza ambiental.

[...] la economía verde es la que mejora el bienestar del ser humano y la equidad social, a la vez que reduce significativamente los riesgos ambientales y las escaseces ecológicas. En su forma más básica, una economía verde es aquella que tiene bajas emisiones de carbono, utiliza los recursos de forma eficiente y es socialmente incluyente. [...] 5. Es de suma importancia remarcar que el concepto de «economía verde» no sustituye al de «desarrollo sostenible», sino que es una ruta a tomar para alcanzarlo⁴³.

43 XVIII Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. Quito, Ecuador, enero-febrero de 2012. *Economía Verde en el contexto del desarrollo sostenible y erradicación de la pobreza. Una perspectiva desde América Latina y el Caribe*, p. 4.

Mientras tanto, de acuerdo con lo establecido en la Política Nacional del Ambiente, decreto supremo 012-2009-MINAM del 25 de mayo de 2009, la gobernanza ambiental tiene como objetivos:

Posicionar el tema ambiental en las decisiones de Estado articulando las capacidades nacionales, creando sinergias y promoviendo una activa participación ciudadana.

Lograr que el Sistema Nacional de Gestión Ambiental ejerza, de manera eficiente y eficaz, sus funciones en los tres niveles de gobierno, bajo la rectoría del Ministerio del Ambiente.

Construir nuevos modos de producción y vida basados en los principios de la sostenibilidad, la ética, la inclusión social y la justicia ambiental⁴⁴.

En esa perspectiva, hemos identificado una plataforma temática de aspectos prioritarios que ciertamente siempre serán debatibles y que, sin embargo, constituyen desafíos para ser asumidos por el sistema jurídico ambiental peruano, conforme se verá en el siguiente apartado⁴⁵.

IV. DESAFÍOS POST-RÍO + 20: TENDENCIAS Y PROSPECTIVAS A CONSIDERAR

IV.1. Derecho climático

En breve, este derecho climático, a nuestro modo de ver, alude a la juridificación de los diversos aspectos que conciernen al proceso del cambio climático en lo que respecta a la dimensión antropogénica y que es en donde pueden en cierta medida «gobernar las normas jurídicas».

En México, durante el año 2012, se ha expedido la Ley General de Cambio Climático. Se trata pues de un proceso progresivo de la normativización de los aspectos políticos sociales y culturales asociados al cambio climático. Sin duda, la transversalización a la que conlleva el problema climático⁴⁶ conducirá a una nueva mirada de nuestros mecanismos legales e institucionales. Para apreciar esta perspectiva multitemática, veamos los siguientes *típs* de trabajo⁴⁷:

44 Ver KAHATT, Karim. «Los modelos de gobernanza ambiental y su impacto en la industria extractiva: una evaluación del modelo cooperativo y las alianzas multi-actores». *Thémis*, II, 56 (2008), pp. 67-85.

45 Por cuestión de espacio, solo abordaremos algunos de los múltiples aspectos que hemos identificado.

46 Ver FOY, Pierre. «El hombre climático». Prólogo a VERA, Germán. *Derecho Internacional y cambio climático*. Lima: Instituto de Estudios Social Cristianos, 2008 (http://www.pucp.edu.pe/climadecambios/index.php?option=com_content&task=view&id=82&Itemid=39).

47 Programa de Conferencia Derecho Climático en Países en Desarrollo Post-2012: Perspectivas del Norte y Sur. Septiembre 26-28, 2008, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Ottawa, presentada por la Academia de Derecho Ambiental de IUCN. Patrocinada por la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, el Centro Internacional para el Desarrollo de la Investigación, la Universidad de Ottawa y la Universidad de York (Osgoode Hall Escuela de Derecho).

Conferencia Derecho Climático en Países en Desarrollo Post-2012:
Perspectivas del Norte y Sur⁴⁸

39

Discursos Plenarios

1. Justicia climática y el Sur
2. Derecho Internacional Climático y desarrollo sostenible en el Sur
3. Cambio climático y mercados de energía
4. Grupos indígenas y cambio climático en el Pacífico Sur
5. Mecanismos de adaptación bajo la UNFCCC y el Protocolo de Kioto: ¿esperanza o quimera para países en desarrollo?
6. Un mecanismo para reducir emisiones por deforestación: consideraciones clave de política
7. ¿Dimensión norte-sur de política climática en Noruega y la Unión Europea?
8. De Berlín a Bali y más allá: el rol de los países en desarrollo en la estructuración del régimen climático

Sesiones temáticas

Justicia climática

1. Ética climática y equidad internacional
2. Refugiados climáticos
3. Derechos, responsabilidades e inequidades internas

Energía y cambio climático

1. Marco político. El mecanismo de desarrollo limpio: pasado, presente y futuro
2. ¿Renovable o nuclear?

Elección de instrumentos

1. Financiamiento climático e instrumentos económicos
2. Interacciones Norte-Sur

Protección de sistemas biológicos y sociales

1. Océanos, bosques, pastizales y biodiversidad
2. El reto de adaptación

Post-2012 Retos y Estrategias

ESTIMATIVAS Y
PROSPECTIVAS
SOBRE EL
SISTEMA
JURÍDICO
AMBIENTAL
PERUANO POST-
RÍO + 20

ESTIMATE AND
PROSPECTIVE
STUDIES ON
PERUVIAN
ENVIRONMENTAL
LEGAL SYSTEM
AFTER RÍO + 20

El espacio no nos permite desarrollar y articular toda una posible correlación temática y problemática de estos contenidos ligados al cambio climático. Pero sí nos permite advertir y colegir que estamos ante una inmensa tarea, no meramente normativista, sino de concienciación y fomento de capacidades para pretender hacer eficaces y viables tales desafíos jurídicos⁴⁹.

48 Taller previo a la conferencia Enseñando Derecho Climático en Universidades de Países en Desarrollo: Derecho Internacional Climático y Desarrollo Sostenible en el Sur.

49 Ver GARCÍA PACHÓN, María del Pilar & Óscar Darío AMAYA NAVAS (comps.). *Derecho y cambio climático*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010; MASSAI, Leonardo. *European Climate and Clean Energy Law and Policy*. Londres: Earthscan, 2011.

IV.2. Marco legal para una economía verde y empresa sostenible

El desafío por instaurar el paradigma de la empresa sostenible se encuentra estrechamente ligado al de la economía verde. La relación empresa sostenibilidad es hoy en día no solo un discurso, sino también una práctica progresiva que tiende a posicionarse en diferentes escenarios políticos, gremiales, institucionales o jurídicos, por mencionar algunos. Una práctica que permite promover iniciativas, emprendimientos e innovaciones social y ambientalmente responsables, siempre en un contexto garantista de libertad de empresa en un Estado Social de Derecho.

En consecuencia, un reto similar al que en su momento —y todavía aún— se promueve para legitimar e invocar, por ejemplo, los derechos humanos, derechos laborales, derechos del niño, entre otros de nuevo cuño, habrá de recaer exigiendo y demandando —de modo expansivo— la afirmación de una «empresa sostenible» como impronta o elemento consustancial a todo emprendimiento, independientemente de la actividad de que se trate⁵⁰. En ese sentido, las exigencias por nuevos instrumentos jurídicos en materia económica y de gestión ambiental⁵¹ se convierten en agenda del día. Efectivamente, regulaciones en torno a fondos ambientales, tributos, finanzas, seguros, consumidor, negocios ambientales, marketing, certificaciones voluntarias, eco-etiquetado, mercados de carbono y bonos ambientales, mercado de valores y derechos sobre concesiones en recursos naturales, entre otros, nos hacen prever una reingeniería jurídica respecto de las empresas en el contexto de la mencionada economía verde⁵².

50 CONDE, Javier (coord.). *Empresa y medio ambiente: hacia la gestión sostenible*. Madrid: Nivola libros, 2003; FOY, Pierre. *Los negocios ambientales. Aspectos jurídicos ambientales*. Lima: Universidad de Lima (en prensa); ROMERO PÉREZ, Jorge Enrique. «Las compras verdes. Enfoque ambiental en la contratación pública». *Revista de Ciencias Jurídicas*, 120 (2009), pp. 109-139, p. 136; ROSEMBUJ, Flavio. *La gestión de la empresa y el medio ambiente*. Barcelona: RUESGAS, 1991; DURÁN, Santos & Gemma DURÁN. *Empresa y medio ambiente: hacia la gestión sostenible*. Madrid: Ediciones Pirámide, 1995; SCHMIDHEINY, Stephan. *Cambiando el rumbo. Una perspectiva global del empresariado para el desarrollo y el medio ambiente*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1992.

51 Si bien el texto de Jean Acquatella es del año 2001, permite una mirada preliminar para aproximarse a esta temática jurídica («Aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental en América Latina y el Caribe: desafíos y factores condicionantes»). *CEPAL. Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, 31 (2001)).

52 A guisa de ejemplo, ver ACOSTA, Miguel Ángel. «Responsabilidad del banquero por daño ambiental». *Vox Juris* (Universidad San Martín de Porres), 3 (1993), pp. 181-201; ARAGÓN, Juan Alberto. *Empresa y medio ambiente. Gestión estratégica de las oportunidades medioambientales*. Granada: Comares, 2008; ATRISTÁN, Patricia & Ricardo ÁLVAREZ BARRÓN. *La responsabilidad de la Contabilidad frente al medio ambiente*. México D.F.: Instituto Mexicano de Contadores Públicos, 1998; BUÑUEL, Miguel. *El uso de instrumentos económicos en la política del medio ambiente*. Madrid: CES Colección Estudios, 1999; CAIRNCROSS, Frances. *Ecología S.A. Hacer negocios respetando el medio ambiente*. Madrid: Ecoespaña editorial, 1996; *Las cuentas de la tierra. Economía verde y rentabilidad medioambiental*. Madrid: Acento Editorial, 1993; CONESA, Vicente. *Instrumentos de la gestión ambiental en la empresa*. Madrid/Barcelona/México D.F.: Ediciones Mundi Prensa, 1997; EPSTEIN, Marc J. *El desempeño ambiental en la empresa. Prácticas para costear y administrar una estrategia de protección ambiental*. Santa Fe de Bogotá: ECOSE Ediciones, 2000; GARCÍA VIZCAÍNO, Catalina. *Derecho Tributario*. Tomo I. Buenos Aires: Desalma, 1999; GUERRERO, Andrés. «Programa nacional de mercados verdes». Seminario internacional mercados verdes y ecoetiquetado una nueva oportunidad para la industria colombiana. Bogotá, agosto de

IV.3. Megaciudades, conurbación y ordenamiento territorial⁵³

Simplemente se suele considerar que una ciudad es sostenible en tanto satisfaga equitativa las necesidades de todos sus habitantes sin poner en peligro la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras, lo cual conlleva al desarrollo de actividades que no destruyan los recursos, la diversidad ecosistémica, así como la indispensable participación de todos sus ciudadanos responsables con derechos y deberes ambientales⁵⁴. En esa línea de reflexión, cabe indicar que la relación entre el derecho urbano y la cuestión ambiental⁵⁵ no es reciente. Sin embargo, adquiere galopante preocupación en el marco de las tendencias del crecimiento urbano en el presente siglo hacia megaciudades, así como de los procesos de conurbación que claman por nuevos instrumentos y mecanismos de gobernanza, resultando poco funcionales o relevantes los preexistentes, tales como los del enfoque municipal clásico o el de la planificación convencional. Ello explica el concepto de las denominadas ciudades ecoeficientes⁵⁶. Al respecto, la conurbación se entiende como:

[...] un fenómeno mediante el cual dos o más ciudades se integran territorialmente, independientemente de su tamaño, de sus características propias y de la adscripción administrativa que posean. El término conurbación fue acuñado en 1915 por el geógrafo escocés Patrick Geddes cuando, en su texto *Ciudades en evolución*, hacía referencia a un área de desarrollo urbano donde una serie de ciudades diferentes habían crecido al encuentro unas de otras, unidas por intereses comunes: industriales o de negocios, o por un centro comercial o recreativo común. Este término tiene

41

ESTIMATIVAS Y
PROSPECTIVAS
SOBRE EL
SISTEMA
JURÍDICO
AMBIENTAL
PERUANO POST-
RÍO + 20

ESTIMATE AND
PROSPECTIVE
STUDIES ON
PERUVIAN
ENVIRONMENTAL
LEGAL SYSTEM
AFTER RÍO + 20

2000, p. 13; GRAY Rob & otros. *Contabilidad y auditoría ambiental*. Traducción de Samuel Alberto Mantilla. Segunda edición. Bogotá: ECOE Ediciones; MARTÍN MATEO, Ramón. *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*. Madrid: Trivium, 1994; OLCESE, Aldo & otros. *Manual de la empresa responsable y sostenible*. Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España, 2008; ROSEMBUJ, Tulio. *Los tributos y la protección del medio ambiente*. Madrid: Marcial Pons, 1995; ULLOA, Gisela. «Instrumentos económicos innovadores para financiar la gestión sostenible de los recursos naturales». FAO, febrero de 2004. Para no citar la frondosa literatura, por ejemplo, acerca de los tributos ambientales.

53 VELZ, Pierre. *Mundialización, ciudades y territorios. La economía de archipiélago*. Barcelona: Ariel Geografía, 1999.

54 Ver FRERS, Cristian. «En búsqueda de una ciudad sustentable», (http://www.ecoport.com/Temas_Especiales/Habitat_Urbano/En_búsqueda_de_una_ciudad_sustentable), 2007. Al respecto, Frers considera que dicha ciudad debiera ofrecer a sus habitantes servicios de calidad para toda la población, un ambiente sano, viviendas dignas y suficientes, seguridad, parques, espacios deportivos y de recreación, convivencia social intensa y fructífera, empleo digno y bien remunerado, atención sanitaria completa y eficiente, educación de calidad y acceso a la actividad cultural.

55 ORTIZ SÁNCHEZ, Iván. «Hacia una definición del derecho urbanístico en el Perú». *Derechovirtual.com*, II, 1 (2009), p. 14; ver también AZUELA, Antonio. «Medio ambiente y Derecho Urbanístico en México». En FERNÁNDEZ, Edesio (ed.). *Derecho, espacio urbano y medio ambiente*. Madrid: Dykinson, 2000; CASTRO POZO, Hildebrando. *Derecho Urbanístico*. Lima: Grijley, 2007; MACEDO, Óscar. *Derecho Urbanístico*. Cuarta edición. Lima: Molsan Impresos, 1997. Sobre diversas acepciones de este derecho, ver LÓPEZ VELARDE VEGA, Óscar. «Nociones básicas de Derecho Urbanístico». Ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Derecho Urbanístico, México, mayo de 2007 (http://www.cnjur.org.mx/docs/nacional/oscar_lopez_velarde.doc).

56 MÉNDEZ, Manuel Ángel. «La ciudad del futuro». *El País*, 28 de enero de 2010 (http://www.elpais.com/articulo/portada/ciudad/futuro/elpepusupcib/20100128elpepusupcibpor_2/Tes).

sentido de continuidad y puede ser aplicado tanto al proceso como al resultado⁵⁷.

Ello explica la tendencia moderna hacia una planificación urbana articulada a nuevas herramientas como la Evaluación Ambiental Estratégica⁵⁸, lo cual genera un nuevo escenario de acción y gestión público-privado⁵⁹.

Otro elemento conexo, que simplemente anotamos, es el referido a la construcción sostenible y los edificios ecológicos. En cuanto a lo primero⁶⁰:

La construcción sostenible no es solo la adecuada elección de materiales y procesos constructivos, sino que se refiere también al entorno urbano y al desarrollo del mismo. Se basa en la adecuada gestión y reutilización de los recursos naturales, la conservación de la energía. Se tratan temas de planificación y comportamiento social, hábitos de conducta y cambios en la usabilidad de los edificios con el objeto de incrementar su vida útil. Analiza todo el ciclo de vida: desde el diseño arquitectónico del edificio y la obtención de las materias primas, hasta que estas regresan al medio en forma de residuos⁶¹.

En lo que concierne a lo segundo (edificios ecológicos):

El diseño, construcción y mantenimiento de edificios causa un gran impacto en el medio ambiente y en los recursos naturales. Las casas que habitamos y nuestros lugares de trabajo y ocio son fuente de contaminación, pero este daño al medio ambiente podría reducirse considerablemente si se siguieran ciertas pautas a la hora de construir nuevos edificios⁶².

57 MORENO JARAMILLO, Cecilia Inés. «La conurbación: rizoma urbano y hecho ambiental complejo». Ponencia presentada en el VII Seminario Nacional de Investigación Urbano-Regional de ACIUR: Diversidad y Desigualdad en los Territorios Contemporáneos, marzo 2008, Medellín, Colombia.

58 FOY, Pierre. «La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)». *Revista Actualidad Gubernamental*, 18 (2010).

59 Frente a lo cual hoy en día media toda una manualística altamente especializada para tales asuntos (ver RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, Juan José & otros. «Una revisión bibliográfica de manuales y guías de Evaluación Ambiental Estratégica del Planeamiento Urbanístico». *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales* XXXVIII, 149-150 (2006), pp. 697-710; RIVAS, Marcela & Luis ZELEDÓN. *Strategic Environment Planning in Territorial Management Instruments*. «Study Case: the Regulatory Intercommunal Plan of Alto Aconcagua (PRIAA), San Felipe and Los Andes Provinces. V Region, Valparaíso, Chile». *Proyección* (revista editada por CIFOT, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo), 2 (2002), disponible en formato digital (http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/31113/rivasyzeledonproyeccion2.pdf).

60 Ver Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS). *Guía de construcción sostenible*. Madrid: ISTAS, 2005; ALAVEDRA, Pere & otros. «La construcción sostenible. El estado de la cuestión». *Boletín CF+S, Especial Sobre Participación Social y Vivienda*, 4 (1998), disponible en la Web (<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n4/apala.html>); DE VRIES, Jaap & Liliana MIRANDA SARA. «Los retos de la construcción sostenible en el Perú». *Construcción e Industria* (revista de la Cámara Peruana de la Construcción, CAPECO), 2006.

61 Definición sustraída de la página Web «Construible.es», (<http://construible.es/noticiasDetalle.aspx?c=10&m=15&idm=15&n2=14>), 2012.

62 *Consumer*. «Edificios verdes: construir de forma sostenible», (<http://revista.consumer.es/web/es/20030601/medioambiente/>).

43

En perspectiva jurídica⁶³, este concepto viene dando lugar a un nuevo tipo de negocio (ambiental), contemplándose sistemas de incentivos y beneficios que induzcan a la reversión de prácticas insostenibles a cambio de buenas prácticas ambientales en las obras de construcción⁶⁴.

Por último, en cuanto a la relación ciudad, cambio climático y Derecho, resulta interesante el libro de Manuel Enrique Figueroa Clemente, *Ciudad y cambio climático. 707 medidas para luchar contra el cambio climático desde la ciudad*⁶⁵, pues nos permite comprender el enorme escenario de acción y reflexión que respecto al cambio climático se puede derivar a partir de la gestión urbana y ambiental de las ciudades y el desafío jurídico correspondiente (por ejemplo, señala que las ciudades ocupan el dos por ciento del planeta y son responsables del ochenta por ciento del efecto invernadero). Sobre este mismo tema, *La guía metodológica para la adaptación a los impactos del cambio climático en las ciudades y opciones de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero*, elaborada por Eduardo Calvo Buendía, desarrolla, en síntesis, los siguientes alcances⁶⁶:

Parte 1: adaptación al cambio climático	Parte 2: mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero
<ul style="list-style-type: none"> – Rol de los gobiernos locales para la adaptación al cambio climático. – Ciudades y cambio climático. – Respuestas a los impactos del cambio climático. – Recomendaciones a los gobiernos locales y sociedad civil al 2025 	<ul style="list-style-type: none"> – Construcción sostenible de viviendas ecoeficientes. – Gestión del transporte urbano sostenible. – Producción más limpia. – Captura de carbono en áreas verdes, forestales y agrícolas. – Reciclaje de residuos sólidos y líquidos. – Mecanismo de desarrollo limpio y oportunidades de inversión

ESTIMATIVAS Y PROSPECTIVAS SOBRE EL SISTEMA JURÍDICO AMBIENTAL PERUANO POST-RÍO + 20

ESTIMATE AND PROSPECTIVE STUDIES ON PERUVIAN ENVIRONMENTAL LEGAL SYSTEM AFTER RÍO + 20

63 Ver PONZ GONZÁLEZ, Manuel. *Diccionario de Derecho Urbanístico y de la Construcción*. Quinta edición. Granada: COMARES, 2009.

64 Ver Construmática. «Categoría: Buenas Prácticas Ambientales en las Obras de Construcción» (http://www.construmatica.com/construpedia/Categor%C3%ADa:Buenas_Pr%C3%A1cticas_Ambientales_en_las_Obras_de_Construcci%C3%B3n).

65 FIGUEROA CLEMENTE, Manuel Enrique. *Ciudad y cambio climático. 707 medidas para luchar contra el cambio climático desde la ciudad*. Sevilla: Muñoz Mora y Montraveta Editores, 2009. Ver, igualmente, FIGUEROA CLEMENTE, Manuel Enrique & Susana REDONDO GÓMEZ. *Los sumideros naturales de CO₂. Una estrategia sostenible entre el cambio climático y el Protocolo de Kyoto desde las perspectivas urbana y territorial*. Sevilla: Universidad de Sevilla, 2007.

66 CALVO BUENDÍA, Eduardo. *La guía metodológica para la adaptación a los impactos del cambio climático en las ciudades y opciones de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero*. Lima: Foro Ciudades para la Vida, 2010 (<http://www.ciudad.org.pe/pdf/Guia.met.adaptacion.frente.cambio.cli.pdf>).

En resumen, los retos del derecho ambiental en el contexto post-Río 92 en asuntos de ciudades y sostenibilidad son a la par que promisorios expectantes, pero no menos preocupantes y generadores de cierta perplejidad, pues no parece haberse advertido este horizonte en medio de la anarquía insostenible de las ciudades en nuestro país.

V. COLOFÓN

Nos quedan en el «tintero», caro arcaísmo en tiempos telemáticos, muchos temas advertidos⁶⁷ que no son menos importantes pero que, sin embargo, por la limitante de espacio no podremos desarrollar en la presente ocasión.

Recibido: 23/01/2013
Aprobado: 11/03/2013

⁶⁷ Mercados ambientales, comercio y barreras; pueblos indígenas y mercado; diplomacia ambiental; responsabilidad social-ambiental; modelos de gobernanza e institucionalidad; paz y medio ambiente y geopolítica; ecosistemas marinos y montañas; nueva ética ambiental y derechos de la naturaleza; espacio utraaterrestre y exopolítica; inseguridad ambiental; entre otros.