



MANUAL DE
LEGISLACIÓN
AMBIENTAL



VOLUMEN 1

MANUAL DE LEGISLACIÓN AMBIENTAL

Volumen 1

Editores: Isabel Calle Valladares y Manuel Pulgar-Vidal

Fotografías: Thomas Müller; Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía

Corrección de estilo: Sara Mateos

Carátula, diseño y diagramación: Renzo Espinel

Impresión: Lettera Gráfica

Jr. Emilio Althaus N° 460 - 478, Lince

© **Sociedad Peruana de Derecho Ambiental**

Prolongación Arenales N° 437, San Isidro – Perú

Teléfonos: (511) 422 2720 – 441 9171 / Fax: (511) 442 4365

Correo electrónico: postmast@spda.org.pe

Página web: www.spda.org.pe

Primera edición. Mayo, 2010

Tiraje: 1,000 ejemplares

Hecho el depósito legal: xxxxxxxxxxxxxxxx en la Biblioteca Nacional del Perú

ISBN de obra completa: XXXXXXXXXXXX

Volumen 1: ISBN XXXXXXXX

Volumen 2: ISBN XXXXXXXX

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de la Embajada Británica y USAID Perú

ÍNDICE DEL VOLUMEN I

Agradecimientos	15
Presentación	17
Introducción	19
Lista de siglas utilizadas en el texto	23

Primera parte. Marco general

I. Marco general	29
1. Base legal	30
2. El concepto de ambiente	30
3. El derecho ambiental	32
3.1 La Constitución Política del Perú	33
3.2 La ley general del ambiente	34
4. La política nacional del ambiente	37
4.1 Primer eje temático: conservación y aprovechamiento sostenibles recursos naturales y de la diversidad biológica	37
4.1.1 Diversidad biológica	37
4.1.2 Recursos genéticos	38
4.1.3 Bioseguridad	38
4.1.4 Aprovechamiento de los recursos naturales	38
4.1.5 Minería y energía	39
4.1.6 Bosques	39
4.1.7 Ecosistemas marino-costeros	39
4.1.8 Cuenca, agua y suelos	40
4.1.9 Mitigación y adaptación al cambio climático	40
4.1.10 Desarrollo sostenible de la amazonía	40
4.1.11 Ordenamiento territorial	41
4.2 Segundo eje temático: gestión integral de la calidad ambiental	41
4.3 Tercer eje temático: gobernanza ambiental	41
4.4 Cuarto eje temático: compromisos y oportunidades ambientales internacionales	42
4.5 Estándares de cumplimiento	42
5. Temas actuales en debate	43

Segunda parte.

Legislación sobre aprovechamiento sostenible de los recursos naturales

I. El aprovechamiento sostenible de los recursos naturales	45
1. Base legal	45
2. El concepto de recursos naturales	46
3. Los recursos naturales y su dominio en el texto constitucional	47
4. El aprovechamiento de los recursos naturales	49
5. Los recursos naturales en comunidades campesinas y nativas	50
6. Algunas consideraciones de interés: el canon, la caducidad, los inventarios y la zonificación ecológica y económica	51
6.1 El canon sobre los recursos naturales	51
6.2 La caducidad	51
6.3 El inventario y la valoración	51
6.4 La zonificación ecológica y económica	51
7. La participación ciudadana y el acceso a la información	53
8. Temas actuales en debate	53
8.1 El acceso a los recursos naturales y los conflictos socioambientales	53
8.2 La consulta previa	54
8.3 La inversión en educación y tecnología	56
8.4 La inversión en educación y tecnología	57
II. La diversidad biológica	59
1. Base legal	59
1.1 Marco general	59
1.2 Normas específicas	59
2. ¿Qué es la diversidad biológica y por qué es importante?	61
3. El Convenio sobre la Diversidad Biológica	62
4. La conservación y el uso sostenible de la biodiversidad	64
5. La planificación de la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad	66
6. ¿Qué son los recursos genéticos y por qué son importantes?	67
7. Los antecedentes de la discusión sobre el control y uso de los recursos genéticos	67
8. El régimen legal aplicable a los recursos genéticos	68
9. ¿Cómo se regula el acceso a los recursos genéticos en los ámbitos internacional, nacional y regional?	68
10. El Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura de la FAO	69
11. Las declaraciones del Grupo de Países Megadiversos Afines	70
12. El consentimiento fundamentado previo, los términos mutuamente convenidos y la distribución justa y equitativa de beneficios	71
13. Las comunidades indígenas y los recursos genéticos	71
14. La relación entre los derechos de propiedad intelectual y el debate sobre el acceso a los recursos genéticos	73
15. ¿Qué es la bioseguridad?	73
16. Marco institucional	74
17. Temas actuales en debate	75

17.1	La revaloración de la biodiversidad frente a la explotación de los recursos naturales no renovables	75
17.2	El desarrollo de la biotecnología y la propiedad intelectual a propósito del TLC entre Perú y Estados Unidos	76
17.3	Los transgénicos	76
17.4	La institucionalidad alrededor de la biodiversidad	77
17.5	El régimen internacional de acceso a los recursos genéticos	78
17.6	La protección de los conocimientos tradicionales	78
17.7	La protección defensiva a partir del sistema de patentes	79
III.	Las áreas naturales protegidas	81
1.	Base legal	81
1.1	Marco general	81
1.2	Normas específicas	82
1.3	Convenios internacionales	84
2.	¿Qué son las áreas naturales protegidas?	84
3.	Objetivo de creación de las áreas naturales protegidas	85
4.	Niveles de administración de las áreas naturales protegidas	86
5.	¿Cómo se crean las áreas naturales protegidas?	87
6.	¿Cómo se clasifican las áreas naturales protegidas?	88
6.1	Áreas de uso indirecto	89
6.2	Áreas de uso directo	89
7.	Instrumentos para el manejo de las áreas naturales protegidas	89
8.	Categorías de manejo propuestas por la UICN	89
9.	Categorías de manejo contempladas en el SINANPE	90
10.	¿Cómo se zonifica un área natural protegida?	93
11.	Instrumentos de planificación para la gestión de un área natural protegida	94
11.1	El plan director	95
11.2	El plan maestro	95
11.3	Los planes de uso público	95
12.	El Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado	96
13.	Las poblaciones y su relación con las áreas naturales protegidas	96
14.	Los comités de gestión	97
15.	El aprovechamiento de recursos naturales en áreas naturales protegidas	97
16.	Las áreas de conservación regionales	98
17.	Las áreas de conservación privadas	99
18.	Las áreas naturales protegidas en el ámbito marino y marino-costero	101
19.	Los contratos de administración	102
19.1	Clases de contratos de administración	103
19.2	Obligaciones del ejecutor	103
20.	Turismo en áreas naturales protegidas	104
21.	El régimen especial de administración de reservas comunales	106
21.1	Contratos de administración de las reservas comunales	106
21.2	Aprovechamiento de recursos en reservas comunales	106
22.	Marco institucional	107
22.1	El Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas	107

22.2	El PROFONANPE	109
23.	Temas actuales en debate	109
IV.	Los recursos forestales	143
1.	Base legal	144
1.1	Marco general	144
1.2	Normas específicas	144
2.	¿Qué son los recursos forestales?	147
3.	Planes y estrategias forestales	147
3.1	El plan nacional de desarrollo forestal	148
3.2	El plan nacional de prevención y control de la deforestación	149
3.3	El plan nacional de reforestación	149
3.4	El plan nacional de prevención y control de incendios y plagas forestales ..	150
3.5	La estrategia nacional forestal Perú 2002-2021	151
3.6	La estrategia nacional de lucha contra la tala ilegal	152
3.7	El plan regional de San Martín	152
4.	Ordenamiento forestal	152
4.1	Bosques de producción	153
4.1.1	Bosques de producción permanente	153
4.1.2	Bosques de producción en reserva	153
4.2	Bosques para aprovechamiento futuro	153
4.3	Bosques en tierras de protección	153
4.4	Bosques en comunidades nativas y campesinas	153
4.5	Bosques locales	154
4.6	Áreas naturales protegidas	154
5.	Concesiones	154
5.1	Concesiones forestales con fines maderables	154
5.1.1	Concesión para la subasta pública	154
5.1.2	Concesión en concurso público	155
5.1.3	Derechos de los concesionarios forestales con fines maderables	156
5.1.4	Obligaciones de los concesionarios forestales con fines maderables	156
5.1.5	Caducidad de la concesión forestal con fines maderables	157
5.2	Concesiones forestales con fines no maderables	157
5.2.1	Concesiones forestales para otros productos del bosque	158
5.2.2	Concesiones para ecoturismo	158
5.2.3	Concesiones para conservación	158
5.3	Otras concesiones: concesiones con fines de forestación y reforestación	159
6.	Permisos y autorizaciones	159
7.	Autorizaciones de desbosque	160
8.	Programa Operación Bosques 2002-2003	161
9.	Plan de manejo forestal	161
9.1	Plan de manejo forestal para la zafra 2002	163
9.2	Plan de manejo forestal para el primer año de vigencia de la concesión	163
9.3	Plan de manejo forestal para la zafra excepcional	163
10.	Derechos de aprovechamiento	166

10.1	Régimen promocional para el aprovechamiento forestal	167
10.2	Régimen de fraccionamiento para el aprovechamiento forestal	168
10.3	Nuevo régimen de pagos del derecho de aprovechamiento	172
10.4	Incentivos vinculados al derecho de aprovechamiento	173
10.5	Régimen de financiamiento de deuda por derecho de aprovechamiento	175
11.	Clasificación de las especies amenazadas de flora silvestre	176
12.	Vedas	177
13.	Comercialización	178
14.	La Convención CITES	178
14.1	Autoridades administrativas CITES – Perú	180
14.2	Autoridad científica CITES – Perú	181
15.	Infracciones y sanciones	182
16.	Delito penal	184
17.	Institucionalidad forestal	185
17.1	La autoridad nacional forestal y de fauna silvestre	185
17.2	Las autoridades regionales forestales y de fauna silvestre	186
17.3	El Ministerio del Ambiente	187
17.4.	El Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas	187
17.5	El Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre	187
17.6.	El Consejo Nacional Consultivo de Política Forestal	188
17.7	El Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal	189
17.8	La Agencia de Promoción de la Inversión Privada	190
18.	Temas actuales en debate	190
18.1	Legislación forestal y el tratado de libre comercio entre Perú y Estados Unidos	190
18.2	Ausencia de una política forestal nacional	191
18.3	Cambio de uso del patrimonio forestal nacional	192
18.4	Descentralización e institucionalidad forestal	192
18.5	Los bosques y el cambio climático	193
18.6	Las propuestas técnicas al marco normativo forestal sugeridas por los pueblos indígenas	193
V.	Los recursos de fauna silvestre	195
1.	Base legal	195
1.1	Marco general	195
1.2	Normas específicas	195
2.	¿Qué es la fauna silvestre?	197
3.	Modalidades de manejo y aprovechamiento de la fauna silvestre	197
3.1	Fuera de áreas naturales protegidas	197
3.2	En el interior de áreas naturales protegidas	198
4.	Derechos de aprovechamiento	199
5.	Clasificación de especies amenazadas de fauna silvestre	200
6.	Vedas	201
7.	Comercialización	201
8.	Convención CITES	202

8.1	Autoridades administrativas CITES – Perú	203
8.2	Autoridad científica CITES – Perú	204
9.	Infracciones y sanciones	205
10.	Infracción penal	207
11.	Institucionalidad	207
11.1	La autoridad nacional forestal y de fauna silvestre	207
11.2	Las autoridades regionales forestales y de fauna silvestre	209
11.3	El Ministerio del Ambiente	209
11.4	El Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas	210
11.5	El Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre	210
12.	Temas actuales en debate	211
VI.	Los recursos hídricos	215
1.	Base legal	215
1.1	Marco general	215
1.2	Normas específicas	216
2.	El Sistema Nacional de Recursos Hídricos	217
3.	Concepto de recurso hídrico, bienes asociados al recurso y propiedad del agua	218
3.1	El recurso hídrico	218
3.2	Los bienes naturales y artificiales asociados	219
3.2.1	Bienes naturales	219
3.2.2	Bienes artificiales	219
3.3	La propiedad del agua	219
4.	Principios de gestión de los recursos hídricos	220
4.1	Principio de valoración y de gestión integrada del agua	220
4.2	Principio de prioridad en el acceso al agua	220
4.3	Principio de participación de la población y cultura del agua	220
4.4	Principio de seguridad jurídica	221
4.5	Principio de respeto de los usos del agua por las comunidades campesinas y nativas	221
4.6	Principio de sostenibilidad	221
4.7	Principio de descentralización de la gestión pública del agua y de autoridad única	221
4.8	Principio precautorio	221
4.9	Principio de eficiencia	221
4.10	Principio de gestión integrada participativa por cuenca hidrográfica	221
4.11	Principio de tutela jurídica	222
5.	Condiciones generales que se deben observar para el uso de los recursos hídricos y clases de uso	222
5.1	Clases de uso del agua y prioridad	222
5.1.1	Uso primario del agua	222
5.1.2	Uso poblacional del agua	222
5.1.3	Uso productivo del agua	223
6.	Derechos de uso del agua en la nueva normativa de recursos hídricos	223

6.1	Licencia de uso	223
6.2	Permiso de uso	224
6.3	Autorización de uso	225
6.4	Servidumbres de uso de agua	225
6.5	Derechos de comunidades campesinas y nativas	225
7.	Prioridad, preferencia y conflictos para el otorgamiento del uso del agua	226
8.	Régimen económico por el uso del agua	226
9.	Extinción de los derechos de uso de agua	227
10.	Agua subterránea	228
11.	Protección del agua y de los bienes asociados	228
12.	Opinión favorable de la Autoridad Nacional del Agua	229
13.	Vertimiento de aguas residuales	230
13.1	Autorización para el vertimiento de aguas residuales	230
13.2	Autorización para el reuso de aguas residuales	230
13.3	Disposiciones para el otorgamiento de autorizaciones de vertimientos y de reusos de aguas residuales tratadas	230
14.	Estándares de calidad ambiental del agua	231
14.1	Aprobación e implementación de estándares de calidad ambiental del agua	231
14.2	Adecuación a los estándares de calidad ambiental del agua	234
14.3	Evaluación y aprobación de los instrumentos de gestión ambiental	234
14.4	Monitoreo de la calidad ambiental del agua	235
14.5	Excepciones en la aplicación de los estándares nacionales de calidad ambiental del agua	235
15.	Régimen de incentivos con relación a los recursos hídricos	236
16.	Organizaciones administrativas de usuarios del agua	236
17.	Prevención ante los efectos del cambio climático	237
18.	Infracciones y sanciones	238
19.	Servicios de saneamiento	239
19.1	Marco general	239
19.2	Valores máximos admisibles	239
19.2.1	Pago por exceso de concentración en la descarga de aguas residuales no domésticas en los sistemas alcantarillado sanitario	242
19.2.2	Suspensión del servicio de alcantarillado	242
19.2.3	Caso fortuito o de fuerza mayor	242
19.2.4	Control y monitoreo de las aguas residuales no domésticas	242
19.2.5	Prohibiciones	243
19.3	Límites máximos permisibles	243
20.	Uso de áreas acuáticas	244
21.	Estudios ambientales a cargo de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas del Perú	245
22.	Descarga de contaminantes	245
23.	Marco institucional	246
23.1	La Autoridad Nacional del Agua	246
23.2	Los consejos de cuenca	249

23.3	La Dirección General de Salud Ambiental	249
23.4	El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	249
23.5	La Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento	249
23.6	La Dirección General de Capitanías y Guardacostas del Perú	250
24.	Temas actuales en debate	250
24.1	La nueva ley de recursos hídricos	251
24.2	El dominio y uso del agua	252
24.3	Institucionalidad	252
VII.	Los servicios ambientales	253
1.	Base legal	253
1.1	Marco general	253
1.2	Normas específicas	254
1.3	Convenios internacionales	255
2.	¿Qué son los servicios ambientales?	255
3.	¿Qué son los esquemas de pago por servicios ambientales?	256
3.1	Ejemplos de esquemas de pago por servicios ambientales	257
3.1.1	El pago por servicio ambiental hídrico	257
3.1.2	La reducción de emisiones por deforestación y degradación	258
4.	Marco institucional	259
4.1	El Ministerio del Ambiente	259
4.2	La Autoridad Nacional del Agua	259
4.3	La Autoridad forestal y de fauna silvestre	259
4.4	El Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas	260
4.5	El Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre	260
4.6	La Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento	261
4.7	Los gobiernos regionales	261
5.	Temas actuales en debate	261
5.1	Esclarecer el concepto de pago por servicios ambientales y sus implicancias	261
5.2	Derechos sobre los servicios ambientales	261
5.3	Institucionalidad en torno a los servicios ambientales	262
5.4	Distribución de beneficios	262
5.5	Proyectos de ley relativos a servicios ambientales	262

Tercera parte.

Legislación sobre tenencia de tierras y pueblos indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial

I.	La formalización de la tenencia de tierras	263
1.	Predios rurales	264
1.1	Base legal	264
1.2	Marco general	266
1.2.1	El decreto legislativo 667	268

1.2.2	El decreto legislativo 1089	269
1.2.3	El decreto supremo 032-2008-VIVIENDA	270
1.2.4	El decreto legislativo 1064	271
2.	Comunidades campesinas y nativas	272
2.1	Base legal	272
2.1.1	Marco general	272
2.1.2	Normas específicas	272
2.2	¿Qué son las comunidades campesinas?	274
2.2.1	Comunidades campesinas de la costa	274
2.2.2	Comunidades campesinas de la selva	274
2.2.3	Reconocimiento de una nueva comunidad	275
2.2.4	Solicitud de inscripción como comunidad campesina por otros grupos	275
2.2.5	Parcelación de comunidades campesinas	277
2.3	¿Qué son las comunidades nativas?	277
2.3.1	Reconocimiento e inscripción de comunidades nativas	278
2.3.2	Demarcación y titulación de comunidades nativas	278
2.3.3	Ampliación de territorios comunales	280
3.	Marco Institucional	280
4.	Temas actuales en debate	281
II.	Los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial	283
1.	Base legal	283
2.	Antecedentes	284
3.	Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial y su reglamento	284
4.	Marco institucional	291
5.	Temas actuales en debate	292

AGRADECIMIENTOS

El manual de legislación ambiental que hoy tiene en sus manos se ha elaborado pensando en las necesidades prácticas de todos aquellos que trabajan en el sinnúmero de aspectos que componen la variable ambiental, en tanto hoy en el Perú y el mundo esta constituye un factor esencial del desarrollo económico y social. Se ha preparado de manera tal que permita con sencillez y claridad tener un panorama claro y completo del estado de nuestra legislación ambiental.

La publicación es fruto del esfuerzo de cada uno de los especialistas de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, quienes estuvieron a cargo de los diferentes capítulos que la conforman. Nuestro reconocimiento y agradecimiento a Bruno Monteferri, Carmen Sandoval, Isabel Calle, Ilko Rogovich, José Luis Capella, Manuel Pulgar-Vidal, Manuel Ruiz, Milagros Sandoval, Nelson Figueroa, Pablo Peña, Rosa Barrios, Silvana Baldovino, Simy Benzaquén y Zarela Reyes.

Nuestro agradecimiento también a quienes contribuyeron a editar la presente publicación: Alejandra Verdera, Carolina Tejada y José Luis Ecurra; y a todos nuestros amigos de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

Asimismo, agradecemos a César Ipenza, al Ministro del Ambiente —Antonio Brack— y a sus colaboradores, por haber comprometido el concurso oficial del Ministerio del Ambiente en esta importante iniciativa. A Sara Mateos por la meticulosa labor de corrección de estilo del texto, y a Renzo Espinel por su revisión, diseño y diagramación, incluida la carátula.

Por último, agradecemos a Jane Sidebottom y a la Embajada Británica en el Perú, así como a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), por su constante colaboración e interés en la presente investigación y por el apoyo financiero brindado, los cuales han sido de suma importancia para el logro de esta publicación.

Jorge Caillaux
Presidente
SPDA

PRESENTACIÓN

Hoy en día no podemos desconocer el rol fundamental que desempeña el derecho ambiental en las políticas nacionales e internacionales, rol que viene consolidándose en el Perú con la creación del Ministerio del Ambiente en mayo del 2008 y el cambio institucional que conllevó al establecimiento de nuevos organismos adscritos al sector ambiental.

Adicionalmente, tenemos que reconocer la importancia de la modificación del capítulo XIII de nuestro Código Penal —mediante la ley 29263 publicada el 2 octubre del 2008—, que prevé penas efectivas cuando se atente contra nuestro ambiente. Los delitos ambientales considerados en esta modificatoria son los delitos de contaminación del ambiente; el incumplimiento de las normas relacionadas con el manejo de residuos sólidos; el tráfico ilegal de residuos peligrosos; el de especies de flora y fauna silvestres protegidas y especies acuáticas; la depredación de flora y fauna silvestres; el tráfico ilegal de recursos genéticos; los delitos contra bosques o formaciones boscosas; el uso indebido de tierras agrícolas; y la alteración del ambiente o paisaje, entre otros delitos que atentan contra un ambiente sano y seguro para los peruanos. La norma en mención va a la par de la creación de fiscalías especializadas en el medio ambiente, todo lo cual está llevándonos a ver de manera integral el tema ambiental, en el que el derecho consolida su espacio.

El derecho ambiental no sólo nos ha permitido tener las primeras sentencias ejemplares, sino también lograr una visión distinta de nuestro entorno y, por primera vez, replantear actitudes y prácticas que hasta hace poco nunca se cuestionaban. Un ejemplo de ello es la sentencia dictada por tala ilegal en la Reserva Nacional de Tambopata, Madre de Dios, que sancionó entre otras medidas la reforestación, sentencia cuyo cumplimiento deberá ser verificado por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP).

Mediante el presente *Manual de derecho ambiental*, el Ministerio del Ambiente quiere llevar un mensaje a los operadores judiciales, las autoridades nacionales, regionales y locales, y la población en general, sobre los diversos temas y normatividad relacionados con el ambiente, sobre cómo está evolucionando el derecho ambiental y cómo se está llevando a la práctica.

Entendemos que como Ministerio del Ambiente (MINAM) somos el ente rector del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y planteamos los lineamientos generales. Pero tenemos más actores que forman parte de este sistema, como las direcciones y áreas de los diversos ministerios con competencias ambientales —quienes son también autoridades y tienen claras responsabilidades—, los gobiernos regionales —a quienes se les ha transferido las competencias ambientales (incluso antes de la creación del MINAM, ya que hemos nacido descentralizados)—, y también los gobiernos locales. Mientras entendamos esto y realicemos un trabajo sinérgico y de acuerdo a nuestras responsabilidades, nuestra labor será exitosa y será la que la población espera.

El derecho ambiental es ahora un instrumento valioso, que penetra en diversos espacios y se convierte en una herramienta utilizada por actores nacionales, regionales y locales, periodistas, analistas políticos, económicos y sociales, los propios políticos tradicionales, el sector empresarial, la sociedad civil en general y muchas otras personas que lo percibían como un tema distante. Esta disciplina se ha convertido ahora en un instrumento fundamental para ejercer la ciudadanía mediante mejoras en la regulación ambiental, participando como observadores en la toma de decisiones, verificando su aplicación.

Un instrumento como el presente contribuye a enriquecer y generar una visión integral y propositiva de acuerdo a los intereses nacionales y del Perú.

Antonio Brack Egg
Ministro del Ambiente

INTRODUCCIÓN

Cuando a inicios de los años 70 se descubrieron importantes reservas de petróleo en los pozos de Trompeteros, Pavayacu y Capirona la alegría fue desbordante. Las imágenes que los medios de comunicación mostraban de tal acontecimiento, presentaban a un grupo de trabajadores petroleros felices por el éxito, con el fondo del bosque tropical y la válvula del pozo abierta dejando escapar libremente el petróleo descontroladamente hacia la superficie amazónica. Hoy día un acto similar, podría calificarse, bajo las reglas del Código Penal, como delictivo y la empresa, por lo menos, recibiría una sanción ejemplar.

¿Qué pasaba en ese entonces para que se dieran hechos de tal naturaleza y cuánto se ha cambiado desde esos años?.

En los 70's la legislación ambiental no era propiamente tal. Leyes como las que aprobaron en 1969, los actualmente derogados Código Sanitario y Ley General de Aguas, tenían relevancia ambiental por los temas que trataban, pero no respondían ni a una política ambiental, ni a un sistema de gestión ambiental. Existía a su vez la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales, desactivada el año 1992 y que formaba parte del Sistema Nacional de Planificación, pero no existía una autoridad propiamente ambiental.

La carencia de política, legislación, institucionalidad e información ambiental se traducían entonces en falta de conciencia sobre las consecuencias ambientales de cualquier actividad humana. Las discusiones alrededor del cambio climático y sus impactos, ni se imaginaban. Hubieran parecido ciencia ficción. La visión sobre la Amazonía era de un espacio vacío, verde y con ingentes recursos que debía colonizarse para sacar de la pobreza, en especial, a los pobladores andinos. Se desarrollaban proyectos de represamiento, con fines agrícolas y de generación de energía, pero no se miraba a la cuenca como unidad de gestión y por ello muchos de estos embalses muestran señales de colmatación por los sedimentos que por años se han venido arrastrando y depositando.

Hoy lo ambiental está en los medios, en los planes, en la ejecución. Tenemos leyes importantes y modernas, tenemos instituciones como el Ministerio del Ambiente, Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, Autoridad Nacional del Agua y competencias ambientales, regionales y locales.

Esta construcción sin embargo, no solo no se ha logrado de un día a otro, ni está del todo terminada. El proceso ha sido largo y no exento de dificultades y desentendimientos. Lo logrado es significativo, pero las consecuencias ambientales de muchas acciones se siguen dejando sentir porque queda mucho camino por recorrer.

Nos toca seguir trabajando en eliminar la dispersión y la sectorialización y fortalecernos bajo el concepto, principio y acciones de un sistema de gestión ambiental. Debemos seguir generando conciencia ambiental, en todos los niveles, no sólo con aquellos que emprenden actividades económicas, sino en general con todos los ciudadanos, sin distinción. Debemos aprender a premiar a quienes muestran conductas ambientales por encima del simple cumplimiento de la ley, a aquellos que de manera pionera destacan por su actitud y su responsabilidad. Al mismo tiempo, debemos castigar ejemplarmente a quienes siguen generando externalidades ambientales negativas que al final del día pagamos todos.

Es por ello que se ha preparado el «Manual de Legislación Ambiental», como una herramienta que tiene como objetivo el ayudar en la revisión y difusión de la normativa ambiental nacional, pero sin la carga propia de la forma como vienen redactadas las leyes, sino con explicaciones simples, «amigables» y entendibles. Tiene el objetivo de acercar la legislación ambiental a las personas de la comunidad jurídica y a las que no son parte de ella y que tengan interés en conocer la normativa peruana en esta materia a nivel nacional.

Por ello además de haberse trabajado el Manual en un lenguaje de fácil entendimiento, se ha organizado la información en 6 partes. Cada una de ellas articula el marco legislativo para ser entendido de manera integral y a su vez presenta un amplio panorama del tratamiento legal que cada tema tiene en el mundo del derecho ambiental.

La primera parte presenta el marco general del derecho ambiental, acercándonos a la definición del concepto de medio ambiente, así como a su regulación en la Constitución Política de 1993. Asimismo nos introduce a una de las principales normas en materia ambiental: la ley general del ambiente. Por último nos da una mirada a la política nacional del ambiente y sus planteamientos, un novísimo instrumento que expresa las líneas estratégicas del Estado en materia ambiental.

La segunda parte da una mirada sobre los recursos naturales y la legislación para su aprovechamiento sostenible, incluyendo la diversidad biológica, áreas naturales protegidas, recursos forestales y fauna silvestre, recursos hídricos y servicios ambientales.

En la tercera parte revisamos dos temas de gran relevancia y que últimamente han tomado una mayor importancia en la agenda pública. Nos referimos a la formalización de la tenencia de tierras y a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial.

La normativa ambiental peruana todavía presenta signos de dispersión y sectorialización y por ello, en la cuarta parte del manual, se hace una extensiva revisión a las normas ambientales emitidas por cada sector, tales como las industrias extractivas de minerales e hidrocarburos, el sector energético, el sector de la industria manufacturera, el de extracción de recursos hidrobiológicos y el de transporte y turismo.

En la quinta parte se hace una completa revisión a la institucionalidad ambiental peruana, analizando las competencias ambientales que tienen los diferentes niveles de gobierno, partien-

do desde las funciones que ejerce la autoridad ambiental nacional, hasta las competencias ambientales que poseen los gobiernos regionales y locales.

Por último, y como punto importante del derecho ambiental, se hace una revisión a la materia procesal en defensa del ambiente, analizando los procesos constitucionales y la responsabilidad civil, administrativa y penal.

El texto que ahora tiene en sus manos, pretende ser una herramienta dinámica y por ello se busca su actualización periódica. Sus autores y editores trabajarán activamente en ello.

Esperamos que el Manual de Legislación Ambiental se convierta en la herramienta de información que usted necesitaba. Esperamos que pueda ser utilizado como un mecanismo que promueva no solo mayor conocimiento y conciencia ambiental, sino que a partir de ello promueva una mejor actitud de todos y todas hacia el entorno, hacia nuestro ambiente.

Lima, Mayo de 2010

Isabel Calle Valladares
Manuel Pulgar-Vidal Otálora
Editores

LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL TEXTO

AAS: aspecto ambiental significativo
ACP: área de conservación privada
ACR: área de conservación regional
ADPIC: Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio
ANA: Autoridad Nacional del Agua
ANP: área natural protegida
APCI: Agencia Peruana de Cooperación Internacional
APN: autoridad portuaria nacional
ATTFS: administración técnica forestal y de fauna silvestre

BPP: bosque de producción permanente

CALTUR: plan nacional de calidad turística
CAN: Comunidad Andina de Naciones
CAR: comisión ambiental regional
CAT: certificado contra accidentes de tránsito
CDB: Convenio sobre la Diversidad Biológica
CECAM: Comité Especial del Proyecto Camisea
CEPLAN: Centro de Planeamiento Estratégico para el Desarrollo
CITES: Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
CITV: centro de inspección técnica vehicular
CMA: Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales
CMLTI: Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal
CNUMAD: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo
COES: Comité de Operación Económica del Sistema
COFOPRI: Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
CONADIB: Comisión Nacional de Diversidad Biológica
CONADIS: Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad
CONAFOR: Consejo Nacional Consultivo de Política Forestal
CONAM: Consejo Nacional del Ambiente
CONAP: Consejo Nacional de Áreas Protegidas
CONAPA: Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano
CONATURA: Asociación para la Investigación y Conservación de la Naturaleza
CONIDA: Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial
CONVEMAR: Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar
COPRI: Comisión de Promoción de la Inversión Privada

DAAI: Dirección de Asuntos Ambientales de Industria
DAP: diagnóstico ambiental preliminar
DGAAE: Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos
DGASA: Dirección General de Asuntos Socio-Ambientales
DGCF: Dirección General de Caminos y Ferrocarriles
DGTT: Dirección General de Transporte Terrestre
DIA: declaración de impacto ambiental
DICAPI: Dirección General de Capitanías y Guardacostas del Perú
DGAA: Dirección General de Asuntos Ambientales
DGAAE: Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos
DGAAM: Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros
DGE: Dirección General de Electricidad
DGH: Dirección General de Hidrocarburos
DGFFS: Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre
DGM: Dirección General de Minería
DIGAAP: Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería
DIGESA: Dirección General de Salud Ambiental
DIGSECOVI: Dirección General de Seguimiento, Control y Vigilancia
DOMA: Dirección de Operaciones y Medio Ambiente
DRA: dirección regional agraria
DREM: dirección regional de Energía y Minas

EAE: evaluación ambiental estratégica
ECA: estándar de calidad ambiental
EIA: estudio de impacto ambiental
EIA-d: estudio de impacto ambiental detallado
EIA-sd: estudio de impacto ambiental semidetallado
EIP: establecimiento industrial pesquero
ENDB: Estrategia Nacional de la Diversidad Biológica
ENF: Estrategia Nacional Forestal
EPS: empresa prestadora de servicio
EVAP: evaluación ambiental preliminar

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FONAM: Fondo Nacional del Ambiente
FONANPE: Fondo Nacional para Áreas Naturales Protegidas por el Estado
FONDEBOSQUE: Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal

IAGA: informe anual de gestión ambiental
IGN: Instituto Geográfico Nacional
IIAP: Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana
IIRSA: Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Suramericana
IMARPE: Instituto del Mar Peruano
INACC: Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero
INC: Instituto Nacional de Cultura

INDECI: Instituto Nacional de Defensa Civil
INDECOPI: Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
INDEPA: Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano
INEI: Instituto Nacional de Estadística e Informática
INGEMMET: Instituto Geológico Minero y Metalúrgico
INIA: Instituto Nacional de Investigación Agraria
INRENA: Instituto Nacional de Recursos Naturales
IPEN: Instituto Peruano de Energía Nuclear

LBA: línea de base ambiental
LBB: línea de base biológica
LBF: línea de base física
LBS: línea base socioeconómica
LGA: ley general del ambiente
LMCE: límite máximo de captura de embarcación
LMP: límite máximo permisible
LRH: ley de recursos hídricos

MaB: Programa sobre el Hombre y la Biosfera (de la UNESCO)
MAPE: programa de manejo pesquero
MEM: Ministerio de Energía y Minas
MIMDES: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
MINAG: Ministerio de Agricultura
MINAM: Ministerio del Ambiente
MINCETUR: Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
MITINCI: Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales
MTA: acuerdo de transferencia de material
MTC: Ministerio de Transportes y Comunicaciones
MYPES: micro y pequeñas empresas

OEFA: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OGGS: Oficina General de Gestión Social
OIT: Organización Internacional del Trabajo
OMC: Organización Mundial del Comercio
OMPI: Organización Mundial para la Propiedad Intelectual
OMS: Organización Mundial de la Salud
OSINERGMIN: Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
OSINFOR: Organismo Supervisor de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
OSITRAN: Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público
OVM: organismo vivo modificado

PAC: plan ambiental complementario
PAMA: programa de adecuación y manejo ambiental

PEMA: programa especial de manejo ambiental
PENTUR: plan estratégico nacional de turismo
PETT: Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural
PGMF: plan general de manejo forestal
PIC: consentimiento fundamentado previo
PMA: plan de manejo ambiental
PMCE: porcentaje máximo de captura por embarcación
PNA: política nacional del ambiente
PNUMA: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
POA: plan operativo anual
PPC: plan de participación ciudadana
PRODACC: Programa Especial de Desarrollo Cooperativo y Comunal
PROINVERSIÓN: Agencia de Promoción de la Inversión Privada
PROMUDEH: Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano
PRONAC: Programa Nacional de Catastro
PSA: pago por servicio ambiental

REDD: reducción de emisiones por deforestación y degradación
RER: recurso energético renovable
RISPAC: reglamento de inspecciones y sanciones pesqueras y acuícolas
RLFFS. Reglamento de la ley forestal y de fauna silvestre
ROF: reglamento de organización y funciones
RUC: registro único de contribuyente

SANIPES: Servicio Nacional de Sanidad Pesquera
SEE: Sistema de Evaluadores Externos
SEIA: Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
SEIN: Sistema Eléctrico Interconectado Nacional
SENAMHI: Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú
SENASA: Servicio Nacional de Sanidad Agraria
SER: sistema eléctrico rural
SERNANP: Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SETAI: Secretaria Técnica de Asuntos Indígenas
SIDEMCAT: Sistema de Derechos Mineros y Catastro
SINADECI: Sistema Nacional de Defensa Civil
SINANPE: Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SINEFA: Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental
SINIA: Sistema Nacional de Información Ambiental
SNGA: Sistema Nacional de Gestión Ambiental
SOAT: seguro obligatorio de accidentes de tránsito
SPDA: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
SUNASS: Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento
SUNAT: Superintendencia Nacional de Administración Tributaria

TLC: tratado de libre comercio

TUO: texto único ordenado

TUPA: texto único de procedimientos administrativos

UEE: unidad ecológica económica

UICN: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

UIT: unidad impositiva tributaria

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

VMA: valor máximo admisible

ZdA: zona de amortiguamiento (de un ANP)

ZEE: zonificación ecológica y económica



1ERA PARTE

MARCO

GENERAL



CAPÍTULO I

MARCO
GENERAL



CAPÍTULO I

MARCO GENERAL

Como disciplina jurídica, el derecho ambiental sigue siendo una disciplina relativamente joven en el Perú, pero en constante evolución y crecimiento. En el ámbito académico, son cada vez más las universidades —tanto públicas como privadas— que han incorporado la materia ambiental en la currícula del derecho. Además, son cada vez más los estudiantes que conforman los denominados «talleres de derecho ambiental» o que se matriculan en cursos denominados «clínicas jurídicas» en materia ambiental. Por su lado, en el ámbito profesional, los estudios de abogados que inicialmente incorporaron profesionales del derecho ambiental como una práctica defensiva frente a los conflictos que enfrentaban sus clientes, lo hacen ahora siguiendo el criterio de oportunidad que el aspecto ambiental representa. Este crecimiento también se da en las entidades del Estado, fruto de la creación de nuevos organismos directamente enfocados en el aspecto ambiental, como el Ministerio del Ambiente (MINAM), el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y la Autoridad Nacional del Agua (ANA), entre otros, o como resultado del proceso de descentralización y fortalecimiento de la gestión ambiental regional y local.

En los ámbitos legal, institucional y político se han dado avances significativos, especialmente en las dos últimas décadas. Así, desde que en 1990 se dictó el Código del Medio

Ambiente y los Recursos Naturales (CMA), este marco se ha visto enriquecido con un desarrollo legislativo general, en temas tales como los recursos naturales, la evaluación del impacto ambiental y la gestión ambiental pública; con avances sectoriales que incluyen reglamentos tales como los emitidos para las actividades mineras, eléctricas, industriales y de hidrocarburos; y con avances regionales, como las normas promulgadas sobre zonificación ecológica económica en la región de San Martín o los programas de conservación en el caso de Loreto. Finalmente, este avance se ha consolidado con la aprobación de la política nacional del ambiente el año 2009.

Así, el Perú ha pasado de ser un país que hasta finales de los años ochenta contaba con una legislación ambiental que era eminentemente sectorial y dispersa, en donde se carecía de un marco integrador que además de regular las conductas humanas, permitiese una gestión ambiental en los ámbitos estatal y privado, a ser un país con un marco legislativo cada vez más sistémico y sistemático, integrador de las distintas conductas humanas y sus impactos ambientales y con un marco institucional diseñado expresamente para su gestión.

Debe recordarse que recién a partir de 1990, con la promulgación del CMA y el impulso de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) celebrada en Brasil en 1992, se inicia en el Perú un desarrollo sistemático del derecho

ambiental, con énfasis en la promoción del desarrollo sostenible.

El CMA cumplió la función de una ley general y sentó las bases iniciales de una política ambiental sustentada en los principios modernos de gestión ambiental que ya en ese entonces venían siendo discutidos y sistematizados con ocasión de estar preparándose la CNUMAD.

En la actualidad, contamos con un marco constitucional que reconoce lo ambiental como un derecho fundamental de las personas; con una ley general del ambiente que no solo ordena el marco institucional ambiental sino que establece las bases de la gestión ambiental nacional, a través del reconocimiento de principios y derechos esenciales; con un Ministerio del Ambiente; una autoridad de manejo del agua; otra autoridad autónoma para la administración de las áreas naturales protegidas; un organismo creado ex profesamente para la evaluación y fiscalización ambientales; con gerencias regionales de medio ambiente y recursos naturales; y con fiscalías ambientales que aseguran un mayor desarrollo de lo ambiental desde el ámbito público y que a través de su consolidación permitirán al ciudadano ejercer de manera plena su derecho fundamental a un ambiente sano.

Es probablemente en el campo jurisdiccional en el que nos toque aún avanzar. No hay mejor gestión ambiental que la que puede desarrollar el ciudadano cuando encuentra en su sistema judicial una respuesta frente a las

amenazas o hechos que afectan su derecho fundamental o su calidad de vida. Un avance en materia judicial ambiental significará un salto cualitativo en la protección de los derechos y permitirá que el crecimiento económico vaya acompañado de una gestión ambiental integral, de una sólida defensa de la vida y la salud de las personas y de la protección de los ecosistemas y recursos naturales que son el activo económico, social y ecológico del país.

1. BASE LEGAL

- Constitución Política del Perú, 1993.¹
- Política de Estado 19. Desarrollo sostenible y gestión ambiental.
- Ley 27980, ley que crea la comisión revisora del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, pub. 29/05/2003.²
- Ley 28611, ley general del ambiente, pub. 15/10/2005.³
- Decreto supremo 012-2009-MINAM, aprueba la política nacional del ambiente, pub. 23/05/2009.

2. EL CONCEPTO DE AMBIENTE

El ambiente o medio ambiente, expresión esta última ciertamente redundante pero muy difundida entre los países de habla hispana,⁴

1 Modificada por: ley 26470 (pub. 12/06/95); ley 26472 (pub. 13/06/95); ley 27365 (pub. 05/11/2000); ley 27375 (pub. 05/12/2000); ley 27680 (pub. 07/03/2002); ley 28389 (pub. 17/11/2004); ley 28390 (pub. 17/11/2004); ley 28480 (pub. 30/03/2005); ley 28484 (pub. 05/04/2005); y ley 28607 (pub. 04/10/2005); ley 29401 (pub. 08/09/2009); y ley 29402 (pub. 08/09/2009).

2 Modificada por: ley 28215 (pub. 01/05/2004), mediante la cual se prorroga el plazo de trabajo de la comisión por 120 días más, los cuales se computarán a partir del 18 de abril del año 2004.

3 Modificada por: ley 29050 (pub. 22/06/2007); decreto legislativo 1055 (pub. 27/06/2008); y ley 29263 (pub. 02/10/2008).

4 *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*, Madrid: 1984.

hace referencia a un sistema, es decir, a un conjunto de variables biológicas y físico-químicas que necesitan los organismos vivos, particularmente el ser humano, para vivir. Entre estas variables o condiciones tenemos, por ejemplo, la cantidad o calidad de oxígeno en la atmósfera, la existencia o ausencia de agua, la disponibilidad de alimentos sanos, y la presencia de especies y de material genético, entre otras.

Muchos entienden equivocadamente que el ambiente lo es «todo» o, como dirían algunos, «el resto del universo». El concepto de ambiente que nos interesa hace referencia a aquel en el que se integran los seres vivos, es decir, aquel dentro del cual interactúan las formas de vida. Obviamente, hay un particular énfasis en la preocupación por los ambientes humanos, en la medida en que su conservación garantiza nuestra existencia. Sin embargo, ello no excluye que podamos identificar ambientes que corresponden a organismos vivos diferentes al humano, por ejemplo, el de las especies endémicas de la fauna amazónica.

Debemos advertir a nuestros lectores que el término «ambiente» no es sinónimo de «ecología». Así, es un error afirmar: «Vamos a defender la ecología de tal o cual especie silvestre». Ecología es un término que empleó por primera vez el biólogo alemán Ernst Haeckel en 1864 para designar la disciplina que estudia las relaciones entre el hombre y su ambiente (*oikos*: casa y *logos*: ciencias). En tal sentido, decir «defendamos la ecología» es como decir «defendamos la psicología o la filosofía».

Un concepto que nos ayuda a delimitar el ámbito y los alcances de la noción de ambiente es el de la biosfera. Si bien todavía no conocemos suficientemente cuál es el origen de la vida en la Tierra, es claro que la vida del hombre y de los demás organismos vivos es posible solo en la biosfera.

La biosfera se define como el espacio que contiene los ambientes biológicamente habitables. Este espacio abarca entre los 10 km por debajo del nivel del mar y los 8 km por encima del mismo; en él se integran la litosfera (suelo), la hidrosfera (agua) y la atmósfera (aire). Es en este escenario donde el hombre ha construido una tecnósfera o un ambiente edificado con industrias y centros urbanos. Las formas de vida que conocemos sobre la Tierra que incluyen al hombre han surgido, y en muchos casos se han mantenido y evolucionado, sobre estos grandes soportes naturales. Pero estos soportes no son compartimentos estancos, independientes uno del otro. Son, por el contrario, dinámicos y están en permanente interacción: las lluvias y las sequías; los bosques y la desertificación; la producción de gases por la industria y el efecto invernadero, no son más que manifestaciones extremas de esta interacción.

Pero hay algo más. Los organismos vivos —bióticos— también se encuentran en una estrecha relación con los ecosistemas. Así pues, los seres vivos y los elementos no vivos vitalmente unidos a ellos —abióticos, como minerales, petróleo, etc.— necesitan interactuar en un soporte natural que denominamos ecosistema —bosque, lago, campo cultivado, ciudad, entre otros.

Así pues, la biosfera es un complejo sistema en el que interactúan los seres vivos y no vivos, y estos con los ecosistemas, y requiere de un equilibrio como condición para que la vida siga siendo posible.

Este equilibrio, que se denomina «equilibrio ecológico», se encuentra permanentemente amenazado por factores naturales o humanos. En efecto, desde los orígenes de la vida en el planeta, la naturaleza realiza determinados ajustes en los que no interviene la actividad del hombre, generando impactos significativos

y en muchos casos catastróficos en el equilibrio ecológico. Nos referimos por ejemplo a los terremotos, inundaciones, diluvios e incendios forestales. Sin embargo, el ser humano ha adquirido una enorme capacidad para modificar la naturaleza con la finalidad de satisfacer sus necesidades. Con ello, crecen sus posibilidades de producir impactos negativos en el equilibrio ecológico, como por ejemplo el efecto invernadero, la desertificación, la contaminación del aire, los residuos tóxicos o peligrosos, la deforestación, etc.

3. EL DERECHO AMBIENTAL

Etimológicamente, el término «derecho» proviene de las expresiones latinas *dirigere* y *directum*, que significan «guiar recto una cosa a un destino o lugar determinado».

Así, el derecho tiene por finalidad regular las conductas humanas a través de normas o mandatos de cumplimiento obligatorio que tienen por objeto alcanzar el bien común. En ese sentido, al derecho ambiental le interesa regular aquellas conductas humanas que puedan influir o alterar de manera relevante las condiciones o «el equilibrio» que hacen posible la vida en todas sus formas.

Esto determina, conforme afirma el jurista Raúl Brañes, que el derecho ambiental se ocupa principalmente de las normas jurídicas que regulan las relaciones más inmediatas entre la sociedad y la naturaleza, y centre su atención en aquellas normas que han sido:

a. Establecidas para restringir, prohibir o permitir determinadas conductas con relación al ambiente y sus componentes, los recursos naturales, como por ejemplo, normas que establecen vedas, que restringen la caza y que prohíben el tráfico de residuos peligrosos.

- b. Regular o establecer derechos y obligaciones con relación a los componentes del ambiente, como por ejemplo, regulaciones sobre flora y fauna, acceso a recursos genéticos y ley de aguas.
- c. Establecer y asignar las competencias de las autoridades encargadas de velar o manejar el ambiente y los recursos naturales, como por ejemplo las competencias del MINAM, del SERNANP, de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura, y del Ministerio de Energía y Minas, entre otras.

El derecho ambiental, concebido como el derecho protector del ambiente, tiene un origen moderno y se ha desarrollado a la par de la existencia, a gran escala, de las agresiones de los seres humanos al entorno en que vivimos y realizamos nuestras actividades —trabajo, familia, lugares de ocio, etc. Por ello, el derecho ambiental como disciplina se articula cuando la actividad industrial, generalizada como consecuencia de la revolución tecnológica, colocó al ser humano en la posibilidad de atender gravemente contra su ambiente.

Según Raúl Brañes, el derecho ambiental está conformado por el conjunto de normas jurídicas que regula las conductas humanas que pueden influir e impactar de forma muy severa y relevante en los sistemas de ambiente y los organismos vivos.

Si bien la legislación ambiental tiende a priorizar la protección del ambiente natural —bosques, áreas naturales protegidas, diversidad biológica, aguas continentales—, son igualmente relevantes la legislación referida al ordenamiento del territorio; la legislación sobre los ambientes construidos —urbanismo, industria, residuos sólidos— y la referida a la salud humana, es decir, a los efectos nocivos del ambiente en la salud de los seres humanos.

En la actualidad, el derecho ambiental está asumiendo nuevos retos para no limitarse a un rol de protección que por naturaleza lo hace fundamentalmente reactivo y orientado hacia la restricción y la prohibición. Algunos autores latinoamericanos, como Brañes, buscan redefinir la disciplina para transformarla en un derecho orientado hacia el desarrollo sostenible, es decir, un derecho en el cual la protección ambiental está estrechamente vinculada al crecimiento económico y a la equidad social y cultural, todo lo cual conduce a una elevación de los niveles de calidad de vida.

3.1 LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Como consecuencia de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo en 1972, los países comenzaron a incorporar el derecho ambiental en sus textos constitucionales. El Perú lo hizo por primera vez en la Constitución de 1979, en su artículo 123, para luego incluirlo en el capítulo de los derechos fundamentales de la persona en la Constitución de 1993.

Desde esta perspectiva, podemos afirmar que el ambiente es un bien o valor que nuestra sociedad ha considerado prioritario proteger y promocionar al más alto nivel jurídico. Ello significa, en la práctica, que la conservación y la protección del ambiente constituyen un deber y un derecho que informan y comprometen al resto de las normas legales y, además, que debe desarrollarse un conjunto de normas destinadas a garantizarlas.

Una de las líneas conceptuales de las normas constitucionales se refiere al concepto de desarrollo sostenible, que puede ser entendido como la realización del crecimiento económico con equidad —social y cultural—, sin reducir la capacidad del ambiente y los recursos

naturales que se requieren para satisfacer las necesidades actuales y futuras de la población.

Los recursos naturales renovables no son infinitos, su aprovechamiento requiere de un manejo tal que evite su agotamiento. Asimismo, los recursos no renovables, como por ejemplo los recursos mineros, no pueden extraerse sin considerar el impacto ambiental negativo de la actividad respecto de los demás recursos naturales indispensables para otras actividades económicas, e inclusive para la propia salud de la población. El desarrollo sostenible supone cuatro aspectos básicos: una política para el desarrollo de la ciencia y tecnología que permita la utilización adecuada de los recursos; una política ambiental orientada a velar por la conservación y uso sostenible de los recursos naturales y por la protección del ambiente; una política de capital relativa a la política económica; y una política social relativa a los recursos humanos.

En el Perú, la política ambiental es aún bastante joven, por lo que históricamente y hasta la actualidad se enfrenta a lo que ha sido la lógica de crecimiento económico, que depende en buena medida de la explotación de los recursos naturales y entre ellos principalmente de los no renovables, como la minería y los hidrocarburos.

Otra premisa o basamento constitucional está referida a la propiedad sobre los recursos naturales. La Constitución define que los recursos naturales son patrimonio de la nación. Este es un concepto más sociológico que jurídico; en otras palabras, significa que los recursos naturales son de todos y cada uno de los peruanos, pero ninguno de nosotros, ni siquiera el Estado —que es representante de la nación— puede disponer de forma exclusiva de ellos.

El Estado, en representación de la sociedad, puede conceder el uso de los recursos natura-

les a los particulares pero manteniendo lo que se denomina un dominio latente, es decir, sus facultades de legislar sobre ellos, un rol de fiscalización en su uso y la posibilidad de revocar el derecho otorgado. Ello se basa en que el Estado mantiene sobre los recursos un rol de salvaguarda, de vigilancia, más no una propiedad en sentido jurídico. En todo caso, lo que las leyes que regulan el acceso a los recursos naturales sí permiten es que los frutos obtenidos a través del manejo sostenible pueda ser objeto de propiedad.

Por último, el reconocimiento de la participación ciudadana y el acceso a la información de relevancia ambiental son de suma importancia en el universo constitucional de las normas ambientales. Según las corrientes del constitucionalismo moderno, se considera insuficiente que el Estado sea el único responsable de velar por un manejo sostenible del ambiente y los recursos naturales. Así como la ciudadanía tiene derecho a un ambiente saludable, tiene también la obligación de conservarlo.

El principio de la participación ciudadana en lo referente a la política y gestión ambientales fue reconocido en la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, que señala que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. Para ello, toda persona debe tener acceso adecuado a la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de toma de decisiones. Para hacer posible este principio, la Constitución debe reconocer el derecho a la información pública de relevancia ambiental que permita la participación ciudadana en la definición de las políticas y la gestión ambientales.

El reconocimiento del ambiente como un bien jurídico a proteger se produjo en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972. En esta reunión se reconoció que la protección y el mejoramiento del medio humano son cuestiones fundamentales que tienen que ver con el bienestar y el desarrollo del mundo entero, y se recomendó a cada país incorporar el derecho ambiental en su normatividad interna.

3.2 LA LEY GENERAL DEL AMBIENTE

Con la promulgación del CMA en 1990, se dio inicio en el Perú a un proceso destinado a establecer políticas e instrumentos de gestión ambiental que hicieran posible la aplicación de una nueva legislación ambiental. Así, el CMA fue una norma innovadora en su momento, pues fue la primera en desarrollar la gestión ambiental peruana al reconocer importantes principios, lineamientos y mandatos, así como dar un enfoque transectorial a la misma.

Sin embargo, si bien el CMA fue la norma marco que orientó el desarrollo de la normatividad ambiental, en los últimos años se fueron desarrollando diferentes aspectos que ya no guardaban correspondencia con la misma, por lo que fue necesario elaborar una nueva ley que estructurase el conjunto de leyes y reglamentos aprobados desde su promulgación y que, a la vez, guardara consistencia con el marco institucional.

De este modo, con el establecimiento de la comisión revisora del CMA, mediante ley 27980, se dio inicio a la elaboración de la nueva ley general del ambiente (LGA), la cual fue publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de octubre del 2005 mediante la ley 28611.

La LGA, que derogó al CMA, sintetiza el desarrollo de la normativa desencadenado du-

rante los 15 años de vigencia de la misma, siendo por tanto la norma ordenadora del marco normativo legal para la gestión ambiental en el Perú, que establece los principios y normas básicas para asegurar el efectivo ejercicio del derecho a un ambiente saludable.

El artículo 9 de la LGA señala que la política nacional del ambiente tiene por objetivo mejorar la calidad de vida de las personas y el desarrollo sostenible del país, mediante el aprovechamiento responsable de los recursos y el respeto de los derechos fundamentales de la persona. Se enfatiza, de esta manera, la estrecha vinculación entre el ambiente y la calidad de vida, en la medida en que las condiciones del ambiente físico permitan las mejores condiciones posibles de salud para las personas y que, además, propicien su desenvolvimiento social.

Asimismo, la LGA establece la vinculación entre las políticas ambientales y las políticas públicas al señalar que los procesos de planificación, decisión y ejecución de políticas públicas en todos los niveles de gobierno deben incorporar los lineamientos de la política nacional del ambiente. Estos lineamientos son los siguientes:

- a. El respeto de la dignidad humana y la mejora continua de la calidad de vida de la población.
- b. La prevención de riesgos y daños ambientales.
- c. El aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
- d. El desarrollo sostenible de las zonas urbanas y rurales.
- e. La promoción efectiva de la educación ambiental y de una ciudadanía ambiental res-

ponsable, en todos los niveles, ámbitos educativos y zonas del territorio nacional.

- f. El fortalecimiento de la gestión ambiental, para lo cual debe dotarse a las autoridades de recursos, atributos y condiciones adecuados para el ejercicio de sus funciones.
- g. La articulación e integración de las políticas y planes de lucha contra la pobreza, asuntos comerciales, tributarios y de competitividad del país.
- h. La información científica, fundamental para la toma de decisiones en materia ambiental.
- i. El desarrollo de la actividad empresarial teniendo en cuenta la implementación de políticas de gestión ambiental y de responsabilidad social.

La LGA también hizo referencia al Sistema Nacional de Gestión Ambiental regulado por la ley 28245, reconociendo en su momento al Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) como la autoridad ambiental nacional y el ente rector del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Obviamente, este rol le corresponde ahora al MINAM desde su creación en mayo del año 2008.

Además, dicha norma hace referencia al Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental, confirmando lo dispuesto por la ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental del año 2001, reglamentada por decreto supremo 019-2009-MINAM. A su vez, considera otros instrumentos de gestión ambiental, tales como los programas de adecuación y manejo ambiental (PAMA), los planes de cierre de actividades, y los planes de descontaminación y tratamiento de pasivos ambientales.

Respecto de los estándares de calidad ambiental (ECA) y los límites máximos permisibles

(LMP), la ley en mención señala que la autoridad ambiental nacional, en coordinación con los sectores correspondientes, dispondrá la aprobación y registrará la aplicación de estándares internacionales o de nivel internacional en los casos en que no existan ECA o LMP. Asimismo, deberá aplicarse el principio de gradualidad en los procesos de revisión de los parámetros de contaminación ambiental, a fin de permitirse ajustes progresivos a dichos niveles para las actividades en curso. Todos estos principios se han visto complementados por normas dictadas por la autoridad ambiental nacional y las autoridades sectoriales.

Por otro lado, la LGA establece un régimen de responsabilidad por el daño ambiental, señalando una serie de sanciones coercitivas y la posibilidad de imponer medidas correctivas que van desde cursos de capacitación hasta la imposiciones de obligaciones compensatorias sustentadas en la política ambiental nacional, regional, local o sectorial.

Para el caso de las actividades ambientalmente riesgosas o peligrosas, la autoridad sectorial competente podrá exigir un sistema de garantía que cubra las indemnizaciones que pudieran derivar por daños ambientales.

Cabe señalar que la LGA plantea a los ciudadanos una serie de derechos con relación al tema ambiental, en tanto que se debe garantizar un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y por otro, un deber, en la medida que todos estamos obligados a contribuir a una efectiva gestión ambiental y a proteger el ambiente.

En este sentido, entender al ambiente o a la calidad ambiental como un derecho, da la opción a cualquier persona de defenderlo y reivindicarlo frente a cualquier otra que lo agre-

da o genere riesgos graves. Así, el artículo IV del título preliminar de la LGA dispone que toda persona tiene derecho a una acción rápida, sencilla y efectiva ante las entidades administrativas y jurisdiccionales, en defensa del ambiente y de sus componentes, velando por la debida protección de la salud de las personas, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, así como la conservación del patrimonio cultural vinculado a aquellos. La LGA, así como lo hiciera el CMA, dispone además que cualquier persona puede interponer estas acciones judiciales, aun en los casos en que no se afecte el interés económico del demandante o del denunciante. Esto en la práctica significa que alguien en Lima podría demandar un problema de contaminación o degradación ambiental que ocurre en Tumbes, sin necesidad de acreditar ante el juez que se está perjudicando su patrimonio con esa contaminación ya que, de acuerdo con la LGA, todos tenemos un interés moral en la protección del ambiente. De esta manera se ha confirmado lo que el CMA y otras normas de procedimientos ya reconocían, es decir, la posibilidad de acceder a la justicia en defensa del ambiente, particularmente para las asociaciones civiles que tienen entre sus objetivos la protección del ambiente y los recursos naturales.

La LGA recoge otros derechos, como el de acceso a la información y a la participación en la gestión ambiental, además de una serie de principios entre los que se encuentran los principios de sostenibilidad, internalización de costos, responsabilidad ambiental, equidad, gobernanza ambiental, prevención y precautorio. Este último principio no había sido recogido por el CMA, pero sí por otras normas posteriores, como el reglamento de organización y funciones del CONAM y la ley marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

4. LA POLÍTICA NACIONAL DEL AMBIENTE

La Constitución Política del Perú dispone en su artículo 67 que el Estado determina la política nacional del ambiente. Es en cumplimiento de este mandato que el MINAM aprobó por decreto supremo 012-2009-MINAM de mayo del año 2009 la política nacional del ambiente, cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida de las personas, garantizando la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales a largo plazo y el desarrollo sostenible del país, bajo el principio de respeto de los derechos fundamentales de la persona.

La política nacional del ambiente se rige bajo los principios de transectorialidad, análisis costo-beneficio, competitividad, gestión por resultados, seguridad jurídica y mejora continua, y se estructura sobre la base de cuatro ejes temáticos, a saber: (i) conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica; (ii) gestión integral de la calidad ambiental; (iii) gobernanza ambiental; y (iv) compromisos y oportunidades ambientales internacionales.

4.1 PRIMER EJE TEMÁTICO: CONSERVACIÓN Y APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES Y DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

Este eje tiene como objetivo el conservar y aprovechar sosteniblemente la diversidad biológica, los recursos naturales renovables y no renovables del país. Asimismo, busca establecer condiciones de acceso controlado y aprovechamiento de los recursos genéticos, así como la distribución justa y equitativa de sus beneficios. En esta misma línea, se busca asegurar mecanismos para el uso responsable y seguro de la biotecnología y sus productos derivados, así como garantizar la protección de la salud humana, el ambiente y, la diversi-

dad biológica durante el desarrollo, uso y aplicación de bienes y servicios de la biotecnología moderna en el Perú.

Asimismo, se busca lograr la gestión integrada de los recursos hídricos del país, así como la de los ecosistemas frágiles, incluidos los bosques húmedos tropicales. También se busca conseguir la adaptación de la población frente al cambio climático y establecer medidas de mitigación, orientadas al desarrollo sostenible.

Por otro lado, se busca implementar instrumentos de evaluación, valoración y financiamiento para la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y los servicios ambientales en el país, y lograr el ordenamiento del uso y ocupación del territorio nacional, mediante la zonificación ecológica económica, en un marco de seguridad jurídica y prevención de conflictos.

4.1.1 Diversidad biológica

Respecto de la diversidad biológica, los lineamientos de política se enfocan en impulsar la conservación de la diversidad de ecosistemas, especies y recursos genéticos. Asimismo, se busca impulsar el enfoque ecosistémico, la gestión sostenible de la diversidad biológica y los mecanismos para la evaluación y gestión de riesgos asociados a las actividades extractivas, productivas y de servicios sobre la diversidad biológica, así como el diseño e implementación de estrategias para la gestión sostenible de la diversidad biológica, incluido el desarrollo de alianzas público-privadas, bajo criterios de conectividad y complementariedad.

Por otro lado, se incentiva el manejo integrado y sostenible de los ecosistemas acuáticos, marino-costeros, para asegurar su conservación. Igualmente se fomenta el respeto, la recuperación y conservación de los conocimientos tradicionales asociados a la diversidad bio-

lógica, así como la distribución equitativa de los beneficios que se deriven de su aprovechamiento.

4.1.2 Recursos genéticos

Los lineamientos se centran en impulsar la conservación de los recursos genéticos nativos y naturalizados mediante el incentivo de la conservación in situ de los recursos genéticos; el desarrollo y promoción de diferentes formas de conservación ex situ; la identificación y protección de las zonas del territorio nacional de elevada diversificación genética; el desarrollo de la biotecnología; el fomento de la obtención y uso de recursos genéticos no nativos; la promoción de la participación pública y privada, nacional y extranjera, así como de las alianzas estratégicas en la investigación, conservación y utilización de los recursos genéticos; y el impulso del uso de mecanismos para proteger los conocimientos tradicionales y científicos relacionados con los recursos genéticos mediante la propiedad intelectual.

4.1.3 Bioseguridad

Estos lineamientos se enfocan en establecer mecanismos para regular el uso de organismos vivos modificados, así como el uso seguro y responsable de la biotecnología moderna y de sus productos derivados, desarrollando un sistema regulatorio basado en la aplicación de análisis de riesgos transparentes y científicos capaces de garantizar la inocuidad y trazabilidad de los bienes y/o servicios obtenidos a través de la aplicación de esta tecnología, evaluando su pertinencia y oportunidad en la solución de problemas específicos en los procesos productivos nacionales o en la generación de servicios, de forma inocua, competitiva y sostenible.

Igualmente, se busca generar información de calidad sobre bioseguridad, para contribuir a

la toma responsable de decisiones, así como generar y fortalecer las capacidades científicas y tecnológicas de gestión y de infraestructura de las instituciones que tengan como ámbito de acción la regulación de la biotecnología moderna.

Todo esto sin dejar de promover la utilización responsable de la biotecnología moderna, sin que ello perjudique a aquellos procesos productivos que ya son competitivos y sostenibles, por lo cual se busca establecer criterios científicos, ambientales, socioeconómicos y políticos para un sistema de bioseguridad y uso responsable de la biotecnología, con niveles de seguridad compatibles con la política nacional de comercio exterior y de promoción de la innovación local y nacional.

4.1.4 Aprovechamiento de los recursos naturales

Estos lineamientos buscan promover la adopción de códigos de conducta, la formulación de estándares ambientales y sociales, las normas voluntarias por los titulares de derechos para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y el uso racional y responsable de los no renovables. Además, se busca promover la innovación tecnológica, la investigación aplicada, el uso de tecnologías limpias y la adopción de buenas prácticas e iniciativas de responsabilidad social de las empresas en lo relacionado con el aprovechamiento de los recursos naturales.

Asimismo, se desea impulsar la formalización de las actividades informales de aprovechamiento de recursos naturales y establecer mecanismos de coordinación interinstitucional para la asignación compatible de derechos de aprovechamiento de estos recursos, buscando siempre la aplicación de metodologías apropiadas en la valoración de los recursos naturales, la diversidad biológica y sus servicios am-

bientales, y articular e incorporar sus resultados en el Sistema de Cuentas Nacionales.

Por otro lado, se busca fomentar la valoración económica de los servicios ambientales que proporciona la diversidad biológica y, en particular, de los ecosistemas frágiles, incluidos los bosques húmedos tropicales, para la prevención y recuperación del ambiente, así como impulsar el diseño e implementación de instrumentos económicos y financieros, sistemas de compensación, retribución económica y distribución del pago por servicios ambientales.

Por último, se quiere fomentar la articulación de las entidades del Estado con competencias para la autorización del uso de los recursos, a fin de armonizar sus decisiones con relación al patrimonio natural y cultural, las comprendidas en el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado y áreas complementarias, así como los derechos intrínsecos de los pueblos indígenas.

4.1.5 Minería y energía

Se busca mejorar los estándares ambientales y sociales de las actividades minero-energéticas, con códigos y normas de conducta concertadas y transparentes, así como fomentar el uso de tecnologías limpias en la actividad minero-energética para minimizar los riesgos e impactos ambientales y promover la responsabilidad social empresarial de estas actividades, con el fin de mejorar sus relaciones con las comunidades locales y reducir los conflictos socioambientales. En este punto, el asegurar los procesos de consulta pública, de manera oportuna y transparente, antes del otorgamiento de derechos para la exploración y explotación, cumple un papel importante.

Por otro lado, se busca promover la inversión, desarrollo y uso de biocombustibles, energías renovables y gas metano derivado de rellenos

sanitarios, como una oportunidad para la sustitución de petróleo y gas y la reducción de las emisiones de carbono, en el marco del diseño de una nueva matriz energética.

Con respecto al tema de la minería informal, se desea impulsar su formalización como medio para mejorar su gestión ambiental y facilitar su control efectivo.

4.1.6 Bosques

Al respecto, se busca impulsar la gestión sostenible e integrada de los bosques, previniendo la reducción y degradación de los mismos y de sus recursos por prácticas ilegales, como la tala, la quema, el comercio y el cambio de uso de la tierra, y conservando e incrementando la cobertura boscosa y, por ende, la biodiversidad y los servicios ambientales, mejorando la capacidad productiva del ecosistema. Asimismo, se busca impulsar la reforestación de las áreas degradadas con especies nativas maderables, con aquellas que tienen mayor potencial de brindar servicios ambientales y con otras con potencial económico que contribuyan al desarrollo, promoviendo la inversión pública y privada, siempre buscando evitar la deforestación de los bosques naturales y la utilización de especies exóticas invasoras para reforestar dichas áreas, y promoviendo la reforestación con especies nativas.

Para esto también se busca fortalecer e incorporar mecanismos de vigilancia comunitaria y ciudadana en las estrategias de seguimiento y control de los derechos forestales.

4.1.7 Ecosistemas marino-costeros

Se busca fortalecer la gestión integrada de las zonas marino-costeras y sus recursos con un enfoque ecosistémico, promoviendo el aprovechamiento sostenible, la conservación y la investigación de la diversidad biológica de los

ecosistemas marino-costeros, siempre protegiendo los ecosistemas frágiles, como los humedales y las cuencas de la región costera.

Asimismo, se promueve el ordenamiento de las zonas marino-costeras a través de la zonificación ecológica y económica, para un aprovechamiento sostenible de sus recursos, monitoreando y vigilando los vertimientos contaminantes en el mar territorial nacional, con prioridad en las zonas más cercanas a la costa.

4.1.8 Cuenca, agua y suelos

Los lineamientos buscan impulsar la gestión integrada de cuencas, con un enfoque ecosistémico para el manejo sostenible de los recursos hídricos, promover la formulación de estándares de evaluación y monitoreo del uso de los recursos hídricos, considerando las características particulares de las distintas regiones del territorio, e impulsar la caracterización, evaluación y registro de los suelos y tierras en el ámbito nacional, promoviendo acciones para prevenir los procesos de desertificación, degradación y pérdida de suelos mitigando sus efectos y/o recuperándolos.

Asimismo, se busca consolidar los derechos de uso de los recursos hídricos mediante criterios de eficiencia y una adecuada retribución por su aprovechamiento en concordancia con la normativa nacional vigente, así como fortalecer los conocimientos y tecnologías tradicionales compatibles con el manejo sostenible de los suelos y agua.

4.1.9 Mitigación y adaptación al cambio climático

Se busca incentivar la aplicación de medidas para la mitigación y adaptación al cambio climático con un enfoque preventivo, considerando las particularidades de las diversas regiones del país, con énfasis en la situación y

accionar espontáneo de adaptación de las comunidades campesinas y pueblos indígenas. Para esto, se desea establecer sistemas de monitoreo, alerta temprana y respuesta oportuna frente a los desastres naturales asociados al cambio climático, privilegiando a las poblaciones más vulnerables, así como conducir los procesos de adaptación y mitigación al cambio climático difundiendo sus consecuencias, y capacitar a los diversos actores sociales para organizarse.

Además, se busca fomentar el desarrollo de proyectos forestales, manejo de residuos sólidos, saneamiento, usos de energías renovables y otros, así como promover el uso de tecnologías adecuadas y apropiadas para la adaptación al cambio climático y mitigación de gases de efecto invernadero y de la contaminación atmosférica.

4.1.10 Desarrollo sostenible de la amazonía

Sobre las actividades forestales, se busca impulsar actividades rentables a partir del bosque en áreas con escasa o ninguna intervención, dando valor al ecosistema y sus servicios, así como proteger los bosques primarios amazónicos y reducir gradualmente la tala, roza y quema para fines agropecuarios, desarrollando alternativas productivas de uso del bosque en pie, como el ecoturismo, manejo de bosques y otras actividades. Asimismo, se desea impulsar el manejo de los bosques secundarios idóneos para los programas de cultivo de especies con potencial económico.

Con respecto a los recursos hídricos, se busca impulsar la gestión integrada de las cuencas hidrográficas mejorando la tecnología y productividad de sus recursos, rescatando técnicas de uso eficiente y sostenible.

Sobre las actividades que degradan los bosques, se pretende recuperar las zonas degra-

dadas por la minería informal, los pasivos ambientales mineros, el cultivo de la coca, el uso de insumos para la elaboración ilícita de drogas y las actividades propias del narcotráfico. Igualmente, se promueve la investigación y el uso de tecnologías limpias en las actividades minero-energéticas en la amazonía.

En general, se busca impulsar la conservación y aprovechamiento sostenible de la amazonía teniendo en cuenta su variabilidad, complejidad, fragilidad y ubicación geoes-tratégica.

4.1.11 Ordenamiento territorial

Los lineamientos impulsan el ordenamiento territorial nacional y la zonificación ecológica económica como soporte para la conservación, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica, así como la ocupación ordenada del territorio, impulsando mecanismos para prevenir el asentamiento de poblaciones y el desarrollo de actividades socioeconómicas en zonas con alto potencial de riesgos ante peligros naturales y antrópicos.

Por otro lado, se impulsa el ordenamiento territorial como base de los planes de desarrollo concertados y de desarrollo de fronteras, en la gestión de cuencas hidrográficas y las zonas marino-costeras.

4.2 SEGUNDO EJE TEMÁTICO: GESTIÓN INTEGRAL DE LA CALIDAD AMBIENTAL

El objetivo de este eje es lograr una gestión sostenible de las actividades productivas, extractivas, de transformación, comerciales y de servicios, para asegurar una adecuada calidad ambiental en el país, desarrollando y consolidando mecanismos de carácter técnico, normativo, económico y financiero, para la prevención y control de los impactos ambien-

les negativos significativos de las actividades de origen natural y antrópico. Esto debe materializarse logrando el control eficaz de las fuentes de contaminación y de los responsables de su generación, estableciendo instrumentos y mecanismos para la vigilancia, supervisión, evaluación y fiscalización ambiental, así como incorporando criterios de ecoeficiencia y control de riesgos ambientales y de la salud en las acciones de los sectores público y privado.

Asimismo, se pretende rehabilitar las áreas ambientalmente degradadas, articulando las acciones de los sectores público y privado involucrados, de acuerdo a sus competencias y responsabilidades.

Este eje se divide en: control integrado de la contaminación; calidad del agua; calidad del aire; residuos sólidos; sustancias químicas y materiales peligrosos; y calidad de vida en ambientes urbanos.

4.3 TERCER EJE TEMÁTICO: GOBERNANZA AMBIENTAL

Este eje busca posicionar el tema ambiental en las decisiones de Estado, articulando las capacidades nacionales, creando sinergias y promoviendo una activa participación ciudadana. Igualmente, se busca 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 MINAM.

Por último, se busca construir nuevos modos de producción y vida basados en los principios de la sostenibilidad, la ética, la inclusión social y la justicia ambiental.

Este eje se divide en: institucionalidad; cultura; educación y ciudadanía ambientales; e inclusión social en la gestión ambiental.

4.4 CUARTO EJE TEMÁTICO: COMPROMISOS Y OPORTUNIDADES AMBIENTALES INTERNACIONALES

Este eje busca asegurar que las posiciones nacionales en materia ambiental presentadas en los foros internacionales y en acuerdos multilaterales y bilaterales, estén articuladas y reflejen los intereses nacionales, contribuyendo a orientar las decisiones de dichos foros y acuerdos. Con esto se podrá lograr que el cumplimiento de los acuerdos internacionales suscritos y ratificados por el Perú contribuya eficientemente al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y al uso racional y responsable de los no renovables.

Además, se busca conseguir que en los procesos de integración comercial, se homogenicen los criterios y estándares ambientales con las políticas nacionales en materia de comercio exterior, para mejorar la gestión ambiental, la competitividad, la protección de los recursos naturales y la calidad de vida de la población.

Este eje se divide en: compromisos internacionales y ambiente; comercio y competitividad.

4.5 ESTÁNDARES DE CUMPLIMIENTO

Para el debido seguimiento de la política nacional del ambiente, las autoridades de los gobiernos nacional, regionales y municipales deben establecer metas concretas e indicadores de desempeño, los mismos que deben ser concordantes con sus programas multianuales, sus estrategias de inversión y gasto social asociados, así como con los siguientes estándares nacionales de cumplimiento obligatorio, sin perjuicio de los estándares particulares que puedan establecer de acuerdo a sus objetivos institucionales:

- Instrumentos de gestión ambiental: registrar y difundir periódicamente información

sobre los instrumentos de gestión ambiental que estas autoridades aprueban en el ejercicio de sus funciones.

- Infraestructura para el control de la calidad ambiental: dar cuenta del número de instalaciones que se establecen en los sectores, regiones y municipios, para el control de la calidad del ambiente.
- Acciones de incentivo y fiscalización: dar cuenta del número y resultado de las acciones de incentivo, promoción, supervisión, monitoreo, evaluación, fiscalización y sanción que se realizan para el mejoramiento, recuperación y protección de la calidad ambiental y de los recursos naturales.
- Participación ciudadana: dar cuenta de los procesos de participación ciudadana impulsados por la respectiva autoridad gubernamental y de los mecanismos empleados.

La política es de cumplimiento obligatorio en los niveles de gobierno nacional, regional y local y es de carácter orientador para el sector privado y la sociedad civil.

La política nacional del ambiente plantea lineamientos para lo que constituyen los mayores activos ambientales del país: la diversidad biológica, en donde la meta es su conservación y gestión sostenible; los recursos genéticos, en donde se promueve su conservación in situ y ex situ; la energía, priorizándose la inversión en energías renovables; los bosques, en donde la gestión sostenible e integrada constituye la meta a alcanzar.

El reto para el país es hacer que la política nacional del ambiente, de carácter obligatorio, se convierta en un instrumento que, adecuadamente difundido, sea el marco orientador a seguir y el instrumento vinculante para todas las acciones públicas y privadas en las

que lo ambiental sea un elemento que se deba incluir.

5. TEMAS ACTUALES EN DEBATE

La creación del MINAM en mayo del año 2008 fue el resultado de la voluntad política expresada al más alto nivel institucional en el país, más propiamente hablando, el presidente de la República, más ello no la eximió de los debates habituales sobre las competencias que debían asignársele.

El debate giró fundamentalmente en torno a la gestión de determinados recursos naturales, tales como el agua y los bosques. A su vez, se debatió sobre el rol de fiscalización que debía corresponderle al MINAM.

Debe tenerse en cuenta que este debate se produjo en el contexto de un proceso de descentralización que se refleja en gobiernos regionales con mayores competencias en materia ambiental.

En ese contexto, al MINAM no se le dieron funciones en relación con los bosques, pero posteriormente se le otorgaron competencias en relación con los servicios ecosistémicos. No se le dieron funciones en relación con el agua, pero sin embargo forma parte importante del Sistema Nacional de Recursos Hídricos y este, a su vez, integra el Sistema Nacional de Gestión Ambiental. No se le dieron funciones directas de fiscalización en temas sectoriales, pero se creó el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) para fiscalizar temas ambientalmente transversales.

Por su lado, no se estableció el mecanismo para el ejercicio descentralizado de funciones ambientales, pero el propio ministerio mostró su

disposición a trabajar directamente con las gerencias regionales de medio ambiente y recursos naturales.

Este contexto determina un escenario no exento de discrepancias o superposiciones, por lo que el reto será consolidar las funciones del MINAM, precisando las tareas ambientales con mayor claridad y definiendo su ejercicio descentralizado.

Por su lado, en relación con los recursos naturales y el acceso a ellos, los eventos de conflicto y violencia ocurridos con posterioridad a la promulgación de un grupo de decretos legislativos para la implementación del tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos, llevan a la necesidad de profundizar el debate sobre la manera de otorgar estos derechos y de facilitar su acceso a los particulares bajo reglas de transparencia y equidad.

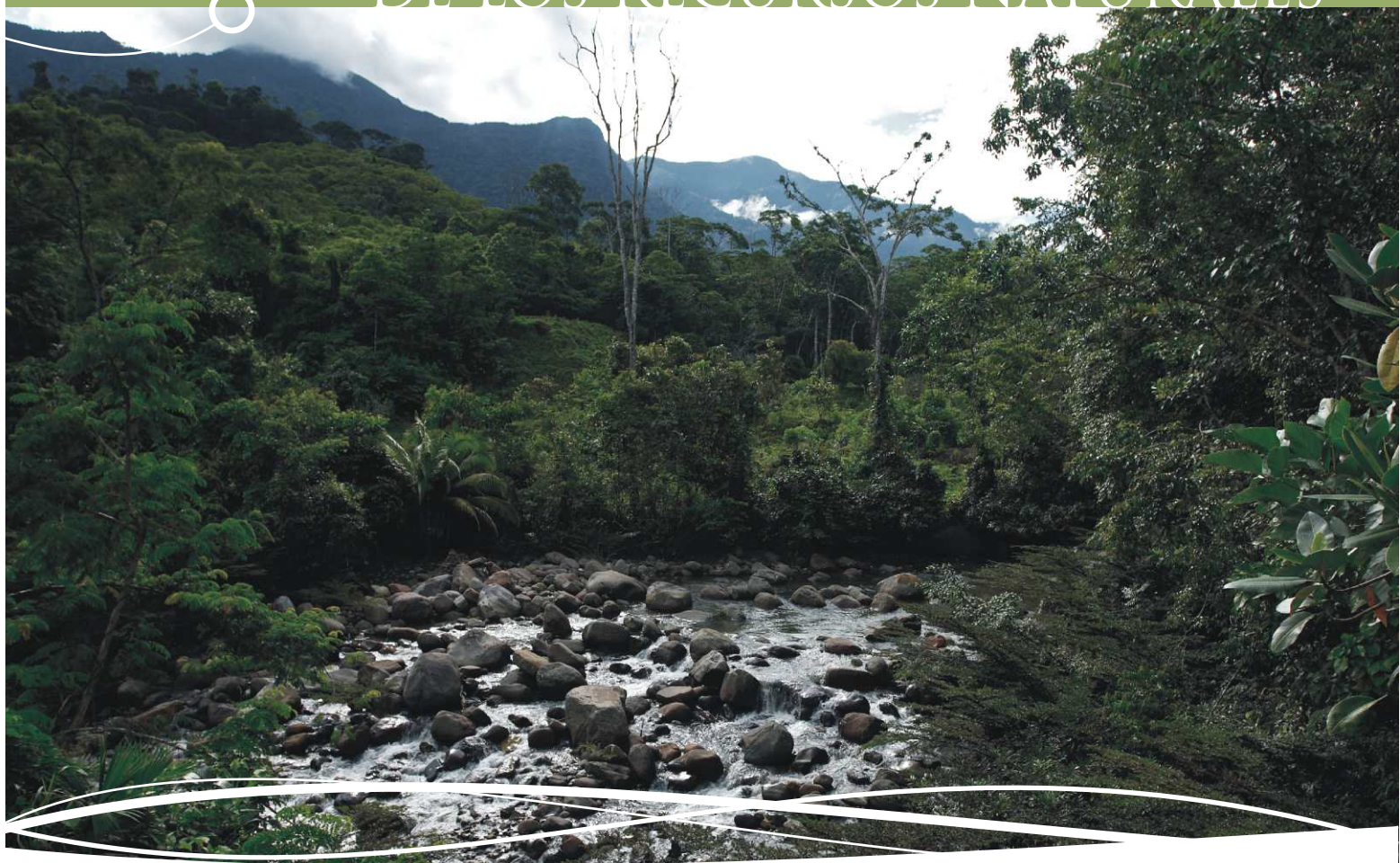
Este debate se ha iniciado recientemente y lleva a resolver cuestiones tales como los derechos de las poblaciones indígenas sobre los recursos naturales de su entorno, la finalización de los procesos de titulación y la determinación del vínculo entre los derechos de la superficie y los del subsuelo, entre otros temas centrales.

Finalmente, en relación con la LGA y la política nacional del ambiente, el reto es reconocer que en ellas se incorporan una serie de principios, derechos e instrumentos que requieren una mayor concreción y materialización. Existen planes de acción orientados a fortalecer el marco legislativo y político ambiental y, especialmente, a consolidar al MINAM como la autoridad rectora de la política nacional ambiental, de cumplimiento obligatorio para todos los sectores, en todos los niveles de gobierno.



○ 2DA PARTE

LEGISLACIÓN SOBRE
APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE
DE LOS RECURSOS NATURALES



CAPÍTULO I

EL APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES



CAPÍTULO I

I. EL APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES

La Constitución Política del Perú de 1993 dispone que los recursos naturales renovables y no renovables son patrimonio de la nación y, que el Estado es soberano en su aprovechamiento. De esta manera, se determina que estos recursos le pertenecen a todos los ciudadanos del país y que corresponde al Estado regular su buen uso y aprovechamiento por los particulares mediante las modalidades previstas tanto en la ley orgánica de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, como en la legislación sectorial respectiva.

En este contexto, la concesión aparece como la modalidad más importante —aunque no la única— a través de la cual pueden aprovecharse los recursos naturales. Cualquiera sea la modalidad utilizada para el otorgamiento de derechos sobre estos recursos, el Estado siempre conserva su dominio. Asimismo, la propiedad sobre los frutos y productos recae sobre el Esta-

do, hasta el momento en que estos son otorgados legalmente a los particulares.

1. BASE LEGAL

- Constitución Política del Perú, 1993, pub. 30/12/93.¹
- Ley 26821, ley orgánica de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, pub. 26/06/97.
- Ley 26839, ley sobre la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica, pub. 16/07/97.²
- Ley 27506, ley del canon, pub. 10/07/2001.³
- Ley 27308, ley forestal y de fauna silvestre, pub. 05/10/2001.⁴

1 Modificada por: ley 26470 (pub. 12/06/95); ley 26472 (pub. 13/06/95); ley 27365 (pub. 05/11/2000); ley 27375 (pub. 05/12/2000); ley 27680 (pub. 07/03/2002); ley 28389 (pub. 17/11/2004); ley 28390 (pub. 17/11/2004); ley 28480 (pub. 30/03/2005); ley 28484 (pub. 05/04/2005); y ley 28607 (pub. 04/10/2005); ley 29401 (pub. 08/09/2009); y ley 29402 (pub. 08/09/2009).

2 Modificada por: ley 27104 (pub. 12/05/99).

3 Modificada por: decreto de urgencia 001-2002 (pub. 05/02/2002); ley 28077 (pub. 26/09/2003); ley 28322 (pub. 10/08/2004); y ley 29281 (pub. 25/11/2008).

4 Modificada por: ley 28852 (pub. 27/07/2006). Norma derogada por el decreto legislativo 1090, pub. 28/06/2008. Luego, mediante ley 29376 se suspende la aplicación de los decretos legislativos 1090 y 1064, y se restituye la vigencia del texto de la ley 27308, ley forestal y de fauna silvestre, sus modificatorias y demás normas complementarias, y de su reglamento. Posteriormente, con la ley 29382 se deroga los decretos legislativos 1064 y 1090.

- Ley 28611, ley general del ambiente, pub. 15/10/2005.⁵
- Decreto supremo 005-2002-EF, reglamento de la ley 27506, pub. 09/01/2002.⁶
- Decreto supremo 014-2001-AG, reglamento de la ley forestal y de fauna silvestre, pub. 09/04/2001.⁷

2. EL CONCEPTO DE RECURSOS NATURALES

La legislación nacional establece que los recursos naturales son todos aquellos componentes de la naturaleza susceptibles de ser aprovechados para la satisfacción de las necesidades de los seres humanos y que tienen un valor —actual o potencial— en el mercado.

Esta definición permite establecer 4 características básicas de lo que constituye un recurso natural: (a) es un componente de la naturaleza que cumple determinadas condiciones para ser reconocido como tal; (b) puede ser aprovechado porque se lo conoce; (c) su aprovechamiento se orienta a la satisfacción de necesidades, lo que implica un nivel de valoración que se refleja en (d) su valor actual o potencial.

Estas características evidencian lo que es la esencia de un recurso natural, su valoración económica, en tanto capacidad o potencial de satisfacer necesidades, y es este grado de valoración el que determina su desarrollo normativo. Por ello no existe una receta legislativa para la regulación de lo que «positivamente» constituyen los recursos naturales. Para la norma peruana, algo tan subjetivo como el paisaje natural constituye un recurso natural en tanto sea objeto de aprovechamiento económico y, por lo tanto, su explotación como recurso se sujeta a la obtención del título de autorización para tal fin.

Andaluz⁸ señala que los recursos naturales se diferencian de los elementos naturales en que estos últimos conforman todas aquellas cosas que la naturaleza brinda, independientemente de su utilidad. A manera de ejemplo, agrega que una erupción volcánica constituye un elemento natural, pero si usamos la energía geotérmica del volcán para satisfacer alguna necesidad material, la erupción se vuelve un recurso natural.

Este nivel de satisfacción de necesidades es el que determina el nivel de valoración y sobre ello Andaluz⁹ precisa que las necesidades pueden ser materiales o espirituales, de lo que de-

5 Modificada por: ley 29050 (pub. 22/06/2007); decreto legislativo 1055 (pub. 27/06/2008); y ley 29263 (pub. 02/10/2008).

6 Modificado por: decreto supremo 003-2003-EF (pub. 09/01/2003); decreto supremo 115-2003-EF (pub. 4/08/2003); decreto supremo 029-2004-EF (pub. 17/02/2004); decreto supremo 187-2004-EF (pub. 22/12/2004); y decreto supremo 044-2009-EF (pub. 26/02/2009).

7 Modificada por: decreto supremo 006-2002-AG (pub. 08/02/2002); decreto supremo 019-2002-AG (pub. 21/02/2002); decreto supremo 026-2002-AG (pub. 17/03/2002); decreto supremo 036-2002-AG (pub. 08/06/2002); decreto supremo 048-2002-AG (pub. 26/07/2002); decreto supremo 054-2002-AG (pub. 31/10/2002); decreto supremo 004-2003-AG (pub. 26/01/2003); decreto supremo 006-2003-AG (pub. 30/01/2003); decreto supremo 012-2003-AG (pub. 16/04/2003); decreto supremo 022-2003-AG (pub. 12/06/2003); decreto supremo 033-2003-AG (pub. 06/09/2003); decreto supremo 011-2004-AG (pub. 12/03/2004); decreto supremo 010-2005-AG (pub. 10/02/2005); decreto supremo 033-2005-AG (pub. 21/07/2005); decreto supremo 034-2005-AG (pub. 11/08/2005); decreto supremo 007-2006-AG (pub. 24/02/2006); decreto supremo 038-2006-AG (pub. 07/07/2006); y decreto supremo 011-2007-AG (pub. 22/02/2007).

8 Andaluz Westreicher, Carlos, *Manual de derecho ambiental*, primera edición, Lima: Edición Proterra, 2006.

9 *Ibíd.*, p. 41.

riva el hecho de reconocer que no es correcto vincular a los recursos naturales solo con el valor en el mercado (precio).

En el ordenamiento legal peruano se consideran como recursos naturales:

- Las aguas superficiales y subterráneas.
- El suelo, subsuelo, sobresuelo y las tierras por su capacidad de uso mayor: agrícolas, pecuarias, forestales y de protección.
- La diversidad biológica, como las especies de flora, fauna y microorganismos o protistas; los recursos genéticos y los ecosistemas que dan soporte a la vida.
- Los recursos hidrocarbúricos, hidroenergéticos, eólicos, solares y geotérmicos.
- La atmósfera y el espectro radio eléctrico.
- Los minerales.
- El paisaje natural, en tanto sea objeto de aprovechamiento económico.
- Los demás considerados como tales.

3. LOS RECURSOS NATURALES Y SU DOMINIO EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL

La promulgación en 1993 de la actual Constitución Política del Perú, de corte fundamentalmente liberal en comparación con el texto constitucional de 1979, trajo como consecuencia un largo debate sobre el dominio de los recursos naturales y la manera como los particula-

res podían acceder a ellos para su aprovechamiento. La razón principal fue la modificación del concepto de recurso natural como «pertenencia» del Estado, al que se refería la Constitución de 1979.

Así, los referidos textos constitucionales señalan lo siguiente:

Constitución 1979. Artículo 118. Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la nación.

Los minerales, tierras, bosques, y aguas y en general, todos los recursos naturales y fuentes de energía pertenecen al Estado. La ley fija las condiciones de su utilización por este y de su otorgamiento a los particulares.

Constitución 1993. Artículo 66. Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento.

Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.

Manuel Pulgar-Vidal¹⁰ ha señalado que mientras que ambos textos mantuvieron el principio de los recursos naturales como «patrimonio de la nación», el segundo eliminó la referencia a la pertenencia del Estado, lo que llevó a muchos a pensar en la posibilidad de otorgar derechos de propiedad sobre estos recursos en su fuente, un debate que se zanjó cuando, finalmente, la ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales promulgada en 1997¹¹ estableció el dominio del

10 Pulgar-Vidal, Manuel, «Los recursos naturales, el derecho y la visión de desarrollo», en *Revista Ius*, núm. 36, Lima: julio 2008.

11 Ley 26821, ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, publicada el 26 de junio de 1997.

Estado sobre los mismos, y el otorgamiento a los particulares bajo las distintas formas legales posibles, sin que ello permitiera la transferencia de dicho dominio.

Para Pulgar-Vidal,¹² las posiciones sobre una posible propiedad de los recursos naturales en su fuente se basaron en el entendido de que el concepto «pertenecen al Estado» implicaba una propiedad de este, por lo que al haberse eliminado dicha referencia, el constitucionalista había optado por permitir dicho acceso a los particulares. Sin embargo, esta interpretación fue errónea. Los recursos naturales no pertenecen al Estado en su calidad de propietario, ni en el texto constitucional de 1979 ni en el de 1993.

En relación con este tema, y analizando el tratamiento constitucional y legal de los recursos naturales en la Constitución de Chile de 1980, Vergara Blanco¹³ concluye lo siguiente:

- Existe un sector de bienes que podemos llamar de la *appropriatio*, en el que se encuentran todos aquellos bienes que el régimen jurídico permite a los particulares apropiarse, que es regulado por el derecho civil.
- Como una bipolaridad, podemos situar el sector de los bienes que han sido publicados; este es el sector de la *publicatio*, en el que han quedado relegadas las demás cosas no susceptibles de ser apropiadas por los particulares, las que no son susceptibles de propiedad. Usualmente se trata de recursos naturales y bienes abiertos al uso público, de especial significación social.

En este segundo sector de bienes es donde el caso peruano inscribe el tratamiento constitucional de los recursos naturales, siendo claro que en el caso de la tierra, de manera expresa se garantizan derechos de propiedad sobre ella, en forma privada o comunal.¹⁴

Sobre el particular, con ocasión del debate de la propuesta legislativa conducente a la aprobación de la ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, Jorge Avendaño¹⁵ sostuvo:

[...] ¿qué nos dice la Constitución? La Constitución nos dice en el artículo 66 que los recursos naturales son patrimonio de la nación. El dominio público no es igual que el dominio privado. [...] El Estado puede ser dueño, en primer lugar, a título de dominio privado, o sea igual que un particular. [...] pero el Estado también puede ser propietario a título de dominio público que es distinto, es un dominio diferente y dentro de ese dominio público la doctrina distingue una serie de formas del dominio público. [...] Entonces, la Constitución nos dice que dentro del patrimonio de la nación están los recursos naturales, entonces el Estado tiene un dominio y como tal lo puede conceder a los particulares. Entonces hace una cosa parecida con la propiedad privada, el Estado concede algunas facultades, similares al usufructo, con lo cual el Estado mantiene este dominio eminential, el Estado conserva un dominio latente sobre el recurso natural; pero le concede el derecho de usar y disfrutar [...].

12 Pulgar-Vidal, Manuel, ob. cit.

13 Vergara Blanco, Alejandro, «La summa divisio de bienes y recursos naturales en la Constitución de 1980», en *Veinte años de la Constitución chilena*, Chile: Universidad Finis Terrae, 2001.

14 Constitución Política del Perú 1993, artículo 88.

15 Sandoval Aguirre, Oswaldo, editor, *Ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Antecedentes y comentarios*, Lima: ProNaturaleza, 1997, pp. 204-206.

En el mismo sentido, Duguit y Barthelemy, citados por Chirinos y Ruiz,¹⁶ critican la idea de asociar el dominio público a la propiedad, en este caso del Estado. El derecho de propiedad implica la reunión del *usus, fructus y abusus*, atributos que no reúne el Estado sobre las dependencias del dominio eminential. La naturaleza de estos bienes no tiene calidad de propiedad, ni siquiera para el Estado que simplemente tiene un deber, la obligación de guardarlos y vigilarlos.

En este sentido, el tratamiento constitucional de 1993 y el dominio eminential sobre los recursos naturales, con excepción del tratamiento sobre la tierra, sustentaron la manera como el artículo 19 de la ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales definió el asunto del otorgamiento de derechos sobre ellos, señalando de modo expreso que «los derechos para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se otorgan a los particulares mediante las modalidades que establecen las leyes especiales para cada recurso natural. En cualquiera de los casos, el Estado conserva el dominio sobre estos, así como sobre los frutos y productos en tanto ellos no hayan sido concedidos por algún título a los particulares».

4. EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES

Como ya se adelantó, los particulares pueden llevar a cabo el aprovechamiento de los recursos naturales mediante las distintas modalidades contenidas en la legislación de cada sector.

Las concesiones otorgan a su titular el derecho de uso y disfrute del recurso natural objeto de

la concesión y, adicionalmente, la propiedad de los frutos y productos que se derivan de él. Es importante mencionar que el titular de la concesión no tiene derechos de propiedad sobre los recursos naturales sino simplemente tiene el derecho de usar y disfrutar de ellos, como objeto de la concesión. La concesión es irrevocable, en tanto su titular cumpla las obligaciones que la legislación especial exija para mantener su vigencia, y se otorga a plazo fijo o indefinido. Adicionalmente, la legislación dispone que las concesiones son bienes incorpóreos registrables, pudiendo ser objeto de disposición, hipoteca, cesión y reivindicación conforme a las leyes especiales. El tercer adquirente de una concesión deberá sujetarse a las condiciones en que la concesión fue otorgada originariamente. La concesión, su disposición y la constitución de derechos reales sobre ella se deben inscribir en el registro correspondiente.

Asimismo, se ha establecido que las licencias, autorizaciones, permisos, contratos de accesos, contratos de explotaciones y otras modalidades de otorgamiento de derechos sobre recursos naturales contenidos en las leyes especiales, tienen los mismos alcances que la figura de la concesión, en lo que le sea aplicable.

De otro lado, para el aprovechamiento de los recursos naturales, la legislación exige que este sea «sostenible». Esto implica el manejo racional de los recursos naturales teniendo en cuenta su capacidad de renovación, evitando su sobreexplotación y reponiéndolos cualitativa y cuantitativamente, cuando ello sea posible. En el caso específico de los recursos naturales no renovables (como por ejemplo, los minerales e hidrocarburos), el aprovechamiento debe considerar una explotación eficiente de los mismos, evitando o reduciendo el impacto negativo so-

16 Chirinos, Carlos y Manuel Ruiz, *Concesiones sobre recursos naturales, una oportunidad para la gestión privada*, Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2002, p. 35.

bre los recursos del entorno y sobre el ambiente en general.

En términos generales, el aprovechamiento de los recursos naturales por parte de los particulares está sujeto a ciertas condiciones, distintas a las estipuladas en las legislaciones sectoriales, que entre otros, incluyen los siguientes aspectos:

- Utilizar el recurso natural de acuerdo al título del derecho conferido y para los fines que fue otorgado, garantizando el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales.
- Cumplir con las obligaciones dispuestas por la legislación especial de cada sector.
- Cumplir con los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y con los planes de manejo de los recursos naturales establecidos por la legislación sobre la materia.
- Cumplir con la retribución económica correspondiente, de acuerdo a las modalidades establecidas en las leyes especiales de cada sector.
- Mantener al día el derecho de vigencia, definido de acuerdo a las normas de cada sector.

Además, se tiene que tener en cuenta que la legislación vigente contempla una serie de límites al otorgamiento de derechos para el aprovechamiento de los recursos naturales. En ese sentido, el Estado tiene la obligación de observar las siguientes consideraciones respecto del aprovechamiento:

- Debe realizarse de manera sostenible.
- Debe efectuarse en armonía con el interés de la nación y el bien común.

- Debe respetar los límites y principios establecidos en la legislación sobre la materia.

De esta manera, el Estado debe regir su actuación principalmente bajo los principios de sustentabilidad, interés de la nación y bien común.

5. LOS RECURSOS NATURALES EN COMUNIDADES CAMPESINAS Y NATIVAS

La relación entre poblaciones indígenas y los recursos naturales que se encuentran en los territorios que ocupan, es un tema de alta sensibilidad, significado y prioridad para estos pueblos.

En este marco, el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes que el Perú ha firmado, precisa que los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus territorios, pero que si estos recursos pertenecen al Estado, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si sus intereses se pueden ver perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Se resalta que estos pueblos deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

En este contexto, la ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, ley 26821, señala en su artículo 17 que los miembros de las comunidades campesinas y nativas pueden beneficiarse gratuitamente y sin exclusividad de los recursos naturales de libre acceso del entorno adyacente a sus tierras, para satisfacer sus necesidades de subsistencia y usos

rituales, siempre que no existan derechos exclusivos o excluyentes de terceros o reserva del Estado. Asimismo, la referida norma establece que las comunidades campesinas y nativas tienen preferencia en el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de sus tierras, debidamente tituladas, salvo expresa reserva del Estado o derechos exclusivos o excluyentes de terceros.

Este reconocimiento, contenido en la ley orgánica de aprovechamiento de recursos naturales, es sin embargo considerado insuficiente por las poblaciones indígenas, en relación al derecho que ellas reclaman sobre los recursos naturales.

6. ALGUNAS CONSIDERACIONES DE INTERÉS: EL CANON, LA CADUCIDAD, LOS INVENTARIOS Y LA ZONIFICACIÓN ECOLÓGICA Y ECONÓMICA

6.1 EL CANON SOBRE LOS RECURSOS NATURALES

El canon sobre los recursos naturales responde a un mandato constitucional, en el que se reconoce que corresponde a las respectivas circunscripciones, conforme a la ley sobre la materia, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas que obtiene el Estado por la explotación de los recursos naturales en cada zona. Si bien, la Constitución de 1993 se refiere a «una participación adecuada del total de ingresos y rentas obtenidos por el Estado», la realidad es que los conceptos que se distribuyen como canon están expresamente señalados en la ley especial sobre la materia, y de manera específica para cada recurso natural. Se aplica el canon a la explotación de recursos, como el gas natural, los recursos forestales, los recursos hidrobiológicos, los recursos minerales, entre otros.

6.2 LA CADUCIDAD

Los titulares de derechos de aprovechamiento de los recursos naturales los deben manejar y administrar de manera racional, considerando para ello la capacidad de renovación del recurso, evitando su sobreexplotación y reponiéndolos cualitativa y cuantitativamente en los casos que corresponda.

Las causales de caducidad de los derechos concedidos para el aprovechamiento de los recursos naturales están contenidas en las leyes especiales de cada sector. La caducidad implica que el Estado recupera los derechos otorgados al particular desde el momento de la inscripción de la cancelación del título. La declaración de caducidad no libera al titular del derecho de aprovechamiento de la responsabilidad administrativa, civil o penal a que hubiera lugar por el aprovechamiento que realizó sobre el recurso concedido.

6.3 EL INVENTARIO Y LA VALORACIÓN

El Estado tiene la obligación de realizar el inventario y la valoración de los recursos naturales renovables y no renovables, así como de los servicios ambientales que dichos recursos prestan. La información obtenida en la elaboración del inventario y su valoración, así como su actualización periódica, es centralizada por el Ministerio del Ambiente (MINAM). Por su parte, la ley sobre la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica dispone que cada sector en forma coordinada elabore y actualice periódicamente el inventario y valoración de los componentes de la diversidad biológica de su competencia.

6.4 LA ZONIFICACIÓN ECOLÓGICA Y ECONÓMICA

La ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, incorpora una

función ordenadora de los recursos naturales a través de la denominada zonificación ecológica y económica (ZEE). Así el artículo 11 de la ley señala que la ZEE se aprueba a propuesta de la Presidencia del Consejo de Ministros, en coordinación intersectorial, como apoyo al ordenamiento territorial a fin de evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados, y demás fines. Agrega el artículo que esta zonificación se realiza en base a áreas prioritarias conciliando los intereses nacionales de la conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Este artículo contiene un principio que es fundamental en el aprovechamiento de los recursos naturales, la compatibilización de actividades en base al potencial del territorio y los recursos y a su vez como mecanismo para prevenir conflictos que se generan por la superposición de títulos.

La ley menciona que este proceso se realiza como apoyo al ordenamiento territorial, lo que nos obliga a remitirnos al artículo 19 de la Ley General del Ambiente (LGA) que se refiera a la planificación y el ordenamiento territorial ambiental. Sobre el particular la LGA señala que la planificación sobre el uso del territorio es un proceso de anticipación y toma de decisiones relacionadas con las acciones futuras en el territorio, el cual incluye los instrumentos, criterios y aspectos para su ordenamiento ambiental, agregando que el ordenamiento territorial ambiental es un instrumento que forma parte de la política de ordenamiento territorial. Es un proceso técnico-político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales que condicionan la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio.

Cabe mencionar, que bajo el mandato de la ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, se dictó el decreto su-

premo 045-2001-PCM el mismo que declaró de interés nacional el ordenamiento territorial ambiental en todo el país y constituyó la comisión nacional para el ordenamiento territorial ambiental, una de cuyas tareas fue proponer los mecanismos para la puesta en marcha de las estrategias para la utilización del ordenamiento territorial y zonificación ecológica económica. Se dispuso asimismo que esta comisión debía proponer el reglamento sobre ZEE indicando que este instrumento serviría de marco de referencia espacial para los planes sectoriales y regionales, así como para promover y orientar la inversión privada.

Bajo este mandato, mediante decreto supremo 087-2004-PCM se aprobó el reglamento de zonificación ecológica económica, complementado el año 2006 por el decreto del consejo directivo 010-2006-CONAM-CD, que aprueba la directiva metodológica para la zonificación ecológica económica.

Estas normas señalan que la ZEE es un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales, orientando el uso sostenible del territorio.

Señala por su lado los niveles de ZEE, precisando que la macrozonificación ($\geq 1:250.000$) genera información sobre las potencialidades y limitaciones del territorio y sirve de base para definir políticas y planes de desarrollo; la mesozonificación ($\geq 1:100.000$) genera información sobre las potencialidades y limitaciones del territorio, en relación a diversas alternativas de uso sostenible como base para definir planes de desarrollo, de ordenamiento y/o acondicionamiento territorial, y la microzonificación ($\geq 1:25.000$) genera información sobre las poten-

cialidades y limitaciones del territorio y sirve de base para la elaboración, aprobación y promoción de los proyectos de desarrollo, planes de manejo en áreas y temas específicos en el ámbito local.

Los criterios identificados para la evaluación son, valor productivo; valor bio-ecológico; valor histórico-cultural; vulnerabilidad; conflictos de uso y aptitud urbano e industrial y las categorías de uso: zonas productivas; zonas de protección y conservación ecológica; zonas de tratamiento especial; zonas de recuperación y zonas urbanas o industriales.

Para cada zona las normas proponen tres niveles de calificación de uso: Uso recomendable; uso recomendable con restricciones y no recomendable

7. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

La ley 26821, ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, ha señalado que todos los ciudadanos tienen derecho a ser informados y a participar en la definición y adopción de políticas relacionadas con la conservación, uso sostenible de los recursos naturales. Adicionalmente, la ley general del ambiente establece que toda persona tiene el derecho a participar en la definición y adopción de políticas relacionadas con la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales. Asimismo, toda persona tiene el derecho a participar responsablemente en los procesos de toma de decisiones, así como en la definición y aplicación de las políticas y medidas relativas al ambiente y sus componentes que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno. El Estado concierta con la sociedad civil las decisiones y acciones de la gestión ambiental. Para la implementación de este de-

recho de participación ciudadana, diversos sectores han reglamentado, por ejemplo, el procedimiento de participación ciudadana en la aprobación de sus respectivos estudios de impacto ambiental.

Una variable importante en el debate sobre la participación ciudadana es el derecho a la información, el cual fue reconocido por primera vez en la Constitución Política de 1993. El derecho a la información contempla que toda persona tiene derecho a acceder a información de cualquier entidad pública, excluyendo únicamente información que afecte la intimidad personal y la que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional. La acción de hábeas data es la vía mediante la cual se puede ejercer el derecho a la información.

8. TEMAS ACTUALES EN DEBATE

Buena parte de los avances económicos del país se deben al aprovechamiento y explotación de recursos naturales renovables y no renovables. No es casualidad que más del 70% de la exportación nacional incluya minerales, hidrocarburos, gas natural, recursos hidrobiológicos y madera, entre otros recursos. En ese sentido, el Perú sigue siendo fiel a su tradición histórica de ser un proveedor de materias primas, lo cual acarrea una serie de problemas socioeconómicos, tales como la concentración económica, la contaminación ambiental, la depredación, y una deficiente gestión pública en términos de fiscalización, monitoreo y sanción ambientales.

8.1 EL ACCESO A LOS RECURSOS NATURALES Y LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES

Otro importante elemento que se ha acentuado en los últimos años, justamente a raíz de los procesos de explotación de recursos naturales en diferentes regiones del país, son los con-

flictos socioambientales. Continuamente se repiten y suceden tensiones y en ocasiones conflictos abiertos entre, por un lado, pobladores locales (muchas veces comunidades nativas o campesinas) que buscan defender y cautelar sus derechos e intereses relacionados principalmente con las fuentes de agua, la agricultura y el entorno natural, y por el otro, empresas que pretenden hacer algún tipo de explotación económica en la zona. Como actor escasamente presente se encuentra el Estado, que no tiene claro cómo intervenir, y cuando lo hace, su acción resulta extemporánea, tardía y en muchos casos acentúa el problema.

La Oroya, Bagua, Tambogrande y Cerro Quilish son solamente algunos de los ejemplos más notables de este tipo de conflictos. Como factor crítico de los mismos, se encuentra la definición (o indefinición) de derechos y, especialmente, la incapacidad del Estado (incluidas las autoridades locales y regionales) de generar procesos de concienciación y acompañamiento respecto de las pretendidas explotaciones e inversiones, para conciliar intereses y aminorar temores, muchas veces infundados, exacerbados por consideraciones de política local y no necesariamente técnicas.

Hoy por hoy, se hace indispensable contar con una fuerte presencia de la autoridad pública, debidamente informada y en capacidad de acompañar a las poblaciones en estos procesos. Esto incluye fortalecer las capacidades de fiscalización y monitoreo de las autoridades ambientales (incluido el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental del MINAM) y, especialmente, llevar adelante procesos adecuados de consulta a los pobladores.

Por otro lado, la forma como constitucionalmente se garantiza el acceso a los recursos naturales y el concepto de «dominio eminential» muestran cierta complejidad cuando se los pretende aplicar al territorio amazónico, en don-

de numerosos grupos indígenas reclaman el acceso a los recursos naturales ubicados en sus tierras bajo formas de autonomía, lo que merecería una reforma constitucional. La relación jurídica de las comunidades nativas con el bosque se da a través de lo que se denomina «cesión en uso», lo que genera temor en los grupos indígenas por no constituir una forma legal que otorgue seguridad jurídica.

Los recientes conflictos han generado el inicio de un debate sobre la forma en que se accede a los recursos naturales y la relación entre los derechos sobre la superficie y los derechos sobre el subsuelo.

8.2 LA CONSULTA PREVIA

La generación de conflictos ha puesto sobre el debate dos temas importantes, con considerables connotaciones políticas y jurídicas. Por un lado, el tema de la participación y consulta previa a los pueblos indígenas (tal como lo dispone el Convenio 169 de la OIT) cuando se van a realizar actividades que pudieran afectarlos a ellos y a sus tierras y territorios, y en segundo lugar, el concepto de consentimiento fundamentado previo o de participación informada que implica un grado de interacción que le permita a la parte más débil (en este caso, las comunidades y pueblos indígenas, por razones de asimetría de información) adoptar decisiones debidamente fundamentadas y con pleno conocimiento de sus consecuencias e implicancias en términos de pérdida de oportunidades y de alejamiento de inversiones potencialmente sostenibles, entre otros aspectos.

Ya se encuentra en debate en el Congreso de la República el proyecto de ley 3370/2008-DP, que pretende reglamentar el Convenio 169 de la OIT, específicamente en el tema de la consulta previa, justamente para evitar futuras confrontaciones entre pobladores y empresas o proyectos de inversión en todo tipo de actividad.

Por su parte, como resultado de las medidas adoptadas con posterioridad a los eventos ocurridos en Bagua (Amazonas) en junio del 2009, se constituyeron mesas de trabajo para plantear propuestas de política y propuestas legislativas que generaran un marco más adecuado para el tratamiento de los asuntos indígenas. Una de esas mesas, la Mesa de Trabajo N° 3, Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos, analizó el derecho a la consulta y llegó a acuerdos que vale la pena comentar.

En primer lugar, se acordó que el objeto, desarrollo y contenido del derecho a la consulta a los pueblos indígenas se debe basar en las disposiciones contenidas en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), tratado ratificado por el Gobierno Peruano mediante la resolución legislativa 26253, así como en los principios rectores que establece la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Del mismo modo, se llegó a un consenso sobre las definiciones de: (i) derecho a la consulta, precisando que este no otorga a las poblaciones indígenas el derecho a veto; (ii) afectación directa; (iii) entidad responsable de ejecutar la consulta; y (iv) representantes e instituciones; y sobre los principios de legalidad, libertad, oportunidad, representatividad, inclusividad, igualdad de oportunidades y recursos, interculturalidad, buena fe, transparencia, flexibilidad, accesibilidad, igualdad y no discriminación, protección efectiva, legitimidad, participación, imparcialidad y procedimiento apropiado.

Sobre el sujeto del derecho a la consulta, se acordó que deben ser los pueblos indígenas cuyos derechos se vean afectados directamente por una medida legislativa o administrativa.

En ese sentido, se convino que los pueblos indígenas deben ser los facultados para solicitar

el inicio de un proceso de consulta, así como su inclusión en un proceso ya iniciado en caso consideren que se verán afectados directamente. Asimismo, se acordó que la entidad del Estado que prevea emitir una norma o una medida susceptible de afectar directamente los derechos de los pueblos indígenas pueda solicitar el inicio de un proceso de consulta.

A su vez, se señaló que los criterios para determinar el nivel de afectación de las medidas legales o administrativas son: (i) el ámbito geográfico, es decir el hábitat tradicional de los pueblos indígenas de acuerdo a los criterios territoriales establecidos por el Convenio 169 de la OIT y (ii) los derechos que podrían verse afectados, identificando a los titulares de dichos derechos. Se precisó que el proceso de consulta es uno de diálogo de buena fe, en el que se busca llegar a un acuerdo o consentimiento de los pueblos indígenas respecto de las medidas administrativas o legislativas que se les consulta.

Sobre la entidad responsable de ejecutar la consulta, esta deberá realizar las siguientes funciones: (i) verificar si las medidas administrativas o legislativas son susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas, calificando la procedencia o no de realizar un proceso de consulta; (ii) establecer el ámbito de aplicación del proceso de consulta; (iii) solicitar al organismo técnico especializado en materia indígena la identificación de los pueblos afectados y que deberían ser consultados; (iv) garantizar que la información sobre la materia a ser consultada sea puesta en conocimiento de los pueblos indígenas; (v) proponer una metodología para que el diálogo sea acorde con las costumbres y características de los pueblos indígenas; (vi) llevar a cabo el proceso de consulta en todas sus etapas: identificación de la posible afectación directa, difusión, evaluación y cumplimiento de los acuerdos.

Del mismo modo, el organismo técnico especializado en materia de consulta deberá brindar asistencia técnica y capacitar a la entidad responsable de ejecutar la consulta, así como a los pueblos indígenas a ser consultados. Asimismo, deberá brindar las facilidades de accesibilidad necesarias para garantizar la participación de los pueblos indígenas en el proceso de consulta.

Se precisó que, como resultado del proceso de consulta, se puede llegar a un acuerdo total, parcial o no consentimiento. En los dos últimos casos, la entidad responsable de ejecutar la consulta deberá adecuar la medida o desistirse de ella.

Se señaló que el proceso de consulta debe garantizar la participación de los pueblos indígenas en los beneficios que reporten las actividades de aprovechamiento de recursos naturales y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir.

Con relación al aprovechamiento de los recursos naturales, los pueblos indígenas señalan que bajo el amparo del Convenio 169 de la OIT, se les deberá consultar antes de autorizar cualquier actividad que como parte de un proyecto de desarrollo pueda afectar sus intereses y derechos.

Los gobiernos regionales y locales que cuenten con pueblos indígenas en su ámbito territorial, deberán promover el establecimiento de pautas y mecanismos de consulta de acuerdo a los principios que establezca la ley.

En marzo de 2010 se publicó el informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, que entre otras recomendaciones plantea que el Perú suspenda la exploración y explotación de recursos naturales que pueda afectar a las poblaciones indígenas en las tierras que ocupan hasta que no se cumpla con la consulta previa.

8.3. EL TRATAMIENTO LEGAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LOS RECURSOS NATURALES

El tratamiento legal de los derechos de los pueblos indígenas tiene una larga historia en el Perú que se remonta a las primeras décadas del siglo pasado. Los textos constitucionales de 1920 y 1933 se referían a comunidades indígenas o comunidades de indígenas. Es con posterioridad, entre la década de los años 60 y 70 del siglo pasado, que se introduce el tratamiento legal de comunidades nativas y comunidades campesinas, lo que queda confirmado en el texto constitucional de 1979. En muchos casos, en relación a los derechos que corresponden a estas, los textos legales tienen más de 30 años de vigencia, con numerosas modificaciones que han en algunos casos complementado, pero en otras desnaturalizado la norma original.

Con la ratificación del convenio 169 de la OIT por el Perú en 1994, con la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, del cual el Perú forma parte y como resultado de los avances internacionales sobre la materia, el tratamiento legal que sobre el tema tiene el Perú, requiere de una urgente modificación.

Es por ello que en el Congreso de la República existen numerosos proyectos de ley sobre la materia; son 27 para ser más exactos, lo que ha llevado a la elaboración en mayo de 2009 de un dictamen conjunto, que plantea un texto sustitutorio a estos proyectos bajo el nombre «ley marco de los pueblos indígenas u originarios del Perú».

Este proyecto que recoge principios de territorialidad, preexistencia, pluriculturalidad e interculturalidad, contiene preceptos en relación a los derechos de los pueblos indígenas sobre el territorio que ocupan y los recursos naturales ubicados en el mismo, planteando propuestas,

en el caso del territorio, de inembargabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad. El proyecto plantea a su vez el derecho de estas poblaciones sobre los recursos naturales que puedan encontrarse en el suelo o subsuelo que sean necesarios para su subsistencia o prácticas culturales y religiosas, comprendiendo dicho derecho, el de participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

Bajo el esquema del Congreso de la República, se estima que el referido proyecto sea discutido en la segunda legislatura ordinaria del año 2009 (marzo-junio de 2010).

8.4 LA INVERSIÓN EN EDUCACIÓN Y TECNOLOGÍA

Como lo han reconocido muchos analistas, las riquezas naturales pueden resultar muy positivas pero también tremendamente negativas para los países. Esto ocurre porque se trata de riquezas «fáciles», en tanto que por lo general, la tentación es extraerlas y comercializarlas como materia prima.

En ese sentido, no se agrega valor a estos materiales, no se generan procesos de transformación (a partir de una innovación tecnológica), la producción depende de los *commodities*, la economía responde al vaivén de los precios internacionales, y la corrupción tiende a erosionar al Estado (se mercantiliza la economía),

entre otros efectos negativos. Los países se vuelven complacientes y cuando bajan los precios de sus materias primas, cae la economía sin posibilidades de recuperación. Esta es una paradoja para países (entre ellos, el Perú) que ciertamente son muy ricos en recursos naturales, tanto renovables como no renovables, pero cuyo desarrollo social, educativo y tecnológico deja mucho que desear. Es preocupante que se siga con una tendencia donde menos del 0.01% del presupuesto peruano se destina a la investigación y el desarrollo. Un verdadero y más equilibrado progreso solamente se logrará cuando se revierta esta tendencia.

El reto para el Perú en los próximos años es apostar decididamente por la investigación y el desarrollo tecnológico, asociándolos ciertamente a las ventajas competitivas que se tienen en ciertas áreas, entre ellas la explotación de recursos naturales tradicionales (minerales, hidrocarburos, recursos hidrobiológicos, recursos forestales), pero promoviendo nuevos sectores y campos donde también se pueden aprovechar las ventajas del país. Esto incluye la innovación en el campo biotecnológico (en este sector, la formación y capacitación de recursos humanos son fundamentales), el aprovechamiento de componentes de la biodiversidad (nuevos cultivos, componentes activos, etc.), la forestería, la acuicultura, entre otros rubros. Para ello, se requerirá de una decisión política y de marcos jurídicos que incentiven la investigación.



CAPÍTULO II

LA DIVERSIDAD

BIOLÓGICA



CAPÍTULO II

LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

Si bien los componentes de la diversidad biológica han estado regulados jurídicamente desde hace mucho tiempo, el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), que data de 1993, constituye un crucial catalizador de los procesos internacionales, nacionales y regionales orientados a conservar y promover su uso sostenible.

En el Perú, como en la mayoría de los países, el CDB incorpora por primera vez el concepto de «diversidad biológica» o «biodiversidad» a los debates políticos y normativos. Este convenio intenta desarrollar una visión comprehensiva del mundo biológico y de los procesos ecológicamente esenciales que le dan sustento y vitalidad. Para lograrlo, aborda el tema desde una perspectiva de ecosistemas, especies y genes, proponiendo distintas posibilidades para la conservación y el uso sostenible de cada uno de ellos.

En el actual contexto internacional, los recursos genéticos y los productos derivados de material biológico, tales como los extractos de plantas y animales y los microorganismos, concitan un gran interés en las distintas industrias. Por ello, las expectativas de los países con altos índices cualitativos y cuantitativos de recursos genéticos se vienen acrecentando. Hay que con-

siderar que la mayoría de estos «países megadiversos», entre los cuales figuran Perú, Brasil, Colombia, Ecuador, China, India, Indonesia, Malasia y Australia, entre otros, se encuentra en vías de desarrollo.

1. BASE LEGAL

1.1 MARCO GENERAL

- Constitución Política del Perú, 1993, pub. 30/12/93.¹
- Ley 26821, ley orgánica de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, pub. 26/06/97.
- Ley 28611, ley general del ambiente, pub. 15/10/2005.²

1.2 NORMAS ESPECÍFICAS

- Convenio sobre la Diversidad Biológica, 1993.
- Decisión 345 de la Comunidad Andina de Naciones sobre un régimen común de protección a los derechos de los obtentores de

1 Modificada por la ley 26470 (pub. 12/06/95); ley 26472 (pub. 13/06/95); ley 27365 (pub. 05/11/2000); ley 27375 (pub. 05/12/2000); ley 27680 (pub. 07/03/2002); ley 28389 (pub. 17/11/2004); ley 28390 (pub. 17/11/2004); ley 28480 (pub. 30/03/2005); ley 28484 (pub. 05/04/2005); y ley 28607 (pub. 04/10/2005); ley 29401 (pub. 08/09/2009); y ley 29402 (pub. 08/09/2009)..

2 Modificada por ley 29050 (pub. 22/06/2007); decreto legislativo 1055 (pub. 27/06/2008); y ley 29263 (pub. 02/10/2008).

- variedades vegetales, 21 de octubre de 1993.
- Decisión 391 de la Comunidad Andina de Naciones sobre un régimen común de acceso a los recursos genéticos, 2 de julio de 1996.
 - Decisión 486 de la Comunidad Andina de Naciones sobre un régimen común de propiedad industrial, 14 de septiembre del 2000.
 - Decisión 523 de la Comunidad Andina de Naciones sobre la estrategia regional de biodiversidad para los países del trópico andino, 7 de julio de 2002.
 - Ley 26839, ley sobre la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica, pub. 16/07/97.³
 - Ley 27104, ley de prevención de riesgos en el uso de la biotecnología, pub. 12/05/99.
 - Ley 27308, ley forestal y de fauna silvestre, pub. 05/10/2001.⁴
 - Ley 27811, ley que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos, pub. 10/08/2002.⁵
 - Ley 28126, ley que sanciona a las infracciones a los derechos de los obtentores de variedades vegetales protegidas, pub. 16/12/2003.
 - Ley 28216, ley de protección al acceso a la diversidad biológica peruana y los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas, pub. 01/05/2004.
 - Ley 28303, ley marco de ciencia, tecnología e innovación tecnológica, pub. 27/07/2004.⁶
 - Ley 28477, ley que declara los cultivos, crianzas nativas y especies silvestres usufructuadas patrimonio natural de la nación, pub. 24/03/2005.⁷
 - Decreto legislativo 1013, ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente, pub. 14/05/2008.⁸
 - Ley 29316, ley que modifica, incorpora y regula diversas disposiciones a fin de implementar el acuerdo de promoción comercial suscrito entre Perú y Estados Unidos, pub. 14/01/2009.
 - Decreto supremo 014-2001-AG, reglamento de la ley forestal y de fauna silvestre, pub. 09/04/2001.⁹

3 Modificada por la ley 27104 (pub. 12/05/99).

4 Modificada por: ley 28852 (pub. 27/07/2006). Norma derogada por el decreto legislativo 1090, pub. 28/06/2008. Luego, mediante ley 29376, se suspende la aplicación de los decretos legislativos 1090 y 1064 y se restituye la vigencia del texto de la ley 27308, ley forestal y de fauna silvestre, sus modificatorias y demás normas complementarias, y de su reglamento. Posteriormente, con ley 29382 se deroga los decretos legislativos 1064 y 1090.

5 Modificada por la ley 29316 (pub. 14/01/09).

6 Modificada por la ley 28613 (pub. 18/10/2005).

7 Modificada por la ley 29224 (pub. 06/05/2008).

8 Modificado por los decretos legislativos 1039 (pub. 26/06/2008) y 1079 (pub. 28/06/2008).

9 Modificada por: decreto supremo 006-2002-AG (pub. 08/02/2002); decreto supremo 019-2002-AG (pub. 21/02/2002); decreto supremo 026-2002-AG (pub. 17/03/2002); decreto supremo 036-2002-AG (pub. 08/06/2002); decreto supremo 048-2002-AG (pub. 26/07/2002); decreto supremo 054-2002-AG (pub. 31/10/2002); decreto supremo 004-2003-AG (pub. 26/01/2003);

- Decreto supremo 068-2001-PCM, reglamento de la ley sobre conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica, pub. 21/06/2001.
- Decreto supremo 102-2001-PCM, Estrategia Nacional de la Diversidad Biológica del Perú, pub. 05/09/2001.
- Decreto supremo 108-2002-PCM, reglamento de la ley de prevención de riesgos derivados de la biotecnología, pub. 28/10/2002.
- Decreto supremo 032-2007-ED, texto único ordenado de la ley 28303, pub. 18/12/2007.
- Decreto supremo 003-2009-MINAM, reglamento de acceso a los recursos genéticos, pub. 07/02/2009.
- Resolución jefatural 090-2005-INRENA, disponen apertura del registro de acceso a recursos genéticos, pub. 15/07/2005.

2. ¿QUÉ ES LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y POR QUÉ ES IMPORTANTE?

El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) define a la diversidad biológica (o biodiversidad) como la variabilidad entre los organismos vivos de cualquier fuente incluyendo, entre otros, los ecosistemas terrestres, marinos y demás ecosistemas acuáticos, y los complejos ecológicos de los que forman parte. La

diversidad biológica también incluye la variabilidad que se produce en y entre las especies y los ecosistemas. En términos sencillos, puede entenderse a la diversidad biológica como toda la variabilidad de genes, especies y ecosistemas, así como los procesos ecológicos de los que depende toda forma de vida. La diversidad biológica se concentra en ciertas regiones del mundo. Por cuestiones geográficas, ecológicas y climáticas, países como India, China, Brasil, México, Perú, Indonesia, Australia, Colombia, Ecuador, Venezuela, Madagascar y Estados Unidos, entre otros, albergan en sus territorios las más altas concentraciones de ecosistemas, especies y diversidad en términos de genes. A ello habría que añadir ciertos ecosistemas marinos y coralinos donde también se presentan altos niveles de diversidad biológica.

En el caso del Perú, este país concentra en su territorio un gran patrimonio natural y una riqueza biológica reconocida, pero cuyas dimensiones reales hasta el momento han sido difíciles de determinar. Según datos aportados por la Estrategia Nacional de la Diversidad Biológica del Perú (ENDB), el Perú posee 84 zonas de vida y 17 transicionales de las 104 existentes en el mundo; ocho provincias biogeográficas y tres grandes cuencas hidrográficas. Registra además una gran diversidad de flora con aproximadamente unas 25,000 especies (10% del total mundial), de las cuales un 30% son endémicas. Es el quinto país en el mundo en número de especies; primero en número de especies de plantas de propiedad conocida y utilizada por la población (4,400 especies) y primero en especies domesticadas nativas (128 especies).

decreto supremo 006-2003-AG (pub. 30/01/2003); decreto supremo 012-2003-AG (pub. 16/04/2003); decreto supremo 022-2003-AG (pub. 12/06/2003); decreto supremo 033-2003-AG (pub. 06/09/2003); decreto supremo 011-2004-AG (pub. 12/03/2004); decreto supremo 010-2005-AG (pub. 10/02/2005); decreto supremo 033-2005-AG (pub. 21/07/2005); decreto supremo 034-2005-AG (pub. 11/08/2005); decreto supremo 007-2006-AG (pub. 24/02/2006); decreto supremo 038-2006-AG (pub. 07/07/2006); y decreto supremo 011-2007-AG (pub. 22/02/2007).

En cuanto a la fauna, el Perú es el primero en variedad de peces (cerca de 2,000 especies de aguas marinas y continentales, 10% del total mundial); el segundo en aves (1,736 especies); el tercero en anfibios (332 especies); el tercero también en mamíferos (460 especies); y el quinto en reptiles (365 especies). También es uno de los países más importantes en especies endémicas, con al menos 6,288, de las que 5,528 pertenecen a la flora y 760 a la fauna. Es también poseedor de una alta diversidad genética: es el primer país en variedades de papa (150 especies silvestres), ají, maíz (36 especies), granos andinos, tubérculos y raíces andinas. Tiene 4,400 especies de plantas nativas de usos conocidos, destacando las de propiedades alimenticias (782), medicinales (1,300) y ornamentales (1,600). Posee cinco formas de animales domésticos: la alpaca, forma doméstica de la vicuña (*Lama vicugna*); la llama, forma doméstica del guanaco (*Lama guanicoe*); el cuy, forma doméstica del poroncco (*Cavia tschudii*), y el pato criollo, forma doméstica del pato amazónico (*Cairina moschata*).

Los datos expuestos adquieren verdadero significado si se tiene en cuenta que la diversidad biológica es, en realidad, la base material sobre la cual descansa la supervivencia humana y de las diferentes especies. La diversidad biológica en el ámbito de los ecosistemas, por ejemplo, es fundamental para la provisión de servicios ambientales, las especies animales y de plantas son la base para la alimentación, mientras que en el campo genético, los recursos genéticos y sus derivados son fundamentales para las industrias de biotecnológica y farmacéutica, entre otras.

En términos económicos, la diversidad biológica del Perú es un pilar de la economía nacional. El 99% de la pesquería depende de los recursos hidrobiológicos; por lo menos el 65% de la producción agrícola se basa en recursos genéticos nativos; el 95% de la ganadería recu-

re a los pastos naturales nativos; y el 99% de la industria forestal emplea bosques y especies nativas. Asimismo, en el plano internacional se calcula que el mercado anual de recursos genéticos (desde la investigación biotecnológica hasta el mejoramiento de plantas domesticadas) es de alrededor de US\$ 500-800 mil millones. Más allá de la exactitud de esta última cifra, lo importante es tener presente la magnitud de la misma. En el caso del Perú y los demás países megadiversos, esta diversidad coincide a su vez con la presencia de una importante diversidad cultural y de comunidades indígenas que, durante siglos, han jugado un rol preponderante en mantener y conservar la diversidad biológica. En los últimos años, se ha hecho evidente la necesidad de reconocer a las comunidades sus esfuerzos por conservar ecosistemas y especies alrededor del mundo, y de establecer mecanismos (en el ámbito de políticas y de normas) para proteger sus conocimientos, innovaciones y prácticas asociados a la diversidad biológica.

3. EL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

La necesidad de un acuerdo global sobre la diversidad biológica que reuniera las directrices y orientaciones imprescindibles para la conservación de la biodiversidad y la utilización sostenible de los recursos biológicos de la Tierra, fue una de las preocupaciones de los expertos ambientalistas y de las organizaciones internacionales durante la década del ochenta. Dichos esfuerzos tomaron forma en el grupo de trabajo ad hoc que se constituyó en 1987 bajo el patrocinio del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

En el mencionado grupo de trabajo, se constató la necesidad de crear un tratado marco que tuviera una aproximación comprensiva de la conservación de la diversidad biológica y que

recogiera los avances que, hasta la fecha, se habían producido con carácter sectorial mediante tratados específicos de conservación de la biodiversidad (como el Convenio sobre Especies Migratorias, la Convención para la Protección del Patrimonio Cultural y Mundial, el Convenio sobre el Comercio de Especies en Peligro, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre – CITES, y el Convenio para la Protección de Humedales – RAMSAR).

Los avances del mencionado grupo de trabajo fueron objeto del proceso formal de negociación que se inició en 1991 en el seno del Comité Intergubernamental de Negociación del Convenio sobre Diversidad Biológica y, que concluyó con la adopción final de dicho documento el 22 de mayo de 1992 en Nairobi. Posteriormente, el 5 de junio de 1992, el CDB fue firmado por 150 países en el seno de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) celebrada en Río de Janeiro. Este instrumento normativo internacional entró en vigor el 29 de diciembre de 1993.

La aprobación del Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) tuvo como consecuencia el que, por primera vez, la diversidad biológica fuera abordada desde una perspectiva integral y que, también por primera vez, la diversidad genética se tratase en forma específica en un tratado global vinculante. Así, el CDB no se limita exclusivamente a la regulación de la conservación de la diversidad biológica *per se* y a la utilización de los recursos biológicos, sino que se extiende a detallar ámbitos como el acceso a los recursos genéticos, la participación en los beneficios derivados de la utilización de material genético y el acceso a tecnologías, incluida la biotecnología.

El carácter marco del CDB también se manifiesta en los principios y objetivos sobre los que

se sustenta el resto de sus disposiciones: las normas que contiene se expresan en términos de metas y políticas generales más que de obligaciones específicas, y su objetivo principal radica en impulsar los procesos nacionales para la adopción de decisiones que conlleven a su cumplimiento. En este sentido, el CDB se sustenta en dos pilares básicos, como son el establecimiento de unas prioridades claras de conservación y de uso sostenible de la diversidad biológica, y la definición de unos lineamientos de acción a ser desarrollados por los Estados parte.

De esta forma, el artículo 1 del CDB establece que son sus objetivos prioritarios la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos. Estos objetivos se constituyen en un punto de referencia para la adopción de acciones y decisiones tendentes a la aplicación del convenio en el ámbito estatal. Más adelante se analizarán las formas en que se llevará a cabo la participación en los beneficios: un acceso adecuado a los recursos genéticos, una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes y una financiación adecuada.

El CDB, además de reconocer la conservación de la diversidad biológica como un «interés común» de la humanidad, establece por primera vez el derecho soberano de los Estados sobre sus recursos biológicos, teniendo estos la posibilidad de explotarlos de acuerdo con sus propias políticas ambientales.

El ejercicio de la mencionada soberanía conlleva, no obstante, la imposición de una serie de obligaciones para los Estados, que se encuentran detalladas en el propio convenio. Así, los Estados tienen la obligación de:

- a. Desarrollar planes y estrategias nacionales para integrar la conservación y la utilización sostenible.
- b. Identificar los componentes importantes de la diversidad biológica y las prioridades que pudieran requerir medidas de conservación especiales.
- c. Adoptar medidas para la conservación *in situ* como, por ejemplo, el establecimiento de áreas naturales protegidas o la rehabilitación de sistemas degradados.
- d. Adoptar medidas para la conservación *ex situ*, a fin de complementar las medidas para la conservación *in situ*.
- e. Comprometer a la administración de sus recursos biológicos de forma que se garantice la utilización sostenible de los mismos.
- f. Reconocer el rol de las comunidades indígenas y locales en la conservación de la diversidad biológica, promover el mantenimiento de sus conocimientos y prácticas y garantizar que los beneficios derivados del uso de sus conocimientos e innovaciones sean compartidos equitativamente.
- g. Fomentar la investigación, educación y capacitación en la conservación de la diversidad biológica y en la utilización sostenible de sus componentes.

4. LA CONSERVACIÓN Y EL USO SOSTENIBLE DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

En principio, merece la pena destacar que el tratamiento integral que el CDB pretende promover en la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes no ha tenido un pleno reflejo en la ges-

tión de la diversidad biológica en el Perú. La legislación nacional sobre conservación de la diversidad biológica propugna el manejo ecosistémico como principio rector de la política nacional en la materia, indicando con ello la necesidad de promover el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales de forma integral, es decir, aportando una estrategia para la gestión integrada de tierras, aguas y recursos vivos. Sin embargo, dichas cuestiones no han sido recogidas plenamente a la hora de definir las competencias sobre la gestión de la biodiversidad en el país, entre otros aspectos. El manejo de la conservación de la biodiversidad tiene, en nuestro país, un carácter sectorial al incluirse como competencias correspondientes a cada autoridad sectorial todas las relacionadas con la conservación de la biodiversidad en su área específica de actuación.

Así, el Viceministerio de Pesquería del Ministerio de la Producción, por ejemplo, se constituye en la autoridad ambiental responsable de la conservación y el uso sostenible de las especies, recursos genéticos y ecosistemas ubicados en su ámbito de competencia específico. A pesar de que en la actualidad el Ministerio del Ambiente, mediante la comisión multisectorial ambiental, es el responsable de coordinar la actuación de los distintos sectores en esta materia, sería deseable que el espíritu que promueve el CDB de otorgar un tratamiento más integrador y totalizador a la conservación de la biodiversidad, se viera reflejado en una gestión menos «compartimentalizada» o sectorial de la conservación de la biodiversidad en el ámbito nacional.

La estructura y los contenidos de la ley sobre conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica obedecen propiamente a los mandatos reunidos en el CDB: en un principio, la ley define lo que se entiende por conservación y uso sostenible de la diversidad biológica en el ámbito nacional, para detenerse

luego a relacionar las potestades que el Estado peruano tiene en dicho ámbito. De esta forma, se incluye en el concepto de conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, la conservación de la diversidad de ecosistemas, especies y genes, el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, la participación justa y equitativa de los beneficios que se deriven de la utilización de la diversidad biológica, el incentivo a la investigación científica, la transferencia de tecnología, el intercambio de información, la educación y capacitación, y el fomento del desarrollo económico del país basado en la utilización sostenible de los componentes de esta diversidad.

El reglamento de la ley sobre conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica determina a su vez el ámbito material, al definir la diversidad biológica y sus componentes como los recursos estratégicos para el desarrollo del país, que deben utilizarse equilibrando las necesidades de conservación con consideraciones sobre inversión y promoción de la actividad privada. El Estado se declara soberano en la adopción de las medidas que sean necesarias para la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad. En materia de planificación estratégica, en el año 2001 se promulgó la Estrategia Nacional sobre Diversidad Biológica del Perú, como resultado del compromiso asumido por el Perú en la ratificación del CDB. Esta estrategia constituye el instrumento integrador de las prioridades nacionales y de las acciones y medidas para la gestión de sus componentes, y tiene como visión estratégica lograr que el Perú obtenga los mayores beneficios de su diversidad biológica, conservándola y usándola sosteniblemente, y preservando sus componentes para las generaciones futuras.

Asimismo, es competencia estatal la elaboración de un inventario y la valoración de los componentes de la diversidad biológica. Se pre-

vé también el establecimiento de mecanismos de conservación *in situ* que garanticen la conservación de los ecosistemas, especies y genes en su lugar de origen. Estos mecanismos se ven representados en la declaración de áreas naturales protegidas, el manejo regulado de otros ecosistemas naturales y la exigencia de instrumentos de evaluación de impactos y riesgos sobre la diversidad biológica y sus componentes. Con el objeto de mantener muestras representativas de los componentes de la biodiversidad, la ley sobre la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica contempla también la creación de mecanismos de conservación *ex situ*, como herbarios, jardines botánicos y bancos de genes. El reglamento de esta norma, a su vez, prevé la posibilidad de promover la repatriación de información originada a partir del estudio de materiales de origen peruano.

Por último, la normativa nacional reconoce el derecho de las comunidades campesinas y nativas sobre su patrimonio cultural, constituido este por sus conocimientos, innovaciones y prácticas asociados a la diversidad biológica, y la facultad de decidir respecto de su utilización. Se establece, además, la obligación del Estado de proteger dichos conocimientos y de establecer mecanismos para promover su aprovechamiento, tomando en cuenta el consentimiento informado previo de dichas comunidades.

Además, corresponde al Estado la promoción de la investigación científica y el intercambio de información y personal técnico, con la participación del sector privado. Se declaran prioritarios, entre otros temas, la elaboración de inventarios y la valoración de la diversidad biológica; la investigación; el manejo de ecosistemas y especies de importancia económica, científica, social o cultural; la aplicación industrial o medicinal de los recursos genéticos; y la restauración de zonas degradadas.

5. LA PLANIFICACIÓN DE LA CONSERVACIÓN Y EL USO SOSTENIBLE DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

En ejecución del mandato contenido en la ley referente a la planificación, y, en concordancia con el CDB, en septiembre del 2001 se aprobó la Estrategia Nacional de la Diversidad Biológica (ENDB) del Perú, como resultado de un proceso consensuado y participativo que involucró a instancias públicas y privadas, a reconocidas organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, y a otros actores de la sociedad civil. La ENDB es «una visión estratégica compartida, consensual, y comprometida con el desarrollo nacional, que orienta las acciones futuras para generar beneficios ecológicos económicos y sociales para las presentes y futuras generaciones». Con ello el Perú contribuirá al mantenimiento de los procesos ecológicos y de la vida en la biosfera».

Como todo documento de planificación, la ENDB define una visión estratégica, que en este caso se proyecta al año 2021, establece unos principios rectores inspiradores e interpretativos del resto de sus disposiciones, define un objetivo principal y lo desarrolla en una pluralidad de objetivos específicos, identifica las líneas estratégicas para la consecución de los mencionados objetivos y, finalmente, enumera los objetivos estratégicos y las acciones concretas a realizarse en cada lineamiento. La ENDB hace suyo el objetivo de conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica expresado en el artículo 1 del CDB, y lo interioriza a través de su diferenciación en una serie de objetivos de carácter concreto. Así, se establece que son objetivos de la ENDB el establecer un marco coherente de políticas en todo nivel, orientadas a la conservación de la diversidad biológica con la finalidad de contribuir a brindar una mejor calidad de vida a la sociedad peruana; promover la utilización sosteni-

ble de la diversidad biológica con el fin de asegurar la productividad, diversidad e integridad de los recursos naturales; desarrollar un enfoque ecosistémico como eje transversal al proceso de ordenamiento ambiental y manejo de cuencas y/o zonificación ecológica económica; y promover la participación justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los recursos de la diversidad biológica.

Son ocho las líneas estratégicas que conforman la ENDB: conservar la diversidad biológica en el Perú; integrar el uso sostenible de la diversidad biológica en el manejo de recursos naturales; establecer medidas especiales para la conservación y restauración de la diversidad biológica frente a procesos externos; promover la participación y compromiso de la sociedad peruana en la conservación de la diversidad biológica; mejorar el conocimiento sobre la diversidad biológica; perfeccionar los instrumentos para la gestión de la diversidad biológica; fortalecer la imagen del Perú en el contexto internacional; y ejecutar acciones inmediatas.

La ENDB contempla la necesidad de que el objetivo estratégico referente a la «diversidad biológica amenazada» incluido en la primera línea estratégica, se implemente a través de una serie de acciones concretas, como son, el actualizar periódicamente las listas de especies amenazadas y en peligro de extinción, de especies endémicas, así como también los procesos ecológicos críticos; desarrollar un plan de recuperación de especies de flora y fauna amenazadas y en peligro de extinción y planes para mitigar los procesos que están afectando a estas especies y a sus comunidades; establecer mecanismos para las evaluaciones poblacionales de flora y fauna silvestres y el monitoreo correspondiente; prevenir la pérdida por erosión genética, con especial énfasis en aquellos recursos genéticos en situación crítica; desarrollar la legislación adecuada y los mecanismos de implementación que apoyen la recuperación

de especies en peligro y amenazadas; y rescatar los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas y su cultura sobre la conservación de la diversidad biológica y la elaboración de planes de recuperación de especies.

6. ¿QUÉ SON LOS RECURSOS GENÉTICOS Y POR QUÉ SON IMPORTANTES?

El CDB define en su artículo 2 a los «recursos genéticos» como el material genético de valor actual o potencial. En realidad, se trata de cualquier material de origen animal o vegetal, microorganismos u otros que contengan unidades funcionales de herencia. Podría incluir genes, secuencias genéticas, moléculas, extractos biológicos, semillas, plasma, entre otros materiales.

Su importancia radica, en primer lugar, en que a partir de estos recursos las diferentes formas de vida (animales, vegetales, microorganismos y otras) se diferencian entre sí y desarrollan sus características y propiedades particulares. En segundo término, los recursos genéticos constituyen la base para el desarrollo de nuevas variedades vegetales o de cultivos, permiten el desarrollo de nuevos productos y son la base material para la biotecnología moderna y sus múltiples aplicaciones (la minería, la biorremediación, la ingeniería genética, entre otras).

La investigación sobre recursos genéticos permite el desarrollo de nuevos productos que combaten y alivian diferentes enfermedades que afectan al hombre, los animales y las plantas. En realidad, estos recursos no solamente son importantes para algunos campos como la medicina o la agricultura, sino también suponen nuevas opciones, como por ejemplo, nuevos tintes y colorantes, nuevas formas para el control biológico de las plagas, nuevas formas para conservar alimentos, nuevas alternativas para en-

frentar los problemas de contaminación, nuevos cosméticos y fragancias. Además, forman parte de una nueva industria multimillonaria que se basa en estos recursos para su desarrollo.

7. LOS ANTECEDENTES DE LA DISCUSIÓN SOBRE EL CONTROL Y USO DE LOS RECURSOS GENÉTICOS

Durante años, se consideró que los recursos genéticos eran patrimonio de la humanidad. Por ende, el acceso y el uso de los mismos debían darse de una manera libre y no debían ser restringidos de ninguna manera. El Compromiso Internacional de Recursos Fitogenéticos de la Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas (FAO, 1983) era un instrumento internacional (no vinculante) que reconocía este principio universal. Aunque aplicado a los recursos utilizados en la agricultura y la alimentación exclusivamente, de él se derivaba el principio de libre acceso a todo tipo de recursos genéticos.

En la práctica, en los países megadiversos era fácil acceder a este patrimonio natural y utilizarlo. Los zoológicos, los jardines botánicos, los centros de investigación, las compañías biotecnológicas, los herbarios, los acuarios, entre otros lugares, usaban elementos de este patrimonio (en el ámbito de genes y especies) para fines comerciales y no comerciales, y rara vez reconocían derechos a los países en cuyos territorios encontraban el origen de esta diversidad biológica y, menos aún, se les compensaba equitativamente por su utilización.

Con el advenimiento de la biotecnología y el fortalecimiento de los sistemas de propiedad intelectual (en especial, de los patentes), los países megadiversos eran testigos de cómo sus recursos eran usados (libremente) y sometidos a derechos privados sin ningún reconocimien-

to al origen, ni tampoco compensación. Sobre la base de estos recursos, se desarrollaban nuevos productos (derivados directa o indirectamente de ellos) que se sujetaban a alguna forma de propiedad intelectual. Ciertamente, el proceso de investigación y desarrollo agregaba valor, pero no se reconocían las rentas existentes sobre la materia prima proporcionada por los países megadiversos. Había una apropiación de un valor no compensada.

Se calcula que el mercado anual de los recursos genéticos en distintas áreas industriales y comerciales es de alrededor de US\$ 500 mil millones. No es casualidad que los principales centros de conservación *ex situ* del mundo (jardines botánicos, bancos de semillas, centros de investigación biotecnológica, etc.) se encuentren en países industrializados, particularmente en Estados Unidos, los países europeos y Japón.

8. EL RÉGIMEN LEGAL APLICABLE A LOS RECURSOS GENÉTICOS

A principios de los años noventa y con el CDB, la situación cambió. Se establecieron entonces principios para regular el acceso a los recursos genéticos y para compartir los beneficios derivados de los mismos con los países de origen de los mentados recursos (artículos 1, 15, 16 y 19 del CDB). Este documento internacional establece las reglas básicas aplicables al acceso a recursos genéticos: reconoce la soberanía de los Estados sobre estos recursos (artículo 15 (1)), acepta la necesidad de compartir los beneficios (económicos y tecnológicos) derivados del acceso y uso de estos recursos (artículo 1), y plantea los conceptos de «consentimiento fundamentado previo» y «términos mutuamente convenidos» como condiciones para acceder a ellos (artículo 15 (4) y (5)). Con el CDB, de una situación de acceso no regulado o libre, en la que los recursos genéticos eran patrimonio de

la humanidad, se ha pasado a una situación de acceso facilitado, según el propio CDB, pero regulado y condicionado.

En ese sentido, los recursos genéticos ya no constituyen un patrimonio de la humanidad libremente accesible para quien quiera aprovecharlo. Los Estados, en el ejercicio de sus derechos soberanos y conforme lo establece el artículo 15 del CDB, tienen la facultad de regular el acceso a sus recursos naturales, incluidos los genéticos. En el contexto global, muchos países han reconocido y se han percatado de la importancia estratégica que tienen estos recursos, por lo cual han empezado a desarrollar políticas y normas específicas para regular su acceso y uso.

9. ¿CÓMO SE REGULA EL ACCESO A LOS RECURSOS GENÉTICOS EN LOS ÁMBITOS INTERNACIONAL, NACIONAL Y REGIONAL?

Como ya se adelantó, el CDB es la principal norma internacional que establece los principios generales relativos al acceso a los recursos genéticos. Sin embargo, existen otros tratados internacionales, como el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura de la FAO (FAO, 2001), referente a los recursos genéticos usados específicamente en la agricultura y la alimentación. En él se establece un sistema multilateral de acceso y distribución de beneficios, en función a la lista contenida en su anexo 1. Todas las partes del tratado pueden obtener recursos del sistema multilateral con fines de utilización y conservación para la investigación, el mejoramiento y la capacitación. Mediante este sistema, no existen acuerdos bilaterales con relación a estos recursos, reduciendo así los costos de transacción y basándose en el argumento de que el mundo es interdependiente en relación

con los recursos fitogenéticos para la agricultura y la alimentación.

Dentro del marco normativo regional respecto del acceso a los recursos genéticos, tenemos a la decisión 391 de la Comunidad Andina, la cual desarrolla un procedimiento de acceso a este tipo de recursos. Esta norma establece el uso de contratos de acceso celebrados con el Estado y contratos accesorios con quienes proveen el material biológico en el cual se encuentran los recursos genéticos. Esta misma disposición ha sido recogida por el decreto supremo 003-2009-MINAM, reglamento de acceso a los recursos genéticos. Siguiendo esta idea, se diferencia dos situaciones: la primera, cuando el Estado tiene derechos soberanos y en realidad propiedad sobre los recursos genéticos (artículo 6), y la segunda, cuando no tiene derechos sobre los recursos biológicos (cultivos o animales) respecto de los cuales personas privadas o comunidades sí podrían ejercer derechos.

10. EL TRATADO INTERNACIONAL SOBRE LOS RECURSOS FITOGENÉTICOS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA DE LA FAO

El Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y Agricultura de la FAO fue adoptado el 3 de noviembre del 2001 durante la trigésimo primera conferencia de la FAO, con la abstención de Estados Unidos y Japón. Dicho tratado, también conocido como el Tratado Internacional de la FAO (FAO, 2001), es el resultado final del proceso de revisión del Compromiso Internacional sobre Recursos Fitogenéticos adoptado en 1983, el mismo que consagró el principio de los recursos genéticos como «patrimonio común de la humanidad». A la luz de la adopción del CDB y sus nuevas reglas y principios en materia de

acceso y distribución de beneficios, la Conferencia de las Partes de 1993 explícitamente solicitó a la FAO, mediante la resolución 7/93, dar un espacio a la Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura, con el fin de iniciar este proceso de revisión del compromiso, especialmente en relación con el tema del acceso en términos mutuamente convenidos y los derechos del agricultor. Esta revisión concluye con la adopción del Tratado Internacional de la FAO.

Los contratos o acuerdos de transferencia de material (MTA), que son parte del Tratado Internacional de la FAO, constituyen la herramienta básica que será utilizada para regular y controlar el movimiento y la transferencia de estos recursos (artículo 12 (4)). En la primera reunión del órgano rector del tratado (cuando entre en vigor luego de la cuadragésima ratificación), se determinarán las características de este MTA y cómo se distribuirán los beneficios previstos en el tratado. Entre las disposiciones del Tratado Internacional de la FAO con respecto a la distribución de beneficios, se toma en cuenta el caso en que se obtenga un producto comercial utilizando recursos fitogenéticos. En ese sentido, el tratado prevé el pago de una parte equitativa de los beneficios monetarios resultantes, siempre que el producto no pueda ser utilizado sin restricción por otros para la investigación y el mejoramiento ulterior. Si otros pueden utilizarlo, el pago es voluntario. Estos pagos forman parte del mecanismo de financiamiento del tratado cuyo principal objetivo es ayudar a los países en desarrollo y con economías en transición a utilizar los recursos genéticos.

En materia de propiedad intelectual, el tratado establece que no se concederán derechos de propiedad intelectual o de otra índole que limiten el acceso facilitado a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura, o sus partes o componentes genéticos, en la for-

ma recibida del sistema multilateral (artículo 12 (3)). Este es un punto extremadamente complejo del tratado, en la medida en que no queda del todo claro si podrían concederse derechos sobre materiales componentes del mismo de manera distinta de la recibida del sistema y en qué consistiría exactamente esta diferencia.

Un tema importante y de gran trascendencia para la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos fitogenéticos es el reconocimiento en el artículo 9 del Tratado Internacional de la FAO de los derechos del agricultor. En este artículo, se establece la obligación de los gobiernos nacionales de tomar las medidas pertinentes para poder implementar y hacer realidad estos derechos. Los derechos del agricultor forman parte del reconocimiento a la labor realizada por los agricultores en la conservación, mantenimiento y difusión de los recursos fitogenéticos. En ese sentido, la resolución 2/2007 del órgano rector del tratado, sobre la «Aplicación del artículo 9 del tratado: derechos del agricultor», llama a los países miembros a investigar y crear medidas para la implementación de los derechos del agricultor en el mundo.

11. LAS DECLARACIONES DEL GRUPO DE PAÍSES MEGADIVERSOS AFINES

El Grupo de Países Megadiversos Afines constituye un bloque de países —entre los que figuran, entre otros, Perú, Bolivia, Brasil, China, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, India, Indonesia, Kenia, Malasia, México, Sudáfrica y Venezuela—, el cual en su conjunto representa más del 75% de la diversidad biológica existente en el planeta.

Este grupo se formó en febrero de 2002 como resultado de una reunión de representantes gubernamentales realizada en Cancún, Méxi-

co. La Declaración de Cancún constituye el instrumento de formación del Grupo y establece sus lineamientos y fundamentos programáticos. El Grupo de Países Megadiversos Afines tiene por finalidad reunir a las potencias en diversidad biológica y defender posiciones políticas comunes en foros vinculados con la biodiversidad, incluyendo la protección de los conocimientos tradicionales, el reconocimiento legal a la exigencia de desvelo de origen (y consentimiento fundamentado previo) en solicitudes de patentes y la materialización de los principios sobre distribución de beneficios del CDB, entre otros.

Como resultado, ya se ha presenciado la defensa de enfoques compartidos en materia de biodiversidad en foros diversos, como los del CDB, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización Mundial para la Propiedad Intelectual (OMPI). Ha sido particularmente sólida la posición respecto de la necesidad de revisar las reglas del sistema de propiedad intelectual y modificar sus principios para vincular los temas de acceso con los de propiedad intelectual, especialmente a partir de exigencias de origen o desvelo de origen en las solicitudes de patentes de invención.

Este Grupo ha estado detrás de la idea de crear y desarrollar, en el marco del CDB, un «régimen internacional de acceso a los recursos genéticos». Este planteamiento se ha hecho explícito en la propia Declaración de Cancún, en la declaración del Grupo durante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002) y en la Declaración de Cusco (2003). En Johannesburgo, uno de los compromisos que adquirieron los países ahí presentes, fue que se negociaría un régimen internacional para la distribución de beneficios derivados del uso de los recursos genéticos en el marco del CDB. En ese sentido, se ordenó negociar dicho régimen, en el que se incluye el acceso a los recursos genéticos y cuyo eje prin-

cial se espera que sea el certificado internacional de origen o de legal procedencia. El Grupo de Trabajo sobre Acceso a Recursos Genéticos y Distribución de Beneficios deberá concluir este trabajo antes del 2010 para presentarlo a la décima reunión de la Conferencia de las Partes.

12. EL CONSENTIMIENTO FUNDAMENTADO PREVIO, LOS TÉRMINOS MUTUAMENTE CONVENIDOS Y LA DISTRIBUCIÓN JUSTA Y EQUITATIVA DE LOS BENEFICIOS

El consentimiento fundamentado previo (PIC) hace referencia al consentimiento del proveedor de los recursos genéticos proporcionados, consentimiento que debe basarse en el suministro de información relevante que le permita adoptar al proveedor una decisión plenamente informada. En el caso del Perú, el Ministerio del Ambiente es la autoridad normativa en materia de acceso a los recursos genéticos, orientando y supervisando su acceso. Sin embargo, las instituciones del Estado encargadas de la evaluación, aprobación de la procedencia o improcedencia de las solicitudes de acceso, la suscripción del contrato, la emisión de la resolución para el acceso y la verificación del cumplimiento de las condiciones de acceso, de acuerdo a su competencia sectorial son: el Ministerio de Agricultura, el Instituto Nacional de Innovación Agraria, el Ministerio de Producción y el Viceministerio de Pesquería. La idea es que el Estado o quien deba resolver respecto de si autoriza o no el acceso a los recursos genéticos, cuente con información que le permita decidir con conocimiento de causa y con los elementos de juicio necesarios para que su decisión sea la adecuada y la conveniente para los intereses nacionales.

Los términos mutuamente convenidos son aquellos que se acuerdan entre la autoridad y el solicitante para acceder a los recursos genéticos. Son las condiciones en las que se acuerda si se puede acceder a los recursos genéticos. No hay una definición clara de lo que es una distribución justa y equitativa de beneficios. En todo caso, se trata de garantizar que los distintos beneficios derivados de las actividades de acceso a los recursos genéticos se compartan entre los diferentes actores del mismo. Estos beneficios pueden consistir, por ejemplo, en la participación en las actividades de investigación, en la producción de publicaciones científicas, en las actividades de campo y colecta, en las actividades de clasificación taxonómica y en las regalías que pudieran generarse de un producto comercial, entre otros.

13. LAS COMUNIDADES INDÍGENAS Y LOS RECURSOS GENÉTICOS

Las comunidades indígenas han cumplido un rol importante en la conservación de los recursos genéticos y, al mismo tiempo, han sabido aprovecharlos y desarrollar una gama inmensa de variedades, así como también crear conocimientos derivados de ellos. Por ese motivo, han sido reconocidas como guardianas de estos recursos, debido a que gracias a ellas los recursos genéticos se mantienen y sus usos han sido difundidos. Cabe señalar que muchos de los cultivos que hoy alimentan al mundo y más de la cuarta parte de los fármacos modernos se derivan directamente de estos recursos y de la información que las comunidades indígenas han proporcionado sobre ellos.

Ante esta situación, las comunidades piden que sus derechos sean reconocidos o, cuando menos, esperan tener una participación en los beneficios derivados del uso de estos recursos. En muchos casos, los conocimientos, las inno-

vaciones y las prácticas indígenas asociados a estos recursos constituyen un aporte intelectual reconocido; sin embargo, no son protegidos y menos compensados. Es importante reconocer que estos conocimientos son importantes en muchos procesos de investigación y desarrollo. En las actividades de acceso a plantas medicinales, por ejemplo, en la investigación etnobotánica, los conocimientos tradicionales permiten reducir considerablemente los costos.

Esta situación obliga a diseñar un régimen especial para proteger justamente el aporte intelectual indígena. Ni las patentes ni los derechos de obtentor (para plantas) ofrecen mecanismos apropiados para cautelar los intereses de los pueblos indígenas, debido a que sus complejos procedimientos, sus exigencias formales y sus elevados costos hacen que sean inadecuados para proteger los conocimientos, innovaciones y prácticas indígenas.

El documento de trabajo 010-2000 del INDECOPI, «Propuesta de régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas», y algunas reflexiones sobre la regulación del acceso a los recursos genéticos de agosto del 2000, son la base del trabajo normativo para la protección de los conocimientos indígenas. En esta propuesta se plantea el uso de secretos comerciales, registros, contratos y normas sobre competencia desleal para proteger los esfuerzos intelectuales de las comunidades indígenas asociadas a la biodiversidad. Sobre la base de este documento se aprobó, el 10 de agosto del 2002, la ley 27811, que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos. Esta norma crea el marco jurídico aplicable al uso de conocimientos colectivos de las comunidades campesinas y nativas. Toda actividad de bioprospección o que implique la utilización de manera directa o indirecta de conocimientos tradicionales para

finés comerciales, industriales u otros, se rige por los principios y mandatos de esta ley.

En ella, el Estado peruano reconoce el derecho y la facultad de los pueblos y comunidades indígenas de decidir sobre sus conocimientos colectivos. Además, se define al conocimiento tradicional o conocimiento colectivo de los pueblos indígenas, como el conocimiento acumulado y transgeneracional desarrollado por los pueblos y comunidades indígenas respecto de las propiedades, usos y características de la diversidad biológica.

Bajo esta norma, los conocimientos colectivos protegidos pertenecen a un pueblo indígena y no a individuos determinados que formen parte de dicho pueblo. Sin embargo, estos conocimientos pueden pertenecer a varios pueblos indígenas. Los conocimientos colectivos forman parte del patrimonio cultural de los pueblos indígenas, motivo por el cual los derechos de los pueblos indígenas sobre sus conocimientos colectivos son inalienables e imprescriptibles.

Para el acceso a este tipo de conocimiento, la norma establece la necesidad de obtener el consentimiento informado previo, el cual no es más que la autorización otorgada por la organización representativa de los pueblos indígenas poseedores de un conocimiento colectivo, para realizar determinada actividad que implique acceder y utilizar dicho conocimiento colectivo, previo suministro de suficiente información relativa a los propósitos, riesgos o implicancias de dicha actividad, incluidos los eventuales usos del conocimiento y, de ser el caso, el valor del mismo.

El consentimiento informado previo es un requisito para poder celebrar el contrato de licencia de uso de conocimientos colectivos. Este es un acuerdo expreso celebrado entre la organización representativa de los pueblos indígenas poseedores de un conocimiento colectivo y un tercero que incorpora términos y

condiciones sobre el uso de dicho conocimiento colectivo.

Por otro lado, en el caso en el que se solicite una patente de invención relacionada con productos o procesos obtenidos o desarrollados a partir de un conocimiento colectivo existente en Perú, la autoridad competente solicitará una copia del contrato de licencia, como parte del procedimiento de concesión del respectivo derecho, a menos que se trate de un conocimiento colectivo que se encuentre en el dominio público. El incumplimiento de este requerimiento por parte de la autoridad competente será causal de la imposición de sanciones establecidas en el artículo 120-A del decreto legislativo 1075, a menos que el solicitante desista del procedimiento de otorgamiento de la patente o provea una explicación satisfactoria de que la invención no utiliza dicho conocimiento colectivo.

14. LA RELACIÓN ENTRE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL Y EL DEBATE SOBRE EL ACCESO A LOS RECURSOS GENÉTICOS

Las patentes biotecnológicas y los derechos de obtentor se conceden respecto de recursos genéticos y plantas respectivamente, cuyos orígenes se encuentran en muchos casos en los países megadiversos y sus comunidades. La controversia se suscita en razón de que estos derechos se conceden a empresas de los países industrializados (ricos en recursos económicos y en tecnologías, pero pobres en diversidad genética), los cuales generan productos utilizando recursos genéticos de los países megadiversos, sin que se dé un debido reconocimiento a su origen y al aporte intelectual indígena que en muchos casos va ligado a estos recursos.

Las limitaciones tecnológicas de los países en desarrollo hacen que se conviertan, en gran

medida, en proveedores de materia prima a la que se agrega valor y somete a las reglas de la propiedad intelectual (patentes y derechos de obtentor).

El CDB intenta revertir esta situación, precisamente estableciendo reglas de acceso a los recursos que dan origen a estos nuevos productos. A las disposiciones del CDB (y a las directrices de Bonn), también se suman las negociaciones en el ámbito de la OMPI, la FAO, la OMC, la Comunidad Andina (CAN), el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA, en su momento), la Comunidad Europea y los acuerdos de libre comercio, entre otros.

La discusión sobre la biodiversidad y la propiedad intelectual ha dado lugar a un debate importante en cuanto a la biopiratería, esto es, el uso ilegal o ilegítimo de recursos genéticos y conocimientos tradicionales especialmente mediante su incorporación directa o indirecta en invenciones protegidas por patentes de invención. En ese sentido, la ley 28216, ley de protección al acceso a la diversidad biológica peruana y conocimientos colectivos de los pueblos indígenas, establece la creación de la Comisión Nacional para la Protección al Acceso a la Diversidad Biológica Peruana y a los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas, con el fin de que esta enfrente la biopiratería y adopte medidas para su prevención.

15. ¿QUÉ ES LA BIOSEGURIDAD?

La bioseguridad es un concepto que se asocia, por lo general, a la biotecnología y sus productos. En términos sencillos, es el marco de medidas, políticas y procedimientos que permite reducir al mínimo los posibles riesgos que podría representar la transferencia, el manejo, el uso y la liberación de los organismos vivos modificados (OVM) para el medio ambiente, la

diversidad biológica, la salud humana y la estructura socioeconómica.

En el Perú, la bioseguridad se encuentra regulada mediante tres normas importantes: un tratado internacional, que a la fecha cuenta con más de 132 miembros y que fue adoptado en la Conferencia de las Partes en enero del 2000; el Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología del CDB, y por el lado nacional, la ley 27104, ley de prevención de riesgos derivados del uso de la biotecnología y su reglamento, el decreto supremo 108-2002-PCM.

El Protocolo de Cartagena, adoptado en el 2001 como parte de un proceso iniciado en el CDB, constituye un instrumento internacional que entró en vigor el 13 de julio del 2004. Se orienta a regular el movimiento transfronterizo de OVM resultante de la biotecnología moderna. Es decir, establece las reglas internacionales para el tráfico de estos productos entre los países.

La ley 27104, ley de prevención de riesgos en el uso de la biotecnología, y su reglamento, son también resultados del CDB y del proceso internacional para el desarrollo de un protocolo de bioseguridad. Estas normas nacionales regulan las actividades de investigación, producción, introducción, manipulación, transporte, almacenamiento, conservación, intercambio, comercialización, uso confinado y liberación de OVM, bajo condiciones controladas. La ley 27104 establece que los OVM deberán ser introducidos al país previa aprobación de la autoridad competente. No estarán sujetos a las reglas generales del consentimiento fundamentado previo y a autorizaciones de ingreso al país los *commodities* u OVM que se pudieran destinar al consumo directo o procesamiento.

En este tema, es importante mencionar la falta de un sistema de responsabilidad respecto de la utilización y liberación de OVM en las nor-

mas nacionales. En ese sentido, en el Perú, el régimen de responsabilidad aplicable sería el general previsto en los distintos ámbitos, es decir, el administrativo, el civil y el penal.

16. MARCO INSTITUCIONAL

Debido a la «sectorialización» que impregna la gestión de la diversidad biológica en la legislación ambiental peruana, en cada ministerio recae el diseño y la implementación de las políticas específicas tendentes a la conservación y al uso sostenible de la diversidad biológica en su ámbito material, así como las competencias sobre los distintos elementos de la biodiversidad. Esta pluralidad de instituciones con competencias concurrentes en la conservación de la biodiversidad, obliga a crear instancias que coordinen la actuación de los distintos sectores en la materia y a otorgarles un papel hegemónico.

Este es el caso del Ministerio del Ambiente, el mismo que se constituye en la entidad responsable, justamente, de la coordinación intersectorial en materia de conservación y uso sostenible de la diversidad biológica. Como tal, se le otorgan las funciones de coordinar las medidas y acciones necesarias orientadas a la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica con las autoridades sectoriales con competencias específicas en la materia. Su ámbito de competencia se hace extensivo también a aquellas autoridades e instituciones que sin tener responsabilidades específicas en la materia, influyen en ella. En ese sentido, la ley de creación del Ministerio del Ambiente establece a este como el organismo del Poder Ejecutivo rector del sector ambiental, que desarrolla, dirige, supervisa y ejecuta la política nacional del ambiente. Asimismo, cumple la función de promover la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas.

A su vez, existe la Comisión Nacional de Diversidad Biológica (CONADIB) como una instancia consultiva de asesoramiento y concertación sobre la biodiversidad. Su composición es de carácter multisectorial e interdisciplinario, con representación de los ministerios, organismos públicos descentralizados, sector privado, sector académico, organismos no gubernamentales y pueblos indígenas. Este organismo tiene como competencia principal la propuesta, recomendación y concertación de acciones y medidas que den cumplimiento a lo establecido en la legislación ambiental sobre conservación de la diversidad biológica, incluidos el CDB y la ENDB. En concreto, se le otorgan las funciones de apoyar los procesos de planificación, definir las posiciones nacionales en materia de diversidad biológica para las negociaciones correspondientes al CDB (punto focal nacional) y otros acuerdos, promover procesos de concertación entre los sectores público y privado, y coordinar y proponer orientaciones de carácter político y técnico en relación con la efectiva implementación de las normas referidas, entre otras materias.

17. TEMAS ACTUALES EN DEBATE

17.1 LA REVALORACIÓN DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA FRENTE A LA EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES

La diversidad biológica, o «biodiversidad», se ha convertido en los últimos años en un concepto mejor entendido y apreciado por la sociedad peruana. El fenómeno de la gastronomía (y su reivindicación de las riquezas y productos culinarios nativos); los programas turísticos (que rescatan el patrimonio paisajístico y cultural del país); la elevación del perfil de «lo ambiental» a partir de la creación del Ministerio del Ambiente; el debate sobre los

transgénicos (y la cerrada defensa en favor de la biodiversidad nativa); y una mayor exposición del drama de la explotación forestal en la amazonía, entre otros factores, han contribuido a un proceso creciente de revaloración social y económica de la biodiversidad en sus diferentes niveles: ecosistemas, especies y genes.

Frente a esto, en los últimos años se ha construido un marco normativo muy interesante alrededor de la biodiversidad. En algunos casos, con instrumentos de protección y preservación, como la normativa sobre áreas protegidas, acceso a recursos genéticos o protección de los conocimientos tradicionales; en otros casos, con instrumentos promotores y que buscan incentivar el uso sostenible de sus componentes, como la estrategia nacional de diversidad biológica, la ley sobre plantas medicinales, el reglamento de uso turístico en áreas naturales protegidas, la propia ley forestal, y las normas sobre áreas de conservación privada o sobre cuotas de pesca.

Sin embargo, el Perú no es solamente un centro de diversidad biológica, sino un centro de riqueza en recursos naturales no renovables, principalmente minerales e hidrocarburos. Históricamente, se ha puesto mucho énfasis en la actividad extractiva de estos recursos, con los consecuentes efectos que esto tiene sobre la biodiversidad y sus componentes. Basta recordar que la riqueza biológica y la riqueza mineral muchas veces se superponen y que ha habido una tendencia política a favorecer formas rápidas de generación de divisas a partir de la extracción y exportación de materia prima. La «locomotora» de la exportación y la búsqueda de mercados en las últimas décadas, unidas a los excelentes precios internacionales de los productos minerales y agroindustriales, han desplazado ese reconocimiento de la biodiversidad como riqueza. A eso se le suma un reconocimiento social que está aún lejos de traducirse en prioridades de desarrollo nacional ba-

sadas en esta riqueza y en la generación de un nuevo norte hacia el cual apunten las políticas públicas de desarrollo integradas con los marcos normativos de conservación.

Superar esta tensión y tratar de conciliar los intereses de un país increíblemente rico en biodiversidad y cultura, pero igualmente privilegiado en recursos naturales no renovables, plantea un desafío continuo y permanente que el país debe superar o gestionar de manera inteligente para bien de las futuras generaciones. Los conflictos sociales alrededor de la explotación minera y de hidrocarburos en la amazonía, son en esencia el reflejo de una tensión latente entre intereses contrapuestos vinculados a los recursos naturales no renovables y la biodiversidad.

17.2 EL DESARROLLO DE LA BIOTECNOLOGÍA Y LA PROPIEDAD INTELECTUAL A PROPÓSITO DEL TLC ENTRE PERÚ Y ESTADOS UNIDOS

Si bien como ya se adelantó, hay en la actualidad mucha mayor conciencia sobre la importancia y potencial de la riqueza biológica del Perú, esta no se ha materializado en términos de apoyo e incentivos a la inversión privada y menos aún pública en el campo de la biotecnología. La biotecnología es una herramienta muy poderosa que podría contribuir a generar riqueza para el país y propiciar el desarrollo (específicamente aliviando la pobreza), a partir de la transformación de componentes de la biodiversidad y la provisión de bienes y servicios. Lamentablemente, la generación de capacidades biotecnológicas es todavía una tarea pendiente y urgente en el país, que solamente algunas pocas instituciones, y como parte de esfuerzos aislados, han asumido (por ejemplo, el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana — IIAP o la Universidad Cayetano Heredia). De hecho, estas instituciones están aplicando esta tecnología para entender mejor la biodiversidad nativa, especialmente andina

y amazónica (cultivos, plantas, peces y crianzas) y propiciar nuevos productos que contribuyan al desarrollo del país.

Paralelamente a esta situación, se ha generado un intenso debate sobre cuáles son los mecanismos jurídicos necesarios para proteger la biotecnología. Las preguntas, en términos sencillos, son: ¿por qué como país no patentamos más? y, especialmente, ¿por qué no patentamos nosotros mismos nuestra biodiversidad y los productos que se derivan de ella? Las respuestas son extremadamente complejas y sus implicancias se van a dejar sentir en los próximos años, sea cual sea la opción que tomemos.

Por lo pronto, se ha flexibilizado la legislación en materia de patentes para permitir patentar las invenciones biotecnológicas, lo cual en realidad beneficia principalmente a quienes dominan y desarrollan estas tecnologías, es decir a las instituciones y empresas de los países industrializados. Aunque se mantienen excepciones para patentar genes y componentes aislados (descubrimientos), el debate y la presión en el ámbito multilateral (OMC) y bilateral (tratados de libre comercio) van a mantenerse, reflejándose esto en un proceso continuo de fortalecimiento de los derechos de los titulares de las patentes (que, como ya se mencionó, son por lo general los países industrializados). Este reforzamiento de los derechos va generalmente en desmedro de la sociedad y los consumidores, así como de la comunidad científica nacional, que se ve impedida de utilizar (incluso a título experimental) invenciones patentadas, a menos que cuente con la autorización o licencia del titular.

17.3 LOS TRANSGÉNICOS

El debate de los «organismos vivos modificados» (OVM) o transgénicos no es nuevo en el Perú, aunque sí lo es la intensidad con la cual se está suscitando. Frente a quienes promue-

ven los transgénicos con el argumento de que ellos van a solucionar los problemas de alimentación y potenciar nuestra agricultura (generalmente los representantes de empresas semilleros transnacionales o científicos asociados al desarrollo de la ingeniería genética), están quienes en términos sencillos sostienen que simplemente no se los necesita en el Perú, considerando las condiciones sociales, ecológicas, ambientales, culturales y tecnológicas del país, y que su riqueza consiste en el hecho de ser una nación libre de transgénicos, con un enorme potencial por su biodiversidad nativa, en un mundo que tiende a la homogenización, pero cuyos consumidores exigen a la vez variedades y productos «ecológicos».

El Perú se adelantó al Protocolo de Cartagena sobre bioseguridad, y estableció su ley nacional y su reglamento antes de su aprobación. Sin embargo, la implementación de este marco normativo (incluido el Protocolo) está todavía en una fase muy preliminar. Desde hace algún tiempo, se ha empezado a debatir una propuesta de política nacional de bioseguridad impulsada por el Ministerio del Ambiente. Mientras esto ocurre, el Congreso Nacional propone una ley para establecer una moratoria absoluta al ingreso y uso de transgénicos en el Perú, sobre el fundamento de tener que velar por la biodiversidad, la salud humana y los derechos de los consumidores. Frente a estas posiciones, tal vez sea oportuno plantear una moratoria a partir de una evaluación de las necesidades reales sobre quién puede requerir transgénicos (demandantes) y de la relación costo-beneficio en función a mercados que exigen más bien productos ecológicos, libre de contaminantes, no transgénicos.

Un elemento importante que no debe perderse de vista es la necesidad de no equiparar los transgénicos con la biotecnología. La biotecnología, como ya se mencionó, es una herramienta poderosa y útil que sí podría servir a una

multiplicidad de propósitos (en los ámbitos de la investigación y las actividades económicas), sobre la base de un marco de bioseguridad que existe, pero que debe perfeccionarse. A ello habría que agregar normas promotoras que incentiven la inversión en investigación y desarrollo de la biodiversidad.

17.4 LA INSTITUCIONALIDAD ALREDEDOR DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

Pocos países han logrado entender que la biodiversidad plantea una nueva aproximación institucional y normativa que integre a los ecosistemas, las especies y la diversidad genética en las alternativas de gestión y manejo del espacio. Si bien la biodiversidad es parte usual de los discursos, agendas, políticas explícitas y normas específicas, su tratamiento sigue siendo bastante sectorializado, incluso en el Perú. Recursos forestales, áreas protegidas, pesquerías, aguas, especies, cuencas, etc., tienden a estar bajo direcciones o autoridades diferentes, cuando son justamente biodiversidad como concepto mayor. Por lo general, las direcciones de biodiversidad se ocupan de temas de planificación o de estrategias de biodiversidad (muy generales y aún con limitadas posibilidades de cumplimiento), de los recursos genéticos como una cuestión muy concreta o de la bioseguridad como un área muy especializada. Pero falta esa integración y visión ecosistémica efectiva de la conservación y el desarrollo que implicaría cambios drásticos en los marcos institucionales y legales vigentes. Institucionalidad que, por ejemplo, coloque bajo una misma competencia a las áreas protegidas y los bosques, a la agricultura y las cuencas, o a las pesquerías y las zonas costeras.

Una posibilidad interesante la plantea el Centro de Planeamiento Estratégico para el Desarrollo (CEPLAN), que debe servir de punto de inicio para una reforma institucional integral del tratamiento de la biodiversidad y de todo

aquello asociado a ella, en un contexto de planificación para el desarrollo inmediato y futuro.

17.5 EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE ACCESO A LOS RECURSOS GENÉTICOS

El Perú y los países andinos fueron pioneros en los esfuerzos políticos y normativos por implementar los principios generales del CDB, especialmente en materia de acceso a recursos genéticos y distribución justa y equitativa de beneficios. Pese a los avances logrados desde 1993, queda pendiente un reto importante: la implementación efectiva de los marcos políticos y normativos existentes. Con la aprobación del decreto supremo 003-2009-MINAM, mediante el cual se sanciona el reglamento nacional de la decisión 391, se cuenta finalmente con un instrumento que debería servir para operativizar las reglas de acceso y la distribución de los beneficios derivados de los componentes de nuestra biodiversidad.

Sin embargo, es claro que estas medidas nacionales no van a ser suficientes si se tiene en cuenta que el proceso de agregado de valor a los recursos genéticos y productos derivados de la biodiversidad (compuestos, extractos, etc.), se realiza por lo general fuera de las jurisdicciones nacionales, atendiendo a las mayores capacidades tecnológicas que tienen ciertos países para transformar estos recursos (aplicando la biotecnología en el campo de los fármacos, cosméticos, agroindustria, etc.).

Ante esta situación, desde hace más o menos dos años y en el contexto del CDB, se está negociando un régimen internacional de acceso a los recursos genéticos que tiene por finalidad suplir y complementar los vacíos y, especialmente, las limitaciones en la legislación nacional. Para ello, se está haciendo énfasis en el tipo de medidas que los países «usuarios» de los recursos, especialmente los países industrializados con capacidades para su transforma-

ción tecnológica, podrían adoptar en sus jurisdicciones para garantizar el respeto de la legislación nacional de acceso (de otras jurisdicciones). En ese sentido, en el futuro inmediato se prevé una intensa negociación internacional referida principalmente a cuestiones de observancia y cumplimiento de condiciones de acceso impuestas por los países ricos en biodiversidad y proveedores de la misma.

El Perú, junto con el Grupo de Países Megadiversos Afines, está cumpliendo un papel importante en estas negociaciones. De hecho, algunas de las ideas que actualmente se debaten (por ejemplo la divulgación, la modificación del sistema de patentes, la protección de los conocimientos tradicionales) tienen su origen en la región andina y en propuestas y planteamientos que en su momento el país convirtió en políticas públicas y normas jurídicas.

17.6 LA PROTECCIÓN DE LOS CONOCIMIENTOS TRADICIONALES

La preocupación por la protección de los conocimientos tradicionales sigue estando presente en los ámbitos internacional y nacional. En el Comité Intergubernamental sobre Recursos Genéticos y Propiedad Intelectual, Conocimientos Tradicionales y Folklore de la OMPI, se han dado avances importantes en el ámbito conceptual, al explorar las diferentes alternativas para proteger los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas. Desde registros hasta contratos, pasando por mecanismos sui generis, se han discutido mucho estas diferentes opciones, con algún nivel de consenso sobre las ventajas y desventajas de cada una. El reto en la actualidad es cómo cristalizar un proceso de negociación política en la OMPI que conlleve al desarrollo de un régimen o marco normativo internacional (similar al que se da para otros instrumentos de la propiedad intelectual), y que salvaguarde los intereses de los pueblos indígenas en relación con sus esfuerzos intelectuales.

Frente a este proceso internacional, el Perú ha hecho avances importantes en la implementación de la ley 27811 para la protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas. A partir de los esfuerzos de instituciones y organizaciones, como el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú. (CONAP), se ha avanzado en la creación e implementación (aún inicial) del Registro Público de Conocimientos Tradicionales. Se han hecho asimismo esfuerzos por difundir los contenidos de la ley entre las organizaciones indígenas del país, tanto en la amazonía como en la zona andina, mediante talleres de capacitación, materiales audiovisuales y manuales de enseñanza.

17.7 LA PROTECCIÓN DEFENSIVA A PARTIR DEL SISTEMA DE PATENTES

La idea de condicionar la concesión de patentes sobre invenciones relacionadas con la biodiversidad y en el campo biotecnológico, al cumplimiento de las normas sobre acceso a recursos genéticos y protección de conocimientos tradicionales, surgió en el Perú en 1993. Esta idea ha sido posteriormente perfeccionada y hoy es parte central de los debates internacionales sobre biodiversidad y propiedad intelectual y, lo más importante, ha sido recogida en las legislaciones específicas de la Comunidad Andina (decisiones 391 y 486), Costa Rica (ley 7788), Brasil (medida provisoria 2,186), la

India, Nepal y la Unión Africana, entre otros países y agrupaciones de países.

La posición del Perú, en ese sentido, ha sido firme y constante a lo largo del tiempo en esta materia en particular, tanto en la OMPI, como en la OMC, en el CDB y en otros foros internacionales. Es decir, se deben hacer ajustes en el sistema de propiedad intelectual (especialmente en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio – ADPIC), para impulsar que este tipo de protección se extienda en el mundo y permita cautelar los intereses de los países ricos en biodiversidad y de sus pueblos indígenas en relación con sus conocimientos tradicionales.

A raíz del proceso de implementación del TLC con Estados Unidos, el Perú adoptó la ley 29316, que busca, entre otros objetivos, desarrollar y profundizar algunos puntos de la legislación de propiedad intelectual, entre los cuales se encuentra explicitar y operativizar las disposiciones sobre biodiversidad y conocimientos tradicionales y sobre la protección defensiva en general. Este nuevo y más específico marco normativo le plantea en el futuro cercano retos muy interesantes a la autoridad de aplicación: INDECOPI, quien deberá llevar adelante un proceso de capacitación a sus examinadores de patentes para entrenarlos en materia de protección defensiva y facilitarles la aplicación práctica de la decisión 486 (poco implementada a la fecha), complementada con la ley 29316.



CAPÍTULO III

LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS



CAPÍTULO III

LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

El Perú es uno de los quince países con mayor diversidad biológica en el mundo, por lo que le corresponde desempeñar un papel preponderante en la conservación de sus recursos naturales. Un mecanismo que permite la conservación *in situ* de estos recursos estratégicos es el establecimiento de áreas naturales protegidas.

Las áreas naturales protegidas son espacios delimitados por el Estado para la conservación de la diversidad biológica y otros valores asociados. Estas áreas generan beneficios ambientales, sociales y económicos de índole local y nacional, íntimamente ligados al desarrollo del país y constituyen—por la estrecha relación entre la diversidad biológica y la satisfacción de las necesidades básicas humanas— un elemento sustancial de la seguridad integral de la nación. De ello se desprende la especial trascendencia y relevancia del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) en distintos niveles (del local al global), siendo su gestión una responsabilidad que involucra a todos los peruanos.

En este sentido, bajo la visión actual del SINANPE se promueve la participación acti-

va de la sociedad civil a efectos de aprovechar las oportunidades que ofrecen las áreas naturales protegidas y, de esta manera, impulsar los procesos de desarrollo regional y nacional.

1. BASE LEGAL

1.1 MARCO GENERAL

- Constitución Política del Perú, 1993.¹
- Ley 26821, ley orgánica de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, pub. 26/06/97.
- Ley 26839, ley sobre la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica, pub. 16/07/97.²
- Ley 27444, ley del procedimiento administrativo general, pub. 11/04/2001.³
- Ley 27783, ley de bases de la descentralización, pub. 20/07/2002.⁴

1 Modificada por ley 26470 (pub. 12/06/95); ley 26472 (pub. 13/06/95); ley 27365 (pub. 05/11/2000); ley 27375 (pub. 05/12/2000); ley 27680 (pub. 07/03/2002); ley 28389 (pub. 17/11/2004); ley 28390 (pub. 17/11/2004); ley 28480 (pub. 30/03/2005); ley 28484 (pub. 05/04/2005); ley 28607 (pub. 04/10/2005); ley 29401 (pub. 08/09/2009); y ley 29402 (pub. 08/09/2009)..

2 Modificado por: ley 27104 (pub. 12/05/99).

3 Modificado por: ley 28015 (pub. 03/07/2003), ley 28032 (pub. 19/07/2003), ley 28996 (pub. 04/04/2007), ley 29060 (pub. 07/06/2007), ley 29091 (pub. 26/09/2007), decreto legislativo 1014 (pub. 16/03/2008), decreto legislativo 1029 (pub. 24/06/2008).

4 Modificada por: ley 27950 (pub. 16/04/2003); ley 28139 (pub. 26/12/2003); ley 28274 (pub. 09/07/2004), ley 28379 (pub. 10/11/2004); ley 28543 (pub. 16/06/2005); ley 29125 (pub. 31/10/2007); y ley 29379 (pub. 13/06/2009).

- Ley 27867, ley orgánica de gobiernos regionales, pub. 18/11/2002.⁵
- Ley 28611, ley general del ambiente, pub. 15/10/2005.⁶
- Decreto legislativo 1013, que aprueba la ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente, pub. 14/05/2008.⁷
- Decreto supremo 068-2001-PCM, aprueban el reglamento de la ley sobre conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica, pub. 21/06/2001.
- Decreto supremo 102-2001-PCM, aprueban la Estrategia Nacional de la Diversidad Biológica del Perú, pub. 05/09/2001.
- te el cual se crea el Fondo Nacional para Áreas Naturales Protegidas por el Estado (FONANPE), pub. 16/07/1993.¹⁰
- Decreto supremo 001-2000-AG, disponen que el INRENA gestione inscripción de áreas naturales protegidas, como patrimonio de la nación ante los Registros Públicos, pub. 11/01/2000.
- Decreto supremo 038-2001-AG, reglamento de la ley de áreas naturales protegidas, pub. 26/06/2001.¹¹
- Decreto supremo 006-2008-MINAM, reglamento de organización de funciones del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), pub. 15/11/2008.

1.2 NORMAS ESPECÍFICAS

- Ley 26834, ley de áreas naturales protegidas, pub. 04/07/97.⁸
- Decreto ley 26154, crean el Fondo Nacional para Áreas Naturales Protegidas por el Estado (FONANPE), pub. 30/12/1992.⁹
- Decreto legislativo 1079, que establece medidas que garanticen el patrimonio de las áreas naturales protegidas, pub. 28/06/2008.
- Decreto supremo 024-93-AG, aprueban el reglamento del decreto ley 26154 median-
- Decreto supremo 008-2009-MINAM, establecen disposiciones para la elaboración de los planes maestros de las áreas naturales protegidas, pub. 24/04/2009.
- Decreto supremo 016-2009-MINAM, aprueban actualización del plan director de las áreas naturales protegidas, pub. 03/09/2009.
- Decreto supremo 018-2009-MINAM, reglamento de uso turístico de áreas naturales protegidas, pub. 24/09/2009.
- Decreto supremo 004-2010-MINAM, decreto supremo que precisa la obligación de

5 Modificada por: ley 27902 (pub. 01/01/2003); ley 28013 (pub. 27/06/2003); ley 28926 (pub. 08/12/2006); ley 28961 (pub. 24/01/2007); ley 28968 (pub. 24/01/2007); ley 29053 (pub. 26/06/2007).

6 Modificado por: ley 29050 (pub. 22/06/2007), decreto legislativo 1055 (pub. 27/06/2008), ley 29263 (pub. 02/10/2008).

7 Modificado por: decreto legislativo 1039, que modifica las disposiciones del decreto legislativo 1013 (pub. 26/06/2008).

8 Modificado por: ley 28611 (pub. 15/10/2005).

9 Modificado por: decreto legislativo 1013 (pub. 14/05/2008), decreto legislativo 1039 (pub. 26/06/2008).

10 Modificado por: decreto supremo 007-98-AG (pub. 30/05/98), decreto supremo 004-2008-MINAM (pub. 30/08/2008).

11 Modificado por: decreto supremo 015-2007-AG (pub.15/03/2007).

- solicitar opinión técnica previa vinculante en defensa del patrimonio natural de las áreas naturales protegidas, pub. 30/03/2010.
- Resolución presidencial 135-2009-SER-NANP, aprueban el plan financiero del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas del Estado (SINANPE), pub. 30/07/2009.
 - Resolución presidencial 177-2009-SER-NANP, aprueban directiva para la aplicación del decreto legislativo 1079 y su reglamento sobre medidas para garantizar el patrimonio de las áreas naturales protegidas, pub. 21/10/2009.
 - Resolución presidencial 215-2009-SER-NANP, aprueban disposiciones complementarias para el reconocimiento de áreas de conservación privadas, pub. 12/12/2009.
 - Resolución presidencial 216-2009-SER-NANP, precisan que los planes maestros de diversas áreas naturales protegidas conservan su vigencia hasta la aprobación de su actualización, pub. 29/12/2009.
 - Resolución presidencial 217-2009-SER-NANP, precisan que no requieren inscribirse en los Registros Públicos las limitaciones al derecho de propiedad de los predios ubicados en áreas naturales protegidas para su oponibilidad a terceros, salvo que el dispositivo legal que lo establezca lo ordene expresamente, pub. 29/12/2009.
 - Resolución jefatural 045-2001-INRENA, encargan a la Dirección General de Áreas Naturales Protegidas y Fauna Silvestre el reconocimiento de los comités de gestión de las áreas naturales protegidas, pub. 23/02/2001.
 - Resolución jefatural 125-2003-INRENA, precisan el establecimiento provisional de zonas de amortiguamiento de las áreas naturales protegidas integrantes del SINANPE, pub. 06/10/2003.
 - Resolución jefatural 210-2005-INRENA, disposiciones complementarias al reglamento de la ley de áreas naturales protegidas en materia de contratos de administración, pub. 13/10/2005.¹²
 - Resolución jefatural 272-2004-INRENA, delegan atribuciones a personal de las áreas naturales protegidas para desarrollar procedimiento administrativo sancionador ante infracciones en materia forestal y de fauna silvestre, pub. 12/12/2005.
 - Resolución jefatural 101-2006-INRENA, actualizan lista de áreas naturales protegidas no susceptibles de ser encargadas bajo contratos de administración, pub. 08/05/2006.
 - Resolución jefatural 031-2007-INRENA, aprueban disposiciones complementarias para las concesiones con fines turísticos y recreativos en las áreas naturales protegidas, pub. 19/12/2007.
 - Resolución de intendencia 001-2005-INRENA-IANP, directiva que regula el procedimiento administrativo sancionador en áreas naturales protegidas, 13/01/2005.
 - Resolución de intendencia 019-2005-INRENA-IANP, régimen especial de administración de reservas comunales, pub. 24/06/2005.

¹² Modificado por: resolución jefatural 101-2006-INRENA (pub. 08/05/2006).

- Resolución de intendencia 038-2006-IN-RENA-IANP, delega la facultad de aprobar los planes de manejo a los jefes de las áreas naturales protegidas, 31/08/2006.
- Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos 360-2006-SUNARP-SN, aprueban directiva 004-2006-SUNARP-SN que regula el registro de áreas naturales protegidas, pub. 19/12/2006.
- Resolución de intendencia 051-2006-IN-RENA-IANP, aprueban procedimiento que regula el reconocimiento y funcionamiento de los comités de gestión de las áreas naturales protegidas del SINANPE y de las áreas de conservación regional, y la renovación de sus comisiones ejecutivas, pub. 21/12/2006.

1.3 CONVENIOS INTERNACIONALES

- Resolución suprema 983, Convención para la Protección de la Flora, Fauna y Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, aprobada por el Perú el 31 de diciembre de 1941 y ratificada el 12 de noviembre de 1946.
- Decreto ley 21080, aprueban la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), pub. 22/01/1975.
- Resolución legislativa 23349, aprueban adhesión del Perú a la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural aprobada en la décimo séptima conferencia general de la UNESCO en París, el 16 de noviembre de 1972, pub. 22/12/81.
- Resolución legislativa 25353, aprueban el convenio relativo a humedales de impor-

tancia internacional, especialmente como hábitat de las aves acuáticas, suscrito por Perú, así como su protocolo modificadorio, adoptado en París, pub. 26/11/91.

- Resolución legislativa 26181, aprueban el Convenio sobre la Diversidad Biológica, pub. 12/05/93.
- Decreto supremo 002-97-RE, disponen que el Estado peruano se adhiera a la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres, pub. 28/01/97.

2. ¿QUÉ SON LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS?

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) define a las áreas naturales protegidas como «un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados». En el Perú, la ley de áreas naturales protegidas las define como los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional expresamente reconocidos y declarados como tales, incluidas sus categorías y zonificaciones, por conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país. Estas áreas constituyen patrimonio de la nación y su condición natural debe ser mantenida a perpetuidad pudiendo permitirse el uso regulado del área y el aprovechamiento de los recursos naturales, o determinarse la restricción de los usos directos.

El reglamento de la mencionada ley precisa que estos espacios cuentan con protección legal, la

cual es otorgada mediante la norma que la crea. Asimismo, señala que las áreas naturales protegidas son de dominio público, por lo que la propiedad sobre ellas, en todo o en parte, no puede ser transferida a particulares. Sin embargo, puede ocurrir que un área natural protegida se establezca sobre predios donde existe un derecho de propiedad preexistente. En ese caso, el ejercicio de este derecho de propiedad queda limitado por los objetivos y fines de creación del área, ya que esta tiene carácter de patrimonio de la nación. Estas limitaciones o restricciones se pueden establecer en la norma que crea el área natural protegida, en su plan maestro o mediante una resolución específica del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP). Con el fin de armonizar los objetivos de conservación del área natural protegida y el ejercicio de los derechos del propietario, la administración del área puede promover la suscripción de acuerdos con los titulares de derechos en las áreas.

En caso de que el propietario decida vender un predio ubicado en un área natural protegida, tiene la obligación de otorgar una primera opción de compra al Estado. Para este fin, deberá comunicar esta intención de venta a la jefatura del área mediante una carta notarial y otorgar un plazo no menor de 60 días para que el Estado pueda ejercer el derecho de opción de compra.

La estabilidad de las áreas naturales protegidas debe ser protegida, evitando que otras autoridades puedan otorgar derechos incompatibles con los fines y objetivos para los que fueron creadas. Con este fin, la legislación ha previsto que el SERNANP gestione la inscripción de las áreas naturales protegidas como patrimonio de la nación en los Registros Públicos, asegurando a la vez la primera inscripción del derecho de propiedad de los predios rurales en su interior como de dominio público del Estado.

Actualmente, nuestro país cuenta con 88 áreas naturales protegidas, 67 de nivel nacional, 5 áreas de conservación regionales y 16 áreas de conservación privadas, las cuales cubren cerca del 15% del territorio peruano.

3. OBJETIVO DE CREACIÓN DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

De acuerdo a las normas que regulan a las áreas naturales protegidas (ANP), estos espacios cumplen los siguientes objetivos:

- a. Asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos, dentro de áreas suficientemente extensas y representativas de cada una de las unidades ecológicas del país.
- b. Mantener muestras de los distintos tipos de comunidad natural, paisajes y formas fisiográficas, en especial de aquellos que representen la diversidad única y distintiva del país.
- c. Evitar la extinción de especies de flora y fauna silvestres, en especial aquellas de distribución restringida o amenazadas.
- d. Evitar la pérdida de la diversidad genética.
- e. Mantener y manejar los recursos de la flora silvestre, de modo que aseguren una producción estable y sostenible.
- f. Mantener y manejar los recursos de la fauna silvestre, incluidos los recursos hidrobiológicos, para la producción de alimentos y como base de actividades económicas, entre ellas las recreativas y deportivas.
- g. Mantener la base de recursos, incluidos los genéticos, que permita desarrollar opciones

para mejorar los sistemas productivos, encontrar adaptaciones frente a eventuales cambios climáticos perniciosos y servir de sustento para investigaciones científicas, tecnológicas e industriales.

- h. Mantener y manejar las condiciones funcionales de las cuencas hidrográficas de modo que se asegure la captación, flujo y calidad del agua, y se controle la erosión y sedimentación.
- i. Proporcionar medios y oportunidades para actividades educativas, así como para el desarrollo de la investigación científica.
- j. Proporcionar oportunidades para el monitoreo del estado del ambiente.
- k. Proporcionar oportunidades para la recreación y el esparcimiento al aire libre, así como para un desarrollo turístico basado en las características naturales y culturales del país.
- l. Mantener el entorno natural de los recursos culturales, arqueológicos e históricos ubicados en su interior.
- m. Restaurar ecosistemas deteriorados.
- n. Proteger, cuidar o mejorar sitios de reproducción o de refugio, rutas de migración, fuentes de agua o de alimento en épocas críticas.
- o. Proteger sitios frágiles.
- p. Proteger monumentos y sitios históricos en coordinación con las autoridades competentes.
- q. Conservar formaciones geológicas y geomorfológicas.
- r. Asegurar la continuidad de los servicios ambientales que prestan.

4. NIVELES DE ADMINISTRACIÓN DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

La importancia y el significado de los atributos y alcances de las ANP permiten distinguir diferentes niveles:

- a. Las áreas de administración nacional, que conforman el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINANPE).
- b. Las áreas de administración regional, denominadas áreas de conservación regionales.
- c. Las áreas de conservación privadas.

Las áreas de administración nacional se caracterizan por ser espacios con significado y trascendencia de nivel nacional por la calidad y el carácter de los valores de diversidad biológica que contienen. Todas ellas en conjunto son parte del SINANPE y son administradas por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP). El SERNANP, como parte de su estructura orgánica, cuenta con un consejo directivo —como órgano de más alto nivel jerárquico— conformado por el jefe del SERNANP y cuatro consejeros designados en mérito a su reconocida trayectoria y a sus conocimientos sobre las áreas naturales protegidas. El consejo directivo brinda orientación para el establecimiento de políticas y la dirección general del sistema. Asimismo, el SERNANP cuenta con el apoyo del consejo de coordinación del SINANPE para la gestión del sistema. El consejo de coordinación es una instancia de coordinación, concertación e información integrada por nueve representantes provenientes de otros sectores de gobierno, del gobierno regional, de los comités de gestión, de organizaciones no gubernamentales y del sector privado. En el ámbito de cada área natural protegida, la autoridad máxima es ejercida por

el jefe del área, quien es el responsable de dirigir y supervisar la gestión de la misma.

Las áreas de conservación regionales se conforman sobre zonas cuya importancia ecológica e interés de conservación se dan en el ámbito regional. Estas áreas son administradas por los gobiernos regionales, forman parte del patrimonio de la nación y pueden ser inscritas como tales en los Registros Públicos. A estas áreas les son aplicables las normas que regulan las áreas de administración nacional en lo que sea pertinente.

Los gobiernos locales pueden cumplir un rol crucial en la conservación de la diversidad biológica y en la protección de fuentes de agua y otros lugares de interés local. Prueba de ello es el interés de diversos gobiernos municipales por establecer áreas naturales protegidas en su jurisdicción. A la fecha, existen más de 70 áreas de conservación municipales en el Perú, pero que no cuentan con una base legal que regule aspectos tan importantes como su establecimiento y gestión. Durante la década pasada primaron los vacíos legales en torno a las áreas de conservación municipales y finalmente, en el 2007, la base legal que las amparaba, bastante frágil desde una perspectiva legal, fue derogada mediante el decreto supremo 015-2007-AG. Actualmente, los gobiernos locales pueden desarrollar estrategias de conservación de sitios de acuerdo a las competencias establecidas en la ley 23853, ley orgánica de municipalidades.

Las áreas de conservación privadas son aquellos predios de propiedad privada que por sus características ambientales, biológicas, paisajísticas u otras relevantes contribuyen a complementar la cobertura del SINANPE y que por solicitud de su propietario son reconocidas como tales. El reconocimiento que otorga el Estado implica el compromiso del propietario de conservar la diversidad biológica del íntegro o parte del predio por un plazo de no me-

nos de 10 años. Mediante este reconocimiento, el propietario conserva su derecho a la propiedad pero acepta ciertas condiciones especiales para usar el predio, las que son vinculantes tanto para él como para los siguientes adquirientes del predio, cualquiera sea la modalidad de adquisición. Estas condiciones especiales se inscriben en los Registros Públicos. La administración de estas áreas es ejercida por una persona designada por el propietario del predio. Hasta octubre de 2009, se han reconocido 16 áreas de conservación privadas sobre 121 560.27 hectáreas.

5. ¿CÓMO SE CREAN LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS?

El proceso de establecimiento de un ANP comprende el reconocimiento de los valores de diversidad biológica de un espacio, la urgencia de su protección, el valor socioeconómico que posea y la viabilidad de su gestión. La evaluación de estos valores la realiza el SERNANP. Por ello, es necesaria la previa opinión técnica favorable de esta entidad para proceder al establecimiento del área.

En algunos casos, cuando es necesaria la realización de estudios complementarios con el fin de determinar la categoría o la extensión del área, por ejemplo, se puede proceder al establecimiento de una zona reservada. Las zonas reservadas forman parte del SINANPE, y cumplen la importante función de salvaguardar un espacio que requiere de urgente protección cuando aún no se ha completado la información suficiente para determinar su extensión definitiva y la categoría que se le asignará. Debido a esto, su establecimiento no es a perpetuidad sino temporal.

Las ANP de administración nacional se crean mediante decreto supremo aprobado en el Con-

Ámbito	Administradas por:	Establecidas o reconocidas por:	Observaciones
Nacional	El SERNANP y las jefaturas de ANP. Pueden suscribirse contratos de administración para la gestión total o parcial del área por organizaciones de la sociedad civil bajo la supervisión del SERNANP y de los comités de gestión.	Decreto supremo con voto aprobatorio del Consejo de Ministros. En el caso de áreas marino-costeras o de aquellas que involucren recursos hidrobiológicos, deben tener también el refrendo del Ministerio de la Producción.	Hay 67 ANP de nivel nacional que conforman el SINANPE. Ocupan más de 18.5 millones de hectáreas, lo que equivale a cerca del 14.5% del territorio nacional.
Regional	Administradas por los gobiernos regionales bajo la supervisión del SERNANP y de los comités de gestión.	Decreto supremo con voto aprobatorio del Consejo de Ministros.	Existen 5 áreas de conservación regionales establecidas sobre una superficie de 695,226.59 hectáreas.
Privado	Administradas por el titular o los titulares del predio, esto es el propietario o propietarios. Pueden ser: comunidades campesinas, comunidades nativas, personas naturales y empresas u organizaciones (personas jurídicas).	Son reconocidas por resolución ministerial del Ministerio de Ambiente, como mínimo por 10 años o de manera indefinida.	Se promueve su reconocimiento en zonas de amortiguamiento de ANP y en zonas que generen una mayor conectividad ecológica. Los gravámenes se transfieren en caso de compra-venta. Existen 16 ACP reconocidas que protegen 121,560.67 hectáreas.

sejo de Ministros, refrendado por el ministro de Ambiente. Sin embargo, cuando estas áreas incluyen ecosistemas marinos o aguas continentales donde es posible el aprovechamiento de recursos hidrobiológicos, también es necesario el refrendo del ministro de Producción.

Con el fin de salvaguardar la integridad de las áreas naturales protegidas a perpetuidad, la reducción física o las modificaciones legales solo podrán ser efectuadas mediante ley.

El establecimiento de las áreas de conservación regionales sigue el mismo procedimiento que el establecimiento de un área natural protegida de nivel nacional, requiriendo la expedición de un decreto supremo con las formalidades seña-

ladas anteriormente. En cambio, las zonas reservadas, debido a su condición transitoria, son establecidas mediante resolución ministerial del Ministerio del Ambiente. Esta misma norma es requerida para el reconocimiento de áreas de conservación privadas.

6. ¿CÓMO SE CLASIFICAN LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS?

De acuerdo a la naturaleza y objetivos de cada ANP, se asignará una categoría que determine su condición legal, finalidad y usos permitidos. Las ANP contemplan una gradualidad de opciones que incluyen:

6.1 ÁREAS DE USO INDIRECTO

Las áreas de uso indirecto son aquellas que permiten la investigación científica sin manipulación, la recreación y el turismo, en zonas apropiadamente designadas y manejadas para ello. En estas áreas no se permite la extracción de recursos naturales, así como modificaciones y transformaciones del ambiente natural. Son áreas de uso indirecto los parques nacionales, santuarios nacionales y santuarios históricos.

6.2 ÁREAS DE USO DIRECTO

Son aquellas que permiten el aprovechamiento o extracción de recursos, prioritariamente por las poblaciones locales, en aquellas zonas y lugares y para aquellos recursos definidos por el plan de manejo del área. Otros usos y actividades que se desarrollen deberán ser compatibles con los objetivos del área. Son áreas de uso directo las reservas nacionales, reservas paisajísticas, refugios de vida silvestre, reservas comunales, bosques de protección, cotos de caza y también las áreas de conservación regionales.

7. INSTRUMENTOS PARA EL MANEJO DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

El manejo de las áreas naturales protegidas se realiza mediante diversas herramientas previstas en la legislación para tal fin:

- a. La clasificación y categorización de las áreas naturales protegidas.
- b. La zonificación en el interior de las áreas naturales protegidas.

- c. Los instrumentos de manejo de las áreas naturales protegidas.

Estas herramientas las analizaremos en los siguientes items en el presente capítulo.

8. CATEGORÍAS DE MANEJO PROPUESTAS POR LA UICN

Cada país dispone de su propia nomenclatura para las áreas protegidas, cada una con sus propios principios de gestión. Sin embargo, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), de acuerdo a las Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas (2008),¹³ ha establecido las siguientes categorías con el fin de contar con una referencia que uniformice la nomenclatura empleada por cada país.

La UICN contempla 6 categorías que corresponden a:

- a. **Categoría Ia. Reserva natural estricta:** áreas estrictamente protegidas reservadas para proteger la biodiversidad así como los rasgos geológicos/geomorfológicos en las cuales las visitas, el uso y los impactos están estrictamente controlados y limitados para asegurar la protección de los valores de conservación. Estas áreas protegidas pueden servir como áreas de referencia indispensables para la investigación científica y el monitoreo.
- b. **Categoría Ib. Área natural silvestre:** áreas generalmente no modificadas o ligeramente modificadas de gran tamaño, que retienen su carácter e influencia natural, sin

¹³ Se preparó un Borrador de las directrices para la reunión del Comité Rector de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas (CMAP) celebrada en Septiembre del 2007, que fue revisado tras los comentarios realizados por los miembros del Comité Rector. El Comité Rector de la CMAP se reunió de nuevo en Abril de 2008 en Ciudad del Cabo y debatió el borrador en detalle. Las decisiones finales sobre que proponer a los miembros de la UICN fueron tomadas por el presidente de la CMAP en los que resultó necesario.

asentamientos humanos significativos o permanentes, que están protegidas y gestionadas para preservar su condición natural.

- c. **Categoría II. Parque nacional:** grandes áreas naturales o casi naturales establecidas para proteger procesos ecológicos a gran escala, junto con el complemento de especies y ecosistemas característicos del área, que también proporcionan la base para oportunidades espirituales, científicas, educativas, recreativas y de visita que sean ambiental y culturalmente compatibles.
- d. **Categoría III. Monumento o característica natural:** se establecen para proteger un monumento natural concreto, que puede ser una formación terrestre, una montaña submarina, una caverna submarina, un rasgo geológico como una cueva o incluso un elemento vivo como una arboleda antigua. Normalmente son áreas protegidas bastante pequeñas y a menudo tienen un gran valor para los visitantes.
- e. **Categoría IV. Áreas de gestión de hábitats/especies:** tienen como objetivo la protección de hábitats o especies concretas y su gestión refleja dicha prioridad. La mayoría de estas áreas requieren intervenciones activas habituales para abordar las necesidades de especies concretas o para mantener hábitats, pero esto no es un requisito de la categoría.
- f. **Categoría V. Paisaje terrestre y marino protegido:** áreas en las que la interacción entre los seres humanos y la naturaleza ha producido un área de carácter distintivo con valores ecológicos, biológicos, culturales y estéticos significativos; y en las que salvaguardar la integridad de dicha interacción es vital para proteger y mantener el área, la conservación de su naturaleza y otros valores.

- g. **Categoría VI. Área protegida con uso sostenible de los recursos naturales:** áreas que conservan ecosistemas y hábitats, junto con los valores culturales y los sistemas tradicionales de gestión de recursos naturales asociados a ellos. Normalmente son extensas, con la mayor parte del área en condiciones naturales, en las que una parte cuenta con una gestión sostenible de los recursos naturales, y en las que se considera que uno de los objetivos principales del área es el uso no industrial y de bajo nivel de los recursos naturales, compatible con la conservación de la naturaleza.

Teniendo en cuenta esta clasificación internacional, considerando los diversos objetivos específicos de las ANP, y debido a que todos ellos no pueden conseguirse simultáneamente en una misma área, la legislación peruana reconoció la necesidad de contar con un conjunto de categorías en las que el SINANPE pueda cumplir sus fines. Las categorías son definidas y asignadas a las ANP según la importancia y el valor de la diversidad biológica que albergan, y de acuerdo al objetivo primario y fundamental de cada área. Las categorías permiten contar con una gradualidad de usos posibles e intensidades dentro de las unidades que conforman el sistema.

9. CATEGORÍAS DE MANEJO CONTEMPLADAS EN EL SINANPE

A continuación, detallaremos las categorías contempladas en el SINANPE, señalando la equivalencia que les corresponde con las categorías de manejo propuestas por la UICN. Observaremos que nuestra legislación no recoge la categoría I (reserva natural estricta/área natural silvestre):

- a. **Parque nacional:** área que constituye una muestra representativa de la diversidad na-

- tural del país y de sus grandes unidades ecológicas. En ella se protege con carácter intangible la integridad ecológica de uno o más ecosistemas, las asociaciones de la flora y fauna silvestres y los procesos sucesionales y evolutivos, así como otras características paisajísticas y culturales que resulten asociadas. Esta categoría nacional es equivalente a la categoría II, «parque nacional», propuesta por la UICN. A la fecha existen 12 parques nacionales establecidos sobre una superficie de 7'967,119.02 ha.
- b. Santuario nacional:** área donde se protege con carácter intangible el hábitat de una especie o una comunidad de la flora y fauna, así como las formaciones naturales de interés científico y paisajístico. Esta categoría nacional es equivalente a la categoría III, «monumento natural». A la fecha existen 9 santuarios nacionales sobre una superficie de 317,366.47 ha.
- c. Santuario histórico:** área que protege con carácter de intangible un espacio que contiene valores naturales relevantes y que constituye el entorno de sitios de especial significado nacional, por contener muestras del patrimonio monumental y arqueológico o por ser un lugar donde se desarrollaron hechos sobresalientes de la historia del país. Esta categoría nacional combina las categorías III y la V que corresponden a monumento natural y paisaje terrestre y marino protegido, respectivamente. Se han establecido a la fecha 4 santuarios históricos sobre una superficie de 41,279.38 ha.
- d. Reserva paisajística:** área donde se protege ambientes cuya integridad geográfica muestra una armoniosa relación entre el hombre y la naturaleza, albergando importantes valores naturales, estéticos y culturales. Esta categoría inicial es equivalente a la categoría V, «paisaje terrestre y marino protegido». A la fecha se han establecido 2 reservas paisajísticas sobre una superficie de 711,818.48 ha.
- e. Refugio de vida silvestre:** área que requiere intervención activa con fines de manejo, para garantizar el mantenimiento de los hábitats, así como para satisfacer las necesidades particulares de determinadas especies, como sitios de reproducción y otros sitios críticos para recuperar o mantener las poblaciones de tales especies. Esta categoría nacional es equivalente a la categoría IV, «área de manejo de hábitats/especies». Se han establecido a la fecha 2 refugios de vida silvestre sobre una superficie de 8,591.91 ha.
- f. Reserva nacional:** área destinada a la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de los recursos de flora y fauna silvestres, acuáticos o terrestres. En ella se permite el aprovechamiento comercial de los recursos naturales bajo planes de manejo, aprobados, supervisados y controlados por la autoridad nacional competente. Esta categoría nacional es equivalente a la categoría VI, «área protegida con recursos manejados». A la fecha se han establecido 13 reservas nacionales sobre una superficie de 3'860,180.78 ha.
- g. Reserva comunal:** área destinada a la conservación de la flora y fauna silvestres, en beneficio de las poblaciones rurales vecinas. El uso y comercialización de recursos se hará bajo planes de manejo, aprobados y supervisados por la autoridad y conducidos por los mismos beneficiarios. Puede ser establecida sobre suelos de capacidad de uso mayor agrícola, pecuario, forestal o de protección y sobre humedades. Esta categoría nacional es equivalente a la categoría VI, «área protegida con recursos maneja-

dos». A la fecha se han establecido 8 reservas comunales sobre una superficie de 1'777,466.39 ha.

- h. **Bosque de protección:** área que se establece con el objeto de garantizar la protección de las cuencas altas o colectoras, las riberas de los ríos y de otros cursos de agua y en general, para proteger contra la erosión a las tierras frágiles que así lo requieran. En ella se permite el uso de recursos y el desarrollo de aquellas actividades que no pongan en riesgo la cobertura vegetal del área. Esta categoría nacional es equivalente a la categoría VI, «área protegida con recursos manejados». A la fecha se han establecido 6 bosques de protección sobre una superficie de 389,986.99 ha.
- i. **Coto de caza:** área destinada al aprovechamiento de la fauna silvestre a través de la práctica regulada de la caza deportiva. Esta última categoría nacional también es equivalente a la categoría VI, «área protegida con recursos manejados». A la fecha se han establecido 2 cotos de caza sobre una superficie de 124,735.00 ha.

Adicionalmente el sistema peruano contempla un estatus transitorio denominado **zona reservada**, que es un espacio reservado para la conservación de la diversidad biológica y que requiere estudios complementarios para definir la extensión y categoría que le correspondería como área protegida. En la práctica, la mayoría de áreas naturales protegidas establecidas en los últimos 15 años pasaron por un período previo como zonas reservadas. Los procesos de categorización han definido casi siempre que las zonas reservadas se conviertan en una o más áreas naturales protegidas del sistema nacional, aunque nada impide que la categorización determine un área de nivel departamental. En algunos casos, la categorización ha significado también la liberación de áreas que fi-

nalmente no forman parte de las áreas protegidas que en último lugar se definen. A la fecha existen 9 zonas reservadas esperando por su categorización definitiva, que cubren una superficie total de 3'365,860.57 ha.

En este apartado es necesario mencionar otros tipos de áreas protegidas contemplados en la legislación. Por ejemplo, el reglamento de la ley de áreas naturales protegidas del año 2001 añadió un tipo especial de área protegida no incluido expresamente en la ley: las áreas protegidas marinas y marino-costeras. Por otro lado, en el ámbito internacional, diversas instituciones otorgan títulos a algunas áreas protegidas que cumplen con ciertas condiciones o características especiales. Por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en el marco del Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MaB), otorga el título de «**reserva de la biosfera**». Las reservas de la biosfera conservan modelos de ecosistemas característicos de las regiones naturales del mundo. Constituyen, además, modelos de gestión del territorio que integran el mantenimiento de la diversidad biológica con su aprovechamiento sostenible.

De acuerdo con nuestra legislación, el SERNANP es la institución nacional encargada de la promoción y dirección del Comité Nacional del Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MaB), y en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores tramita ante la UNESCO el reconocimiento de esta categoría.

La UNESCO otorga asimismo el título de «**sitio de patrimonio mundial natural**» a lugares representativos de la evolución biológica o que albergan hábitats naturales de especies amenazadas. Estos sitios son áreas estrictamente delimitadas, reconocidas en la lista de patrimonio mundial administrada por el Comité de Patrimonio Mundial de la UNESCO. De acuerdo a nuestra legislación, el SERNANP, en coordinación con el

Ministerio de Relaciones Exteriores, tramita ante la UNESCO el reconocimiento de esta categoría. En el caso de los sitios de patrimonio mundial natural y cultural, el trámite para el reconocimiento requiere también la participación del Instituto Nacional de Cultura (INC).

Por otra parte, acogiéndose a convenios, acuerdos o leyes internacionales, los países firmantes se comprometen a conservar áreas naturales de acuerdo a las condiciones establecidas en estas leyes o convenios. Entre otros cabe destacar el Convenio Ramsar, un convenio relativo a humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas, ratificado por nuestro país mediante resolución legislativa 25353.

10. ¿CÓMO SE ZONIFICA UN ÁREA NATURAL PROTEGIDA?

Independientemente de la categoría asignada, cada área deberá ser zonificada de acuerdo a sus requerimientos y objetivos, pudiendo tener zonas de protección estricta y acceso limitado, cuando así se requiera. La zonificación responde a las características y objetivos de manejo de las áreas naturales protegidas y está contenida en el plan maestro.

En los casos en que aún no se ha aprobado el plan maestro de un área, SERNANP puede establecerlas provisionalmente con el fin de responder a necesidades de protección y uso público compatible en el área.

La legislación ofrece un abanico de siete zonas posibles, como herramientas para el ordenamiento territorial en un ANP. Esto no significa que un área deba contar necesariamente con las siete categorías que desarrollaremos a continuación o que deba ser zonificada en siete espacios distintos. El espacio físico de un área

puede ser zonificado como un mosaico, en el cual podemos encontrar más de un lugar que corresponda a una zona determinada. Esto dependerá de las características específicas del lugar, la necesidad de protección del mismo, los recursos que alberga, los usos que se pueden realizar en él y la intensidad de estos. Las áreas naturales protegidas pueden contar con:

- a. **Zona de protección estricta (PE):** son aquellos espacios donde los ecosistemas han sido poco o nada intervenidos, o incluyen lugares con especies o ecosistemas únicos, raros o frágiles, los que, para mantener sus valores, requieren estar libres de la influencia de factores ajenos a los procesos naturales mismos, debiendo mantenerse las características y calidad del ambiente original. En estas zonas solo se permiten actividades propias del manejo del área y de monitoreo del ambiente, y excepcionalmente, la investigación científica.
- b. **Zona silvestre (S):** zonas que han sufrido poca o nula intervención humana, y en las que predomina el carácter silvestre, pero que son menos vulnerables que las áreas incluidas en la zona de protección estricta. En estas zonas se permite, además de las actividades de administración y control, la investigación científica, las actividades educativas y la recreación sin infraestructura permanente ni vehículos motorizados.
- c. **Zona de uso turístico y recreativo (T):** espacios que tienen rasgos paisajísticos atractivos para los visitantes y, que por su naturaleza, permiten un uso recreativo compatible con los objetivos del área. En estas zonas se permite el desarrollo de actividades educativas y de investigación, así como infraestructura de servicios necesarios para el acceso, estadía y disfrute de los visitantes, incluyendo rutas de acceso carrozables, albergues y uso de vehículos motorizados.

- d. **Zona de aprovechamiento directo (AD):** espacios previstos para llevar a cabo la utilización directa de flora o fauna silvestre, incluida la pesca, en las categorías de manejo que contemplan tales usos y según las condiciones especificadas para cada área natural protegida. Se permiten actividades para la educación, investigación y recreación. Las zonas de aprovechamiento directo solo podrán ser establecidas en áreas clasificadas como de uso directo, de acuerdo con el artículo 21 de ley de áreas naturales protegidas.
- e. **Zona de uso especial (UE):** espacios ocupados por asentamientos humanos preexistentes al establecimiento del área natural protegida, o en los que por situaciones especiales, ocurre algún tipo de uso agrícola, pecuario, agrosilvopastoril u otras actividades que implican la transformación del ecosistema original.
- f. **Zona de recuperación (REC):** zonas transitorias, aplicable a ámbitos que por causas naturales o intervención humana, han sufrido daños importantes y requieren un manejo especial para recuperar su calidad y estabilidad ambientales, y asignarle la zonificación que corresponde a su naturaleza.
- g. **Zona histórico-cultural (HC):** ámbitos que cuentan con valores históricos o arqueológicos importantes y cuyo manejo debe orientarse a su mantenimiento, integrándolos al entorno natural. Es posible implementar facilidades de interpretación para los visitantes y la población local. Se promoverán en dichas áreas la investigación, actividades educativas y uso recreativo, en relación con sus valores culturales.

Como hemos mencionado, estas siete posibilidades de zonificación se aplican en el espacio

físico interior de las áreas naturales protegidas. Sin embargo, la legislación nacional también contempla la protección de los espacios adyacentes a las áreas naturales protegidas, espacios que por su naturaleza y ubicación requieren un tratamiento especial.

Estos espacios son denominados «zonas de amortiguamiento» y son establecidos en el plan maestro del área natural protegida. Por su lado, la ley de áreas naturales protegidas señala que las actividades que se realicen en la zona de amortiguamiento no deben poner el riesgo el cumplimiento de los fines del área natural protegida. El reglamento de la ley de áreas naturales protegidas precisa que para los casos en que no se haya aprobado el plan maestro, el SERNANP aplicando el principio precautorio puede establecerlas de manera temporal.

Asimismo, el reglamento de la ley de áreas naturales protegidas ha sido expreso en señalar, que para el caso de EIA, PAMA o documentos análogos, que consideren actividades o acciones que modifican el estado natural de los recursos naturales renovables agua, suelo, flora y fauna silvestre ubicados en las zonas de amortiguamiento de las áreas naturales protegidas, previamente a su aprobación por la autoridad sectorial competente requieren la opinión previa favorable del SERNANP.

11. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN PARA LA GESTIÓN DE UN ÁREA NATURAL PROTEGIDA

De acuerdo a la ley de áreas naturales protegidas, el SINANPE y cada una de las áreas protegidas cuentan con documentos de planificación de carácter general y específico por tipo de recurso y actividad, aprobados por el SERNANP con participación de los sectores competentes correspondientes.

Los planes, una vez aprobados por la autoridad nacional competente, constituyen normas de observancia obligatoria para cualquier actividad que se desarrolle dentro de las áreas. Entre los planes más importantes para la gestión de un área natural protegida tenemos:

11.1 EL PLAN DIRECTOR

Los lineamientos de política y planeación estratégica de las áreas naturales protegidas en su conjunto, serán definidos en un documento denominado plan director de las áreas naturales protegidas. Este constituye el instrumento máximo de planificación y orientación del desarrollo de las áreas naturales protegidas, cualquiera sea su nivel.

El plan director será elaborado y revisado bajo un amplio proceso participativo y deberá contener, cuando menos, el marco conceptual para la constitución y operación a largo plazo de las áreas naturales protegidas del SINANPE, áreas de conservación regionales y áreas de conservación privadas; así como analizar los tipos de hábitat del sistema y las medidas para conservar y completar la cobertura ecológica requerida.

Este plan se aprueba mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Ambiente, con el visto bueno del jefe del SERNANP y con opinión favorable del consejo de coordinación del SINANPE. En el 2006 se inició la discusión para actualizar el plan director aprobado en 1999, desarrollado con una visión de 10 años. En setiembre de 2009 se publicó el nuevo plan director o Estrategia Nacional para las Áreas Naturales Protegidas a través del decreto supremo 016-2009-MINAM.

11.2 EL PLAN MAESTRO

De acuerdo a la ley de áreas naturales protegidas, cada área debe contar con un plan maes-

tro aprobado por el SERNANP. El plan maestro constituye el documento de planificación de más alto nivel con que cuenta un área natural protegida. Será elaborado mediante procesos participativos, revisado cada 5 años y definirá, por lo menos:

- La zonificación, estrategias y políticas generales para la gestión del área.
- La organización, objetivos, planes específicos requeridos y programas de manejo.
- Los marcos de cooperación, coordinación y participación relacionados con el área y sus zonas de amortiguamiento.

Los planes maestros se aprueban mediante resolución presidencial del SERNANP, previa revisión del comité de gestión, un espacio de participación que agrupa a todos los interesados en apoyar la gestión del área natural protegida. En el caso de los planes maestros para las reservas comunales, será necesario contar con la opinión favorable de los beneficiarios a través de sus organizaciones representativas. Para el caso de las áreas de conservación privadas, la legislación permite que los usuarios presenten ante el SERNANP una propuesta de zonificación del área y una lista con las obligaciones y restricciones a las que se comprometen, y que estos documentos sean considerados como el plan maestro del área.

11.3 LOS PLANES DE USO PÚBLICO

Los planes de uso público son instrumentos de planificación específicos, que se desarrollan siguiendo los lineamientos del plan maestro, definiendo con mayor detalle los criterios, lineamientos, prioridades y límites del uso público del área natural protegida. Se aprueban por el SERNANP. De manera general, todo uso público de un determinado ámbito de un área natural protegida debe contar con un plan de

sitio aprobado por el jefe del área natural protegida. Los planes de sitio contienen la disposición exacta en el terreno de toda obra o instalación de uso común a efectuarse, las pautas para su diseño arquitectónico, las regulaciones sobre el flujo y actividades de los visitantes, así como la capacidad de carga.

12. EL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS POR EL ESTADO

Con anterioridad al proceso de consulta intersectorial liderado por la autoridad nacional de áreas naturales protegidas, y que tuvo como fruto la Estrategia Nacional de Áreas Naturales Protegidas (plan director), se entendía como Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) al conjunto conformado por todas las unidades físicas en sus distintas categorías.

Sin embargo, al aprobarse el plan director de 1999, esta concepción cambia considerando al sistema como un todo orgánico, con interacciones y de funcionamiento orgánico. A partir de entonces, se reconocen 3 componentes claves que integran el sistema: el componente físico, el componente social y el cuerpo legal que lo sustenta. Entre estos componentes, y a modo de la amalgama que los une e integra, están los elementos de interacción que son los medios de comunicación y los mecanismos de coordinación intersectoriales e interorganizacionales.

Es importante mencionar que en el marco del proceso de descentralización y debido al interés de los gobiernos regionales de implementar iniciativas de conservación dentro de sus respectivas jurisdicciones, el plan director actua-

lizado (2009), propone una relación de complementariedad entre todas las áreas naturales protegidas, cualquiera sea su nivel. De esta manera, se ha modificado la relación jerárquica que existía en el pasado, en tanto se establecía que las áreas de conservación regionales y las privadas eran complementarias a las nacionales o al SINANPE. Dicho de otra manera, este enfoque de complementariedad reconoce que en el sistema no existen áreas de segundo grado sino que responden a intereses de conservación que pueden darse en distintos niveles.

13. LAS POBLACIONES Y SU RELACIÓN CON LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

La administración de las ANP considera la importancia de la presencia del ser humano, con sus procesos sociales y sus necesidades, de manera individual y colectiva.

En esta medida, el establecimiento de un ANP respeta los usos tradicionales de las comunidades campesinas o nativas en armonía con sus objetivos y fines de creación. Además, la legislación reconoce el derecho de propiedad de las comunidades indígenas sobre las tierras que poseen dentro de las áreas protegidas, promoviendo la participación de dichas comunidades en la gestión de las áreas.¹⁴

Actualmente se reconoce que los derechos de los pueblos van más allá de los derechos de subsistencia e incluyen el derecho el aprovechamiento tradicional de recursos naturales, el desplazamiento por «rutas tradicionales» (zonas de aprovechamiento y manejo de recursos naturales, zonas donde se realizan prácticas y ritos religiosos, zonas de importancia cultural, etc.), entre otros.

14 Artículo 110, ley general del ambiente, ley 28611.

En lo que atañe al derecho a la tierra, a un territorio y al aprovechamiento de los recursos naturales, el plan director dispone lo siguiente:

- Se debe respetar el derecho a la adjudicación de las tierras, individual y colectivamente de los miembros de estos pueblos.
- Se debe respetar el derecho a los territorios ancestrales de los pueblos indígenas en el proceso de categorización y zonificación de las ANP, así como a través de las áreas donde ellos aprovechan ancestralmente sus recursos.
- La superposición de ANP con territorios ancestrales y tierras de los pueblos indígenas no es una limitante para el reconocimiento o titulación de dichos territorios a favor de los pueblos indígenas, por ser un derecho preexistente al establecimiento del ANP. El reconocimiento será solo sobre las tierras que poseían y los territorios que ocupaban al momento del establecimiento del ANP o de la zona reservada —definidos de acuerdo a la normatividad correspondiente—, pero no sobre las ocupaciones posteriores.

14. LOS COMITÉS DE GESTIÓN

La ley de áreas naturales protegidas establece que cada una de las áreas, con excepción de las áreas de conservación privadas, contará con el apoyo de un comité de gestión. El comité de gestión está integrado al menos por 5 miembros, representantes del sector público y privado que en el ámbito local tengan interés o injerencia en el área protegida. Estos pueden ser representantes de gobiernos regionales, gobiernos locales, sector público y privado, así como de la población local y de manera especial de los miembros de comunidades campesinas o nativas que desarrollan sus actividades en el ámbito de dichas áreas. Los comités de gestión son reconocidos por la Dirección de Gestión

de las Áreas Naturales Protegidas del SERNANP, para el caso de áreas de administración nacional, y por la norma respectiva de los gobiernos regionales cuando se trate de áreas de conservación regionales.

Entre las funciones que desempeñan los comités de gestión, destacan:

- a. Proponer las políticas de desarrollo y planes del ANP para su aprobación por el SERNANP.
- b. Velar por el buen funcionamiento del área, la ejecución de los planes aprobados y el cumplimiento de la normatividad vigente.
- c. Proponer medidas que armonicen el uso de los recursos con los objetivos de conservación del área.
- d. Supervisar el cumplimiento de los contratos y/o convenios relacionados al manejo del área.
- e. Participar en la elaboración del respectivo plan maestro y velar por su cumplimiento.
- f. Facilitar la coordinación intersectorial para apoyar la gestión de la administración del área.
- g. Proponer acciones conducentes a la defensa del patrimonio de la nación vinculado al área natural protegida.
- h. Proponer iniciativas para la captación de recursos financieros.

15. EL APROVECHAMIENTO DE RECURSOS NATURALES EN ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

La declaración de un ANP no significa la prohibición para el aprovechamiento económico de los recursos naturales en su interior, sino

que establece ciertas condiciones para su uso, las cuales están contenidas en los instrumentos de gestión del área (clasificación, zonificación y planificación, entre otras). Sin embargo, el libre acceso a los recursos naturales y la indefinición de los derechos de propiedad son la principal amenaza para la integridad biológica de los ecosistemas y para algunas de sus especies. Frente a ello se propone como estrategia para la conservación de recursos formalizar la relación entre las poblaciones locales y los recursos naturales. Es decir, se resalta la necesidad de definir los derechos de acceso a los recursos para que los que invierten en manejo y protección asuman la responsabilidad por el uso del recurso y tengan seguridad de que ellos serán los beneficiarios de su aprovechamiento sostenible. Se trata sin duda alguna de un tema prioritario en la gestión de diversas áreas naturales protegidas y que permitiría acercar a las poblaciones locales a la gestión del área natural protegida.

La legislación sobre las ANP distingue entre el uso de recursos naturales renovables y el uso de recursos no renovables en estas áreas. Además, debe tenerse en cuenta la clase de ANP en la que se pretende hacer el uso de recursos.

Como vimos anteriormente, nuestro sistema contempla las áreas de uso indirecto (parques nacionales, santuarios históricos y santuarios nacionales) en las que solo se permite la investigación científica no manipulada, la recreación y el turismo, prohibiendo la extracción de recursos naturales, así como modificaciones y transformaciones del ambiente natural. La única excepción a la prohibición de extraer recursos naturales es el uso para subsistencia por parte de personas y comunidades ubicadas en el ámbito del ANP con anterioridad a su establecimiento. En estas áreas está prohibido el aprovechamiento de recursos naturales no renovables. Por otro lado, tenemos las áreas de uso directo en las que se permite el aprovechamiento o extracción de recursos, prioritariamen-

te por las poblaciones locales, en aquellas zonas y lugares y para aquellos recursos definidos por el plan de manejo del área.

En las categorías de ANP que permitan el aprovechamiento directo de los recursos, este se hará de acuerdo a los planes de manejo de recursos que serán elaborados para cada ANP con la participación de las partes interesadas.

El uso de recursos no renovables siempre estará sujeto a normas de protección ambiental y tomará en cuenta las limitaciones previstas en los objetivos de creación del área, zonificación y planes de manejo específicos. Según lo establecido en el plan director del 2009, es importante precisar que «la regulación de la utilización de los recursos naturales no renovables considera todas las etapas del desarrollo de la actividad, incluyendo su promoción». Con ello se pretende precisar que las obligaciones de coordinación con el SERNANP para el desarrollo de actividades extractivas deben darse desde que se promociona una actividad de aprovechamiento de recursos no renovables, como es el caso de la promoción de lotes de hidrocarburos.

En esta misma línea el citado documento señala que «las autoridades en materia de minería, los concesionarios y los contratistas, deben reconocer la autoridad del ente rector y los entes administradores de ANP, particularmente sus jefaturas, en virtud de las funciones que le otorga la normatividad de ANP en materia de monitoreo, control y supervisión. Las concesiones otorgadas para el desarrollo de toda actividad minera deberán hacer explícita dicha autoridad».

16. LAS ÁREAS DE CONSERVACIÓN REGIONALES

Las áreas de conservación regionales (ACR) se establecen sobre áreas cuyo interés de conser-

vación corresponde a un nivel departamental o regional. A la fecha existen 5 áreas de conservación regionales establecidas sobre una superficie de 695,226.41 ha.

Si bien las ACR son áreas de uso directo de acuerdo a lo establecido en la ley de áreas naturales protegidas, es pertinente explorar y reconocer la posibilidad de que puedan ser reservadas para proteger muestras de alto valor biológico que no han sido incluidas en el sistema de ANP de carácter nacional e incluso que puedan ser de uso indirecto.

Finalmente, en el plan director del 2009 se plantea que «las ACR deben ser establecidas, en principio en tierras del Estado y en sitios donde no se hayan otorgado derechos exclusivos y excluyentes y en su caso contar con el consentimiento de los poseedores de estos derechos. Esto incluye todo tipo de derecho real, inclusive aquellos referidos a concesiones». Es importante precisar que la existencia de derechos preexistentes no impide el establecimiento de un área de conservación regional, como puede comprobarse en el caso de las áreas de conservación regionales Vilacota Maure y Tamshiyacu Tahuayo.

17. LAS ÁREAS DE CONSERVACIÓN PRIVADAS

Las áreas de conservación privadas (ACP) son aquellos predios de propiedad privada que por sus características ambientales, biológicas, paisajísticas u otras análogas contribuyen a complementar la cobertura del SINANPE, aportando a la conservación de la diversidad biológica e incrementando la oferta para la investigación científica y la educación, así como las oportunidades para el desarrollo del turismo especializado y de usos compatibles del bosque.

Cabe resaltar que el objetivo de creación de las ACP puede ser más amplio que el de mejorar la

muestra representativa del SINANPE; en este sentido, el actual plan director sugiere ampliar los objetivos por los cuales se reconocen las ACP, incorporando objetivos como los vinculados a la mejora y rehabilitación de hábitat, la conservación de parientes silvestres importantes para la seguridad alimenticia de ámbito local o regional o áreas con valor por sus servicios ambientales.

Las áreas de conservación privadas podrán ser establecidas en parte o la totalidad del predio a solicitud del propietario. El reconocimiento del área puede otorgarse con carácter definitivo o con una vigencia mínima de 10 años, renovables a solicitud del propietario. De acuerdo a la resolución presidencial 215-2009-SER-NANP, que aprueba las disposiciones complementarias para el reconocimiento de áreas de conservación privadas, se promueve el reconocimiento como áreas de conservación privada de aquellos:

- a. Predios ubicados en zonas de amortiguamiento de las áreas naturales protegidas del SINANPE.
- b. Predios ubicados en áreas que garantizan la provisión de servicios ambientales a centros poblados o actividades productivas.
- c. Predios que cumplen una función de conectividad como parte de corredores de conservación.
- d. En zonas identificadas en la zonificación ecológica económica u otras herramientas de ordenamiento territorial, el plan director de las áreas naturales protegidas y las estrategias regionales de diversidad biológica, con fines de conservación.

El propietario de un predio que desee el reconocimiento del mismo como área de conservación privada deberá presentar la solicitud al

SERNANP, quien cuenta con un plazo de 30 días para evaluar la solicitud presentada. Luego de la evaluación de la solicitud presentada, SERNANP podrá proponer al Despacho Ministerial de Ambiente su reconocimiento como área de conservación privada, mediante la expedición de la resolución ministerial respectiva. El trámite de reconocimiento de un área de conservación privada es gratuito y el SERNANP está encargado de llevar un registro y catastro oficiales de las áreas de conservación privadas reconocidas.

El reconocimiento de un área de conservación privada es inherente al predio, no al propietario. En caso de transferencia de la propiedad, el reconocimiento subsiste. El reconocimiento como área de conservación privada determina la aceptación por el propietario de condiciones especiales de uso del predio, y constituye una carga para el predio, la cual debe ser inscrita en los Registros Públicos en el rubro de cargas y gravámenes de la partida registral correspondiente al predio. Esta carga es vinculante tanto para el propietario que las impuso como para los subsiguientes adquirientes del predio, cualquiera sea la causa y modalidad de transferencia de derechos sobre el predio.

Asimismo, el propietario podrá solicitar a la autoridad la renovación del reconocimiento del área de conservación privada otorgado, hasta seis meses después de vencido el plazo de vigencia del ACP. La vigencia del reconocimiento del ACP se mantiene hasta que la autoridad competente emita pronunciamiento al respecto. La renovación del plazo se otorga por una nueva resolución ministerial. El propietario de un predio reconocido como área de conservación privada asume las siguientes obligaciones:

- a. Realizar aquellas actividades establecidas en el plan maestro, sin contravenir los fines de conservación para los cuales obtuvo el reconocimiento.
- b. Brindar las facilidades al SERNANP, o a quien éste designe, para la supervisión del área.
- c. Presentar un informe anual respecto a los avances en el cumplimiento de lo establecido en el plan maestro. El informe anual será presentado dentro de los 30 días siguientes al término de cada año.
- d. Otras que se estipulen en el plan maestro.

Y son obligaciones del SERNANP:

- a. Inscripción de las cargas en el registro de predios de SUNARP.
- b. Expedir el mapa oficial al propietario del ACP.
- c. Incorporar el ACP en el registro oficial de las ACP.
- d. Brindar capacitación y asistencia técnica al propietario, en la medida de sus posibilidades, especialmente en las orientaciones técnicas para la planificación y gestión del ACP.
- e. Supervisar y monitorear las actividades que se desarrollen en el ACP.

En los últimos cuatro años la figura ha tenido un desarrollo muy interesante y actualmente existen 16 áreas formalmente reconocidas como áreas de conservación privadas.¹⁵

15 Chaparrí, Cañoncillo, Paclón, Huayllapa, Sagrada Familia, Huiquilla, San Antonio, Abra Málaga, Jirishanca, Abra Patricia – Alto Nieva, Bosque Nublado, Huamanmarca – Ochuro – Tumpullo, Abra Málaga Thastayoc Royal Cinclodes, Hatun Queuña Quishuarani Ccollana, Llamac y Uchumiri.

De estas áreas, más de la mitad son en realidad áreas de conservación comunitarias, es decir corresponden a predios bajo propiedad colectiva de comunidades campesinas o nativas que voluntariamente han solicitado el reconocimiento de sus predios bajo esta figura. La legislación peruana no diferencia entre la propiedad colectiva y la propiedad individual para efectos del reconocimiento de áreas de conservación privada, así es que la misma figura puede ser utilizada por ambos.

18. LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS EN EL ÁMBITO MARINO Y MARINO-COSTERO

Como se ha mencionado, la ley de áreas naturales protegidas contempla la posibilidad de establecer áreas naturales protegidas *sobre espacios marinos del territorio nacional o sobre ecosistemas marinos*.¹⁶ No obstante ello, la ley no establece categorías específicas para estas áreas, por lo cual se infiere que se aplican las mismas categorías utilizadas para las continentales, desarrolladas líneas arriba.

En cuanto a su gestión, se establece que la administración de las áreas naturales protegidas en el ámbito marino y costero le corresponde al SERNANP, pero que debido a la especial naturaleza de estas áreas, se requieren establecer mecanismos de coordinación con otras autoridades competentes (ej. Ministerio de la Producción, Instituto del Mar Peruano – IMARPE, Dirección General de Capitanías y Guar-

dacostas del Perú - DICAPI) para evitar la superposición de funciones y que se dupliquen las actividades.¹⁷

Actualmente, el marco legal vigente contiene diversas normas que promueven el establecimiento de áreas naturales protegidas en el ámbito marino. Especial mención merecen el reglamento de la ley de áreas naturales protegidas, y la ley general del ambiente. Esta última señala que el Estado promueve el establecimiento de áreas naturales protegidas para la conservación de los ecosistemas marinos y costeros, como espacios proveedores de recursos naturales, y fuente de diversidad biológica marina y de servicios ambientales de importancia nacional, regional y local.

Vale la pena resaltar que el reglamento de la ley de áreas naturales protegidas, también encarga al ente rector a desarrollar, en el marco del plan director, «la Estrategia de la Red de Áreas Naturales Protegidas en el Ámbito Marino y Costero, en la cual se definan los lineamientos de planificación y gestión de estas áreas naturales protegidas, se analicen los tipos de hábitat de las mismas así como las medidas necesarias para conservar y completar la cobertura ecológica requerida».¹⁸ A partir de ello, podemos concluir que las normas peruanas contemplan la existencia de un subsistema de áreas marinas y áreas marino-costeras.

Pese a que existe el mandato legal de promover su establecimiento, hasta el año 2009 sólo contábamos con un área nacional protegida que abarca el ámbito marino, la Reserva Nacional de Paracas¹⁹, que cubría menos del 1% de la

16 Consideramos que la mención al territorio nacional debe ser interpretada como refiriéndose a la zona de dominio marítimo y no al concepto de mar territorial.

17 Octava disposición complementaria del reglamento de la ley de áreas naturales protegidas.

18 Artículo 67 del reglamento de la ley de áreas naturales protegidas.

19 La Reserva Nacional de Paracas, establecida en 1975 sobre más de 300,000 has. Dos terceras partes de la Reserva corresponden al ámbito marino.

zona de dominio marítimo sobre la cual el Perú ejerce soberanía y jurisdicción²⁰. Esto cambió favorablemente con el establecimiento de la Reserva Nacional Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras cuya norma de creación es el decreto supremo 024-2009-MINAM, que fue publicado el primer día del año 2010. Este sistema incluye 22 islas e islotes y 11 puntas guaneras ubicadas a lo largo del litoral peruano en los departamentos de Piura, Lambayeque, Ancash, Lima, Ica, Moquegua y Arequipa, con una superficie total de 140 833,47 ha. Cabe resaltar que el establecimiento de esta importante área natural protegida fue fruto de un largo proceso que duró cerca de 10 años y que obtuvo un impulso final con la aprobación de la ley de protección, conservación y repoblamiento de las islas, rocas y puntas guaneras del país²¹.

Otro avance importante en la protección de áreas marino costeras ha sido el establecimiento de la Zona Reservada San Fernando en el departamento de Ica en julio del 2009 sobre una superficie de 154 716.37 ha. De esta manera el SINANPE ha afianzado considerablemente la protección de ecosistemas marinos. Sin embargo, consideramos que el camino para la protección de ecosistemas marino costeros recién está empezando y que la riqueza del mar peruano aún no se encuentra lo suficientemente protegida por nuestro sistema nacional de áreas naturales protegidas.

Ahora bien, esta no es una situación exclusiva del Perú. En el ámbito mundial, se calcula que solo 1% de la superficie marina tiene un nivel de protección bajo áreas naturales protegidas. Ello ha llevado a que en diversos foros internacionales se abogue por la creación de una red mundial de áreas marino protegidas,²² así como de redes nacionales y regionales para la protección de al menos 10% de la superficie marina (Agenda XXI, COP VII de la CDB, Declaración de Bariloche, Congreso Mundial de la UICN, etc.).

19. LOS CONTRATOS DE ADMINISTRACIÓN

Los contratos de administración son instrumentos mediante los cuales el Estado, a través del SERNANP, encarga a una persona jurídica sin fines de lucro, de manera individual o asociada, la ejecución total o parcial de las operaciones de manejo y administración contenidas en el plan maestro, el plan operativo anual y demás instrumentos de manejo de un ANP del SINANPE, con excepción de las reservas comunales. En el caso de las áreas de conservación regionales, los contratos son suscritos por el gobierno regional respectivo. Se otorgan por un plazo de hasta 20 años, mediante concurso de méritos de carácter público. Según el caso, el concurso es convocado por el SERNANP o el

20 Si bien el Santuario Nacional Los Manglares de Tumbes, la Reserva Nacional Lagunas de Mejía y el Área de Conservación Regional Albuferas de Medio Mundo también contribuyen a conservar la zona marino costera, estas no están establecidas propiamente sobre la superficie marina.

21 La Ley 28793, declara de interés nacional la protección, conservación y repoblamiento de las islas, rocas y puntas guaneras del país. Encarga al Ministerio de Agricultura (actualmente le corresponde dicha competencia al SERNANP), incorporar a las islas y puntas guaneras del país, como ANP, dentro del SINANPE, en un plazo no mayor de 90 días; y obliga al INRENA (actualmente SERNANP), en coordinación con PROABONOS e IMARPE, a elaborar el plan de acción de emergencia, conservación y repoblamiento que deberá ejecutarse en las islas, rocas y puntas guaneras del país. Esta norma fue publicada en El Diario Oficial El Peruano con fecha 21 de julio de 2006.

22 Estas áreas han sido definidas en la resolución 17.38 de la asamblea general de la UICN celebrada en San José (Costa Rica) en 1988 como: «Cualquier área intermareal o submareal, junto con las aguas que la bañan y la flora y fauna asociadas, y sus rasgos históricos y culturales, que ha sido designada por la legislación para proteger parcial o totalmente el medio que alberga».

gobierno regional, de oficio o a pedido de parte, o por otorgamiento directo.

Por medio del contrato de administración, se faculta al ejecutor del mismo las funciones de manejo y administración de un ANP, correspondiéndole al jefe del área las funciones de control y supervisión. Asimismo, el ejecutor del contrato administra los recursos económicos asignados o que obtenga en beneficio del área y promueve la participación activa de las comunidades locales en la gestión de la misma.

Cabe señalar que la resolución jefatural 101-2006-INRENA contempla una lista de ANP que no son susceptibles de ser encargadas bajo contrato de administración. Estas ANP son las siguientes:

1. Santuario Histórico de Machupicchu
2. Parque Nacional Río Abiseo
3. Parque Nacional Huascarán
4. Zona Reservada de Laquipampa
5. Zona Reservada Pantanos de Villa
6. Zona Reservada de Tumbes
7. Zona Reservada Chancay Baños
8. Zona Reservada Aymara Lupaca
9. Zona Reservada Güeppi
10. Zona Reservada Santiago Comaina
11. Zona Reservada Cordillera de Colán
12. Zona Reservada Cordillera Huayhuash
13. Zona Reservada Pampa Hermosa
14. Zona Reservada Pucacuro
15. Zona Reservada Sierra del Divisor.

En la medida que algunas de las zonas reservadas contempladas en esta lista ya han sido categorizadas, esta lista debería ser actualizada.

19.1 CLASES DE CONTRATOS DE ADMINISTRACIÓN

Los contratos de administración pueden tener las siguientes formas de ejecución:

- a. **Contrato de administración total del ANP:** mediante el cual se encarga la ejecución total de las operaciones de manejo y administración contenidas en los programas del plan maestro, sobre la superficie total del ANP.
- b. **Contrato de administración parcial del ANP:** mediante el cual se encarga la ejecución total de las operaciones de manejo y administración contenidas en los programas del plan maestro, sobre una superficie parcial del ANP.
- c. **Contrato de administración parcial de operaciones:** mediante el cual se encarga la ejecución parcial de las operaciones de manejo y administración contenidas en los programas del plan maestro, sobre la superficie total del ANP.
- d. **Contrato de administración parcial de operaciones sobre la superficie parcial del ANP:** mediante el cual se encarga la ejecución parcial de las operaciones de manejo y administración contenidas en los programas del plan maestro sobre una superficie parcial del ANP.

19.2 OBLIGACIONES DEL EJECUTOR

De acuerdo a la resolución jefatural 210-2005-INRENA, son obligaciones del ejecutor del contrato de administración:

- a. Coordinar con el jefe del ANP la adecuada gestión del ANP, informando detallada y

oportunamente a este y al SERNANP respecto de la comisión de infracciones.

- b. Cobrar a nombre del Estado, cuando así lo faculte el contrato de administración, aquellos ingresos generados por la gestión del ANP.
- c. Administrar eficientemente los recursos económicos asignados o que obtengan en beneficio del ANP.
- d. Organizar la información económica, financiera, científica, legal y social del ANP.
- e. Buscar fuentes de financiamiento para apoyar la gestión del ANP de acuerdo al plan maestro y el contrato de administración, así como diseñar programas orientados a garantizar la sostenibilidad financiera del ANP.
- f. Supervisar las concesiones de servicios, contratos para aprovechamiento de recursos naturales, convenios para ejecución de proyectos y programas, y en general cualquier autorización para ejecutar actividades económicas, sociales o científicas dentro del ámbito del contrato de administración, en coordinación con la jefatura del ANP y el comité de gestión. En aquellos casos en los que quien efectúe las actividades sea el mismo ejecutor, la facultad de supervisión permanece en el SERNANP.
- g. Reemplazar al profesional del equipo de trabajo presentado en su propuesta que deje de trabajar por otro de cualidades profesionales y de experiencia similares, y comunicar previamente dicho cambio al SERNANP, el cual emitirá en un plazo máximo de 5 días hábiles sus observaciones; en caso contrario, se dará por aceptado.
- h. El ejecutor remitirá al SERNANP cualquier solicitud recibida para el otorga-

miento de derechos o permisos o ejecución de proyectos para los cuales el contrato de administración no le faculta a otorgarlos directamente.

20. TURISMO EN ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

Uno de los principales valores que se promueven dentro de las ANP son los paisajes excepcionales que poseen y la posibilidad que brindan a los ciudadanos de tener experiencias únicas en dichos entornos naturales. Estos valores generan una fuerte relación entre el turismo y las ANP, relación que puede ser beneficiosa para el área protegida y las poblaciones locales. Para incentivar y regular el turismo dentro de las ANP, como forma de aprovechamiento no consuntivo del recurso natural paisaje, se han emitido diversas normas, siendo la principal el reglamento de uso turístico en áreas naturales protegidas aprobado mediante el decreto supremo 018-2009-MINAM.

Actualmente, el SERNANP es la autoridad nacional competente para otorgar derechos, en representación del Estado, para la prestación de servicios turísticos. Asimismo, se encuentra entre sus competencias el emitir opinión previa vinculante sobre el uso turístico y recreativo en las zonas de amortiguamiento, es decir, antes de que estos proyectos o actividades sean autorizadas por otra entidad gubernamental.

Se han establecido 5 modalidades de otorgamiento de derechos para la prestación de servicios turísticos en ANP, las mismas que son exclusivas para el aprovechamiento no consuntivo del paisaje de dichas áreas:

- a. **Concesión:** modalidad que rige para los proyectos turísticos que requieren desarrollar infraestructura o estructura turística en uno

o más sitios de dominio público en un ANP. No pueden ser otorgadas en zonas de protección estricta, zonas silvestres o zonas donde se hayan establecido medidas de protección a grupos humanos en aislamiento voluntario o en contacto inicial o medidas de protección de especies de flora o fauna silvestre amenazadas, en situación vulnerable o en vías de extinción. La concesiones son otorgadas por un plazo de hasta 40 años renovables.

- b. **Contrato de servicio turístico:** permite el aprovechamiento económico del paisaje en sitios de dominio público para el desarrollo de actividades que no requieren la construcción o habilitación de infraestructura o estructura. Esta modalidad, a diferencia de la concesión, no otorga exclusividad para el desarrollo de la actividad turística y no puede ser otorgada en zonas de protección estricta, zonas silvestre o zonas donde se hayan establecido medidas de protección a grupos humanos en aislamiento voluntario o en contacto inicial o medidas de protección de especies de flora o fauna silvestre amenazadas, en situación vulnerable o en vías de extinción. Se otorgan por un plazo de hasta 10 años renovables.
- c. **Permiso:** modalidad exclusiva para actividades menores o eventuales en materia de turismo. En el caso de actividades menores, se otorga a su titular el derecho de prestación de servicios turísticos de pequeña escala por un periodo de hasta 2 años.

Para el caso de actividades eventuales, el titular tiene derecho a ofertar servicios asociados a la actividad turística que se realice de manera excepcional e infrecuente por un plazo menor a 15 días hábiles. Estos permisos se pueden otorgar hasta 2 veces al año al mismo solicitante y para el mismo tipo de servicio.

Tienen preferencia para el otorgamiento de estos permisos la población local organizada, reconocida por el SERNANP y que habita en el interior o en los límites adyacentes del ANP, y aquella que cuente con un título o derecho previo al establecimiento del ANP.

- d. **Autorización:** es una modalidad creada para actividades turísticas menores en predios de propiedad privada o comunal dentro de una ANP. Requiere de la presentación de un perfil de proyecto y no puede ser otorgada en zonas de protección estricta o zonas de uso silvestre.
- e. **Acuerdo:** a través de esta modalidad, el jefe del ANP podrá permitir que las poblaciones locales presten servicios turísticos y que en lugar de solicitar una contraprestación económica, se fijen compromisos para que el titular del derecho contribuya a la gestión del área natural protegida.

Todas las modalidades antes mencionadas—salvo los acuerdos—conllevan al pago de una retribución económica al Estado que es directamente recaudada por el SERNANP. Este pago no constituye tributo y todo lo recaudado debe ser invertido en la conservación, recuperación, mantenimiento, seguridad y mejora de los servicios al visitante del ANP en donde se generó. No obstante, el SERNANP podrá disponer de hasta un 30% de dichos recursos para la conducción del SINANPE.

Es importante mencionar que la retribución económica antes referida está compuesta por dos elementos:

1. **El derecho de vigencia.** Para el mantenimiento de la exclusividad del servicio. Solo se paga en el caso de la concesión.
2. **El derecho de aprovechamiento.** Es el monto a pagar por la utilización del recur-

so natural paisaje. Están afectas a este pago las modalidades de concesión, contrato de servicios turísticos y permiso.

Para la realización de estas actividades, el ANP debe contar con un plan de uso turístico y recreativo que contemple los lineamientos del manejo turístico de cada área.

21. EL RÉGIMEN ESPECIAL DE ADMINISTRACIÓN DE RESERVAS COMUNALES

Las reservas comunales son áreas destinadas a la conservación de la flora y fauna silvestre, en beneficio de las poblaciones locales y comunidades campesinas o nativas pertenecientes a los pueblos indígenas. Forman parte del SINANPE y como tales constituyen patrimonio de la nación.

Su administración se encuentra bajo un régimen especial, el cual se basa en que los encargados de su administración, con carácter permanente o indefinido, son los mismos beneficiarios,²³ a través de su ente ejecutor,²⁴ para los cuales los recursos ubicados en la reserva comunal son fuente principal y ancestral de subsistencia. Dicho de otra manera, en estas áreas²⁵ el titular del contrato de administración es siempre la población beneficiaria de la reserva comunal, quien debe elegir a sus representantes y constituir una persona jurídica que asuma la titularidad del contrato de administración.

Siendo esto así, el régimen especial está orientado a facilitar el fortalecimiento de una alianza

estratégica entre el Estado y los beneficiarios involucrados en el ANP, la cual se materializa con la suscripción de los contratos de administración, que tiene como objetivo la conservación y el manejo sostenible de la biodiversidad.

21.1 CONTRATOS DE ADMINISTRACIÓN DE LAS RESERVAS COMUNALES

Los contratos de administración de las reservas comunales son aquellos por los cuales el Estado, a través del SERNANP, encarga a los beneficiarios, debidamente organizados y representados por una persona jurídica sin fines de lucro, la ejecución de las funciones de administración y manejo de una reserva comunal. El contrato de administración es de duración permanente o indefinida.

21.2 APROVECHAMIENTO DE RECURSOS EN RESERVAS COMUNALES

Asimismo, se prioriza los proyectos o actividades que incorporen prácticas o conocimientos tradicionales de los beneficiarios, siempre y cuando estos sean compatibles con los objetivos de conservación de la reserva comunal.

El aprovechamiento y la comercialización de los recursos naturales ubicados reservas comunales serán realizados directamente por los beneficiarios bajo planes de manejo conducidos por ellos mismos y aprobados por la autoridad correspondiente.

Se exceptúan del requisito del plan de manejo, los usos ancestrales de subsistencia, medicinales y espirituales precisados en el plan de manejo.

23 Para ser considerado como beneficiario de la reserva comunal, deberá cumplirse con los requisitos establecidos en el artículo 6 del régimen especial de administración de reservas comunales.

24 Esta es una persona jurídica sin fines de lucro creada por los beneficiarios con la finalidad de administrar la reserva comunal. Puede ser multicomunal e intercultural si los beneficiarios de la reserva pertenecen a dos o más pueblos indígenas.

25 A la fecha, existen 6 reservas comunales establecidas: Yanasha, El Sira, Amaraeri, Ashaninka, Machiguenga y Purús.

22. MARCO INSTITUCIONAL

22.1. EL SERVICIO NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

En el marco de las funciones delegadas por el Congreso de la República al Ejecutivo para la adecuación e implementación del tratado de libre comercio con Estados Unidos, se dictó el decreto legislativo 1013. Esta norma creó el Ministerio del Ambiente y constituyó el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) como un organismo técnico especializado, «con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal adscrito al Ministerio del Ambiente». De esta manera, el SERNANP asume el rol de ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) y se constituye en su autoridad técnico-normativa,²⁶ asumiendo la gestión de las áreas naturales protegidas del nivel nacional.

De esta manera, por primera vez en la historia del Perú, las áreas naturales protegidas dejaron de ser una responsabilidad del sector agricultura. Actualmente, el SERNANP depende directamente del despacho ministerial de Ambiente, lo que ha elevado el perfil institucional de las áreas naturales protegidas y ha sentado las bases para que estas tengan una mayor representación en el ámbito político.

Entre las funciones asignadas al SERNANP, destacan las siguientes:

- a) Dirigir el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), en su calidad de ente rector de las áreas naturales protegidas, y asegurar su funcionamiento como sistema unitario.
- b) Aprobar las normas y establecer los criterios técnicos y administrativos, así como los procedimientos para el establecimiento y gestión de las áreas naturales protegidas.
- c) Gestionar las áreas naturales protegidas de administración nacional, sea de forma directa o a través de terceros bajo las modalidades que establece la legislación.
- d) Orientar y apoyar la gestión de las áreas naturales protegidas cuya administración está a cargo de los gobiernos regionales y locales y de los propietarios de predios reconocidos como áreas de conservación privadas.
- e) Organizar, dirigir y administrar el catastro oficial de las áreas naturales protegidas y gestionar la inscripción respectiva en los Registros Públicos correspondientes.
- f) Aprobar los instrumentos de gestión de las áreas naturales protegidas de administración nacional y de las áreas de conservación privadas.
- g) Establecer los mecanismos de fiscalización y control y las infracciones y sanciones administrativas correspondientes; y ejercer la potestad sancionadora en los casos de incumplimiento, aplicando las sanciones de amonestación, multa, comiso, inmovilización, clausura o suspensión, de acuerdo al procedimiento que se apruebe para tal efecto.
- h) Asegurar la coordinación interinstitucional entre las entidades del gobierno nacional,

26 Esta norma dispuso la fusión de la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas del INRENA con el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SERNANP del Ministerio del Ambiente, siendo este último el ente incorporante y aclaró que toda referencia hecha al INRENA, a la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas o a las competencias, funciones y atribuciones respecto de las áreas naturales protegidas, una vez culminado el proceso de fusión, se entenderá como efectuada al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado.

- los gobiernos regionales y los gobiernos locales que actúan, intervienen o participan, directa o indirectamente, en la gestión de las áreas naturales protegidas.
- i) Supervisar y monitorear las actividades que se realicen en las áreas naturales protegidas de administración nacional y sus zonas de amortiguamiento, velando por el cumplimiento de la normatividad, los planes aprobados y los contratos y convenios que se suscriban.
 - j) Aprobar los criterios técnicos aplicables para la emisión de opiniones previas vinculantes a la autorización de proyectos, obras o actividades orientadas al aprovechamiento de recursos naturales o habilitación de infraestructura en áreas naturales protegidas y sus zonas de amortiguamiento.
 - k) Emitir opinión previa vinculante a la autorización de actividades orientadas al aprovechamiento de recursos naturales o a la habilitación de infraestructura en el caso de las áreas naturales protegidas de administración nacional.²⁷
 - l) Emitir opinión sobre todos los proyectos normativos que involucren áreas naturales protegidas.
 - m) Asegurar la coordinación interinstitucional entre las entidades del gobierno que actúan, participan o intervienen en la gestión de las áreas naturales protegidas.
 - n) Otorgar derechos de uso y aprovechamiento a través de concesiones, autorizaciones y permisos u otros mecanismos para realizar actividades inherentes a los objetivos y funciones de las áreas naturales protegidas de administración nacional.

Asimismo, de conformidad con el artículo 2 del decreto legislativo 1079, el SERNANP también es responsable de la administración del patrimonio forestal, flora y fauna silvestre de las áreas naturales protegidas y sus servicios ambientales. En este sentido, el reglamento de organización de funciones del SERNANP establece que le corresponde «promover, otorgar y regular derechos por los servicios ambientales y otros mecanismos similares generados por las áreas naturales protegidas bajo su administración».

Para poder cumplir con las funciones asignadas, la nueva estructura de la autoridad nacional de áreas naturales protegidas considera un mayor grado de desconcentración de funciones, para lo cual se ha otorgado más responsabilidades a los jefes de cada área natural protegida. Actualmente, los jefes son responsables de: aprobar los planes de sitio y los planes de

27 Con la finalidad de regular esta opinión del SERNANP, recientemente se ha aprobado el decreto supremo 004-2010-MINAM, decreto supremo que precisa la obligación de solicitar opinión técnica previa vinculante en defensa del patrimonio natural de las áreas naturales protegidas. En esta norma cual se establece que las entidades de nivel nacional, regional y local tienen la obligación de solicitar opinión técnica previa vinculante al SERNANP, en las actividades orientadas al aprovechamiento de recursos naturales o a la habilitación de infraestructura que se realicen al interior de las áreas naturales protegidas. Asimismo, se considera que la autorización, licencia, concesión, permiso u otro derecho habilitante, así como sus renovaciones, que se hayan otorgado a favor de actividades de aprovechamiento de recursos naturales o a la habilitación de infraestructura que realicen al interior de las áreas naturales protegidas, serán nulas de pleno derecho sino cuentan con la opinión técnica previa vinculante del SERNANP.

La función supervisora que ejerce el SERNANP comprende la verificación del cumplimiento del ordenamiento territorial en las actividades que se realicen al interior de las ANP, conforme a su zonificación y otras normas de ordenamiento aplicables a su ámbito. El SERNANP coordinará con la Procuraduría Pública del Ministerio del Ambiente, el Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú, las acciones a adoptarse cuando al interior de un ANP se realicen actividades orientadas al aprovechamiento de recursos naturales o a la habilitación de infraestructura contraviniendo lo dispuesto en el referido decreto supremo.

manejo, otorgar diversos tipos de autorizaciones, definir la compatibilidad de las actividades a desarrollarse en el área, y emitir la opinión técnica respecto de estudios de impacto ambiental, entre otras tareas.

Por otro lado, se ha creado la figura del consejo directivo, como órgano de más alto nivel jerárquico, conformado por el jefe del SERNANP —que asume el rol de presidente— y cuatro consejeros designados en mérito a su reconocida trayectoria y conocimientos relacionados a las áreas naturales protegidas. Es decir, el SERNANP cuenta con un consejo directivo, lo cual es una novedad, ya que no será únicamente el ministro o el jefe del SERNANP quienes decidan la actuación de este organismo, sino un cuerpo de especialistas que será nombrado por períodos renovables de dos años por resolución suprema con refrendo del ministro del Ambiente. Entonces, el consejo directivo brinda orientación para el establecimiento de políticas y la dirección general del Sistema. Mientras tanto, el consejo de coordinación del SINANPE, integrado por representantes públicos y privados, seguirá actuando como un órgano asesor y de acompañamiento.

A la estructura organizacional del SERNANP se le suma la secretaría general, un órgano de control institucional, una dirección de gestión de áreas naturales protegidas, otra dirección de desarrollo estratégico, la oficina de asesoría jurídica, la oficina de administración y la oficina de planificación y planeamiento.

22.2. EL PROFONANPE

Como resultado de la creación del Fondo Mundial para el Medio Ambiente a comienzos de la década de 1990, se formuló una propuesta para la creación de un fondo orientado al financiamiento de las áreas protegidas del país. De este modo, cuando prosperó la iniciativa a través del Banco Mundial, se obtuvo el inmediato respaldo

de organismos gubernamentales, entidades de cooperación internacional y del conjunto más representativo de organizaciones de la sociedad civil, todo lo cual constituyó un paso clave para llegar al modelo básico de PROFONANPE.

En el año 1992, mediante el decreto ley 26154 se crea el Fondo Nacional para Áreas Naturales Protegidas por el Estado (FONANPE), como fondo fiduciario intangible destinado a la conservación, protección y manejo de las áreas naturales protegidas por el Estado, constituido con los recursos provenientes de las donaciones de la Cooperación Técnica Internacional destinados a este fin y los recursos complementarios que le sean transferidos por el sector público y privado. Asimismo, se establece que el mencionado fondo será administrado por PROFONANPE.

De esta manera, se establece que el PROFONANPE tiene como misión captar, administrar y canalizar recursos financieros para promover el establecimiento y gestión eficaz de las ANP, así como la conservación de la diversidad biológica que albergan estas áreas y sus zonas de amortiguamiento. El PROFONANPE es una entidad privada sin fines de lucro y de interés público, con existencia legal y personería jurídica propia. Se rige por sus estatutos y en forma complementaria por las normas del Código Civil del Perú, y dispone de autonomía en la celebración de sus actos y contratos. Asimismo, tiene la capacidad de recibir aportes, legados y donaciones efectuadas por personas naturales y jurídicas del país o del exterior, así como de administrar recursos financieros provenientes de la cooperación internacional.

23. TEMAS ACTUALES EN DEBATE

El 2009 se cumplen 10 años desde que se aprobó formalmente la Estrategia Nacional para el Sistema de Áreas Naturales Protegidas, tam-

bién conocida como plan director. Debido a que desde su aprobación han evolucionado los conceptos, enfoques y modelos de gestión de las áreas naturales protegidas, y han ocurrido cambios trascendentales en el ámbito nacional (como los procesos de descentralización y regionalización), el Ministerio del Ambiente ha actualizado el plan director que regirá la política y gestión nacional de las ANP durante los próximos 10 años. Este nuevo plan aprobado por decreto supremo 016-2009-MINAM trae consigo diversas novedades.

Un avance importante del proceso de actualización del plan director es el logro de cierto grado de consenso sobre las grandes líneas maestras para la conformación y gestión del Sistema de Áreas Naturales Protegidas del Perú, que estaría conformado por el SINANPE, las áreas de conservación regionales y las áreas de conservación privadas.

Asimismo, el plan director permite que los documentos técnicos que justifican el establecimiento de un ANP o su categorización sean utilizados como planes maestros preliminares, con las características de vigencia, mandato y adaptabilidad de un plan maestro. Ello obedece a que el cumplimiento de estos requisitos demanda un extenso trabajo de recopilación y análisis de información, y de construcción participativa de las propuestas de gestión (incluidas la categorización y zonificación del área).

El plan director actualizado también establece que las zonas reservadas forman parte del SINANPE y, por lo tanto, quedan sujetas a las disposiciones que corresponden a las áreas naturales protegidas, contribuyendo a la defensa de las zonas reservadas, especialmente frente a sectores como el de energía y minas, cuyos representantes interpretaban que a las zonas reservadas no se les aplicaba el procedimiento establecido en el artículo 116 del reglamento de la ley de ANP. Asimismo, se dispone que en tan-

to no se defina su categorización, el SERNANP puede determinar que no es posible realizar actividades relacionadas con la explotación de recursos naturales no renovables en ciertas áreas.

Adicionalmente, el plan en mención otorga una singular importancia a las ANP en el ámbito marino y costero, promoviendo algunos lineamientos de política orientados a conformar y gestionar sistemas de áreas marinas y costeras protegidas bajo un enfoque ecosistémico, e incluye un anexo en el cual se presentan elementos para el diseño de una estrategia de la red de ANP en ese ámbito.

Por otro lado, también sitúa el establecimiento y gestión de las ANP en un contexto dinámico y sumamente complejo por la cantidad de variables y actores involucrados. Merece destacarse que se haya incluido la necesidad de evaluar desde una perspectiva económica, si la asignación de recursos públicos para el establecimiento e implementación de un ANP es eficiente. Al plantear este tipo de lineamientos, nos queda claro que el plan director considera las relaciones de poder y los discursos imperantes en los cuales se enmarca el reto de gestionar con eficacia las áreas naturales protegidas de manera eficaz.

Otro tema central en el debate acerca de las áreas naturales protegidas es el de su institucionalidad, dada la evidente debilidad normativa y financiera con que tuvo que manejarse históricamente la autoridad nacional de esas áreas. Inclusive sus opiniones técnicas fueron muchas veces mediatizadas por decisiones políticas del propio sector o de otros sectores del gobierno.

Parte de la nueva misión del actual SERNANP será justamente elevar este perfil y asumir roles normativos y técnicos directos, de modo tal que se genere una institución con mayor autonomía y capacidad de gestión. Los aspectos financieros siguen siendo, sin embargo, muy dependientes

de las asignaciones presupuestarias del Poder Ejecutivo, donde no se asume o entiende aún la responsabilidad y oportunidad de asignar recursos suficientes para que las áreas protegidas cumplan con sus objetivos de establecimiento.

La gestión de las ANP está caracterizada por: i) la transectorialidad, producto de la interacción de las múltiples competencias de diversos sectores públicos del gobierno central sobre los recursos y actores de las ANP y del sistema en conjunto, y ii) la existencia de múltiples niveles de gobierno dentro de un mismo espacio o territorio. En este contexto, cobra singular relevancia que el plan director del 2009 considere revalorizar la función del consejo de coordinación del SINANPE, como la más importante plataforma multisectorial y de concertación entre los ámbitos público y privado. Para ello, recomienda ampliar su base de representación institucional, establecer el carácter vinculante de sus acuerdos y adecuar su mandato a las necesidades de un sistema unitario.

Uno de los principales retos, en lo que atañe al marco institucional de las áreas naturales protegidas, tiene que ver con establecer mecanismos de coordinación adecuados para garantizar que las iniciativas desarrolladas en los ámbitos regional y local, estén articuladas al sistema nacional. Actualmente existen normas del Ministerio del Ambiente que establecen pautas generales sobre la coordinación entre el SERNANP y los gobiernos regionales y municipales, las mismas que han sido reforzadas por el actual plan director que establece la obligación de los gobiernos regionales en cuya jurisdicción existan ACR de presentar anualmente un reporte al ente rector sobre el estado de la gestión de sus ANP y su contribución al logro de los objetivos del sistema unitario. No obstante, se requieren más acciones y un verdadero compromiso y voluntad de coordinación para consolidar una gestión unitaria de las ANP. A la fecha, los gobiernos regionales ya han creado 5 sistemas re-

gionales de conservación, que se espera puedan convertirse en espacios que articulen las iniciativas de conservación de distintos niveles.

Por otro lado, para que las iniciativas de conservación regionales y locales se desarrollen de una manera adecuada, es imprescindible consolidar la base legal para el establecimiento y gestión de las áreas de conservación regionales y municipales. En el caso de las primeras, persisten una serie de vacíos legales que requieren ser regulados y competencias que deben ser delimitadas a efectos de que puedan ser gestionadas de manera eficiente por los gobiernos regionales. Un tema que generó un interesante debate, a la luz de la sentencia del Tribunal Constitucional en torno al Área de Conservación Regional Cordillera Escalera, fue el de los procedimientos y competencias para la aprobación de los planes maestros. Recientemente, mediante decreto supremo 008-2009-MINAM, se ha dispuesto que los planes maestros de las áreas de conservación regionales sean aprobados por el gobierno regional correspondiente, con la opinión previa vinculante del SERNANP.

En el caso de las áreas de conservación municipales, actualmente no existe una base legal que sustente su establecimiento y gestión, siendo obviado el tema en la elaboración del plan director del 2009. Por ello, los gobiernos municipales interesados en conservar espacios de interés local, deben recurrir a las competencias que se les ha otorgado para administrar y planificar el territorio al amparo de la ley orgánica de municipalidades.

En este contexto, desde el 2007, se viene desarrollando un proceso participativo para elaborar una ley sobre áreas de conservación regionales y municipales. Esta norma definiría el proceso de establecimiento de ambas áreas, y qué restricciones de uso pueden acarrear. Asimismo, esta norma propone consolidar —de manera similar a lo planteado en el plan director— un sistema

nacional de áreas protegidas que contemple distintos niveles de administración y que responda al proceso de descentralización del país, al ordenamiento del territorio, la conservación de sitios y la generación de oportunidades de negocios alternativos que aprovechen sosteniblemente los recursos naturales que tenemos. Para ello se propone reconfigurar al actual SINANPE a efectos de que también incluya a las áreas de conservación privadas y a los sistemas regionales de conservación.

Otro tema no resuelto en el campo legal, y en el que hay distintas posiciones en el ámbito nacional, es la posibilidad de reconocer áreas de conservación privadas dentro de áreas naturales protegidas de nivel nacional. Por un lado, se sostiene que los propietarios individuales o colectivos que deseen el reconocimiento de sus predios como áreas de conservación privadas deberían tener preferencia y ser apoyados directamente por el gobierno en los casos en que sus propiedades se ubiquen dentro de las áreas protegidas o en sus zonas de amortiguamiento, ya que esto ayudaría a consolidar las estrategias de conservación dentro del área.

Por otro lado, se argumenta que no es posible reconocer predios como áreas de conservación privadas en el interior de áreas protegidas, porque los documentos de gestión y la gestión misma del área protegida deben ser unitarios, y la coexistencia de dos áreas protegidas sobre la misma zona no ayudaría a generar esta unidad ya que podría implicar dos planes maestros, dos jefes, etc.

En la práctica, existe una zona reservada sobre la cual se han reconocido ya 3 áreas de conservación privada pertenecientes a comunidades campesinas alto andinas.²⁸ En la actualidad se discute si resulta aún conveniente categorizar dicha área como parte del sistema nacional o si

resulta mejor desafectarla, tomando en cuenta las áreas de conservación privadas establecidas.

Otros temas materia de debate, también vinculados a la participación privada en la conservación de la diversidad biológica, son los contratos de administración y los comités de gestión. En el caso de los contratos de administración, pese a que ya están incluidos en la gestión de 6 áreas naturales protegidas peruanas, aún requieren mucho mayor desarrollo, y algunos temas específicos, como la presencia de la autoridad pública dentro de las áreas respecto del rol del administrador, permanecen confusos. Respecto de la segunda figura, el debate gira en torno a cómo brindar mayores oportunidades para que los comités de gestión obtengan fondos para poder implementar las actividades que sean planificadas. Actualmente, se ha propuesto utilizar la figura del patronato para ello, y se ha elaborado un manual que explica cómo va a implementarse esta figura.

Finalmente, en lo que atañe al aprovechamiento de recursos naturales en áreas naturales protegidas, se viene discutiendo la posibilidad de que los recursos hidrobiológicos dentro de las áreas pasen a ser una competencia del ente rector, tal como ocurre con los recursos forestales y de fauna silvestre. También se han generado interpretaciones diversas respecto a qué autoridad es la competente de otorgar derechos para el aprovechamiento de recursos forestales y de fauna silvestre en ACP. Por otro lado, un tema recurrente es el de cómo mejorar las regulaciones y las coordinaciones interinstitucionales en relación con las actividades extractivas dentro de las áreas naturales protegidas.

Estos son algunos de los temas actuales en debate que irán develando el nuevo rostro de las áreas naturales protegidas en el país.

28 Zona Reservada de Huayhuash, sobre la cual se superponen las ACP Huayllapa, Pacllón, Jirishanca y Llamac.

Nº	Categoría y nombre	Norma de creación	Fecha de publicación	Ubicación política	Extensión	Plan Maestro	Objetivo de creación
1.	PN Cutervo	Ley 13694 Ampliación por la ley 28860	08.09.1961 05.08.2006	Cajamarca	8 214,23 ha.	Aprobado mediante resolución presidencial 175-2009-SERNANP del 24.09.2009. Vigencia 2009-2014.	Proteger las grutas de San Andrés de Cutervo y los bosques naturales adyacentes. Proteger la flora y fauna del lugar, en especial a la colonia de guácharos (<i>Steatornis caripensis</i>). Asimismo, conservar la belleza escénica de la Cordillera de los Tarros.
2	PN Tingo María	Ley 15574	14.05.1965	Huanuco	4 777,00 ha.	Aprobado mediante resolución jefatural 456-2002-INRENA del 20.12.2002. Vigencia 2003-2007.	Proteger las zonas naturales denominadas. La Bella Durmiente y la Cueva de las Lechuzas, sus bosques adyacentes y colonias de guácharos (<i>Steatornis caripensis</i>).
3	PN Manu	D.S. 0644-73-AG Ampliado con D.S. 045-2002-AG, del 11.07.2002	29.05.1973	Madre de Dios, Cusco	1 716295,22 ha.	Aprobado mediante Resolución Jefatural 456-2002-INRENA del 13.12.2002. Vigencia 2003-2007.	Conservar muestras representativas de la diversidad biológica de la selva tropical del sudeste del Perú. Contribuir al desarrollo regional mediante la investigación. Desarrollar programas antropológicos relacionados con las comunidades asentadas en el parque.
4.	PN Huascarán	D.S. 0622-75-AG	01.07.1975	Ancash	340 000.00 ha.	Aprobado mediante resolución jefatural 464-2002-INRENA del 20.12.02. Vigencia 2003-2007.	Proteger la cordillera tropical más extensa del mundo, así como la gran riqueza de flora y fauna, formaciones geológicas, nevados y bellezas escénicas existentes. Proteger los ecosistemas de la Cordillera Blanca que son patrimonio natural, científico y cultural de la nación.

Nº	Categoría y nombre	Norma de creación	Fecha de publicación	Ubicación política	Extensión	Plan Maestro	Objetivo de creación
5.	PN Cerros de Amotape	D.S. 0800-75-AG	22.07.1975	Tumbes, Piura	91 300,00 ha.	Aprobado mediante resolución jefatural 135-2001-INRENA del 15.06.2001. Vigencia 2001-2005.	Proteger los monumentos arqueológicos que se encuentran en la Cordillera Blanca. Incentivar el desarrollo del turismo en beneficio de los pobladores locales. Proteger valiosas especies forestales y de fauna silvestre características de los bosques del litoral norte. Proteger las áreas naturales de los Cerros de Amotape que constituyen un refugio de especies de la flora y fauna amenazadas de extinción a nivel nacional y regional. Beneficiar social y económicamente al poblador local a través del turismo.
6	PN Rio Abiseo	D.S. 064-83-AG	11.08.1983	San Martín	274 520,00 ha.	Aprobado mediante resolución jefatural 463-2002-INRENA del 20.12.2002. Vigencia 2003- 2007.	Proteger los bosques de neblina de la ceja de selva, selva alta y conservar aquellas especies de fauna silvestre en vías de extinción, como el mono choro de cola amarilla (<i>lagotherix flavicauda</i>). Proteger los complejos arqueológicos prehispánicos del Gran Pajatén o huaros. Incentivar la recreación y aumentar las corrientes turísticas.
7.	PN Yanachaga Chemillen	D.S. 068-86-AG	29.08.1986	Pasco	122 000,00 ha	Aprobado mediante resolución jefatural 086-2005-INRENA del 21.04.2005. Vigencia 2005- 2009.	Proteger ecosistemas con una gran diversidad de especies de flora y fauna silvestres, algunas en vías de extinción como el lobo de río (<i>Pteronura brasiliensis</i>).

Nº	Categoría y nombre	Norma de creación	Fecha de publicación	Ubicación política	Extensión	Plan Maestro	Objetivo de creación
							Proteger las cuencas ubicadas en las vertientes de la Cordillera Yanachaga, asegurando la estabilidad de tierras, así como la cantidad y calidad del agua. Conservar áreas naturales que constituyan una zona de seguridad para las comunidades nativas yaneshas establecidas en las cercanías del parque. Incentivar la recreación y aumentar las corrientes turísticas.
8.	PN Bahuaja-Sonene	D.S. 048-2000-AG Este dispositivo derogó el D.S. 012-96-AG del 17.07.96	04.09.2000	Madre de Dios y Puno	1 091416,00 ha.	Aprobado mediante resolución jefatural 141-2003-INRENA del 07.10.2003. Vigencia 2004- 2008.	Conservar las bellezas paisajísticas de la selva sur y la protección de la única muestra existente en el Perú de sábanas húmedas tropicales y su flora y fauna silvestre, especialmente el ciervo de los pantanos y el lobo de crin.
9.	PN Cordillera Azul	D.S. 031-2001-AG	21.05.2001	San Martín, Loreto, Ucayali y Huánuco	1 353190,84 ha.	Aprobado mediante resolución jefatural 245-2004-INRENA del 14.04.2005. Vigencia 2003- 2008.	Conservar hábitats amenazados tales como los pantanos de altura, comunidades biológicas en roca ácida, bosques esponjosos y bosquecillos enanos, cerros de piedras rojizas erosionadas, bosques de colinas y laderas, lagos aislados, arroyos riachuelos de altura.
10.	PN Otishi	D.S. 003-2003-AG	14.01.2003	Junín y Cusco	305 973,05 ha.	Aprobado mediante resolución jefatural 099-2005-INRENA del 13.07.2005.	Proteger la Cordillera de Vilcabamba a fin de conservar la estabilidad e integridad de los suelos y aguas de las cuencas de los

Nº	Categoría y nombre	Norma de creación	Fecha de publicación	Ubicación política	Extensión	Plan Maestro	Objetivo de creación
11.	PN Alto Purús	D.S. 040-2004-AG	20.11.2004	Madre de Dios y Ucayali	2 510694,41 ha.	Aprobado mediante resolución jefatural 141-2005-INRENA del 13.07.2005. Vigencia 2005- 2010.	<p>ríos Ene, Tambo y Urubamba, así como la excepcional belleza paisajística, las singulares formaciones geológicas y diversidad biológica de dicha región, caracterizada por la presencia de especies de distribución restringida y endémicas de flora y fauna silvestre entre las cuales constan especies amenazadas categorizadas en peligro de extinción y situación rara y vulnerable.</p> <p>Conservar una muestra representativa del bosque húmedo tropical y sus zonas de vida transicionales, los procesos evolutivos que en ellas se desarrollan, así como especies de flora y fauna endémicas y amenazadas. Proteger el área donde habitan indígenas voluntariamente aislados y en contacto inicial, a fin de garantizar su integridad física y cultural. Proteger los cursos de agua que se encuentran al interior del área natural protegida, los cuales además de los valores y servicios ambientales que prestan constituyen un corredor de especies migratorias y de intercambio genético.</p>

Nº	Categoría y nombre	Norma de creación	Fecha de publicación	Ubicación política	Extensión	Plan Maestro	Objetivo de creación
12.	PN Ichigkat Muja- Cordillera del Condor	D.S. 023-2007-AG Esta área, categorizada como Parque Nacional, formaba parte de la Zona Reservada Santiago Comaina creada mediante D.S. 005-99- AG y ampliada por D.S. 029-2000- AG.	10.08.07	Amazonas	88 477.00 ha.		Conservar la única muestra de la Eco-región de Bosques Montanos de la Cordillera Real Oriental, permitiendo así conservar tanto los valores geológicos y de diversidad biológica asociados, entre los que destacan especies endémicas o de distribución restringida, especies amenazadas y grupos taxonómicos relevantes para la ciencia; como las cabeceras de las cuencas de los ríos Cenepa y Comaina e importantes tributarios del río Santiago y sus funciones ecológicas en el ciclo del agua en la cuenca del Marañón.
13.	RN Pampa Galeras Barbara D'Achille	R.S. 157-A	18.05.1967	Ayacucho	6 500,00 ha.		Proteger la viciña (<i>vicugna vicugna</i>) y promover el desarrollo comunal mediante el manejo sostenible de este recurso. A partir de la entrada en vigencia del D.S.017-93-PCM del 06.04.93 se añadió el nombre de Bárbara D'Achile a la Reserva Nacional Pampa Galeras, en reconocimiento al trabajo realizado por la mencionada investigadora y por su preocupación por la protección y conservación del medio ambiente.
14.	RN Junín	D.S. 0750-74-AG	07.08.1974	Junín y Pasco	53 000,00 ha.	Aprobado mediante resolución jefatural 237-07-INRENA del 03.06.2008.	Proteger la belleza escénica, la fauna y flora peculiares del lago de Junín. Proteger la formación geológica del Bosque de Piedras

Nº	Categoría y nombre	Norma de creación	Fecha de publicación	Ubicación política	Extensión	Plan Maestro	Objetivo de creación
						Vigencia 2008- 2012.	de Huayllay. Rendir homenaje a los héroes de Junín. Contribuir al desarrollo social y económico mediante el turismo.
15.	RN Paracas	D.S. 1281-75-AG	25.09.1975	Ica	335 000,00 ha.	Aprobado mediante resolución jefatural 465-2002-INRENA del 27.03.2003. Vigencia 2003-2007.	Proteger el hábitat natural de varias especies en peligro de extinción. Promover el turismo de vista. Conservar la parte de la bahía donde desembarcó el Libertador don José de San Martín y donde tuvo lugar la concepción de la primera bandera nacional.
16.	RN Lachay	D.S. 310-77-AG	21.06.1977	Lima	5 070,00 ha.	Aprobado mediante resolución jefatural 468-2002—INRENA del 27.03.2003. Vigencia 2002- 2007.	Proteger vegetación autóctona y fauna de notable importancia, unidas a singular exposición orográfica, de la degradación provocada por la caza, la tala y el sobrepastoreo.
17.	RN Titicaca	D.S. 185-78-AA	31.10.1978	Puno	36 180,00 ha.	Aprobado mediante resolución jefatural 467-2002-INRENA del 20.12.2002. Vigencia 2002- 2007	Conservar la excepcional flora y fauna silvestres existentes, así como la belleza paisajística del lugar. Garantizar el desarrollo socio-económico de las poblaciones aledañas mediante la utilización racional de los recursos de lora y fauna silvestres. Fomentar el turismo local.
18.	RN Salinas y Aguada Blanca	D.S. 070-79-AA	09.08.1979	Arequipa y Moquegua	366 936,00 ha	Aprobado mediante resolución jefatural 321-2006-INRENA	Proteger hábitats que ofrecen condiciones óptimas para el desarrollo de poblaciones de vicuña

Nº	Categoría y nombre	Norma de creación	Fecha de publicación	Ubicación política	Extensión	Plan Maestro	Objetivo de creación
19.	RN Calipuy	D.S. 004-81-AA	08.01.1981	La Libertad	64 000,00 ha.	del 12.12.2006. Vigencia 2006- 2011.	(<i>Vicuña vicugna</i>), taruca (<i>Hippocamelus antisensis</i>), parihuanas (<i>Phoenicopterus ruber chilensis</i> , <i>Phoenicopterus andinus</i> y <i>Phoenicopterus jamesi</i>). Proteger los bosques de queñuales (<i>Polylepis</i>). Proteger la belleza paisajística del lugar, propiciando un turismo que permita el desarrollo socio-económico de las poblaciones aledañas.
20.	RN Pacaya Samiria	D.S. 016-82-AG	04.02.1982	Loreto	2 080 000,00 ha.	Aprobado mediante resolución presidencial 173-2009-SERNANP del 04.09.2009. Vigencia 2009- 2014.	Proteger un relicto de población silvestre de guanacos (<i>Lama guanicoe</i>). Conservar ecosistemas representativos de la selva baja de la Amazonía peruana y preservar su diversidad genética. Proteger especies de flora y fauna que en otras áreas de la Amazonía han desaparecido, como el lagarto negro (<i>Melanostichus Niger</i>), el lobo de río (<i>Pteronura brasiliensis</i>) y el paiche (<i>Arapaima gigas</i>). Conservar integralmente los recursos de la cuenca del río Pacaya. Aprovechar racionalmente los recursos naturales renovables de la cuenca del río Samiria.
21.	RN Tambopata	D.S. 048-2000-AG	04.09.2000	Madre de Dios	274 690,00 ha.	Aprobado mediante resolución jefatural	Proteger la flora y fauna silvestre y la belleza paisajística del lugar.

Nº	Categoría y nombre	Norma de creación	Fecha de publicación	Ubicación política	Extensión	Plan Maestro	Objetivo de creación
22.	RN Allpahuayo - Mishana	D.S. 002-2004-AG Fue establecida como Zona Reservada Allpahuayo Mishana con D.S. 006-99-AG del 02 de marzo de 1999.	15.01.2004	Loreto	58 069,25 ha.	Aprobado mediante resolución jefatural 020-2005-INRENA del 03.02.2005. Vigencia 2005- 2009.	Al ser declarada zona reservada en 1990, se buscó además proteger, conservar y evaluar los recursos naturales y culturales, así como investigar sobre el uso potencial de los recursos naturales y la participación de las poblaciones aledañas en el manejo de estos recursos. Conservar la diversidad biológica y hábitat de los bosques de varillar y chamizal sobre arena blanca que pertenecen a la eco región del Napo, así como, de los bosques inundables aledaños a la cuenca del río Nanay.
23	RN Tumbes	D.S 046- 2006- AG Originalmente fue creada por D.S. 007-57 del 08/07/57 como bosque nacional.	11.07.06	Tumbes	1 9266.72 ha.		Conservar y proteger muestras representativas del bosque tropical del Pacífico, especialmente especies de flora y fauna en vías de extinción.
24.	RN Matsés	D.S. 014-2009- MINAM	27.08.09	Loreto	420,635.34 ha		Contribuirá a la conservación de los recursos naturales existentes en los ríos Gálvez, Tapiche y Blanco en Loreto, permitiendo a la población Matsés continuar con el aprovechamiento tradicional, permanente y sostenible de los mismos. La reserva también apoyará

Nº	Categoría y nombre	Norma de creación	Fecha de publicación	Ubicación política	Extensión	Plan Maestro	Objetivo de creación
25.	RN Sistema Nacional de Islas, Islotes y Puntas Guaneras	D.S 024-2009-MINAM	01.01.2010	Piura, Lambayeque, La Libertad, Ancash, Lima, Ica, Arequipa y Moquegua.	1 40 833, 47 ha		la conservación regional, al formar parte de un corredor biológico binacional con la Zona. Conservar una muestra representativa de la diversidad biológica de los ecosistemas marino costeros del mar frío de la corriente de Humboldt, asegurando la continuidad del ciclo biológico de las especies que ella habitan, así como su aprovechamiento sostenible con la participación justa y equitativa de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos.
26	SN Huayllay	D.S. 0750-74-AG	07.08.1974	Pasco	6 815,00 ha.	Aprobado mediante resolución jefatural 182-2005-INRENA del 12.08.2005. Vigencia 2005- 2010.	Reservar áreas para la conservación de especies de la fauna y flora silvestres peculiares del lago de Junín. Proteger la formación geológica del Bosque de Piedras de Huayllay. Contribuir al desarrollo social y económico de la región a través del aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables que contiene el área.Incentivar el turismo.
27.	SN Calipuy	D.S. 004-81-AA	08.01.1981	La Libertad	4 500,00 ha		Proteger un rodal denso de puya raimondi, el cual constituye un potencial biótico de la especie.

Nº	Categoría y nombre	Norma de creación	Fecha de publicación	Ubicación política	Extensión	Plan Maestro	Objetivo de creación
28.	SN Lagunas de Mejía	D.S. 015-84-AG	24.02.1984	Arequipa	690,60 ha.	Aprobado mediante resolución jefatural 077-2000-INRENA del 08.03.2000. Vigencia 200- 2004.	Conservar un refugio único en la región costera del país para las aves migratorias de otros continentes en su ruta migratoria Norte Sur. Conservar el hábitat para las especies endémicas en peligro de extinción, así como importantes asociaciones de flora silvestre propia de los ecosistemas acuáticos de litoral. Conservar el potencial biótico para favorecer el progreso económico de la región.
29.	SN Ampay	D.S. 042-87-AG	23.07-1987	Apurímac	3 635,50 ha.	Aprobado mediante resolución jefatural 180-2003-INRENA del 31.12.2003. Vigencia 2004- 2008.	Conservar con carácter de intangible un relicto de intimpia (<i>Podocarpus glomeratus</i>), en asociación con fauna silvestre y dos lagunas principales. Proteger la cuenca hidrográfica del río Pachachaca.
30.	SN Manglares de Tumbes	D.S. 018-88-AG	02.03.1988	Tumbes	2 972,00 ha.	Aprobado mediante resolución jefatural 013-2007-INRENA del 22.01.2007. Vigencia 2007- 20011.	Proteger ecosistemas con gran diversidad de especies de flora y fauna terrestres y acuáticas, en especial la <i>Rhizophora mangle</i> , <i>Avicennia germinans</i> , <i>Laguncularia racemosa</i> y <i>Conocarpus erectur</i> , que albergan una gran diversidad de invertebrados acuáticos de importancia económica. Proteger especies amenazadas de fauna silvestre como el cocodrilo americano (<i>Cocodylus acutus</i>).

Nº	Categoría y nombre	Norma de creación	Fecha de publicación	Ubicación política	Extensión	Plan Maestro	Objetivo de creación
31.	SN Tabaconas Namballe	D.S. 051-88-AG	20.05.1988	Cajamarca	29 500,00 ha.	Aprobado mediante la resolución jefatural 015-2007-INRENA del 20.12.2006. Vigencia 2008-2012.	Proteger el bosque de manglar, único sistema representativo del norte peruano. Incentivar la recreación y aumentar las corrientes turísticas de vista. Conservar una muestra representativa del páramo. Proteger los bosques de neblina y las especies que albergan, a fin de mantener la diversidad biológica. Proteger las cuencas, asegurando la estabilidad de las tierras y manteniendo la cantidad y calidad de las aguas.
32.	SN Megantoni	D.S. 030-2004-AG	18.08.2004	Cusco	215 868,96 ha.	Aprobado mediante resolución jefatural 330- 2006- INRENA del 20.12.2006. Vigencia 2007- 20011.	Conservar con carácter de intangible los ecosistemas que se desarrollan en las montañas de Megantoni, proteger especies en vías de extinción, así como el mantenimiento intacto del corredor entre el Parque Nacional Manu y el complejo de Áreas Naturales Protegidas de Vilcabamba. Proteger el área donde viven indígenas voluntariamente aislados, para su uso exclusivo. Mantener intactas las nacientes de las cuencas de los ríos Yoyato, Kirajateni y Taperashi. Proveer una zona de turismo de bajo impacto alrededor del pongo y de otros posibles puntos de entrada.

Nº	Categoría y nombre	Norma de creación	Fecha de publicación	Ubicación política	Extensión	Plan Maestro	Objetivo de creación
33.	SN Pampa Hermosa	Categorizada por D.S. 005-2009-MINAM La Zona Reservada fue establecida mediante R.M. 0275-2005-AG.	27.03.2009	Junín	9 575,09 ha.		<p>Generar mecanismos de participación para las poblaciones colindantes en la protección y el manejo del ANP.</p> <p>Acelerar el proceso de saneamiento físico legal de la población colindante al área.</p> <p>Conservar una muestra representativa única de los bosques montanos tropicales remanentes en Selva Central, la misma que incluye altos valores de diversidad biológica, resaltando especies endémicas o de distribución restringida y grupos taxonómicos relevantes para la ciencia; contribuyendo, además, a conservar las cabeceras de las cuencas de los ríos Cascas y Ulcumayo, ambos importantes tributarios del río Oxabamba.</p>
34.	SN Cordillera Colán	D.S 021-2009-MINAM	10.12.2009	Amazonas	23 597,76 ha		<p>Conservar los valores de la diversidad biológica de la Cordillera de Colán, en especial el bioma de bosques de neblina, flora y fauna silvestre endémica y amenazada en beneficio de las comunidades nativas vecinas y a través del manejo participativo.</p>

Nº	Categoría y nombre	Norma de creación	Fecha de publicación	Ubicación política	Extensión	Plan Maestro	Objetivo de creación
							Conservar las formaciones boscosas que contribuyen a la protección de los suelos y regulan el régimen, hídrico de las cuencas de los ríos Cangasa y Shústing, en beneficio de las Comunidades Nativas que habitan la zona, brindando disponibilidad de agua y regulando los caudales.
35.	SH Chacamarca	D.S. 750-74-AG	07.08.1974	Junín	2 500,00 ha.	Aprobado mediante resolución Jefatural 466-2002-INRENA del 20.12.2002. Vigencia 2002- 2007.	Conservar la pampa de Chacamarca donde tuvo lugar la batalla de Junín y conservar los restos arqueológicos pertenecientes a la cultura Pumpush que en ella se encuentran.
36.	SH Pampas de Ayacucho	D.S. 119-80-AA	14.08.1980	Ayacucho	300,00 ha	Plan maestro en proceso.	Mantener intangible el teatro escénico de la batalla de Ayacucho. Garantizar la conservación de la flora y fauna que se encuentre en el ámbito territorial y el patrimonio natural e histórico.
37.	SH Machupicchu	D.S. 001-81-AA	08.01.81	Cusco	32 592,00 ha.	Aprobado mediante resolución Jefatural 109-2005-INRENA del 01.06.2005 y actualizado mediante R.D. 738/inc DEL 04.06.2005. Vigencia 2005- 2010.	Proteger los recursos arqueológicos existentes que están asociados a una variada e importante fauna nativa con algunas especies en vías de extinción, como el oso de anteojos (<i>tremarctos ornatos</i>), el gallito de las rocas (<i>Rupicola peruviana</i>) y la tanka (<i>Mazama chuyii</i>), y especímenes de fibra, entre ellos las familias Filiceae y Orchideaceae.

Nº	Categoría y nombre	Norma de creación	Fecha de publicación	Ubicación política	Extensión	Plan Maestro	Objetivo de creación
38.	SH Bosque de Pómac	D.S. 034-2001-AG	01.06.2001	Lambayeque	5 887,38 ha.	Plan maestro en proceso.	<p>Garantizar la protección, intangibilidad, inalienabilidad, imprescriptibilidad, uso racional para fines de investigación y uso científico de este ecosistema. Propiciar el fomento del turismo, favoreciendo el desarrollo socio-económico regional.</p> <p>Conservar la unidad paisajístico-cultural que conforma el Bosque de Pómac con el complejo arqueológico de Sicán y la calidad natural de la formación de bosque seco tropical. Detener los procesos de cambios irreversibles del ecosistema asegurando los usos compatibles con su conservación.</p>
39.	RP Nor Yauyos Cochabamba	D.S. 033-2001-AG	01.05.2001	Lima y Junín	221 268,48 ha.	Aprobado mediante resolución jefatural 194-2006-INRENA del 19.08.2006. Vigencia 2006-2011.	<p>Conservar la cuenca alta del río Cañete y la cuenca del Río Pachacayo que albergan ecosistemas inmersos en un conjunto paisajístico de gran belleza y singularidad, coexistiendo en armoniosa relación con las actividades de las comunidades campesinas, las cuales han desarrollado formas de organización social para la producción y uso eficiente de sus recursos naturales, protegiendo sus valores históricos culturales.</p>

Nº	Categoría y nombre	Norma de creación	Fecha de publicación	Ubicación política	Extensión	Plan Maestro	Objetivo de creación
40.	RP Sub Cuenca del Cotahuasi	D.S. 027-2005-AG	27.05.05	Arequipa	430 550,00 ha.	Aprobado mediante resolución presidencial 163-2009-SERNANP del 16.09.2009. Vigencia 2009-2013.	Conservar los valores de la diversidad biológica, cultural, paisajística y de ecosistemas, en una relación armónica entre las actividades económicas y de la población y los recursos naturales, fomentando el desarrollo sostenible de la cuenca del Cotahuasi, que constituye una muestra de la diversidad biológica de los Andes Occidentales.
41.	BP Canal Nuevo Imperial	R.S. 0007-80-AA/DGFF	19.05.1980	Lima	18.11 há.		Proteger la bocatoma del canal Nuevo Imperial de los embates del río Cañete, así como contribuir a la conservación de los suelos contiguos, protegiéndolos de las inundaciones y de la erosión lateral, garantizando la integridad de la infraestructura vial y de riego existente, así como el normal abastecimiento de agua para uso agrícola.
42.	BP Puquio Santa Rosa	R.S. 0434-82-AG/DGFF	02.09.1982	La Libertad	72,50 ha.		Contribuir a la conservación del recurso hídrico proveniente del puquio Santa Rosa y garantizar el normal abastecimiento de agua para uso agrícola en la parte baja del valle.

Nº	Categoría y nombre	Norma de creación	Fecha de publicación	Ubicación política	Extensión	Plan Maestro	Objetivo de creación
43.	BP Pui Pui	R.S. 0042-85-AG/DGFF	31.01.1985	Junín	60 000,00 ha.		Contribuir a garantizar el normal aprovisionamiento de agua para consumo humano, agrícola e industrial en los valles de Chanchamayo y Perené, donde existen tierras agrícolas en explotación y centros poblados importantes.
44.	BP San Matías San Carlos	R.S. 0101-87-AG/DGFF	20.03.1987	Pasco	145 818,00 ha.	Plan maestro en proceso.	Conservar los suelos y proteger la infraestructura vial, centros poblados y tierras agrícolas contra los efectos de la erosión hídrica, huaycos, torrentes o inundaciones. Proteger el bosque como factor regulador del ciclo hidrológico y climático de la zona. Permitir el mantenimiento y desarrollo de los valores culturales de las comunidades nativas campas, asháninkas y asentadas en la zona.
45.	BP Pagaibamba	R.S. 0222-87-AG/DGFF	19.06.1987	Cajamarca	2 078.38 ha.		Conservar los suelos y proteger la infraestructura vial, centros poblados y tierras agrícolas contra los efectos destructivos de la erosión, huaycos o torrentes. Garantizar el normal abastecimiento de agua para consumo humano y agrícola de los distritos de Querocoto, Llama y Huambos. Proteger el bosque como factor regulador del ciclo hidrológico y climático de la zona para evitar la sedimentación de los ríos.

Nº	Categoría y nombre	Norma de creación	Fecha de publicación	Ubicación política	Extensión	Plan Maestro	Objetivo de creación
46.	BP Alto Mayo	R.S. 0293-87-AG-DGFF	23.07.1987	San Martín	182 000,00 ha.	Aprobado mediante Resolución Jefatural 001-2008-INRENA del 03.01.2008. Vigencia 2007- 2012.	Garantizar el normal aprovechamiento de agua para consumo humano, agrícola e industrial en el valle del Alto Mayo. Proteger y conservar especies de fauna silvestre en peligro de extinción, como el mono choro de cola amarilla (<i>Lagothrix fuscicauda</i>), el gallito de las rocas (<i>Rupicola peruviana</i>) y el guácharo (<i>Steatomis caripensis</i>). Conservar numerosas especies de orquídeas.
47.	RC Yanesha	R.S. 0193-88-AG-DGFF	28.04.1988	Pasco	34 744,70 ha.	Plan maestro en proceso.	Conservar la fauna silvestre que habita el área boscosa en la parte alta de la cuenca hidrográfica del río Palcazo en beneficio de las comunidades nativas aledañas de la etnia y llaneza. Mantener y desarrollar los valores culturales de esas comunidades. Servir de complemento al sistema de protección de recursos naturales renovables del valle de Palcazú.
48.	RC El Sira	D.S. 037-2001-AG	23.06.2001	Huanuco, Pasco y Ucayali	616 413.41 ha.	Aprobado mediante resolución presidencial 044-2009-SERNANP del 27.02.2009. Vigencia 2009- 2013.	Conservar la diversidad biológica, en beneficio de las comunidades nativas pertenecientes a los grupos étnicos asháninka, yanesha y shipibo-conibo.

Nº	Categoría y nombre	Norma de creación	Fecha de publicación	Ubicación política	Extensión	Plan Maestro	Objetivo de creación
49.	RC Amaraakaeri	D.S. 031-2002-AG Dicha norma categorizó la zona Reservada Amaraakaeri, establecida con D.S. 028-2000-AG, del 6 de julio de 2000.	09.05.2002	Madre de Dios y Cuzco	402 335.62 ha.	Aprobado mediante resolución jefatural 044-2008-INRENA del 24.02.2008. Vigencia 2008-2011.	Establecida por su riqueza biológica y cultural, alta variedad fisiográfica compuesta por terrazas, colinas y montañas, con diversas zonas ecológicas representativas de la selva alta y baja. Contribuir a la protección de las cuencas de los ríos de Madre de Dios y Karene, asegurando la estabilidad de las tierras y bosques, y manteniendo la calidad y cantidad de agua, el equilibrio ecológico y un ambiente adecuado para el desarrollo de las comunidades nativas Harakmbut.
50.	RC Machiguenga	D.S. 003-2003-AG	14.01.2003	Cuzco	218 905.63 ha.	Aprobado mediante resolución presidencial 112-2009-SERNANP del 15.07.2009. Vigencia 2009-2013.	Garantizar la conservación de la diversidad biológica en beneficio de las comunidades nativas asháninkas y machiguengas.
51.	RC Ashaninka	D.S. 003-2003-AG	14.01.2003	Junín y Cuzco	184 468,38 ha.		Garantizar la conservación de diversidad biológica en beneficio de las comunidades nativas asháninkas y machiguengas.
52.	RC Purús	D.S. 040-2004-AG	20.11.2001	Madre de Dios y Ucayali	202 033.21 ha.	Aprobado mediante resolución jefatural 198-2005-INRENA del 18.08.2005. Vigencia 2005- 2010.	Conservar la diversidad biológica del área y el manejo sostenible de los recursos para beneficio de las poblaciones locales que se encuentran en el área de influencia.

Nº	Categoría y nombre	Norma de creación	Fecha de publicación	Ubicación política	Extensión	Plan Maestro	Objetivo de creación
53.	RC Tuntanain	D.S. 023-2007- AG Esta área, categorizada como Reserva Comunal, formaba parte de la Zona Reservada Santiago Comaina creada mediante D.S. 005-99- AG y ampliada por D.S. 029-2000- AG.	10.08.07	Amazonas	94967.68 ha.	Plan maestro en proceso.	Fortalecer las capacidades locales en la gestión del área y de otras acciones conducentes a la conservación de la biodiversidad en su interior y en los ámbitos de las poblaciones locales colindantes. Conformar un corredor de conservación colindante al Parque Nacional Alto Purus. Conservar una muestra representativa de los bosques montano y premontano húmedos de la Yunga Tropical del noroeste del país, los cuales albergan especies de fauna y flora endémica, rara y en diversos estados de amenaza y han sido utilizados ancestral, tradicional y sosteniblemente por las comunidades nativas vecinas de las etnias Aguaruna y Huambisa demostrando una relación armoniosa con el medio ambiente que los rodea.
54.	RC Chayu Nain	D.S 021-2009- MINAM	10.12.2009	Amazonas	23 597,76 ha		Conservar los valores de la diversidad biológica de la Cordillera de Colán, en especial el bioma de bosques de neblina, flora y fauna silvestre endémica y amenazada en beneficio de las comunidades nativas vecinas y a través del manejo participativo. Contribuir a la conservación de los valores culturales de la cultura Awajún.

Nº	Categoría y nombre	Norma de creación	Fecha de publicación	Ubicación política	Extensión	Plan Maestro	Objetivo de creación
55.	CC El Angolo	R.S. 0264-75-AG	01.07.1975	Piura	65 000,00 ha.	Aprobado mediante resolución jefatural 237-2006-INRENA del 04.09.2006. Vigencia 2005- 2009.	Promover la caza deportiva y el turismo social, permitiendo elevar los ingresos del poblador local.
56.	CC Sunchubamba	R.M. 00462-77-AG	22.04.1977	Cajamarca	59 735,00 ha.		Conservar y aprovechar racionalmente especies cinegéticas de la fauna silvestre. Incentivar la caza deportiva y el turismo regional y nacional hacia dicha zona.
57.	RVS Laquipampa	D.S 045-2006-AG	11.07.06	Lambayeque	8328.64 há.		Proteger el área representativa de bosques secos del noroeste que son el hábitat de la pava aliblanca (<i>Penelope albigenis</i>), oso de anteojos (Tremarctos ornatus), condor andino (<i>Vultur gryphus</i>) y otras especies endémicas de aves. Realizar investigación científica y/o tecnológica del comportamiento, manejo, reproducción en cautiverio y repoblamiento de la pava aliblanca y otras especies faunísticas del lugar.
58.	RVS Pantanos de Villa	D.S. 055-2006-AG Mediante Resolución Ministerial 0909-2000-AG del 29.11.2000 se precisó el perímetro de la Zona Reservada de los Pantanos de Villa.	01.09.06	Lima	263,27 há.	Aprobado mediante resolución jefatural 066-1998-INRENA del 12.08.1998. Caso excepcional debido a que dio la aprobación del Plan Maestro cuando aun era zona reservada y estas carecen de Plan Maestro	Proteger la avifauna migratoria y residente de un ecosistema acuático. Preservar importantes asociaciones de flora y fauna silvestre propias de los ecosistemas acuáticos del litoral. Defender y cuidar el paisaje para incentivar las actividades educativas y turísticas.

Nº	Categoría y nombre	Norma de creación	Fecha de publicación	Ubicación política	Extensión	Plan Maestro	Objetivo de creación
59.	ZR Chancaybaños	D.S. 001-96-AG	14.02.1996	Cajamarca	2 628,00 ha.		Proteger especies forestales y ecosistemas de actos de depredación. Conservar los afloramientos de aguas termales subterráneas y las especies silvestres que habitan en el bosque aldeaño.
60.	ZR Gueppi	D.S. 003-97-AG	03.04.1997	Loreto	625 971,00 ha.		Conservar un área que alberga ecosistemas y poblaciones intactos de flora y fauna silvestres, representativos de la selva bajo del nororiente del país.
61.	ZR Santiago Comaina	D.S. 005-99-AG Modificado por D.S. 029-2000-AG del 06.07.2000 y por el D.S 023-2007-AG del 10.08.07.	21.01.1999	Amazonas y Loreto	398 449.44 há.		Proteger las cuencas de los ríos Santiago, Cenepa y Comaina, por ser un ámbito cuya integridad geográfica muestra una armoniosa relación entre el hombre y la naturaleza. Conservar los valores naturales, estéticos y culturales de lugar.
62.	ZR Cordillera Huayhuash	R.M. 1173-2002-AG	24.12.2002	Ancash, Huanuco y Lima	67 589,76 ha.		Conservar los ecosistemas de alta montaña contenidos en la cordillera huayhuash y su excepcional belleza paisajística, así como la protección de sus fuentes y reservas de agua dulce.

Nº	Categoría y nombre	Norma de creación	Fecha de publicación	Ubicación política	Extensión	Plan Maestro	Objetivo de creación
63.	ZR Pucacuro	R.M. 0411-2005-AG Modif. R.M. 0690-2005-AG	21.04.05 19.08.05	Loreto	637 918,80 ha.		Proteger una muestra representativa de la ecoregión de bosques húmedos de Napo y Centro endémico de Napo, la cual ha sido identificada como una de las áreas más importantes para la conservación de la biodiversidad a nivel mundial por su excepcional riqueza de especies en si mismo.
64.	ZR Sierra del Divisor	R.M. 283-2006- AG	11.04.06	Loreto Ucayali	1478311.39 há.		Protección de la diversidad biológica, geomorfológica y cultural de la única región montañosa en el contexto de la selva baja; a la par de brindar una mayor protección legal a los grupos indígenas Isconahuas en situación de aislamiento voluntario, y apoyar el desarrollo de un manejo integrado y equilibrado de los recursos naturales de las zonas adyacentes.
65.	ZR Humedales de Puerto Viejo	R.M. 064- 2008- AG	31.01.08	Lima	275,81 ha.		Conservar la flora y fauna silvestres, la belleza escénica y los valores asociados, así como contribuir al desarrollo de la región mediante el aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales.

Nº	Categoría y nombre	Norma de creación	Fecha de publicación	Ubicación política	Extensión	Plan Maestro	Objetivo de creación
66.	ZR San Fernando	R.M. 147-2009-MIMAN	21.07.09	Ica	154, 716.37 ha		Conservar la diversidad biológica cultural y paisajística de los ecosistemas marino- costero y del desierto, que forman parte de las ecorregiones del mar frío de la corriente peruana y del desierto pacífico templado cálido, así como promover el uso sostenible de los recursos naturales en el área.
67.	ZR Udima	R.M 011-2010-MINAM	02.02.2010	Lambayeque-Cajamarca	30 503.45 ha		Conservar una muestra representativa de los bosques nublados de la vertiente occidental de los andes peruanos y sus ecosistemas asociados; el bosque seco y la jalca; así como a las especies endémicas, raras y amenazadas registradas, y el legado arqueológico existente en el interior del área y su zona de amortiguamiento.

ÁREAS DE CONSERVACIÓN REGIONALES

Nº	Categoría y nombre	Norma de creación	Fecha de promulgación	Ubicación política	Extensión	Objetivo de creación
1.	ACR Cordillera escalera	D.S. 045-2005-AG	25.12.05	San Martín	1 49870,00 ha	Conservar y proteger los recursos naturales y la diversidad biológica de los ecosistemas frágiles que se encuentran en la Cordillera Escalera; asegurar la continuidad de los procesos biológicos en los ecosistemas del área propuesta. Contribuir con la zonificación ecológica y económica para el ordenamiento territorial y la gestión ambiental en la Región San Martín. Proteger los suelos y la vegetación como reguladores del régimen hidrológico en las cuencas hidrográficas que se originan en la Cordillera Escalera, para asegurar el aprovisionamiento de agua y otros servicios ambientales en beneficio de la población involucrada.
2	ACR Humedales de Ventanilla	D.S. 074-2006-AG	20.12.06	Lima	275,45 ha.	Conservar una muestra representativa de los humedales presentes en la ecorregión del Desierto Pacífico Subtropical incluyendo los valores asociados y ecosistemas frágiles que constituyen el hábitat de la avifauna migratoria y residente y otras especies de fauna y flora local.
3	ACR Albufera de Medio Mundo	D.S. 006-2007- AG	25.01.07	Lima	687,71 ha.	Conservar la biodiversidad del ecosistema de humedal promoviendo el uso sostenible y la protección del humedal y sus recursos.

Nº	Categoría y nombre	Norma de creación	Fecha de promulgación	Ubicación política	Extensión	Objetivo de creación
4.	ACR Tamshiyacu Tahuayo	Decreto Supremo 010-2009-MINAM	16.05.09	Loreto	420 080.25 ha	<p>Asimismo fortalecer las capacidades locales y desarrollo de planes de aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales; preservar la riqueza y belleza paisajística; desarrollar programas de educación ambiental; y promover desarrollo de actividades de manejo, investigación, preservación y protección del humedal.</p> <p>Su objetivo de creación es conservar los ecosistemas de bosques de altura y bosques inundables del río Tahuayo, Tamshiyacu y quebrada Blanco. Conservar con las comunidades locales un área fuente de especies de importancia comercial amenazadas por la caza insostenible en otras partes de la Amazonía peruana, como el sajino (Tayassu tajacu), la huangana (Tayassu pecari), el majaz (Agouti paca), el ronsoco (Hydrochaeris hydrochaeris), y la sachavaca (Tapirus terrestris). Distribución global restringida, como el periquito de lomo zafiro (Touit purpurata), la chotacabra de cola bandeada (Nyctiprogne leucopyga), el vencejo de pecho blanco (Cypseloides nesi), el trepador de vientre rayado (Hylexetastes stresemanni), cola suave simple (Thripophaga fusciceps), el guacamayo escarlata (Ara macao), el guacamayo azul amarillo (Ara ararauna), el tororo evasivo (Grallaria eludens), el loro de abanico (Deroptyus accipitrinus) y el paujil (Mitu tuberosa).</p>

Nº	Categoría y nombre	Norma de creación	Fecha de promulgación	Ubicación política	Extensión	Objetivo de creación
5.	ACR Vilcacota Maure	D.S 015-2009 MINAM.	27.08.09	Tacna	124,313 ha	Conservar los ecosistemas altoandinos y especies de flora y fauna silvestre, endémica, en situación de amenaza. Contribuir a la conservación de las poblaciones de Suri (avestruz andino), a la protección de los suelos y la vegetación como reguladores del régimen hidrológico en la cuenca del río Maure, para asegurar el aprovisionamiento de agua, ya que esta cuenca es la base del sostenimiento del ecosistema compuesto por tolares, bofedales, pastizales, queñuales y lagunas interandinas, consideradas como unidades ecosistémicas de crucial importancia.

ÁREAS DE CONSERVACIÓN PRIVADAS

Nº	Categoría y nombre	Norma de creación	Fecha de promulgación	Ubicación política	Extensión	Objetivo de creación
1.	ACP Chaparri	R.M. 134- 2001-AG	27.12.01	Lambayeque	34412,00 ha.	Garantizar la conservación de la diversidad biológica y proteger las especies amenazadas que habitan en el bosque seco de su territorio.
2	ACP Cañoncillo	R.M. 0804- 2004- AG	22.09.2004	La Libertad	1310,90 ha.	Asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos dentro del área del bosque, así como evitar la extinción de especies de flora y fauna silvestres, especialmente el algarrobo.

Nº	Categoría y nombre	Norma de creación	Fecha de promulgación	Ubicación política	Extensión	Objetivo de creación
3	ACP Pacllon	R.M. 908-2005- AG	15.12.05	Ancash	12896,56 ha.	Conservar la diversidad biológica de la Cordillera Huayhuash dentro del área de la comunidad de Pacllon, que involucren a la flora, fauna, habitat y ecosistemas para garantizar el equilibrio y continuidad de los ciclos y procesos naturales a la vez que se promueve el uso racional de los recursos naturales con miras al desarrollo sostenible de la población.
4.	ACP Huayllapa	R.M. 909- 2005- AG	15.12.05	Lima	21106,57 ha.	Proteger muestras representativas de diversidad biológica de la Cordillera Huayhuash que incluyen importantes componentes florísticos y faunísticos endémicos y en diferentes categorías de amenaza, así como promover la conservación de sus recursos naturales y promover el desarrollo integral y sostenido de la población local y del ámbito de influencia.
5.	ACP Sagrada Familia	R.M. 1437- 2006- AG	25.11.06	Pasco	75,80 ha.	Conservar los valores de diversidad biológica, cultural, paisajística, que comprenden principalmente los ecosistemas de bosques nativos de <i>Polyptis</i> y humedales asociados a zonas nivales, en una relación armoniosa entre las actividades económicas de la población y los recursos naturales, fomentando el desarrollo humano de los comuneros.
6	ACP Huiquilla	R.M. 1458- 2006- AG	01.12.06	Amazonas	1140,54 ha.	Garantizar la conservación de las numerosas especies de flora y fauna, algunas de ellas endémicas; la pureza de sus recursos hídricos, así como evitar la depredación de los numerosos restos arqueológicos que se encuentran en su interior.

Nº	Categoría y nombre	Norma de creación	Fecha de promulgación	Ubicación política	Extensión	Objetivo de creación
7.	ACP San Antonio	R.M. 227-2007- AG	10.03.07	Amazonas	357,00 ha	Conservar y proteger los últimos bosques de montaña cercanos a la ciudad de Chachapoyas, que cumplen un rol importante en el ciclo hidrológico de la región. Conservar y proteger el habitat de <i>Loddigesia mirabilis</i> , especie categorizada en peligro de extinción.
8.	ACP Abra Málaga	R.M. 229-2007- AG	10.03.07	Cusco	1053,00 ha.	Preservar y conservar la vida y los recursos agua, suelo, flora y fauna silvestre, así como paisajes del área propuesta. Revertir las tendencias del deterioro del medio ambiente y de los recursos naturales y recuperar los recursos deteriorados. Mantener el equilibrio entre los factores bióticos y abióticos para favorecer la reproducción de especies de flora y fauna que habitan en el área de la reserva.
9.	ACP Jirishanca	R.M. 346- 2007- AG	25.03.07	Huanuco	12172.91 ha.	Conservar el recurso paisaje, la flora y fauna silvestre con fines de desarrollo económico y cultural de la población. Recuperar poblaciones de especies que se encuentren en estado vulnerable, proteger la flora y fauna silvestre de la presencia de cazadores y animales domésticos, mejorar las condiciones de vida de la población.
10.	ACP Abra Patricia- Alto Nivea	R.M. 621- 2007- AG	18.10.07	Amazonas	1415,74 ha.	Contribuir en la conservación y protección de los bosques montañosos del sector de Abra Patricia- Alto Nivea, habitat de numerosas especies endémicas y amenazadas.

Nº	Categoría y nombre	Norma de creación	Fecha de promulgación	Ubicación política	Extensión	Objetivo de creación
11.	ACP Bosque Nublado	R.M. 032-2008-AG	17.01.08	Cusco	3353,88 ha.	Proteger el área denominada como «Bosque nublado» y su alta diversidad biológica, proteger la cabecera de cuenca del Kcosñipata, las tierras frágiles, el agua y el ecosistema para el bienestar de las poblaciones situadas en las partes bajas.
12.	ACP Huamanmarca Ochuro Tumpullo	R.M. 0501-2008-AG	19.06.08	Arequipa	15669,00 ha.	Conservar los valores de diversidad biológica, cultural, paisajística, que comprenden principalmente los ecosistemas de bosques nativos de <i>Polyplepis</i> y humedales asociados a zonas nivales, en una relación armoniosa entre las actividades económicas de la población y los recursos naturales, fomentando el desarrollo humano de los comuneros.
13.	ACP Abra Malaga Thastayoc- Royal Cinclodes	R.M. 004-2009-MINAM	18.01.09	Cusco	70,64 ha.	Preservar y conservar la diversidad biológica y los procesos ecológicos existentes en el bosque de polyplepis de Abra Málaga Thastayoc, único hábitat para conservar una diversidad de flora y fauna, incluyendo a muchas aves endémicas, y entre ellas a tres (03) especies en peligro de extinción: <i>Anairetes alpinus</i> ; <i>Leptashenura xenothorax</i> y <i>Cinclodes aricomae</i> ; incrementando la oferta para la investigación científica y la educación; así como de oportunidades para el desarrollo del turismo especializado y de uso compatibles del bosque de Abra Málaga Thastayoc.

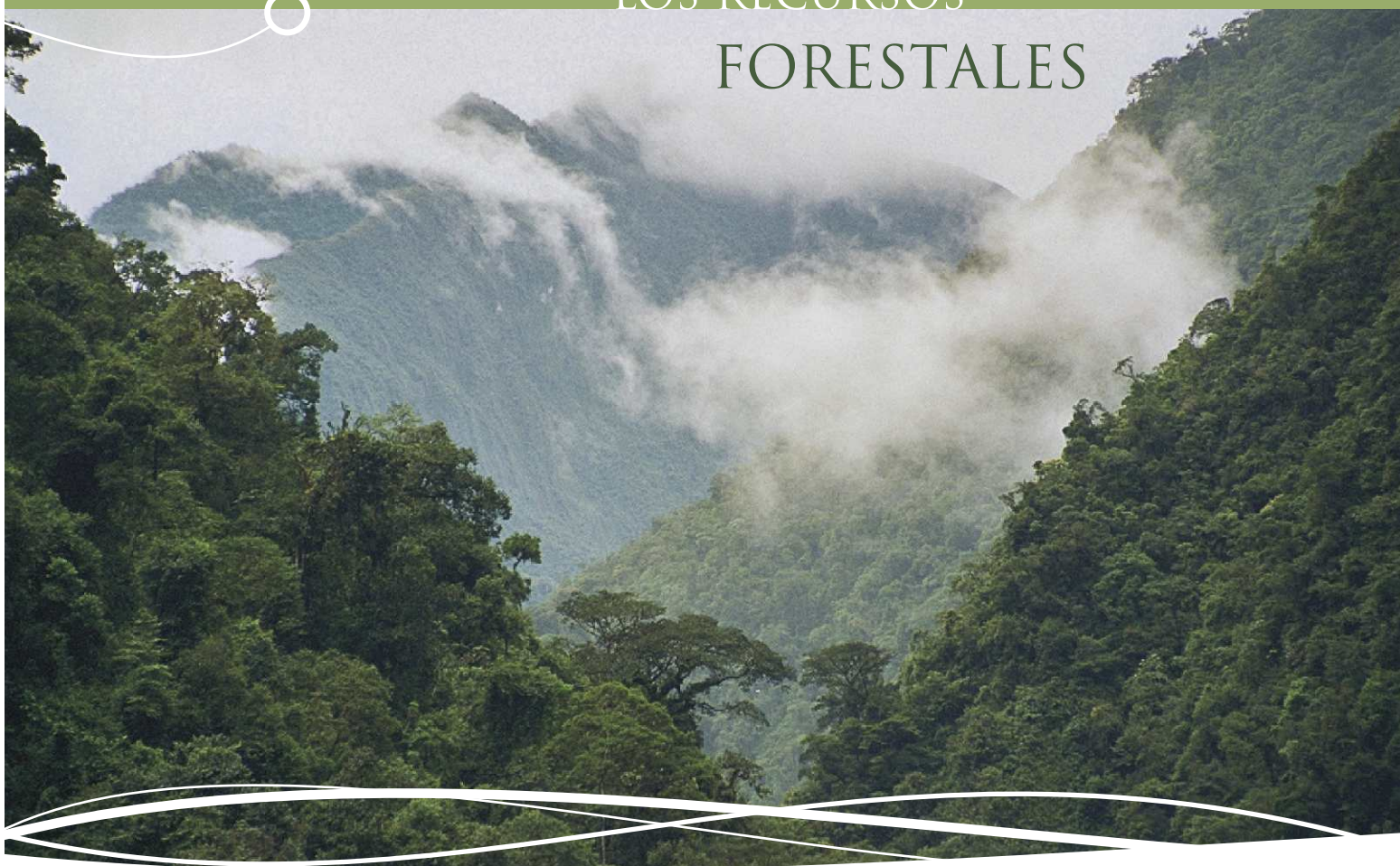
Nº	Categoría y nombre	Norma de creación	Fecha de promulgación	Ubicación política	Extensión	Objetivo de creación
14.	ACP Hatum Queña-Quishuarani Ccollana	R.M. 004-2005-MINAM	18.01.09	Cusco	234,88 ha.	Conservar, preservar y restaurar los bosques de Polylepis alto andinos de la cuenca del Vilcanota debido a que cumplen múltiples servicios ambientales y constituyen refugios de la diversidad biológica, con una alta oferta de escenarios paisajísticos para el turismo científico, místico y de aventura; así mismo constituyen único hábitat de tres aves en peligro de extinción: Anairetes alpinus (EN), Leptasthenura xenothorax (EN) y Cinclodes aricomae (CR).
15.	ACP Llamac	R.M. 004-2006-MINAM	18.01.09	Ancash	6037,85 ha.	Conservar elementos y componentes naturales representativos de diversidad biológica de la Cordillera Huayhuash dentro del área de la Comunidad Campesina de Llamac, que involucren a la flora, fauna endémica y vulnerable; así como los habitats y ecosistemas para promover el uso especial de recursos naturales con miras al desarrollo sostenible de la población local.
16.	ACP Uchumiri	R.M. 007-2009-MINAM	18.01.09	Arequipa	253,00 ha.	Conservar los valores de diversidad biológica, cultural y paisajística, que comprenden principalmente los ecosistemas de bosques nativos de Polylepis y humedales asociados a zonas nivales, en una relación armoniosa entre las actividades económicas de la población y los recursos naturales, fomentando el desarrollo humano de los comuneros.



CAPÍTULO IV

LOS RECURSOS

FORESTALES



CAPÍTULO IV

LOS RECURSOS FORESTALES

El régimen legal que regula los recursos forestales fue modificado debido a la suscripción por el Perú del tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos, el mismo que contiene un anexo sobre manejo forestal en su capítulo sobre el tema ambiental. Esta modificación se dio a través de la promulgación del decreto legislativo 1090, el 28 de junio del 2008, que a su vez fue modificado en enero del 2009 a través de la promulgación de la ley 29317.

Sin embargo, debido a las protestas de diferentes sectores de la sociedad civil, y en especial de las comunidades nativas, y debido a los enfrentamientos y actos de violencia que originaron sucesos trágicos en junio del 2009, el Congreso de la República decidió primero suspender indefinidamente la vigencia del decreto legislativo 1090, su modificatoria aprobada por ley 29317 y su reglamento, mediante la promulgación de la ley 29376, y posteriormente, con la ley 29382, derogar el mencionado decreto legislativo. Por ello, a la fecha de elaboración del presente documento, la ley forestal y de fauna silvestre vigente es la del año 2000, ley 27308.

Es importante señalar que cuando se promulgó la ley 27308 el año 2000, se produjeron cambios trascendentales en el régimen forestal, luego de más de una década de esfuerzos provenientes tanto del sector público como del privado para lograr la aprobación de una nueva ley forestal que derogase la de 1975, el decreto ley 21147.

La ley 27308 incorporó nuevos conceptos, tales como la obligatoriedad de los planes de manejo forestal para todas las modalidades de acceso y la valoración de los servicios ambientales del bosque; nuevas figuras jurídicas, como los bosques locales y las concesiones para conservación y ecoturismo; así como nuevas instituciones, como el Consejo Nacional Consultivo de Política Forestal (CONAFOR), el Organismo Supervisor de los Recursos Forestales Maderables (OSINFOR) y el Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal (FONDEBOSQUE), entre otras.

Tanto la ley forestal y de fauna silvestre como su respectivo reglamento contemplan una serie de dispositivos referidos a los plazos y procesos de adecuación al nuevo régimen legal, cuya aplicación requiere de una serie de pasos, como la aprobación de normas complementarias y la creación de bosques de producción permanente en el caso de las concesiones con fines maderables.

Por último, cabe resaltar que frente a la situación de derogación de la legislación forestal, aún queda pendiente la elaboración de una nueva ley forestal y de fauna silvestre, en el marco de la obligación del gobierno peruano de adecuar la legislación forestal a los mandatos contenidos en el anexo sobre manejo forestal del capítulo XVIII, «Capítulo ambiental», del TLC suscrito con Estados Unidos. En tal sentido, a fines del 2009 el gobierno peruano emprendió el proceso de

consulta para la elaboración de la política nacional forestal y la actualización de la ley forestal y de fauna silvestre, de conformidad con la resolución ministerial 244-2009-AG, que pretende constituir un método transparente, inclusivo y participativo para formular y consensuar los mencionados instrumentos con las poblaciones locales, comunidades nativas y campesinas, y la sociedad civil en general.

1. BASE LEGAL

1.1 MARCO GENERAL

- Constitución Política del Perú, 1993, pub. 30/12/93.¹
- Ley 26821, ley orgánica de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, pub. 26/06/97.
- Ley 26839, ley sobre la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica, pub. 16/07/97.²
- Ley 28611, ley general del ambiente, pub. 15/10/2005.³

1.2 NORMAS ESPECÍFICAS

- Ley 27037, ley de promoción de la inversión en la amazonía, pub. 30/12/98.⁴
- Ley 27308, ley forestal y de fauna silvestre, pub. 05/10/2001.⁵
- Ley 27867, ley orgánica de los gobiernos regionales, pub. 18/11/2002.⁶
- Ley 28204, ley de transferencia de madera decomisada por la autoridad forestal, pub. 13/04/2004.⁷
- Ley 28852, ley de promoción de la inversión privada en reforestación y/o agroforestería, pub. 27/07/2006.
- Ley 29376, ley que suspende indefinidamente la vigencia de los decretos legislativos 1090 y 1064, pub. 11/06/2009.
- Ley 29382, ley que deroga los decretos legislativos 1090 y 1064, pub. 19/06/2009.
- Decreto legislativo 997, ley de organización y funciones del Ministerio de Agricultura, pub. 13/03/2008.⁸

1 Modificada por: ley 26470 (pub. 12/06/95); ley 26472 (pub. 13/06/95); ley 27365 (pub. 05/11/00); ley 27375 (pub. 05/12/2000); ley 27680 (pub. 07/03/2002); ley 28389 (pub. 17/11/2004); ley 28390 (pub. 17/11/2004); ley 28480 (pub. 30/03/2005); ley 28484 (pub. 05/04/2005); ley 28607 (pub. 04/10/2005); ley 29401 (pub. 08/09/2009); y ley 29402 (pub. 08/09/2009).

2 Modificada por: ley 27104 (pub. 12/05/99).

3 Modificada por: ley 29050 (pub. 22/06/2007); decreto legislativo 1055 (pub. 27/06/2008); y ley 29263 (pub. 02/10/2008).

4 Modificada por decreto legislativo 1035 (pub. 25/06/2008).

5 Modificada por: ley 28852 (pub. 27/07/2006). Norma derogada por el decreto legislativo 1090, pub. 28/06/2008. Luego, mediante la ley 29376 se suspende la aplicación de los decretos legislativos 1090 y 1064 y se restituye la vigencia del texto de la ley 27308, ley forestal y de fauna silvestre, sus modificatorias y demás normas complementarias, y de su reglamento. Posteriormente, con la ley 29382 se deroga los decretos legislativos 1064 y 1090.

6 Modificada por: ley 27902, pub. 01/01/2003; ley 28013, pub. 27/06/2003; ley 28926, pub. 08/12/2006; ley 28961, pub. 24/01/2007; ley 28968, pub. 24/01/2007; y ley 29053, pub. 26/06/2007.

7 Modificada por la ley 29020 (pub. 17/05/2007).

8 Modificado por la única disposición complementaria modificatoria del decreto legislativo 1082.

- Decreto legislativo 1013, ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente, pub. 14/05/2008.⁹
- Decreto legislativo 1085, ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, pub. 28/06/2008.¹⁰
- Decreto de urgencia 035-2002, establece el Programa Operación Bosques 2002-2003, pub. 12/07/2002.
- Decreto de urgencia 018-2003, autorizan movilización de saldos de madera talada en el departamento de Loreto, pub. 14/08/2003.
- Decreto de urgencia 001-2004, autorizan movilización de saldos de madera talada en virtud de autorizaciones extraordinarias otorgadas en zonas especiales de extracción en el departamento de Loreto, pub. 11/01/2004.
- Decreto supremo 014-2001-AG, reglamento de la ley forestal y de fauna silvestre, pub. 09/04/2001.¹¹
- Decreto supremo 010-2004-AG, disponen presentación del plan de establecimiento y manejo forestal incluyendo actividad complementaria de aprovechamiento de recursos naturales, para otorgamiento de diversos contratos de concesión para reforestación, pub. 26/02/2004.
- Decreto supremo 019-2004-AG, declaran de interés nacional la Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal y crean la Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal (CMLTI), pub. 08/05/2004.¹²
- Decreto supremo 031-2004-AG, oficializan el documento sobre la estrategia nacional forestal, Perú 2002-2021, pub. 18/08/2004.
- Decreto supremo 003-2005-AG, declaran de interés nacional la reforestación en tierras cuya capacidad de uso mayor es forestal y en tierras de protección sin cubierta vegetal o con escasa cobertura arbórea, pub. 13/01/2005.
- Decreto supremo 030-2005-AG, reglamento para la implementación de la Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES) en el Perú, pub. 10/07/2005.¹³
- Decreto supremo 031-2008-AG, reglamento de organización y funciones del Ministerio de Agricultura, pub. 21/12/2008.

9 Modificado por: decreto legislativo 1039 (pub. 26/06/08).

10 Fe de erratas (pub. 10/07/2008).

11 Modificada por: decreto supremo 006-2002-AG (pub. 08/02/2002); decreto supremo 019-2002-AG (pub. 21/02/2002); decreto supremo 026-2002-AG (pub. 17/03/2002); decreto supremo 036-2002-AG (pub. 08/06/2002); decreto supremo 048-2002-AG (pub. 26/07/2002); decreto supremo 054-2002-AG (pub. 31/10/2002); decreto supremo 004-2003-AG (pub. 26/01/2003); decreto supremo 006-2003-AG (pub. 30/01/2003); decreto supremo 012-2003-AG (pub. 16/04/2003); decreto supremo 022-2003-AG (pub. 12/06/2003); decreto supremo 033-2003-AG (pub. 06/09/2003); decreto supremo 011-2004-AG (pub. 12/03/2004); decreto supremo 010-2005-AG (pub. 10/02/2005); decreto supremo 033-2005-AG (pub. 21/07/2005); decreto supremo 034-2005-AG (pub. 11/08/2005); decreto supremo 007-2006-AG (pub. 24/02/2006); decreto supremo 038-2006-AG (pub. 07/07/2006); y decreto supremo 011-2007-AG (pub. 22/02/2007).

12 Modificado por: decreto supremo 013-2004-AG (pub. 18/03/2004).

13 Modificado por: decreto supremo 001-2008-MINAM (pub. 17/07/08).

- Decreto supremo 010-2009-AG, incorpora a las administraciones técnicas forestales y de fauna silvestre al Ministerio de Agricultura, pub. 05/04/09.
- Decreto supremo 065-2009-PCM, reglamento de organización y funciones del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR), pub. 08/10/2009.
- Decreto supremo 024-2010-PCM, reglamento del decreto legislativo 1085, ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, pub. 13/02/2010.
- Resolución suprema 021-2003-AG, reglamentación específica para concesiones forestales con fines maderables en bosques de producción permanente otorgados a pequeños extractores calificados, pub.07/10/2003.
- Resolución suprema 002-2006-AG, Plan Nacional de Reforestación, pub.04/01/2006.
- Resolución ministerial 0566-2001-AG, disposiciones complementarias para el otorgamiento de concesiones para conservación, pub. 07/07/2001.¹⁴
- Resolución ministerial 0314-2002-AG, disposiciones complementarias para el otorgamiento de concesiones para ecoturismo, pub. 12/04/2002.
- Resolución presidencial 021-2009-OSINFOR, reglamento del procedimiento administrativo único del OSINFOR, pub. 12/08/2009.
- Resolución jefatural 051-2003-INRENA, términos de referencia del plan de manejo para el primer año de vigencia de la concesión, pub. 24/04/2003.
- Resolución jefatural 082-2003-INRENA, directiva para la exclusión y compensación de áreas en las concesiones forestales con fines maderables, pub. 20/06/2003.
- Resolución jefatural 109-2003-INRENA, aprueba formato de presentación de plan general de manejo forestal (PGMF) para concesiones forestales con fines maderables, pub. 08/08/2003.
- Resolución jefatural 128-2003-INRENA, programas promocionales para pago de derechos de aprovechamiento en concesiones forestales maderables otorgados mediante concursos públicos en los bosques de producción permanente, pub.10/09/2003.
- Resolución jefatural 129-2003-INRENA, establecen periodo de la zafra para concesiones forestales con fines maderables, pub.10/09/2003.
- Resolución jefatural 131-2003-INRENA, aprueba el formato de contrato de concesión forestal con fines maderables, pub. 10/09/2003.
- Resolución jefatural 019-2004-INRENA, aprueban procedimiento para autorización de movilización de saldos de madera talada al amparo del decreto supremo 046-2002-AG, pub. 10/02/2004.
- Resolución jefatural 028-2004-INRENA, establecen periodo de zafra para concesiones forestales con fines maderables en el de-

¹⁴ Modificada por: resolución ministerial 0413-2006-AG (pub. 18/05/2006).

partamento de San Martín, pub. 16/02/2004.

- Resolución jefatural 104-2004-INRENA, aprueban regímenes promocionales en concesiones forestales con fines maderables, pub. 25/06/2004.
- Resolución jefatural 149-2004-INRENA, establecen plazo excepcional para cumplimiento de obligaciones de concesiones forestales con fines maderables en el departamento de San Martín, pub. 03/09/2004.
- Resolución jefatural 147-2005-INRENA, aprueban reglamento para determinación de infracciones, imposición de sanciones y declaración de caducidad del derecho de aprovechamiento en los contratos de concesión forestal con fines maderables, pub. 04/07/2005.¹⁵
- Resolución jefatural 244-2005-INRENA, reglamento del régimen de financiamiento de deuda por derecho de aprovechamiento de contratos de concesión forestal con fines maderables, pub. 26/10/2005.
- Resolución jefatural 075-2007-INRENA, aprueba las disposiciones complementarias para el otorgamiento de concesiones para conservación, pub. 23/03/2007.
- Resolución jefatural 0132-2007-INRENA, establecen el periodo de zafra para las concesiones forestales con fines maderables en el departamento de Huánuco, pub. 09/06/07.
- Resolución jefatural 052-2008-INRENA, regula el aprovechamiento forestal en concesiones de forestación y reforestación, pub. 01/03/08.

- Resolución jefatural 131-2008-INRENA, dispone aplazar por una zafra la obligación de realizar la revisión y actualización del plan general de manejo forestal en el caso de concesiones del I Concurso de Madre de Dios, I Concurso de Ucayali y I Concurso de San Martín, pub. 29/05/08.

2. ¿QUÉ SON LOS RECURSOS FORESTALES?

La legislación forestal establece que los recursos forestales son los bosques naturales, plantaciones forestales y las tierras cuya capacidad de uso mayor sea de producción y protección forestal, y los demás componentes silvestres de la flora terrestre y acuática emergente, cualquiera sea su ubicación en el territorio nacional.

Los recursos forestales —junto con los recursos de fauna silvestre— mantenidos en su fuente y las tierras del Estado cuya capacidad de uso mayor es forestal, con bosques o sin ellos, integran el patrimonio forestal nacional. En tal sentido, estos recursos no pueden ser utilizados con fines agropecuarios o para otras actividades que afecten su cobertura vegetal, su uso sostenible y su conservación, cualquiera sea su ubicación en el territorio nacional, salvo en los casos que señale la ley forestal y de fauna silvestre y su reglamento.

3. PLANES Y ESTRATEGIAS FORESTALES

La legislación forestal contempla 4 planes forestales: el Plan Nacional de Desarrollo Forestal, el Plan Nacional de Prevención y Control de la Deforestación, el Plan Nacional de Reforestación, y el Plan Nacional de Prevención y

15 Modificada por: resolución jefatural 209-2006-INRENA (pub.11/08/2006).

Control de Incendios y Plagas Forestales; y una estrategia nacional forestal.

3.1 EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO FORESTAL

El plan nacional de desarrollo forestal es la herramienta de gestión del sector forestal. Orienta el desarrollo de políticas, programas y proyectos tendientes a impulsar el desarrollo forestal sostenible en el marco de una visión compartida de los actores involucrados. Tiene una vigencia de 20 años. No obstante, cada 5 años es evaluado y revisado para efectuar los ajustes que resulten necesarios.

Este plan incluye, entre otros, los siguientes aspectos:

- a. Diagnóstico de la situación del sector forestal en el ámbito nacional y por regiones.
- b. Ordenamiento del uso de la tierra.
- c. Plan nacional de prevención y control de la deforestación.
- d. Plan nacional de reforestación.
- e. Plan nacional de prevención y control de incendios y plagas forestales.
- f. Prioridades, programas y proyectos a ser implementados.
- g. Programas de educación, extensión, capacitación y asistencia técnica forestal y de fauna.
- h. Sistema nacional de información forestal y de fauna silvestre.
- i. Programa de investigación forestal.
- j. Programa de mercado y tendencias de productos maderables y no maderables.

k. Actividades de coordinación interinstitucional e intersectorial.

l. Mecanismos de monitoreo y evaluación.

m. Propuesta para lograr competitividad en los mercados interno y externo, en el corto, mediano y largo plazo.

El plan nacional de desarrollo forestal cuenta con una estrategia de implementación que considera, entre otros aspectos:

- Asignación de recursos humanos, físicos y económicos.
- Mecanismos de participación y coordinación.
- Actividades específicas programadas para cada uno de sus componentes.
- Mecanismos de verificación para el cumplimiento de las metas y evaluación de resultados.
- Gestión descentralizada.
- Fomento a la organización de los actores involucrados.
- Fomento al desarrollo de capacidades.
- Difusión de los objetivos y componentes del plan.

El plan nacional de desarrollo forestal y los planes específicos que contiene son elaborados por la autoridad nacional forestal, con la activa participación de representantes del sector público y privado. Dichos planes son sometidos a consulta en el Consejo Nacional Consultivo de Política Forestal (CONAFOR) y aprobados por resolución suprema refrendada por el ministro de Agricultura.

Los programas y proyectos considerados dentro del plan nacional de desarrollo forestal tienen carácter prioritario para la asignación de los recursos presupuestales necesarios para su elaboración e implementación.

3.2 EL PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA DEFORESTACIÓN

El plan nacional de prevención y control de la deforestación es el documento de planificación y gestión que orienta el desarrollo de las actividades de prevención y las medidas para atenuar y controlar la deforestación en todas sus modalidades.

Contiene entre otros, los siguientes aspectos:

- Diagnóstico y estadísticas sobre los procesos de deforestación y sus impactos económicos y sociales.
- Delimitación y evaluación de las áreas críticas.
- Impactos sobre la flora y fauna silvestres.
- Estrategia y medidas de prevención y control.
- Sistema de monitoreo y evaluación de la deforestación.
- Programa de creación de conciencia y capacitación para prevenir la deforestación.

La estrategia de implementación del plan nacional de prevención y control de la deforestación, considera, entre otros, los siguientes aspectos básicos:

- Difusión y promoción de sistemas integrados de manejo agroforestal, así como de los sistemas de prevención de la tala y quema de bosques.
- Mecanismos de prevención y control de tala y quema de los bosques para fines agrope-

cuarios y difusión de métodos o sistemas alternativos a la agricultura tradicional.

- Actividades para el control de los procesos de erosión y desertificación.
- Medidas para la mitigación, compensación y restauración de los impactos y efectos ambientales.
- Medidas de control y disuasión para la explotación ilegal de los bosques naturales y otras formaciones forestales.
- Incentivos para el desarrollo de actividades de manejo forestal y reforestación.
- Establecimiento de convenios entre la autoridad forestal y los gobiernos locales.

3.3 EL PLAN NACIONAL DE REFORESTACIÓN

Mediante resolución suprema 002-2006-AG se aprobó el plan nacional de reforestación, el cual estableció diversos lineamientos para poder promover efectiva y eficazmente las actividades de forestación y/o reforestación en el Perú. En dicho documento se ha priorizado el establecimiento de plantaciones con fines industriales/comerciales, así como las plantaciones con fines de recuperación.

Así, el plan nacional de reforestación es el documento de planificación y gestión que orienta el desarrollo de las actividades de forestación y reforestación en todas sus modalidades, para la formación y recuperación de cobertura vegetal, con fines de producción y/o protección. La autoridad nacional forestal tiene bajo su responsabilidad la coordinación con los gobiernos locales y regionales y con otras instituciones para la elaboración de este plan.

El plan nacional de reforestación deberá contener, entre otros, los siguientes aspectos:

- a) Identificación y delimitación de las áreas aptas y prioritarias para la forestación y reforestación por regiones, departamentos, provincias y distritos.
- b) Objetivos generales y específicos.
- c) Tipos de plantaciones por regiones naturales o zonas ecológicas.
- d) Metas a corto, mediano y largo plazo.
- e) Estrategias por tipos de plantación, modalidades y especies, incluyendo consideraciones sobre especies exóticas y nativas.
- f) Programas y proyectos de forestación y reforestación con fines de producción y de protección.
- g) Campañas de reforestación y forestación, con participación de la población organizada.
- h) Programa de recolección de semillas y producción de plantones.
- i) Programas y proyectos de arborización urbana y de forestación de cinturones ecológicos.
- j) Participación de la población.
- k) Mecanismos de seguimiento, evaluación y monitoreo de las plantaciones forestales establecidas.
- l) Incentivos a proyectos privados de reforestación.
- m) Financiamiento.

3.4 EL PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE INCENDIOS Y PLAGAS FORESTALES

El plan nacional de prevención y control de incendios y plagas forestales define las respon-

sabilidades y funciones de cada uno de los integrantes del Sistema Nacional de Prevención y Control de Incendios y Plagas Forestales, como la autoridad nacional forestal, los ministerios de Educación, Interior y Defensa, el Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA), el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), Defensa Civil, los gobiernos locales, los comités de gestión del bosque y la población organizada, entre otros.

El plan nacional de prevención y control de incendios y plagas forestales incluye, entre otros aspectos:

- a. Diagnóstico de las causas e impactos ambientales de los incendios y plagas forestales.
- b. Estrategias y mecanismos de coordinación, supervisión y control.
- c. Implementación de un sistema de prevención y control de incendios y plagas forestales en áreas críticas.
- d. Campañas de educación para la prevención y control de incendios y plagas forestales.
- e. Plan de trabajo anual.
- f. Seguimiento, evaluación y monitoreo.

La autoridad nacional forestal y de fauna silvestre está encargada de la elaboración del mapa de riesgos de incendios y plagas forestales, en el que se identifica las zonas vulnerables y otros aspectos relevantes. Asimismo, esta autoridad conduce la base de datos sobre la ocurrencia de incendios y plagas forestales, que contiene información sobre aspectos relacionados con las características de las áreas susceptibles, así como la evaluación de los impactos ambientales, económicos y sociales, entre otros.

Adicionalmente, el reglamento de la ley forestal y de fauna silvestre encarga a la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre la formulación del reglamento del Sistema Nacional de Prevención y Control de Incendios y Plagas Forestales en coordinación con el Instituto Nacional de Defensa Civil, SENASA e INIA. Este reglamento se aprobará por resolución suprema refrendada por el ministro de Agricultura.

Adicionalmente a los planes anteriormente descritos y contenidos en la ley forestal y de fauna silvestre, durante los últimos años se han elaborado los siguientes documentos orientados a planificar la actividad forestal a través de diferentes aspectos:

3.5 LA ESTRATEGIA NACIONAL FORESTAL PERÚ 2002-2021

La estrategia nacional forestal (ENF) fue elaborada con la participación de los principales actores forestales, tanto regionales como nacionales, y busca plasmar las iniciativas estratégicas parciales que vienen practicando o proponiendo en su quehacer cotidiano, a fin de mostrar al Perú como un país forestal.

De este modo, la ENF constituye la base sobre la cual se pretende lograr un desarrollo sostenible de la actividad forestal en los próximos 20 años, a través del establecimiento de lineamientos políticos, técnicos, ambientales, educativos y socioculturales.

La ENF tiene los siguientes principales objetivos estratégicos:

- a. Asegurar la permanencia en el tiempo de los bosques como resultado de una adecuada práctica de conservación y manejo lograda sobre la base de una cultura forestal adquirida y practicada de manera cotidiana.
- b. Tener instituciones comprometidas con la sostenibilidad del recurso forestal y con la

construcción de una institucionalidad adecuada a los retos del sector y del país.

- c. Que las poblaciones ligadas a la actividad forestal tengan satisfechas sus necesidades básicas y accedan equitativamente a sus beneficios, a través del manejo sostenible de los bosques.
- d. La diversificación, el uso de tecnologías limpias y la articulación con el mercado, para así incrementar la actividad forestal.
- e. La permanente actualización de conocimientos forestales.
- f. Estos objetivos estratégicos, así como los resultados esperados, podrán ser alcanzados por un conjunto de programas y proyectos, tales como el:
 - Programa para la cultura y la conciencia forestal.
 - Programa de fortalecimiento institucional y del sistema de gestión forestal.
 - Programa de ordenamiento territorial y valorización forestal.
 - Programa de optimización de la red de valor de productos forestales.
 - Programa nacional de apoyo a la información, educación e investigación forestal.

De esta manera, la ENF propone 5 lineamientos estratégicos que deben orientar la ejecución de los programas y proyectos:

- a. Cultura y conciencia.
- b. Normatividad, institucionalidad y gestión forestal.
- c. Ordenamiento territorial.

d. Red de valor.

e. Educación, investigación e información.

3.6 LA ESTRATEGIA NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA TALA ILEGAL

Mediante decreto supremo 019-2004-AG, se declaró de interés nacional la estrategia nacional multisectorial de lucha contra la tala ilegal, la cual propone diversas medidas para combatir la tala ilegal en el Perú, entre ellas la creación de la Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal, la cual está conformada por diversos representantes de los diferentes sectores del sector público.

Dicha comisión fue creada también por el decreto supremo anteriormente señalado y tiene como propósito, entre otros:

- a. Diseñar, coordinar, concertar y ejecutar acciones en el sector público y entre este y la sociedad civil, destinadas a promover la lucha contra la tala ilegal.
- b. Planificar, dirigir y supervisar la implementación de la Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal.
- c. Establecer los lineamientos de política para la lucha contra la tala ilegal a largo plazo.
- d. Gestionar y canalizar la cooperación técnica y financiera internacional para la lucha contra la tala ilegal.
- e. Generar y organizar un efectivo sistema de información y alerta forestal sobre las actividades de tala ilegal y difundir la información en el ámbito nacional.
- f. Promover y difundir las acciones realizadas contra la tala ilegal y para la protección del patrimonio forestal y la biodiversidad,

en cumplimiento de los convenios internacionales y normas nacionales en esta materia.

- g. Promover el manejo forestal sostenible, la declaración de cuencas libres de tala ilegal y la certificación forestal.
- h. Realizar acciones de difusión orientadas a la toma de conciencia sobre la problemática y magnitud de la tala ilegal en el Perú y el mundo.
- i. Proponer a los sectores competentes la aprobación de normas y mecanismos que faciliten la prevención y el control de la tala ilegal y de la comercialización de los productos forestales ilegales en el mercado nacional e internacional.

3.7 EL PLAN REGIONAL DE SAN MARTÍN

La región San Martín ha aprobado una política forestal regional mediante la que delimita las principales actividades destinadas a planificar el destino de sus bosques amazónicos, así como las áreas que se encuentran degradadas y que requieren intervenciones para su puesta en valor. Así, dicha política forestal aborda temas como la conservación, el manejo sostenible de los bosques primarios, la recuperación de hábitats, el establecimiento de plantaciones, entre otros.

4. ORDENAMIENTO FORESTAL

La autoridad nacional forestal y de fauna silvestre es la encargada de llevar a cabo el inventario, evaluación, catastro y registro oficial de los recursos forestales en el ámbito nacional, así como la actualización respectiva.

Asimismo, coloca esta información a disposición del público de manera oportuna y eficaz.

El ordenamiento de la superficie forestal del país, dentro del patrimonio forestal nacional, comprende siete categorías: bosques de producción; bosques para aprovechamiento futuro; bosques en tierras de protección; tierras de protección; áreas naturales protegidas; bosques en comunidades nativas y campesinas; y bosques locales.

4.1 BOSQUES DE PRODUCCIÓN

Los bosques de producción son aquellas superficies boscosas que por sus características bióticas y abióticas son aptas para la producción permanente y sostenible de madera y de otros bienes y servicios ambientales del bosque. Se subdividen en bosques de producción permanente y bosques de producción en reserva.

La autoridad nacional forestal y de fauna silvestre es la encargada de determinar las superficies boscosas que califican como bosques de producción, y de señalar las que se consideran como bosques de producción permanente y como bosques de producción en reserva.

4.1.1 Bosques de producción permanente

Son aquellos bosques en los que se trabaja la producción forestal (preferentemente de madera) y otros recursos de flora y de fauna silvestres en forma sostenible y permanente, a fin de que los titulares de la actividad forestal se concentren en una superficie empleando prácticas de manejo que les permitan, luego de los años, regresar a ella y volver a aprovecharla, esta vez con un mayor rendimiento como resultado del manejo. De esta manera se busca revertir la costumbre de ir descremando el bosque, lote por lote, extrayendo solamente las especies valiosas y solicitando luego a la autoridad otra área para volver a hacer lo mismo.

4.1.2 Bosques de producción en reserva

Los bosques de producción en reserva son las áreas de los bosques de producción que el Estado mantiene en reserva para concesión forestal, y en las que se pueden otorgar contratos para el aprovechamiento de otros bienes diferentes a la madera y fauna, en tanto no se afecte el potencial aprovechable de dichos recursos.

4.2 BOSQUES PARA APROVECHAMIENTO FUTURO

Los bosques para aprovechamiento futuro son extensiones forestales que se encuentran en proceso de desarrollo para ser destinadas como de producción permanente de madera y otros bienes y servicios ambientales. Se clasifican en:

- a. Plantaciones forestales (en estado de inmadurez silvicultural y económica).
- b. Bosques secundarios (aún no aprovechables).
- c. Áreas de recuperación forestal.

4.3 BOSQUES EN TIERRAS DE PROTECCIÓN

Los bosques en tierras de protección son superficies destinadas principalmente a preservar los suelos, mantener el equilibrio hídrico, conservar y proteger los bosques ribereños orientados al manejo de cuencas para proteger la diversidad biológica y la conservación del ambiente.

En los bosques en tierras de protección se promueve el ecoturismo, la recuperación de la flora y fauna silvestres en vías de extinción y el aprovechamiento de productos no maderables.

4.4 BOSQUES EN COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS

Se incluye dentro del ordenamiento forestal a los bosques situados dentro de los territorios

reconocidos de las comunidades nativas y campesinas. No se podrán otorgar concesiones forestales a favor de terceros en dichas áreas.

4.5 BOSQUES LOCALES

Los bosques locales son otorgados específicamente a favor de poblaciones rurales y centros poblados para el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales mediante autorizaciones y permisos.

4.6 ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

Las áreas naturales protegidas son áreas destinadas a la conservación de la diversidad biológica y de otros valores asociados de interés ambiental, cultural, paisajístico o científico, las cuales se rigen de acuerdo a lo establecido por la ley de áreas naturales protegidas, su reglamento y normas complementarias. De otra parte, es importante destacar que el ordenamiento forestal comprende la clasificación de las áreas forestales del país —denominada «zonificación forestal»—, que se realiza sobre la base de la zonificación ecológica-económica y de acuerdo a su aptitud natural.

La autoridad nacional forestal y de fauna silvestre propone la zonificación territorial de las áreas forestales del país tomando en consideración el mapa forestal, el mapa de suelos, el reglamento de clasificación de tierras y otros estándares de identificación. La zonificación forestal se aprueba mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Agricultura.

5. CONCESIONES

Las concesiones otorgan a su titular el derecho de uso y disfrute del recurso natural concedido, y en consecuencia, la propiedad de los frutos y productos a extraerse. La legislación forestal distingue las concesiones forestales con

finés maderables de las concesiones forestales con fines no maderables.

5.1 CONCESIONES FORESTALES CON FINES MADERABLES

Las concesiones forestales con fines maderables son otorgadas en las unidades de aprovechamiento establecidas dentro de los bosques de producción permanente (BPP). Para el otorgamiento de concesiones forestales dentro de los BPP, la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre realiza una exploración y evaluación de los recursos forestales para determinar el potencial de las unidades que se pondrán a disposición de los interesados mediante los procesos de subasta o concurso público. Las concesiones son otorgadas por un plazo de hasta 40 años renovables.

Las modalidades previstas para las concesiones forestales con fines maderables son:

5.1.1 Concesión para la subasta pública

Las unidades de aprovechamiento de entre 10,000 y 40,000 hectáreas para el aprovechamiento forestal maderable dentro de los BPP son otorgadas mediante subasta pública. El concesionario solo puede acceder por subasta pública a un número de unidades de aprovechamiento que, en conjunto, no debe superar las 120,000 hectáreas por BPP, bajo la modalidad de concesiones forestales con fines maderables.

La convocatoria se hace de conocimiento público en los ámbitos nacional e internacional con una anticipación mínima de seis meses a la fecha límite fijada en las bases para la recepción de las propuestas.

La subasta pública es conducida por una comisión ad hoc, antes en el marco de la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (CO-

PRI), ahora bajo la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN), que se rige por la legislación de la materia. Los titulares de concesiones otorgadas por subasta pública no pueden acceder a concesiones otorgadas por concurso público. La buena pro es otorgada por la comisión ad hoc respectiva, de acuerdo a las condiciones establecidas en la convocatoria y bases de la subasta, corriendo luego traslado a la autoridad forestal competente¹⁶ para la suscripción del contrato.

5.1.2 Concesión en concurso público

Las unidades de aprovechamiento de entre 5,000 y 10,000 hectáreas destinadas al aprovechamiento forestal maderable dentro de los BPP, son otorgadas mediante concurso público a medianos y pequeños empresarios, en forma individual u organizados en sociedades y otras modalidades empresariales, mediante concurso público y por un plazo de 40 años.

El concesionario solo puede acceder, por concurso público, a un número de unidades de aprovechamiento que en conjunto no supere las 50 mil hectáreas en el ámbito nacional.

El concurso público es conducido por una comisión ad hoc, la cual otorga la buena pro, de acuerdo a las condiciones establecidas en la convocatoria y bases del concurso, corriendo luego traslado a la autoridad forestal competente para la suscripción del contrato respectivo.

En este tipo de concesiones, el reglamento de la ley forestal y de fauna silvestre contempla la posibilidad de otorgar concesiones destinadas a la venta de vuelo forestal a pequeños extractores forestales calificados.

Las concesiones para la venta de vuelo forestal son aquellas por las que el Estado, a través de la autoridad forestal competente y mediante concurso o subasta pública, otorga a una persona natural o jurídica, determinadas unidades de aprovechamiento de un bosque de producción permanente, especificadas en las bases del concurso o subasta según corresponda, con la finalidad de vender árboles en pie a pequeños extractores forestales calificados.

El concesionario es el único responsable de la implementación del plan general de manejo forestal y de los planes operativos correspondientes, y solo podrá vender árboles que hayan sido previamente marcados y georreferenciados dentro de las áreas de corta anual que establezca el plan operativo anual a pequeños extractores forestales calificados. Para ello, la autoridad forestal competente deberá establecer, mediante resolución, los requisitos que deberán cumplir los pequeños extractores forestales para ser calificados como pequeños extractores forestales calificados.

Asimismo, el titular de la concesión deberá incluir en los informes anuales de actividades, la relación de los pequeños extractores forestales calificados, con la codificación de los árboles en pie que ha vendido a cada uno de ellos.

El plazo para las concesiones para la venta de vuelo forestal es determinado en el mismo contrato de concesión y puede ser de hasta 40 años renovables. Para ello, la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre aprobará el formato del contrato de concesión.

16 Toda referencia a la autoridad forestal competente se refiere a la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre (la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre – MINAG), hasta que no culmine el proceso de transferencia de funciones a favor de los gobiernos regionales – autoridades regionales forestales.

5.1.3 Derechos de los concesionarios forestales con fines maderables

La legislación forestal establece como derechos de los titulares de las concesiones forestales con fines maderables, los siguientes:

- a. Aprovechar los recursos forestales maderables del área otorgada en concesión por un periodo de hasta 40 años renovables.
- b. Aprovechar otros recursos de flora silvestre, servicios turísticos y servicios ambientales dentro del área otorgada en concesión, siempre que se incluyan en el plan general de manejo forestal.
- c. Acceder a todos los beneficios derivados de las normas con rango de ley aprobadas mediante decreto supremo 059-96-PCM y demás normas reglamentarias, modificatorias y ampliatorias (que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos) en aquellos procesos conducidos por PROINVERSIÓN.
- d. Constituir hipotecas sobre el derecho de la concesión.
- e. Ceder la posición contractual del titular de la concesión, previa autorización de la autoridad forestal competente.
- f. Vender la madera en pie de acuerdo al plan operativo anual aprobado por la respectiva autoridad forestal competente.
- g. Acceder a la certificación forestal voluntaria.
- h. Gozar de los beneficios tributarios asignados por la legislación de inversión en la amazonía.
- i. Obtener la renovación automática del contrato al aprobarse la evaluación forestal quinquenal.

- j. Acceder a la reducción del derecho de aprovechamiento cuando cuenten con certificación forestal voluntaria.
- k. Obtener la reducción del derecho de aprovechamiento cuando involucren proyectos integrales de extracción, transformación y comercialización.
- l. Detener cualquier acto de terceros que impida o limite sus derechos al área de la concesión.
- m. Recibir apoyo de las autoridades de la autoridad forestal competente y el auxilio de la Policía Nacional para controlar y reprimir actividades ilícitas.
- n. Integrar el comité de gestión.

5.1.4 Obligaciones de los concesionarios forestales con fines maderables

La legislación forestal establece como obligaciones de los concesionarios forestales con fines maderables, las siguientes:

- a. Cumplir con el plan general de manejo forestal aprobado.
- b. Cumplir con el plan operativo anual aprobado.
- c. Asegurar la integridad de las áreas concedidas y mantener el régimen forestal de las mismas.
- d. Respetar las servidumbres de paso, de acuerdo a las normas del derecho común.
- e. Presentar dentro de los 30 días siguientes a la finalización del año, los informes anuales de ejecución del plan operativo anual.
- f. Asumir el costo de las evaluaciones quinquenales correspondiente a la supervisión

de los planes de manejo y de los contratos de concesión con fines maderables, salvo que acrediten certificación forestal voluntaria.

- g. Cumplir con las normas ambientales vigentes.

5.1.5 Caducidad de la concesión forestal con fines maderables

De acuerdo al reglamento de la ley forestal y de fauna silvestre, la concesión forestal con fines maderables caduca en los siguientes casos:

- a. Por el incumplimiento de la presentación del plan general de manejo forestal y/o plan operativo anual, dentro de los plazos establecidos.
- b. Por el incumplimiento en la implementación del plan general de manejo forestal o plan operativo anual, respectivamente.
- c. Por no subsanar dentro de los plazos señalados por la autoridad forestal competente, los requerimientos o las observaciones que se hubieren notificado respecto del incumplimiento de las obligaciones contractuales y/o de la legislación aplicable.
- d. Por el no pago del derecho de aprovechamiento dentro de los plazos establecidos.
- e. Por la extracción fuera de los límites de la concesión.
- f. Por propiciar la extracción ilegal de especies maderables a través de terceros.
- g. Por incurrir en delito o falta que implique grave riesgo o cause severos perjuicios al ambiente y la biodiversidad.
- h. Por la renuncia al derecho de concesión solicitada por el titular del contrato de concesión.

La declaración de caducidad de los derechos de concesión forestal con fines maderables, no exime a los titulares de los mismos de las responsabilidades civiles, administrativas o penales a que hubiere lugar, hasta que el área materia del contrato de concesión haya sido inspeccionada por la autoridad forestal competente y se proceda a su entrega.

5.2 CONCESIONES FORESTALES CON FINES NO MADERABLES

Las disposiciones referidas a concesiones forestales con fines no maderables se aplican a las concesiones para otros productos del bosque, concesiones para conservación y concesiones para ecoturismo, salvo disposición legal contraria. Este tipo de concesión se otorga a exclusividad, no pudiendo la autoridad forestal competente otorgar otras concesiones, permisos o autorizaciones sobre las mismas áreas a terceros.

La autoridad forestal competente, a solicitud del titular, prorroga automáticamente por 5 años el plazo de la misma, siempre que el informe quinquenal de evaluación de la ejecución del correspondiente plan de manejo contenga opinión favorable a la procedencia de la prórroga.

La persona interesada en una concesión forestal con fines no maderables debe presentar una solicitud a la autoridad regional forestal, cuyo resumen será sometido a publicación para conocimiento público. En caso de presentarse otros interesados en el área solicitada, la autoridad forestal competente deberá iniciar un proceso de concurso público para que todos los interesados puedan presentar sus propuestas. De no presentarse ningún otro interesado, y vencido el plazo señalado en la norma, el solicitante podrá presentar su propuesta técnica de acuerdo a los términos de referencia aprobados por la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre.

El otorgamiento de concesiones, autorizaciones y permisos para el aprovechamiento de productos diferentes a la madera en fuentes de agua, álveos o cauces naturales y artificiales, riberas, ríos y fajas marginales, requiere la opinión previa favorable del administrador técnico del distrito de riego, o en su defecto, de la Autoridad Nacional del Agua (ANA).

5.2.1 Concesiones forestales para otros productos del bosque

Las concesiones forestales para otros productos del bosque se refieren al aprovechamiento de otros productos forestales diferentes a la madera, tales como la castaña, el aguaje, el palmito, las lianas, las resinas, las gomas, las plantas medicinales y ornamentales, entre otros, con fines comerciales e industriales.

Estas concesiones se otorgan en los bosques de producción permanente y en los bosques en tierras de protección (en este último caso, siempre que no originen impactos negativos en las áreas de protección). La concesión podrá otorgarse en exclusividad hasta por 40 años renovables, y en superficies de hasta 10 mil hectáreas.

5.2.2 Concesiones para ecoturismo

Las concesiones para ecoturismo tienen como finalidad aprovechar el paisaje natural como recurso. Se otorgan preferentemente en bosques no calificados como de producción forestal permanente.

Estas concesiones se otorgan en superficies de hasta 10,000 hectáreas y por períodos de hasta 40 años renovables.

La autoridad nacional forestal ha aprobado también, mediante normas reglamentarias, disposiciones complementarias para el otorgamien-

to de concesiones para ecoturismo en donde se detalla el procedimiento que debe seguir un usuario para acceder a una concesión de este tipo. También se ha establecido mediante norma el monto base del derecho de aprovechamiento para esta modalidad y los criterios de calificación que deben seguir los funcionarios encargados de evaluar las solicitudes de concesiones para ecoturismo.

5.2.3 Concesiones para conservación

Las concesiones para conservación tienen como finalidad el desarrollo de proyectos de conservación de la diversidad biológica, y en donde pueden desarrollarse actividades de ecoturismo, investigación, educación, protección, entre otras.

Se otorgan preferentemente en bosques en tierras de protección por un período de hasta 40 años renovables.

De acuerdo a la legislación vigente, la extensión de la concesión es determinada de acuerdo a los estudios técnicos que apruebe la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre y tomando en consideración los criterios de manejo de cuencas, tipos de ecosistemas y demás requerimientos para el mantenimiento de la diversidad biológica, en particular el referente a especies amenazadas y hábitat frágiles o amenazados, así como a la prestación de servicios ambientales.

El 6 de julio del 2001, se otorgó la primera concesión para conservación a la Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica (ACCA) en el departamento de Madre de Dios, en un área con un perímetro de 450 km y una extensión de 135,832 hectáreas por un período de 40 años renovables. A la fecha se han otorgado alrededor de 16 concesiones para conservación, las cuales ascienden a un total de 423,094 hectáreas.

5.3 OTRAS CONCESIONES: CONCESIONES CON FINES DE FORESTACIÓN Y REFORESTACIÓN

La forestación y/o reforestación son consideradas como actividades de interés público y prioridad nacional especialmente en tierras forestales sin cubierta boscosa y en tierras de protección o eriazas. En tal sentido, con el fin de promover la forestación y reforestación, la ley forestal y de fauna silvestre (ley 27308) y su reglamento establecieron que se podían otorgar concesiones de hasta 40,000 hectáreas para forestación y reforestación en áreas de capacidad de uso mayor forestal y/o en áreas de recuperación forestal por periodos renovables de hasta 40 años, a título gratuito.

Posteriormente, mediante ley 28852, ley de promoción de la inversión privada en reforestación y agroforestería, se derogó el artículo 28¹⁷ de la ley forestal y de fauna silvestre, estableciéndose un nuevo marco normativo para el otorgamiento de dichas concesiones. A través de dicha norma se dispuso que el Estado adjudica en concesión mediante subasta pública, tierras forestales sin cubierta boscosa y/o eriazas de su dominio. El derecho de concesión se otorgará por un plazo de 60 años, con compromiso de inversión, acto jurídico que es inscribible en los Registros Públicos.

Asimismo, se establece que la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN) y los gobiernos regionales realizarán en forma conjunta las subastas públicas de dichas concesiones. Sin embargo, el reglamento de dicha norma hasta la fecha no ha sido expedido por lo que no se han otorgado concesiones al amparo de la misma.

Por su parte, al amparo de la ley 27308 y mientras estuvo vigente el artículo 28, se otorgaron concesiones para forestación y/o reforestación. A solicitud de los titulares de las mismas, el periodo de vigencia del contrato podía ser prorrogado automáticamente cada quinquenio por 5 años más, siempre que el último informe quinquenal de evaluación de la ejecución del correspondiente plan de manejo contuviese opinión favorable emitida por el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR).

Con respecto a dichas concesiones, operan para estas las mismas causales de caducidad que las de las concesiones forestales con fines maderables, así como también la introducción de especies no autorizadas que puedan ser dañinas al ambiente y a la diversidad biológica.

6. PERMISOS Y AUTORIZACIONES

Adicionalmente a las concesiones, la legislación forestal prevé el otorgamiento de autorizaciones y permisos para el aprovechamiento de los recursos forestales.

La autoridad forestal competente otorga los siguientes permisos para el aprovechamiento de recursos forestales:

- a. Permiso para el aprovechamiento en bosques en tierras de propiedad privada.
- b. Permiso para el aprovechamiento en bosques de comunidades nativas y campesinas.
- c. Permiso para el aprovechamiento en bosques locales.

17 Artículo 28. Concesión de tierras del Estado con fines de forestación y reforestación. «El Estado promueve con carácter prioritario la forestación y reforestación con fines de producción, protección y servicios ambientales, en tierras de capacidad de uso mayor forestal sin cubierta vegetal o con escasa cobertura arbórea, en todo el territorio nacional mediante concesiones de tierras por periodos renovables de 40 (cuarenta) años, de acuerdo al reglamento».

- d. Permiso para el aprovechamiento en bosques secundarios.
- e. Permiso para el aprovechamiento en plantaciones forestales y en otras formaciones vegetales.
- f. Permiso para el aprovechamiento de recursos forestales diferentes a la madera en bosques de producción en reserva.
- g. Permiso para investigación.

Asimismo, la autoridad forestal competente otorga las siguientes autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos forestales:

- a. Autorización para el aprovechamiento de los bosques secos de la costa.
- b. Autorización para el aprovechamiento en asociaciones vegetales de productos forestales diferentes a la madera.
- c. Autorización para el aprovechamiento en bosques locales.
- d. Autorización para investigación.

Por otro lado, la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre otorga autorizaciones de desbosque.

7. AUTORIZACIONES DE DESBOSQUE

Los titulares de contratos de operaciones petroleras, mineras, industriales o de cualquier otra naturaleza que por las condiciones propias del trabajo deban realizar desbosques, tienen la obligación de solicitar previamente la autorización de desbosque a la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre, debiendo asimismo pagar el derecho de desbosque.

La solicitud para la autorización de desbosque debe estar acompañada de un informe de impacto ambiental que contenga lo siguiente:

- a. Área total del desbosque.
- b. Características físicas y biológicas del área.
- c. Inventario de especies arbóreas en el área de desbosque, de nivel detallado para las especies de alto valor comercial.
- d. Identificación y características de las especies arbustivas, herbáceas y otras.
- e. Censo muestral y características de la fauna silvestre existente en el área de desbosque.
- f. Plan de las actividades de desbosque.
- g. Plan de uso de los productos del área de desbosque.
- h. Plan de reforestación, dentro del plan de cierre de operaciones.

Los referidos titulares pueden solicitar el uso de la madera proveniente del desbosque. Para ello, deben previamente poner por escrito en conocimiento de la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre la fecha de inicio de sus operaciones adjuntando copia simple del contrato.

En caso de haber excedentes de madera o de otros productos forestales diferentes a la madera, la comercialización de los mismos se realiza previa solicitud de autorización a la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre y el pago de los derechos de aprovechamiento correspondientes para obtener la guía de transporte forestal.

8. PROGRAMA OPERACIÓN BOSQUES 2002-2003

Mediante el decreto de urgencia 035-2002 se estableció un sistema transitorio de abastecimiento de madera en aquellos departamentos en los cuales no se habían llevado a cabo procesos de concesiones forestales con fines maderables, el mismo que tuvo una duración hasta junio del 2003 y se denominó «Operación Bosques 2002-2003».

En aplicación del mencionado programa, el decreto supremo 046-2002-AG¹⁸ autorizó al Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA, ahora Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura) a establecer zonas especiales de extracción forestal dentro de los bosques de producción permanente creados en el departamento de Loreto, sobre las que se otorgarían autorizaciones extraordinarias, con vigencia hasta el 30 de junio del 2003, a aquellos titulares de contratos de extracción forestal otorgados al amparo del decreto ley 21147 cuya vigencia había concluido el 30 de junio del 2002.

Posteriormente, mediante decreto de urgencia 018-2003 se autorizó de manera excepcional la movilización de los saldos de madera talada¹⁹ en el departamento de Loreto hasta el 31 de diciembre del 2003.

Sin embargo, el plazo resultó insuficiente, por lo que se emitió el decreto de urgencia 001-2004, mediante el cual se permitió movilizar los saldos de los productos forestales maderables extraídos al amparo del decreto supremo 046-2002-AG y que no hubiesen podido ser

movilizados en el plazo otorgado por el decreto de urgencia 018-2003, por un plazo que no debía exceder el 30 de junio del 2004. Asimismo, esta norma señaló que excepcionalmente el INRENA, podría autorizar la movilización de los saldos existentes con posterioridad a dicha fecha, cuando provengan de áreas que no se encuentren superpuestas a las unidades de aprovechamiento aprobadas mediante el decreto supremo 037-2003-AG, previa verificación de su existencia en el bosque. En cada caso, el INRENA emitiría una resolución jefatural autorizando la movilización en un plazo adicional.

Posteriormente, mediante resolución jefatural 019-2004-INRENA se aprobó el procedimiento a seguir para la autorización de movilización de los saldos de madera talada hasta el 30 de junio del 2004.

9. PLAN DE MANEJO FORESTAL

La legislación contempla la obligación del manejo forestal sostenible. De esta manera se establece la obligación de toda persona dedicada al aprovechamiento forestal y de fauna silvestre con fines comerciales e industriales de contar con un plan de manejo aprobado por la autoridad forestal.

El plan de manejo forestal es una herramienta flexible para la gestión y el control de las operaciones de manejo forestal que debe permitir la identificación anticipada de las actividades y operaciones necesarias para alcanzar la sostenibilidad del aprovechamiento forestal. El plan de manejo incluye, entre otros, un estudio de impacto ambiental (EIA).

18 Mediante esta norma se dejó en suspenso el concurso público 003-2002-INRENA sobre las concesiones forestales con fines maderables en el departamento de Loreto.

19 En virtud de las autorizaciones extraordinarias otorgadas en las zonas especiales de extracción aprobadas al amparo del decreto supremo 046-2002-AG y cuya vigencia culminó el 30 de junio del 2003.

Dicho plan comprende 2 distintos niveles de planificación:

- a. El plan general de manejo forestal (PGMF), que proporciona el marco general de planificación estratégica y proyección empresarial formulado como mínimo por todo el período de vigencia de la concesión.
- b. El plan operativo anual (POA), un documento que el titular deberá presentar cada año operativo que incluye un mapa con la ubicación de los árboles a extraerse, determinados a través de sistemas de alta precisión identificados por especie, e incluye obligatoriamente el inventario de aprovechamiento.

El plan general de manejo forestal comprende, entre otros aspectos:

- a. El estado actual del bosque y su productividad actual y potencial, determinados a partir de inventarios forestales acordes al nivel de planificación.
- b. Los objetivos generales y específicos y estrategias que garanticen la producción sostenible a largo plazo.
- c. Los recursos objeto del aprovechamiento.
- d. El plan de ordenamiento y aprovechamiento.
- e. Los mapas de ordenamiento forestal por tipos de bosque y de aprovechamiento.
- f. El análisis de los factores ambientales del medio incluyendo la fauna silvestre, servicios ambientales, áreas frágiles, paisajes y otros valores del sitio, y evaluación de los posibles impactos ambientales del aprove-

chamiento en dichos factores y en el ámbito del proyecto o su entorno.

- g. La determinación de normas y actividades de manejo ambiental, incluyendo planes de contingencia.
- h. La fijación de una corta anual que no supere la capacidad de crecimiento del bosque, basándose principalmente en las características de desarrollo diametral de las especies forestales.
- i. La reposición de los recursos extraídos mediante prácticas silviculturales, tales como regeneración natural y plantaciones de enriquecimiento, entre otras.
- j. El programa de inversiones.
- k. El programa de relaciones laborales y comunitarias.
- l. El programa de monitoreo y evaluación.

El titular de la concesión tiene un plazo de hasta 12 meses para elaborar el plan general de manejo forestal y el plan operativo anual para el primer año de operación, contados desde la suscripción del contrato de concesión. Una vez aprobados los respectivos planes, el titular de la concesión tiene un plazo de hasta 12 meses para el inicio de las actividades de manejo y aprovechamiento forestales.

La autoridad nacional forestal y de fauna silvestre²⁰ aprueba los referidos planes, dentro del plazo de 90 días desde su presentación. En caso de que la mencionada autoridad forestal formule observaciones, el titular de la concesión tiene un plazo de 30 días para subsanarlas. La

²⁰ De acuerdo a la ley orgánica de gobiernos regionales y al proceso de transferencia de funciones en materia agraria, las autoridades regionales forestales asumirán esta función luego de que se lleve a cabo el mencionado proceso de transferencia.

aprobación del plan de manejo forestal por parte de la autoridad forestal es requisito indispensable para el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales en todo el territorio nacional con fines industriales y/o comerciales bajo las modalidades de concesiones, autorizaciones y permisos.

9.1 PLAN DE MANEJO FORESTAL PARA LA ZAFRA 2002

Como resultado de la implementación de las concesiones forestales con fines maderables otorgadas mediante concurso público, se consideró la necesidad de permitir a los titulares de las concesiones aprovechar sus recursos durante el primer año de vigencia de la concesión, es decir mientras se estaba elaborando el plan general de manejo forestal. En este sentido, se diseñó un régimen de excepción solo para la zafra 2002, año en que se inició la implementación del sistema de concesiones denominado «Plan de manejo para la zafra 2002».

Para la zafra 2002 se estableció lo siguiente:

- a. El titular de la concesión forestal con fines maderables podía iniciar el aprovechamiento forestal en una superficie máxima de hasta un veinteavo (1/20) del área de la concesión, presentando hasta 3 informes con carácter de declaración jurada.
- b. Dentro de los 180 días de firmado el contrato de concesión correspondiente, el concesionario debía presentar un plan de manejo forestal para la zafra 2002 de acuerdo a los términos de referencia que para dicho efecto establezca el INRENA, el cual debe contener la información que se haya presentado en los informes antes mencio-

nados como parte de su plan operativo anual del primer año.

Los titulares de concesiones forestales con fines maderables que inicien el aprovechamiento forestal al amparo del plan de manejo forestal para la zafra 2002, debían cumplir con todas las demás obligaciones establecidas en la ley forestal y de fauna silvestre, su reglamento, demás normas complementarias y el contrato de concesión correspondiente, incluido el pago del derecho anual de aprovechamiento.

9.2 PLAN DE MANEJO FORESTAL PARA EL PRIMER AÑO DE VIGENCIA DE LA CONCESIÓN

Posteriormente, mediante decreto supremo 012-2003-AG se estableció que excepcionalmente el INRENA podía disponer el inicio del aprovechamiento forestal para el «primer año de vigencia de la concesión»²¹ de conformidad a los términos de referencia que para tal efecto se establecieron mediante resolución jefatural 051-2003-INRENA. Cabe mencionar que los términos de referencia aprobados por dicha resolución jefatural recogen los mismos términos de referencia que aquellos del Plan de Manejo para la Zafra 2002.

9.3 PLAN DE MANEJO FORESTAL PARA LA ZAFRA EXCEPCIONAL

De acuerdo a lo señalado por el reglamento de la ley forestal y de fauna silvestre, el plan general de manejo forestal y el plan operativo anual se presentarán hasta 90 días calendario antes de la culminación de la primera zafra que se inicie durante la vigencia del contrato de concesión. Para tal efecto, el INRENA determinará mediante resolución jefatural el inicio y tér-

21 De acuerdo al artículo 8 del decreto supremo 012-2003-AG entiéndase como «primer año de vigencia de la concesión» a toda referencia hecha a la «zafra 2002» en el decreto supremo 048-2002-AG, sus normas complementarias y/o reglamentarias.

mino de la zafra que corresponda a la zona del bosque de producción permanente donde se hayan otorgado concesiones, atendiendo a sus particularidades. La zafra tendrá una duración de 365 días calendario.²²

Una vez aprobado los respectivos planes, el titular de la concesión deberá iniciar las actividades de manejo y aprovechamiento forestales, al inicio de la segunda zafra. Sin embargo, si un concesionario opta por realizar actividades de aprovechamiento forestal en el plazo comprendido entre la suscripción del contrato de concesión y el inicio de la segunda zafra, estas actividades se denominarán zafra excepcional y deberán ceñirse a lo establecido en la resolución jefatural 129-2003-INRENA.

Dicha resolución jefatural señala que los titulares de los contratos de concesión forestal con fines maderables pueden iniciar el aprovechamiento forestal presentando informes con carácter de declaración jurada, debiendo presentar además el plan de manejo forestal para la zafra excepcional, el mismo que se ejecutará sobre una superficie de hasta 1/20 del área total de la concesión. Sin embargo, en los casos excepcionales debidamente justificados en el informe de actividades correspondiente y cuando el concesionario haya agotado los volúmenes a extraer contemplados en el referido plan o en el Plan de Manejo Forestal Zafra 2002, se podrá realizar el aprovechamiento sobre una

superficie adicional, en cuyo caso se deberá presentar un plan de manejo forestal complementario.

El área comprendida en el plan de manejo forestal complementario, podrá ser como máximo un área proporcional al tiempo transcurrido entre la finalización del primer año de vigencia de la concesión y el inicio de la segunda zafra, teniendo en cuenta que el área máxima aprovechable en un periodo de 12 meses es de 1/20 del área de la concesión.

El área comprendida por el plan de manejo forestal para la zafra excepcional o Plan de Manejo Forestal Zafra 2002 y el plan de manejo forestal complementario correspondería a la superficie de la primera parcela de corta anual.

Los informes con carácter de declaración jurada, el plan de manejo forestal para la zafra excepcional y el plan de manejo forestal complementario serán aprobados por las administraciones técnicas forestales y de fauna silvestre. Los dos últimos mencionados serán aprobados por medio de resoluciones administrativas.

La presentación de los informes con carácter de declaración jurada, el plan de manejo forestal para la zafra excepcional, el plan general de manejo forestal y el plan operativo anual de la segunda zafra se realiza de acuerdo al siguiente detalle:

Casos	Fecha de suscripción del contrato	Fecha de presentación de los informes con carácter de declaración jurada y del plan de manejo forestal excepcional para la primera zafra	Fecha de presentación del plan general de manejo forestal y plan operativo anual segunda zafra
Caso I	Contrato firmado hasta el 30 de abril del 2003	Hasta el 31 de diciembre del 2003	Hasta el 31 de enero del 2004
Caso II	Contrato firmado después del 30 de abril del 2003	Hasta 8 meses después de iniciada la primera zafra	Hasta 9 meses después de iniciada la primera zafra

22 De acuerdo a la resolución jefatural 129-2003-INRENA, el periodo de la zafra para las concesiones forestales con fines maderables se inicia el 1 de mayo y culmina el 30 de abril.

Sin embargo, vencidos estos plazos, la mayoría de los concesionarios que suscribieron sus contratos con anterioridad a la entrada de vigencia del decreto supremo 033-2003-AG, no cumplieron ni con el pago del derecho de aprovechamiento ni con la presentación de los planes de manejo correspondientes, por lo que, mediante decreto supremo 029-2004-AG, se faculta al INRENA a establecer un plazo excepcional y los procedimientos necesarios para:

- a. La movilización de los saldos autorizados de la zafra excepcional.
- b. El pago del saldo del derecho de aprovechamiento correspondiente a la zafra excepcional.
- c. La presentación del plan general de manejo forestal y plan operativo anual de la segunda zafra.

En aplicación de esta disposición, el INRENA dictó la resolución jefatural 148-2004-INRENA, en la que se establece que los titulares de

los referidos contratos de los departamentos de Madre de Dios y Ucayali que no hubieran cumplido con el pago del derecho de aprovechamiento o con la presentación del plan general de manejo forestal y el plan operativo anual para la segunda zafra, gozarán de un plazo excepcional para el cumplimiento de dichas obligaciones, siempre que dentro de los 30 días calendario posteriores a la publicación de esta resolución jefatural, hayan cancelado por lo menos el 20% del derecho de aprovechamiento correspondiente a la zafra excepcional. La presentación del plan general de manejo forestal y plan operativo anual para la segunda zafra se debe hacer hasta 60 días calendario después de publicada esta resolución jefatural, es decir, hasta el 2 de noviembre del 2004. El aprovechamiento y la movilización para la segunda zafra estarán sujetos a la aprobación de los referidos planes por el INRENA.

Cronograma para la presentación de los informes con carácter de declaración jurada, el plan de manejo forestal para la zafra excepcional, el plan general de manejo forestal y el plan operativo anual para la segunda zafra:

Casos	Fecha de suscripción del contrato	Fecha de presentación de los informes con carácter de declaración jurada y del plan de manejo forestal para la zafra excepcional	Fecha de presentación del plan general de manejo forestal y plan operativo anual para la segunda zafra
Caso I	Contrato firmado hasta el 30 de junio del 2003	Hasta el 29 de febrero del 2004	Hasta el 31 de marzo del 2004
Caso II	Contrato firmado después del 30 de junio del 2003	Hasta 8 meses después de iniciada la primera zafra	Hasta 9 meses después de iniciada la primera zafra

Sin embargo, vencidos estos plazos, la mayoría de los concesionarios que suscribieron sus contratos con anterioridad a la entrada de vigencia del decreto supremo 033-2003-AG, no cumplieron ni con el pago del derecho de aprovechamiento ni con la presentación de los planes de manejo correspondientes, por lo que, mediante decreto supremo 029-2004-AG, se faculta al INRENA para establecer un plazo excepcional y los procedimientos necesarios para:

- a. La movilización de los saldos autorizados de la zafra excepcional.
- b. El pago del saldo del derecho de aprovechamiento correspondiente a la zafra excepcional.
- c. La presentación del plan general de manejo forestal y plan operativo anual de la segunda zafra.

En aplicación de esta disposición, el INRENA dictó la resolución jefatural 148-2004-INRENA, en la que se establece que los titulares de los referidos contratos de los departamentos de Madre de Dios y Ucayali que no hubieran cumplido con el pago del derecho de aprovechamiento o con la presentación del plan general de manejo forestal y el plan operativo anual para la segunda zafra, gozarán de un plazo excepcional para el cumplimiento de dichas obligaciones, siempre que dentro de los 30 días calendario posteriores a la publicación de esta resolución jefatural, hayan cancelado por lo menos el 20% del derecho de aprovechamiento correspondiente a la zafra excepcional. La presentación del plan general de manejo forestal y plan operativo anual para la segunda zafra se debe hacer hasta 60 días calendario después de publicada esta resolución jefatural, es decir, hasta el 2 de noviembre del 2004. El aprovechamiento y la movilización para la segunda zafra estarán sujetos a la aprobación de los referidos planes por el INRENA.

En el mismo sentido que la resolución jefatural antes comentada, para los contratos de San Martín se dicta la resolución jefatural 149-2004-INRENA. El plazo para presentar el plan general de manejo forestal y el plan operativo anual para la segunda zafra en este caso es hasta 120 días calendario después de publicada dicha resolución jefatural, es decir hasta el 1 enero del 2005.

Con el objeto de agilizar el procedimiento de aprobación de los planes de manejo, se autoriza a las administraciones técnicas forestal y de fauna silvestre (ATTFS), a través de la resolución jefatural 129-2003-INRENA, a que aprueben los informes con carácter de declaración jurada, el plan de manejo forestal para la zafra excepcional y el plan de manejo forestal complementario.

10. DERECHOS DE APROVECHAMIENTO

El aprovechamiento sostenible de los recursos forestales en todo el territorio nacional con fines industriales y/o comerciales puede efectuarse únicamente mediante planes de manejo previamente aprobados por la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre, bajo las modalidades de concesiones, autorizaciones y permisos. Dicho aprovechamiento está sujeto al pago de un derecho de aprovechamiento que se aplica, según corresponda, por unidad de superficie, especie, volumen, tamaño u otros parámetros.

La autoridad nacional forestal y de fauna silvestre fija los derechos de aprovechamiento forestal tomando como base, según corresponda, los siguientes criterios:

- a. Volumen aprovechable y valor de los productos forestales al estado natural.
- b. Ubicación y accesibilidad del área.

- c. Recursos ambientales y paisajísticos.
- d. Servicios públicos y otros factores relevantes.

Los derechos de aprovechamiento fijados en las concesiones se reajustan cada 2 años, aplicando el índice acordado por las partes en el contrato. Los derechos de aprovechamiento fijados en las autorizaciones y permisos se reajustan también cada 2 años, aplicando el índice de precios al consumidor establecido por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Por su naturaleza, las concesiones de conservación en bosques de tierras de protección no están sujetas al pago de derechos de aprovechamiento, en la medida que constituyen una contribución voluntaria para el mantenimiento de estas áreas.

Tampoco están sujetos al pago de derechos de aprovechamiento: el aprovechamiento en plantaciones en tierras de propiedad privada, el aprovechamiento en concesiones para forestación y reforestación, y la extracción de autoconsumo o para infraestructura social.

Adicionalmente, la legislación forestal contempla el derecho de desbosque que se establece en función a la superficie total a desbosarse.

Los derechos de aprovechamiento y los de desbosque son recaudados por la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre y destinados al desarrollo forestal, al mejoramiento de los sistemas de control y supervisión, y a la promoción de la forestación, reforestación y recuperación de ecosistemas degradados.

Los derechos de aprovechamiento recaudados de las concesiones forestales con fines maderables se distribuyen de la siguiente forma:²³

- a. Sesenta por ciento a la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre (60%).
- b. Treinta por ciento al OSINFOR (30%).
- c. Diez por ciento al comité de gestión del bosque correspondiente (10%).

Por su parte, los recursos provenientes de los otros derechos de aprovechamiento y de los derechos de desbosque se distribuyen de la siguiente manera:

- a. Noventa por ciento a la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre (90%).
- b. Diez por ciento al comité de gestión de bosques correspondiente (10%).

10.1 RÉGIMEN PROMOCIONAL PARA EL APROVECHAMIENTO FORESTAL

Mediante decreto supremo 012-2003-AG se estableció que los derechos de aprovechamiento establecidos en los contratos de concesiones forestales con fines maderables otorgados por concurso público en los bosques de producción permanente del territorio nacional, podrán gozar de un programa promocional.

Asimismo, dicha norma estableció que el pago del porcentaje que se establezca del derecho anual de aprovechamiento es una condición para la suscripción del contrato.

23 Este esquema de repartición tendría que ser modificado cuando los gobiernos regionales asuman las competencias que les serán transferidas por el gobierno nacional, considerando que ellos se encargarán directamente de la gestión y control de los recursos forestales y de fauna silvestre.

En este sentido, considerando que el primer año de vigencia de la concesión²⁴ no coincide necesariamente con el periodo de zafra, se realizaron algunas modificaciones al reglamento de la ley forestal y de fauna silvestre, precisándose por medio del decreto supremo 033-2003-AG, que el primer pago que se realiza por la zafra excepcional,²⁵ que se haga por derecho de aprovechamiento, comprenderá además del monto correspondiente a la primera zafra, el monto proporcional por los días calendario transcurridos desde la suscripción del contrato de concesión hasta el inicio de dicha zafra.

Habiéndose precisado que el pago anual del derecho de aprovechamiento se ejecuta por zafras, fue necesario hacer unos reajustes al régimen promocional para el aprovechamiento forestal. De esta manera, la resolución jefatural 128-2003-INRENA estableció que los derechos de aprovechamiento establecidos en los contratos de concesión con fines maderables otorgados mediante concursos públicos en los bosques de producción permanente en el territorio nacional, gozarán del siguiente programa promocional:

1. Reducción del 40% en el pago de los derechos de aprovechamiento correspondiente al periodo comprendido desde la fecha de suscripción del contrato hasta el inicio de la segunda zafra.
2. Reducción del 40% del monto correspondiente al pago de los derechos de aprovechamiento de la segunda zafra contada desde el inicio de la vigencia de la concesión.

3. Reducción del 30% del monto correspondiente al pago de los derechos de aprovechamiento de la tercera zafra contada desde el inicio de la vigencia de la concesión.
4. Reducción del 20% del monto correspondiente al pago de los derechos de aprovechamiento de la cuarta zafra contada desde el inicio de la vigencia de la concesión.
5. Reducción del 10% del monto correspondiente al pago de los derechos de aprovechamiento de la quinta zafra contada desde el inicio de la vigencia de la concesión.

Adicionalmente a los beneficios establecidos, los concesionarios cuentan con los beneficios de certificación voluntaria (25%) y ejecución de proyectos integrales (25%) contemplados en los artículos 340 y 341 del reglamento de la ley forestal y de fauna silvestre.

10.2 RÉGIMEN DE FRACCIONAMIENTO PARA EL APROVECHAMIENTO FORESTAL

Con la finalidad de brindar facilidades para el pago del derecho de aprovechamiento, mediante decreto supremo 028-2002-AG, el sector agricultura autorizó la aplicación de un régimen de fraccionamiento para el pago del derecho de aprovechamiento para la zafra 2002, en el caso de las concesiones forestales con fines maderables otorgadas mediante concurso público. Este régimen ha sido modificado mediante decreto supremo 012-2003-AG²⁶ y posteriormente mediante decreto supremo 033-2003-AG.

24 La misma que se inicia inmediatamente suscrito el contrato respectivo.

25 Se denomina zafra excepcional al periodo comprendido desde el día siguiente de la fecha de suscripción del contrato de concesión hasta el inicio de la segunda zafra que se inicia inmediatamente después de suscrito el contrato.

26 En este contexto, mediante resolución jefatural 050-2003-INRENA se aprobó el régimen de fraccionamiento de pago del derecho anual de aprovechamiento para el primer año de vigencia de la concesión, en las concesiones forestales con fines maderables otorgadas o que se otorguen mediante concurso público en los bosques de producción permanente del territorio nacional.

Mediante decreto supremo 033-2003-AG se establece que para efectos del primer pago que se haga por derecho de aprovechamiento, deberá de considerarse un régimen de fraccionamiento especial, de tal forma que al término de la primera zafra se pague el monto correspondiente a dicha zafra más el monto proporcional por los días calendarios transcurridos desde la suscripción del contrato de concesión.²⁷

En este sentido, la resolución jefatural 128-2003-INRENA establece que para efectos de determinar el monto total correspondiente al primer pago por derecho de aprovechamiento (zafra excepcional), que corresponde a cada concesionario, debe tenerse en cuenta la siguiente fórmula:

$$DA\ 01 = DA\ (Z1) + [DA\ (Z1)] \times d [365]$$

Donde:

DA 01 = es el monto correspondiente al primer pago por derecho de aprovechamiento (zafra excepcional).

DA(Z1) = es el monto correspondiente al derecho de aprovechamiento de la primera zafra.

d = es el número de los días calendarios transcurridos, contados desde el día siguiente de la fecha de firma del contrato de concesión hasta el día anterior al inicio a la primera zafra.

Asimismo, dicha resolución jefatural establece que el pago por derecho de aprovechamiento correspondiente a la zafra excepcional se ejecutará en los siguientes plazos y porcentajes:

Armada	Oportunidad	Monto equivalente a:
Primera	A la firma del contrato de concesión forestal con fines maderables.	El 5% del valor de derecho de aprovechamiento correspondiente a la primera zafra.
Segunda	Hasta 6 meses contados desde el inicio de la zafra.	El 45% del valor del monto total correspondiente a la zafra excepcional.
Tercera	Hasta 9 meses contados desde el inicio de la zafra.	El 35% del valor del monto total correspondiente a la zafra excepcional.
Cuarta	Antes de la finalización de la zafra, siendo requisito indispensable para la aprobación del plan operativo anual de la segunda zafra.	El saldo del monto total correspondiente a la zafra excepcional.

²⁷ Esto es conocido como la zafra excepcional. Ver nota de pie de página 25.

De otro lado, a partir de la segunda zafra el pago del derecho de aprovechamiento anual se ejecutará en los siguientes plazos y porcentajes:

Armada	Oportunidad	Monto equivalente a:
Primera	Hasta 6 meses contados desde el inicio de la zafra.	Por lo menos el 20% del valor de derecho de aprovechamiento correspondiente a la zafra.
Segunda	Hasta 9 meses contados desde el inicio de la zafra.	El 45% del valor de derecho de aprovechamiento correspondiente a la zafra.
Tercera	Antes de la finalización de la zafra, siendo requisito indispensable para la aprobación del plan operativo anual de la siguiente zafra.	El 35% del valor de derecho de aprovechamiento correspondiente a la zafra.

Asimismo, en el caso de los contratos suscritos antes de la entrada en vigencia del decreto supremo 033-2003-AG, que se acojan a este mediante adenda y que hayan sido firmados con anterioridad al 30 de abril del 2003, el pago del derecho de aprovechamiento respecto de la zafra excepcional se ejecutará en los siguientes plazos y porcentajes:²⁸

Armada	Oportunidad	Monto equivalente a:
Primera	Al 31 de enero del 2004.	Por lo menos el 35% del valor del monto que corresponda a la zafra excepcional.
Segunda	Al 15 de marzo del 2004.	El 30% del valor del monto que corresponda a la zafra excepcional.
Tercera	Antes del 30 de abril del 2004, siendo requisito indispensable para la aprobación del plan operativo anual de la siguiente zafra.	El saldo del monto total correspondiente a la zafra excepcional.

Para las concesiones forestales con fines maderables en el departamento de San Martín, la resolución jefatural 028-2004-INRENA estableció un período de zafra distinto al establecido en la resolución jefatural 128-2003-INRENA, siendo su fecha de inicio el 1 de julio y su fecha de término el 30 de junio. Fue necesario entonces precisar los plazos y porcentajes del pago del derecho de aprovechamiento respecto de la zafra excepcional de los contratos suscritos antes de la entrada en vigencia del decreto supremo 033-2003-AG que se acojan a este mediante la suscripción de una adenda:

²⁸ Según lo establecido en la resolución jefatural 160-2003-INRENA.

Armada	Oportunidad	Monto equivalente a:
Primera	Al 31 de mayo del 2004.	Por lo menos el 35% del valor del monto que corresponda a la zafra excepcional.
Segunda	Al 15 de mayo del 2004.	El 30% del valor del monto que corresponda a la zafra excepcional.
Tercera	Antes del 30 de junio del 2004, siendo requisito indispensable para la aprobación del plan operativo anual de la siguiente zafra.	El saldo del monto que corresponda a la zafra excepcional.

Posteriormente, la resolución Jefatural 170-2004-INRENA precisó que para los contratos suscritos en el departamento de Huánuco después del 30 de abril del 2003 y antes de la entrada en vigencia del decreto supremo 033-2003-AG, y que se acojan mediante adenda a los alcances del mismo, se realizará el pago del derecho de aprovechamiento de la zafra excepcional en los siguientes plazos y porcentajes:

Armada	Oportunidad	Monto equivalente a:
Primera	Al 31 de octubre del 2004.	Por lo menos el 35% del valor del monto que corresponda a la zafra excepcional.
Segunda	Al 31 de enero del 2005.	El 30% del valor del monto que corresponda a la zafra excepcional.
Tercera	Antes del 30 de abril del 2005, siendo requisito indispensable para la aprobación del plan operativo anual de la siguiente zafra.	El saldo del monto correspondiente a la zafra excepcional.

Sin embargo, vencidos estos plazos, el 30 de abril y el 30 de junio del 2004, la mayoría de los concesionarios que suscribieron sus contratos con anterioridad a la entrada de vigencia del decreto supremo 033-2003-AG, no cumplieron ni con el pago del derecho de aprovechamiento ni con la presentación de los planes de manejo correspondientes. Considerando que estos se encuentran en desventaja frente a los demás concesionarios por una serie de razones que se expresan en la parte considerativa de la norma, mediante decreto supremo 029-2004-AG se facultó al INRENA a establecer un pla-

zo excepcional y los procedimientos necesarios para:

- a. La movilización de los saldos autorizados de la zafra excepcional.
- b. El pago del saldo del derecho de aprovechamiento correspondiente a la zafra excepcional.
- c. La presentación del plan general de manejo forestal y plan operativo anual de la segunda zafra.

En aplicación de esta disposición, INRENA dictó las resoluciones jefaturales 148-2004 INRENA y 149-2004-INRENA, en las que se otorga un plazo adicional a los titulares de los contratos de concesión forestal de los departamentos de Madre de Dios, Ucayali y San Martín, plazo que tampoco se cumplió pero que sirvió de base para las disposiciones actuales que vinculan la movilización de madera con el pago del derecho de aprovechamiento.

Cabe señalar que para los concesionarios que firmaron su contrato antes de la entrada en vigencia del decreto supremo 033-2003-AG y que no hayan suscrito una adenda a su contrato, el artículo 3 de la resolución jefatural 073-2005-INRENA dispone que para fines del cumplimiento de las obligaciones contractuales, el período de zafra coincidirá con el año calendario de vigencia del contrato.

10.3 NUEVO RÉGIMEN DE PAGOS DEL DERECHO DE APROVECHAMIENTO

En vista de que los mecanismos para el cobro de los derechos de aprovechamiento en las concesiones forestales con fines maderables no garantizaban el pago oportuno de los mismos, se decidió establecer un régimen de pagos en función de la movilización de los volúmenes y especies autorizados durante la zafra.

En este sentido, a partir de abril del 2005 la movilización de madera durante la zafra, se realizará previo pago de un porcentaje del derecho de aprovechamiento equivalente al valor natural de la madera movilizada respecto del valor al estado natural de los volúmenes totales autorizados para dicha zafra.²⁹

El monto del derecho de aprovechamiento que se tomará como base para el cálculo de los pa-

gos será el correspondiente a la zafra con cargo a la cual se realiza la movilización de madera, una vez deducidos todos los descuentos que correspondan, fueran estos originados por regímenes promocionales, suspensiones u otros.

En el caso de la zafra excepcional, el referido monto es el saldo del derecho de aprovechamiento de la zafra excepcional luego de deducido el 5% del valor del derecho de aprovechamiento correspondiente a la primera zafra.

Para el caso de los cronogramas de pagos del derecho de aprovechamiento para la zafra excepcional y siguientes, establecidos por la resolución jefatural 128-2003-INRENA, estos mantendrán su vigencia y, además, se deberá considerar lo siguiente:

- a. Si el concesionario no hubiera movilizado madera, deberá pagar el porcentaje establecido en los referidos cronogramas.
- b. Si el concesionario hubiera movilizado madera, realizando pagos de acuerdo al nuevo régimen:
 - b.1 Si estos pagos fueran menores a los porcentajes establecido en el cronograma para cada fecha, el concesionario deberá pagar el derecho de aprovechamiento hasta completar dichos porcentajes.
 - b.2 Si estos pagos fueran iguales o superiores a los porcentajes establecidos en el cronograma para cada fecha, el concesionario no realizará pago adicional alguno. De existir porcentaje excedente, este será considerado como pago a cuenta del porcentaje del siguiente plazo, pero no amparará movilizaciones futuras de madera.

²⁹ Para estos efectos, se tomara como valor al estado natural de las especies el establecido por la resolución ministerial 0245-200-AG o la que la reemplace.

El incumplimiento, al término de cada plazo, inhabilitará al concesionario a movilizar madera en el plazo siguiente, sin perjuicio de la aplicación de otras sanciones y penalidades.

10.4 INCENTIVOS VINCULADOS AL DERECHO DE APROVECHAMIENTO

La ley forestal y de fauna silvestre y su reglamento establecen 2 incentivos, uno al manejo forestal sostenible, específicamente a la certificación forestal voluntaria, y otro a la integración de la cadena de producción, que implican ambos una reducción en el derecho de aprovechamiento.

Al respecto, el Ministerio de Agricultura promueve la certificación forestal voluntaria de los productos forestales provenientes de los bosques manejados para la comercialización, estableciendo una reducción porcentual en el pago del derecho de aprovechamiento a las concesiones que tengan la certificación en mención, de acuerdo a lo establecido en el reglamento.

En este sentido, los titulares de concesiones, permisos o autorizaciones que cuentan con certificación voluntaria reciben el beneficio de una reducción del 25% en el pago del derecho de aprovechamiento. Adicionalmente, se menciona que la certificación voluntaria tiene mérito de supervisión quinquenal, es decir aquellos que obtienen la certificación estarán exonerados de la supervisión quinquenal prevista.

Particularmente, la resolución jefatural 104-2004-INRENA establece las condiciones y el procedimiento para la implementación de estos incentivos aplicables tanto a los titulares de las concesiones, como a los titulares de los permisos y las autorizaciones.

En el caso de la certificación forestal voluntaria, el titular de la concesión, permiso o autorización se hará acreedor a un descuento del 5% sobre el derecho de aprovechamiento cuando,

habiendo suscrito un contrato con fines de certificación forestal con una empresa certificadora, ha sido objeto de al menos una evaluación o «scoping» del área de su concesión, permiso o autorización. El descuento se hace efectivo a partir de la fecha de emisión del informe correspondiente por la empresa certificadora. En caso de que luego de un año el titular de la concesión, permiso o autorización no hubiera obtenido la certificación forestal, se suspenderá el descuento otorgado.

El titular de la concesión, permiso o autorización, se hará acreedor a un descuento del 25% sobre el derecho de aprovechamiento cuando haya accedido a la certificación forestal. El descuento se hará efectivo a partir de la fecha de emisión del certificado correspondiente. Si se pierde la certificación forestal voluntaria, se pierde también el descuento correspondiente a partir de la misma fecha.

Para acceder a cualquiera de estos descuentos por certificación forestal voluntaria, el titular de la concesión, permiso o autorización debe presentar una solicitud, adjuntando copia legalizada del documento que motive su solicitud.

Por su parte, el artículo 31 de la ley forestal y de fauna silvestre establece, entre otros aspectos, que el Estado promueve la integración de la cadena de extracción, industrialización y comercialización forestales y específicamente que el Ministerio de Agricultura establece una reducción porcentual en el pago de los derechos de aprovechamiento para aquellas concesiones que involucren proyectos integrales de extracción, de transformación en plantas de procesamiento ubicadas en el ámbito regional de la concesión y de comercialización de productos forestales con valor agregado, en las condiciones que establece el reglamento. El reglamento de la ley forestal y de fauna silvestre se limita a establecer que la reducción es de un 25% del derecho de aprovechamiento fijado en el contrato de concesión.

De acuerdo a lo previsto por la resolución jefatural 104-2004-INRENA, se ha establecido que el descuento por proyectos integrales se realizará conforme al detalle siguiente:

Caso	Actividad realizada	Ubicación de la planta	Descuento
A	Transformación primaria	En el área de la concesión o centro poblado aledaño	15%
B	Transformación primaria	Fuera del ámbito indicado en a)	5%
C	Transformación secundaria	Indiferente	10%
D	Transformación primaria y secundaria	Indiferente	25%

Si bien en la explicación de la aplicación de este descuento por proyectos integrales se precisa que es válido tanto para los concesionarios como para los titulares de permisos y autorizaciones, al igual que el descuento anterior, en el cuadro, al referirse a la ubicación de la planta en los casos a) y b) solo se hace referencia a la ubicación de la planta en el área de la concesión. Debe entenderse que también se aplica el descuento de un 15% cuando la planta de transformación primaria se ubica dentro del área del permiso o de la autorización. Esta interpretación se ratifica al ver las condiciones que se establecen para cada caso.

Cabe resaltar que en ambos casos, en la ley forestal y de fauna silvestre estas reducciones se refieren solo a las concesiones, mientras que el reglamento de esta norma incluye también los permisos y autorizaciones.

Finalmente, cabe señalar que esta resolución jefatural incluye un régimen promocional adicional no previsto ni en la ley forestal y de fauna silvestre ni en su reglamento en forma expresa, un descuento por la conservación y/o recuperación de áreas no destinadas al aprovechamiento forestal por tratarse de tierras de protección, áreas de recuperación forestal, islas o bordes de ríos,³⁰ ecosistemas degradados en concesiones forestales con fines maderables. Esta promoción solo es aplicable a las concesiones forestales con fines maderables.

El concesionario, de realizar acciones de conservación y/o recuperación en las áreas en mención, se hará acreedor de un descuento en el derecho de aprovechamiento de acuerdo al siguiente detalle:

Porcentaje del área de la concesión no destinada al aprovechamiento forestal y en el que el concesionario realiza acciones de conservación y/o recuperación (%)	Descuento en el derecho de aprovechamiento (%)
Hasta 10% del área de la concesión	10
> 10% a 20% del área de la concesión	20
> 20% del área de la concesión	25

30 El artículo 94 del reglamento de la ley forestal y de fauna silvestre dispone que están excluidas del aprovechamiento de madera en las concesiones forestales, las islas y los bordes de los ríos hasta el tercer orden, en una distancia de 50 metros a partir de cada orilla.

El descuento regirá para la zafra en que se hayan realizado las actividades de conservación y/o recuperación. Se procederá a la suspensión parcial o total del descuento cuando el concesionario incumpla con las acciones de conservación y/o recuperación en las áreas previstas en el plan operativo anual o cuando el concesionario realice actividades económicas en dichas áreas.

La sumatoria de los descuentos en el derecho de aprovechamiento por concepto de los diversos regímenes promocionales a que acceda el titular de una concesión, permiso o autorización, los previstos en esta resolución jefatural o en otras normas legales, no deberá ser superior al 70% del derecho de aprovechamiento correspondiente a la zafra o año afectado, según corresponda. En el caso de que al momento de emitirse las resoluciones correspondientes a los descuentos, el monto del descuento derivado de ellas sea superior al monto pendiente de pago, la diferencia se considerará como pago a cuenta de la siguiente zafra, con la condición a la que se refiere el párrafo anterior.

10.5 RÉGIMEN DE FINANCIAMIENTO DE DEUDA POR DERECHO DE APROVECHAMIENTO

De acuerdo al reglamento de la ley forestal y de fauna silvestre, en caso de que al término de la zafra el concesionario no hubiera cumplido con cancelar la totalidad del derecho de aprovechamiento devengado durante la misma, podrá solicitar acogerse al régimen de refinanciamiento de deuda en las condiciones establecidas por el INRENA (ahora Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre).

En vista de ello, mediante la resolución jefatural 244-2005-INRENA se estableció 3 modalidades de refinanciamiento para deudas generadas por el no pago o pago parcial del dere-

cho de aprovechamiento de los contratos de concesión forestal con fines maderables correspondiente a una o más zafras, las cuales son las siguientes:

- a. El fraccionamiento de la deuda materia de refinanciamiento: referido al pago de la deuda en 2 o más cuotas, luego de la aprobación de la solicitud de refinanciamiento.
- b. El aplazamiento de la deuda materia de refinanciamiento: referido al pago de deuda luego de la aprobación del refinanciamiento en una sola cuota.
- c. El aplazamiento con fraccionamiento de la deuda materia de refinanciamiento: referido a la programación del pago de la deuda materia de refinanciamiento en 2 o más cuotas, encontrándose programado su primer pago en un plazo mayor a 45 días calendario desde la emisión de la resolución de aprobación del refinanciamiento.

De acuerdo a la norma, la deuda a pagar por el concesionario será equivalente a la sumatoria de la deuda materia de refinanciamiento (deuda principal) y los intereses generados por la misma durante el período pactado para su pago.

En tal sentido, el monto base sobre el que se aplicará la tasa de interés será el saldo de la deuda al último día de la zafra, corriendo los intereses desde el día siguiente a su término hasta la fecha de cancelación de la misma. Dicha tasa de interés será igual a la tasa activa en moneda extranjera (publicada por la Superintendencia de Banca y Seguros) vigente a la fecha del vencimiento de la deuda. Asimismo, el concesionario deberá constituir garantías reales que respalden el cumplimiento de la correspondiente modalidad de refinanciamiento:

Monto de la deuda a refinanciar	Garantía
Hasta US\$ 10,000	Nivel 1: carta fianza o póliza de caución Nivel 2: hipoteca de primer rango Nivel 3: prenda sin desplazamiento del bien Nivel 4: pagaré
Superior a US\$ 10,000	Nivel 1: carta fianza o póliza de caución Nivel 2: hipoteca de primer rango Nivel 3: prenda sin desplazamiento del bien

El valor de la garantía a constituirse deberá estar en función a la(s) clase(s) de garantía(s) ofrecida(s) y a la modalidad de financiamiento solicitada:

Tipo de garantía	Valor de garantía
Carta fianza de póliza de caución	- Para solicitud de fraccionamiento: valor de la deuda más el 5% de la misma. - Para solicitud de aplazamiento o aplazamiento con fraccionamiento: valor de la deuda más el 15% de la misma.
Hipoteca de primer rango o prenda sin desplazamiento del bien	Valor de la deuda más el 50% de la misma, independientemente de la modalidad de refinanciamiento solicitada.
Pagaré	Valor de la deuda más el 100% de la misma, independientemente de la modalidad de refinanciamiento solicitada.

Una misma deuda podrá estar garantizada por 2 o más garantías, si su monto y el de las garantías disponibles para el concesionario así lo requiriesen. En este caso, el valor de las garantías deberá ser superior al valor de la deuda en, por lo menos, los porcentajes señalados para cada clase de garantía.

Cabe señalar que como condición para movilizar madera, el concesionario deberá realizar pagos a cuenta de la deuda refinanciada. Para estos efectos, se considerará como derecho de aprovechamiento de la zafra el resultante del cronograma consolidado de pagos correspondiente, incluyendo los intereses devengados.

11. CLASIFICACIÓN DE LAS ESPECIES AMENAZADAS DE FLORA SILVESTRE

Con la finalidad de asegurar la conservación y supervivencia de las especies de flora y fauna del país, la legislación vigente ha establecido las siguientes nuevas categorías para clasificar a las especies amenazadas de flora y fauna silvestres del país:

- a. **Especie presuntamente extinta:** una especie se considera presuntamente extinta cuando no existen reportes recientes de su presencia en su rango de distribución na-

tural y existen serias dudas sobre su supervivencia.

- b. **Especie extinta en su hábitat natural:** una especie se considera extinta en su hábitat natural cuando solo sobrevive en cautiverio o como población naturalizada completamente fuera de su rango de distribución natural.
- c. **Especie en peligro crítico:** una especie está en peligro crítico cuando enfrenta un riesgo extremadamente alto de extinción en estado silvestre en el futuro inmediato.
- d. **Especie amenazada de extinción:** una especie se considera amenazada de extinción cuando sin estar en peligro crítico, enfrenta un muy alto riesgo de desaparecer en estado silvestre en un futuro cercano.
- e. **Especie en situación vulnerable:** una especie se encuentra en situación vulnerable cuando corre un alto riesgo de extinguirse en estado silvestre a mediano plazo o si los factores que determinan esta amenaza se incrementan o continúan afectando.
- f. **Especie de menor riesgo:** una especie se considera de menor riesgo cuando, habiendo sido evaluada, no se encuentra en ninguna de las categorías anteriores ni en la categoría de información insuficiente. En esta categoría están incluidas las especies que son objeto de programas de conservación específicos y cuya interrupción resultaría una amenaza para las mismas en el corto plazo. También están incluidas las especies que se aproximan a la condición de vulnerabilidad, pero que no cumplen con todas las características necesarias para considerarse como tal.
- g. **Especie sin información suficiente:** una especie se encuentra en esta categoría cuan-

do la información disponible resulta insuficiente para hacer una evaluación, directa o indirecta, de su riesgo de extinción sobre la base de su distribución y/o condición de su población.

- h. **Especie no evaluada:** una especie se considera como no evaluada cuando todavía no ha sido contrastada con los criterios de clasificación, pero requiere ser protegida de manera anticipada para así asegurar su conservación.

Indudablemente, las categorías de clasificación de flora y fauna silvestres vigentes brindan un mejor marco de protección para dichas especies, pues coinciden con las categorías establecidas por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), lo que facilita el control en el ámbito internacional.

Adicionalmente, cabe mencionar que la clasificación vigente de las especies amenazadas de flora silvestre aprobada en 1977 aún no se ha adecuado a esta nueva clasificación.

12. VEDAS

Mediante resolución ministerial, previo informe técnico de la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre, el Ministerio de Agricultura puede declarar vedas temporales para la extracción de especies de flora y fauna silvestres.

En la declaración de la veda se establece el plazo de duración de la veda, la especie o las especies comprendidas y el ámbito geográfico que abarca la veda.

La materia dispone que la declaración de veda no afecta a las áreas comprendidas en las concesiones de aprovechamiento de recursos forestales y de fauna silvestre ni a las áreas comunales o privadas sujetas a planes de manejo,

excepto en los casos en que por razones de sanidad o peligro de extinción de alguna especie se determine la necesidad de una veda temporal.

13. COMERCIALIZACIÓN

La autoridad forestal competente es la entidad encargada de controlar y supervisar el cumplimiento de la legislación forestal relacionada con la comercialización de productos forestales. En esta medida, dicha autoridad otorga la autorización y controla el funcionamiento de los depósitos y establecimientos comerciales de productos forestales en estado natural y con transformación primaria, cualquiera sea su ubicación en el territorio nacional.

Por otro lado, las personas naturales o jurídicas que transportan, almacenan y comercializan productos forestales y de fauna silvestre ilegales son responsables de ello civil y penalmente.

La exportación de los productos forestales cuyo comercio se encuentra regulado por normas nacionales o tratados, convenios o acuerdos internacionales en los que el Perú es parte, debe ser autorizada por la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre, con arreglo a las disposiciones sobre la materia y los procedimientos establecidos en el texto único de procedimientos administrativos del Ministerio de Agricultura.

El otorgamiento por la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre de permisos de exportación de flora silvestre, con fines comerciales, científicos, de difusión cultural y ornamentales, se realiza en concordancia con las disposiciones de la ley, del presente reglamento, de los acuerdos y convenios internacionales suscritos por el Estado peruano sobre conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica, de la Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) y de otras

normas sobre la materia. Las condiciones, requisitos y procedimientos para su exportación son establecidos por la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre.

Actualmente está autorizada la exportación de productos elaborados, piezas o partes de madera de caoba (*Swietenia macrophylla*) y cedro (*Cedrela odorata*).

Los permisos para exportar componentes de la diversidad biológica, tales como semillas, especímenes, partes de especímenes u otros, no autorizan actividades de mejoramiento varietal, investigación y desarrollo biotecnológico o aplicaciones industriales, ni podrán comprender la concesión de derechos de propiedad sobre los recursos genéticos de estos; únicamente autorizan su comercialización directa, consumo y cultivo si fuera el caso.

La entrada al país de productos forestales de origen extranjero está sujeta al cumplimiento de las disposiciones de la legislación forestal y de sanidad agraria; a los compromisos internacionales del Perú sobre bioseguridad, fitosanidad y comercio de productos de flora, y a las disposiciones tributarias y aduaneras vigentes.

14. LA CONVENCIÓN CITES

Desde 1975, el Perú es país-parte de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, más conocida como Convención CITES.

La Convención CITES tiene como objetivo proteger las especies de flora y fauna silvestres amenazadas y/o en vías de extinción por efecto del comercio internacional. Para tal fin, establece controles y seguimientos que buscan asegurar la supervivencia y el manejo sostenible de estas especies.

Para dichos efectos, la Convención CITES se apoya en 3 apéndices que comprenden especies de flora y fauna silvestres en vías de extinción y/o amenazadas, además de aquellas que sin estar en vías de extinción o amenazadas son sometidas a reglamentación especial a solicitud de uno o más países-parte.

- a. **Apéndice I:** comprende todas las especies en peligro de extinción a las que afecta o puede afectar el comercio. El comercio de estas especies debe estar sujeto a una reglamentación particularmente estricta y autorizarse solamente en circunstancias excepcionales.
- b. **Apéndice II:** comprende todas las especies que, sin estar actualmente en peligro de extinción, podrían llegar a esa situación si es que su comercio no se sujeta a una reglamentación especial.
- c. **Apéndice III:** comprende aquellas especies propuestas por alguno de los países-parte para una reglamentación especial por encontrarse en situación de peligro y/o amenaza dentro de su jurisdicción. La cooperación internacional, por tanto, resulta necesaria para proteger estas especies y lograr un adecuado control de su comercio.

De otra parte, la Convención CITES ha establecido un sistema mundial de control sobre el comercio internacional de las especies de flora y fauna silvestres así como de sus especímenes derivados. El control se efectúa a través de la expedición de los permisos y/o certificados CITES que son otorgados por los gobiernos. La expedición de dichos permisos tiene como finalidad impedir la evasión de las normas y el desplazamiento del comercio hacia países que no son parte de la Convención.

Los permisos y/o certificados manejados por la Convención CITES para autorizar la comer-

cialización de las especies de flora y fauna silvestres son los siguientes:

- a. **Permiso de exportación:** autoriza la salida legal de la especie que se solicita exportar. Este permiso es otorgado por el país de origen de la especie.
- b. **Permiso de importación:** autoriza la introducción de la especie en un determinado país. Este permiso es otorgado por el país de destino de la especie.
- c. **Certificado de reexportación:** se emite cuando la especie que se desea exportar ya ha sido exportada por lo menos una vez. Este permiso es otorgado por el país de salida de la especie.
- d. **Certificado de origen:** es un documento utilizado para acreditar la procedencia y nacionalidad de las especies. Este certificado es otorgado únicamente por los países de salida de la especie que hayan incluido a la misma en el apéndice III.
- e. **Certificado para la introducción de especies procedentes del mar:** se emite para el ingreso de especies hidrobiológicas en los cuerpos de aguas marítimos y/o continentales. Este permiso es otorgado por la autoridad administrativa del Estado de introducción.

Adicionalmente, la Convención CITES establece que los países-parte deben designar una autoridad administrativa y una autoridad científica CITES.

La **autoridad administrativa** es la responsable del cumplimiento de las disposiciones de la Convención y del otorgamiento de los permisos y certificados CITES.

La **autoridad científica** se encarga de proporcionar asesoramiento científico a la autoridad

Características de los permisos y/o certificados exigidos por la Convención CITES

Apéndice I	Las especies que figuran en el primer apéndice solo pueden exportarse o importarse mediante un permiso de exportación o certificado de reexportación. De manera particular, se exige que la autoridad administrativa del Estado exportador verifique el otorgamiento de un permiso de importación para el espécimen que se va a exportar. De otra parte, se requiere un certificado para la introducción de especies procedentes del mar.
Apéndice II	El comercio de las especies incluidas en este apéndice requiere de un permiso de exportación, pero su importación no exige un permiso de importación. Por otro lado, se necesita un certificado para la introducción de especies procedentes del mar.
Apéndice III	El comercio de las especies incluidas en este apéndice demanda un permiso de exportación o certificado de reexportación cuando las especies provienen de un Estado que incluyó a dicha especie en el apéndice III. La importación de las especies incluidas en este apéndice requerirá un certificado de origen cuando la especie que se exporta proviene de un país distinto del que la incluyó en el apéndice III.

administrativa acerca de las solicitudes de permisos y certificados CITES, además de ciertas cuestiones comerciales y políticas. La función principal de la autoridad científica es poner en conocimiento de la autoridad administrativa si la exportación, y en algunos casos la importación, de una especie de flora y/o fauna silvestre será perjudicial para la supervivencia de la especie en su hábitat natural.

La Secretaría CITES tiene sede en Ginebra, Suiza, y se encarga de coordinar y prestar apoyo de todo tipo a los países-parte para la correcta aplicación de la Convención.

14.1 AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS CITES – PERÚ

De acuerdo al decreto supremo 030-2005-AG y su modificatoria, decreto supremo 001-2008-MINAM, el Ministerio de Agricultura es la autoridad administrativa CITES – Perú para los especímenes de las especies de fauna y flora silvestres incluidos en los apéndices I, II o III de la Convención, que se reproducen en tierra incluyendo toda la clase anfibia y la flora acuática

emergente. Asimismo, el Ministerio de la Producción es la autoridad administrativa CITES - Perú para los especímenes de las especies hidrobiológicas marinas y continentales incluidas en los apéndices I, II o III de la Convención.

Las autoridades administrativas CITES – Perú tienen, entre otras, las siguientes funciones:

- a. Establecer las políticas sobre conservación para las especies incluidas en los apéndices de la Convención que están sujetas a comercio internacional.
- b. Establecer los mecanismos de supervisión y seguimiento de los sistemas de comercio de las especies incluidas en los apéndices de la Convención.
- c. Implementar las recomendaciones de las resoluciones, decisiones y notificaciones adoptadas en el marco de la Convención.
- d. Mantener permanente contacto con las autoridades científicas y administrativas de otros países, con la Secretaría CITES y el

Grupo de Especialistas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).

- e. Mantener contacto permanente con las instituciones que apoyan en el control del tráfico de especies de fauna y flora silvestres.
- f. Delegar, de ser necesario, actividades de supervisión y control en otras entidades, manteniendo la responsabilidad de estas.
- g. Preparar y presentar informes anuales y bienales.
- h. Conformar el «directorio de especialistas nacionales» en los grupos taxonómicos de las especies incluidas en los apéndices de la Convención.
- i. Prohibir y sancionar el comercio de especímenes que contravenga las disposiciones de la Convención, así como confiscar los especímenes objeto de comercio o tenencia ilegales, de conformidad con la legislación específica de la materia y en concordancia con la ley de procedimiento administrativo general.
- j. Promover el establecimiento de centros de rescate para albergar a los especímenes vivos capturados y decomisados, en consulta con la autoridad científica.
- k. Aprobar las medidas complementarias para el cumplimiento de la Convención.
- l. Mantener contacto permanente con las instituciones que apoyan en el control del tráfico de especies de flora y fauna silvestres: el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú, la Intendencia Técnica Aduanera de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), las Fuerzas Armadas del Perú, el Organismo de

Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR) y los gobiernos regionales.

14.2 AUTORIDADES CIENTÍFICAS CITES – PERÚ

De acuerdo al decreto supremo 030-2005-AG y su modificatoria, decreto supremo 001-2008-MINAM, la autoridad científica CITES – Perú es el Ministerio del Ambiente, quien acreditará para esta función a instituciones científicas peruanas con profesionales expertos en los grupos taxonómicos de las especies incluidas en los apéndices de la Convención, siendo sus funciones:

- a. Emitir informes y/o asesorar a las autoridades administrativas CITES – Perú en la evaluación, expedición o declaración de improcedencia de las solicitudes de los permisos de exportación e importación, certificados de reexportación y de introducción de las especies procedentes del mar incluidas en los apéndices I, II o III de la Convención, indicando si dicho comercio perjudica o no la supervivencia de estas especies.
- b. Emitir informes basados en el análisis científico de la información disponible sobre el estado, distribución y las tendencias de la población; la extracción o colecta y otros factores biológicos y ecológicos, según proceda, así como en la información sobre el comercio de la especie que se trate.
- c. Revisar la información anual de los permisos de exportación expedidos por la autoridad administrativa, con la finalidad de formular recomendaciones para la adopción de medidas apropiadas, a fin de limitar la expedición de permisos de exportación para las especies que puedan verse afectadas por el comercio y puedan ser susceptibles de inclusión en el apéndice I de la Convención.

- d. Dar a conocer a las autoridades administrativas, el estado de conservación de las especies incluidas en los apéndices de la Convención que se distribuyen en el territorio peruano y los datos sobre su exportación, y recomendar, en caso sea necesario, medidas correctivas idóneas que limiten la exportación de especímenes a fin de mantener cada especie en toda su área de distribución en un nivel constante con la función que desempeña en el ecosistema y muy por encima de él.
- e. Emitir informe sobre la capacidad y condiciones del destinatario para albergar y cuidar adecuadamente especímenes vivos de especies incluidas en el apéndice I, importados o introducidos procedentes del mar, y/o formular recomendaciones antes de que la autoridad administrativa emita la autorización de los permisos y certificados respectivos.
- f. Compilar y analizar la información sobre la situación biológica de las especies afectadas por el comercio, a fin de facilitar la elaboración de las propuestas necesarias para enmendar los apéndices de la Convención.
- g. Analizar y emitir opinión sobre las propuestas de enmienda a los apéndices presentadas por otras Partes, y formular recomendaciones acerca de la posición que la delegación nacional deba asumir en las conferencias de las Partes de la CITES.
- h. Mantener permanente contacto con las autoridades administrativas, así como con el Grupo de Especialistas de la UICN.
- i. Presentar informes anuales a las autoridades administrativas CITES – Perú.

Mediante resoluciones ministeriales 038-2009-MINAM y 140-2009-MINAM, el Ministerio del Ambiente, como autoridad científica CITES

– Perú, ha acreditado para esta función a las siguientes instituciones científicas peruanas con profesionales expertos en los grupos taxonómicos de las especies incluidas en los apéndices de la Convención: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Universidad Nacional Agraria La Molina, Universidad Nacional de Tumbes, Universidad Nacional de Piura, Universidad Nacional San Agustín de Arequipa, Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP), Instituto del Mar del Perú (IMARPE), y Universidad Nacional Federico Villarreal.

15. INFRACCIONES Y SANCIONES

Las infracciones a la legislación forestal comprenden, entre otros, los siguientes aspectos:

- a. La invasión o usurpación de las tierras que integran el patrimonio forestal nacional.
- b. La provocación de incendios forestales.
- c. La falsificación, la alteración o uso indebido de los marcos o de documentos que impidan la correcta fiscalización de los productos forestales.
- d. Incumplir las disposiciones que dicte la autoridad competente sobre control sanitario y sobre control y prevención de incendios forestales.
- e. El cambio de uso de la tierra no autorizado por la legislación forestal.
- f. El uso de sierra de cadena (motosierra), así como de cualquier herramienta o de equipos similares a esta, en el aserrio longitudinal de la madera con fines comerciales o industriales, salvo las excepciones establecidas en el artículo 311 del reglamento de la ley forestal y de fauna silvestre.

- g. Realizar operaciones o trabajos en proximidad de los bosques con el empleo de fuego, sin autorización de la autoridad forestal competente.
- h. Destruir y/o alterar los linderos, hitos y mojones que implante la autoridad forestal y/o los titulares de concesiones, autorizaciones o permisos.
- i. Realizar extracciones forestales sin la correspondiente autorización; o efectuarlas fuera de la zona autorizada; así como la transformación y comercialización de dichos productos.
- j. La tala, aprovechamiento, transformación, comercialización y transporte de flora declarada en veda o proveniente de bosques naturales declarados en veda.
- k. La tala de árboles en estado de regeneración, los marcados para realizar estudios y como semilleros y aquellos que no reúnan los diámetros mínimos de corta, así como su transformación y comercialización.
- l. El incumplimiento de las condiciones establecidas en las modalidades de aprovechamiento forestal.
- m. Impedir el libre ingreso al personal autorizado de los organismos encargados de la supervisión y el control de las actividades forestales y/o negarse a proporcionar la información que solicite.
- n. Extraer productos forestales en volúmenes superiores a los señalados en el contrato, autorización o permiso o en el plan de manejo.
- o. Ocasionar la muerte de árboles productores de frutos, semillas, gomas, resinas o sustancias análogas, por negligencia o abuso en el aprovechamiento.
- p. El establecimiento, ampliación o traslado de depósitos, locales comerciales o plantas de transformación primaria de productos forestales, sin la correspondiente autorización.
- q. La adquisición, transformación o comercialización de productos forestales extraídos ilegalmente, así como la prestación de servicios para la transformación o almacenamiento de dichos productos forestales.
- r. El transporte de los productos forestales sin los documentos oficiales que lo amparen, así como el arrastre y el transporte de la madera rolliza por los caminos públicos incumpliendo las medidas de seguridad y/o causando daños a las referidas vías de comunicación.
- s. La eliminación de indicios del uso ilegal de la sierra de cadena (motosierra), así como de cualquier herramienta o equipo que tenga efectos similares.
- t. La remisión de información con carácter de declaración jurada de información falsa o incompleta.
- u. No respetar las normas de carácter ambiental.
- v. Utilizar tablas de cubicación y/o reglas no usuales para la medición de productos forestales al estado natural.
- w. Facilitar la extracción, transporte, transformación o comercialización de los recursos forestales extraídos de manera ilegal a través de un contrato de concesión, contrato de administración, permiso o autorización de aprovechamiento forestal.

Las infracciones a la legislación forestal son sancionadas con multa no menor de 0.1 (un décimo) ni mayor de 600 (seiscientas) unidades impositivas tributarias vigentes a la fecha en que el obligado cumpla con el pago de la misma, dependiendo de la gravedad de la infracción, sin perjuicio de las acciones civiles y/o penales a que hubiere lugar.

El cien por ciento (100%) de la multa se destina a la instancia competente que la aplica.

La aplicación de multa no impide la de sanciones accesorias como: comiso, suspensión temporal de actividad, clausura, revocatoria de la autorización, permiso o licencia, resolución del contrato, inhabilitación temporal o incautación, que serán impuestas de acuerdo a criterios tales como la gravedad y/o riesgo generados por la infracción, los daños y perjuicios producidos, los antecedentes del infractor, la reincidencia y la reiterancia.

La multa se paga en las oficinas del Banco de la Nación dentro de los 20 días contados a partir de la fecha de la recepción de la notificación, siendo exigible en caso contrario por la vía coactiva. En dicho plazo el interesado debe presentar ante la autoridad competente el recibo de pago. En caso de discrepancia con la imposición de la multa, el infractor únicamente podrá tramitar el recurso impugnativo correspondiente, acompañando el comprobante de pago de la multa. Si el recurso resulta fundado, se procede a la devolución del importe pagado por el recurrente.

Asimismo, serán tanto la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre como las autoridades regionales forestales (una vez sean plenamente implementadas sus competencias) dentro de su jurisdicción, las encargadas de sancionar las infracciones administrativas derivadas de las normas contenidas en la legislación forestal.

A efectos de hacer un seguimiento de los infractores, la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre tiene la responsabilidad de manejar un registro de las personas naturales y jurídicas sancionadas por infracción de la legislación forestal y de fauna silvestre en el ámbito nacional. Las sanciones administrativas por infracción a la legislación forestal se aplican sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar.

16. DELITO PENAL

Durante años, diversos sectores solicitaban abiertamente la modificación de la tipificación de los delitos denominados ecológicos en el Código Penal a fin de combatir de forma más efectiva las conductas ilícitas que no se encontraban tipificadas en dicho Código. En el caso específico forestal, se solicitaba la modificación del artículo 310 del mencionado cuerpo normativo.

Por ello, en el contexto de la implementación del tratado de libre comercio suscrito entre el Perú y Estados Unidos y mediante ley 29263, se modificó el artículo 310 del Código Penal, el cual ahora incluye toda la cadena de tala ilegal, es decir a todos los posibles actores y actividades ilícitas tales como: el que adquiere, almacena, transforma, transporta, oculta, custodia, vende, embarca, desembarca, importa, exporta o reexporta productos o especímenes forestales maderables protegidos por la legislación nacional, cuyo origen ilícito se conoce o se puede presumir. Asimismo, se incluyen modos agravados en los que se aumentan las penas a fin de que ya sea posible encarcelar a aquellas personas que encuadren dentro del tipo penal establecido. Se incluye también a aquellos que puedan destruir, quemar, dañar o talar en todo o en parte, bosques u otras formaciones boscosas, sean naturales o plantaciones, por lo que se aclara donde se puede configurar este tipo de actividades ilícitas.

17. MARCO INSTITUCIONAL

17.1 LA AUTORIDAD NACIONAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE

El Ministerio de Agricultura (MINAG), a través de su Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre (DGFFS), es la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre con las funciones, atribuciones y competencias que le señalan su ley de organización y funciones, el reglamento de dicha norma y la legislación forestal y de fauna silvestre. La DGFFS es la encargada de proponer políticas, estrategias, normas, planes, programas y proyectos nacionales relacionados con el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre y los recursos genéticos asociados en el ámbito de su competencia, en concordancia con la política nacional del ambiente y la normatividad ambiental.

Tiene, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Proponer las políticas, normas, planes, programas, estrategias y proyectos para la administración, control, gestión y promoción de la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, de fauna silvestre y los recursos genéticos asociados en el ámbito de su competencia y en coordinación con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto del MINAG.
- b) Realizar el seguimiento y evaluar, en el ámbito nacional, el cumplimiento de las políticas, normas, planes, estrategias y programas propuestos en el ámbito de su competencia en coordinación con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto del MINAG.
- c) Realizar el seguimiento y evaluación de las actividades de administración, control y vigilancia forestal y de fauna silvestre en el ámbito nacional para su conservación y aprovechamiento sostenible.

- d) Conducir el Sistema Nacional de Información y Control Forestal y de Fauna Silvestre.
- e) Proponer y formular los lineamientos para el otorgamiento de autorizaciones, concesiones y permisos de aprovechamiento forestal y de fauna silvestre, y para la aprobación de los planes de manejo forestal y de fauna silvestre.
- f) Establecer los lineamientos para el ordenamiento del patrimonio forestal nacional y actualizar los registros e inventarios forestales y de fauna silvestre.
- g) Elaborar y proponer las listas de clasificación de especies amenazadas de flora y fauna silvestres y ecosistemas frágiles y amenazados correspondientes a su sector.
- h) Ejercer la autoridad administrativa de la Convención CITES para los recursos forestales y de fauna silvestre.

La DGFFS cuenta con las siguientes unidades orgánicas:

- a. Dirección de Promoción Forestal y de Fauna Silvestre.
- b. Dirección de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre.
- c. Dirección de Información y Control Forestal y de Fauna Silvestre.

Adicionalmente, mediante decreto supremo 010-2009-AG, se incorpora en el Ministerio de Agricultura a los administradores técnicos forestales y de fauna silvestre, hasta que los gobiernos regionales suscriban el acta de entrega y recepción y adecuen sus instrumentos institucionales y de gestión, a fin de ejercer las funciones transferidas previstas en los literales e) y q) del artículo 51 de la ley 27867, ley

orgánica de gobiernos regionales. Los administradores técnicos forestales y de fauna silvestre serán designados mediante resolución ministerial y dependen jerárquicamente de la DGFFS. Dicha Dirección actúa como segunda instancia en gestión y administración de los recursos forestales y de fauna silvestre. Entre las funciones otorgadas a los administradores técnicos se encuentran:

- a. Otorgar permisos y autorizaciones de aprovechamiento forestal y aprobar los planes de manejo forestal correspondientes y los planes operativos anuales de concesiones forestales con fines maderables.
- b. Autorizar el establecimiento, ampliación o traslado de plantas de transformación, establecimientos comerciales y depósitos de productos forestales y de fauna silvestre.
- c. Emitir y suscribir guías de transporte forestal y de fauna silvestre, así como designar al personal encargado de realizar esta función.
- d. Transferir productos forestales y de fauna silvestre de acuerdo a la normatividad vigente.
- e. Imponer sanciones a quienes infrinjan la legislación forestal y de fauna silvestre en primera instancia.
- f. Actuar como primera instancia en gestión y administración de recursos forestales y de fauna silvestre, dentro del ámbito de su jurisdicción y acorde a las atribuciones conferidas.
- g. Ejercer el control de aprovechamiento, transformación y comercio de los recursos forestales y de fauna silvestre.

- h. Controlar y vigilar el transporte forestal y de fauna silvestre para su jurisdicción.

Estas administraciones se constituyen en virtud a las cuencas hidrográficas del país y a las necesidades de cada zona geográfica.

17.2 LAS AUTORIDADES REGIONALES FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE³¹

Si bien en la legislación forestal vigente no están incluidas las competencias que asumirán los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización de funciones en materia agraria, será necesario adecuar dicha legislación a lo establecido por la ley orgánica de gobiernos regionales.

Las funciones específicas que ejercen los gobiernos regionales se desarrollarán sobre la base de las políticas regionales, las cuales se formulan en concordancia con las políticas nacionales sobre la materia.

Así, en materia agraria (en específico forestal), a los gobiernos regionales les corresponderá:

- Desarrollar acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible de los recursos naturales bajo su jurisdicción.
- Otorgar permisos, autorizaciones y concesiones forestales en áreas en el interior de la región, así como ejercer labores de promoción y fiscalización en estricto cumplimiento de la política forestal nacional.

En estricto cumplimiento de dichas funciones, los gobiernos regionales formarán parte de la institucionalidad forestal como autoridades regionales forestales y de fauna silvestre.

31 Durante el presente documento no se ha hecho mención expresa a las autoridades regionales forestales toda vez que estas aún no han asumido la totalidad de competencias a ser transferidas en materia agraria de acuerdo a la ley orgánica de gobiernos regionales.

17.3 EL MINISTERIO DEL AMBIENTE

Si bien es cierto no hay una función que refiera directamente a la competencia forestal del Ministerio del Ambiente, si hay funciones que tienen vinculación con el tema. En este sentido, el Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales del Ministerio del Ambiente tiene las siguientes funciones relacionadas con los recursos forestales:

- a. Diseñar la política y estrategia nacional de gestión integrada de los recursos naturales y supervisar su implementación.
- b. Elaborar el inventario y establecer mecanismos para valorizar, retribuir y mantener la provisión de los servicios ambientales, así como promover el financiamiento, el pago y la supervisión de los mismos.

17.4. EL SERVICIO NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

De conformidad con el artículo 2 del decreto legislativo 1079, el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) es responsable de la administración del patrimonio forestal, flora y fauna silvestre de las áreas naturales protegidas y sus servicios ambientales. Para el caso de las áreas naturales protegidas de nivel nacional, esta competencia ha sido regulada por el decreto supremo 008-2008-MINAM.

17.5 EL ORGANISMO DE SUPERVISIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE

Mediante el decreto legislativo 1085 se crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR), como organismo público ejecutor adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, encargado de la supervisión y fiscalización en el ámbito na-

cional del aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como de los servicios ambientales provenientes del bosque, otorgados por el Estado a través de las diversas modalidades de aprovechamiento reconocidas en la ley forestal y de fauna silvestre.

El OSINFOR tiene, entre otras, las siguientes funciones:

- a. Supervisar y fiscalizar el cumplimiento de los títulos habilitantes otorgados por el Estado, así como las obligaciones y condiciones contenidas en ellos y en los planes de manejo respectivos. El OSINFOR podrá ejercer sus funciones de supervisión y fiscalización a través de personas naturales o jurídicas de derecho privado, especializadas en la materia.
- b. Verificar que el establecimiento de la cuota de exportación anual de especies protegidas cumpla con lo establecido en el ordenamiento jurídico interno y en los convenios internacionales, debiendo informar al órgano de control competente en caso se determinen irregularidades.
- c. Supervisar las inspecciones físicas que realice la autoridad competente para aprobar el plan operativo anual, y de ser el caso participar en ellas, en las zonas designadas para la extracción de cualquier especie protegida por convenios internacionales, debiendo informar al órgano de control competente en caso se determinen irregularidades.
- d. Cumplir con los programas de evaluación quinquenal como mínimo, para lo cual dispondrá auditorías a los planes generales de manejo. Estas auditorías podrán ser realizadas por personas naturales o jurídicas de derecho privado especializadas en la materia y debidamente acreditadas ante OSINFOR.

- e. Dictar en el ámbito de su competencia las normas y/o reglamentos que regulen los procedimientos a su cargo, así como aquellas que se refieran a obligaciones o derechos contenidos en los títulos habilitantes.
- f. Declarar la caducidad de los derechos de aprovechamiento contenidos en los títulos habilitantes otorgados por la autoridad competente, en los casos de incumplimiento de las condiciones establecidas en esos títulos, en los planes de manejo forestal respectivos o en la legislación forestal vigente.
- g. Ejercer potestad sancionadora en su ámbito de competencia, por las infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre.
- h. Realizar labores de formación y capacitación a los diversos actores involucrados en el aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre, en asuntos de su competencia y en concordancia con la política forestal dictada por la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre.

Los recursos de OSINFOR están constituidos principalmente por el 50% de la retribución económica por los derechos de aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre y el 100% de las multas impuestas en el ejercicio de sus funciones.

La figura de OSINFOR aparece por primera vez con la ley 27308, ley forestal y de fauna silvestre, dentro de la estructura orgánica de la Presidencia del Consejo de Ministros, como el organismo supervisor de los recursos forestales maderables. Sin embargo, mediante el decreto

supremo 036-2004-AG, dictado al amparo de la ley 27658, ley marco de modernización de la gestión del Estado y su reglamento, cuyo objetivo es evitar la duplicidad o conflictos de competencia, funciones y atribuciones entre sectores y entidades del Estado, se decretó la fusión del Organismo Supervisor de los Recursos Forestales Maderables (OSINFOR) con el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA)³² bajo la modalidad de fusión por absorción, correspondiendo al INRENA la condición de entidad absorbente. Por ello, posteriormente se aprobó la modificación del reglamento de organización y funciones de INRENA para incluir como órgano de supervisión a la Oficina de Supervisión de las Concesiones Forestales Maderables (OSINFOR), la cual asumió todas las funciones establecidas en la legislación forestal para el Organismo Supervisor de los Recursos Forestales Maderables.

Sin embargo, finalmente, como lo señalamos anteriormente, mediante el decreto legislativo 1085 se adscribió el OSINFOR a la Presidencia del Consejo de Ministros.

17.6 EL CONSEJO NACIONAL CONSULTIVO DE POLÍTICA FORESTAL

La ley forestal y de fauna silvestre creó el Consejo Nacional Consultivo de Política Forestal (CONAFOR) como el organismo consultivo del más alto nivel del Ministerio de Agricultura en materia de política forestal y de fauna silvestre. El CONAFOR cuenta con una secretaría administrativa y técnica a cargo de la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre.

El reglamento de la ley forestal y de fauna silvestre establece que el CONAFOR tiene como funciones:

³² Hasta el año 2008, la autoridad forestal y de fauna silvestre recaía en el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) como un organismo público descentralizado del Ministerio de Agricultura.

- a. Asesorar al ministro de Agricultura en la formulación e implementación de la política forestal y de fauna silvestre.
- b. Opinar respecto de la propuesta del plan nacional de desarrollo forestal elaborado por la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre.
- c. Opinar en los demás asuntos sobre materia forestal y de fauna silvestre que sean sometidos a su consideración.
- d. Evaluar el informe anual sobre la situación de la actividad forestal y de fauna silvestre en el país, presentado por la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre.

El CONAFOR debe reunirse en forma regular un mínimo de 3 veces por año para:

- a. La revisión y opinión sobre el plan nacional de desarrollo forestal.
- b. Una evaluación de su ejecución.
- c. La evaluación del informe anual presentado por la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre.

En forma extraordinaria, por citación de su presidente o a solicitud de 2 o más de sus miembros, el CONAFOR puede reunirse para el tratamiento de temas forestales de interés nacional o regional. El reglamento interno del CONAFOR será aprobado por resolución suprema refrendada por el ministerio de Agricultura.

Sin embargo, nunca se ha convocado, ni ha existido reunión del CONAFOR.

17.7 EL FONDO DE PROMOCIÓN DEL DESARROLLO FORESTAL

El reglamento de la ley forestal y de fauna silvestre creó el Fondo de Promoción del De-

sarrollo Forestal (FONDEBOSQUE) con la finalidad de facilitar la aplicación de las disposiciones relativas al financiamiento contenidas en la ley respectiva. Posteriormente, con la dación de la ley de promoción de la inversión privada en reforestación y agroforestería, ley 28852, se le otorga rango de ley a su creación.

El FONDEBOSQUE está constituido, entre otros, por los siguientes recursos:

- a. Los recursos que asigna el Estado, provenientes de la reconversión de la deuda externa y de donaciones para la conservación del ambiente y los recursos forestales.
- b. El componente de la tarifa que como retribución de los beneficios del bosque en el manejo de los recursos hídricos abonan los usuarios de agua de uso agrario, pesquero, minero e industrial, y para la generación de energía eléctrica y doméstica, fijado en la legislación correspondiente.
- c. La indemnización que como componente del impuesto selectivo al consumo abonan los usuarios de combustibles fósiles a partir del año 2005.
- d. Los provenientes de otras fuentes.

Este Fondo cuenta como órganos de dirección con un consejo directivo y una secretaría ejecutiva. El consejo directivo está integrado por representantes del sector público y privado, entre ellos, la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre (quien lo preside), 1 representante del Ministerio de Agricultura, 2 representantes de las organizaciones gremiales de empresas privadas dedicadas a la actividad forestal, 2 representantes de las organizaciones comunales nativas y campesinas, y 1 representante de las organizaciones no gubernamentales especializadas en temas referidos a la

conservación y uso sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre.

Los recursos del FONDEBOSQUE se usan preferentemente para contribuir al desarrollo y la financiación de proyectos del sector privado, entre otras, en las siguientes áreas: promoción de la reforestación y manejo forestal sostenible; capacitación en técnicas de manejo forestal sostenible y de fauna silvestre; programas y proyectos de investigación forestal y de fauna silvestre; programas y proyectos de forestación y reforestación, de arborización y forestación de cinturones ecológicos, y de recuperación de tierras degradadas o deforestadas; programas y proyectos de conservación y repoblamiento de especies amenazadas.

17.8 LA AGENCIA DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA

De acuerdo a lo establecido por el reglamento de la ley forestal y de fauna silvestre, la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN) será parte de la comisión ad hoc conformada para el otorgamiento de concesiones forestales con fines maderables mediante subasta pública. Adicionalmente, mediante la ley 28852, ley de promoción de la inversión privada en reforestación y agroforestería, PROINVERSIÓN, conjuntamente con los gobiernos regionales, realizarán las subastas públicas para el otorgamiento de concesiones de reforestación y/o agroforestería.

18. TEMAS ACTUALES EN DEBATE

18.1 LEGISLACIÓN FORESTAL Y EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE PERÚ Y ESTADOS UNIDOS

Tal como señalamos al inicio de este capítulo, la legislación forestal sufrió modificaciones de-

bido a que tuvo que adecuarse al anexo sobre manejo forestal del capítulo ambiental del acuerdo de promoción comercial suscrito entre el Perú y Estados Unidos.

En este marco, se promulgaron los decretos legislativos 1085 y 1090. Este último fue modificado por la ley 29317, siendo ambos suspendidos por la ley 29376 y posteriormente derogados por la ley 29382. Así, a la fecha se encuentra vigente la ley forestal y de fauna silvestre del año 2000, ley 27308, y su reglamento.

Si bien no es estrictamente necesario promulgar una nueva ley forestal y de fauna silvestre a fin de cumplir con dicho propósito, sí lo es adecuar la legislación forestal vigente a fin de cumplir con ciertos compromisos asumidos en dicho acuerdo. A ello se debe sumar la necesidad de realizar modificaciones importantes relacionadas con la nueva situación institucional del país en torno a la gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre, con autoridades regionales forestales y de fauna silvestre encargadas de realizar la gestión descentralizada de la normativa forestal y de fauna silvestre, así como, un nuevo Ministerio del Ambiente a cargo de la gestión estratégica de los recursos naturales en general, así como con competencias concretas relacionadas a la relación entre los bosques y el cambio climático o la lucha contra la desertificación.

Por otro lado, el enfoque ecosistémico y la lógica de valorización y manejo integral de las áreas forestales deben estar ahora muy claras en el nuevo marco normativo, en vista de las oportunidades y amenazas que se ciernen sobre regiones como la amazónica y la necesidad de generar opciones de desarrollo con bosques en pie, produciendo bienes y servicios para los usuarios de este patrimonio.

Un punto crucial e ineludible es implementar efectiva y eficazmente dicha normatividad re-

novada a fin de poder contribuir con el manejo sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre. Esto necesariamente debe pasar por normar en la nueva ley forestal y de fauna silvestre, y efectivizar en la práctica, mecanismos de coordinación y trabajo conjunto de los tres estamentos del gobierno que deben articular la implementación de la política y normativa forestal, es decir, la autoridad nacional forestal, la autoridad ambiental nacional (Ministerio del Ambiente) y los correspondientes gobiernos regionales donde se encuentren el patrimonio forestal y de fauna silvestre.

A la fecha de elaboración del presente documento, la Secretaría Técnica encargada de implementar el proceso de revisión y actualización de la normativa forestal, creada mediante resolución ministerial 544-2009-AG ha producido ya varias versiones preliminares de la nueva norma, y ha llevado a cabo un amplio proceso de consulta con un nivel de participación importante, tanto para la Ley como para la política forestal.

18.2 LAS PROPUESTAS TÉCNICAS AL MARCO NORMATIVO FORESTAL SUGERIDAS POR LOS PUEBLOS INDÍGENAS

A raíz del conflicto con las comunidades nativas que desencadenó los lamentables sucesos ocurridos en la ciudad de Bagua (Amazonas), el gobierno instauró mesas de diálogo con los pueblos indígenas, una de las cuales (la Mesa N° 2) estuvo encargada de hacer recomendaciones y arribar a acuerdos en torno a la normativa forestal y de fauna silvestre vinculada a los pueblos indígenas. Así, han surgido hasta la fecha una importante cantidad de recomendaciones y acuerdos preliminares, que se reunieron en un documento titulado «Aspectos técnicos para mejorar la normativa forestal», y que de acuerdo a los compromisos asumidos, deberían ser tomados en cuenta en la elaboración de la política y la ley forestal y de fauna silvestre.

En el documento se han listado una serie de principios generales, que a criterio de la Mesa N° 2 debieran ser aprobados, como por ejemplo, la equidad e inclusión social, el enfoque ecosistémico, la participación ciudadana y la consulta previa, entre otros.

En lo referente al ordenamiento forestal y a la titulación de tierras de las comunidades nativas y campesinas, se recomienda priorizar los procesos pendientes, así como las ampliaciones de titulación solicitadas. También se menciona la necesidad de culminar el proceso de formalización de las reservas a favor de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial, de conformidad con la ley 28736. Se hace un llamado para que el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) desempeñe un rol más activo en la prevención y solución de conflictos derivados de la superposición de tierras tituladas a favor de comunidades, con otros usos de los recursos naturales.

Se hace especial énfasis en el fortalecimiento de la figura de la cesión en uso de tierras con aptitud forestal a favor de comunidades nativas, instrumento que se asume debe ser mejorado en beneficio de las comunidades. Sobre este particular, se busca que se respete la voluntad de ordenamiento que realice la propia comunidad respecto de sus tierras.

En el caso de las modalidades de acceso a los recursos forestales y de fauna silvestre, se denota la necesidad de que existan diferentes modalidades y exigencias, dependiendo de la actividad que se pretenda realizar. Así, las actividades de autoconsumo o supervivencia no deberían toparse con ninguna traba burocrática, y habría que tomar en cuenta una modalidad de manejo forestal comunitario que, aunque implique la obligación de presentar documentos de gestión, sea simplificada y acorde con su envergadura. Finalmente, se comenta

la necesidad de normar adecuadamente el uso comercial e industrial que podrían realizar las comunidades nativas y campesinas respecto de los recursos forestales y de fauna silvestre, únicamente bajo la aprobación de la propia comunidad y en condiciones favorables al modo de vida de los pueblos indígenas.

Adicionalmente, el documento muestra interés en problemas centrales del marco normativo nacional, como la necesidad de mantener la integridad del patrimonio forestal, de no promover o prohibir el cambio de uso de tierras de aptitud forestal, y de normar adecuadamente la clasificación de tierras, entre otros. La mejora de la gobernanza forestal es otro tema ampliamente desarrollado en dicho documento, así como la necesidad de establecer un marco institucional que coordine en sus distintas instancias.

18.3 PROCESO PARA UNA POLÍTICA NACIONAL FORESTAL

Debido a las diversas modificaciones sufridas por la legislación forestal, se ha reabierto el debate sobre la idoneidad de contar con una política forestal nacional que establezca los lineamientos básicos de una política pública que promueve y otorgue valor al manejo sostenible y la conservación de los bosques y que, como tal, fije los componentes básicos de las normas a elaborarse. Este es el encargo también que ha tomado el Ministerio de Agricultura, a través de la Secretaría Técnica mencionada líneas arriba.

Sin embargo, no solo es necesario una política nacional forestal que ayude a realzar el valor integral de los bosques, sino que se requiere también modificar aquellas otras políticas públicas que establecen incentivos perversos tendientes a la deforestación y/o cambio de uso de tierras forestales hacia otras actividades no necesariamente compatibles con el ecosistema. Por

eso, se hace necesario una revisión y modificación integral de las políticas públicas que podrían poner en peligro el manejo sostenible y conservación de los recursos forestales.

18.4 CAMBIO DE USO DEL PATRIMONIO FORESTAL NACIONAL

La creciente preocupación por el cambio de uso de tierras del patrimonio forestal nacional hacia otras actividades (por lo general, plantaciones de monocultivos y/o agrícolas), aumentó aún más con la dación del decreto legislativo 1090, ley forestal y de fauna silvestre. Dicho decreto hacía una diferenciación entre las tierras que formaban parte del patrimonio forestal nacional, solo incluyendo en ellas a las tierras de protección forestal y dejando así de lado a las de producción forestal. Dicha situación podría haber creado incentivos perversos para la deforestación en áreas consideradas como de producción forestal. Considerando la creciente presión ejercida para modificar esa norma, especialmente por diversos actores del sector forestal (como las comunidades nativas y la sociedad civil), mediante la ley 29317 se incluyó nuevamente a las tierras de producción forestal dentro del patrimonio forestal nacional, estableciéndose también dos ajustes para el cambio de uso de tierras: (a) las tierras pertenecientes al patrimonio nacional solo podrán ser objeto de cambio de uso en caso de declararse de interés nacional los proyectos a ejecutarse en dichas áreas. Dicha declaración deberá ser promulgada mediante decreto supremo refrendado por el Ministerio del Ambiente, en coordinación con la entidad del sector correspondiente (cabe señalar que con la legislación anterior el cambio de uso de tierras era aprobado directamente por el Ministerio de Agricultura); y (b) adicionalmente, dichos proyectos deberán cumplir con lo establecido en la ley 27446, ley del sistema nacional de evaluación de impacto ambiental, y su reglamento.

Si bien tanto el decreto legislativo 1090 como su modificatoria han sido derogados y a la fecha se encuentra vigente la ley 27308, ley forestal y de fauna silvestre del año 2000, la creciente actividad tendiente al cambio de uso de tierras continúa. Dicha realidad se ve plasmada no solo en actividades tendientes a crear grandes plantaciones para biocombustibles, sino también, por ejemplo, en la agricultura migratoria. En ese sentido, es necesario elaborar un marco normativo idóneo que regule dichas actividades y que establezca con el apoyo de otros instrumentos de gestión, dónde se las podrá realizar sin que impacten en términos ambientales a los ecosistemas forestales existentes.

18.5 DESCENTRALIZACIÓN E INSTITUCIONALIDAD FORESTAL

Durante los últimos años, el gobierno se ha abocado a promover un proceso de descentralización mediante el que se espera transferir diversas funciones a los gobiernos regionales.

El sector forestal no ha sido ajeno a esta transferencia, a pesar de que hasta la fecha aún no se ha efectivizado por completo. Algunos departamentos, como es el caso de San Martín y Loreto han recibido en noviembre de 2009 las competencias forestales que les corresponden ejecutar de conformidad con los literales e y q del artículo 51 de la ley orgánica de gobiernos regionales, encontrándose a la fecha pendiente la remisión del presupuesto por parte del sector agricultura para cabal implementación de dichas competencias, así como un proceso integral de acompañamiento y fortalecimiento de capacidades para el ejercicio de dichas competencias.

En efecto, será necesario entonces que la política nacional forestal, así como la nueva normativa forestal, incluyan a los gobiernos regionales (autoridades regionales forestales y de fauna silvestre) como parte de la institucionalidad forestal, toda vez que estos juegan un rol

preponderante en temas tales como el otorgamiento de derechos sobre el bosque y el control de las actividades de aprovechamiento forestal, entre otros.

Otro reto será dotar y/o fortalecer a los gobiernos regionales de las capacidades necesarias para afrontar el reto de gestionar sus recursos forestales y de fauna silvestre. Asimismo, será necesario establecer específicamente cómo estos gobiernos se articularán con otras instituciones que forman parte de la nueva institucionalidad forestal, como la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre, el Ministerio del Ambiente, el OSINFOR, entre otras.

18.6 LOS BOSQUES Y EL CAMBIO CLIMÁTICO

En el contexto de los graves efectos que traerá el cambio climático, los bosques —como proveedores de servicios ambientales— han cobrado especial importancia en los últimos años. Así, diversas organizaciones vienen trabajando en diseñar y/o establecer mecanismos que puedan dotarlos del financiamiento necesario para que ellos sigan brindando los servicios en mención. En ese sentido, considerando las importantes cantidades de carbono que los bosques almacenan, los esquemas de pago por servicios ambientales, tales como la reducción de emisiones por deforestación y degradación, pueden concebirse como una respuesta a esta necesidad de financiar las actividades de manejo sostenible y/o conservación que deben realizarse en las áreas boscosas.

Si bien esta y otras alternativas son importantes, es necesario señalar que deberán considerar la posibilidad de incluir en sus esquemas a los pobladores locales y a las comunidades nativas y/o campesinas, quienes con sus actividades pueden también influir en el manejo sostenible y/en la o conservación de los ecosistemas boscosos.

CAPÍTULO V
LOS RECURSOS
DE FAUNA SILVESTRE

2DA PARTE
CAPÍTULO V



CAPÍTULO V

LOS RECURSOS DE FAUNA SILVESTRE

Mientras estuvo vigente el decreto ley 21147, ley forestal y de fauna silvestre, el tratamiento de la fauna silvestre estuvo muy limitado. Este tratamiento fue ampliado en parte por el decreto legislativo 653, que reguló la figura del zocriadero.

Con la ley 27308, se mejoró significativamente este tratamiento y se incorporaron categorías de manejo de fauna silvestre con y sin fines comerciales. Ello, modificó el marco preexistente y permitió un mejor tratamiento de la fauna silvestre. Así, el zocriadero se convirtió en una categoría de manejo de fauna silvestre con fines comerciales. No obstante, en la medida que algunos zocriaderos fueron creados bajo el régimen legal anterior que no distinguía el fin comercial o no, pueden crear confusión. Así el zocriadero Bárbara d'Achille creado para la reintroducción de la pava aliblanca (*Penelope albipennis*) no sería bajo el régimen actual sería en rigor un zocriadero.

La ley 27308 fue derogada el 28 de junio de 2008 por el decreto legislativo 1090, pero ante la posterior derogación de decreto legislativo

la ley 29382, la ley 27308 recobró su vigencia. Así entonces la ley 27308 es la que regula en la actualidad el manejo de la fauna silvestre.

1. BASE LEGAL

1.1 MARCO GENERAL

- Constitución Política del Perú, 1993.¹
- Ley 26821, ley orgánica de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, pub. 26/06/97.
- Ley 26839, ley sobre la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica, pub. 16/07/97.²
- Ley 28611, ley general del ambiente, pub. 15/10/2005.³

1.2 NORMAS ESPECÍFICAS

- Ley 27037, ley de promoción de la inversión en la amazonía, pub. 30/12/1998.⁴

1 Modificada por: ley 26470 (pub. 12/06/95); ley 26472 (pub. 13/06/95); ley 27365 (pub. 05/11/2000); ley 27375 (pub. 05/12/2000); ley 27680 (pub. 07/03/2002); ley 28389 (pub. 17/11/2004); ley 28390 (pub. 17/11/2004); ley 28480 (pub. 30/03/2005); ley 28484 (pub. 05/04/2005); ley 28607 (pub. 04/10/2005); ley 29401 (pub. 08/09/2009); y ley 29402 (pub. 08/09/2009).

2 Modificada por: ley 27104 (pub. 12/05/99).

3 Modificada por: ley 29050 (pub. 22/06/2007); decreto legislativo 1055 (pub. 27/06/2008); y ley 29263 (pub. 02/10/2008).

4 Modificada por: decreto legislativo 1035 (pub. 25/06/2008).

- Ley 27308, ley forestal y de fauna silvestre, pub. 05/10/2001.⁵
- Ley 27867, ley orgánica de gobiernos regionales, pub. 18/11/2002.⁶
- Decreto legislativo 997, ley de organización y funciones del Ministerio de Agricultura, pub. 13/03/2008.⁷
- Decreto legislativo 1013, ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente, pub. 14/05/2008.⁸
- Decreto legislativo 1085, ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, pub. 28/06/2008.⁹
- Decreto supremo 014-2001-AG, reglamento de la ley forestal y de fauna silvestre, pub. 09/04/2001.¹⁰
- Decreto supremo 034-2004-AG, aprueban categorización de especies amenazadas de fauna silvestre y prohíben su caza, captura, tenencia, transporte o exportación con fines comerciales, pub. 22/09/2004.
- Decreto supremo 030-2005-AG, reglamento para la implementación de la Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES) en el Perú, pub. 10/07/2005.¹¹
- Decreto supremo 031-2008-AG, reglamento de organización y funciones del Ministerio de Agricultura, pub. 21/12/2008.
- Decreto supremo 010-2009-AG, incorpora a las administraciones técnicas forestales y de fauna silvestre al Ministerio de Agricultura, pub. 05/04/09.
- Decreto supremo 015-2009-PRODUCE, reglamento de ordenamiento pesquero de la amazonía peruana, pub. 01/05/2009.
- Decreto supremo 065-2009-PCM, reglamento de organización y funciones del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR), pub. 08/10/2009.
- Decreto supremo 024-2010-PCM, reglamento del decreto legislativo 1085, ley que

5 Modificada por: ley 28852 (pub. 27/07/2006). Norma derogada por el decreto legislativo 1090, pub. 28/06/2008. Luego, mediante la ley 29376 se suspende la aplicación de los decretos legislativos 1090 y 1064 y se restituye la vigencia del texto de la ley 27308, ley forestal y de fauna silvestre, sus modificatorias y demás normas complementarias, y de su reglamento. Posteriormente, con la ley 29382 se deroga los decretos legislativos 1090 y 1064.

6 Modificada por: ley 27902 (pub. 01/01/2003); ley 28013 (pub. 27/06/2003); ley 28926 (pub. 08/12/2006); ley 28961 (pub. 24/01/2007); ley 28968 (pub. 24/01/2007); ley 29053 (pub. 26/06/2007).

7 Modificado por: decreto legislativo 1082 (pub. 28/06/2008).

8 Modificado por el decreto legislativo 1039 (pub. 26/06/08).

9 Fe de erratas (pub. 10/07/2008).

10 Modificada por: decreto supremo 006-2002-AG (pub. 08/02/2002); decreto supremo 019-2002-AG (pub. 21/02/2002); decreto supremo 026-2002-AG (pub. 17/03/2002); decreto supremo 036-2002-AG (pub. 08/06/2002); decreto supremo 048-2002-AG (pub. 26/07/2002); decreto supremo 054-2002-AG (pub. 31/10/2002); decreto supremo 004-2003-AG (pub. 26/01/2003); decreto supremo 006-2003-AG (pub. 30/01/2003); decreto supremo 012-2003-AG (pub. 16/04/2003); decreto supremo 022-2003-AG (pub. 12/06/2003); decreto supremo 033-2003-AG (pub. 06/09/2003); decreto supremo 011-2004-AG (pub. 12/03/2004); decreto supremo 010-2005-AG (pub. 10/02/2005); decreto supremo 033-2005-AG (pub. 21/07/2005); decreto supremo 034-2005-AG (pub. 11/08/2005); decreto supremo 007-2006-AG (pub. 24/02/2006); decreto supremo 038-2006-AG (pub. 07/07/2006); y decreto supremo 011-2007-AG (pub. 22/02/2007).

11 Modificado por: decreto supremo 001-2008-MINAM (pub.17/07/08).

crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, pub. 13/02/2010.

- Resolución presidencial 021-2009-OSINFOR, reglamento del procedimiento administrativo único del OSINFOR, pub. 12/08/2009.

2. ¿QUÉ ES LA FAUNA SILVESTRE?

La legislación establece que la fauna silvestre son las especies animales no domesticadas que viven libremente en su hábitat natural, así como los ejemplares de especies domesticadas que por abandono u otras causas se asimilen en sus hábitos a la vida silvestre, excepto las especies diferentes a los anfibios, que nacen en las aguas marinas y continentales, las cuales se rigen por sus propias leyes.

Los recursos de fauna silvestre mantenidos en su fuente integran el patrimonio forestal nacional.

De otro lado, la ley general de pesca¹² establece que son patrimonio de la nación los recursos hidrobiológicos contenidos en las aguas jurisdiccionales del Perú.

3. MODALIDADES DE MANEJO Y APROVECHAMIENTO DE LA FAUNA SILVESTRE

Las modalidades de manejo y aprovechamiento de la fauna silvestre varían dependiendo si la actividad se realiza fuera de áreas naturales protegidas o dentro de ellas.

3.1 FUERA DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

Fuera de las áreas naturales protegidas (incluidas sus zonas de amortiguamiento), el manejo y aprovechamiento de la fauna silvestre se realiza en las siguientes modalidades:

Con fines comerciales, se realiza a través de:

- Zoocriaderos:** son instalaciones apropiadas en las que se mantiene especímenes de fauna silvestre en cautiverio para su reproducción y producción de bienes y servicios, bajo condiciones ex - situ.
- Áreas de manejo de fauna silvestre:** son predios de dominio público otorgados en concesión para la implementación de ambientes propicios para el desarrollo de poblaciones de determinadas especies de fauna silvestre, bajo condiciones in - situ..
- Cotos de caza:** el Ministerio de Agricultura aprueba las áreas adecuadas para el establecimiento de cotos de caza, que se rigen por la ley 26834¹³ y su reglamento.

Los propietarios de predios privados pueden solicitar la autorización para el manejo y aprovechamiento de fauna silvestre en el ámbito de su propiedad.

Otra modalidad de manejo y aprovechamiento de fauna silvestre es la caza comercial y las especies permitidas para este tipo de caza son aprobadas cada año a través de un calendario.

Así también está permitida la comercialización de productos alimenticios y de despo-

¹² Decreto ley 25977 (pub. 22/12/92).

¹³ Ley de áreas naturales protegidas (pub. 04/07/97).

jos no comestibles obtenidos de la caza de subsistencia.

Sin fines comerciales, el manejo y aprovechamiento de la fauna silvestre se realiza en las siguientes modalidades:

- a. **Zoológicos:** son instalaciones públicas o privadas que se establecen con fines de difusión cultural, con especímenes provenientes de donaciones, adquisiciones, canjes, o aquellos entregados en custodia por la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre.
- b. **Centros de rescate:** son instalaciones públicas o privadas para la cría o reproducción que se establece con fines de protección, conservación y reintroducción de especies de fauna, principalmente en situación vulnerable o en vías de extinción, entregadas por la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre. La conducción de estos centros no genera derechos de propiedad sobre los especímenes obtenidos.
- c. **Centros de custodia temporal:** son instalaciones públicas o privadas para el mantenimiento temporal de los especímenes de fauna silvestre decomisados, para su posterior reintroducción a su hábitat natural o para ser entregados en custodia a los centros de rescate o zoológicos.
- d. **Animales silvestres como mascotas:** la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre aprueba la relación de especies de fauna silvestre susceptibles de ser mantenidas como mascotas, en observancia de las normas legales para su comercialización y tenencia.

La caza deportiva, la caza sanitaria, la caza de subsistencia y las extracciones sanitarias son otras formas de manejo de fauna sin fines comerciales.

De otro lado, la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre otorga autorizaciones para la extracción de recursos de fauna silvestre con fines de investigación científica o cultural, en las condiciones que establece la legislación sobre la materia y el reglamento.

3.2 EN EL INTERIOR DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

De acuerdo a la ley de áreas naturales protegidas y su reglamento, el aprovechamiento de la fauna silvestre, sus productos y subproductos en estas áreas se permite cuando sus poblaciones están en situación de ser utilizadas, y este uso resulta compatible, dependiendo de su categoría, el plan maestro, la zonificación y los planes de manejo específicos. El aprovechamiento con fines comerciales solo es permitido en aquellas categorías de uso directo que expresamente lo consienten, como las reservas nacionales, los cotos de caza, los bosques de protección, las reservas comunales y las reservas paisajísticas.

El SERNANP autoriza las extracciones sanitarias, la caza o extracción comercial, la caza deportiva y la caza de subsistencia en las áreas naturales protegidas, de acuerdo a la categoría, zonificación, planes maestros y de manejo de recursos, sobre la base de lo establecido en la ley forestal y de fauna silvestre y sus normas de desarrollo. La caza de subsistencia se realiza de acuerdo a lo establecido en el plan director y el plan maestro respectivo, y según los métodos tradicionales, siempre que los mismos no sean expresamente prohibidos y no incluya a especies en vías de extinción.

Así también, es posible manejar y aprovechar recursos de fauna silvestre a través de contratos para el aprovechamiento de recursos; convenios para la ejecución de proyectos o programas de investigación o conservación; y autorizaciones y permisos para el desarrollo de actividades menores.

Todo titular de derechos que posibiliten el aprovechamiento de recursos naturales debe coordinar con el jefe del área natural protegida los procedimientos para el ingreso y salida de su personal dentro del área, debiendo este registrarse en los lugares en donde se le indique y comunicar los períodos de permanencia, así como indicar el recurso, cantidad o volumen y lugar de extracción.

Otra modalidad de manejo de fauna silvestre son las actividades de investigación, por ejemplo las autorizaciones que tengan como fin el desarrollo de investigaciones básicas y aplicadas en un área natural protegida, que requieran o no de caza, captura, marcado y recaptura de animales silvestres.

De otro lado, las instituciones científicas extranjeras o los investigadores extranjeros que soliciten realizar investigaciones sobre bioprospección, deberán suscribir previamente un acuerdo con una institución científica nacional, el cual debe contener una cláusula relativa a la responsabilidad solidaria de contar con un certificado de origen de la(s) especies a investigar, así como al sometimiento, en el caso de que sea aplicable, de la normatividad nacional e internacional sobre el acceso a recursos genéticos.

En lo que respecta a los permisos para el desarrollo de actividades menores, estos son concedidos por los jefes de las áreas naturales protegidas para autorizar la prestación de servicios económicos a pequeña escala, o el aprovechamiento de recursos naturales a pequeña escala sin fines comerciales.

Finalmente, también se permite el uso de recursos hidrobiológicos en las áreas naturales protegidas, que sean propiciados por el SER-

NANP o que respalden iniciativas de las comunidades que habitan estas áreas. Estas actividades deben contar con programas de manejo pesquero, según lo dispone la legislación pesquera.

Así, por ejemplo, para la amazonía peruana existe un reglamento de ordenamiento pesquero,¹⁴ el cual establece las bases para el aprovechamiento racional y sostenible de los recursos hidrobiológicos y el desarrollo de la pesquería amazónica.

4. DERECHOS DE APROVECHAMIENTO

Todo aprovechamiento de recursos naturales por parte de particulares da lugar a una retribución económica que se determina por criterios económicos, sociales y ambientales. Dicha retribución incluye todo concepto que deba aportarse al Estado por el recurso natural, ya sea como contraprestación, derecho de otorgamiento o derecho de vigencia del título que contiene el derecho.

La Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre, como el órgano encargado de la gestión y administración de la fauna silvestre, fija los derechos de aprovechamiento de fauna tomando como base, según corresponda, los siguientes criterios:

- a. Costo de las evaluaciones poblacionales y control y vigilancia.
- b. Categoría de amenaza de la especie.
- c. Valor de la especie en el mercado.
- d. Modalidad de aprovechamiento.

14 El reglamento de ordenamiento pesquero de la amazonía peruana fue aprobado por decreto supremo 015-2009-PRODUCE.

Este órgano publica periódicamente las listas de especies de fauna silvestre autorizadas para su aprovechamiento con fines comerciales o industriales, sobre la base de los siguientes criterios, entre otros:

- a. Estado de la población.
- b. Evaluación del hábitat.

5. CLASIFICACIÓN DE ESPECIES AMENAZADAS DE FAUNA SILVESTRE

Con la finalidad de asegurar la conservación y supervivencia de las especies de fauna del país, la legislación vigente ha establecido las siguientes categorías para clasificar a las especies amenazadas de fauna silvestre:

- a. **Especie presuntamente extinta:** una especie se considera presuntamente extinta cuando no existen reportes recientes de su presencia en su rango de distribución natural y existen serias dudas sobre su supervivencia.
- b. **Especie extinta en su hábitat natural:** una especie se considera extinta en su hábitat natural cuando solo sobrevive en cautiverio o como población naturalizada completamente fuera de su rango de distribución natural.
- c. **Especie en peligro crítico:** una especie está en peligro crítico cuando enfrenta un riesgo extremadamente alto de extinción en estado silvestre en el futuro inmediato.
- d. **Especie amenazada de extinción:** una especie se considera amenazada de extinción cuando sin estar en peligro crítico, enfrenta un muy alto riesgo de desaparecer en estado silvestre en un futuro cercano.
- e. **Especie en situación vulnerable:** una especie se encuentra en situación vulnerable cuando corre un alto riesgo de extinguirse en estado silvestre a mediano plazo o si los factores que determinan esta amenaza se incrementan o continúan afectando.
- f. **Especie de menor riesgo:** una especie se considera de menor riesgo cuando, habiendo sido evaluada, no se encuentra en ninguna de las categorías anteriores ni en la categoría de información insuficiente. En esta categoría están incluidas las especies que son objeto de programas de conservación específicos y cuya interrupción resultaría una amenaza para las mismas en el corto plazo. También están incluidas las especies que se aproximan a la condición de vulnerabilidad, pero que no cumplen con todas las características necesarias para considerarse como tal.
- g. **Especie sin información suficiente:** una especie se encuentra en esta categoría cuando la información disponible resulta insuficiente para hacer una evaluación, directa o indirecta, de su riesgo de extinción sobre la base de su distribución y/o condición de su población.
- h. **Especie no evaluada:** una especie se considera como no evaluada cuando todavía no ha sido contrastada con los criterios de clasificación, pero requiere ser protegida de manera anticipada para así asegurar su conservación.

Indudablemente, las categorías de clasificación de fauna silvestre vigentes brindan un mejor marco de protección para dichas especies, pues coinciden con las categorías establecidas por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), lo que facilita el control en el ámbito internacional.

En la actualidad existen 301 especies (entre mamíferos, aves, reptiles y anfibios) que se encuentran bajo alguna de las categorías de amenaza. Dicha clasificación fue aprobada en el año 2004 mediante el decreto supremo 034-2004-AG.¹⁵

6. VEDAS

La norma de clasificación de especies de fauna silvestre amenazada dispone que se encuentran prohibidas la caza, captura, tenencia, transporte o exportación con fines comerciales de todos los especímenes, productos y subproductos de las especies ahí listadas, salvo expresa autorización de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre.

La caza, captura o exportación de especímenes de las especies amenazadas de fauna silvestre, con fines de difusión cultural (zoológicos), solo son autorizadas si proceden de unidades de manejo de fauna silvestre que cuenten con planes aprobados por la autoridad.

La caza o la colecta científica de los especímenes amenazados clasificados en peligro crítico (CR) y en peligro (EN), son autorizadas siempre que la investigación contribuya a la conservación de dichas especies y cuando sea de interés y beneficio de la nación, para lo cual deberá contar con la opinión favorable de la autoridad y de instituciones científicas nacionales o internacionales reconocidas por la comunidad científica, cuando el caso lo amerite.

La comercialización de los especímenes de especies clasificadas como amenazadas se autoriza si procede de zoológicos o de áreas de manejo de fauna silvestre aprobados por la autoridad.

7. COMERCIALIZACIÓN

La autoridad forestal competente es la entidad encargada de controlar y supervisar el cumplimiento de la legislación relacionada con la comercialización de productos de fauna silvestre. En esta medida, dicha autoridad otorga la autorización y controla el funcionamiento de los depósitos y establecimientos que mantienen estos recursos.

Por otro lado, las personas naturales o jurídicas que transportan, almacenan y comercializan productos forestales y de fauna silvestre ilegales, o sin los debidos documentos que los respalden, son responsables de ello administrativa, civil y penalmente.

La exportación de los productos de fauna silvestre cuyo comercio se encuentra regulado por normas nacionales o tratados, convenios o acuerdos internacionales en los que el Perú es parte, debe ser autorizada por la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre, con arreglo a las disposiciones sobre la materia y los procedimientos establecidos en el texto único de procedimientos administrativos del Ministerio de Agricultura.

El otorgamiento por la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre de permisos de exportación de fauna silvestre, con fines comerciales, científicos, de difusión cultural y ornamentales, se realiza en concordancia con las disposiciones de la ley forestal y de fauna silvestre, del reglamento, de los acuerdos y convenios internacionales suscritos por el Estado peruano sobre conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica, de la Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) y de otras normas sobre la materia. Las condiciones,

15 Publicado el 22/09/2004.

requisitos y procedimientos para su exportación son establecidos por la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre.

8. CONVENCIÓN CITES

Desde 1975, el Perú es país parte de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, más conocida como Convención CITES.

La Convención CITES tiene como objetivo proteger las especies de flora y fauna silvestres amenazadas y/o en vías de extinción por efecto del comercio internacional. Para tal fin, establece controles y seguimientos que buscan asegurar la supervivencia y el manejo sostenible de estas especies.

Para ello la Convención CITES se apoya en 3 apéndices que comprenden especies de flora y fauna silvestres en vías de extinción y/o amenazadas, además de aquellas que sin estar en vías de extinción o amenazadas son sometidas a reglamentación especial a solicitud de uno o más países parte.

- a. **Apéndice I:** comprende todas las especies en peligro de extinción a las que afecta o puede afectar el comercio. El comercio de estas especies debe estar sujeto a una reglamentación particularmente estricta y autorizarse solamente en circunstancias excepcionales.
- b. **Apéndice II:** comprende todas las especies que, sin estar actualmente en peligro de extinción, podrían llegar a esa situación si es que su comercio no se sujeta a una reglamentación especial.
- c. **Apéndice III:** comprende aquellas especies propuestas por alguno de los países-parte para una reglamentación especial por en-

contrarse en situación de peligro y/o amenaza dentro de su jurisdicción. La cooperación internacional, por tanto, resulta necesaria para proteger estas especies y lograr un adecuado control de su comercio.

De otra parte, la Convención CITES ha establecido un sistema mundial de control sobre el comercio internacional de las especies de flora y fauna silvestres así como de sus especímenes derivados. El control se efectúa a través de la expedición de los permisos y/o certificados CITES que son otorgados por los gobiernos. La expedición de dichos permisos tiene como finalidad impedir la evasión de las normas y el desplazamiento del comercio hacia países que no son parte de la Convención.

Los permisos y/o certificados manejados por la Convención CITES para autorizar la comercialización de las especies de flora y fauna silvestres son los siguientes:

- a. **Permiso de exportación:** autoriza la salida legal de la especie que se solicita exportar. Este permiso es otorgado por el país de origen de la especie.
- b. **Permiso de importación:** autoriza la introducción de la especie en un determinado país. Este permiso es otorgado por el país de destino de la especie.
- c. **Certificado de reexportación:** se emite cuando la especie que se desea exportar ya ha sido exportada por lo menos una vez. Este permiso es otorgado por el país de salida de la especie.
- d. **Certificado de origen:** es un documento utilizado para acreditar la procedencia y nacionalidad de las especies. Este certificado es otorgado únicamente por los países de salida de la especie que hayan incluido a la misma en el apéndice III.

Características de los permisos y/o certificados exigidos por la Convención CITES

Apéndice I	Las especies que figuran en el primer apéndice solo pueden exportarse o importarse mediante un permiso de exportación o certificado de reexportación. De manera particular, se exige que autoridad administrativa del Estado exportador verifique el otorgamiento de un permiso de importación para el espécimen que se va a exportar. De otra parte, se requiere un certificado para la introducción de especies procedentes del mar.
Apéndice II	El comercio de las especies incluidas en este apéndice requiere de un permiso de exportación, pero su importación no exige un permiso de importación. Por otro lado, se necesita un certificado para la introducción de especies procedentes del mar.
Apéndice III	El comercio de las especies incluidas en este apéndice demanda un permiso de exportación o certificado de reexportación cuando las especies provienen de un Estado que incluyó a dicha especie en el apéndice III. La importación de las especies incluidas en este apéndice requerirá un certificado de origen cuando la especie que se exporta proviene de un país distinto del que la incluyó en el apéndice III.

e. **Certificado para la introducción de especies procedentes del mar:** se emite para el ingreso de especies hidrobiológicas en los cuerpos de aguas marítimos y/o continentales. Este permiso es otorgado por la autoridad administrativa del Estado de introducción.

Adicionalmente, la Convención CITES establece que los países parte deben designar una autoridad administrativa y una autoridad científica CITES.

La **autoridad administrativa** es la responsable del cumplimiento de las disposiciones de la Convención y del otorgamiento de los permisos y certificados CITES.

La **autoridad científica** se encarga de proporcionar asesoramiento científico a la autoridad administrativa acerca de las solicitudes de permisos y certificados CITES, además de ciertas cuestiones comerciales y políticas. La función principal de la autoridad científica es poner en conocimiento de la autoridad administrativa si la exportación, y en algunos casos la im-

portación, de una especie de flora y/o fauna silvestre será perjudicial para la supervivencia de la especie en su hábitat natural.

La Secretaría CITES tiene sede en Ginebra, Suiza, y se encarga de coordinar y prestar apoyo de todo tipo a los países parte para la correcta aplicación de la Convención.

8.1 AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS CITES – PERÚ

De acuerdo al decreto supremo 030-2005-AG y su modificatoria, decreto supremo 001-2008-MINAM, el Ministerio de Agricultura es la autoridad administrativa CITES – Perú para los especímenes de las especies de fauna y flora silvestres incluidos en los apéndices I, II o III de la Convención, que se reproducen en tierra incluyendo toda la clase anfibia y la flora acuática emergente. Asimismo, el Ministerio de la Producción es la autoridad administrativa CITES - Perú para los especímenes de las especies hidrobiológicas marinas y continentales incluidas en los apéndices I, II o III de la Convención.

Las autoridades administrativas CITES – Perú tienen, entre otras, las siguientes funciones:

- a. Establecer las políticas sobre conservación para las especies incluidas en los apéndices de la Convención que están sujetas a comercio internacional.
- b. Establecer los mecanismos de supervisión y seguimiento de los sistemas de comercio de las especies incluidas en los apéndices de la Convención.
- c. Implementar las recomendaciones de las resoluciones, decisiones y notificaciones adoptadas en el marco de la Convención.
- d. Mantener permanente contacto con las autoridades científicas y administrativas de otros países, con la Secretaría CITES y el Grupo de Especialistas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).
- e. Mantener contacto permanente con las instituciones que apoyan en el control del tráfico de especies de fauna y flora silvestres.
- f. Delegar, de ser necesario, actividades de supervisión y control en otras entidades, manteniendo la responsabilidad de estas.
- g. Preparar y presentar informes anuales y bienales.
- h. Conformar el «directorio de especialistas nacionales» en los grupos taxonómicos de las especies incluidas en los apéndices de la Convención.
- i. Prohibir y sancionar el comercio de especímenes que contravenga las disposiciones de la Convención, así como confiscar los especímenes objeto de comercio o tenencia ilegales, de conformidad con la legislación

específica de la materia y en concordancia con la ley de procedimiento administrativo general.

- j. Promover el establecimiento de centros de rescate para albergar a los especímenes vivos capturados y decomisados, en consulta con la autoridad científica.
- k. Aprobar las medidas complementarias para el cumplimiento de la Convención.
- l. Mantener contacto permanente con las instituciones que apoyan en el control del tráfico de especies de flora y fauna silvestre: el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú, la Intendencia Técnica Aduanera de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), las Fuerzas Armadas del Perú, el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR) y los gobiernos regionales.

8.2 AUTORIDADES CIENTÍFICAS CITES – PERÚ

De acuerdo al decreto supremo 030-2005-AG y su modificatoria, decreto supremo 001-2008-MINAM, la autoridad científica CITES – Perú es el Ministerio del Ambiente, quien acreditará para esta función a instituciones científicas peruanas con profesionales expertos en los grupos taxonómicos de las especies incluidas en los Apéndices de la Convención, siendo sus funciones:

- a. Emitir informes y/o asesorar a las autoridades administrativas CITES – Perú en la evaluación, expedición o declaración de improcedencia de las solicitudes de los permisos de exportación e importación, certificados de reexportación, y de introducción de las especies procedentes del mar incluidas en los apéndices I, II o III de la Convención, indicando si dicho comercio per-

- judica o no a la supervivencia de las especies de que se trate.
- b. Emitir informes basados en el análisis científico de la información disponible sobre el estado, distribución y las tendencias de la población; la extracción o colecta y otros factores biológicos y ecológicos, según proceda, así como en la información sobre el comercio de la especie que se trate.
 - c. Revisar la información anual de los permisos de exportación expedidos por la autoridad administrativa, con la finalidad de formular recomendaciones para la adopción de medidas apropiadas, a fin de limitar la expedición de permisos de exportación para las especies que puedan verse afectadas por el comercio y puedan ser susceptibles de inclusión en el apéndice I de la Convención.
 - d. Dar a conocer a las autoridades administrativas, el estado de conservación de las especies incluidas en los apéndices de la Convención que se distribuyen en el territorio peruano y los datos sobre su exportación, y recomendar, en caso sea necesario, medidas correctivas idóneas que limiten la exportación de especímenes a fin de mantener cada especie en toda su área de distribución en un nivel constante con la función que desempeña en el ecosistema y muy por encima de él.
 - e. Emitir informe sobre la capacidad y condiciones del destinatario para albergar y cuidar adecuadamente especímenes vivos de especies incluidas en el apéndice I, importados o introducidos procedentes del mar, y/o formular recomendaciones antes de que la autoridad administrativa emita la autorización de los permisos y certificados respectivos.
 - f. Compilar y analizar la información sobre la situación biológica de las especies afectadas por el comercio, a fin de facilitar la elaboración de las propuestas necesarias para enmendar los apéndices de la Convención.
 - g. Analizar y emitir opinión sobre las propuestas de enmienda a los apéndices presentadas por otras Partes, y formular recomendaciones acerca de la posición que la delegación nacional deba asumir en las conferencias de las Partes de la CITES.
 - h. Mantener permanente contacto con las autoridades administrativas, así como con el Grupo de Especialistas de la UICN.
 - i. Presentar informes anuales a las autoridades administrativas CITES – Perú.
- Mediante resoluciones ministeriales 038-2009-MINAM y 140-2009-MINAM, el Ministerio del Ambiente, como autoridad científica CITES – Perú, ha acreditado para esta función a las siguientes instituciones científicas peruanas con profesionales expertos en los grupos taxonómicos de las especies incluidas en los apéndices de la Convención: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Universidad Nacional Agraria La Molina, Universidad Nacional de Tumbes, Universidad Nacional de Piura, Universidad Nacional San Agustín de Arequipa, Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP), Instituto del Mar del Perú (IMARPE), y Universidad Nacional Federico Villarreal.

9. INFRACCIONES Y SANCIONES

De manera enunciativa, se consideran infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre, en materia de fauna silvestre, las siguientes:

- a. La falsificación o alteración de documentos que impidan la correcta fiscalización de la autoridad.

- b. Cazar, capturar o coleccionar sin la autorización.
 - c. Cazar, capturar o coleccionar fuera del ámbito autorizado.
 - d. Comercializar especies de fauna silvestre procedentes de la caza deportiva, de subsistencia, científica y/o sanitaria.
 - e. Comercializar especies de fauna silvestre no autorizadas.
 - f. Cazar, capturar, coleccionar, poseer, transportar, comercializar o exportar especímenes de fauna silvestre sin la autorización correspondiente.
 - g. Ceder a terceros el manejo del zoológico o área de manejo de fauna silvestre sin la correspondiente autorización de la autoridad.
 - h. Incumplir las disposiciones que dicte la autoridad forestal y de fauna silvestre competente sobre extracción, manejo, acopio, transporte y comercialización de especímenes de fauna silvestre.
 - i. La entrega o intercambio de especímenes de fauna silvestre entre zoológicos, zoológicos, centros de rescate o áreas de manejo de fauna silvestre, sin la autorización expresa de la autoridad.
 - j. La alteración de las marcas de los especímenes de fauna silvestre registrados ante la autoridad.
 - k. Impedir el libre ingreso al personal autorizado por la autoridad para realizar las supervisiones a los zoológicos, zoológicos, centros de rescate, centros de custodia temporal o áreas de manejo de fauna silvestre.
 - l. El mantenimiento de animales silvestres en instalaciones que no reúnan las condiciones técnicas y sanitarias requeridas.
 - m. La negativa de suministrar información solicitada por la autoridad.
 - n. La modificación de los planes de manejo sin la autorización previa de la autoridad.
 - o. La adquisición de especímenes de fauna silvestre sin autorización expresa.
 - p. El incumplimiento en la entrega de informes de marcado o de monitoreo y evaluación a la autoridad.
 - q. Cambiar la ubicación de las instalaciones de los zoológicos, zoológicos, centros de rescate o centros de custodia temporal sin autorización de la autoridad.
 - r. El incumplimiento de los compromisos asumidos en las autorizaciones de investigación científica.
 - s. El incumplimiento en la entrega de información sobre los nacimientos, muertes, fugas y cualquier eventualidad relativa a los especímenes de fauna silvestre manejados en zoológicos, zoológicos o centros de rescate.
 - t. El incumplimiento del plan de manejo de zoológicos y de áreas de manejo de fauna.
 - u. Comercializar productos y subproductos de la caza deportiva, de subsistencia, científica o sanitaria.
 - v. Comercializar productos y subproductos de fauna silvestre no autorizada.
- Las infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre son sancionadas con multa no menor de 0.1 (un décimo) ni mayor de 600 (seiscientos) unidades impositivas tributarias vigentes a la fecha en que el obligado cumpla con el pago de la misma, dependiendo de la gravedad de la infracción, sin perjuicio de las acciones civiles y/o penales a que hubiere lugar.

El cien por ciento (100%) de la multa se destina a la instancia competente que la aplica.

La aplicación de la multa no impide la de sanciones accesorias como: comiso, suspensión temporal de actividad, clausura, revocatoria de la autorización, permiso o licencia, resolución del contrato, inhabilitación temporal o incautación, que serán impuestas de acuerdo a criterios tales como la gravedad y/o riesgo generados por la infracción, los daños y perjuicios producidos, los antecedentes del infractor, la reincidencia y la reiterancia.

La multa se paga en las oficinas del Banco de la Nación dentro de los 20 días contados a partir de la fecha de la recepción de la notificación, siendo exigible en caso contrario por la vía coactiva. En dicho plazo el interesado debe presentar ante la autoridad el recibo de pago. En caso de discrepancia con la imposición de la multa, el infractor únicamente podrá tramitar el recurso impugnativo correspondiente, acompañando el comprobante de pago de la multa. Si el recurso resulta fundado, se procede a la devolución del importe pagado por el recurrente.

Asimismo, serán tanto la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre como las autoridades regionales forestales y de fauna silvestre (luego de su implementación) dentro de sus competencias, las encargadas de sancionar las infracciones administrativas derivadas de las normas contenidas en la legislación forestal.

A efectos de hacer un seguimiento de los infractores, la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre tiene la responsabilidad de manejar un registro de las personas naturales y jurídicas sancionadas por infracción de la legislación forestal y de fauna silvestre en el ámbito nacional. Las sanciones administrativas por

infracción a la legislación forestal se aplican sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar.

10. INFRACCIÓN PENAL

Durante años, diversos sectores solicitaban abiertamente la modificación de la tipificación de los delitos denominados ecológicos en el Código Penal, a fin de combatir de forma más efectiva las conductas ilícitas que no se encontraban tipificadas en dicho Código.

Por ello, en el contexto de la implementación del tratado de libre comercio suscrito entre el Perú y Estados Unidos, mediante la ley 29263¹⁶ se modificaron varios artículos del capítulo dedicado a los delitos contra la ecología y se introdujeron nuevos ilícitos punibles.

Así, por ejemplo, en el capítulo sobre delitos contra los recursos naturales encontramos configurados delitos como el tráfico ilegal de especies de fauna silvestre protegidas, así como de especies acuáticas de fauna protegidas.

De otro lado se encuentra penada la extracción ilegal de especies acuáticas; la depredación de la fauna silvestre protegida; el tráfico ilegal de recursos genéticos; así como la obstrucción de procesos de investigación, de verificación, supervisión o auditoría.

11. MARCO INSTITUCIONAL

11.1 LA AUTORIDAD NACIONAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE

El Ministerio de Agricultura (MINAG), a través de su Dirección General Forestal y de Fau-

16 Pub. 02/10/2008.

na Silvestre (DGFFS), es la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre con las funciones, atribuciones y competencias que le señalan su ley de organización y funciones, el reglamento de dicha norma y la legislación forestal y de fauna silvestre. La DGFFS es la encargada de proponer políticas, estrategias, normas, planes, programas y proyectos nacionales relacionados con el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, y los recursos genéticos asociados en el ámbito de su competencia, en concordancia con la política nacional del ambiente y la normatividad ambiental.

Tiene, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Proponer las políticas, normas, planes, programas, estrategias y proyectos para la administración, control, gestión y promoción de la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, de fauna silvestre y los recursos genéticos asociados en el ámbito de su competencia y en coordinación con la oficina de planeamiento y presupuesto del MINAG.
- b) Realizar el seguimiento y evaluar, en el ámbito nacional, el cumplimiento de las políticas, normas, planes, estrategias y programas propuestos dentro del ámbito de su competencia en coordinación con la oficina de planeamiento y presupuesto del MINAG.
- c) Realizar el seguimiento y evaluación de las actividades de administración, control y vigilancia forestal y de fauna silvestre en el ámbito nacional para su conservación y aprovechamiento sostenible.
- d) Conducir el Sistema Nacional de Información y Control Forestal y de Fauna Silvestre.
- e) Proponer y formular los lineamientos para el otorgamiento de autorizaciones, concesiones y permisos de aprovechamiento fo-

restal y de fauna silvestre, y para la aprobación de los planes de manejo forestal y de fauna silvestre.

- f) Establecer los lineamientos para el ordenamiento del patrimonio forestal nacional y actualizar los registros e inventarios forestales y de fauna silvestre.
- g) Elaborar y proponer las listas de clasificación de especies amenazadas de flora y fauna silvestres y ecosistemas frágiles y amenazados correspondientes a su sector.
- h) Ejercer la autoridad administrativa de la Convención CITES para los recursos forestales y de fauna silvestre.

La DGFFS cuenta con las siguientes unidades orgánicas:

- a. Dirección de Promoción Forestal y de Fauna Silvestre.
- b. Dirección de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre.
- c. Dirección de Información y Control Forestal y de Fauna Silvestre.

Adicionalmente, mediante decreto supremo 010-2009-AG, se incorpora en el Ministerio de Agricultura a los administradores técnicos forestales y de fauna silvestre, hasta que los gobiernos regionales adecuen sus instrumentos institucionales y de gestión, a fin de ejercer las funciones transferidas previstas en los literales e) y q) del artículo 51 de la ley 27867, ley orgánica de gobiernos regionales. Los administradores técnicos forestales y de fauna silvestre serán designados mediante resolución ministerial y dependen jerárquicamente de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre. Dicha Dirección actúa como segunda instancia en gestión y administración de los recursos

forestales y de fauna silvestre. Entre las funciones otorgadas a los administradores técnicos se encuentran:

- a. Otorgar permisos y autorizaciones de aprovechamiento forestal y aprobar los planes de manejo forestal correspondientes y los planes operativos anuales de concesiones forestales con fines maderables.
- b. Autorizar el establecimiento, ampliación o traslado de plantas de transformación, establecimientos comerciales y depósitos de productos forestales y de fauna silvestre.
- c. Emitir y suscribir guías de transporte forestal y de fauna silvestre, así como designar al personal encargado de realizar esta función.
- d. Transferir productos forestales y de fauna silvestre de acuerdo a la normatividad vigente.
- e. Imponer sanciones a quienes infrinjan la legislación forestal y de fauna silvestre en primera instancia.
- f. Actuar como primera instancia en gestión y administración de recursos forestales y de fauna silvestre, dentro del ámbito de su jurisdicción y acorde a las atribuciones conferidas.
- g. Ejercer el control de aprovechamiento, transformación y comercio de los recursos forestales y de fauna silvestre.
- h. Controlar y vigilar el transporte forestal y de fauna silvestre para su jurisdicción.

Estas administraciones se constituyen en virtud a las cuencas hidrográficas del país y a las necesidades de cada zona geográfica.

11.2 LAS AUTORIDADES REGIONALES FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE¹⁷

Si bien en la legislación forestal y de fauna silvestre vigente no están incluidas las competencias que asumirán los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización de funciones en materia agraria, será necesario adecuar dicha legislación a lo establecido por la ley orgánica de gobiernos regionales.

Las funciones específicas que ejercen los gobiernos regionales se desarrollarán sobre la base de las políticas regionales, las cuales se formulan en concordancia con las políticas nacionales sobre la materia.

Así, en materia agraria (en específico forestal y de fauna silvestre), a los gobiernos regionales les corresponderá:

- Desarrollar acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible de los recursos naturales bajo su jurisdicción.
- Otorgar permisos, autorizaciones y concesiones forestales en áreas en el interior de la región, así como ejercer labores de promoción y fiscalización en estricto cumplimiento de la política forestal nacional.

En estricto cumplimiento de dichas funciones, los gobiernos regionales formarán parte de la institucionalidad forestal y de fauna silvestre como autoridades regionales forestales y de fauna silvestre.

11.3 EL MINISTERIO DEL AMBIENTE

Si bien es cierto no hay una función que refiera directamente a la competencia sobre fauna silvestre del Ministerio del Ambiente, si hay fun-

¹⁷ En este documento no se ha hecho mención expresa a las autoridades regionales forestales, toda vez que estas aún no han asumido la totalidad de competencias a ser transferidas en materia agraria de acuerdo a la ley orgánica de gobiernos regionales.

ciones que tienen vinculación con el tema. En este sentido, el I Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales del Ministerio del Ambiente tiene la siguiente función relacionada con los recursos de fauna silvestre, diseñar la política y estrategia nacional de gestión integrada de los recursos naturales y supervisar su implementación.

11.4. EL SERVICIO NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

De conformidad con el artículo 2 del decreto legislativo 1079, el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) es responsable de la administración del patrimonio forestal, flora y fauna silvestre de las áreas naturales protegidas y sus servicios ambientales. Para el caso de las áreas naturales protegidas de nivel nacional, esta competencia ha sido regulada por el decreto supremo 008-2008-MINAM.

11.5 EL ORGANISMO DE SUPERVISIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE

Mediante decreto legislativo 1085 se crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR), como el organismo público executor adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, encargado de la supervisión y fiscalización en el ámbito nacional del aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como de los servicios ambientales provenientes del bosque, otorgados por el Estado a través de las diversas modalidades de aprovechamiento reconocidas en la ley forestal y de fauna silvestre.

El OSINFOR tiene, entre otras, las siguientes funciones:

a. Supervisar y fiscalizar el cumplimiento de los títulos habilitantes otorgados por el Es-

tado, así como las obligaciones y condiciones contenidas en ellos y en los planes de manejo respectivos. El OSINFOR podrá ejercer sus funciones de supervisión y fiscalización a través de personas naturales o jurídicas de derecho privado, especializadas en la materia.

- b. Verificar que el establecimiento de la cuota de exportación anual de especies protegidas cumpla con lo establecido en el ordenamiento jurídico interno y en los convenios internacionales, debiendo informar al órgano de control competente en caso se determinen irregularidades.
- c. Supervisar las inspecciones físicas que realice la autoridad competente para aprobar el plan operativo anual, y de ser el caso participar en ellas, en las zonas designadas para la extracción de cualquier especie protegida por convenios internacionales, debiendo informar al órgano de control competente en caso se determinen irregularidades.
- d. Cumplir con los programas de evaluación quinquenal como mínimo, para lo cual dispondrá auditorías a los planes generales de manejo. Estas auditorías podrán ser realizadas por personas naturales o jurídicas de derecho privado especializadas en la materia y debidamente acreditadas ante OSINFOR.
- e. Dictar en el ámbito de su competencia las normas y/o reglamentos que regulen los procedimientos a su cargo, así como aquellas que se refieran a obligaciones o derechos contenidos en los títulos habilitantes.
- f. Declarar la caducidad de los derechos de aprovechamiento contenidos en los títulos habilitantes otorgados por la autoridad competente, en los casos de incumplimiento de las condiciones establecidas en esos títulos, en los planes de manejo

forestal respectivos o en la legislación forestal vigente.

- g. Ejercer potestad sancionadora en su ámbito de competencia, por las infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre.
- h. Realizar labores de formación y capacitación a los diversos actores involucrados en el aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre, en asuntos de su competencia y en concordancia con la política forestal dictada por la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre.

Los recursos de OSINFOR están constituidos principalmente por el 50% de la retribución económica por los derechos de aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre y el 100% de las multas impuestas en el ejercicio de sus funciones.

La figura de OSINFOR aparece por primera vez con la ley 27308, ley forestal y de fauna silvestre, dentro de la estructura orgánica de la Presidencia del Consejo de Ministros, como un organismo supervisor de los recursos forestales maderables. Sin embargo, mediante el decreto supremo 036-2004-AG, dictado al amparo de la ley 27658, ley marco de modernización de la gestión del Estado y su reglamento, cuyo objetivo es evitar la duplicidad o conflictos de competencia, funciones y atribuciones entre sectores y entidades del Estado, se decretó la fusión del Organismo Supervisor de los Recursos Forestales Maderables (OSINFOR) con el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA)¹⁸ bajo la modalidad de fusión por ab-

sorción, correspondiendo a INRENA la condición de entidad absorbente. Posteriormente, se aprobó la modificación del reglamento de organización y funciones del INRENA para incluir como órgano de supervisión a la Oficina de Supervisión de las Concesiones Forestales Maderables (OSINFOR), la cual asumió todas las funciones establecidas en la legislación forestal para el Organismo Supervisor de los Recursos Forestales Maderables.

Sin embargo, finalmente, como lo señalamos anteriormente, mediante el decreto legislativo 1085 se adscribió el OSINFOR a la Presidencia del Consejo de Ministros.

12. TEMAS ACTUALES EN DEBATE

Si comparamos la legislación peruana sobre fauna silvestre con la legislación forestal, enseguida resalta el poco desarrollo e innovación de la primera, pese a la gran diversidad de nuestros recursos naturales.

Tal vez uno de los ejemplos más antiguos de regulación de fauna silvestre registrados en el Perú sea el de la vicuña. La vicuña ha cohabitado con la población andina desde los tiempos del incanato, cuando se estimaba que su número ascendía a 2 millones de ejemplares,¹⁹ entre otros factores, porque la caza ilegal era sancionada con pena de muerte.

En la *Historia del Nuevo Mundo*, Bernabé Cobo reconoce a las vicuñas como una de las mayores riquezas de los indios.²⁰ Por ello, el Inca era

18 Hasta el año 2008, la autoridad forestal y de fauna silvestre recaía en el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) como un organismo público descentralizado del Ministerio de Agricultura.

19 Weehler, Jane, «Evolution and present situation of South American Camelidae», en *Biological Journal of the Linnean Society* 54, 2005. p. 274.

20 Cobo, Bernabé, *Obras del Padre Bernabé Cobo. Estudio preliminar*, edición del Padre Francisco Mateos, vol. 1, Madrid: Atlas, 1956.

el único autorizado a otorgar las órdenes de captura, en cantidades limitadas, en las distintas regiones del Tahuantinsuyo, mediante el sistema del «chaccu»²¹ que se realizaba por orden real cada 3 o 4 años. La carne de las vicuñas matadas se repartía entre los pobladores para hacer «charqui» y la fibra se destinaba al Inca y a la nobleza.

Tras la conquista, se inició el lento pero inexorable proceso que llevó a casi la extinción de la especie. Una de las causas principales fue la caza indiscriminada por parte de los españoles para obtener su fibra. Por otro lado, las nuevas especies, como ovejas y caballos, trajeron consigo nuevas enfermedades, además de competir por los pastos con las vicuñas²². Como consecuencia de ello, y en vista de que no existían políticas que garantizaran el uso sustentable de la especie, la población de vicuñas descendió notablemente, a pesar de que eran considerados animales valiosos por su fibra.²³

Entre las primeras normativas que denotan la preocupación por la especie se encuentran la real ordenanza de 1577, por la cual el rey de España prohíbe la caza de ganado mayor (camélidos), y el Oficio de 1768²⁴ del marqués de Rocafuerte al virrey Amat y Junyent, que advertía a los pobladores del Cuzco que podían esquilar las vicuñas pero no cazarlas.

Durante la República, la especie adquiere un valor fundamental en el imaginario de la clase gobernante, llegándose a colocar la figura de una vicuña en el escudo nacional, con el fin de simbolizar la riqueza faunística del Perú. Asimismo, el 5 de julio de 1825, Simón Bolívar dictó el decreto 133 prohibiendo la caza de vicuñas, con multas de hasta cuatro pesos, y el decreto 134²⁵ en el que se estimulaba la crianza de la especie, ofreciendo como incentivo para ello, un peso por rebaño.²⁶

En vista de que no se logró incentivar la crianza de las vicuñas a través de los dispositivos emanados en los primeros años de la República, se decidió optar por regulaciones más drásticas. Así, en 1851, durante el gobierno del conservador José Rufino Echenique, se prohibió la exportación de fibra de vicuña, rechazando la propuesta de exportación que ofreciera la casa Dickson, Beardman y Cía.²⁷ Desde esa época hasta la fecha, las políticas restrictivas para la caza y aprovechamiento de la fibra son mundialmente conocidas en todos los países del rango de distribución de la especie.

Otro ejemplo algo más reciente es el de las tortugas de río. Cuando en los años cuarenta se reservó las tierras y ríos de las cuencas del Pacaya y Samiria con el objetivo de conservar al-

21 Sistema por el cual, cada 3 o 4 años, centenares de personas se reunían formando una cadena humana que llevaba a las vicuñas a corrales de piedra, para luego esquilarlas y marcarlas individualmente. Solo los machos eran sacrificados.

22 Sahley, Catherine, Jesús Sanchez y Jorge Torres, *Neoliberalism meets pre-columbian tradition campesino communities and vicuña management in andean Peru*, Lima: Asociación para la Investigación y Conservación de la Naturaleza (CONATURA), 1981.

23 Becker, Jacqueline, «Economic incentives for wildlife protection a case study of Peru's vicuñas», tesis del Departamento de Geografía y Ambiente de la London School of Economics and Political Science, agosto 2003.

24 Oficio enviado desde Yucay (Cuzco) el 22 de noviembre de 1768.

25 Promulgado el 5 de julio de 1825.

26 Brack Egg, Antonio, «Los camélidos sudamericanos», en: http://www.geocities.com/Biodiversidad_PERU/brack_camelidos_sudamericanos.pdf.

27 Cabe precisar que durante estas décadas, la economía peruana, y por tanto el financiamiento económico del país, se centraba en la explotación de recursos como el salitre, el guano y el petróleo, de alta rentabilidad en el mercado internacional.

gunos recursos hidrobiológicos claves para la región amazónica, muy pocos conocían que ya años antes, en 1902, el gobierno había prohibido la extracción de huevos de tortuga durante la época de cría en el departamento de Loreto, aunque la medida tuvo poco efecto. Luego, la creación de la que fuera la Zona Reservada del Pacaya y Samiria, expresamente reconocía la importancia de la conservación de importantes recursos como el paiche, la charapa y la taricaya.

Pero no es sino hasta el gobierno revolucionario de las Fuerzas Armadas del general Velasco Alvarado que el Perú contó por primera vez con una norma que reguló la conservación de los recursos de fauna silvestre: el reglamento sobre conservación de flora y fauna silvestre. Este reglamento del año 1977 fue uno de los cuatro con los que contó la ley forestal y de fauna silvestre del año 1975. Otra norma importante fue el reglamento de unidades de conservación, que también regulaba la fauna silvestre en estas unidades.

Sin embargo, los cambios introducidos por la legislación vigente (ley forestal y de fauna silvestre del año 2000 y su reglamento del 2001) no son significativos si los comparamos con lo regulado en la década del setenta. Lo que sí ha reportado cambios dramáticos es la disminución de muchas poblaciones de fauna silvestre, ocupando el tráfico ilegal de especies de fauna silvestre a veces el segundo o tercer lugar de actividades ilícitas en el ámbito mundial, luego del tráfico de drogas y el de armas.

La deforestación de los últimos años ha incidido directamente en las poblaciones de fauna silvestre, unida desde hace poco al fenómeno del cambio climático.

El Perú es uno de los pocos países que todavía permite en su legislación la extracción de especímenes de fauna silvestre para ser utilizados

como plantel genético, con la finalidad de manejarlos con fines comerciales.

Otro punto débil en nuestra legislación es el seguimiento del plantel genético que sale del país, ya sea con fines comerciales, culturales o de investigación científica. Cabe precisar aquí que con fines comerciales la exportación solo es posible si proviene de áreas manejadas y si las especies no se encuentran bajo alguna categoría de amenaza.

No se conoce debidamente cómo se están manejando los especímenes que han salido como producto de colectas científicas o de difusión cultural a zoológicos. Si bien se debe presentar un proyecto antes de que se otorguen las autorizaciones respectivas, ¿se tienen los resultados de las investigaciones? ¿Qué sucede si los especímenes, una vez sacados del país, son utilizados para fines diferentes a los solicitados? ¿Qué acciones se adoptan para recuperarlos?

Sin embargo este monitoreo sobre lo que pasa después con los especímenes, también lo vemos en el ámbito nacional. No tenemos —o si los tenemos, son pocos— investigaciones o reportes sobre lo que sucede con las poblaciones de las especies que se reintroducen después de poner en marcha los programas de manejo. Sobre este extremo no hay nada regulado. Es preciso, por ejemplo, que previo a la clasificación de especies amenazadas de fauna silvestre, se realicen censos poblacionales; sin embargo, la legislación no ha previsto un mecanismo de incentivos para ello. La fauna tiene una dinámica distinta a la flora, ya que los especímenes están en constante movimiento y en constante adaptación a nuevos espacios. La investigación es trascendental para adoptar medidas de política que tiendan a la protección de la fauna silvestre, y los incentivos se constituyen en un brazo derecho para ello.

La coordinación intersectorial para combatir, entre otros, el tráfico ilegal de fauna silvestre, ha sido otro de los puntos débiles en nuestra legislación. Hay temas que deben ser replanteados en lo que respecta a las autoridades competentes. Un ejemplo de ello son las áreas naturales protegidas, y es que si en un decomiso en un área protegida tenemos fauna silvestre terrestre y acuática, el caso se divide en dos: una parte será resuelta por el SERNANP y otra por el Ministerio de la Producción. Y si la embarcación no tiene autorización, pues también citaremos a la Dirección de Capitanías y Puertos. Se han visto muchos casos en los que para un mismo ilícito convergen un mínimo de cuatro autoridades. Por lo menos para el tema de la extracción de recursos forestales, la autoridad dentro del área protegida la ejerce el jefe del área.

Otro tema que debe replantearse es el de los cotos de caza. La normatividad vigente los considera como una categoría de áreas naturales protegidas. Sin embargo, en estos espacios el fin primordial es el manejo de una o más especies de fauna silvestre con fines de caza. Por definición, esto no se condice con el concepto de área natural protegida en la que el conservar muestras representativas de la diversidad biológica es lo que prima. Si bien en varias áreas naturales protegidas se manejan recursos naturales como una estrategia para proteger los objetos de conservación del espacio protegido, este manejo no es un fin en sí mismo. En el coto de caza la finalidad es manejar especíme-

nes para cazar, por lo que se evidencia que esta es una modalidad de manejo de fauna silvestre y que, por lo tanto, debe ser regulada en la legislación de fauna silvestre.

En lo que respecta a la clasificación de especies amenazadas de fauna silvestre, es preciso que esta no solo se realice en función a las especies, sino también a los ámbitos geográficos. Así pues, tenemos que la especie «taricaya» (*Podocnemis unifilis*) se encuentra en la actualidad bajo la categoría de «vulnerable», y que la norma que la clasificó de esta manera prohíbe su caza, captura, tenencia, transporte o exportación con fines comerciales. Sin embargo, es conocida la experiencia de manejo de dicha especie en la región Loreto, donde probablemente la especie ya haya superado esa situación. A pesar de ello, la prohibición se mantiene vigente para esa región.

Solo hemos citado algunos puntos que consideramos que deben ser revisados, debatidos y regulados para mejorar la gestión, administración, manejo y conservación de las especies de fauna silvestre en el Perú, orientándolos no solo a la protección sino a un adecuado aprovechamiento y control de nuestras especies. Finalmente, no olvidemos que las especies no conocen fronteras, por cuanto las políticas de integración para el manejo de fauna silvestre con nuestros países vecinos, que también se caracterizan por altos índices de biodiversidad, son una posibilidad que no debe perderse de vista.



CAPÍTULO VI

LOS RECURSOS HÍDRICOS



CAPÍTULO VI

LOS RECURSOS HÍDRICOS

Con la aprobación de la nueva ley de recursos hídricos (LRH), ley 29338 del año 2009, se inaugura un nuevo marco político, normativo e institucional respecto de este estratégico recurso natural, así como de los bienes naturales y artificiales asociados a su uso y aprovechamiento, en sus diferentes acepciones. A lo largo de esta sección, se describen los aspectos más importantes del nuevo marco contemplado en la ley, así como aquellos puntos específicos que su reciente reglamentación ha desarrollado.

Anteriormente, la legislación peruana tenía un conjunto de instrumentos normativos aprobados en torno al decreto ley 17752, ley general de aguas del Perú de 1969. A partir de esta norma, y durante casi cuatro décadas, se han dictado diversos reglamentos y disposiciones legales orientados a regular la institucionalidad de la gestión de los recursos hídricos, así como los dos principales objetivos de su manejo, como son la conservación o aprovechamiento sostenible de las aguas y la preservación de su calidad. En la anterior normatividad, quedaban claros los dos aspectos respecto de la gestión hídrica: por un lado el de cantidad y disposición, en manos del sector agricultura, y por otro, el de calidad, en manos del de salud.

Con los cambios realizados en la nueva LRH, se han insertado modelos de gestión y características novedosas en las instituciones públicas competentes. Aun cuando la cuestión hídrica se encuentra todavía bajo el sector agricultura, ha cambiado el marco de organización de los usuarios de agua, así como las modalidades para promover un uso adecuado del recurso. Como consecuencia, tenemos que la puesta en marcha del marco normativo e institucional supone un nuevo reto, así como la gestión desde y con las nuevas herramientas y entidades incorporadas.

1. BASE LEGAL

1.1 MARCO GENERAL

- Constitución Política del Perú, 1993.¹
- Ley 26821, ley orgánica de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, pub. 26/06/97.
- Ley 28611, ley general del ambiente, pub. 15/10/2005.²

1 Modificada por la ley 26470 (pub. 12/06/95); ley 26472 (pub. 13/06/95); ley 27365 (pub. 05/11/2000); ley 27375 (pub. 05/12/2000); ley 28389 (pub. 17/11/04); ley 28390 (pub. 17/11/2004); ley 28480 (pub. 30/03/2005); ley 28484 (pub. 05/04/05); y ley 28607 (pub. 04/10/2005).

2 Modificada por: ley 29050 (pub. 22/06/2007); decreto legislativo 1055 (pub. 27/06/2008); y ley 29263 (pub. 02/10/2008).

1.2 NORMAS ESPECÍFICAS

- Ley 26338, ley general de servicios de saneamiento, pub. 24/07/94.³
- Ley 26620, ley de control y vigilancia de las actividades marítimas, fluviales y lacustres, pub. 09/06/96.
- Ley 28870, ley para optimizar la gestión de las entidades prestadoras de servicios de saneamiento, pub, 12/08/2006.
- Decreto legislativo 997, decreto legislativo que aprueba la ley de organización y funciones del Ministerio de Agricultura, pub. 13/03/2008.⁴
- Decreto legislativo 1013, ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente, pub. 14/05/2008.⁵
- Ley 29338, ley de recursos hídricos, pub. 31/03/2009.
- Decreto supremo 028-DE-MGP, aprueban reglamento de la ley de control y vigilancia de las actividades marítimas, fluviales y lacustres, pub. 02/06/2001.
- Decreto supremo 023-2005-VIVIENDA, aprueban el texto único ordenado del reglamento de la ley general de servicios de saneamiento, ley 26338, pub. 01/01/2005.
- Decreto supremo 039-2008-AG, reglamento de organización y funciones de la Autoridad Nacional del Agua, pub. 21/12/2008.
- Decreto supremo 002-2008-MINAM, aprueban los estándares nacionales de calidad ambiental para agua, pub. 31/07/2008.
- Decreto supremo 021-2009-VIVIENDA, aprueban valores máximos admisibles (VMA) de las descargas de aguas residuales no domésticas en el sistema de alcantarillado sanitario, pub. 20/11/2009.
- Decreto supremo 023-2009-MINAM, aprueban disposiciones para la implementación de los estándares nacionales de calidad ambiental (ECA) para agua, pub. 19/12/2009.
- Decreto supremo 003-2010-MINAM, aprueban límites máximos permisibles para los efluentes de plantas de tratamiento de aguas residuales domésticas o municipales, pub. 17/03/2010.⁶
- Decreto supremo 001-2010-AG, aprueban el reglamento de la ley 29338, ley de recursos hídricos, pub. 24/03/2010.
- Resolución jefatural 0291-2009-ANA, dictan las disposiciones referidas al otorgamiento de autorizaciones de vertimientos y de reusos de aguas residuales tratadas, pub. 02/06/2009.
- Resolución directoral 0052-96-DCG, lineamientos para el desarrollo de estudios de impacto ambiental, relacionados con los efectos que pudiera causar la evacuación de los residuos por tuberías a los cuerpos de agua, pub. 09/03/96.

3 Modificada por la ley 28870 (pub. 12/08/2006).

4 Modificado por: decreto legislativo 1082 (pub. 28/06/2008).

5 Modificado por: decreto legislativo 1039 (pub. 26/06/2008).

6 Fe de erratas (pub. 30/03/2010).

- Resolución directoral 0283-96-DCG, lineamientos para el desarrollo de estudios de impacto ambiental, relacionados con proyectos de construcción de muelles, embarcaderos y otros similares, pub. 25/10/96.
- Resolución directoral 0197-98-DCG, aprueban las normas sobre la participación ciudadana en el proceso de evaluación de estudios de impacto ambiental, pub. 17/06/98.
- Resolución directoral 0497-98-DCG, aprueban lineamientos para elaboración de planes de contingencia en caso de derrame de hidrocarburos y sustancias nocivas al mar, ríos o lagos navegables, pub. 12/12/98.
- Resolución directoral 0510-99-DCG, aprueban las normas para prevenir y controlar la contaminación por basuras procedentes de buques, pub. 09/12/99.
- Resolución directoral 0397-2000-DCG, lineamientos para el desarrollo de estudios de impacto ambiental, relacionados con proyectos para operaciones de dragado en área acuática bajo el ámbito de la DICA-PI, pub. 02/09/2000.
- Resolución directoral 0766-2003-DCG, aprueban diversas disposiciones relativas a la recepción y disposición de residuos de mezclas oleosas, aguas sucias y basuras, pub. 14/02/2004.
- Resolución directoral 757-2004-DCG, dictan disposiciones relativas a productos químicos que se utilizan como dispersantes, absorbentes o aglutinantes para controlar contaminación por hidrocarburos en el ámbito acuático, pub. 15/08/2005.
- Resolución directoral 442-2005-DCG, establecen disposiciones aplicables a naves no petroleras de arqueo bruto igual o superior a 400, pero inferior a 10,000, pub. 28/09/2005.
- Resolución directoral 714-2005-DCG, excluyen a embarcaciones pesqueras nacionales cuyo arqueo bruto sea igual o superior a 400, pero inferior a 10,000, de la obligación de contar con equipo filtrador de hidrocarburos y medios de alarma y detención automática para toda descarga de mezclas oleosas, pub. 04/02/2006.
- Resolución directoral 072-2006-DCG, dictan disposiciones sobre control de la descarga del agua de lastre y sedimentos de buques de navegación marítima internacional que tengan como destino o escala a los puertos peruanos, pub. 01/04/2006.

2. EL SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

Una de las novedades más importantes de la LRH es la creación del Sistema Nacional de Recursos Hídricos⁷, que tiene como objetivo articular la acción del Estado, para conducir los procesos de gestión integrada y de conservación de los recursos hídricos en los ámbitos de las cuencas, de los ecosistemas que lo conforman y de sus bienes asociados.

Asimismo, como dispone la norma, este Sistema busca establecer espacios de coordinación

⁷ La LRH deroga el decreto legislativo 1081, decreto legislativo que crea el Sistema Nacional de Recursos Hídricos, recomponiendo la estructura de este sistema, pero confirmando la utilidad de contar con una organización para desarrollar y asegurar la gestión integrada, participativa y multisectorial, el aprovechamiento sostenible, la conservación, la protección de la calidad y el incremento de la disponibilidad de los recursos hídricos.

y concertación entre las entidades de la administración pública y los actores involucrados en dicha gestión.

Con relación a las características específicas del Sistema en su conjunto, se encuentra conformado por el conjunto de instituciones, principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos que implementa el Estado para la gestión del recurso hídrico. Las instituciones que lo integran, de acuerdo a la ley y su reglamento, son:

- La Autoridad Nacional del Agua.
- Los ministerios del Ambiente; de Agricultura; de Vivienda, Construcción y Saneamiento; de Salud; de la Producción; y de Energía y Minas.
- Los gobiernos regionales y locales, a través de sus órganos competentes.
- Las organizaciones de usuarios agrarios y no agrarios.
- Las entidades operadoras de los sectores hidráulicos, de carácter sectorial y multi-sectorial.
- Las comunidades campesinas y comunidades nativas.
- Las entidades públicas vinculadas a la gestión de los recursos hídricos.
- Los proyectos especiales, proyectos especiales hidráulicos e hidroenergéticos regionales, nacionales y binacionales.
- Las autoridades ambientales competentes, las entidades prestadoras de servicios de saneamiento, el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología y la Autoridad Marítima del Perú.

- Todas aquellas entidades del sector público cuyas actividades o acciones estén vinculadas con la gestión de los recursos hídricos.

3. CONCEPTO DE RECURSO HÍDRICO, BIENES ASOCIADOS AL RECURSO Y PROPIEDAD DEL AGUA

3.1 EL RECURSO HÍDRICO

La regulación del agua comprende a aquella que de manera expresa ha sido considerada en la LRH. En este sentido, ésta comprende:

1. La de los ríos y sus afluentes, desde su origen natural.
2. La que discurre por cauces artificiales.
3. La que se acumula en forma natural o artificial.
4. La que se encuentra en ensenadas y esteros.
5. La que se encuentra en los humedales y manglares.
6. La que se encuentra en los manantiales.
7. La de los nevados y glaciares.
8. La residual.
9. La subterránea.
10. La de origen minero medicinal.
11. La geotermal.
12. La atmosférica.
13. La que proviene de la desalación.

La gestión integrada de los recursos hídricos es considerada de interés nacional y de necesi-

dad pública con el propósito de lograr eficiencia y sostenibilidad en el manejo de las cuencas hidrográficas y los acuíferos para la conservación e incremento del agua, entre otros fines asociados.

3.2 BIENES NATURALES Y ARTIFICIALES ASOCIADOS

Adicionalmente a las aguas comprendidas como recurso natural, existen bienes que el marco normativo ha considerado intrínsecos a la gestión del recurso. Así, estos bienes han sido subdivididos en bienes naturales y bienes artificiales, conforme se detalla a continuación:

3.2.1 Bienes naturales

Son considerados bienes naturales:

- a. La extensión comprendida entre la baja y la alta marea, más una franja paralela a la línea de la alta marea en la extensión que determine la autoridad competente.
- b. Los cauces o álveos, lechos y riberas de los cuerpos de agua, incluyendo las playas, barriales, restingas y bajiales, en el caso de la amazonía, así como la vegetación de protección.
- c. Los materiales que acarrea y deposita el agua en los cauces.
- d. Las áreas ocupadas por los nevados y los glaciares.
- e. Los estratos o depósitos por donde corre o se encuentra el agua subterránea.
- f. Las islas existentes y las que se formen en los mares, lagos, lagunas o esteros o en los ríos, siempre que no procedan de una bifurcación del curso del agua al cruzar las tierras de particulares.

- g. Los terrenos ganados por causas naturales o por obras artificiales al mar, a los ríos, lagos, lagunas y a otros cursos o embalses de agua.
- h. La vegetación ribereña y de las cabeceras de cuenca.
- i. Las fajas marginales a que se refiere esta ley.
- j. Otros que señale la ley.

3.2.2 Bienes artificiales

Son los bienes usados para:

- a. La captación, extracción, desalación, almacenamiento, regulación, conducción, medición, control y uso del agua.
- b. El saneamiento, depuración, tratamiento y reutilización del recurso.
- c. La recarga artificial de acuíferos.
- d. El encauzamiento de ríos y defensa contra inundaciones.
- e. La protección de los bienes que integran el dominio público hidráulico.
- f. Los caminos de vigilancia y mantenimiento que sirven para el uso del agua con arreglo a ley.

3.3 EL DOMINIO SOBRE EL AGUA

El artículo 66 de la Constitución Política de 1993 dispone que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la nación y que el Estado es soberano en su aprovechamiento. Este enunciado genérico es precisado por mandato de la misma Constitución, mediante la ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la

cual establece que el Estado siempre conserva el dominio o propiedad de los recursos naturales, aún cuando otorgue derechos sobre ellos a los particulares.

La nueva LRH menciona explícitamente, para el caso del agua, que esta constituye patrimonio de la nación. El dominio sobre ella es inalienable e imprescriptible. Se trata de un bien de uso público y su administración solo puede ser otorgada y ejercida en armonía con el bien común, la protección ambiental y el interés de la nación⁸.

Se ha dispuesto también expresamente que no haya propiedad privada sobre el agua, reforzando el concepto constitucional general de recurso natural, desarrollado luego en la ley orgánica. Con ello, se establece que cualquier modalidad de uso y cualquier derecho sobre el recurso hídrico, debe tomar en cuenta que el Estado mantiene un dominio eminential sobre el agua, lo cual se traduce, por ejemplo, en su competencia para establecer criterios, limitaciones y obligaciones respecto del acceso, manejo y supervisión del uso del recurso.

Asimismo, para el caso de los bienes artificiales asociados al agua, en tanto estos hayan sido elaborados con recursos del Estado, son de propiedad del mismo.

4. PRINCIPIOS DE GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

Una de las innovaciones más importantes de la nueva norma es su listado de los principios generales respecto del agua y la gestión de los recursos hídricos.

4.1 PRINCIPIO DE VALORACIÓN Y DE GESTIÓN INTEGRADA DEL AGUA

Se resalta los tres principales aspectos de la valoración del recurso: sociocultural, económico y ambiental, los cuales coinciden con los aspectos de sostenibilidad y deben equilibrarse para ser el basamento de la gestión integrada del recurso.

4.2 PRINCIPIO DE PRIORIDAD EN EL ACCESO AL AGUA

Con este principio, que luego se desarrolla en el título III de la norma, con relación a los usos del agua, se refuerza el concepto de uso primario de este recurso, priorizado sobre cualquier otro uso, en tanto está relacionado con la satisfacción de las necesidades primarias de la persona humana, y como derecho fundamental. Se entiende la relación constitucional con el derecho fundamental a vivir en un ambiente sano y adecuado para el desarrollo de la vida.

4.3 PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN Y CULTURA DEL AGUA

La participación ciudadana y, en específico, la de los usuarios de recursos hídricos, es uno de los asuntos más desarrollados en la norma, sobre todo en los artículos 26 al 32, correspondientes a las organizaciones de usuarios. Sin embargo, como mencionaremos más adelante, deberá esclarecerse en la vía reglamentaria la manera como se articulan los distintos espacios de participación para contar con una gestión del recurso eficaz, eficiente y equitativa.

Por otro lado, se introduce el concepto de cultura del agua resaltando la importancia del agua

8 El reglamento de la LRH precisa que interés de la nación o nacional es aquel interés público que beneficia al Estado y prevalece sobre cualquier otro; mientras que interés público es aquel que corresponde a un grupo mayoritario sin determinar, a un grupo social o a una circunscripción territorial en particular.

y los sistemas asociados para la humanidad, para que se lo promueva en programas de educación, difusión y sensibilización organizados tanto por entidades públicas como por la sociedad civil.

4.4 PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA

Por este principio se consagra un régimen de derechos para el uso del agua. El Estado promueve y vela por el respeto de las condiciones que otorgan seguridad jurídica a la inversión relacionada con su uso, sea esta pública, privada o en coparticipación.

4.5 PRINCIPIO DE RESPETO DE LOS USOS DEL AGUA POR LAS COMUNIDADES CAMPESINAS Y NATIVAS

Se dispone que el Estado respeta los usos y costumbres de las comunidades campesinas y nativas, así como su derecho de utilizar las aguas que discurren por sus tierras, en tanto no se oponga a la ley. El Estado debe promover también el conocimiento y la tecnología ancestral del agua.

4.6 PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD

Este principio establece el rol del Estado como promotor y controlador del aprovechamiento y conservación sostenible de los recursos hídricos, previniendo la afectación de su calidad ambiental y de las condiciones naturales de su entorno, como parte del ecosistema donde estos recursos se encuentran.

Tal y como se mencionó en el principio de valoración, se confirma que el uso y la gestión sostenible del agua implican la integración equilibrada de los aspectos socio-culturales, ambientales y económicos en el desarrollo nacional, así como la satisfacción de las necesidades de las actuales y futuras generaciones.

4.7 PRINCIPIO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA DEL AGUA Y DE AUTORIDAD ÚNICA

Con referencia a la gestión pública del agua, y estableciendo el rol de conducción del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, esta gestión recae en una autoridad única y desconcentrada: la Autoridad Nacional del Agua (ANA).

Asimismo, se establece que la gestión pública del agua comprende también la de sus bienes asociados, naturales o artificiales.

4.8 PRINCIPIO PRECAUTORIO

Por este principio, la ausencia de certeza absoluta sobre un peligro de daño grave o irreversible que amenace las fuentes de agua no constituye impedimento para adoptar medidas que imposibiliten su degradación o extinción.

4.9 PRINCIPIO DE EFICIENCIA

La gestión integrada de los recursos hídricos se sustenta en el aprovechamiento eficiente y su conservación, incentivando el desarrollo de una cultura de uso eficiente entre los usuarios y operadores.

4.10 PRINCIPIO DE GESTIÓN INTEGRADA PARTICIPATIVA POR CUENCA HIDROGRÁFICA

En este principio se establece la modalidad de gestión escogida por la ley, es decir, la que se basa en la cuenca hidrográfica. Así, el uso del agua debe ser óptimo y equitativo, fundamentarse en su valor social, económico y ambiental, y su gestión debe ser integrada por cuenca hidrográfica y con la participación activa de la población organizada. El agua constituye parte de los ecosistemas y es renovable a través de los procesos del ciclo hidrológico.

4.1.1 PRINCIPIO DE TUTELA JURÍDICA

Por este principio, el Estado protege, supervisa y fiscaliza el agua en sus fuentes naturales o artificiales y en el estado en que se encuentre: líquido, sólido o gaseoso, y en cualquier etapa del ciclo hidrológico.

5. CONDICIONES GENERALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA EL USO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS Y CLASES DE USO

Es importante tener en cuenta que se han establecido ciertas obligaciones para todos los usuarios de recursos hídricos, al margen de la modalidad de acceso a estos recursos que utilicen.

Las obligaciones que deben cumplir todos los usuarios son las siguientes:

- El uso de los recursos hídricos se encuentra condicionado a su disponibilidad y a las necesidades reales del objeto al cual se destinan.
- El uso debe realizarse de manera eficiente, respetando los usos primarios y derechos de uso otorgados a terceros.
- Se debe evitar la afectación de su calidad y de las condiciones naturales de su entorno.
- Se debe promover el mantenimiento y mejoramiento de las características fisicoquímicas del agua, el régimen hidrológico en beneficio del ambiente, la salud pública y la seguridad nacional.

Adicionalmente, para poder interpretar de manera correcta las condiciones generales para el acceso al recurso, deben considerarse los principios generales enunciados líneas arriba, en tanto estos disponen condicionantes directas al uso del recurso hídrico y obligaciones tanto por parte del Estado como de los usuarios para la gestión del mismo.

5.1 CLASES DE USO DEL AGUA Y PRIORIDAD

El marco normativo nacional reconoce tres clases de uso del agua y le otorga a cada una de ellas el orden de prioridad conforme las enuncia:

5.1.1 Uso primario del agua

Es aquel uso consistente en la utilización directa y efectiva del agua, en las fuentes naturales y cauces públicos, con el fin de satisfacer necesidades humanas primarias⁹. Este uso no requiere autorización administrativa y se ejerce con la sola disposición de la ley. Debe ser inocuo al ambiente y a terceros, no tiene fin lucrativo y se ejerce en forma gratuita por las personas, bajo su responsabilidad, restringido solo a medios manuales y siempre que no altere fuentes de agua en calidad y cantidad, y no afecte bienes asociados al agua. Este tipo de uso no admite la ejecución de obras que desvíen los cauces de agua.

5.1.2 Uso poblacional del agua

Este tipo de uso consiste en la extracción del agua de una fuente o red pública, debidamente tratada, con el fin de satisfacer las necesidades humanas básicas¹⁰.

9 La LRH y su reglamento precisan que son necesidades humanas primarias: la preparación de alimentos, el consumo directo, el aseo personal, así como los usos en ceremonias culturales, religiosas y rituales.

10 La LRH y su reglamento precisan que son necesidades humanas básicas: la preparación de alimentos y los hábitos de aseo personal.

Se ejerce mediante licencias de uso de agua otorgadas a las entidades encargadas del suministro de agua poblacional, las que son responsables de implementar, operar y mantener los sistemas de abastecimiento de agua potable.

El Estado garantiza a todas las personas el derecho de acceso a los servicios de agua potable, a través de la regulación, supervisión y fiscalización de estas entidades; sin perjuicio de ello, en estados de escasez hídrica, los distintos niveles de gobierno responsables de la regulación de los servicios de suministro de agua potable pueden dictar medidas de racionamiento.

5.1.3 Uso productivo del agua

Consiste en la utilización del agua en procesos de producción o previos a los mismos. Su ejercicio está supeditado al otorgamiento de un derecho de agua de acuerdo al tipo de uso productivo, por parte de la autoridad administrativa del agua. Los tipos de uso productivo pueden ser:

- a. Agrario: pecuario o agrícola.
- b. Acuícola y pesquero.
- c. Energético.
- d. Industrial.
- e. Medicinal.
- f. Minero.
- g. Recreativo.
- h. Turístico.
- i. Transporte.

6. DERECHOS DE USO DEL AGUA EN LA NUEVA NORMATIVA DE RECURSOS HÍDRICOS

Salvo para el uso primario, para el uso del agua se requiere que la autoridad administrativa del agua, con participación del consejo de cuenca regional o interregional y del SERNANP¹¹, otorgue un derecho de uso de las siguientes clases:

6.1 LICENCIA DE USO

Otorga a su titular la facultad de usar este recurso natural para una actividad de carácter permanente, con un fin y en un lugar determinados, en los términos y condiciones previstos en los dispositivos legales vigentes y en la correspondiente resolución administrativa que la otorga. Las licencias pueden ser para uso consultivo, en la que el volumen del agua asignado se consume al desarrollar la actividad, y no consultivo, en la cual el titular está obligado a captar y devolver las aguas sin afectar la calidad en que fueron otorgadas¹².

De conformidad con la legislación vigente, entre las características de la licencia de uso tenemos:

- Otorgar a su titular facultades para usar y registrar una dotación anual de agua expresada en metros cúbicos, extraída de una fuente, pudiendo ejercer las acciones legales para su defensa.
- Se extingue por las causales previstas en la ley.
- Su plazo es indeterminado mientras subsista la actividad para la que fue otorgada.

11 El SERNANP emitirá opinión si la fuente natural de agua o la zona en la cual se desarrolla la actividad para la cual se requiere el uso del agua se encuentra en área natural protegida.

12 El reglamento de la LRH ha establecido el procedimiento para el otorgamiento de licencias de uso de agua en su artículo 79 y siguientes.

- Atribuye al titular la potestad de efectuar directamente o en coparticipación, según el caso, inversiones en tratamiento, transformación y reutilización para el uso otorgado. El agua excedente se entrega a la autoridad nacional para su distribución.
- Faculta a ejercer las servidumbres previstas en esta ley y de acuerdo con las actividades y tipo de uso del agua que realice el titular.
- Es inherente al objeto para el cual fue otorgada.
- La licencia de uso no es transferible. Si el titular no desea continuar usándola, debe revertirla al Estado a través de la autoridad nacional¹³.

Por otro lado, pueden otorgarse licencias de uso en bloque para una organización de usuarios de agua reconocida, integrada por una pluralidad de personas naturales o jurídicas que usen una fuente de agua con un punto de captación común.

También es posible otorgar licencias provisionales a los titulares de concesiones otorgadas por las entidades públicas competentes que tengan como fin la realización de estudios en cualquier actividad, siempre que existan recursos excedentes, no se afecte el uso de terceros y se cuente con la opinión del consejo de cuenca.

Entre las obligaciones de los titulares de licencia de uso, relacionadas directa o indirectamente con aspectos ambientales, tenemos que estos están obligado a:

- Utilizar el agua con la mayor eficiencia técnica y económica, en la cantidad y lugar

especificados y para el uso otorgado, garantizando el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, y evitando su contaminación.

- Cumplir oportunamente con el pago de la retribución económica por el uso del agua y con las tarifas, cuando corresponda.
- Mantener en buenas condiciones la infraestructura necesaria para el uso del agua que le fue otorgada en los términos y condiciones que establece la ley y el reglamento, sin afectar a terceros, al desarrollo hidráulico, a las fuentes de agua, ni a la cuenca.
- Permitir las inspecciones que realice o disponga la autoridad nacional, en cumplimiento de sus funciones.
- Instalar los dispositivos de control y medición de agua, conservándolos y manteniéndolos en buen estado.
- Dar aviso oportuno a la autoridad nacional cuando, por causa justificada, no utilice transitoria, parcial o totalmente el agua, situación que no acarrea la pérdida del derecho otorgado.
- Contribuir a la conservación, mantenimiento y desarrollo de la cuenca.
- Participar en las organizaciones de usuarios de agua correspondientes.
- Las demás previstas en la ley.

6.2 PERMISO DE USO

Se refiere al uso de agua en épocas de superávit hídrico, declarado por la autoridad admi-

¹³ Sin perjuicio de ello, el reglamento de la LRH admite un derecho preferente para obtener el derecho de uso de agua cuando se produzca la transferencia de un predio, establecimiento o actividad.

nistrativa del agua, a través de sus órganos desconcentrados, cuando se han cubierto los requerimientos de los titulares de licencias de uso del sector o del distrito hidráulico. Se trata de un derecho de duración indeterminada y de ejercicio eventual, por el que se permite el uso de una determinada cantidad de agua variable proveniente de una fuente natural.

También se otorga un permiso de uso de aguas residuales a plazo indeterminado, provenientes de aguas superficiales de retorno, drenaje, filtraciones resultantes del ejercicio del derecho de los titulares de licencias de uso.

6.3 AUTORIZACIÓN DE USO

Derecho de plazo determinado, no mayor de 2 años prorrogables una sola vez por igual término, que otorga a su titular la facultad de usar una cantidad anual de agua para cubrir exclusivamente las necesidades de aguas derivadas o relacionadas directamente con ejecución de estudios; ejecución de obras; y lavado de suelos.

6.4 SERVIDUMBRES DE USO DE AGUA

Ha sido definida en la LRH como el gravamen que recae sobre un predio para el uso del agua, en cuya virtud el titular de dicho predio queda obligado a permitir el paso del agua, a fin de que otra persona natural o jurídica pueda ejercer un derecho de uso de agua. Se otorgan en las siguientes modalidades:

- Natural: obliga indefinidamente al titular de un predio a permitir el paso del agua que, sin haber mediado obras o artificio alguno, fluyen naturalmente. El titular del predio puede modificar el curso del agua, siempre que no afecte derechos de terceros.
- Voluntaria: se constituye por acuerdo, a título oneroso o gratuito, con el propie-

tario del predio sirviente, por el plazo que hayan establecido ambas partes en el título.

- Forzosa: es impuesta por la ANA durante el procedimiento de otorgamiento de derechos de uso de agua, por falta de acuerdo con el propietario del predio, únicamente cuando sea indispensable la afectación del predio sirviente para la conducción del recurso.

La servidumbre de agua voluntaria a título oneroso y la servidumbre de agua forzosa obligan a su titular a pagar una compensación por el uso del bien gravado, según lo disponga el título del acuerdo o la resolución de la ANA que declara la imposición de la servidumbre, respectivamente. Cuando la servidumbre afecte bienes de propiedad del Estado de libre disponibilidad, la servidumbre será gratuita.

6.5 DERECHOS DE COMUNIDADES CAMPESINAS Y NATIVAS

A través de la LRH, entre otras fuentes normativas, el Estado reconoce y respeta el derecho de las comunidades campesinas y comunidades nativas de utilizar las aguas existentes o que discurren por sus tierras, así como sobre las cuencas de donde nacen dichas aguas, para fines económicos, de transporte, de supervivencia y culturales. Este derecho es imprescriptible, prevalente y se ejerce de acuerdo a los usos y costumbres ancestrales de cada comunidad.

En virtud de ello, no se exige que los integrantes de estas comunidades formen organizaciones de usuarios de agua para ejercer su derecho, sino que admite la organización de acuerdo a los usos y costumbres ancestrales correspondientes.

7. PRIORIDAD, PREFERENCIA Y CONFLICTOS PARA EL OTORGAMIENTO DEL USO DEL AGUA

De conformidad con la LRH, existe concurrencia de solicitudes cuando en cualquier etapa del procedimiento administrativo de otorgamiento de un derecho de uso de agua se presenta más de una solicitud para una misma fuente de agua.

Así, cuando la disponibilidad del recurso no sea suficiente se deberán observar las siguientes reglas para determinar cuál uso es el que se atiende:

- Como ya hemos explicado, el uso del recurso hídrico es prioritario en tanto se trata de un uso primario; luego, el uso poblacional tiene prioridad sobre el productivo, y así se establecen los distintos usos productivos de acuerdo a la actividad económica que se desarrolle. Queda aquí claro, entonces, cuál es el orden de prioridad general en el uso del agua.
- El orden de preferencia para el otorgamiento del uso productivo del agua: a) Agrario (agrícola y pecuario), acuícola y pesquero; b) energético, industrial, medicinal y minero; c) recreativo, turístico y transporte; d) otros usos¹⁴.
- Tratándose de un mismo uso productivo, se privilegia a la solicitud que sea de mayor interés público, conforme a:
 - a. La mayor eficiencia en la utilización del agua
 - b. La mayor generación de empleo
 - c. El menor impacto ambiental

Asimismo, en igualdad de condiciones, se establece el orden de prelación en la presentación de la solicitud, dando prioridad a aquella con mayor antigüedad.

8. RÉGIMEN ECONÓMICO POR EL USO DEL AGUA

Los titulares de derechos de uso están obligados a contribuir con el uso sostenible y eficiente del recurso mediante el pago de:

1. Retribución económica por el uso del agua: pago obligatorio al Estado como contraprestación por el uso del recurso, sea cual fuere su origen, cuyo valor es determinado anualmente por la Autoridad Nacional del Agua de manera diferenciada según el tipo de uso de agua, tomando en cuenta criterios sociales, económicos y ambientales. El pago, que de acuerdo al reglamento de la LRH no constituye tributo, se destina para la gestión y administración, formulación de los planes de gestión de recursos hídricos, entre otros.
2. Retribución económica por el vertimiento de uso de agua residual: pago por efectuar un vertimiento autorizado en un cuerpo de agua receptor, el mismo que no constituye tributo, según refiere el reglamento de la LRH. Es establecido anualmente por la Autoridad Nacional del Agua en función de la calidad y volumen del vertimiento y costos de recuperación de la fuente de agua afectada, sin sustituirse el cumplimiento de lo dispuesto en la ley y en otras normas de protección y conservación del agua. Se destinará al monitoreo, prevención, control y remediación de los daños ambientales que afecten la calidad del

¹⁴ Sin perjuicio de ello, en los planes de gestión de recursos hídricos en la cuenca se podrá variar el orden de preferencia.

agua y sus bienes asociados en la respectiva cuenca.

3. Tarifa por el servicio de distribución del agua en los usos sectoriales: pago que el titular del derecho efectúa a la entidad pública a cargo de la infraestructura, o la entidad que lo realice por delegación expresa de la primera, por concepto de operación, mantenimiento, reposición, administración y la recuperación de la inversión pública empleada, conforme a ley.
4. Tarifa por la utilización de la infraestructura hidráulica mayor y menor: pago a favor de la entidad pública a cargo de la infraestructura o la entidad que lo realice por delegación expresa de la primera, por concepto de operación, mantenimiento, reposición, administración y la recuperación de la inversión pública empleada.
5. Tarifa por monitoreo y gestión de uso de aguas subterráneas: pago que hacen los usuarios de aguas subterráneas con fines productivos que no cuenten con sistemas propios de monitoreo y gestión de dichas aguas. Los fondos se destinan a monitorear el uso de esta agua y el nivel freático, así como para gestionar el uso de esta agua para hacer sostenible su disponibilidad.

9. EXTINCIÓN DE LOS DERECHOS DE USO DEL AGUA

Las causales de extinción de los derechos de uso del agua, que determinan la reversión al Estado de los volúmenes otorgados, son:

1. La renuncia del titular, caducidad o revocación declarada por la Autoridad Nacional del Agua.

2. La nulidad del acto administrativo que lo otorgó, declarada por el Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas.
3. Una resolución judicial consentida o ejecutoriada que disponga la extinción.

En el caso específico de la caducidad, encontramos las siguientes causales:

1. La muerte del titular del derecho.
2. El vencimiento del plazo del derecho de uso de agua.
3. La conclusión del objeto para el que se otorgó el derecho.
4. La falta de ejercicio del derecho durante 2 años consecutivos o acumulados en un período de 5 años sin justificación, siempre que esta causal sea imputable al titular.

La extinción del derecho por revocación puede ser declarada por las siguientes causales:

1. La falta de pago de 2 cuotas consecutivas de la retribución económica del agua por uso o vertimiento, de las tarifas de agua o de cualquier otra obligación económica con la autoridad nacional.
2. Cuando se destine el agua, sin autorización previa de la autoridad nacional, a un fin distinto para el cual fue otorgada.
3. Cuando el titular del derecho de uso de agua haya sido sancionado 2 veces por infracciones graves.
4. La escasez del recurso, declarada formalmente por la autoridad nacional, o problemas de calidad que impidan su uso.

Para declarar la extinción de un derecho de uso de agua por caducidad, de oficio o a pedi-

do de un tercero, la autoridad administrativa del agua debe instruir un procedimiento previo notificando a los interesados o posibles afectados; mientras que para aplicar las causales de revocación, se deberá seguir previamente el procedimiento sancionador establecido en el Reglamento. En ambos casos, el derecho de uso de agua subsiste en tanto no se declare la extinción mediante resolución firme.

10. AGUA SUBTERRÁNEA

En los últimos años, con el boom de la agroindustria, el uso de las aguas subterráneas se ha incrementado. Como quiera que su regulación estaba todavía dispersa, la nueva LRH apartó un título específico para regular la exploración, el otorgamiento de derechos y el régimen de vedas, entre otros asuntos relacionados con este recurso natural en específico.

El primer enunciado de la norma es el que dispone que el uso del agua subterránea se efectúa respetando el principio de sostenibilidad del agua en la cuenca, es decir, previniendo la afectación de la calidad ambiental y las condiciones naturales de su entorno, como parte del ecosistema donde se encuentra el recurso hídrico. Asimismo, el uso debe considerar la integración equilibrada de aspectos socioculturales, ambientales y económicos.

Así, en lo que respecta al otorgamiento de derechos para el uso de aguas subterráneas, la norma dispone que estos derechos estén supeditados a la posibilidad de obtener una licencia, un permiso o una autorización, de conformidad con el título IV de la propia LRH. Dichos derechos deberán contar con el correspondiente instrumento de gestión ambiental, en caso corresponda.

Por otro lado, la exploración de aguas subterráneas que impliquen perforaciones requiere

de una autorización previa de la autoridad nacional y, de ser el caso, de los propietarios del área a explorar.

Asimismo, en caso de que al realizar estudios, exploraciones, explotaciones u otras obras alguna persona natural o jurídica descubriese agua, está obligada a informarlo a la autoridad nacional y a brindar la información técnica correspondiente al hallazgo. El derecho a utilizar dichos recursos deberá ser parte de un permiso específico otorgado por la autoridad correspondiente.

Finalmente, es importante destacar en este punto la competencia de la autoridad nacional de establecer zonas de veda y zonas de restricción respecto de la exploración y uso de aguas subterráneas, en caso la situación de la cuenca así lo amerite, un asunto que trataremos en detalle en el siguiente título.

11. PROTECCIÓN DEL AGUA Y BIENES ASOCIADOS

La última LRH trae consigo un nuevo concepto de protección del recurso hídrico, más amplio e integral que el de la legislación anterior. Así, se parte de otorgar competencia a la autoridad nacional para realizar la clasificación de los cuerpos de agua tomando en consideración, entre otros conceptos:

- La cantidad de agua
- La calidad del agua
- Las consideraciones hidrográficas
- Las necesidades de las poblaciones locales

Se añade que la autoridad nacional y el consejo de cuenca velan por la protección del agua, sus fuentes y los ecosistemas y bienes naturales

asociados a ella, tanto en el marco de la LRH como de otras normas aplicables (por ejemplo, en el caso de los bosques ribereños, la ley forestal y de fauna silvestre). Con el fin de mejorar la eficacia en la protección del recurso hídrico y los bienes asociados, la norma da competencia a la autoridad nacional a través de los consejos de cuenca para vigilar y fiscalizar, con el objeto de prevenir y combatir la contaminación del mar, ríos y lagos.

Así, sea en cauces naturales o en cauces artificiales, la autoridad nacional, en coordinación con el consejo de cuenca, controla, supervisa y fiscaliza el cumplimiento de las normas de calidad de ambiental del agua sobre la base de los:

- Los estándares de calidad ambiental del agua (ECA-agua).
- Las disposiciones y los programas para su implementación establecidos por la autoridad del ambiente (el Ministerio del Ambiente).

Asimismo, en lo que respecta a la protección del recurso, en el nuevo marco normativo se especifican ciertas zonas o áreas en donde las autoridades deben realizar tareas especiales con miras a asegurar su sostenibilidad, como son:

- **Las cabeceras de la cuenca:** zonas ambientalmente vulnerables de la cuenca en donde se originan las aguas. Con la opinión previa favorable del Ministerio del Ambiente estas zonas pueden declararse intangibles y, por tanto, no otorgarse en ellas ningún derecho de uso, disposición o vertimiento.
- **Las fajas marginales:** terrenos aledaños a los cauces naturales o artificiales, en

donde se mantiene una faja marginal de terreno necesaria para la protección, el uso primario del agua, el libre tránsito, la pesca, los caminos de vigilancia u otros servicios.

- **Las zonas de veda y zonas de protección:** declaradas para proteger o restaurar el ecosistema y para preservar fuentes y cuerpos de agua, así como los bienes asociados a este recurso. En caso la veda pueda afectar la salud de la población, se debe contar con la opinión sustentada y favorable de la autoridad de salud.

12. OPINIÓN FAVORABLE DE LA AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA

El marco legal ha establecido que sin perjuicio de lo dictado en el marco del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, cualquier proyecto que se encuentre relacionado con el recurso hídrico debe contar con la opinión favorable de la Autoridad Nacional del Agua (ANA). En ese sentido, hay una amplia cobertura respecto de cualquier actividad que se pudiera realizar en el territorio nacional, en tanto vincule al recurso hídrico en términos de uso y vertimiento. Al encontrarse en el ámbito de la protección del recurso, se entiende que esta disposición alcanza a cualquier proyecto que incluya uso o disfrute de cualquier recurso hídrico, y no solo aquellos relacionados con el vertimiento de aguas residuales.

Se establece además que existen algunas sustancias que no se pueden verter por su capacidad contaminante y por el riesgo que pueden representar en términos de toxicidad, persistencia o bioacumulación. La autoridad nacional debe establecer los criterios y la relación de sustancias prohibidas.

13. VERTIMIENTO DE AGUAS RESIDUALES

13.1 AUTORIZACIÓN PARA EL VERTIMIENTO DE AGUAS RESIDUALES

En lo que respecta al vertimiento de aguas residuales en cualquier cuerpo natural de agua continental o marina, con la nueva normativa la competencia de autorización de cualquier vertimiento ha quedado en manos de la ANA.

Para ello, debe contarse con la opinión previa favorable de:

- (a) La autoridad ambiental, para lo cual mediante resolución jefatural 0291-2009-ANA se establece que se trata de la autoridad ambiental sectorial o regional correspondiente.
- (b) La autoridad de salud (el Ministerio de Salud) con relación al cumplimiento de los estándares de calidad ambiental (ECA) del agua y los límites máximos permisibles.

Como requisito para obtener la autorización, el reglamento dispone que se debe presentar el instrumento ambiental pertinente aprobado por la autoridad ambiental respectiva (se entiende, hasta la fecha, la autoridad sectorial encargada de la actividad que se realiza), un documento que debe considerar al menos los siguientes aspectos relacionados con las emisiones:

- Someter los residuos a los necesarios tratamientos previos.
- Comprobar que las condiciones del receptor permitan los procesos naturales de purificación.

En caso de que el vertimiento del agua residual tratada pueda afectar la calidad del cuerpo receptor, la vida acuática asociada a este o sus

bienes asociados, según los estándares de calidad establecidos o los estudios específicos realizados y sustentados científicamente, la ANA debe disponer las medidas adicionales que hagan desaparecer o que disminuyan el riesgo en la calidad del agua, que puedan incluir tecnologías superiores, pudiendo inclusive suspender las autorizaciones que se hubieran otorgado al efecto. En caso de que el vertimiento afecte la salud o modo de vida de la población local, la ANA suspende inmediatamente las autorizaciones otorgadas.

13.2 AUTORIZACIÓN PARA EL REUSO DE AGUAS RESIDUALES

La autoridad nacional, a través del consejo de cuenca, es quien autoriza el reuso del agua residual tratada, según el fin para el que se destine, en coordinación con la autoridad sectorial correspondiente y, cuando corresponda, con la autoridad ambiental nacional.

Asimismo, en tanto no exista normatividad de calidad para las autorizaciones de reuso de aguas residuales tratadas, se aplican las directrices sanitarias de la Organización Mundial de Salud (OMS) u otras normas internacionales que el Ministerio de Salud establezca.

13.3 DISPOSICIONES PARA EL OTORGAMIENTO DE AUTORIZACIONES DE VERTIMIENTOS Y DE REUSOS DE AGUAS RESIDUALES TRATADAS

Mediante resolución jefatural 0291-2009-ANA se han dictado las disposiciones referidas al otorgamiento de autorizaciones de vertimientos y de reusos de aguas residuales industriales y domésticas tratadas.

Asimismo, las aguas de reinyección para disposición final de confinamiento deben contar con la autorización de vertimientos conforme a las disposiciones de la resolución jefatural men-

cionada. En el caso de autorizaciones de vertimiento de aguas residuales tratadas en aguas marítimas, deberá presentarse la autorización correspondiente emitida por la Dirección General de Capitanías y Guardacostas del Perú (DICAPI).

El plazo de vigencia de las resoluciones de autorización de vertimientos y reuso de aguas residuales tratadas, está en función a la magnitud del proyecto y no podrá ser menor de 2 años ni mayor de 6 años. Estos plazos rigen a partir del inicio de operaciones de los respectivos proyectos. En todo caso, la autorización caduca si en un plazo igual al de la autorización de vertimiento o reuso, según corresponda, no se da inicio a las operaciones del proyecto.

Los procedimientos administrativos de autorizaciones de vertimientos y reusos de aguas residuales tratadas iniciados antes de la entrada en vigencia de la ley 29338, se rigen por la legislación vigente a esa fecha hasta su conclusión.

14. ESTÁNDARES DE CALIDAD AMBIENTAL DEL AGUA

14.1 APROBACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE ESTÁNDARES DE CALIDAD AMBIENTAL DEL AGUA

En julio del 2008 se aprobaron los estándares nacionales de calidad ambiental (ECA) para el agua, con el objetivo de establecer el nivel de concentración o el grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos presentes en el agua, en su condición de cuerpo receptor y componente básico de los ecosis-

temas acuáticos, que no representa riesgo significativo para la salud de las personas ni para el ambiente. Los ECA son aplicables a los cuerpos de agua del territorio nacional en su estado natural.

Los ECA de agua son referentes obligatorios:

- En el diseño de las normas legales y las políticas públicas.
- En el diseño y la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental, a partir de la vigencia del decreto supremo 023-2009-MINAM que aprueba las disposiciones para la implementación de los ECA-agua.
- Para el otorgamiento de las autorizaciones de vertimientos, a partir del 1 de abril del 2010.¹⁵

Posteriormente, el Ministerio del Ambiente ha dictado las normas para la implementación de los ECA-agua, señalando que se deberán tener en consideración las siguientes precisiones sobre sus categorías:

a. Categoría 1. Poblacional y recreacional

i. Subcategoría A. Aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable:

- * A1. Aguas que pueden ser potabilizadas con desinfección.

Entiéndase como aquellas destinadas al abastecimiento de agua para consumo humano con desinfección, de conformidad con la normativa vigente.

15 Debe considerarse que hasta el 31 de marzo del 2010, el otorgamiento de autorizaciones de vertimientos y reusos de aguas residuales industriales y domésticas tratadas se aplicaba en función de la clasificación de los cuerpos de agua de acuerdo a su calidad y de los valores límites para los diferentes cuerpos de agua establecidos en la resolución jefatural 0291-2009-ANA. En esta medida, la resolución jefatural del ANA señalaba que debía adoptarse la clasificación de los cuerpos de agua establecida en la resolución directoral 1152-2005-DIGESA/SA, hasta el 31 de marzo del 2010.

- * A2. Aguas que pueden ser potabilizadas con tratamiento convencional.

Entiéndase como aquellas destinadas al abastecimiento de agua para consumo humano con tratamiento convencional, que puede estar conformado para los siguientes procesos: decantación, coagulación, floculación, sedimentación, y/o filtración, o métodos equivalentes; además de la desinfección de conformidad con lo señalado en la normativa vigente.

- * A3. Aguas que pueden ser potabilizadas con tratamiento avanzado

Entiéndase como aquellas destinadas al abastecimiento de agua para consumo humano que incluya tratamiento físico y químico avanzado, como precloración, microfiltración, ultrafiltración, nanofiltración, carbón activado, ósmosis inversa o método equivalente; que sea establecido por el sector competente.

- ii. Subcategoría B. Aguas superficiales destinadas para recreación:

- * B1. Contacto primario: aguas superficiales destinadas al uso recreativo de contacto primario por la autoridad de salud; incluyen actividades como natación, esquí acuático, buceo libre, surf, canotaje, navegación en tabla a vela, mota acuática, pesca submarina o similares.

- * B2. Contacto secundario: aguas superficiales destinadas al uso recreativo de contacto secundario por la autoridad de salud, como deportes acuáticos con botes, lanchas o similares.

b. Categoría 2. Actividades marino-costeras

- i. Subcategoría C1. Extracción y cultivo de moluscos bivalvos:

Entiéndase a las aguas donde se extraen o cultivan los moluscos bivalvos, definiéndose por moluscos bivalvos a los lamelibranquios que se alimentan por filtración, tales como ostras, almejas, choros, navajas, machas, conchas de abanico, palabritas, mejillones y similares; se incluyen a los gasterópodos (ej. caracol, lapa), equinodermos (estrella de mar) y tunicados.

- ii. Subcategoría C2. Extracción y cultivo de otras especies hidrobiológicas:

Entiéndase a las aguas destinadas a la extracción o cultivo de otras especies hidrobiológicas para el consumo humano directo e indirecto; comprende a los peces y las algas comestibles.

- iii. Subcategoría C3. Otras actividades:

Entiéndase a las aguas destinadas para actividades diferentes a las precisadas en las subcategorías C1 y C2, tales como tránsito comercial marítimo, infraestructura marina portuaria y de actividades industriales.

c. Categoría 3. Riego de vegetales y bebida de animales

- i. Vegetales de tallo bajo:

Entiéndase como aguas utilizadas para el riego de plantas, frecuentemente de porte herbáceo y de poca longitud de tallo, que usualmente tienen un sistema radicular difuso o fibroso y poco profundo. Ejemplos: ajo, lechuga, fresa, col, repollo, apio, arvejas y similares.

- ii. Vegetales de tallo alto:

Entiéndase como aguas utilizadas para el riego de plantas, de porte arbustivo o arbóreo, que tienen una mayor longitud de tallo. Ejemplos: árboles forestales y árboles frutales, entre otros.

iii. Bebida de animales:

Entiéndase como aguas utilizadas para bebida de animales mayores como ganado vacuno, ovino, porcino, equino o camélido, y para animales menores, como ganado caprino, cuyes, aves y conejos.

d. Categoría 4. Conservación del ambiente acuático

Está referida a aquellos cuerpos de agua superficiales, cuyas características requieren ser preservadas por formar parte de ecosistemas frágiles o áreas naturales protegidas y sus zonas de amortiguamiento.

i. Lagunas y lagos:

Comprenden todas las aguas que no presentan corriente continua; corresponde a aguas en estado léntico, incluidos los humedales.

ii. Ríos:

Incluyen todas las aguas que se mueven continuamente en una misma dirección. Existe por consiguiente un movimiento definido y de avance irreversible; corresponde a aguas en estado lóxico.

* Ríos de la costa y sierra

Entiéndase como aquellos ríos y sus afluentes, comprendidos en la vertiente hidrográfica del Pacífico y del Titicaca, y en la vertiente oriental de la cordillera de los Andes.

* Ríos de la selva

Entiéndase como aquellos ríos y sus afluentes, comprendidos en la vertiente oriental de la cordillera de los Andes, en las zonas meándricas.

iii. Ecosistemas marino-costeros:

* Estuarios

Entiéndase como zonas donde el agua de mar ingresa en valles o cauces de ríos, hasta el límite superior del nivel de marea; incluye marismas y manglares.

* Marinos

Entiéndase como la zona del mar comprendida desde los 500 m de la línea paralela de baja marea hasta el límite marítimo nacional.

En estas categorías no se encuentran comprendidas las aguas marinas con fines de potabilización, las aguas subterráneas, las aguas de origen minero-medicinal, las aguas geotermales, las aguas atmosféricas, y las aguas residuales tratadas para reuso.

Asimismo, a efectos de asignar la categoría a los cuerpos de agua respecto de su calidad, la ANA deberá considerar lo siguiente:

- Utilizar las categorías establecidas en los ECA para agua vigentes.
- En el caso de identificarse 2 o más categorías que coexistan en una zona determinada de un mismo cuerpo de agua, la ANA definirá la categoría, priorizando la protección de la salud humana.
- A aquellos cuerpos de agua a los que no se les ha asignado categoría de acuerdo a su calidad, se les dará transitoriamente la categoría del recurso hídrico al que tributan.

Para la implementación del ECA para agua deberá considerarse lo siguiente:

- En aquellos cuerpos de agua considerados como zona intangible para vertimientos de

efluentes, la ANA deberá adoptar las medidas de control y vigilancia necesarias para preservar o recuperar la calidad ambiental del agua, para lo cual deberá considerar el ECA para agua correspondiente a la categoría asignada al cuerpo de agua respectivo.

- En aquellos cuerpos de agua utilizados para recibir vertimientos de efluentes, la ANA deberá verificar el cumplimiento de los ECA para agua fuera de la zona de mezcla, considerando como referente la categoría asignada para el cuerpo de agua. La metodología y los aspectos para la definición de la zona de mezcla serán establecidos por la ANA en coordinación con el Ministerio del Ambiente y con la participación de la autoridad ambiental del sector correspondiente.

Para la revisión de los estándares nacionales de calidad ambiental para agua, el Ministerio del Ambiente (MINAM) establecerá los procesos, metodologías, lineamientos y planes necesarios, según corresponda, considerando las evidencias técnicas, los resultados de vigilancia, control y monitoreo de la calidad ambiental del agua, entre otros. Dicha acción se realizará de manera permanente y cuando el caso lo amerite.

14.2 ADECUACIÓN A LOS ESTÁNDARES DE CALIDAD AMBIENTAL DEL AGUA

Los titulares de las actividades que cuenten con instrumentos de gestión ambiental aprobados por la autoridad competente, los cuales hayan tomado como referencia los valores límite establecidos en el reglamento de la ley 17752, ley general de aguas, aprobado por decreto supremo 007-83-SA, deberán actualizar sus planes

de manejo ambiental, en concordancia con el ECA para agua, en un plazo no mayor de un año, contado a partir de la publicación del decreto supremo 023-2009-MINAM.

Dichos planes deberán ser aprobados por la autoridad competente y el plazo para la implementación de las medidas contenidas en ellos no deberá ser mayor a 5 años a partir de su aprobación.

En el caso de los prestadores de servicios del sector saneamiento con actividades en curso que no cuenten con instrumentos de gestión ambiental, en un plazo no mayor de 2 años a partir de la aprobación del reglamento de protección ambiental del sector saneamiento,¹⁶ deberán presentar al sector su plan de manejo ambiental, considerando el cumplimiento de los ECA para agua para su aprobación respectiva.

14.3 EVALUACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL

Para la evaluación y aprobación de los instrumentos de gestión ambiental, las autoridades competentes deberán considerar y/o verificar el cumplimiento de los ECA para agua vigentes asociados prioritariamente a los contaminantes que caracterizan al efluente del proyecto o actividad.

En caso de que la calidad ambiental de un cuerpo de agua supere uno o más parámetros de los ECA para agua, la autoridad competente solo aprobará los instrumentos de gestión ambiental de los proyectos que se desarrollen en dicha cuenca o zona marino-costera, cuando se asegure que el vertimiento no contiene los referi-

¹⁶ El decreto supremo 023-2009-MINAM, que aprueba las disposiciones para la implementación de los ECA para agua, ha señalado que la aprobación de dicho reglamento será en un plazo no mayor de 6 meses, a partir de la aprobación del decreto supremo 023-2009-MINAM.

dos parámetros del ECA superado. Y en el caso de que los cuerpos de agua superen los ECA para agua, se iniciarán procesos para el desarrollo de sus respectivos planes de descontaminación y rehabilitación de la calidad del agua sobre la base de los criterios y procedimientos que el MINAM establecerá para tal fin.

14.4 MONITOREO DE LA CALIDAD AMBIENTAL DEL AGUA

De acuerdo al marco normativo vigente, le corresponde a la autoridad competente establecer el protocolo de monitoreo de la calidad ambiental del agua en coordinación con el MINAM y con la participación de los sectores a fin de estandarizar los procedimientos y metodologías para la aplicación de los ECA para agua.

Para el monitoreo de la calidad ambiental del agua, se considerarán los siguientes criterios sin ser excluyentes:

- Metodologías estandarizadas para la toma de muestras, acondicionamiento y su transporte para el análisis.
- Metodologías estandarizadas para la ubicación de las estaciones de monitoreo y características de su ejecución como, por ejemplo, su frecuencia.
- Metodologías de análisis de muestras o ensayos estandarizados internacionalmente realizados por laboratorios acreditados.
- Homologación de equipos para las mediciones de parámetros de lectura directa en Campo.

En tanto la ANA no apruebe el protocolo de monitoreo de la calidad del agua, se utilizarán las normas vigentes sobre la materia; y de manera complementaria, los lineamientos que el MINAM establezca para tal fin en coordinación con la Autoridad Nacional del Agua (ANA).

14.5 EXCEPCIONES EN LA APLICACIÓN DE LOS ESTÁNDARES NACIONALES DE CALIDAD AMBIENTAL PARA AGUA

Se encuentran exceptuados de la aplicación de determinados ECA para agua, aquellos cuerpos de agua que por sus condiciones naturales presenten parámetros en concentraciones superiores a los ECA para agua señalados, en tanto se mantenga lo siguiente:

- Características geológicas de los suelos y subsuelos que contienen determinados cuerpos de aguas continentales y superficiales. Para estos casos, se demostrará esta condición natural con estudios técnicos que sustenten la influencia natural de una zona en particular sobre la calidad de las aguas naturales, aprobados por la ANA.
- La ocurrencia de fenómenos naturales extremos, como el Fenómeno de El Niño, que determina condiciones por exceso (inundaciones) o por carencia (sequías) de sustancias o elementos que componen el cuerpo de agua. Estas condiciones serán debidamente reportadas con el sustento técnico proporcionado por las entidades públicas especializadas.
- La ocurrencia de fenómenos bioquímicos ocasionados por un desbalance de nutrientes debido a causas naturales, que a su vez genera eutrofización o el crecimiento explosivo de organismos acuáticos, en algunos casos potencialmente tóxicos (mareas rojas). Para tal efecto se deberá demostrar el origen natural del desbalance de nutrientes.
- Otras condiciones debidamente comprobadas mediante estudios especializados o reportes actualizados elaborados por las entidades públicas especializadas en la materia.

Los recursos hídricos considerados de excepción para la aplicación de los ECA para agua serán reportados por la ANA con el debido sustento al MINAM.

15. RÉGIMEN DE INCENTIVOS CON RELACIÓN A LOS RECURSOS HÍDRICOS

Una innovación en el marco normativo sobre recursos hídricos es la posibilidad que le da la LRH a la autoridad nacional de establecer, en coordinación con el consejo de cuenca, reconocimientos e incentivos a favor de quienes desarrollen acciones de:

- Prevención de la contaminación del agua y de desastres.
- Forestación y reforestación.
- Inversión en tecnología.
- Utilización de prácticas, métodos o procesos que coadyuven la protección del agua y la gestión integrada de este recurso en cuencas.

Asimismo, la LRH ordena que en coordinación con el MINAM se establezcan los mecanismos para que los usuarios cooperen con las labores de protección y conservación del agua y los bienes asociados. Dicha posibilidad tiene relación directa con los artículos sobre establecer incentivos y promover la producción limpia, en el capítulo correspondiente a empresa y ambiente (capítulo IV), y sobre los mecanismos de pago por servicios ambientales (artículos 94 y siguientes), ambos dentro de la ley general del ambiente.

Con el objetivo de distinguir a los usuarios de recursos hídricos que estén llevando a cabo prácticas que aseguran el aprovechamiento eficiente, se establece la posibilidad de emitir certificaciones de aprovechamiento eficiente: «certi-

ficados de eficiencia». Asimismo, se establece la posibilidad de otorgar «certificados de creatividad, innovación e implementación para eficiencia del uso del agua», en emprendimientos relacionados a tecnologías, procedimientos, equipos o similares que mejoren la conservación y mantenimiento de los recursos hídricos.

16. ORGANIZACIONES ADMINISTRATIVAS DE USUARIOS DEL AGUA

La organización administrativa del agua en el Perú ha estado manejada de manera muy compleja y a la vez siempre ligada a la demarcación de regantes (agrícola) de cada cuenca. De ahí que las organizaciones siempre hayan estado referidas a este concepto y organizadas de acuerdo al mandato del Ministerio de Agricultura.

Con el nuevo marco normativo, se denota un intento de emprender la organización administrativa de los usuarios de recursos hídricos de acuerdo al tipo de uso que se realiza y a la fuente que se aprovecha, no habiendo un sesgo inicial hacia el uso agrícola, pecuario o para riego.

Con la normativa anterior se habían establecido una serie de actores en el marco administrativo del agua. Así teníamos, por ejemplo, las comisiones de regantes que se organizaban de acuerdo a las licencias de uso de agua otorgadas, siempre con un sesgo prioritario hacia usos agropecuarios. También teníamos a las autoridades autónomas de cuencas hidrográficas, creadas mediante decreto legislativo 653, las que teniendo naturaleza público/privada se constituían en el máximo organismo de decisión en materia de uso y conservación de los recursos agua y suelo en las correspondientes cuencas.

Estas instituciones y organizaciones han evolucionado ahora hacia nuevas formas o se han integrado a otras formas de organización, como

en el caso de los consejos de cuenca, que preferimos ubicar en el punto correspondiente a la institucionalidad respecto del recurso hídrico, dado que ellos son parte integrante de la ANA.

De esta forma, de conformidad con la nueva LRH, los usuarios que comparten una fuente superficial o subterránea y un sistema hidráulico, pueden organizarse en asociaciones civiles que tienen por finalidad la participación organizada de los usuarios en la gestión multisectorial y uso sostenible de los recursos hídricos. Se tienen las siguientes formas de organización:

- **Comités de usuarios:**
 - a. Nivel mínimo de organización, se integran a las comisiones de usuarios y estas a la vez a las juntas de usuarios.
 - b. Pueden ser de aguas superficiales (organizados en canales menores), de aguas subterráneas (organizados en pozos) y de aguas de filtración (organizados en un área de afloramiento superficial).
- **Comisiones de usuarios:**
 - a. Constituyen las juntas de usuarios y se organizan de acuerdo con los criterios técnicos de la autoridad nacional.
- **Juntas de usuarios:**
 - a. Se organiza sobre la base de un sistema hidráulico común, de acuerdo con los criterios técnicos de la autoridad nacional.
 - b. Las juntas de usuarios tienen las siguientes funciones:
 1. Operación y mantenimiento de la infraestructura hidráulica.
 2. Distribución del agua.
 3. Cobro y administración de las tarifas de agua.

Por su parte, las comunidades campesinas y comunidades nativas se organizan en torno a sus fuentes naturales, microcuencas y subcuencas de acuerdo con sus usos y costumbres. La norma dispone que las organizaciones tradicionales de estas comunidades tienen los mismos derechos que las organizaciones de usuarios. Luego, no especifica de qué forma pueden coexistir estas 2 formas organizativas.

La situación de las comunidades nativas y de las cuencas amazónicas es desarrollada con mayor amplitud en el título X correspondiente a las aguas amazónicas, en donde se dispone la gestión integrada de este recurso en particular, debido a su asociación con la biodiversidad y su uso para la alimentación humana, requiriéndose de herramientas que orienten hacia la sostenibilidad y la protección de ecosistemas de agua dulce, la inclusión social y el desarrollo local.

Asimismo, el artículo 117 de la LRH crea la figura de los comités de subcuenca en la amazonía, organizados en torno a los ríos menores o las grandes quebradas, conforme a la zonificación que realice la autoridad nacional. Se les da a estos comités la facultad de administrar los usos del agua, otorgando prioridad al consumo humano y garantizando su protección según los principios y mandatos del título preliminar de la ley.

17. PREVENCIÓN ANTE LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Una novedad en la normativa actual sobre recursos hídricos es la adición de un artículo en la LRH referente a la relación entre los efectos del cambio climático y la sostenibilidad del agua. En ese sentido, se dispone que la ANA promueva y coordine con el Ministerio del Ambiente, gobiernos regionales y locales, en cuyo territorio se presenten alteraciones en la disponibilidad hídrica,

la ejecución del Programa Nacional de Adaptación al Cambio Climático, las que deberán estar orientadas a la reducción de la vulnerabilidad.

Sobre este punto, debe recordarse que el Perú es uno de los diez países más vulnerables a los efectos negativos del cambio climático y que existen directrices en la política nacional del ambiente dirigidas a:

- Incentivar la aplicación de medidas para la mitigación y adaptación al cambio climático con un enfoque preventivo, considerando las particularidades de las diversas regiones del país.
- Incentivar la gestión integrada de cuencas, con un enfoque ecosistémico para el manejo sostenible de los recursos hídricos y en concordancia con la política de ordenamiento territorial y zonificación ecológica y económica.

18. INFRACCIONES Y SANCIONES

De conformidad con la nueva LRH, constituye infracción en materia de agua toda acción y omisión tipificada como tal, constituyendo infracciones:

- Utilizar el agua sin el correspondiente derecho de uso.
- El incumplimiento de alguna de las obligaciones establecidas en el artículo 57 de la ley, es decir, cualquiera de las obligaciones de los titulares de licencias de uso que se extienden en lo que sea aplicable a los demás derechos de uso de agua.
- La ejecución o modificación de obras hidráulicas sin autorización de la autoridad nacional.

- Afectar o impedir el ejercicio de un derecho de uso de agua.
- Dañar u obstruir los cauces o cuerpos de agua y los correspondientes bienes asociados.
- Ocupar o desviar los cauces de agua sin la autorización correspondiente.
- Impedir las inspecciones, actividades de vigilancia y de supervisión que realice la autoridad de agua competente directamente o a través de terceros.
- Contaminar el agua transgrediendo los parámetros de calidad ambiental vigentes.
- Realizar vertimientos sin autorización.
- Arrojar residuos sólidos en cauces o cuerpos de agua naturales o artificiales.
- Contaminar el agua subterránea por infiltración de elementos o sustancias en los suelos.
- Dañar obras de infraestructura pública.
- Contravenir cualquiera de las disposiciones previstas en la LRH o en su reglamento.

La calificación de las infracciones en materia de agua puede ser: leves, graves y muy graves, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

1. Afectación o riesgo para la salud de la población.
2. Beneficios económicos obtenidos por el infractor.
3. Gravedad de los daños generados.
4. Circunstancias de la comisión de la infracción.
5. Impactos ambientales negativos de acuerdo con la legislación vigente.

6. Reincidencia.
7. Costos en que incurra el Estado para atender los daños generados.

Existen 2 tipos de sanciones administrativas:

1. Trabajo comunitario en la cuenca en materia de agua.
2. Multa no menor de 0,5 unidades impositivas tributarias (UIT) ni mayor de 10,000 UIT.

Asimismo, se puede tomar medidas complementarias orientadas a que la situación vuelva al estado anterior a la infracción o a pagar los costos que demande la reposición, el decomiso de bienes, entre otros, con apoyo de la fuerza pública. La norma le brinda expresamente facultades de ejecución coactiva a la ANA.

A la fecha, no ha sido establecida una escala de multas que corresponde a los criterios descritos arriba.

19. SERVICIOS DE SANEAMIENTO

19.1 MARCO GENERAL

Mediante ley 25965 del 19 de diciembre de 1992 se creó la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) como organismo regulador de los servicios de saneamiento, asignándole la misión de regular y fiscalizar la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito nacional.

De acuerdo a la ley 26338, ley general de servicios de saneamiento, se establece que constituyen los servicios de saneamiento la prestación regular de:

- a. Servicios de agua potable, que incluyen el sistema de producción (captación, almacenamiento, conducción de agua cruda y tratamiento).
- b. Alcantarillado sanitario y pluvial, que incluye el sistema de recolección y de tratamiento y disposición de las aguas servidas.
- c. Disposición sanitaria de excretas: sistema de letrinas y fosas sépticas.

Los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario son suministrados por empresas prestadoras de servicios (EPS), las mismas que son fiscalizadas y supervisadas por la SUNASS.

En este marco, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, como la autoridad sectorial competente encargada de la autorización y el control de las descargas de agua residual a los sistemas de drenaje urbano o alcantarillado, ha considerado que con la finalidad de regular las descargas de aguas residuales no domésticas en el sistema de alcantarillado sanitario, y de evitar el deterioro y asegurar el adecuado funcionamiento de los sistemas de alcantarillado sanitario y tratamiento de aguas residuales, garantizando la sostenibilidad del tratamiento de las aguas residuales, se requiere aprobar valores máximos admisibles (VMA) en lugar de límites máximos permisibles (LMP), pues estos últimos son parámetros de orden ambiental que se aplican a las descargas de efluentes en cuerpos receptores.

19.2 VALORES MÁXIMOS ADMISIBLES

Por ello, se ha modificado el decreto supremo 023-2005-VIVIENDA que aprueba el texto único ordenado (TUO) del reglamento de la ley general de servicios de saneamiento, a efectos de precisar como derecho de las empresas prestadoras de servicios (EPS):

- Suspender el servicio de alcantarillado sanitario cuando las características de los efluentes no domésticos que se vierten en él no cumplan con los valores máximos admisibles (VMA) establecidos en la normatividad vigente. Las EPS o las entidades que hagan sus veces, quedan facultadas para cobrar por los gastos incurridos en la suspensión y reposición de dicho servicio.
- Cobrar el costo adicional por las cargas contaminantes descargadas en el sistema de alcantarillado que superen los valores máximos admisibles (VMA) establecidos por la normatividad vigente. Dicho pago adicional será incorporado en el reglamento de prestación de servicios de cada EPS o las entidades que hagan sus veces.

En este marco, se ha aprobado el decreto supremo 021-2009-VIVIENDA que regula, mediante VMA, las descargas de aguas residuales no domésticas en el sistema de alcantarillado sanitario a fin de evitar el deterioro de las instalaciones, la infraestructura sanitaria, las maquinarias y los equipos, y de asegurar su adecuado funcionamiento, garantizando la sostenibilidad de los sistemas de alcantarillado y tratamiento de las aguas residuales. Para ello, se ha señalado que el referido decreto supremo entrará en vigencia conjuntamente con la aprobación de su reglamento, el cual será elaborado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en un plazo máximo

de 365 días calendario, contados a partir de la publicación del referido decreto supremo.

El referido decreto supremo ha definido a los VMA como aquel valor de la concentración de elementos, sustancias o parámetros físicos y/o químicos, que caracteriza a un efluente no doméstico que va a ser descargado en la red de alcantarillado sanitario, que al ser excedido causa daño inmediato o progresivo a las instalaciones, infraestructura sanitaria, maquinarias y equipos de los sistemas de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, y tiene influencias negativas en los procesos de tratamiento de las aguas residuales.

Los VMA son aplicables en el ámbito nacional y son de obligatorio cumplimiento para todos los usuarios que efectúen descargas de aguas residuales no domésticas en los sistemas de alcantarillado sanitario; su cumplimiento debe ser exigido por las EPS o las entidades que hagan sus veces.

En este sentido, se han aprobado los VMA de las descargas de aguas residuales no domésticas en los sistemas de alcantarillado sanitario, establecidos en los anexos 1 y 2.

Los usuarios cuyas descargas sobrepasen los valores contenidos en el anexo 1, deberán pagar la tarifa establecida por el ente competente, la cual es complementaria al reglamento del decreto supremo 021-2009-VIVIENDA, pu-

Anexo I

Parámetro	Unidad	Expresión	VMA para descargar al sistema de alcantarillado
Demanda bioquímica de oxígeno (DBO ₅)	Mg/L	DBO ₅	500
Demanda química de oxígeno (DQO)	Mg/L	DQO	1000
Sólidos suspendidos totales	Mg/L	S.S.T	500
Aceites y grasas	Mg/L	A y G	100

Anexo 2. Valores máximos admisibles (1)

Parámetro	Unidad	Expresión	VMA para descargar al sistema de alcantarillado
Aluminio	Mg/L	Al	10
Arsénico	Mg/L	As	0.5
Boro	Mg/L	B	4
Cadmio	Mg/L	Cd	0.2
Cianuro	Mg/L	CN	1
Cobre	Mg/L	Cu	3
Cromo hexavalente	Mg/L	Cr+ ⁶	0.5
Cromo total	Mg/L	Cr	10
Manganeso	Mg/L	Mn	4
Mercurio	Mg/L	Hg	0.02
Niquel	Mg/L	Ni	4
Plomo	Mg/L	Pb	0.5
Sulfatos	Mg/L	SO ₄ ⁻²	500
Sulfuros	Mg/L	S ⁻²	5
Zinc	Mg/L	Zn	10
Nitrógeno amoniacal	Mg/L	NH ⁺⁴	80
PH (2)	Unidad	Ph	6-9
Sólidos sedimentables (2)	MI/L/h	S.S	8.5
Temperatura (2)	°C	T	<35

(1) La aplicación de estos parámetros a cada actividad económica por procesos productivos, será precisada en el reglamento de la presente norma tomando como referencia el código CIU. Aquellas actividades que no estén incluidas en este código, deberán cumplir con los parámetros indicados en el presente anexo.

(2) Estos parámetros serán tomados de muestras puntuales. El valor de los demás parámetros será determinado a partir del análisis de una muestra compuesta.

diéndose llegar en los casos que se establezca en el reglamento, incluso a la suspensión del servicio de alcantarillado sanitario.

Los parámetros contenidos en el anexo 2 no pueden ser sobrepasados. En caso se los sobrepase, el usuario será sujeto de suspensión del servicio.

Los usuarios que a la fecha de entrada en vigencia del referido decreto supremo, se encuentren efectuando descargas de aguas residuales no domésticas en los sistemas de alcantarillado sanitario, deberán adecuar sus descargas a las disposiciones establecidas en el decreto supremo, en un plazo no mayor de 5 años. En el caso de nuevos usuarios del sistema de alcan-

tarillado sanitario, las disposiciones serán de aplicación inmediata.

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento se encuentra autorizado a modificar los valores máximos admisibles a través de una resolución ministerial. Para tal efecto, la Dirección Nacional de Saneamiento evaluará y, de ser el caso, sustentará la modificación y actualización de los parámetros de los valores máximos admisibles señalados en los anexos 1 y 2, previo análisis y estudio efectuado por las EPS o las entidades que hagan sus veces, de acuerdo a la caracterización del tipo de descarga no doméstica vertida a los sistemas de alcantarillado.

19.2.1 Pago por exceso de concentración en la descarga de aguas residuales no domésticas en los sistemas de alcantarillado sanitario

Las EPS o las entidades que hagan sus veces, podrán cobrar a los usuarios no domésticos el pago adicional, de acuerdo a la normatividad vigente, correspondiente al exceso de concentración de los siguientes parámetros: demanda bioquímica de oxígeno (DBO5), demanda química de oxígeno (DQO), sólidos suspendidos totales (SST), y aceites y grasas (AyG), medidos en la caja de registro de la red de alcantarillado o en un dispositivo adecuado para este proceso, conforme al procedimiento que se establecerá en el reglamento del decreto supremo.

La metodología para la determinación de los pagos adicionales por exceso de concentración respecto de los valores máximos admisibles, será elaborada y aprobada por la SUNASS en un plazo no mayor de la fecha de entrada en vigencia del reglamento del decreto supremo. Dicha metodología deberá ser incorporada en el reglamento de prestación de servicios correspondiente a cada EPS o las entidades que hagan sus veces.

19.2.2 Suspensión del servicio de alcantarillado

Las EPS o las entidades que hagan sus veces se encuentran facultadas en virtud de la presente norma a imponer el cobro de tarifas aprobadas por la SUNASS e incluso a disponer la suspensión del servicio de descargas al sistema de alcantarillado en los casos que se regulen en el reglamento y que deriven de la vulneración de los anexos 1 y 2.

19.2.3 Caso fortuito o de fuerza mayor

Cuando por caso fortuito o de fuerza mayor el usuario no doméstico efectúe descargas de aguas residuales no domésticas en los sistemas de alcantarillado sanitario superando los VMA establecidos en el anexo 2 de la presente norma, las EPS o las entidades que hagan sus veces evaluarán si procede exonerar temporalmente al usuario no doméstico de los alcances de la suspensión del servicio de alcantarillado, de acuerdo a lo establecido en el reglamento del decreto supremo.

19.2.4 Control y monitoreo de las aguas residuales no domésticas

El monitoreo de la concentración de parámetros de descargas de aguas residuales no domésticas en los sistemas de alcantarillado sanitario, estará a cargo de las EPS o de las entidades que hagan sus veces, contando para ello con la participación de laboratorios debidamente acreditados ante el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad intelectual (INDECOPI).

Los pagos deberán ser asumidos por el usuario no doméstico de acuerdo al procedimiento que el ente competente establecerá concordante con la presente norma. La recolección de las muestras será realizada de manera inopinada, conforme al procedimiento establecido en el reglamento del decreto supremo.

19.2.5 Prohibiciones

Queda totalmente prohibido descargar directa o indirectamente a los sistemas de alcantarillado aguas residuales o cualquier otro tipo de residuos sólidos, líquidos o gaseosos que en razón de su naturaleza, propiedades y cantidad causen por sí solos o por interacción con otras descargas algún tipo de daño, peligro o inconveniente en las instalaciones de los sistemas de alcantarillado y plantas de tratamiento de aguas residuales según lo indicado en el reglamento del decreto supremo.

19.3 LÍMITES MÁXIMOS PERMISIBLES

Mediante decreto supremo 003-2010-MINAM, se han aprobado los límites máximos permisibles (LMP) para los efluentes de plantas de tratamiento de aguas residuales domésticas o municipales.

En este sentido, la norma establece que:

- Los LMP de efluentes de una planta de tratamiento de aguas residuales domésticas o municipales que se establecen, entran en vigencia y son de cumplimiento obligatorio a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial *El Peruano*.
- Los LMP aprobados mediante este decreto supremo, no serán de aplicación a las plantas de tratamiento de aguas residuales domésticas o municipales con tratamiento preliminar avanzado o tratamiento primario que cuenten con disposición final mediante emisario submarino.
- Los titulares de las plantas de tratamiento de aguas residuales domésticas o municipales que se encuentren en operación a la dación del decreto supremo y que no cuenten con certificación ambiental, tendrán un plazo no mayor de 2 años, contados a partir de la publicación de la norma, para presentar ante el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento su programa de adecuación y manejo ambiental (PAMA); autoridad que definirá el respectivo plazo de adecuación.
- Los titulares de las plantas de tratamiento de aguas residuales domésticas o municipales que se encuentren en operación a la dación del decreto supremo y que cuenten con certificación ambiental, tendrán un plazo no mayor de 3 años, contados a partir de la publicación de la norma, para presentar ante el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, la actualización de los planes de manejo ambiental de los estudios ambientales; autoridad que definirá el respectivo plazo de adecuación-
- Los titulares de las plantas de tratamiento de aguas residuales domésticas o municipales están obligados a realizar el monitoreo de sus efluentes, de conformidad con el Programa de Monitoreo aprobado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.¹⁷
- El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento podrá disponer el monitoreo de otros parámetros que no estén regulados en el decreto supremo, cuando existan indicios razonables de riesgo a la salud humana o al ambiente.
- La fiscalización del cumplimiento de los LMP y otras disposiciones aprobadas en el decreto

¹⁷ El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en coordinación con el MINAM, aprobará el Protocolo de Monitoreo de Efluentes de PTAR en un plazo no mayor a 12 meses contados a partir de la vigencia del decreto supremo.

supremo están a cargo de la autoridad competente de fiscalización, según corresponda.

20. USO DE ÁREAS ACUÁTICAS

De acuerdo a la normatividad vigente, las aguas son de propiedad del Estado y su dominio es inalienable e imprescriptible. No hay propiedad privada de las aguas, ni derechos adquiridos sobre ellas. En este sentido se ha establecido que la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI) puede:

- Otorgar el derecho de uso de áreas acuáticas dentro del dominio marítimo, incluida la franja ribereña, y en las márgenes de los ríos y lagos navegables, hasta la más alta crecida ordinaria, según las normas establecidas para tal efecto.
- Autorizar la instalación o construcción de obras temporales o permanentes en las áreas acuáticas, a excepción de puertos, terminales y otras instalaciones acuáticas de uso comercial, así como efectuar las inspecciones de seguridad requeridas, sin perjuicio del cumplimiento de las normas emanadas de otros sectores u organismos de la administración pública.

Está prohibido ocupar áreas acuáticas para cualquier fin, sin la respectiva autorización.

El derecho de uso de un área acuática es el acto administrativo en cuya virtud se confiere al usuario el derecho de ocupar un área marítima, fluvial o lacustre. Es importante mencionar que el derecho de uso de un área acuática no comprende el derecho de explotar los recursos naturales existentes en la respectiva área, ni en el lecho o subsuelo, ni el otorgamiento de licencias para el desarrollo de actividades controladas por otras entidades de la administración pública.

Mediante resolución directoral, la DICAPI se otorga derechos de uso de áreas acuáticas en los siguientes casos:

- Fines de acuicultura
- Instalación de tuberías submarinas, cables, artefactos navales y similares
- Fondeaderos
- Instalación de boyas de amarre y señalización de primera y segunda categorías

Mediante resolución suprema del sector defensa, a través de la DICAPI se otorga derechos de uso de áreas acuáticas para los usos de área acuática destinados a instalaciones acuáticas, tales como muelles, embarcaderos, terraplenes, terrenos ganados al mar, ríos y lagos, espigones, plataformas fijas, y aquellos no considerados en el párrafo anterior.

Los derechos de uso de áreas acuáticas que se otorgan mediante resolución directoral y resolución suprema tendrán un plazo máximo de hasta 30 años renovables, teniéndose en cuenta la autorización del sector competente respecto de la actividad a llevarse a cabo, así como la naturaleza y envergadura de las obras y el monto de la inversión.

Los derechos de uso de áreas acuáticas terminan:

- Por vencimiento del plazo de duración.
- Por término o imposibilidad del objeto para el que fueron otorgados.
- Por renuncia del usuario a su derecho, aprobada por la autoridad marítima.
- El Estado se reserva el derecho de poner término al derecho de uso que se otorgue de conformidad con el reglamento, por ra-

zonas de seguridad, necesidad o interés público, sin derecho a reclamo alguno por parte del usuario.

Los derechos de uso de áreas acuáticas caducan:

- Si el usuario no hace uso del área para los fines solicitados en un plazo de un año, salvo caso de fuerza mayor.
- Por incurrir en un atraso mayor de 6 meses en el pago de los derechos correspondientes.
- Por destinar las áreas a un uso distinto, sin autorización.
- Por transferencia, total o parcial, no autorizada.
- En los demás casos en que el adjudicatario no cumpla las obligaciones que le impongan las leyes, el reglamento y la resolución de otorgamiento del derecho de uso.

Al término del derecho de uso, el usuario está obligado a retirar en su totalidad la instalación acuática o artefacto naval, salvo que la DICAPI estime de interés público su permanencia.

21. ESTUDIOS AMBIENTALES A CARGO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CAPITANÍAS Y GUARDACOSTAS

La Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI), como autoridad marítima, es la encargada de:

- Aprobar los estudios de impacto ambiental (EIA) de los proyectos de construcción o ubicación de instalaciones acuáticas relacionadas con la evacuación de residuos a los cuerpos de agua. Mediante resolución directoral 0052-96/DCG se han estableci-

do los lineamientos para el desarrollo de estos EIA.

- Aprobar los EIA relacionados con proyectos de construcción de muelles, embarcaderos, atracaderos, espigones, rompeolas, terraplenes y otras instalaciones similares en un área acuática (el mar o cualquier cuerpo de agua que esté bajo la jurisdicción de la DICAPI). Mediante resolución directoral 0283-96/DCG se han establecido los lineamientos para el desarrollo de estos EIA.
- Aprobar los EIA relacionados con los proyectos para operaciones de dragado en un área acuática (el mar o cualquier cuerpo de agua) que esté bajo la jurisdicción de la DICAPI. Mediante resolución directoral 0397- 2000/DCG se han establecido los lineamientos para el desarrollo de estos EIA.

22. DESCARGA DE CONTAMINANTES

De acuerdo a lo previsto por la normatividad, los propietarios, armadores y operadores de naves, incluidas las plataformas fijas o flotantes, deberán verificar bajo su responsabilidad, que las descargas de contaminantes se efectúen de acuerdo a las normas vigentes referidas a la prevención de la contaminación acuática por hidrocarburos, sustancias nocivas líquidas a granel, sustancias dañinas en bultos, agua de lastre, y aguas sucias basuras, y a la prevención de la contaminación atmosférica.

Asimismo, los propietarios, armadores y operadores de naves, incluidas las plataformas fijas o flotantes, deberán obtener autorización previa del capitán de puerto para efectuar vertimientos.

Los capitanes de naves o los responsables de instalaciones acuáticas están en la obligación

de informar por el medio más rápido a la capitanía de puerto más cercana sobre derrames, descargas, manchas u otros indicios que indiquen una posible contaminación. Asimismo, toda persona que tenga conocimiento de un suceso de esta naturaleza deberá comunicarlo a la capitanía de puerto de su jurisdicción, de acuerdo a las normas vigentes sobre notificación de incidentes de contaminación. El armador, propietario, operador o administrador de la nave o instalación acuática causante de la contaminación dará inicio y efectuará por su cuenta, la remoción o limpieza correspondiente, tan pronto como se produzca el incidente.

Todas las naves nacionales e instalaciones deberán contar con sus respectivos planes de contingencia de a bordo, planes operacionales debidamente aprobados por la DICAPI y con el equipamiento mínimo y en condiciones operativas para enfrentar incidentes de contaminación, conforme a lo establecido en las reglamentaciones nacionales y a lo que determine la autoridad marítima para caso en particular.

Asimismo, los productos químicos que requieran utilizarse como dispersantes de petróleo derramado en el mar, deberán contar previamente con la autorización de la DICAPI.

23. MARCO INSTITUCIONAL

El marco institucional relacionado con el agua es bastante complejo, fruto de una ley vigente (el decreto legislativo 17752) por casi 40 años. Por lo tanto, en este acápite se destacan las autoridades más relevantes respecto de la gestión de este recurso.

23.1 LA AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA

Mediante decreto legislativo 997, el Ministerio de Agricultura se adelantó en crear bajo su

estructura la Autoridad Nacional de Agua (ANA), como un organismo público adscrito al Ministerio de Agricultura, responsable de dictar las normas y establecer los procedimientos para la gestión integrada y sostenible de los recursos hídricos. La ANA tiene personería jurídica de derecho público interno y constituye un pliego presupuestal. Debemos señalar, sin embargo, que la sexta disposición complementaria final de la norma señala que la ANA podrá adscribirse al Ministerio del Ambiente una vez culminado el proceso de implementación y operatividad de dicho ministerio. Ello no ha ocurrido a la fecha.

El decreto legislativo 997 dispone que la ANA es la encargada de elaborar la política y estrategia nacional de recursos hídricos y el plan nacional de recursos hídricos, ejerciendo potestad sancionadora en la materia de su competencia, aplicando las sanciones de amonestación, multa, inmovilización, clausura o suspensión por las infracciones determinadas en el artículo 120 de la LRH, de acuerdo al procedimiento sancionador contenido en el artículo 283 y siguientes de su reglamento, y ejerciendo en caso corresponda la facultad de ejecución coactiva.

Queda claro también que la LRH mantiene el rectorado del Ministerio de Agricultura sobre los recursos hídricos. Esto se evidencia en 2 atribuciones específicas que identificamos en este nuevo sistema. En primer lugar, corresponde al Ministerio de Agricultura la presidencia del consejo directivo de la ANA, que es a su tiempo el ente rector del Sistema. En segundo lugar, y no menos importante, está el hecho de que la jefatura de la ANA está a cargo de un funcionario designado mediante resolución suprema refrendada por el Ministerio de Agricultura, lo cual significa que quien tiene a su cargo la ejecución del pliego correspondiente a la ANA es un funcionario del sector agricultura.

La ANA ha aprobado su reglamento de organización y funciones (ROF) mediante decreto supremo 039-2008-AG, es decir, sobre la base de la norma de creación de la ANA y del decreto legislativo 1081, posteriormente derogado por la LRH. A la fecha de elaboración del presente manual, luego de la aprobación de la LRH, este reglamento de organización y funciones no ha sufrido ninguna modificación. Sin embargo, la quinta disposición complementaria final de la LRH ordena que el Poder Ejecutivo modifique dicho ROF y lo adecue a las disposiciones de la nueva normativa de recursos hídricos.

Así, de conformidad con la LRH, la ANA es el ente rector y la máxima autoridad técnico-normativa del Sistema y el responsable de su funcionamiento. En consecuencia, de conformidad con la LRH, sus funciones son:

- Elaborar la política y estrategia nacional de los recursos hídricos y el plan nacional de gestión de los recursos hídricos, conduciendo, supervisando y evaluando su ejecución, los que deberán ser aprobados por decreto supremo, refrendado por el presidente del Consejo de Ministros.
- Establecer los lineamientos para la formulación y actualización de los planes de gestión de los recursos hídricos de las cuencas, aprobarlos y supervisar su implementación.
- Proponer normas legales en materia de su competencia, así como dictar normas y establecer procedimientos para asegurar la gestión integral y sostenible de los recursos hídricos.
- Elaborar el método y determinar el valor de las retribuciones económicas por el derecho de uso de agua y por el vertimiento de aguas residuales en fuentes naturales

de agua, valores que deben ser aprobados por decreto supremo, así como aprobar las tarifas por uso de la infraestructura hidráulica propuestas por los operadores hidráulicos.

- Aprobar, previo estudio técnico, reservas de agua por un tiempo determinado cuando así lo requiera el interés de la nación y, como último recurso, el trasvase de agua de cuenca.
- Declarar, previo estudio técnico, el agotamiento de las fuentes naturales de agua, zonas de veda y zonas de protección, así como los estados de emergencia por escasez, superávit hídrico, contaminación de las fuentes naturales de agua o cualquier conflicto relacionado con la gestión sostenible de los recursos hídricos, dictando las medidas pertinentes.
- Otorgar, modificar y extinguir, previo estudio técnico, derechos de uso de agua, así como aprobar la implementación, modificación y extinción de servidumbres de uso de agua, a través de los órganos desconcentrados de la autoridad nacional.
- Conducir, organizar y administrar el Sistema Nacional de Información de Recursos Hídricos, el Registro Administrativo de Derechos de Agua, el Registro Nacional de Organizaciones de Usuarios y los demás que correspondan.
- Emitir opinión técnica previa vinculante para el otorgamiento de autorizaciones de extracción de material de acarreo en los cauces naturales de agua.
- Supervisar y evaluar las actividades, impacto y cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos.

- Emitir opinión técnica vinculante respecto de la disponibilidad de los recursos hídricos para la viabilidad de proyectos de infraestructura hidráulica que involucren su utilización.
- Ejercer jurisdicción administrativa exclusiva en materia de aguas, desarrollando acciones de administración, fiscalización, control y vigilancia, para asegurar la preservación y conservación de las fuentes naturales de agua, de los bienes naturales asociados a estas y de la infraestructura hidráulica, ejerciendo para tal efecto, la facultad sancionadora y coactiva.
- Establecer los parámetros de eficiencia aplicables al aprovechamiento de dichos recursos, en concordancia con la política nacional del ambiente.
- Reforzar las acciones para una gestión integrada del agua en las cuencas menos favorecidas y la preservación del recurso en las cabeceras de cuencas.
- Aprobar la demarcación territorial de las cuencas hidrográficas.
- Otras que señale la ley.

La estructura orgánica de la ANA se compone de una estructura básica, en donde figuran los siguientes órganos:

- a. **Consejo directivo:** presidido por el Ministerio de Agricultura. Máxima instancia de la autoridad nacional, conformada por representantes de los ministerios del Ambiente; Vivienda, Construcción y Saneamiento; y Energía y Minas; por representantes de sectores públicos productivos; sectores públicos de salud y saneamiento; de gobiernos regionales; municipalidades rurales; organizaciones de usuarios agrarios y no agrarios; comunidades campesinas; comunida-

des nativas; y representantes de la autoridad marítima nacional.

Entre las principales funciones se encuentra la de planificar, dirigir y supervisar la administración general y la marcha de la autoridad nacional y la de aprobar políticas, planes y estrategias institucionales.

- b. **Jefatura:** tiene la función de ejercer la representación legal e institucional de la autoridad nacional, asumiendo la titularidad del pliego. Dirige la gestión técnica, financiera y administrativa, cautelando el cumplimiento de sus políticas, planes y estrategias institucionales. Coordina con los presidentes regionales la ejecución de las acciones de gestión del uso del agua que se desarrollan en sus respectivos ámbitos territoriales, entre otras funciones.
- c. **Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas:** con autonomía funcional, este tribunal conoce y resuelve en última instancia administrativa las reclamaciones y recursos administrativos contra las resoluciones emitidas por la autoridad administrativa del agua y la autoridad nacional, según sea el caso.
- d. Órganos de apoyo, asesoramiento y línea.
- e. **Órganos desconcentrados, denominados autoridades administrativas del agua:** encargados de resolver en primera instancia administrativa los asuntos de competencia de la autoridad nacional.
- f. **Administraciones locales de agua:** dependen de las autoridades administrativas del agua y son las encargadas de administrar las aguas de uso agrario y no agrario en sus respectivos ámbitos territoriales. Estos ámbitos se aprueban mediante resolución ministerial, sobre la base de la agrupación de

unidades hidrográficas indivisas, conforme a la metodología aprobada por el Ministerio de Agricultura.

23.2 LOS CONSEJOS DE CUENCA

Estos consejos constituyen la instancia intermedia entre la gestión administrativa del gobierno respecto del recurso y las instancias administrativas participativas. Son órganos de naturaleza permanente integrantes de la autoridad nacional, creados mediante decreto supremo a iniciativa de los gobiernos regionales, con el objeto de participar en la planificación, coordinación y concertación del aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos en sus respectivos ámbitos.

23.3 LA DIRECCIÓN GENERAL DE SALUD AMBIENTAL

La Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) es el órgano técnico normativo en los aspectos relacionados con el saneamiento básico, salud ocupacional, higiene alimentaria, zoonosis y protección del ambiente. Es competente para dar opinión previa favorable en lo que respecta al vertimiento de aguas residuales en cualquier cuerpo natural de agua continental o marina, siendo que la autorización de cualquier vertimiento queda en manos de la ANA.

23.4 EL MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, como el ente rector del Estado en los asuntos referentes al sector saneamiento, es el encargado de las siguientes materias, entre otras:

- Formular, normar, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar la política nacional y acciones del sector en materia de saneamiento y evaluar permanentemente sus resultados,

adoptando las correcciones y demás medidas que correspondan.

- Ejercer competencias compartidas con los gobiernos regionales y locales, en materia de saneamiento, conforme a ley.
- Formular el plan nacional del sector saneamiento y evaluar permanentemente sus resultados, adoptando las correcciones y demás medidas que correspondan.
- Formular, proponer y coordinar con las entidades competentes la ejecución de políticas de prevención y mitigación de riesgos, así como la declaración de emergencia correspondiente frente a aquellas situaciones que pongan en peligro inminente la prestación de los servicios de saneamiento.
- Generar las condiciones para el acceso a los servicios de saneamiento en niveles adecuados de calidad y sostenibilidad en su prestación, en especial de los sectores de menores recursos económicos.
- Promover la participación de organizaciones comunales y de otros prestadores en la inversión, operación, mantenimiento, ordenamiento y modernización de los servicios de saneamiento, en el ámbito rural y de pequeñas ciudades.
- Coordinar todos aquellos aspectos relacionados con la prestación de los servicios de saneamiento con los organismos responsables del agua como recurso hídrico.

23.5 LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO

La Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) es la entidad encargada de garantizar a los usuarios la prestación de los servicios de saneamiento (que compren-

den los de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial y disposición sanitaria) en las mejores condiciones de calidad, contribuyendo a la salud de la población y al mejoramiento del ambiente.

Le corresponde proponer las políticas y normas para la prestación de servicios de saneamiento, fiscalizar la prestación de los mismos, aplicar las sanciones que establezca la legislación sanitaria, evaluar el desempeño de las EPS y promover su desarrollo.

23.6 LA DIRECCIÓN GENERAL DE CAPITANÍAS Y GUARDACOSTAS

El Ministerio de Defensa fue creado en 1987 mediante decreto legislativo 434.¹⁸ Se constituyó sobre la base de los ex ministerios de Guerra, Marina y Aeronáutica y de tres instituciones descentralizadas que son el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (SENAMHI), el Instituto Geográfico Nacional (IGN) y la Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial (CONIDA).

Entre sus dependencias se encuentra la DICAPI, que es la autoridad marítima nacional.

De acuerdo con la ley 26620, ley de control y vigilancia de las actividades marítimas, fluviales y lacustres, la DICAPI es el:

- Ente rector del ambiente acuático.
- Regula, autoriza, supervisa, y en su caso, sanciona las actividades realizadas en aguas nacionales.
- Autoriza y fiscaliza las actividades de investigación científica nacional o extranjera, en el ámbito de su jurisdicción.

- Organismo rector de la coordinación nacional del plan nacional de contingencia, cuyo objeto es controlar y combatir la contaminación del medio marino y aguas continentales navegables, sea por naves, plataformas fijas o móviles o por tuberías de carga y descarga de hidrocarburos y otras sustancias nocivas.

24. TEMAS ACTUALES EN DEBATE

De acuerdo con la Política Nacional del Ambiente (PNA), los recursos hídricos en el Perú se distribuyen de manera muy heterogénea en el territorio nacional, marcándose la diferencia entre la demanda y la oferta en las regiones de la costa (con un 2% por el lado de la demanda y un 55% de la población nacional ubicada en esa región), la relativa abundancia del recurso en la selva, con poca densidad poblacional, y un recurso hídrico asociado a un bioma amazónico con las complejidades del caso.

El problema de la cantidad de agua se agrava aún más con los impactos negativos que puede tener el cambio climático en las cuencas proveedoras de recursos hídricos. Si bien es cierto que en un primer momento estos impactos podrían significar un aumento en los caudales (por ejemplo, por el deshielo de los glaciares en la región andina), a mediano y largo plazo el problema de abastecimiento se pronostica como dramático. Esto constituye una de las razones por las que el Perú ha sido considerado uno de los 10 países más propensos a sufrir impactos negativos por el cambio climático.

Las nuevas inversiones en agricultura o energía deben tomar en cuenta este contexto para

18 Ley orgánica del Ministerio de Defensa, publicada el 27/09/87.

ser asertivas en el manejo de los recursos hídricos de los cuales se valen para desarrollar las actividades; de lo contrario, podrían causar impactos negativos y/o convertirse en inviables por falta de sostenibilidad.

Asimismo, se pone en relieve el deterioro de la calidad del agua como uno de los problemas ambientales más graves del Perú relacionado con los vertimientos industriales y domésticos sin tratamiento, el uso indiscriminado de agroquímicos, el de insumos químicos para la producción de drogas y la minería informal.

A lo largo de los años, estos problemas vienen siendo la causa de los principales conflictos ambientales en el Perú, en tanto estas actividades económicas, de manera directa o indirecta, afectan el derecho de las personas de vivir en un ambiente sano y equilibrado para el desarrollo adecuado de su vida, sobre todo respecto de un recurso consagrado como vital, como es el caso del agua dulce.

En este escenario, ha sido una exigencia de los últimos lustros, en específico desde la aprobación del Código del Medio Ambiente y la aparición de las leyes especiales sobre recursos naturales en el marco de la ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, que el marco normativo relativo a los recursos hídricos se modernice y cuente con los elementos necesarios para generar un desarrollo sostenible a partir del uso adecuado de los recursos hídricos, y también para mejorar el control efectivo sobre las actividades que ponen en riesgo su calidad, deteriorando la salud ambiental.

Desde la década del noventa, varias iniciativas para reformar el decreto ley 17752 (del año 1969) se sucedieron sin un final fructífero, debido a diversos acontecimientos que truncaron la aprobación de una nueva ley de aguas. En ese sentido, la promulgación de la ley 29338

marca un hito importante que merece ser analizado con detalle.

24.1 LA NUEVA LEY DE RECURSOS HÍDRICOS

La aprobación de la nueva legislación de recursos hídricos responde, no a uno, sino a varios procesos de reforma del marco normativo de aguas iniciados desde hace muchos años. Así, refiriéndonos a la manera específica como se aprobó esta norma, debemos resaltar que tiene su antecedente inmediato en la aprobación de los decretos legislativos 1081 y 1083 por el Poder Ejecutivo en el marco de las facultades delegadas para legislar en virtud de la puesta en marcha del acuerdo comercial con Estados Unidos. Con la aprobación de estos decretos, los procesos que se llevaban a cabo en el Poder Legislativo (que, como hemos mencionado, tenían ya varios años de duración) se tuvieron que acelerar, en vista de que algunas fuerzas políticas no consideraban adecuados dichos decretos legislativos.

Así, en el ámbito del Congreso de la República se actualizaron varias iniciativas legislativas encaminadas a promulgar una nueva ley de aguas, haciendo un conglomerado de propuestas que dio lugar a la ley 29338.

Desde el punto de vista de la forma como se aprobó este importante instrumento normativo, es preciso señalar que aun cuando fue sancionado por el poder representativo electo, no hubo en esta última etapa una participación real de los actores importantes respecto del nuevo articulado. Esta es una de las razones por las cuales algunos grupos representativos de pueblos originarios han demandado al Congreso la derogatoria de esta norma, en vista de que consideran que no han sido adecuadamente consultados de conformidad con el Convenio 169 de la Organización Nacional del Trabajo.

Respecto del contenido de la norma, presenta varias novedades positivas para el marco normativo de los recursos hídricos, pero también algunos temas controvertidos que trataremos de reseñar a continuación.

24.2 EL DOMINIO Y USO DEL AGUA

La propiedad sobre el agua y el acceso libre a este recurso han sido por muchos años los principales elementos de juicio por los que varios sectores se han opuesto a la reforma del marco normativo hídrico. Así, en varios de los procesos que se llevaron a cabo para reformar el decreto ley 17752, se colocó como primera cuestión en contra de la modificación normativa el hecho de encontrar algunos elementos que pudieran promover la «privatización del agua», entendida esta como la posibilidad de despojar a grupos económicamente menos favorecidos del acceso a este recurso, favoreciendo, en cambio, a las grandes inversiones o a los grupos de poder.

La nueva LRH ha tratado de desarrollar con claridad el precepto constitucional por el cual los recursos naturales son patrimonio de la nación y, como tales, no son sujetos de propiedad privada, sino que como bien de uso público, su administración puede ser otorgada a particulares en tanto sea ejercida en armonía con el bien común.

Sí debemos resaltar que es positivo que los principios de la norma busquen la valoración del agua como un recurso escaso e incluyan a este recurso en una gestión integrada, que reconoce

su valor sociocultural, económico y ambiental. En esa línea de ideas, queda claro que la norma se enmarca dentro de los preceptos de la ley orgánica para el aprovechamiento de los recursos naturales y la ley general del ambiente.

24.3 INSTITUCIONALIDAD

Con relación a la institucionalidad, como ya hemos explicado, se ha dado un importante avance con la creación de organismos y espacios que se encaminan a una gestión multisectorial del agua. Sin embargo, notamos aún un sesgo agrarista en la redacción definitiva de la norma, así como que ha quedado de alguna forma disminuido el papel de los consejos de cuenca o las funciones regionales en torno a la gestión del recurso.

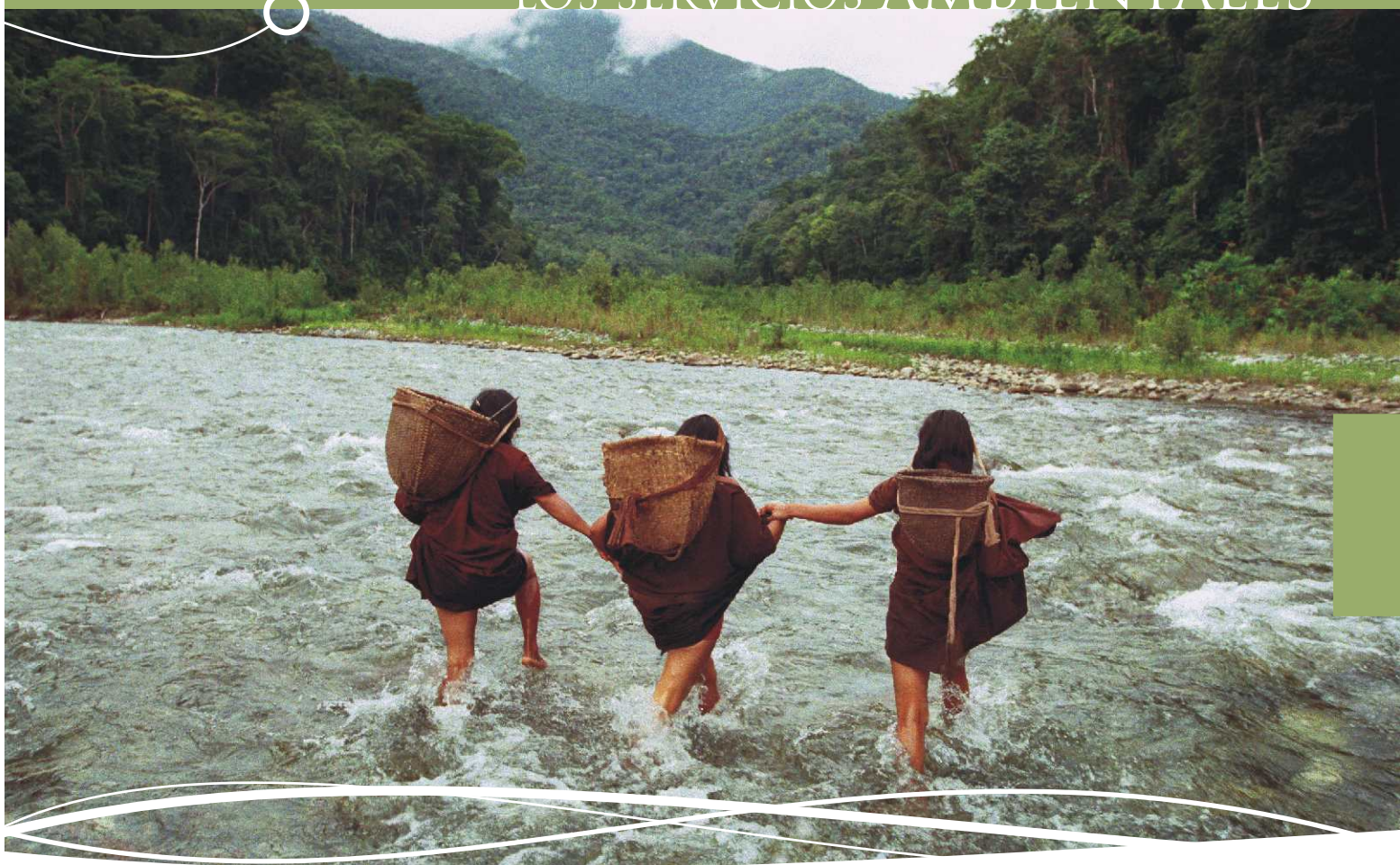
Sobre lo primero, cabe señalar que con los cambios operados a partir de los decretos legislativos, pareciera que el sector agricultura quiso retener bajo su administración los asuntos hídricos, así como las organizaciones agropecuarias han buscado mantener preponderancia entre las organizaciones de usuarios, conservando los espacios establecidos para la gestión del recurso.

Para un cambio en la institucionalidad creemos que debiera proponerse un marco más amplio de concertación, en el que se expongan los puntos más importantes a favor y en contra de que la gestión de los recursos hídricos recaiga en un sector como el de agricultura o en un organismo como el Ministerio del Ambiente.



CAPÍTULO VII

LOS SERVICIOS AMBIENTALES



CAPÍTULO VII

LOS SERVICIOS AMBIENTALES

En el contexto de los graves efectos que podría tener el cambio climático, de la necesidad de conservar la diversidad biológica y de la lucha contra la desertificación y la pobreza, los recursos naturales, como proveedores de diversos servicios ambientales, han venido cobrando importancia durante los últimos años.

Así, diversas organizaciones públicas y privadas vienen trabajando para dar a conocer la importancia de estos recursos y, en particular, de ciertos ecosistemas como proveedores de servicios ambientales para la humanidad.

Por ello, en los últimos años se vienen desarrollando en el mundo, y en concreto en el Perú, iniciativas para establecer mecanismos con el fin de valorizar dichos servicios y así diseñar e implementar incentivos económicos y/o financieros que puedan asegurar o mantener la provisión de los mismos.

En líneas generales, se está tratando de otorgarle un valor económico a dichos servicios a fin de que pueda entenderse su real alcance, y así su importancia para la humanidad, por lo que resulta necesario conservar los recursos naturales que son su fuente.

Si bien no existe un régimen legal específico para los servicios ambientales y para el esta-

blecimiento de esquemas de pago por los mismos, el Perú ha reconocido a través de diversas normas la importancia que estos servicios tienen, así como la necesidad de valorizarlos e implementar esquemas de pago para asegurar su provisión.

A la fecha, también existen diversas iniciativas legislativas que pretenden ofrecer un marco regulatorio y promotor para el establecimiento de dichos esquemas, las cuales responden a una necesidad de esclarecer ciertos aspectos jurídicos, tanto políticos como normativos e institucionales. Asimismo, desde el punto de vista institucional, la creación del Ministerio del Ambiente y la aprobación de la política nacional del ambiente abren una posibilidad de desarrollo para esta importante línea de acción de la legislación ambiental y sobre recursos naturales.

1. BASE LEGAL

1.1 MARCO GENERAL

- Constitución Política del Perú, 1993.¹
- Ley 26821, ley orgánica de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (pub. 26/06/97).

¹ Modificada por: ley 26470 (pub. 12/06/95); ley 26472 (pub. 13/06/95); ley 27365 (pub. 05/11/2000); ley 27375 (pub. 05/12/2000); ley 27680 (pub. 07/03/2002); ley 28389 (pub. 17/11/2004); ley 28390 (pub. 17/11/2004); ley 28480 (pub. 30/03/2005); ley 28484 (pub. 05/04/2005); ley 28607 (pub. 04/10/2005); ley 29401 (pub. 08/09/2009); y ley 29402 (pub. 08/09/2009).

- Ley 26839, ley sobre la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica, pub. 16/07/97.²
- Ley 28611, ley general del ambiente, pub. 15/10/2005.³
- Decreto supremo 012-2009-MINAM, política nacional del ambiente (pub. 23/05/2009).
- Ley 28852, ley de promoción de la inversión privada en reforestación y/o agroforestería (pub. 27/07/2006).
- Decreto legislativo 997, ley de organización y funciones del Ministerio de Agricultura (pub. 13/03/2008).⁷
- Decreto legislativo 1013, ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente (pub. 14/05/2008).⁸

1.2 NORMAS ESPECÍFICAS

- Ley 26834, ley de áreas naturales protegidas (pub. 04/07/1997).
- Ley 27037, ley de promoción de la inversión en la amazonía (pub. 30/12/1998).⁴
- Ley 27308, ley forestal y de fauna silvestre (pub. 05/10/2001).⁵
- Ley 27867, ley orgánica de los gobiernos regionales (pub. 18/11/2002).⁶
- Decreto legislativo 1085, ley de creación del organismo supervisor de recursos forestales (OSINFOR) (pub. el 28/06/2008).⁹
- Ley 29338, ley de recursos hídricos (pub. 31/03/2009).
- Decreto supremo 014-2001-AG, reglamento de la ley forestal y de fauna silvestre, pub. 09/04/2001.¹⁰
- Decreto supremo 031-2008-AG, reglamento de organización y funciones del Ministerio de Agricultura, pub. 21/12/2008.¹¹

2 Modificado por: ley 27104 (pub. 12/05/99).

3 Modificado por: ley 29050 (pub. 22/06/2007); decreto legislativo 1055 (pub. 27/06/2008); ley 29263, (pub. 02/10/2008).

4 Modificada por decreto legislativo 1035 (pub. 25/06/2008) y por ley 27158 (pub. 27/07/99).

5 Modificada por: ley 28852 (pub. 27/07/2006). Norma derogada por el decreto legislativo 1090 (pub. 28/06/2008). Luego, mediante la ley 29376 se suspende la aplicación de los decretos legislativos 1090 y 1064 y se restituye la vigencia del texto de la ley 27308, ley forestal y de fauna silvestre, sus modificatorias y demás normas complementarias, y de su reglamento. Posteriormente, con ley 29382 se deroga los decretos legislativos 1090 y 1064.

6 Modificada por: ley 27902 (pub. 01/01/2003); ley 28013 (pub. 27/06/2003); ley 28926 (pub. 08/12/2006); ley 28961 (pub. 24/01/2007); ley 28968 (pub. 24/01/2007); ley 29053 (pub. 26/06/2007).

7 Modificado por decreto legislativo 1082 (pub. 28/06/2008).

8 Modificado por el decreto legislativo 1039 (pub. 26/06/2008).

9 Fe de erratas (pub. 10/07/2008).

10 Modificada por: decreto supremo 006-2002-AG (pub. 08/02/2002); decreto supremo 019-2002-AG (pub. 21/02/2002); decreto supremo 026-2002-AG (pub. 17/03/2002); decreto supremo 036-2002-AG (pub. 08/06/2002); decreto supremo 048-2002-AG (pub. 26/07/2002); decreto supremo 054-2002-AG (pub. 31/10/2002); decreto supremo 004-2003-AG (pub. 26/01/2003); decreto supremo 006-2003-AG (pub. 30/01/2003); decreto supremo 012-2003-AG (pub. 16/04/2003); decreto supremo 022-2003-AG (pub. 12/06/2003); decreto supremo 033-2003-AG (pub. 06/09/2003); decreto supremo 011-2004-AG (pub. 12/03/2004); decreto supremo 010-2005-AG (pub. 10/02/2005); decreto supremo 033-2005-AG (pub. 21/07/2005); decreto supremo 034-2005-AG (pub. 11/08/2005); decreto supremo 007-2006-AG (pub. 24/02/2006); decreto supremo 038-2006-AG (pub. 07/07/2006); y decreto supremo 011-2007-AG (pub. 22/02/2007).

11 Modificado por: decreto supremo 001-2009-AG (pub. 08/01/2009)

- Resolución suprema 002-2006-AG, aprueba el plan nacional de reforestación, pub. 04/01/2006.
- Resolución ministerial 104-2009-MINAM, aprueba el procedimiento para la evaluación y autorización de proyectos de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y captura de carbono.
- Resolución 080-2007-SUNASS-CD, aprueban fórmulas tarifarias, estructuras tarifarias y metas de gestión de la EPS Moyobamba S. R. Ltda. para el próximo quinquenio, pub. 02/12/2007.

1.3 CONVENIOS INTERNACIONALES

- Resolución legislativa 26185, aprueban la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, pub. 13/05/1993.

2. ¿QUÉ SON LOS SERVICIOS AMBIENTALES?

Los servicios ambientales son aquellos beneficios que proveen los ecosistemas a las perso-

nas, para que estas a su vez hagan uso de ellos con el fin de mejorar su calidad de vida. Los ecosistemas proveen a la sociedad de una amplia gama de servicios para su subsistencia.

Los beneficios que proveen dichos servicios pueden clasificarse de distintas formas. Por ejemplo, atendiendo a la relación entre el ecosistema y la provisión del servicio estos beneficios pueden ser de dos tipos:

- a) Directos: producción de agua o alimentos (servicios de aprovisionamiento), regulación de ciclos hídricos o de degradación de suelos, pestes y enfermedades (servicios de regulación).
- b) Indirectos: se relacionan con el funcionamiento de procesos del ecosistema que genera los servicios directos, como el proceso de fotosíntesis y el ciclo de nutrientes, entre otros. Estos servicios otorgados por dichos ecosistemas, tales como el control de la erosión, el mantenimiento de cauces de ríos, el secuestro de carbono, entre otros, son denominados servicios ambientales.

La sociedad en general utiliza estos servicios, tal como se puede apreciar en el cuadro a continuación:

Tipos de servicios ambientales

	Bosques	Océanos	Tierra agrícola/ cultivada
Bienes ambientales	<ul style="list-style-type: none"> • Comida • Agua fresca • Fuel • Fibra 	<ul style="list-style-type: none"> • Comida 	<ul style="list-style-type: none"> • Comida • Combustible • Fibra
Servicios reguladores	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación del clima • Regulación de inundaciones • Regulación de enfermedades • Purificación de agua 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación del clima • Regulación de enfermedades 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación del clima • Purificación del agua
Servicios de soporte	<ul style="list-style-type: none"> • Ciclo de nutrientes • Formación de suelos 	<ul style="list-style-type: none"> • Ciclo de nutrientes • Producción primaria 	<ul style="list-style-type: none"> • Ciclo de nutrientes • Formación de suelos
Servicios culturales	<ul style="list-style-type: none"> • Estéticos • Espirituales • Educativos • Recreacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Estéticos • Espirituales • Educativos • Recreacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Estéticos • Espirituales

Fuente: Millenium Ecosystem Assesment 2005 (<http://www.millenniumassessment.org>)

En nuestra legislación sobre recursos naturales existen algunas referencias a los servicios ambientales, tales como:

- a) En la ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, ley 26821, se establece que el Estado deberá elaborar inventarios y valorar los recursos naturales, así como los servicios ambientales que estos podrán proveer.
- b) La ley general del ambiente, ley 28611, reconoce que los recursos naturales y demás componentes del ambiente cumplen funciones que permiten mantener las condiciones de los ecosistemas y del ambiente, generando beneficios que se aprovechan sin que medie retribución o compensación. Por ello, señala que el Estado deberá establecer mecanismos para valorizar, retribuir y mantener la provisión de dichos servicios ambientales.

Esta norma establece una relación de lo que se entiende por servicios ambientales, entre los que se incluyen: la protección del recurso hídrico, la protección de la biodiversidad, la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero y la belleza escénica. Determina, además, que será la autoridad ambiental nacional la que promoverá la creación de mecanismos de financiamiento, pago y supervisión de servicios ambientales.

- c) La ley forestal y de fauna silvestre, ley 27308, establece que son servicios ambientales del bosque los que tienen por objeto la protección del suelo, la regulación del agua, la conservación de la diversidad biológica, de los ecosistemas y de la belleza escénica, la absorción de dióxido de carbono y, en general, el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, los que proveen los recursos forestales y de fauna silvestre otorgados bajo las modalidades de aprovechamiento.

3. ¿QUÉ SON LOS ESQUEMAS DE PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES?

La denominación «pago por servicios ambientales» (PSA) expresa el concepto de compensar mediante un incentivo económico los costos en los que se debe incurrir (a través de las obligaciones de hacer o no hacer —en adelante, «actividades») para mantener o mejorar la provisión de un determinado servicio ambiental.

Estos esquemas de pago se configuran sobre la base de una retribución (sea cual fuese su naturaleza) en la que aquellos que pagan son conscientes de que están pagando por un servicio ambiental que les es valioso —sea cual sea el motivo—, mientras que aquellos que reciben las retribuciones se comprometen a realizar actividades que impliquen asegurar el abastecimiento de los servicios ambientales en cuestión.

Es importante tener en cuenta que el incentivo o compensación deberá ser suficiente para cubrir los costos en los que se incurran para mantener la provisión del servicio ambiental.

En este entender, los esquemas de PSA forman parte de una gama de incentivos económicos y/o financieros creados con el fin de promover la conservación y/o manejo sostenible de los recursos naturales y de sus ecosistemas asociados a través de la consecución de financiamiento para promover actividades que aseguren el mantenimiento o la mejora de la provisión de los mismos.

A fin de promover el diseño y establecimiento de este tipo de esquemas, existen necesidades previas que han sido identificadas tanto por la ley general del ambiente como por otras leyes especiales sobre recursos naturales:

- Diseñar e implementar un sistema de ordenamiento territorial adecuado.

- Incluir en las cuentas nacionales el valor del patrimonio natural de la nación.
- Elaborar y mantener actualizado permanentemente el inventario de los recursos naturales y de los servicios ambientales que estos proveen, así como establecer valores económicos para dichos servicios.
- Promover la creación de mecanismos que puedan financiar, pagar y supervisar dichos servicios.

3.1 EJEMPLOS DE ESQUEMAS DE PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES

En el Perú, aún existen pocas experiencias de esquemas de PSA. Aunque estas escasas prácticas se encuentran todavía en la fase de diseño, consideramos importante comentarlas.

3.1.1 El pago por servicio ambiental hídrico

Por lo general, el establecimiento de esquemas de PSA para recursos hídricos responde a problemas suscitados por la calidad o cantidad de agua en determinadas cuencas hidrográficas. Por eso, con este tipo de esquemas se pretende asegurar la provisión de este recurso tanto en términos de cantidad como de calidad.

El establecimiento de dichos esquemas implica, en muchos casos, que los pobladores asentados en las cuencas altas se conviertan en los proveedores del servicio, por ejemplo, de regulación del ciclo hídrico, toda vez que sus actividades en las cuencas altas tienen una relación directa con el suministro de dicho servicio. Así, el esquema implicará que dichos pobladores realicen ciertas actividades, o dejen de realizarlas, a fin de que a través de ellas se pueda proveer el servicio.

En el Perú, este esquema se viene desarrollando con los pobladores de la ciudad de Moyobamba,

en la región San Martín. En esa región, diversas actividades (como el cultivo de café) en las zonas altas de las cuencas de los ríos Rumiayacu-Mishhquiyacu y Almendra, en las que se ubican dos áreas de conservación municipal, han venido deteriorando este ecosistema que provee de agua a Moyobamba.

Por ello, con el apoyo de instituciones públicas y privadas se viene diseñando un esquema de pago por servicio ambiental (PSA) hídrico a través del cual los pobladores de la cuenca alta establecerán sistemas agroforestales a fin de apoyar la provisión de agua para la ciudad.

Para ser parte de este esquema, los pobladores de Moyobamba que gozan del servicio de agua potable realizarán un pago adicional en su recibo de agua potable. La empresa prestadora de servicios (EPS) Moyobamba utilizará dichos fondos para ejecutar proyectos en apoyo de la conservación de la cuenca alta. Mediante resolución 080-2007-SUNASS-CD, la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) ya ha aprobado la tarifa correspondiente a dicha EPS.

Sin embargo, aún existen algunos temas que aclarar antes de implementar el esquema, tales como bajo qué términos legales se establecerá la relación jurídica entre los proveedores del servicio y las instituciones que conformarán el comité gestor, que será el encargado, entre otros, de desarrollar tal esquema. También queda por aclarar el rol de los proveedores del servicio, es decir, de los pobladores asentados en la cuenca alta, toda vez que ellos no tienen derechos otorgados sobre los recursos naturales ni sobre la tierra donde viven.

Con la aclaración de estos y otros asuntos, este esquema será un importante hito para el diseño e implementación de esquemas similares que se vienen preparando en otras ciudades del país, tal como el Fondo de Agua para Lima.

3.1.2 La reducción de emisiones por deforestación y degradación

A través de la reducción de emisiones por deforestación y degradación (REDD), lo que se pretende es reducir las emisiones causadas por la deforestación y degradación de bosques en los países en vías de desarrollo con el fin de mitigar los efectos del cambio climático.

En el ámbito internacional, se viene discutiendo si esta puede ser una opción para cumplir con los compromisos respecto de la reducción de emisiones que han asumido diversos países en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

En el Perú, con esta herramienta se pretende otorgar valor a los bosques en pie, evitando su deforestación y/o degradación a través de incentivos para realizar actividades de manejo sostenible y/o conservación de áreas boscosas, o a través de un cambio en los patrones de conducta. Se intenta entonces compensar con un incentivo económico los costos en los que se debe incurrir (a través de las obligaciones de hacer o no hacer, en adelante «actividades») para que un bosque continúe en pie (no se deforeste o degrade), asegurándose así el mantenimiento o mejora de la provisión de almacenamiento de carbono.

A la fecha, no existen esquemas de este tipo en el Perú, pero se viene trabajando en su diseño en áreas donde se han otorgado derechos sobre los recursos forestales, tales como las concesiones para conservación, o en áreas naturales protegidas donde se han suscrito contratos de administración para su cogestión con instituciones sin fines de lucro.

Al igual que en el caso de los esquemas de PSA hídricos, aún existen materias que aclarar para el establecimiento efectivo de estos esquemas, tales como la titularidad de los derechos sobre los beneficios que podrían generar los servicios ambientales (cómo se obtendrán dichos derechos del Estado, es decir, a través de qué procedimientos o mecanismos) y el establecimiento de líneas de base que no solo tomen en cuenta la deforestación histórica sino las amenazas latentes en las áreas boscosas, como la tala y la minería ilegales y las obras de infraestructura.

En el estudio REDD en el Perú: Consideraciones Jurídicas para su implementación¹² se ha identificado como punto de partida para otorgar seguridad jurídica al diseño e implementación de estos proyectos los siguientes temas, que forman parte también de una agenda mayor, estrechamente ligada a la gobernabilidad forestal:

- Ordenamiento del patrimonio forestal y catastro.
- Titularidad sobre el derecho para aprovechar el esquema de servicios ambientales.
- Marco institucional adecuado.
- Políticas públicas con visión integral para evitar la deforestación y degradación de bosques.
- Herramientas de contabilidad de gases de efecto invernadero provenientes de REDD.
- Adecuado sistema de reparto de beneficios que asegure que los incentivos lleguen a los actores adecuados en la cantidad necesaria para revertir ciertas tendencias.

12 Capella, Jose Luis y Milagros Sandoval, *REDD en el Perú: Consideraciones Jurídicas para su implementación*, Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2010.

Desde el punto de vista del Estado peruano, proponemos como punto de partida que el criterio general para diseñar e implementar este tipo de herramientas debería ser reconocer la posibilidad de que el ser humano puede coadyuvar, a través de la realización de ciertas actividades, a la provisión o almacenamiento de carbono. Un esquema de pago por servicios ambientales implicará incentivar la realización de actividades que aseguren la provisión de dicho servicio.

Esta relación o nexo causal entre las actividades de hacer o no hacer (conservación o manejo sostenible de los recursos forestales) realizadas por algunas personas y los servicios ambientales que los recursos proveen será necesaria para entender quiénes podrán obtener derechos sobre los servicios ambientales que tienen como fuente el bosque.

Esta premisa se encuentra fuertemente vinculada con el rol que juegan los pobladores del bosque, quienes son una pieza fundamental en el diseño y establecimiento de cualquier esquema de pago por servicio ambiental, como REDD.

Sin lugar a dudas, el papel que desempeña el Estado en el diseño y establecimiento de estas premisas viene dado desde el tratamiento constitucional que se otorga a los recursos forestales, fuente de los servicios ambientales que se estarían negociando en este tipo de esquemas. Creemos que el Estado deberá jugar un rol de promotor y regulador de dichas herramientas. Cualquier propuesta normativa a presentarse, sea cual fuese su rango normativo, deberá considerar tanto el papel del Estado ante los recursos forestales como la premisa esbozada líneas arriba.

4. MARCO INSTITUCIONAL

4.1 EL MINISTERIO DEL AMBIENTE

En lo relacionado con los servicios ambientales, de acuerdo a su ley de creación y a la ley general del ambiente, es el Ministerio del Ambiente, a través del Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales, la autoridad encargada de elaborar y coordinar la estrategia nacional frente al cambio climático y las medidas de adaptación y mitigación, así como de supervisar su implementación. Asimismo, esta entidad tiene como función elaborar el inventario y establecer mecanismos para valorizar, retribuir y mantener la provisión de los servicios ambientales, así como promover el financiamiento, el pago y la supervisión de los mismos.

4.2 LA AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA

Bajo la estructura del Ministerio de Agricultura, la Autoridad Nacional del Agua (ANA) tiene entre sus facultades el otorgamiento de derechos sobre los recursos hídricos, excepto para el caso de aguas minero-medicinales, cuyos derechos son otorgados por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. Asimismo, esta institución se encarga de articular las funciones de las diversas instituciones públicas relacionadas con los recursos hídricos.

4.3 LA AUTORIDAD FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE

En lo concerniente a la autoridad forestal y de fauna silvestre, esta recae en el Ministerio de Agricultura, habiéndose incluido en él la Dirección Forestal y de Fauna Silvestre.¹³ Dicha

13 Hasta el año 2008, la autoridad forestal y de fauna silvestre recaía en el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) como un organismo público descentralizado del Ministerio de Agricultura.

Dirección se encarga de proponer políticas, estrategias, normas, planes, programas y proyectos nacionales relacionados con el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, y los recursos genéticos asociados en el ámbito de su competencia, en concordancia con la política nacional del ambiente y la normativa ambiental.

Por su parte, la ley forestal y de fauna silvestre, ley 27308, incluye entre las modalidades de otorgamiento de derechos sobre los recursos forestales a las concesiones de servicios ambientales. Al igual que las demás modalidades de aprovechamiento, estas concesiones serían otorgadas por la autoridad forestal y de fauna silvestre —ahora la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura. Sin embargo, esta modalidad de otorgamiento de derechos no ha sido incluida en el reglamento de la mencionada ley, por lo que hasta la fecha no se han otorgado dichas concesiones. Es importante también aclarar que no queda claro el objeto del otorgamiento de esta modalidad de concesión, toda vez que a fin de poder beneficiarse de los servicios ambientales, se requerirá que se realicen actividades de conservación y/o manejo sostenible en una determinada área, lo cual ya es objeto de otros derechos forestales. Por ello, no queda del todo claro qué diferenciaría a esta modalidad de concesión de las demás concesiones forestales, ya que no sería viable que el objeto de la misma sea solo obtener beneficios de la negociación de los servicios ambientales que los recursos forestales de un área determinada provean o mantengan.

Considerando lo anteriormente señalado, será necesario aclarar la idoneidad de dicho instrumento jurídico, como también las competencias de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura sobre los servicios ambientales.

4.4 EL SERVICIO NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

El Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP) es un organismo público técnico especializado del Ministerio del Ambiente que ejerce sus competencias en el ámbito nacional. De acuerdo a su reglamento de organización y funciones aprobado por decreto supremo 006-2008-MINAM, tiene entre sus funciones: a) gestionar las áreas naturales protegidas de administración nacional, sea de forma directa o a través de terceros bajo las modalidades que establece la legislación de la materia; b) otorgar derechos de uso y aprovechamiento a través de concesiones, autorizaciones y permisos u otros mecanismos para realizar actividades inherentes a los objetivos y funciones de las áreas naturales protegidas de administración nacional; y c) promover, otorgar y regular derechos por los servicios ambientales y por otros mecanismos similares generados por las áreas naturales protegidas bajo su administración.

Para el caso de los servicios ambientales procedentes de áreas naturales protegidas queda claro y se desprende de su ley especial, la ley de áreas naturales protegidas, así como del decreto legislativo 1079, que el SERNANP es la autoridad competente para cualquier actividad de valorización, compensación o pago por servicios ambientales que pretenda realizar cualquier actor público o privado.

4.5 EL ORGANISMO DE SUPERVISIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE

A través de su norma de creación, decreto legislativo 1085, se le otorgan al Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR) facultades para la supervisión y fiscalización del aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como de los

servicios ambientales provenientes del bosque, concedidos por el Estado a través de las diversas modalidades de aprovechamiento establecidas en la ley forestal y de fauna silvestre. Cabe señalar que este organismo se encuentra adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Así, en el ámbito de los derechos otorgados en virtud de la ley forestal y de fauna silvestre, OSINFOR es el encargado de supervisar y fiscalizar los servicios ambientales, que en otras palabras, podría implicar representar al Estado en la supervisión de los esquemas de PSA.

4.6 LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO

La Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) es la institución encargada de la regulación y supervisión del suministro y distribución de agua potable. Garantiza a los proveedores la provisión de los servicios de saneamiento, que incluyen agua potable y alcantarillado, entre otros, en las mejores condiciones de calidad. También propone políticas y la normativa respecto de la provisión de servicios de saneamiento, controla su suministro y establece las sanciones de acuerdo a la legislación sobre saneamiento. Por último, se encarga de evaluar y controlar los servicios que proveen las compañías de servicio de saneamiento.

4.7 LOS GOBIERNOS REGIONALES

Frente a este mosaico de instituciones públicas del gobierno central que tendrían diversas competencias en lo que respecta a los servicios ambientales, entran a calar de manera transversal los gobiernos regionales. Un ejemplo de ello es que de acuerdo a la ley orgánica de regiones y a las normas que se encuentran en el marco de la descentralización, serían las regiones las encargadas de otorgar derechos sobre los recursos forestales que se encuentren en su jurisdicción. Por eso, probablemente ni bien opere la transferencia de competencias y fun-

ciones a favor de dichos gobiernos regionales, el Ministerio de Agricultura sea el encargado de establecer políticas en el ámbito nacional sobre el manejo y/o conservación de las áreas a ser otorgadas por dichos gobiernos regionales.

5. TEMAS ACTUALES EN DEBATE

5.1 ESCLARECER EL CONCEPTO DE PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES Y SUS IMPLICANCIAS

Últimamente, han surgido diferentes ideas sobre el PSA y sus implicancias, creyéndose en algunos casos que se dispondrá de importantes sumas de dinero para financiar el manejo y/o conservación de los recursos naturales. En tal sentido, será necesario aclarar el concepto de PSA, así como señalar que este esquema no es un fin en sí mismo, sino que constituye la posibilidad de establecer un incentivo para apoyar actividades de manejo sostenible y/o conservación de los recursos naturales. Esta confusión es mucho más notoria en el caso de los esquemas REDD, donde se aprecia una importante expectativa respecto del instrumento y las posibilidades que puede tener para el mantenimiento de los bosques naturales. No obstante, debe considerarse los costos que suponen una herramienta como esta para emprender, por ejemplo, la estimación de la línea de base de deforestación y el desarrollo de las actividades dirigidas a detener la degradación y deforestación.

5.2 DERECHOS SOBRE LOS SERVICIOS AMBIENTALES

Uno de los requisitos indispensables para poder establecer esquemas de PSA es tener en claro quiénes podrán tener derechos sobre los beneficios provenientes de estos esquemas.

Será necesario aclarar que debe haber una relación causa-efecto entre aquellos que pueden tener

derechos sobre dichos servicios (o más específicamente sobre la unidad de medida de dichos servicios) y las actividades de manejo y/o conservación sobre los recursos naturales que los proveen.

También será necesario explicar cuál será el procedimiento para obtener dichos derechos, tomando en cuenta que en principio los servicios ambientales, en tanto proceden de recursos naturales (que son un patrimonio natural de la nación), requieren de alguna modalidad de otorgamiento de derechos por parte del Estado peruano.

5.3 INSTITUCIONALIDAD EN TORNO A LOS SERVICIOS AMBIENTALES

Si bien el Ministerio del Ambiente es el órgano rector de los servicios ambientales, aún es necesario esclarecer cuál será su relación con otros organismos con competencia para gestionar las áreas forestales, las áreas naturales protegidas, los recursos hídricos, etc. Al respecto, como hemos señalado anteriormente, queda claro que para el caso de los servicios ambientales procedentes de áreas naturales protegidas, el órgano encargado es el SERNANP.

En ese mismo sentido, se deben aclarar las funciones de OSINFOR (adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros) y del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA (Ministerio del Ambiente), a fin de que no exista superposición o confusión en lo que respecta a la supervisión y/o fiscalización de los esquemas de PSA.

Será entonces necesario estructurar la institucionalidad idónea y adecuada para poder promocionar, diseñar e implementar esquemas de PSA que no generen más trámites o confusión entre los usuarios.

Es útil anotar que el proyecto de ley de servicios ambientales presentado por el Ministerio del Ambiente al Congreso de la República, justamente identifica estas necesidades de ajuste

en el marco institucional y otorga competencias específicas a los distintos órganos, como es el caso de la fiscalización y las funciones de la OEFA y el OSINFOR.

5.4 DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS

Tan importante como esclarecer las implicancias de establecer un esquema de PSA resulta definir cómo se distribuirán los beneficios que se obtengan por dichos esquemas. En tal sentido, será necesario incluir en el diseño e implementación de estos esquemas a los pobladores locales y a las comunidades nativas y/o campesinas, quienes a través de sus actividades pueden influir en el manejo sostenible y/o conservación de los ecosistemas boscosos.

5.5 PROYECTOS DE LEY RELATIVOS A SERVICIOS AMBIENTALES

Si bien a la fecha existen al menos dos propuestas normativas en el Congreso de la República para la dación de una ley específica que regule los aspectos generales sobre el establecimiento de esquemas de PSA, queda pendiente aclarar la necesidad de elaborar una norma con rango de ley (tal como lo establecen las propuestas) en torno a la promoción, diseño y/o establecimiento de dichos esquemas.

Probablemente, la necesidad de establecer una norma específica se centra en esclarecer quiénes podrán obtener derechos sobre los beneficios que podrían otorgar los servicios ambientales. Otra probable causa para promulgar este tipo de normas sería la de perfeccionar y/o esclarecer la relación del Estado con aquellos que contribuirían a proveer dichos servicios en el ámbito nacional.

En todo caso, cualquier iniciativa normativa al respecto puede ser deseable, aun cuando desde el ámbito legal no sea un requisito indispensable establecer un marco regulatorio rígido para los servicios ambientales, dado que las posibilidades de crear incentivos son aún prematuras.



3ERA PARTE

LEGISLACIÓN SOBRE TENENCIA DE TIERRAS Y PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO O EN CONTACTO INICIAL





CAPÍTULO I

LA FORMALIZACIÓN DE LA TENENCIA DE TIERRAS



CAPÍTULO I

LA FORMALIZACIÓN DE LA TENENCIA DE TIERRAS

A lo largo de su historia, el Perú ha contado con diversos mecanismos legales para formalizar la tenencia de tierras, ya que este proceso es determinante para la producción agrícola. Así, la concepción del Perú como un país productor agrario ha generado que el acceso al derecho de posesión y propiedad en nuestra legislación esté regulado básicamente por el incentivo a la producción agrícola.

La superficie del Perú es de 128'521,560 hectáreas. Según la capacidad de uso del suelo se la diferencia de la siguiente manera:¹

- a) Tierras aptas para el cultivo en limpio
- b) Tierras aptas para el cultivo permanente
- c) Tierras aptas para el pastoreo
- d) Tierras aptas para la producción forestal
- e) Tierras de protección

La mayor parte del territorio nacional se encuentra conformada por tierras aptas para la producción forestal o de protección (80% aprox.),² razón por la cual los diversos mecanismos de formalización de la propiedad han generado en múltiples casos la pérdida de recursos naturales, especialmente los bosques, la biodiversidad,

y los servicios ambientales asociados a éstos, al promoverse actividades agrícolas que dan como resultado el cambio de uso de los suelos.

El 22 de setiembre del 2009 se publicó el nuevo reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, aprobado mediante decreto supremo 017-2009-AG, derogándose así el decreto supremo 0062/75-AG. Una importante modificatoria se refiere a la incorporación del Ministerio del Ambiente como la autoridad encargada de promover la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, entre ellos el suelo, junto con el Ministerio de Agricultura (MINAG) como el órgano a quien compete la ejecución, supervisión, promoción y difusión de la clasificación de tierras en el ámbito nacional.

Con la finalidad de identificar el marco jurídico que regula la titulación de predios rurales en el territorio peruano, la situación actual y las tendencias, es indispensable partir de un recuento histórico legal que permita establecer la evolución de este marco.

El presente capítulo explicará en detalle las normas referentes a la titulación de predios rurales y deslinde y titulación de territorios comunales.

1 Clasificación de acuerdo al decreto supremo 017-2009-AG, reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, pub. 02/09/2009.

2 Fuente: Brack, Antonio y Cecilia Mendiola, *Ecología del Perú* (Lima: Editorial Bruño / PNUD, 2000), según el decreto supremo 0062/75-AG, reglamento de clasificación de tierras, pub. 22/01/75 y derogado por el decreto supremo 017-2009-AG.

1. PREDIOS RURALES

1.1 BASE LEGAL

- Decreto ley 17716, ley de reforma agraria, pub. 25/06/69.
- Decreto legislativo 002, ley de desarrollo agrario, pub. 25/11/80.
- Decreto legislativo 653, ley de promoción de las inversiones en el sector agrario, pub. 01/08/91.³
- Decreto legislativo 667, ley del registro de predios rurales, pub. 13/09/91.⁴
- Ley 27037, ley de promoción de la inversión en la amazonía, pub. 30/12/98.⁵
- Ley 27308, ley forestal y de fauna silvestre, pub. 15/08/2000.⁶
- Ley 27783, ley de bases de la descentralización, pub. 20/07/2002.⁷
- Ley 27795, ley de demarcación y organización territorial, pub. 25/07/2002.⁸
- Ley 27867, ley orgánica de gobiernos regionales, pub. 18/11/2002.⁹
- Decreto legislativo 1064, ley que aprueba el régimen jurídico para el aprovechamiento

3 Modificado por: ley 26505, ley de promoción de las inversiones en el sector agrario (pub. 01/08/91); decreto legislativo 667, ley de predios rurales (pub. 13/09/91); decreto ley 25509, ley que declara en situación de emergencia a la actividad agraria nacional y pone en marcha los programas de apoyo, especialmente a favor de pequeños agricultores (pub. 26/05/92); ley 26207, precisan que la culminación de los procesos de afectación a que se refiere la tercera disposición transitoria de la ley de promoción de las inversiones en el sector agrario, se efectuará de conformidad con la normatividad vigente al momento de afectación (pub. 10/07/93); ley 26366, crean el Sistema Nacional y la Superintendencia de Registros Públicos (pub. 16/10/94); decreto legislativo 838, facultan al Ministerio de Agricultura para que adjudique predios rústicos a favor de personas y comunidades ubicadas en áreas de población desplazada (pub. 18/08/96); decreto legislativo 1035, aprueba la ley de adecuación al «Acuerdo sobre las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio» de la Organización Mundial de Comercio – OMC (25/06/2008); decreto legislativo 1064 (pub. 28/06/2008); decreto legislativo 1081 (pub. 28/06/2008), crean el Sistema Nacional de Recursos Hídricos (pub. 28/06/2008), norma derogada por el decreto legislativo 1064, que aprueba el régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario, pub. 28/06/2008. Debemos precisar que mediante la ley 29382, pub 19/06/2009, se deroga el decreto legislativo 1064 y se restituye el texto del decreto legislativo 653.

4 Modificado por decreto legislativo 889, modifican la ley del Registro de Predios Rurales (pub. 10/11/96); ley 26838, modifican artículo 23 y capítulo V de la ley del Registro de Predios Rurales (pub. 10/07/97); ley 27161, ley modificatoria y ampliatoria de la ley del Registro de Predios Rurales (pub. 05/08/99); ley 27559, ley que adiciona un párrafo al artículo 24 del decreto legislativo 667, ley del Registro de Predios Rurales (pub. 24/11/2001); ley 28795, ley que modifica la quinta disposición final del decreto legislativo 667, ley del Registro de Predios Rurales (pub. 21/07/2006); y decreto legislativo 1089, régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rurales (pub. 28/06/2008).

5 Modificado por: ley 27158, ley que dispone la aplicación del impuesto a la renta para las empresas ubicadas en selva y frontera comprendidas en la ley 23407 (pub. 27/07/99); y decreto legislativo 1035, que aprueba la ley de adecuación al «Acuerdo sobre las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio» de la Organización Mundial de Comercio (OMC; pub. 25/06/2008).

6 Derogada por el decreto legislativo 1090 (pub. 28/06/2008). Luego, mediante ley 29376, se suspende la aplicación de los decretos legislativos 1090 y 1064 y se restituye la vigencia del texto de la ley 27308, ley forestal y de fauna silvestre, sus modificatorias y demás normas complementarias, y su reglamento. Posteriormente, con ley 29382 se deroga los decretos legislativos 1090 y 1064.

7 Modificado por: ley 27950 (pub. 16/04/2003); ley 28139 (pub. 26/12/2003); ley 28274 (pub. 09/07/2004); ley 28379 (pub. 10/11/2004); ley 28543 (pub. 16/06/2005); ley 28505 (pub. 08/05/2005); ley 29125 (pub. 31/10/2007); y ley 29379 (pub. 13/06/2009).

8 Modificado por: ley 28274, ley de incentivos para la integración y conformación de regiones (pub. 09/07/2004).

9 Modificada por la ley 27902, ley que modifica la ley orgánica de gobiernos regionales 27867 para regular la participación de los alcaldes provinciales y de la sociedad civil en los gobiernos regionales y para fortalecer el proceso de descentralización y regionalización (pub. 01/01/2003); ley 28013, ley que modifica la ley orgánica de los gobiernos regionales 27867, fijando un plazo para la instalación de los consejos de coordinación regional (pub. 27/06/2003); ley 28926, ley que regula el régimen transitorio de las direcciones regionales sectoriales de los gobiernos regionales (pub. 08/12/2006); ley 28968, ley que modifica el numeral l) del artículo 21 y la undécima disposición transitoria, complementaria y final de la ley 27867, ley orgánica de gobiernos regionales (pub. 24/01/2007); y ley 29053, ley que modifica la ley 27867 (pub. 26/06/2007).

- to de las tierras de uso agrario, pub. 28/06/2008.¹⁰
- Decreto legislativo 1089, régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rurales, pub. 28/06/2008.
 - Decreto legislativo 1090, ley forestal y de fauna silvestre, pub. 28/06/2008.¹¹
 - Decreto supremo 048-91-AG, reglamento de la ley de promoción de las inversiones en el sector agrario, pub. 11/11/91.¹²
 - Decreto supremo 037-99-AG, establece que en procedimientos de adjudicación de tierras rústicas y eriazas ubicadas en zonas de selva y ceja de selva, se solicitará opinión al INRENA, pub. 24/09/99.
 - Decreto supremo 014-2001-AG, reglamento de la ley forestal y de fauna silvestre, pub. 06/04/2001.¹³
 - Decreto supremo 087-2004-PCM, reglamento de zonificación ecológica y económica, pub. 23/12/2004.¹⁴
 - Decreto supremo 005-2007-VIVIENDA, aprueban fusión del Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT), con el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), pub. 21/02/2007.
 - Decreto supremo 012-2007-VIVIENDA, precisan el ámbito de la fusión por absorción dispuesta mediante decreto supremo 005-2007-VIVIENDA, pub. 21/04/2007.¹⁵
 - Decreto supremo 025-2007-VIVIENDA, reglamento de organización y funciones del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), pub. 28/07/2007.

10 Derogada por: ley 29382 (pub. 19/06/2009).

11 Modificado por: ley 29263, ley que modifica diversos artículos del Código Penal y de la ley general del ambiente (pub. 02/10/2008); ley 29317, ley que modifica e incorpora diversos artículos al decreto legislativo 1090 (pub. 14/01/2009). Por ley 29376 se suspende la aplicación de los decretos legislativos 1090 y 1064. Norma derogada por ley 29382 que deroga los decretos legislativos 1090 y 1064 y restituye la vigencia del texto de la ley 27308, ley forestal y de fauna silvestre, sus modificatorias y demás normas complementarias, y su reglamento.

12 Modificado por: decreto supremo 026-92-AG, declaran de interés nacional la promoción, conservación, desarrollo, mejoramiento y aprovechamiento de los camélidos sudamericanos y crean el Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos (pub. 12/07/92); decreto supremo 008-96-AG, declaran en reserva genética y prohíben la exportación de las alpacas y llamas que hayan obtenido distinciones en eventos oficiales (pub. 08/06/96); decreto supremo 047-2000-AG, reglamento de organización administrativa del agua (pub. 31/08/2000), derogado por el decreto supremo 057-2000-AG (pub. 07/10/2000); decreto supremo 061-2002-AG, modifican el reglamento de la ley de promoción de las inversiones en el sector agrario (pub. 19/12/2002); decreto supremo 029-2005-AG, reglamento para la formulación, aprobación y supervisión de la ejecución del plan de cultivo y riego – PCR (pub. 09/07/2005); decreto supremo 078-2006-AG, dictan disposiciones en materia de aguas sobre dependencia de las administraciones técnicas de los distritos de riego y para uniformizar procedimientos administrativos en el ámbito nacional (pub. 28/12/2006), derogado por el decreto supremo 039-2008-AG (pub. 2/10/2008.); y decreto supremo 039-2008-AG, reglamento de organización y funciones de la Autoridad Nacional del Agua – ANA (pub. 21/12/2008).

13 Derogado por: el decreto legislativo 1090 (pub. 14/01/2009). Por ley 29376 se suspende la aplicación de los decretos legislativos 1090 y 1064. Norma derogada por ley 29382 que deroga los decretos legislativos 1090 y 1064 y restituye la vigencia del texto de la ley 27308, ley forestal y de fauna silvestre, sus modificatorias y demás normas complementarias, y su reglamento.

14 Modificado por: decreto supremo 088-2008-PCM, prorrogan plazo a que se refiere el decreto supremo 074-2007-PCM para la transferencia a los gobiernos regionales de la función prevista en el art. 51, literal n) de la ley 27867 y precisan entidades responsables de la transferencia (pub. 31/12/2008).

15 Modificado por: decreto supremo 074-2007-PCM, prorrogan plazo para la transferencia a los gobiernos regionales de la función específica prevista en el literal n) del artículo 51 de la ley 27867, ley orgánica de gobiernos regionales y modifican el decreto supremo 012-2007-VIVIENDA (pub. 21/08/2007); y decreto supremo 088-2008-PCM, prorrogan plazo a que se refiere el decreto supremo 074-2007-PCM para la transferencia a los gobiernos regionales de la función prevista en el art. 51, literal n) de la ley 27867 y precisan entidades responsables de la transferencia (pub. 31/12/2008).

- Decreto supremo 074-2007-PCM, prorrogan plazo para la transferencia a los gobiernos regionales de la función específica prevista en el literal n) del artículo 51 de la ley 27867, ley orgánica de gobiernos regionales y modifican el decreto supremo 012-2007-VIVIENDA, pub. 21/08/2007.¹⁶
- Decreto supremo 032-2008-VIVIENDA, reglamento del decreto legislativo 1089, pub. 14/12/2008.
- Resolución ministerial 183-2007-VIVIENDA, dan por concluido proceso de fusión entre el Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural y el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) en calidad de entidad incorporante, pub. 12/06/2007.
- Decreto del consejo directivo CONAM 010-2006-CONAM-CD, directiva metodológica para la zonificación ecológica y económica, pub. 26/06/2006.¹⁷

1.2 MARCO GENERAL

En lo referente a los predios rurales, debemos empezar precisando que hasta la década del sesenta la distribución de las áreas agrícolas en el Perú tenía como característica fundamental la concentración de la tierra en muy pocos propietarios (se calcula que el 90% de las tierras de uso agrícola eran de propiedad de apenas el 5% de los propietarios). Por otro lado, la situación social en el campo venía siendo cuestionada desde distintos frentes, dada las terribles condiciones de vida de los campesinos.¹⁸

En este contexto, con la reforma agraria y el decreto ley 17716, ley de reforma agraria de 1969 promulgada durante el gobierno militar del general Juan Velasco Alvarado —de tendencia fundamentalmente socialista—, se eliminó la posibilidad de incorporar las tierras al mercado para su traspaso, estableciéndose que la propiedad de la tierra no era transferible. De esa manera, se descartó la inversión de empresas con fines de lucro en el agro, promoviendo la creación de empresas asociativas bajo un régimen de propiedad colectiva. Es evidente que la reforma agraria se orientó a reivindicar los derechos de las comunidades campesinas, desapareciendo los grandes latifundios y organizando el mercado de tierras sobre la base de la idea de colectividad.

Sin embargo, con el final del régimen militar y la promulgación de la Constitución Política de 1979, el gobierno del presidente Fernando Belaúnde Terry dictó la llamada «ley de desarrollo agrario», mediante el decreto legislativo 002. Entre las disposiciones más notorias de dicha norma se encontraba la aprobación de la parcelación de las unidades agrícolas a favor de campesinos individuales. Con ella se dividió una gran cantidad de tierras que habían sido previamente adjudicadas a las empresas asociativas durante la reforma agraria.

A partir de 1990, bajo el mandato del presidente Alberto Fujimori, se inició un proceso de liberalización de la propiedad de la tierra mediante dispositivos legales orientados a generar un mercado de tierra, atraer inversión, permitir la libre transferencia de propiedades y culminar los procedimientos de adjudicación y titulación.

16 Modificada por: decreto supremo 088-2008-PCM, prorrogan plazo a que se refiere el decreto supremo 074-2007-PCM para la transferencia a los gobiernos regionales de la función prevista en el art. 51, literal n) de la ley 27867 y precisan entidades responsables de la transferencia (pub. 31/12/2008).

17 Mediante decreto legislativo 1013 se creó el Ministerio del Ambiente, el mismo que asumió todas las competencias del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM).

18 Información obtenida en la web del MINAG: www.minag.gob.pe/

En este contexto, en 1991 se emitió el decreto legislativo 653, ley de promoción de las inversiones en el sector agrario, el cual derogó el decreto ley 17716. A su vez, se dispuso culminar las acciones de catastro y titulación para la inscripción de los predios rústicos de todo el territorio nacional que habían sido adjudicados en la reforma agraria, identificándose así la necesidad de contar con un organismo especializado que pudiese realizar estas actividades. Ello generó que en 1992 se creara el PETT.

El decreto legislativo 653 precisó que se realizaría la adjudicación de tierras rústicas a cualquier persona natural o jurídica, a título oneroso, mediante un contrato de compra-venta con reserva de propiedad hasta la cancelación total del precio. Se resaltaba, además, que en el caso de las tierras con aptitud forestal, estas se registrarían por la ley sobre la materia. Debemos precisar aquí que la normatividad forestal vigente en ese momento (ley forestal y de fauna silvestre, decreto ley 21147) establecía que las tierras cuya capacidad de uso mayor era forestal, no podían ser utilizadas con fines agropecuarios, cualquiera fuera su ubicación en el territorio nacional. Sin embargo, los contratos otorgados en el marco del decreto legislativo 653 tenían como obligación principal el cumplimiento de labores agrarias, de cultivo o pastoreo en los predios adjudicados, sea cual fuera su ubicación, lo que generó el inicio de la cadena de promoción de actividades agrícolas en suelos forestales y, por ende, el roce y quema para acceder al derecho de propiedad.

Posteriormente se emitió el decreto legislativo 667, ley de registro de predios rurales. Este decreto y las normas modificatorias (decreto legislativo 889, ley 26838¹⁹ y ley 27161²⁰) crearon el Registro de Predios Rurales, en el

que deben inscribirse, entre otros, el derecho de propiedad y el derecho de posesión de predios rústicos.

En este marco fue que, en 1994, se suspendió la aplicación del decreto legislativo 653 para efectos de la titulación de predios rurales por el lapso de cinco años, estableciéndose que la titulación y registro de dichos predios se efectuaría de acuerdo a las disposiciones del decreto legislativo 667. Actualmente el decreto legislativo 653 se encuentra vigente y se aplica principalmente en la adjudicación de predios eriazos.

Es importante mencionar que la emisión de estas normas pretendía generar un mercado ágil de tierras agrícolas, a fin de darle valor a las mismas para mejorar las condiciones de vida de los agricultores. Esto se vio reforzado con la promulgación de la Constitución Política del Perú de 1993, marcándose la orientación hacia el mercado y la promoción de la inversión privada en el sector agrario, y estableciéndose que el Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario y garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquier otra forma asociativa.

El 18 de agosto de 1996 se publicó el decreto legislativo 838 que suspendió la adjudicación a título oneroso de tierras rústicas en las zonas de economía deprimida de la sierra, ceja de selva y selva, hasta el 31 de diciembre del 2000, con la finalidad de promover la reincorporación de la población desplazada por la violencia terrorista.

Debido a la fuerza con la que golpeó el terrorismo a nuestro país, se generó un fenómeno migratorio desde la selva y la sierra hacia la costa, lo que originó que la población rural

19 Norma que modifica el artículo 23 y capítulo V de la ley del Registro de Predios Rurales (decreto legislativo 667), pub. 10/07/1997.

20 Ley modificatoria y ampliatoria de la ley del Registro de Predios Rurales (decreto legislativo 667), pub. 05/08/1999.

abandonara las áreas que venía ocupando con el fin de salvaguardar su vida. Por esta razón, habiéndose mitigado la violencia terrorista, se promovió el retorno de esta población a sus lugares de origen, incentivándola con la titulación gratuita e inmediata de las áreas donde se ubicase, razón por la cual la norma se aplicó únicamente entre los desplazados retornantes. En este caso, la adjudicación se efectuó sin la exigencia de un período mínimo de ocupación para las personas naturales que fueron calificadas como beneficiarias de la reforma agraria mediante resolución administrativa firme, y para las personas naturales sobre las áreas donde se desarrollaban actividades productivas en forma directa, continua, pacífica y pública durante un período mayor de un año. La posesión podía acreditarse con la declaración de los colindantes y documentos preconstituidos, tales como el plan de cultivo y riego, el certificado de posesión u otros que la demostrasen. Actualmente ha culminado el periodo de aplicación del decreto legislativo 838.

1.2.1 El decreto legislativo 667

El decreto legislativo 667, ley del Registro de Predios Rurales, creó el Registro de Predios Rurales en el ámbito nacional. Con su aplicación, se permitía al particular que «esté poseyendo y explotando económicamente un predio rural de propiedad de particulares en forma directa, continua, pacífica, pública y como propietario, por un plazo mayor de 5 años» solicitar la inscripción de su derecho de posesión en el Registro Predial. De no presentarse oposición, dicha inscripción se convertía automáticamente en inscripción de propiedad. De esta forma, aunque el Registro de Predios Rurales no titulaba sino simplemente inscribía, con este mecanismo se lograría la inscripción de la propiedad de los agricultores.

El procedimiento para la inscripción de predios rurales se iniciaba con el reconocimiento

del derecho de posesión, razón por la cual la norma diferenciaba dos situaciones: la posesión de predios rurales de propiedad del Estado y la posesión de predios rurales de propiedad de particulares. Respecto de los últimos, el trámite a seguir para inscribir la posesión en este Registro significó la transformación del trámite judicial de prescripción adquisitiva de dominio en uno de naturaleza registral (o administrativo). Solo en caso de presentarse la oposición de alguna persona interesada, dicho trámite derivaría en la vía judicial.

Adicionalmente a los requisitos comunes a la prescripción adquisitiva de dominio regulada en el Código Civil (posesión continua, pacífica, pública y como propietario), el decreto legislativo 667 enfatizaba la probanza de la posesión y la explotación económica para lograr la inscripción de la posesión. Respecto de la posesión, siguiendo la pauta establecida desde la ley de reforma agraria, la ley del Registro de Predios Rurales solo exigía la probanza de posesión de más de 5 años, independientemente de la buena fe, lo que constituye una importante diferencia con el Código Civil peruano.

En esta norma se definía al predio rural como aquella porción de tierra ubicada en un área rural o en un área de expansión urbana declarada zona intangible, dedicada a uso agrícola, pecuario o forestal. Se consideraba también como predio rural a los terrenos eriazos calificados para fines agrícolas.

Debemos resaltar, además, que el decreto legislativo 667 consideraba como explotación económica las actividades vinculadas directamente a la ganadería y agricultura. Por esta razón, esta norma no debería haber sido aplicada en suelos cuya capacidad es forestal o de protección, porque se podía generar un cambio de uso, mas aún cuando este procedimiento debía ser ejecutado en concordancia con el decreto supremo 037-99-AG, que establecía que en proce-

dimientos de adjudicación de tierras rústicas y eriazas ubicadas en zonas de selva y ceja de selva, se debía solicitar la opinión del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA).

Este decreto supremo tuvo como base lo establecido en el artículo 1 de la ley forestal y de fauna silvestre, decreto ley 21147 (norma vigente en ese momento y actualmente derogada), que determinaba que los recursos forestales eran de dominio público y que no hay derechos adquiridos sobre ellos. Precisaba además que las tierras cuya capacidad de uso mayor es forestal, no podrían ser utilizadas con fines agropecuarios, cualquiera fuera su ubicación en el territorio nacional.

Por su lado, la ley 27308, ley forestal y de fauna silvestre, que fuera derogada por el decreto legislativo 1090 y restituida su vigencia mediante las leyes 29376 y 29382,

establece que los recursos forestales y de fauna silvestre mantenidos en su fuente, y las tierras del Estado cuya capacidad de uso mayor es forestal, con bosques o sin ellos, integran el patrimonio forestal nacional. No pueden ser utilizados con fines agropecuarios u otras actividades que afecten la cobertura vegetal, el uso sostenible y la conservación del recurso forestal, cualquiera sea su ubicación en el territorio nacional, salvo en los casos que señale la ley y su reglamento.

Sin embargo, la aplicación del decreto legislativo 667 en la amazonía es contraria a la legislación forestal, ya que esta norma fue concebida como un procedimiento ágil para regularizar la situación de los poseedores y propietarios en la costa y sierra de nuestro país, considerando las mejoras agrícolas como un mecanismo de fácil acceso a la posesión y propiedad. En la amazonía peruana, su aplicación generó, por el contrario, el constante cambio de uso por roce y quema, lo que ha producido

la pérdida de recursos naturales y el otorgamiento de derechos de propiedad en suelos forestales y de protección. Esta situación incrementa nuestra cadena de pobreza, porque al no tener el suelo una vocación agraria, la producción es prácticamente nula, lo que genera que los agricultores abandonen las áreas tituladas para buscar mejores suelos, iniciándose así una cadena de deforestación y pobreza, además del tráfico de tierras por la liberalización de estas áreas.

Aquí, debemos reflexionar sobre lo siguiente: el cambio de uso del suelo y las actividades de quema para este fin se encuentran penados según el artículo 310 del Código Penal. En dicho artículo se señala específicamente que será reprimido con pena privativa de libertad no menor de 3 años ni mayor de 6 años y con prestación de servicios comunitarios de cuarenta a ochenta jornadas el que, sin contar con permiso, licencia, autorización o concesión otorgada por la autoridad competente, destruye, quema, daña o tala, en todo o en parte, bosques u otras formaciones boscosas, sean estos naturales o plantaciones.

Resulta por tanto incomprensible la aplicación del decreto legislativo 667 en la amazonía, no solo por la confusión que genera sino porque con el registro del derecho de propiedad a las personas que realizan roce y quema, se va en contra de lo estipulado en el Código Penal, otorgándose un derecho y un beneficio por realizar una actividad totalmente ilícita.

1.2.2 El decreto legislativo 1089

Mediante el decreto legislativo 1089, que establece el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rurales, se declara de interés público nacional la formalización y titulación de predios rústicos y tierras eriazas habilitados en el ámbito nacional por un periodo de cuatro años a partir de ju-

nio del 2008. Se crea además el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rústicos y eriazos habilitados, precisándose que las acciones de formalización serán iniciadas de oficio sobre las jurisdicciones que el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) determine. Se precisa además que COFOPRI generará, modernizará, consolidará, conservará y actualizará el catastro rural del país, creándose también el Tribunal Administrativo de la Propiedad del COFOPRI, siendo las oficinas zonales de esta entidad la primera instancia.

Asimismo, de acuerdo a lo establecido en la ley 27867, ley orgánica de gobiernos regionales, artículo 51, literal n) , los gobiernos regionales serán los encargados de promover, gestionar y administrar el proceso de saneamiento físico-legal de la propiedad agraria, con la participación de los actores involucrados, cautelando el carácter imprescriptible, inalienable e inembargable de las tierras de las comunidades campesinas y nativas.²¹ Mediante el decreto supremo 074-2007-PCM se prorroga el plazo para la transferencia a los gobiernos regionales de esta función específica y se modifica el decreto supremo 012-2007-VIVIENDA. El plazo se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2008. Posteriormente, a través del I régimen excepcional establecido por el decreto legislativo 1089, se establece que por el plazo de cuatro años, COFOPRI será quien realizará las labores de formalización, suspendiendo el proceso de transferencia de competencias hacia los gobiernos regionales. Se menciona, sin embargo, que dichas competencias podrán ser transferidas a

los gobiernos regionales, inclusive dentro de ese régimen cuando estos lo soliciten, y que COFOPRI brindará asesoría técnica en materia de formalización rural a esos gobiernos, siempre que la pidan.

Resulta de suma importancia realizar las transferencias a los gobiernos regionales, a fin de que estos apliquen de manera eficiente herramientas de gestión, tales como la zonificación ecológica económica, en sus procesos de ordenamiento territorial.²²

Respecto de esta norma, es necesario precisar que se encuentra cuestionada por la población indígena y sus organizaciones de base, quienes solicitan su derogatoria.

1.2.3 El decreto supremo 032-2008-VIVIENDA

El decreto supremo 032-2008-VIVIENDA, reglamento del decreto legislativo 1089, tiene por objeto establecer los procedimientos y trámites para el ejercicio de las competencias asignadas a COFOPRI, precisando los procesos sobre formalización y titulación de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas en propiedad por prescripción adquisitiva de dominio en predios rústicos; y reversión de predios rústicos adjudicados a título oneroso ocupados por asentamientos humanos no siendo aplicable los procedimientos en territorios comunales, áreas de uso público, forestales, de protección, las que constituyan sitios o zonas arqueológicas, y aquellas declaradas como parte integrante del patrimonio cultural de la nación.

21 Con la Constitución Política del Perú de 1993 los territorios comunales son solo imprescriptibles, mas no inalienables e inembargables.

22 La ley 26821, ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, establece que la «La Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) del país se aprueba [...] como apoyo al ordenamiento territorial a fin de evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados, y demás fines». Asimismo, mediante el decreto supremo 045-2001-PCM, el Estado declaró de interés nacional el ordenamiento territorial sobre la base de la ZEE. Mediante el decreto supremo 087-2004-PCM, se aprobó el reglamento de la ZEE, que establece que esta zonificación se convierte en un instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales, razón por la cual su finalidad se centra en orientar la toma de decisiones sobre los mejores usos del territorio, considerando las necesidades de la población que lo habita y en armonía con el ambiente.

El reglamento deroga los procedimientos contenidos en los capítulos IV y V del título I del decreto legislativo 667, referentes a la inscripción de la posesión de predios rurales, que abarca la posesión de predios rurales de propiedad del Estado y de particulares, las pruebas de la posesión de los planos necesarios para la inscripción, que comprendían también la determinación, conversión o rectificación de áreas de predios rurales, derogándose además la definición de lo considerado como prueba de explotación económica.

Debemos comentar que el reglamento define al predio rústico como aquel de uso agrario, ubicado en una zona rural y destinado a la actividad agropecuaria. Esta definición comprende también a aquellos predios ubicados en áreas de expansión urbana destinadas a alguna actividad agropecuaria y que no cuenten con habilitación urbana.

Es importante tomar en consideración esta definición ya que ella no incluye, como en el caso del decreto legislativo 667, a los predios rurales como aquellos dedicados al uso agrícola, pecuario o forestal, lo que representa un importante cambio, ya que la consideración del decreto legislativo 667 sobre áreas forestales producía constantes confusiones que generaban el cambio de uso de la vocación del suelo.

Asimismo, el decreto legislativo y su reglamento incorporan importantes innovaciones en los sistemas de formalización de la propiedad rural en nuestro país, ya que plantean situaciones que pueden ser consideradas como límites para un adecuado acceso a la formalización, tales como:

- Las acciones de formalización de la propiedad se iniciarán de oficio y de manera progresiva sobre las jurisdicciones que COFOPRI determine.
- Los poseedores de un predio rústico de propiedad del Estado que se encuentran en posesión del predio por un plazo no menor a un año podrán regularizar su situación jurídica cumpliendo los requisitos establecidos, siempre que dicha posesión se hubiera efectuado antes del 13 de diciembre del 2008.
- Los poseedores de un predio rústico de propiedad de particulares que se encuentran en posesión del predio por un plazo no menor a un cinco años, podrán regularizar su situación jurídica cumpliendo los requisitos establecidos siempre que dicha posesión se hubiera efectuado antes del 13 de diciembre del 2008.
- La incorporación en el diagnóstico físico legal del procedimiento de formalización y titulación de la identificación del territorio de comunidades campesinas y nativas, inscritas o no, a efectos de garantizar que no se aplique sobre dicho territorio este procedimiento, lo cual evita la formalización de derechos en territorios comunales.
- En la selva y la ceja de selva, en los procedimientos de formalización y titulación en propiedad del Estado, COFOPRI remitirá la base gráfica digital de los predios materia de formalización a la entidad competente del MINAG o del gobierno regional para que ella efectúe el estudio y emita opinión sobre la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, determinando las áreas de aptitud agropecuaria, forestal y de protección. La opinión debe ser emitida en un plazo máximo de 30 días hábiles.

1.2.4 El decreto legislativo 1064

El decreto legislativo 1064, que aprobó el régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario, derogaba en su totalidad la regulación de tierras eriazas contempla-

da en el decreto legislativo 653 (ley de promoción de las inversiones en el sector agrario), las adjudicaciones en la selva y ceja de selva y el procedimiento que se había establecido para el cambio de uso del suelo. Asimismo, derogaba la ley 26505, ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas, conocida como la «ley de tierras».

En virtud a los conflictos sociales que surgieron por la emisión de esta norma y las implicancias de sus modificatorias por ley 29376, se suspendió la aplicación del decreto legislativo 1064 y se restituyó la vigencia del texto de la ley 26505 y del decreto legislativo 653. Finalmente, el decreto legislativo 1064 fue derogado por la ley 29382.

2. COMUNIDADES CAMPESINAS Y NATIVAS

Desde 1920 hasta 1979 las tierras de las comunidades estuvieron protegidas por un tratamiento constitucional especial, por el cual se las declaraba inalienables, inembargables e imprescriptibles.²³

La Constitución Política del Perú de 1993 modificó de manera importante el régimen de protección de las tierras comunales, anulando el principio inalienable e inembargable que las protegía y manteniendo de forma restringida la imprescriptibilidad de las mismas, ya que

determina que las tierras declaradas en abandono pueden revertir al dominio del Estado para su posterior transferencia a particulares. La ley 26505 señala que «la declaración de abandono se refiere a las tierras adjudicadas en concesión por el Estado, en los casos de incumplimiento de los términos y condiciones de aquella» (art. 5), pudiendo por tal motivo hacerse extensivo este principio a las tierras comunales de uso forestal, sobre las cuales las comunidades no tienen derecho de propiedad.²⁴

Se estima que, en conjunto, las comunidades campesinas y nativas ocupan el 27% del territorio nacional: las comunidades campesinas, el 55% de la sierra, y las comunidades nativas, el 14.4 % de la región amazónica.²⁵

2.1 BASE LEGAL

2.1.1 Marco general

- Constitución Política del Perú, pub. 30/12/93.²⁶
- Código Civil, 1984, pub. 25/07/84.
- Ley 28611, ley general del ambiente, pub. 15/10/2005.²⁷

2.1.2 Normas específicas

- Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, resolución aprobada por la asamblea general, pub. 13/11/2007.

23 Constitución Política de 1979.

24 Mora B., Carlos y Alonzo Zarzar, *Amazonía peruana. Atlas de comunidades indígenas, conocimientos y tierras tituladas*, capítulo 3, Lima.

25 Fuente: PETT.

26 Modificada por la ley 26470 (pub. 12/06/95); ley 26472 (pub. 13/06/95); ley 27365 (pub. 05/11/2000); ley 27680 (pub. 07/03/2002); ley 28389 (pub. 17/11/2004); ley 28390 (pub. 17/11/2004); ley 28480 (pub. 30/03/2005); ley 28484 (pub. 05/04/05); ley 28607 (pub. 04/10/2005); ley 29401 (pub. 08/09/2009); y ley 29402 (pub. 08/09/2009).

27 Modificado por: ley 29050 (pub.24/06/2007); decreto legislativo 1055 (pub. 27/06/2008); y ley 29263 (pub. 02/10/2008).

- Decreto ley 22175, ley de comunidades nativas y de desarrollo de las regiones de la selva y ceja de selva, pub. 09/05/78.²⁸
- Ley 24656, ley general de comunidades campesinas, pub. 14/04/87.²⁹
- Ley 24657, declaran de necesidad nacional e interés social el deslinde y la titulación del territorio de las comunidades campesinas, pub. 14/04/87.³⁰
- Decreto ley 25891, transfiere las funciones y actividades comprendidas en el decreto ley 22175, ley de comunidades nativas y de desarrollo agrario de las regiones de selva y ceja de selva, a las direcciones regionales y subregionales de Agricultura del país, pub. 09/12/92.³¹
- Resolución legislativa 26253, aprueba el Convenio 169-OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, 1989, pub. 05/12/93.
- Ley 26505, ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas, pub. 17/06/95.³²
- Ley 26845, ley de titulación de las tierras de las comunidades campesinas de la costa, pub. 26/08/97.³³
- Ley 27308, ley forestal y de fauna silvestre, pub. 15/08/2000.³⁴
- Decreto supremo 003-79-AA, reglamento de la ley de comunidades nativas y de desarrollo de las regiones de selva y ceja de selva, pub. 12/004/79.
- Decreto supremo 008-91-TR, reglamento de la ley general de comunidades campesinas, pub. 12/02/91.³⁵
- Decreto supremo 004-92-TR, reglamento del título VII – régimen económico de la

28 Modificado por: decreto legislativo 2, ley de promoción y desarrollo agrario (pub. 25/11/80); y decreto ley 25891, transfieren las funciones y actividades comprendidas en la ley general de comunidades campesinas y en la ley de comunidades nativas y de desarrollo agrario de las regiones de selva y ceja de selva (pub. 18/11/92).

29 Modificado por: decreto ley 25891, transfieren las funciones y actividades comprendidas en la ley general de comunidades campesinas y en la ley de comunidades nativas y de desarrollo agrario de las regiones de selva y ceja de selva (pub. 18/11/92); ley 29320, modifica el artículo 21 de la ley 28687, ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos (pub. 10/02/2009).

30 Modificada por: ley 29320, ley que modifica el artículo 21 de la ley 28687, ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos (pub. 10/02/2009).

31 Modificada por: resolución directoral ejecutiva 085-2002-AG-PETT, disponen que el PETT asuma competencia en procedimiento de deslinde y titulación de comunidades campesinas en los departamentos de Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho y otros, pub. 26/06/2002.

32 Derogada por: decreto legislativo 1064, que aprueba el régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario, pub. 27/06/2008. Debemos precisar que mediante la ley 29382, pub. 19/06/2009, se deroga el decreto legislativo 1064 y se restituye el texto de la ley 26505.

33 Modificada por: ley 28685, ley que regula la declaración del abandono legal de las tierras de las comunidades campesinas de la costa ocupadas por asentamientos humanos y otras posesiones informales, pub. 12/03/2006; decreto supremo 043-99-AG, modifican el decreto supremo 02-94-AG, que estableció el marco funcional para procedimientos de titulación y deslinde de comunidades, pub. 06/11/99; decreto supremo 038-99-AG, precisan contenido de formato de contratos de transferencia de derechos, a que se refiere el art. 9 de la ley de titulación de las tierras de las comunidades campesinas de la costa, pub. 06/09/99; decreto supremo 016-2006-AG, aprueban reglamento de la ley 28685, ley que regula la declaración de abandono legal de las tierras de las comunidades campesinas de la costa ocupadas por asentamientos humanos y otras posesiones informales, pub. 04/04/2006.

34 Modificada por: ley 28852 (pub. 27/07/2006), norma derogada por el decreto legislativo 1090, pub. 28/06/2008. Luego, mediante ley 29376, se suspende la aplicación de los decretos legislativos 1090 y 1064 y se restituye la vigencia del texto de la ley 27308, ley forestal y de fauna silvestre, sus modificatorias y demás normas complementarias, y su reglamento. Posteriormente, con ley 29382 se deroga los decretos legislativos 1090 y 1064.

35 Modificado por: decreto supremo 047-2006-AG (pub. 15/07/2006).

ley general de comunidades campesinas, pub. 20/02/92.

- Decreto supremo 02-94-AG, precisa el marco funcional que corresponde a las direcciones regionales agrarias en cuanto a las acciones y procedimientos de titulación y deslinde de comunidades campesinas y nativas, pub. 10/01/94.³⁶
- Decreto supremo 037-99-AG, establece que en procedimientos de adjudicación de sierras rústicas y eriazas ubicadas en zonas de selva y ceja de selva, se solicitará opinión al INRENA, pub. 24/09/99.
- Decreto supremo 014-2001-AG, reglamento de la ley forestal y de fauna silvestre, pub. 06/04/2001.³⁷
- Resolución ministerial 378-2007-AG, se constituye comisión especial encargada de elaborar y proponer el plan de titulación de comunidades campesinas y nativas en el período 2007 al 2011, pub. 19/05/2007.

2.2 ¿QUÉ SON LAS COMUNIDADES CAMPESINAS?

Las comunidades campesinas son organizaciones de interés público, con existencia legal y personería jurídica, integradas por familias que habitan y controlan determinados territorios, ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal,

la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades multisectoriales cuyos fines se orientan a la realización plena de sus miembros y del país.

Las comunidades campesinas se asientan con más significación en la sierra (casi el 90%). Sin embargo, también existen comunidades campesinas en la costa y en la amazonía. Por su ubicación geográfica y su modo de vida, es necesario diferenciar entre las comunidades campesinas de la costa y las de la selva.

2.2.1 Comunidades campesinas de la costa

Son aquellas comunidades que tienen sus tierras o la mayor extensión de ellas situadas en la vertiente del océano Pacífico, hasta una altitud de 2,000 msnm. Los comuneros poseedores de tierras comunales en las comunidades campesinas de la costa pueden acordar el régimen de propiedad de las tierras que ocupan.

2.2.2 Comunidades campesinas de la selva

Estas comunidades están conformadas por poblaciones asentadas en las riberas de los ríos de la amazonía, identificadas como «riberañas mestizas», «campesinas ribereñas» o simplemente «riberañas», que cuentan con un mínimo de 50 jefes de familia o familias y que, sin tener un origen étnico y cultural común tradicional, mantienen un régimen de organización, trabajo comunal y uso de la tierra propio de las comunidades campesinas, cuentan con la aprobación de por lo menos los dos tercios de los integran-

36 Modificada por: Decreto supremo 043-99-AG (pub. 07/11/99).

37 Modificada por: decreto supremo 006-2002-AG (pub. 08/02/2002); decreto supremo 019-2002-AG (pub. 21/02/2002); decreto supremo 026-2002-AG (pub. 17/03/2002); decreto supremo 036-2002-AG (pub. 08/06/2002); decreto supremo 048-2002-AG (pub. 26/07/2002); decreto supremo 054-2002-AG (pub. 31/10/2002); decreto supremo 004-2003-AG (pub. 26/01/2003); decreto supremo 006-2003-AG (pub. 30/01/2003); decreto supremo 012-2003-AG (pub. 16/04/2003); decreto supremo 022-2003-AG (pub. 12/06/2003); decreto supremo 033-2003-AG (pub. 06/09/2003); decreto supremo 011-2004-AG (pub. 12/03/2004); decreto supremo 010-2005-AG (pub. 10/02/2005); decreto supremo 033-2005-AG (pub. 21/07/2005); decreto supremo 034-2005-AG (pub. 11/08/2005); decreto supremo 007-2006-AG (pub. 24/02/2006); decreto supremo 038-2006-AG (pub. 07/07/2006); y decreto supremo 011-2007-AG (pub. 22/02/2007).

tes de la asamblea general, y se encuentran en posesión pacífica de su territorio comunal.

2.2.3 Reconocimiento de una nueva comunidad

Para la inscripción de una nueva comunidad se requiere:

1. Constituir un grupo de mínimo 50 familias.
2. Tener la aprobación de por lo menos los dos tercios de los integrantes de la asamblea general.
3. Encontrarse en posesión de su territorio.

El presidente de la directiva comunal, en representación de la comunidad, presentará la solicitud al órgano competente, acompañada de los siguientes documentos:

1. Copias legalizadas, por notario o juez de paz de la localidad, de las siguientes actas de asamblea general donde:
 - a. Se acuerda solicitar su inscripción como comunidad campesina, precisando el nombre.
 - b. Se aprueba el estatuto de la comunidad.
 - c. Se elige a la directiva comunal.
2. Censo de población y otros datos sociales.
3. Croquis del territorio comunal con indicación de linderos y colindantes.

La dirección regional agraria (DRA) dispondrá:

- La publicación de la solicitud de inscripción de la comunidad y el croquis de su territorio, mediante avisos o carteles que se colocarán en la sede de la comunidad y en el local del concejo distrital correspondiente.
- La obtención de una constancia que acredite la posesión del territorio comunal, otor-

gada por COFOPRI o por la mayoría de sus colindantes.

- Una inspección ocular para la verificación de los datos proporcionados por la comunidad campesina, preparando el respectivo informe, con opinión sobre la procedencia o improcedencia de la inscripción de la comunidad.

Cualquier persona natural o jurídica con legítimo interés podrá plantear observaciones dentro del término de quince días de efectuada la publicación.

2.2.4 Solicitud de inscripción como comunidad campesina por otros grupos

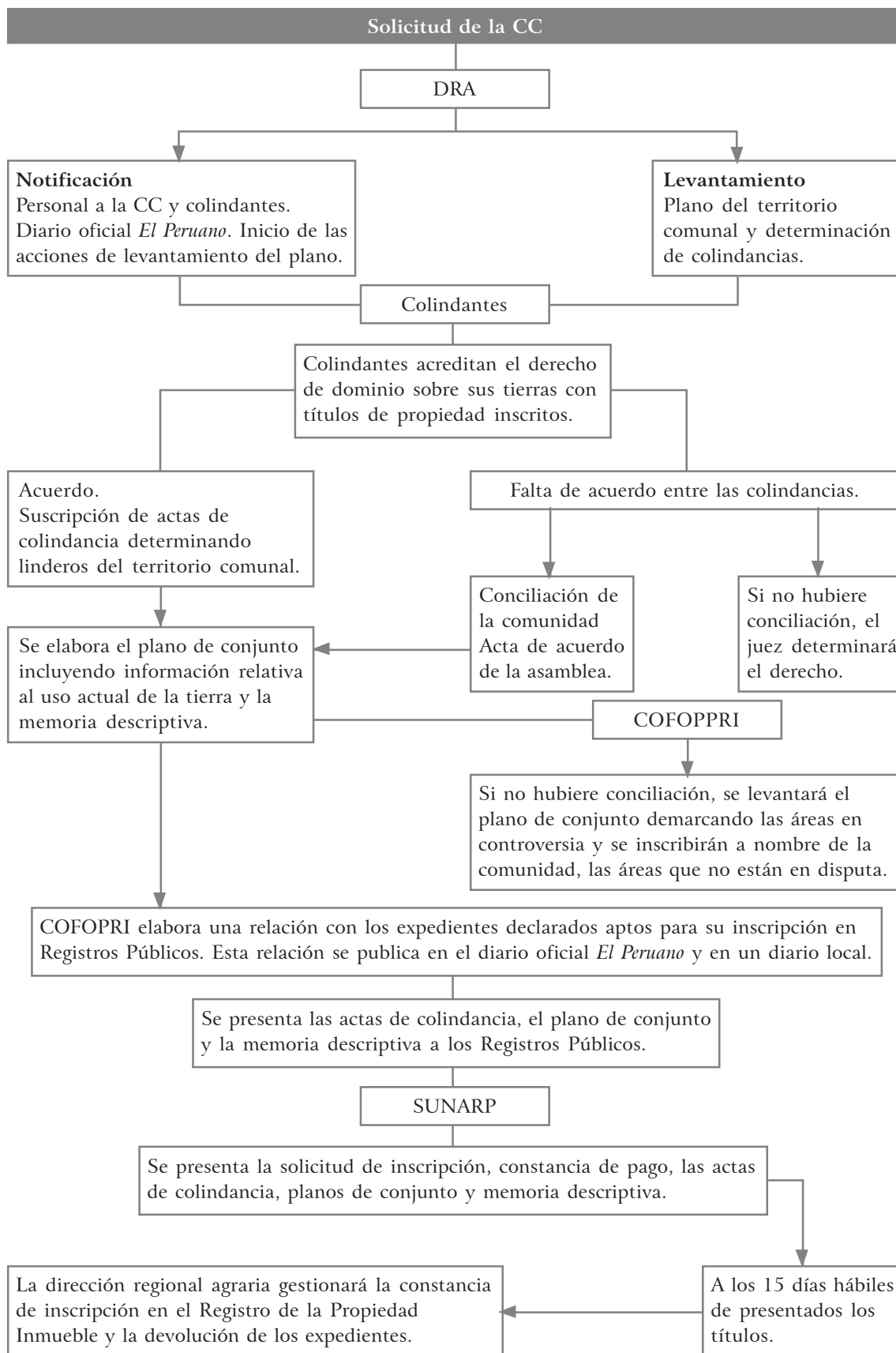
Los grupos campesinos, asociaciones de campesinos y otras organizaciones constituidas como personas jurídicas, que cuentan con un mínimo de cincuenta asociados, pueden solicitar su inscripción como comunidad campesina, cuando:

1. Estén integrados por familias con rasgos sociales y culturales comunes, que mantienen un régimen de posesión y uso de tierras propio de las comunidades campesinas.
2. Cuenten con el voto conforme de por lo menos dos tercios de sus socios reunidos en asamblea general.
3. Renuncien a sus derechos de propiedad individual.

En los casos a los que se refiere el artículo anterior, la totalidad de las tierras de propiedad de la persona jurídica pasará al dominio de la comunidad campesina.

Se debe precisar aquí que para solicitar la inscripción como comunidad campesina cuando realmente no lo son, estas agrupaciones ya deben contar con un territorio.

Procedimiento de deslinde y titulación de comunidades campesinas (CC)



2.2.5 Parcelación de las comunidades campesinas

La parcelación de las comunidades campesinas no está prevista en la ley general de comunidades campesinas ni en su reglamento.

Si bien es cierto que la ley 26845, ley de titulación de las comunidades campesinas de la costa, autoriza la adjudicación de parcelas individuales entre los poseedores, esta norma no ha sido reglamentada, por lo que no se cuenta actualmente con un procedimiento para realizar esta división. Por tanto, se requiere definir procedimientos normativos para la parcelación de las comunidades campesinas, que permitan garantizar la transparencia y equidad en la distribución de sus bienes, si así lo deciden las propias comunidades.

2.3 ¿QUÉ SON LAS COMUNIDADES NATIVAS?

Las comunidades nativas tienen origen en los grupos tribales de la selva y ceja de selva y están constituidas por conjuntos de familias vinculadas por los siguientes elementos principales: idioma o dialecto; características culturales y sociales; y tenencia y usufructo común y permanente de un mismo territorio con asentamiento nucleado o disperso.

Los derechos territoriales de los indígenas amazónicos han sido objeto de una dinámica singular a lo largo de estos últimos años, en los cuales se han observado marchas y contramarchas legislativas que han derivado, en la actualidad, en una situación de relativa inseguridad

jurídica para ellos en lo que a la propiedad de la tierra se refiere.

En 1964 se promulgó la ley 15037, ley de reforma agraria,³⁸ que si bien consideraba no afectables las tierras ocupadas por las tribus aborígenes de la selva en la extensión necesaria para cubrir sus necesidades y contemplaba la posibilidad de otorgarles los títulos de propiedad correspondientes, no llegó en la práctica a materializar la entrega de algún título de propiedad, generándose por el contrario uno de los procesos de colonización y ocupación de tierras indígenas más agresivos que se recuerde.

Recién en 1974, cuando se promulgó el decreto ley 20653, se reconoció a la comunidad nativa como persona jurídica y se le otorgó el derecho de propiedad sobre sus tierras, brindándoseles el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Cuatro años más tarde, con la dación del decreto ley 22175, se modificó significativamente el derecho de propiedad comunal, limitándose este exclusivamente a las áreas de aptitud agropecuaria, quedando las tierras forestales incorporadas al territorio comunal y sujetas a un régimen de cesión en uso. Es decir, los territorios comunales son delimitados como una sola área, pero esta es dividida en función a la capacidad del suelo; se otorga propiedad sobre el suelo con capacidad agrícola y cesión en uso sobre el suelo con capacidad forestal.

Por ello, el reglamento de la ley de comunidades nativas³⁹ precisó que la dirección regional agraria otorgaría el título de propiedad sobre

38 Publicada el 23/05/1964. Debemos resaltar aquí que en la década del sesenta comienzan a emitirse diversas normas que tenían como objetivo promover una reforma en el sector agrícola, como la ley de bases de la reforma agraria, DL 14328 emitido en noviembre de 1962, durante el gobierno militar de Pérez Godoy. En este marco, durante el gobierno del presidente Fernando Belaúnde Terry se decretó la «primera ley de reforma agraria», la cual no tuvo aplicación directa en el campo.

39 Decreto supremo 003-79/AA, reglamento del decreto ley 22175, ley de comunidades nativas.

las tierras con aptitud para el cultivo y ganadería y que la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre (DGFFS) del MINAG otorgaría el contrato en cesión en uso sobre las tierras con aptitud forestal.⁴⁰

Cuando se desactiva la Dirección General Forestal y de Fauna y se crea el INRENA, entendiéndose que el INRENA asumía las funciones y competencias que ejercía esta Dirección, se generó una gran confusión sobre las competencias del INRENA para suscribir los referidos contratos, lo que generó un gran limbo jurídico que paralizó la suscripción de los contratos, limitando las posibilidades de las comunidades de acceder a formas adecuadas de emprender un manejo sostenible del bosque.

Con la promulgación del decreto legislativo 1090, ley forestal y de fauna silvestre, y de su reglamento, se especificó que sería la autoridad regional forestal y de fauna silvestre, sobre la base de un estudio de clasificación de tierras, quien evaluaría y según corresponda otorgaría contratos de cesión en uso sobre tierras de aptitud forestal. Sin embargo, con la derogatoria de estas normas y la restitución de la ley forestal 27308, podría entenderse que nuevamente se ha generado el vacío de competencias. No obstante, consideramos que esta competencia siempre estuvo a cargo de la autoridad forestal y que no necesita mayor interpretación.

2.3.1 Reconocimiento e inscripción de comunidades nativas

Este trámite consiste en formalizar la existencia legal de la comunidad nativa (CN) mediante una resolución directoral de la dirección regional agraria (DRA), a efectos de que se inscriba en el Registro Nacional de Comunidades

Nativas y en el Registro de Personas Jurídicas de los Registros Públicos.

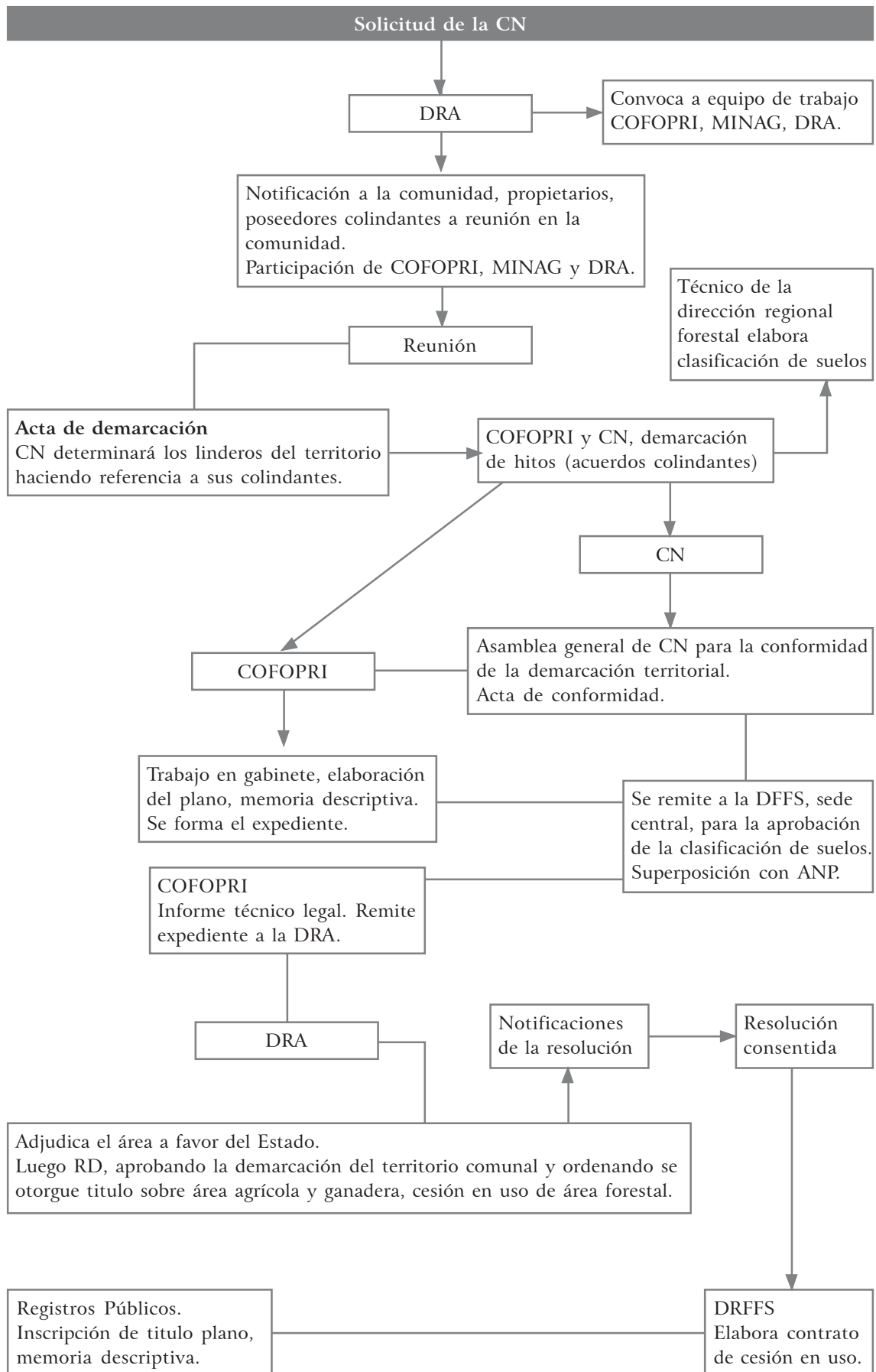
Procedimiento:

1. La comunidad debe presentar una solicitud ante la DRA, acompañada de la siguiente documentación.
 - a) Solicitud.
 - b) Designación de su representante.
 - c) Acuerdo de asamblea de la comunidad nativa.
 - d) Croquis de ubicación.
2. La DRA realizará un diagnóstico socioeconómico de la comunidad y un censo poblacional de la comunidad. Cabe precisar que la ley de comunidades nativas no establece un mínimo de familias para el reconocimiento de su personería jurídica como comunidad nativa.
3. Se procederá a determinar la ubicación de la comunidad nativa.
4. Una vez culminado esto, la DRA emite una resolución y se procede a la inscripción en el libro de comunidades de la DRA y en los Registros Públicos.

2.3.2 Demarcación y titulación de comunidades nativas

Es la demarcación de linderos y levantamiento de plano perimétrico considerando los terrenos que ocupan, los cultivos, la cría de ganado, el monte donde recogen alimentos, la caza y la pesca.

40 El Servicio Nacional de Movilización Social (SINAMOS), ente responsable en esa época de la titulación de las comunidades nativas, tramitaba con la Dirección General Forestal y de Fauna del MINAG, la suscripción de los contratos de cesión en uso para las comunidades nativas sobre las tierras con aptitud forestal y tierras de protección.



La tierra de la comunidad se divide en varios tipos de suelos, agrícolas (cultivos) pecuaria (ganadería) forestal y de protección (monte) otorgando título de propiedad sobre las tierras agrícolas y pecuaria y contrato de cesión en uso sobre las forestales y de protección.

2.3.3 Ampliación de territorios comunales

Las comunidades nativas que tengan una cantidad insuficiente de tierras pueden solicitar una ampliación de su territorio. Esta solicitud tendrá como requisitos el crecimiento poblacional, que existan áreas de libre disponibilidad y que estas se encuentren en posesión del área solicitada. El procedimiento de ampliación es el mismo que el de demarcación y titulación del territorio comunal.

3. MARCO INSTITUCIONAL

Tal como se comentó en los párrafos precedentes, la formalización de la propiedad rural siempre se ha vinculado a la actividad agrícola en nuestro país, razón por la cual se promulgó el decreto ley 25902, ley orgánica del Ministerio de Agricultura, publicado en el diario oficial *El Peruano* el día 29 de noviembre de 1992, el cual creó el Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT).⁴¹

El PETT era una institución especializada del Ministerio de Agricultura (MINAG), que asumió entre sus responsabilidades las funciones de la ex Dirección de Tenencia de Tierras, la

estructura de la Dirección General de Agricultura, el Programa Nacional de Catastro (PRONAC) y el Programa Especial de Desarrollo Cooperativo y Comunal (PRODACC). El PETT se creó básicamente con el objeto de: 1) perfeccionar la titulación y el registro de los predios rurales expropiados y adjudicados por el proceso de reforma agraria; 2) realizar la titulación de los predios rurales que se encontraban en propiedad del Estado y que este adjudicó o transfirió con posterioridad a la vigencia del decreto legislativo 653; y 3) formalizar la tenencia y perfeccionar el derecho de propiedad privada sobre la tierra rural para facilitar el acceso de sus titulares a cualquier actividad económica.

Posteriormente, mediante decreto supremo 005-2007-VIVIENDA de fecha 22 de febrero del 2007, se dispuso la fusión por absorción del PETT con el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI).⁴² Asimismo, mediante el decreto supremo 012-2007-VIVIENDA se definió el ámbito de la fusión, precisándose que no se transferían las siguientes funciones:

1. Los procedimientos sobre deslinde y titulación de las comunidades campesinas regulados en las leyes 24657 y 26845.
2. El otorgamiento en venta directa de tierras eriazas para fines de pequeña y mediana agricultura, conforme a la segunda disposición complementaria de la ley 26505,⁴³ modificada por la primera disposición complementaria y final de la ley 27887.

41 Derogado por: la única disposición complementaria derogatoria del decreto legislativo 997, (pub. 13/03/2008), con excepción de lo dispuesto en el título V.

42 Mediante resolución ministerial 183-2007-VIVIENDA de fecha 11 de junio del 2007, el Ministerio de VIVIENDA, Construcción y Saneamiento dio por concluido el proceso de fusión entre el PETT y COFOPRI, siendo esta última la entidad incorporante. Con ello, se declaró la extinción del PETT.

43 Norma derogada por el decreto legislativo 1064, que aprueba el régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario, pub. 27/06/2008. Debemos precisar que mediante la ley 29382, pub. 19/06/2009, se deroga el decreto legislativo 1064 y se restituye el texto de la ley 26505.

3. Lo prescrito por el artículo 17 del reglamento de la ley 26505,⁴⁴ aprobado por decreto supremo 011-97-AG, referido a la inversión privada en el desarrollo de actividades económicas en tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas en cuanto a la regularización de la situación jurídica de los poseedores de tierras eriazas de propiedad del Estado.
4. La evaluación de contratos de otorgamiento de tierras eriazas con fines agropecuarios.
5. Otros procedimientos vinculados al otorgamiento de tierras eriazas con fines agropecuarios.

Debemos señalar que debido a que el ámbito de la fusión PETT / COFOPRI no incluía los procedimientos de deslinde y titulación de comunidades campesinas, se entendía que estos se mantenían bajo el régimen de las direcciones regionales agrarias, en el marco del proceso de descentralización, y del MINAG, situación que por analogía se aplicaba a las comunidades nativas.

Asimismo, es necesario resaltar que la fusión generó un vacío legal respecto de las competencias del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) para la rectificación de predios individuales, situación que se vio esclarecida con la emisión del decreto legislativo 1089, régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rurales, y su reglamento.⁴⁵

4. TEMAS ACTUALES EN DEBATE

Respecto de la titulación de predios rurales y el deslinde y titulación de comunidades campesinas, hay múltiples tareas pendientes para poder contar con un catastro nacional de derechos de propiedad debidamente consolidado y actualizado.

En lo referente a los predios rurales, uno de nuestros principales retos es la transferencia de funciones y competencias a los gobiernos regionales para realizar los procedimientos de formalización, así como la inclusión de herramientas de gestión tales como la zonificación ecológica económica para un adecuado ordenamiento territorial. Es importante identificar cómo aplicarán los gobiernos de las regiones los procedimientos establecidos por COFOPRI o si estos se modificarán en función a las distintas realidades regionales. Corresponderá a estos gobiernos identificar las necesidades de su jurisdicción y tratar de ordenarlas. El gran reto es frenar los procesos migratorios y la fuerte pérdida de recursos que ellos generan, sin vulnerar el derecho de todo ciudadano a contar con títulos de propiedad sobre las áreas que ocupa.

Asimismo, en función a la vocación de nuestros suelos y a los fuertes procesos migratorios que sufre nuestra amazonía, ya sea en la búsqueda de una mejor condición de vida o por la presencia de proyectos de infraestructura (como las carreteras), es recomendable analizar la posibilidad de incorporar otras formas de acce-

44 Ibid.

45 Decreto supremo 032-2008-VIVIENDA, reglamento del decreto legislativo 1089, establece el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rurales, capítulo III: «Procedimiento de rectificación de áreas, linderos y medidas perimétricas». El procedimiento establecido será de aplicación en las acciones de catastro y formalización que desarrolle el COFOPRI, para corregir las discrepancias en áreas, linderos, perímetros, ubicación y demás datos físicos de los predios inscritos en el Registro de Predios, reemplazándolos con los datos del nuevo levantamiento catastral, cuando estos excedan los rangos de tolerancia registral permisible.

der a la propiedad en la amazonía. Actualmente, solo se permite acceder a la propiedad rural en áreas agrícolas, lo que incentiva al agricultor a transformar el suelo, promoviendo el desbosque. Considerando la dinámica de nuestro país, una posibilidad es la de incorporar sistemas agroforestales debidamente regulados a fin de evitar la pérdida de recursos y el constante cambio de uso de los suelos.

Otros importantes retos son la solución de los conflictos que genera la superposición de derechos debido a los diversos mecanismos de adjudicación utilizados en nuestro país, así como la rectificación de los títulos de acuerdo a la realidad de las áreas, todos ello para contar con un catastro actualizado de la propiedad rural en el Perú.

En lo que se refiere a las comunidades campesinas, la situación es bastante compleja. Por un lado, hay conflictos internos por su falta de institucionalidad. Por ejemplo, existen comunidades con directivas comunales cuyos mandatos no están inscritos en Registros Públicos, lo que impide la suscripción de las actas de colindancia y/o las actas de ratificación con la validez que solicita esta última entidad. Asimismo, cuando surgen discrepancias entre comunidades o con propietarios privados sobre la colindancia de sus territorios, estos conflictos se derivan inmediatamente a la vía judicial, lo que representa una serie de gastos para las comunidades. Esta situación plantea la necesidad de contar con mecanismos administrativos que ayuden a solucionar los conflictos, dejando la vía judicial como la última opción

de una gama de posibilidades para llegar a un acuerdo.

Debemos resaltar también la necesidad de contar con un catastro de comunidades a fin de proteger estos territorios, ya que no se sabe con exactitud cuántas comunidades tituladas tienen sus títulos en regla (lo cual incluye que muchas de ellas no cuentan con planos georreferenciados ni con coordenadas UTM). Esta falta de información no solo propicia la venta fraudulenta de tierras comunales, sino también el desconocimiento de los propios comuneros respecto de sus territorios y los derechos que tienen sobre ellos.

En lo que respecta a las comunidades nativas, hay diversos vacíos de información. Por ejemplo, no se cuenta con un estudio oficial que determine el número de comunidades nativas que existe en el territorio nacional y cuál es la situación de sus procesos de reconocimiento, titulación o ampliación de territorio. Esto ocasiona que aparezcan constantemente nuevas poblaciones que se autodenominan comunidades, que buscan explotar los recursos de los territorios pretendidos, perjudicando con ello a las comunidades nativas.

Asimismo, la falta recursos económicos asignados para la demarcación y titulación de los territorios de las comunidades nativas ha originado que no se posea un catastro, lo que incrementa los conflictos sociales originados por la invasión de colonos, la superposición de derechos entre comunidades, poblaciones rurales y concesiones forestales, entre otros motivos.



○ CAPÍTULO II



LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN
AISLAMIENTO VOLUNTARIO
O EN CONTACTO INICIAL

CAPÍTULO II

LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN SITUACIÓN DE AISLAMIENTO VOLUNTARIO O EN CONTACTO INICIAL

1. BASE LEGAL

- Constitución Política del Perú, pub. 30/12/93.¹
- Resolución legislativa 26253, aprueban el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, pub. 05/12/93.²
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, resolución aprobada por la asamblea general, pub. 13/11/2007.
- Ley 22175, ley de comunidades nativas y de desarrollo agrario, pub. 10/05/78.
- Ley 28495, ley del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, pub. 15/04/2005.³
- Ley 28736, ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial, pub.18/05/2006.
- Decreto supremo 015-2001-PCM, constituyen comisión especial multisectorial para las comunidades nativas, pub.14/02/2001.
- Decreto supremo 028-2003-AG, declaran superficie ubicada en los departamentos de Cusco y Ucayali como «Reserva Territorial del Estado a favor de los grupos étnicos en aislamiento voluntario y contacto inicial kugapakori, nahua, nanti y otros», pub. 26/07/2003.
- Decreto supremo 065-2005-PCM, reglamento de la ley del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, pub. 12/08/2005.⁴

1 Modificada por la ley 26470 (pub. 12/06/95); ley 26472 (pub. 13/06/95); ley 27365 (pub. 05/11/2000); ley 27375 (pub. 05/12/2000); ley 27680 (pub. 07/03/2002); ley 28389 (pub. 17/11/2004); ley 28390 (pub. 17/11/2004); ley 28480 (pub. 30/03/2005); ley 28484 (pub. 05/04/2005); y ley 28607 (pub. 04/10/2005); ley 29401 (pub. 08/09/2009); y ley 29402 (pub. 08/09/2009).

2 Ratificado el 17 de enero de 1994; entró en vigencia el 2 de enero de 1995.

3 Mediante decreto supremo 001-2008-MIMDES se adscribió el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES). Posteriormente, mediante decreto supremo 022-2010-PCM se vuelve a adscribir a la Presidencia del Consejo de Ministros.

4 Modificado por: decreto supremo 028-2006-PCM (pub. 30/05/2006); decreto supremo 006-2007-MIMDES (pub. 22/06/2007); decreto supremo 001-2008-MIMDES (pub. 01/03/08); y decreto supremo 022-2010-PCM (pub. 10/02/2010).

- Decreto supremo 008-2007-MIMDES, reglamento de la ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial, pub. 05/10/2007.

2. ANTECEDENTES

Para entender la situación legal de los pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial y los espacios territoriales que estos ocupan, es necesario partir de un breve recuento histórico que nos explique la regulación de estos pueblos en nuestro marco jurídico y las formas en que este permite acceder a los territorios que ocupan. Así, debemos mencionar que, durante mucho tiempo, la legislación nacional para el establecimiento de reservas para pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial tuvo como base lo establecido en la segunda disposición transitoria del decreto ley 22175, ley de comunidades nativas y de desarrollo agrario.

La segunda disposición transitoria del decreto ley 22175 reguló el establecimiento de áreas territoriales «provisionales» en los casos de demarcación de territorios de comunidades nativas que se encontraban en situación de contacto inicial o aislamiento voluntario con los demás integrantes de la sociedad y el Estado. Esta área se determinaría de acuerdo a sus modos tradicionales de aprovechamiento de los recursos naturales, hasta que se definiera una de las situaciones a que se refieren los incisos a) y b) del artículo 10 de la ley.⁵ Juntamente con los artículos 4, 5 y 6 del reglamento de la ley de comunidades nativas y de desarrollo agrario

de las regiones de selva y ceja de selva, se estableció un régimen complementario de protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial al de la función de la preservación de los recursos naturales por parte de las direcciones regionales agrarias.

El objetivo de las resoluciones que creaban las reservas territoriales era la protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial, incidiendo en la protección del territorio y en el aprovechamiento «exclusivo» de este espacio. En ese sentido, se protegía los intereses de estos pueblos mediante la prohibición de todo tipo de actividad que interfiriese o pudiese interferir con sus prácticas culturales en esta área determinada. Los objetivos establecidos por las diversas normas que crearon reservas territoriales fueron:

- Establecer medidas de control y limitaciones a las actividades económicas en la reserva territorial.
- Permitir actividades de aprovechamiento de recursos naturales actualmente existentes en la reserva territorial.
- Designar a las autoridades competentes para garantizar los derechos que asisten a los pueblos localizados en dicha área.
- Prohibir el establecimiento de asentamientos humanos diferentes a los pueblos indígenas en aislamiento en el interior de la reserva territorial.
- Prohibir el desarrollo de actividades económicas, así como el otorgamiento de nue-

5 El artículo 10 del decreto ley 22175 dispone que «[...] el Estado garantiza la integridad de la propiedad territorial de las Comunidades Nativas, levantará el catastro correspondiente y les otorgará títulos de propiedad. Para la demarcación del territorio de las Comunidades Nativas, se tendrá en cuenta lo siguiente: a) Cuando hayan adquirido carácter sedentario, la superficie que actualmente ocupan para desarrollar sus actividades agropecuarias de recolección, caza y pesca; y b) Cuando realicen migraciones estacionales, la totalidad de la superficie donde se establecen al efectuarlas».

vos derechos que implique el aprovechamiento de recursos naturales.

En este marco, se establecieron cinco reservas con una extensión total de 2'812,000 hectáreas, las cuales son las siguientes:

1. Reserva territorial del Estado a favor de los grupos étnicos en aislamiento voluntario y contacto inicial, tales como los kugapakori, nahua, nanti y otros, ubicada en los departamentos de Cusco y Ucayali y reconocida mediante resolución ministerial 0046-90-AG/DGRAAR, cuyo estatus legal fue ampliado mediante decreto supremo 028-2003-AG.
2. Reserva Territorial Murunahua, ubicada en el departamento de Ucayali y reconocida mediante resolución directoral regional 00453-99-CTAR-Ucayali-DRSA.
3. Reserva Territorial Mashco-Piro, ubicada en el departamento de Ucayali y reconocida mediante resolución directoral regional 000190-97-CTARU.
4. Reserva Territorial Isconahua, ubicada en el departamento de Ucayali y reconocida mediante resolución directoral regional 00201-98-CTARU/DRA-OAJ-T.
5. Reserva del Estado en un área ocupada por pueblos indígenas en aislamiento voluntario, ubicada en el departamento de Madre de Dios y reconocida mediante resolución ministerial 0427-2002-AG.

Tal como podemos apreciar, las reservas se establecían interpretando de manera supletoria normas que otorgaban facultades de demarca-

ción territorial de comunidades indígenas⁶ al Ministerio de Agricultura (MINAG) y las direcciones regionales agrarias (DRA). Así, se han establecido reservas territoriales por resoluciones ministeriales y resoluciones directorales agrarias, creándose un sistema mixto de protección de los recursos naturales y de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial, debido a que la regulación normativa sobre reservas territoriales para estos pueblos se encontraba incompleta porque no se contaba con un sistema jurídico integral.

En este marco, mediante el decreto supremo 15-2001-PCM se constituyó la Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas, encargada de estudiar la situación actual y los problemas de las comunidades nativas de la amazonía a fin de formular propuestas integrales para garantizar la plena vigencia de sus derechos constitucionales y promover su bienestar y desarrollo económico. Para lograr su cometido, la comisión conformó una mesa de diálogo y cooperación para las comunidades nativas, en la que participaron organizaciones indígenas e instituciones interesadas, quienes aportaron diversas propuestas para solucionar los problemas que afectan a las comunidades nativas del país.

En razón de esto, y sobre la base de las propuestas de la mesa de diálogo y cooperación, la secretaría técnica de la Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas elaboró el plan de acción para los asuntos prioritarios, el cual fue publicado el 24 de julio del 2001. Dicho plan, en su acápite G objetivo G.1, contempló la necesidad de establecer un régimen jurídico especial para los pueblos in-

6 Los artículos 4, 5, 6, 9 y 10 del decreto supremo 003-79-AA, reglamento de la ley de comunidades nativas y de desarrollo agrario de las regiones de selva y ceja de selva.

dígenas en aislamiento voluntario, el cual requiere una serie de medidas especiales orientadas a garantizar su protección, velar por el respeto de sus derechos humanos, garantizar la seguridad jurídica de sus territorios, y promover las acciones adecuadas para cuando ellos decidan iniciar un proceso de interacción con la sociedad nacional.

Debemos resaltar que lo establecido en el plan de acción fue uno de los principales argumentos esgrimidos para dotar de un mayor nivel de protección legal a la reserva del Estado a favor de los grupos étnicos kugapakori, nahua, nanti y otros, creada mediante resolución ministerial 0046-90-AG/DGRAAR, a fin de aclarar las medidas de control y limitaciones al desarrollo de actividades en dicha área, así como designar a las autoridades competentes para garantizar los derechos que asisten a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial, a lo que se sumaron las condiciones establecidas por el Banco Interamericano de Desarrollo en relación al Proyecto Camisea, razón por la cual se emitió el decreto supremo 028-2003-AG.

El caso de ampliación del estatus legal de la reserva del Estado a favor de los grupos étnicos kugapakori y nahua, nanti y otros, fue el único que se presentó, debido a la situación de vulnerabilidad en que se encuentran estos grupos a raíz de las actividades extractivas que se realizaban, y se sigue realizando en el área donde habitan.

Debemos mencionar que en los años ochenta, en plena crisis del sector hidrocarburífero nacional, el Estado otorgó los derechos de exploración sísmica sobre el lote 88, ubicado en el Bajo Urubamba, Cusco, al consorcio petrolero Shell – Chevron. El lote se encontraba en territorios habitados por pueblos indígenas, algunos de ellos en aislamiento voluntario, como los yora (nahua) y nanti.

Ambas empresas realizaron trabajos de prospección sísmica y perforación de 9 pozos, los cuales permitieron descubrir el gas realizándose contactos forzados con la población indígena en aislamiento. El contacto causó la inmediata propagación de enfermedades virales y la consecuente muerte en la población. Por ello, una alternativa de protección a los indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial fue el establecimiento de la Reserva Nahua Kugapakori.

En este marco, en 1988 se firmó el acuerdo de bases para la explotación de Camisea entre Shell y Petro Perú. Así, en 1995 Shell entrega el estudio de factibilidad y solicita a Petro Perú el inicio de la negociación de un contrato de explotación de los yacimientos de Camisea.

En 1996, el Estado Peruano firmó un contrato con la empresa anglo-holandesa Shell y la estadounidense Mobil Exploration and Producing Inc. para la explotación de gas en la misma zona: según se dijo, «la más grande reserva de hidrocarburos descubierta en el Perú». La parte oriental del lote abarcaba una gran extensión de la Reserva del Estado Nahua Kugapakori, mientras que la parte occidental afectó a comunidades machiguengas.

En 1998, el consorcio Shell/Mobil comunicó su decisión de no continuar con el segundo período del contrato y, por consiguiente, el contrato quedó resuelto.

Durante el año 1999, la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI) acordó llevar adelante un proceso de promoción para desarrollar el Proyecto Camisea mediante un esquema segmentado, que comprende módulos independientes de negocios. El Comité Especial del Proyecto Camisea (CECAM) convocó a un concurso público internacional para otorgar el contrato de licencia y explotación de Camisea y las concesiones de transporte de líquidos y de

gas desde Camisea hasta la costa y la distribución de gas en Lima y Callao (31 de mayo).

En diciembre del 2000, la empresa Pluspetrol ganó la concesión para extraer gas natural de Camisea. Los trabajos en la reserva comenzaron en mayo del 2002 y, de acuerdo al contrato, las operaciones se iniciarían en agosto del año 2004. El acuerdo con Pluspetrol fue el resultado de ofertar el mayor porcentaje de regalías derivadas de la operación al Estado Peruano,⁷ lo que constituirá una fuente importante de ingresos no solo para el gobierno central sino también para los gobiernos regionales y locales.

El Proyecto Camisea contempla la explotación de gas del lote 88 y el transporte del mismo hacia la costa, atravesando los departamentos de Cusco, Ayacucho, Huancavelica e Ica. En su recorrido, 2 ductos de gas natural y de líquido de gas natural cruzarán tierras de comunidades nativas y campesinas, desembocando uno de ellos en una planta de fraccionamiento ubicada en la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional de Paracas y el otro en el city gate de Lurín.

El Proyecto Camisea se desarrolla sobre áreas de gran importancia ambiental y social. El lote 88 se localiza en las inmediaciones del río Camisea, aproximadamente a 20 km de la margen derecha del río Urubamba, y abarca extensas áreas de ecosistemas territoriales clasificados como bosques húmedos tropicales primarios, que constituyen una de las más ricas zonas del planeta en materia de biodiversidad.

El área de influencia del proyecto, tanto directa como indirecta, cuenta con población nativa perteneciente a las etnias machiguenga, yine y nanti. Asimismo, el lote 88 se encuentra en el interior de la Reserva Nahua Kugapakori, reserva donde muchos de sus grupos nativos se encuentran en aislamiento voluntario o contacto inicial⁸ en tierras que ocupan de modo tradicional para el aprovechamiento de sus recursos naturales.⁹

Debido a la preocupación que generaba la situación de los pueblos ubicados en la reserva y en virtud de los compromisos asumidos por el gobierno del Perú con el Banco Interamericano de Desarrollo para cooperar en la ejecución del Programa de Fortalecimiento Institucional y Apoyo a la Gestión Ambiental y Social del Proyecto Camisea, el estatus jurídico de creación de la reserva territorial fue elevado con la emisión del decreto supremo 028-2003-AG, mediante el cual se designaba a la Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (CONAPA), adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, como responsable de velar por los intereses y derechos de los pueblos indígenas que se encuentran en situación vulnerable, y como responsable de la elaboración del plan de protección y defensa de los pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial.¹⁰

Es necesario resaltar que la reserva territorial del Estado a favor de los grupos étnicos kugapakori, nahua, nanti y otros, en aislamiento voluntario o contacto inicial, ha sido la única a la fecha cuyo estatus jurídico ha sido eleva-

7 El contrato de licencia para la explotación de hidrocarburos en el lote 88 fue firmado por Pluspetrol y el Estado Peruano el 28 de noviembre del 2000, luego de su adjudicación en febrero de ese año.

8 Existen poblaciones indígenas en la reserva de biósfera del Manu que ya han sufrido enfermedades y explotación. Por ello, han optado por continuar aisladas y por mantener sus modos tradicionales de vida.

9 Pulgar-Vidal, Manuel, «Diagnóstico de problemas ambientales y sociales. Diagnóstico legal y mapeo de actores relevantes involucrados en el Proyecto Camisea», informe para la Defensoría del Pueblo, marzo 2004.

10 Debemos precisar que CONAPA fue desactivada con la creación del Instituto de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA).

do, a pesar del constante requerimiento de las organizaciones indígenas de dotar de un sistema legal que otorgue un mayor nivel de protección a las otras cuatro reservas.

En este contexto, es importante mencionar también la situación de la Reserva Territorial Isconahua, creada en 1998 sobre un área de 275 665 ha. El 11 de abril del 2006 se publicó en el diario oficial *El Peruano* la resolución ministerial 0283-2006-AG que estableció la Zona Reservada Sierra del Divisor sobre una superficie de 1.478 311.39 hectáreas, ubicada en las regiones de Loreto y Ucayali, y que se superpone a la Reserva Territorial Isconahua.

La zona reservada es un área natural protegida (ANP) que se establece de forma transitoria por resolución del Ministerio del Medio Ambiente. Es un área que, reuniendo las condiciones para ser considerada como un ANP, requiere de estudios complementarios para determinar, entre otros aspectos, la extensión y categoría que le corresponderá como tal (artículo 59 del reglamento de la ley de áreas naturales protegidas).¹¹

La superposición entre la reserva indígena y la zona reservada evidencia la debilidad de los mecanismos legales de establecimiento de estas reservas, dado que al ser la zona reservada una ANP, tiene como soporte técnico legal el marco general aplicable a otras ANP. Sin embargo, la reserva se presenta como un escenario vulnerable para la protección de los indígenas en situación de aislamiento que se encuentran en su interior.

La superposición entre la Reserva Isconahua y la Zona Reservada Sierra del Divisor no fue bien acogida por las organizaciones indígenas, quienes consideraron que se había vulnerado

los derechos de los pueblos que habitaban en su interior. Por ello, en la comisión de categorización de la Zona Reservada Sierra del Divisor se acordó que esta reserva no sería parte de ninguna categorización definitiva, proponiéndose como alternativa mantener la zona superpuesta con la reserva territorial como zona reservada, y se planteó categorizar el área restante como un parque nacional.

Con esta figura se pretendió dar cierto nivel de protección legal al pueblo indígena que habita la reserva, hasta que en cumplimiento de la legislación para la protección de los pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y de contacto inicial, se realice el procedimiento de adecuación para elevar su nivel jurídico de protección, es decir, reconocer al pueblo indígena mediante decreto supremo y posteriormente establecer la reserva indígena, también mediante decreto supremo. En ambos casos, se requiere conformar una comisión multisectorial, lo que puede ser un proceso engorroso. En este sentido, mantener la zona reservada otorgaba una relativa protección adicional hasta la consolidación de la protección jurídica de la Reserva Territorial Isconahua.

3. LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS EN SITUACIÓN DE AISLAMIENTO Y EN SITUACIÓN DE CONTACTO INICIAL Y SU REGLAMENTO

Durante mucho tiempo, las organizaciones indígenas y diversos actores de la sociedad civil han trabajado arduamente para dotar a los

¹¹ Aprobado mediante decreto supremo 028-2001-AG. Debemos mencionar que el reglamento hace referencia exacta al establecimiento de estas zonas por resolución ministerial del Ministerio de Agricultura. Sin embargo, mediante el decreto legislativo 1013, se crea el Ministerio del Ambiente como el organismo del Poder Ejecutivo rector del sector ambiental, que desarrolla, dirige, supervisa y ejecuta la política nacional del ambiente. Asimismo, este último organismo cumple la función de promover la conservación y uso sostenible de los recursos naturales, la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas.

pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial de un marco legal que les otorgue la protección necesaria para el respeto a su vida y costumbres y les dé seguridad ante la vulnerabilidad de su situación. Así, surgieron varios proyectos de normas para regular su estatus, los cuales se concretaron finalmente con la promulgación de la ley 28736, ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial, en mayo del 2006. Luego, mediante decreto supremo 008-2007-MIMDES, de octubre del 2007, se aprobó el reglamento de la norma antes mencionada.

Como ya se mencionó, el objetivo principal de dichas normas es establecer un régimen especial transectorial¹² de protección de los derechos de los pueblos indígenas de la amazonía peruana que se encuentren en situación de aislamiento voluntario o de contacto inicial, garantizando sus derechos a la vida, salud e integridad.

Para ello, le ley presenta las siguientes definiciones:

- Pueblos indígenas como aquellos que se autorreconocen como tales, mantienen una cultura propia y poseen un área de tierra. En éstos se incluye a los pueblos indígenas en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial.
- Aislamiento.- Situación de un pueblo indígena, o parte de él, que ocurre cuando éste no ha desarrollado relaciones sociales sostenidas con los demás integrantes de la sociedad nacional o que, habiéndolo hecho, han optado por discontinuarlas.

- Contacto inicial.- Situación de un pueblo indígena, o parte de él, que ocurre cuando éste ha comenzado un proceso de interrelación con los demás integrantes de la sociedad nacional.

El ente rector encargado del régimen especial transectorial de protección de los derechos de los pueblos indígenas de la amazonía peruana es el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA), adscrito desde febrero de 2010 a la Presidencia del Consejo de Ministros.¹³

En el ejercicio de sus funciones, dicha institución debe cumplir con:

- Proteger la vida y la salud de dichos pueblos, desarrollando acciones y políticas preventivas frente a enfermedades transmisibles.
- Respetar sus formas de relacionarse con el resto de la sociedad nacional.
- Proteger su cultura y sus modos tradicionales de vida.
- Reconocer su derecho a poseer las tierras que ocupan.
- Garantizar el libre acceso y uso de sus tierras, así como de los recursos naturales existentes en ellas para sus actividades tradicionales.
- Establecer reservas indígenas, hasta que dichos pueblos decidan su titulación en forma voluntaria.

12 Dicho régimen comprende a los sectores salud, agricultura e interior.

13 Anteriormente, el INDEPA se encontraba adscrita al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), por ello, las referencias dadas en el reglamento de la ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial están hechas al MIMDES. Sin embargo, en tanto el INDEPA está actualmente adscrito a la PCM, las referencias hechas al MIMDES deben entenderse como realizadas a la PCM.

De igual modo, se le ha encargado, entre otras materias de:

- Formular los planes, programas y proyectos para garantizar los derechos de los pueblos en aislamiento y contacto inicial.
- Difundir y promover el respeto a los derechos de dichos pueblos.
- Mantener actualizados los registros de pueblos en aislamiento o en contacto inicial y de las reservas indígenas, los cuales contendrán información técnica que permita adoptar medidas necesarias para su protección.
- Coordinar con los demás sectores las acciones de prevención de contactos no deseados, coordinando e intercambiando información, así como establecer los protocolos de actuación correspondientes.

De otro lado, las normas antes mencionadas regulan los requerimientos necesarios para acceder a la categoría de pueblo indígena en situación de aislamiento o de contacto inicial, la cual requiere que la solicitud sea presentada por un gobierno regional, un gobierno local, una institución académica, una organización indígena amazónica, una comunidad nativa o, de oficio, por el propio INDEPA. De igual modo, se requerirá de un estudio previo que deberá contener medios probatorios que corroboren la existencia de un grupo o varios grupos humanos indígenas en aislamiento o contacto inicial, su identificación, así como la indicación de la magnitud de su población y las tierras en las que habitan. Especialmente, deberá contener estudios sobre la tradición oral en la zona de influencia, las relaciones de parentesco con posibles comunidades cercanas y las evidencias físicas, con un periodo de registro no menor de 3 años. Dicho estudio deberá ser elaborado por una comisión multisectorial, la cual estará presidida por el INDEPA. Final-

mente, el reconocimiento se concretará con la expedición de un decreto supremo refrendado por la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM).

En cuanto al reconocimiento de las reservas indígenas, término que reemplaza al actual de reservas territoriales, las cuales se constituyen como tierras delimitadas por el Estado de intangibilidad transitoria a favor de los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario o de contacto inicial, una vez publicado el decreto supremo antes mencionado, se constituirá un equipo técnico de trabajo encargado de recabar información para el estudio adicional de categorización de la reserva indígena, el cual deberá contener un análisis ambiental, jurídico y antropológico, así como una propuesta de delimitación territorial. Una vez aprobado este estudio, se expedirá un decreto supremo refrendado por la PCM, por el cual se asignará la categoría de reserva indígena a la zona delimitada. Luego, una vez expedido el decreto en mención, el INDEPA deberá comunicarlo a los sectores a fin de que implementen los mecanismos y medidas necesarios para garantizar la protección de los pueblos que habitan la zona.

Las normas establecen que el INDEPA, en un plazo máximo de 10 años contado a partir de la expedición del decreto supremo antes mencionado, realizará los respectivos estudios que permitan actualizar la información sobre el pueblo en situación de aislamiento o de contacto inicial y, de ser el caso, deberá proponer la continuidad de la reserva indígena o su extinción.

En ese sentido, las causales de extinción contempladas en las normas se dan cuando:

- El pueblo en aislamiento o contacto inicial decide convertirse en una comunidad nativa.

- El pueblo en aislamiento o contacto inicial ha migrado a otras áreas fuera de la reserva indígena.
- El pueblo en aislamiento o contacto inicial se ha integrado a una sociedad mayor, sea o no indígena.
- El pueblo indígena en aislamiento o contacto inicial desaparece.

Finalmente, las normas contemplan la intangibilidad de la reserva indígena. No obstante, cuando se ubique un recurso natural cuya exploración y explotación el Estado considere de necesidad pública, la autoridad sectorial competente solicitará al INDEPA una opinión técnica cuando se elaboren los estudios ambientales requeridos.

4. MARCO INSTITUCIONAL

No podemos hablar de institucionalidad en asuntos indígenas sin comentar los constantes cambios que han sufrido las entidades del Estado que se han ocupado de este tema, empezando por el Instituto Indigenista Peruano, fundado el 15 de mayo de 1946 y clausurado porque múltiples organizaciones indígenas lo consideran de tendencia integracionista y paternalista.

En los años ochenta, el Instituto Indigenista Peruano era un organismo público descentralizado del sector trabajo y promoción social, cuyos programas y acciones debían ajustarse a la política del sector en mención. Efectuaba investigaciones y estudios sobre los problemas específicos de los grupos aborígenes y recomendaba las medidas que procedía adoptar, en orden al mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo de estos grupos y a la preservación de su identidad cultural, así como al cumplimiento de los convenios internacionales

relativos a las poblaciones indígenas suscritos por el Perú.

En 1996 se transfirió a este Instituto al Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano. En 1998, se lo disolvió y se creó la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas (SETAI), dependiente del Viceministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano (PROMUDEH).

El 13 de febrero del año 2003, el gobierno disolvió la SETAI, el único organismo focal de la administración pública para los pueblos indígenas. El 22 de junio, mediante decreto supremo 015-2001-PCM, se creó la Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas a fin de dar solución a los problemas de las comunidades indígenas de la amazonía peruana.

Mediante decreto supremo 111-2001-PCM, de fecha 5 de octubre del 2001, se creó la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (CONAPA), adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros. La secretaría ejecutiva de la CONAPA remplazaba a la SETAI.

Con la ley 28495 de fecha 6 de abril del 2005, en el marco de la promoción de la inclusión y participación de los pueblos indígenas y afroperuano, se fundó el Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA), organismo público descentralizado con rango ministerial adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros.

EL INDEPA se creó como el ente rector de las políticas nacionales referentes a los pueblos indígenas amazónicos, andinos y afroperuano, encargado de proponer y supervisar el cumplimiento de las mismas, y de coordinar con los gobiernos regionales y locales la ejecución de programas y proyectos dirigidos a la promoción, defensa, investigación y afirmación de los

derechos y el desarrollo de la identidad cultural de estos pueblos.

No habiéndose cumplido ni 2 años de la creación del INDEPA, el 22 de febrero del 2007, mediante decreto supremo 001-2007-MIMDES, se aprobó la fusión del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS) y del INDEPA con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, teniendo como sustento la ley 27658, ley marco de modernización de la gestión del Estado, que declara al Estado Peruano en proceso de modernización, estableciendo principios, acciones, mecanismos y herramientas para llevar a cabo dicho proceso.

Luego de este proceso de transferencia que prácticamente paralizó al INDEPA, el 12 de diciembre del año 2007 se emitió la ley 29146, que dejó sin efecto su fusión de CONADIS y el INDEPA con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. En este contexto, se emitió el decreto supremo 001-2008-MIMDES, de fecha 29 de febrero del 2008, que adscribió el INDEPA al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, habiendo perdido su rango ministerial y dependiendo de este último ministerio para la aprobación de los dispositivos legales que se requieren para su funcionamiento efectivo.

Los constantes cambios institucionales han debilitado a las entidades encargadas de formular las políticas nacionales sobre pueblos indígenas, situación que podemos corroborar claramente en el caso de los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario o contacto inicial, ya que las reservas que existen actualmente no cuentan con un régimen integral que mitigue las amenazas que se puedan presentar en las áreas destinadas para su protección.

Finalmente, mediante decreto supremo 022-2010-PCM se adscribió el INDEPA a la Presidencia del Consejo de Ministros.

5. TEMAS ACTUALES EN DEBATE

El marco normativo referente a los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario o contacto inicial es nuevo en nuestra legislación, aún si estos pueblos habitan ancestralmente el territorio. Si bien este marco trata de establecer las pautas para el reconocimiento de los pueblos en mención y de las áreas que ocupan, surgen aún interrogantes sobre la manera idónea de regular una situación tan especial.

Es importante mencionar que a la fecha no se cuenta con un régimen transectorial de protección real de los derechos de los pueblos indígenas de la amazonía peruana y que la autoridad encargada carece de fuerza institucional. El INDEPA ha sufrido desde su creación diversos cambios, tales como pasar de ser un organismo público descentralizado con rango de ministerio a ser una Dirección del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y, luego, nuevamente a ser una entidad independiente, lo que lo ha debilitado como entidad especializada.

Por otro lado, las normas vigentes señalan una serie de requisitos para el reconocimiento de los pueblos y el establecimiento de las reservas indígenas. Así, para llevar a cabo este proceso, se debe emitir 2 decretos supremos: uno para el reconocimiento del pueblo como tal y otro para que el área que ocupa adquiera la calidad de reserva indígena, estando cada uno de estos decretos sustentado en estudios realizados y evaluados por comisiones multisectoriales, una situación que genera demora en el proceso. Tanto el reconocimiento del pueblo como la delimitación de la reserva indígena podrían realizarse en un solo acto, cumpliéndose así con el principio administrativo de simplicidad.

Respecto de los requisitos para el establecimiento de reservas indígenas, ellos pueden ser tam-

bién sujetos a diversas interpretaciones, debido a que los expedientes que se presentan para su calificación técnica se evalúan sobre la base de pruebas fehacientes y de rigor científico que deben evidenciar la existencia de pueblos en aislamiento o en contacto inicial, una situación que genera incertidumbre sobre cuál es el valor de las pruebas y la calificación que otorga la comisión, lo que podría limitar en mu-

chos casos el reconocimiento de estos pueblos y su protección.

Finalmente, es importante mencionar que aún no se ha definido con exactitud el nivel de protección que estas reservas tendrán, ya que en ellas se permite incluso la exploración, explotación o aprovechamiento de recursos cuando estas actividades resultan de necesidad pública.

