

# MINISTERIO DEL AMBIENTE, ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS Y TRATADO DE LIBRE COMERCIO: ¿QUÉ HACEMOS CON LA LEGISLACIÓN ACTUAL?

Africa Morante Brigneti (\*)(\*\*)  
Abogada – Estudio Aurelio García Sayán

## 1. Introducción

El Sistema de Áreas Naturales Protegidas - SINANPE<sup>1</sup> tuvo un accidentado paso por el 2007. Luego de largas “negociaciones” entre los diferentes sectores involucrados (INRENA, Ministerio de Energía y Minas, Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, etc) el 10 de septiembre de 2007 se publicó el Decreto Supremo N° 023-2007-AG, mediante el cual se llevó a cabo el recorte territorial de la ex Zona Reservada Santiago Comaina, en cuya área se estableció el Parque Nacional Ichigkat Muja - Cordillera del Cóndor y la Reserva Comunal Tuntanain.

Sumado a ello, estuvo el orquestado intento de recortar en doscientas mil hectáreas la territorialidad del Parque Nacional Bahuaja Sonene<sup>2</sup>, lugar donde se ubica Candamo, y que fuese declarado por la National Geographic Society como uno de los siete santuarios más emblemáticos del mundo; todo ello, para facilitar la explotación de hidrocarburos. De haber procedido esta propuesta, la cuenca del río Candamo, el núcleo silvestre e intangible del Parque Nacional, hubiese quedado excluida de toda protección.

Con la referida propuesta, se cuestionó si el Ejecutivo podría estar arriesgando las frágiles negociaciones en las que se sostenía la posible aprobación, hasta ese momento, del Tratado de Libre Comercio – TLC<sup>3</sup> con los Estados Unidos.

Uno de los condicionantes del levantamiento de la oposición al TLC, que formulaba el Partido Demócrata, era la de fortalecer los compromisos laborales y ambientales del Tratado. Estos incluían disposiciones tendientes a eliminar el trabajo forzado y esclavo, así como la explotación infantil (Capítulo 17). Además, comprometían a las partes a no debilitar sus legislaciones de protección ambiental, a combatir la tala ilegal y a promover el rescate de especies biológicas en peligro (Capítulo 18).

Para mas detalle, el Capítulo 18, establece en el Artículo 18.2, numeral 2, que ***“las Partes reconocen que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de las protecciones contempladas*”**

---

(\*) La autora agradece al Lic. Luis Alfaro Lozano por la formación brindada mientras estuvo bajo su tutela y por los valiosos aportes sin los cuales éste artículo no se hubiera podido llevar a cabo.

(\*\*) A mis Papás, mis modelos a seguir.

<sup>1</sup> El Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SINANPE, es el conjunto de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, en todas sus categorías, a cuya gestión se suman las instituciones públicas de nivel nacional, regional y municipal y todos los actores privados vinculados a ellas. A la actualidad, forman parte del SINANPE 60 áreas naturales protegidas.

<sup>2</sup> Mediante Decreto Supremo N° 012-96-AG, de 17 de Julio de 1996, se declaró Parque Nacional Bahuaja-Sonene, la superficie de quinientos treinta y siete mil cincuenta y tres y 25/100 hectáreas (537 053,25 ha.), ubicada en la provincia Tambopata del Departamento de Madre de Dios. Asimismo, el mencionado Decreto Supremo estableció que las “sueitas” obligatorias que se produzcan como resultado del Contrato de Licencia para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos en el Lote 78, aprobado por Decreto Supremo No. 014-96-EM, suscrito entre PERUPETRO S.A. y las compañías Mobil Exploration and Producing Perú, Inc., Sucursal Peruana, Elf Petroleum Perú B.V., Sucursal del Perú, y Esso Exploration and Production Perú Limited, Sucursal del Perú, incrementará la superficie del referido Parque Nacional. Es así que, mediante Decreto Supremo No. 048-2000-AG, de 04 de septiembre del 2000, se amplía el Parque Nacional Bahuaja-Sonene, a una superficie total de un millón noventa y un mil cuatrocientas dieciséis hectáreas (1 091 416 ha.).

<sup>3</sup> El 28 de junio de 2006, mediante resolución Legislativa N° 28766 el Congreso de la República ratifica el TLC con los Estados Unidos. Posteriormente el 4 de diciembre de 2007 el Senado del Congreso de los estados Unidos aprobó el proyecto de Ley de Implementación del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre este país y el Perú con 77 votos a favor y 18 en contra.

**en sus respectivas legislaciones ambientales (el subrayado el nuestro). En consecuencia, cada Parte procurará asegurar que no dejará sin efecto o derogará, ni ofrecerá dejar sin efecto o derogar dicha legislación, de manera que debilite o reduzca la protección otorgada por aquella legislación (el subrayado el nuestro), como un incentivo para el comercio con otra Parte, o como un incentivo para el establecimiento, adquisición, expansión o retención de una inversión en su territorio”.**

Con la mencionada propuesta no solo se estaba poniendo en juego la firma del TLC, sino también se estaba atentando contra nuestro marco legal ambiental y de conservación de la diversidad biológica.

Tal como lo señala el artículo 68º de nuestra Constitución, el Estado Peruano esta obligado a promover la conservación de las áreas naturales protegidas. Además, el Estado Peruano ha suscrito el Convenio sobre Diversidad Biológica<sup>4</sup>, el mismo que tiene como uno de sus compromisos, el fortalecimiento de las áreas protegidas existentes en los países miembros.

Luego de una gran protesta, en donde, instituciones nacionales e internacionales, incluyendo a la sociedad civil y diversas comunidades, manifestaron su preocupación ante la propuesta de recorte de la superficie del Parque Nacional Bahuaja-Sonene y los riesgos que ésta involucraba; además de la manifiesta oposición de la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas del INRENA, el referido proyecto de ley, denominado por sus detractores como la Ley anti Candamo no se llegó a consolidar.

Si bien esta propuesta fue interrumpida, resulta triste pensar que la razón por la cuál no se llevo a cabo fue sin lugar a dudas la ley pro TLC. Si bien el condicionamiento ambiental del TLC es positivo y demuestra un interés mundial para la mejora de la conservación de la naturaleza, demuestra que el Perú no es capaz de tomar una decisión correcta por el solo hecho de hacer un análisis que beneficie a todos. Parecería que solo cuando hay conflictos entre diversos intereses económicos de corto plazo se hace algo al respecto, sin tomar en cuenta los costos ambientales y económicos a largo plazo.

Las evidencias sugieren que la presión para realizar extracción de recursos naturales no renovables en áreas protegidas será cada vez mayor. Sin embargo, para contrarrestar el malestar causado por la referida propuesta y con ánimos de congraciarse con la población, el Ejecutivo, en diciembre de 2007, lanzó la iniciativa de crear el Ministerio del Ambiente – MINAM.<sup>5</sup>

La propuesta creó para muchos, más que alivio, cierto escepticismo. ¿Por qué se espero tanto tiempo para contar con una autoridad autónoma que sea capaz de ordenar el disperso, desordenado y hasta ahora ineficiente control ambiental? ¿Acaso este nuevo ministerio tendría la autonomía necesaria para frenar la expansión económica del Estado Peruano a través de la explotación indiscriminada de recursos naturales no renovables a costa de las áreas naturales protegidas, concesiones forestales, concesiones de ecoturismo, comunidades nativas y comunidades nativas en aislamiento voluntario y/o contacto inicial?

---

<sup>4</sup> Firmado en Río de Janeiro en 1992 y ratificado mediante Resolución Legislativa N° 26181, del 30 de abril de 1993.

<sup>5</sup> El 20 de diciembre de 2007, el Presidente Alan García Pérez anunció la creación del Ministerio del Ambiente. Ello originó que los distintos sectores presentasen sus iniciativas de proyectos de Ley de creación del referido Ministerio. El 21 de diciembre, la congresista Gloria Ramos, Presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, presentó el Proyecto de Ley N° 202-2007-CR. Finalmente, el Presidente del Consejo de Ministros anunció la designación del Dr. Antonio Brack Egg como presidente del un grupo de trabajo multisectorial que debía elaborar un nuevo proyecto de ley de creación del Ministerio del Ambiente.

La constitución de un organismo ambiental en el Perú implica una reforma integral de Estado, de la creación de un sistema nacional de planeamiento estratégico, de los planes de desarrollo concertados y de las asignaciones presupuestales. Si no logramos entender este concepto, el Ministerio será una instancia pública más, no solo cumpliendo acciones rutinarias sino sujetas a la buena voluntad de los demás sectores públicos, quizás llena de buenas intenciones no cumplidas<sup>6</sup>.

En esa misma línea, consideramos que la propuesta de ley que cree el MINAM debería desarrollar una estrategia para equilibrar esta fuerza económica en expansión sin atentar contra la sostenibilidad del medio ambiente, ya que las consecuencias sociales y ambientales podrían ser irreparables. Lo último que se necesita es un Ministerio inocuo que no resuelva los principales conflictos ambientales que se están suscitando.

Este artículo busca hacer un análisis de las competencias iniciales, en materia de Áreas Naturales Protegidas, que les serían transferidas al MINAM, y cómo éstas podrían adecuarse al cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado Peruano en el marco del TLC.

## **2. Consideraciones sobre el MINAM, pasado, presente y futuro**

Como se ha visto en otros sectores, y en muchos casos en leyes que el Estado Peruano aprueba, solemos recolectar un poco de todos lados para crear una nueva ley, o una nueva política o un nuevo sistema. Esta claro que en lo que temas ambientales respecta, esto no ha resultado del todo bien. Debe de tenerse en cuenta que la formula del desarrollo sostenible no es igual en todos lados, incluso no es igual en un mismo país. Mal haríamos, por ejemplo, en copiar la figura de Ministerio del Ambiente de Costa Rica.

A manera de ilustración, Costa Rica ha elegido como base de su economía la explotación del recurso paisaje, dándole prioridad al ecoturismo, sobre los recursos energéticos. Es así que, el Ministerio del Medio Ambiente de Costa Rica también es el competente para el tema de Energía. Situación que en el Perú sería insostenible, pero que ha resultado de manera positiva en Costa Rica.

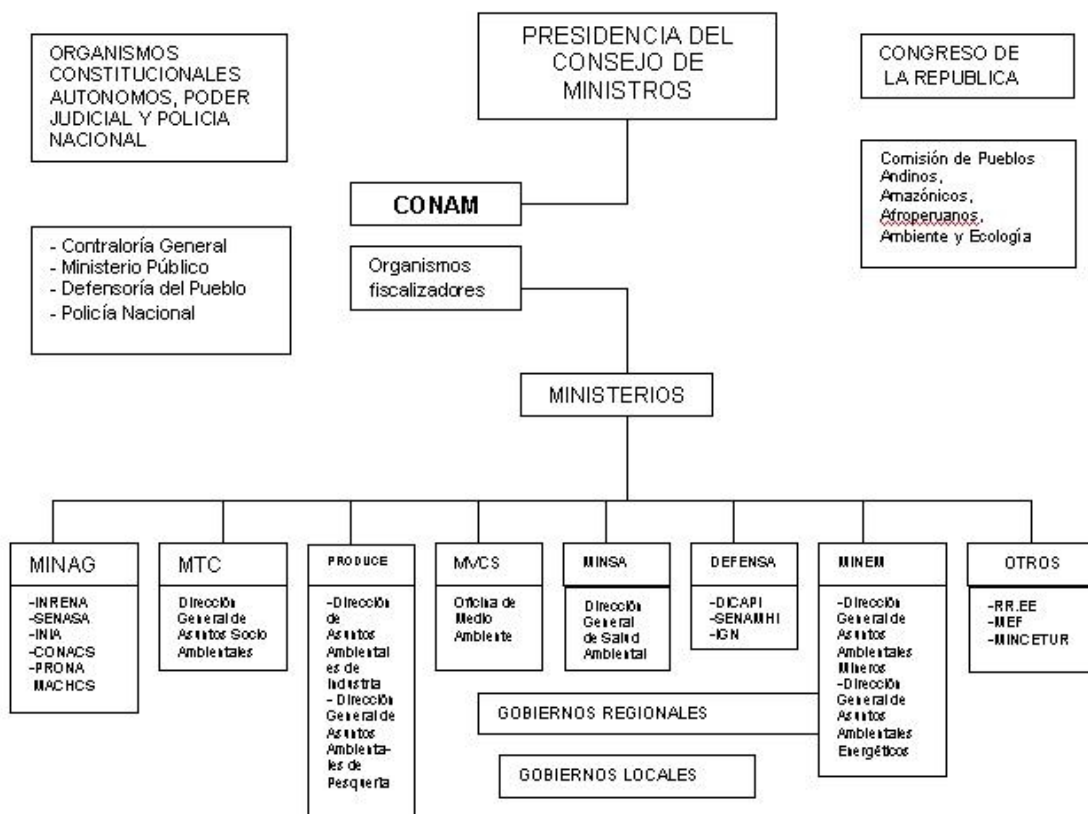
En ese sentido, se debe partir de un modelo base cero, es decir no utilizar el pasado como referente ni modelos que han podido funcionar bien en otros países. Asimismo, para hacer frente a los diferentes retos ambientales, el MINAM no debe ser desarrollado de manera unisectorial, sino más bien multisectorial. No debe ser un sector aislado de los demás. Actualmente, distintos sectores del gobierno tienen competencias ambientales de acuerdo a la materia que les compete, sin embargo, no hay una coordinación entre los mismos y en muchos casos se genera conflictos competenciales entre éstos, al no quedar claro cuál era el órgano competente para determinadas funciones.

A continuación se presenta un cuadro en el que se muestra las diferentes instituciones públicas con competencias ambientales en el Perú<sup>7</sup>:

---

<sup>6</sup> Herz S Carlos, "El tema del Ministerio del Ambiente". <http://www.redperu.org.pe/mapronun/comenta3.doc>.

<sup>7</sup> Cuadro extraído del documento base para el Conversatorio Internacional "Promoviendo el debate para la organización del Ministerio del Ambiente en el Perú". 5 de febrero de 2008.



Lo que se debería buscar es que el MINAM funcione como cabeza de todo el sistema de gestión ambiental nacional. A su cargo debería estar las decisiones de instrumentos de gestión ambiental que tengan carácter netamente estratégico y que impacten en la política ambiental nacional. Es por ello que, se tiene que diferenciar las funciones innatas de MINAM de otras funciones que asumirían otros sectores, pero las cuales deben estar siempre coordinadas.

En el diseño de la institucionalidad ambiental debe haber una visión procedente de un proceso participativo de los diferentes niveles de gobierno. No es posible hacer gestión ambiental en países diversos en temas territoriales y biodiversidad centralizando. La descentralización en la estructura institucional es fundamental, es por ello que, el rol de los gobiernos regionales y locales se hace imprescindible.

Como se ha mencionado, el MINAM no puede ser un órgano centralista. Tiene que darse un proceso de traspaso de competencias ambientales, teniendo en consideración el proceso de descentralización actual, es decir la delegación de competencias, ambientales en este caso, que se viene otorgando a los gobiernos regionales y locales.

Se debe analizar cuáles son las competencias que por motivos de eficiencia deben ser traspasadas. De igual manera, es importante considerar el tema de los incentivos. Con el traspaso de competencias, también se deben traspasar recursos para llevarlas a cabo. Si no hay capacidad técnica financiera y política que esa competencia implica de nada sirve descentralizarla.

Asimismo, se tiene que considerar que cuando se descentraliza y desconcentra muchas veces también se descentraliza y desconcentra (valga la redundancia) las deficiencias, las falta de recursos y todo lo negativo que esas competencias y funciones implican.

Por otro lado, no está demás mencionar que el entorno político para la creación del MINAM siempre será adverso, los demás sectores no lo ven desde el punto de vista pragmático, ya que existen muchos intereses en juego. El MINAM puede resultar ser un facilitador o un cuello de botella para competir en mercados globales.

Los recursos naturales son estratégicos para una nación porque son necesarios para su crecimiento económico. Sin embargo, éste no debe circunscribirse solo a la explotación de los recursos naturales llamados no renovables. Es por ello que, el rol de una institución ambiental en relación a los recursos naturales renovables y los recursos naturales no renovables tiene que ser diferente.

Antes de centrarnos en los puntos materia de este artículo, y a manera de recuento de la información a la cual he tenido acceso para poder redactar este artículo, me atreveré a señalar, cuáles, en mi opinión, considero que son las competencias claves que deberían estar incluidas en la propuesta de ley, que en pocos días deberá estar dando a conocer el ejecutivo, sobre la creación del MINAM. En ese sentido el MINAM debería:

- a. Tener la rectoría de la Política Ambiental. En ese sentido, debe participar en la formulación de los planes de desarrollo nacionales.
- b. Ser el ente rector del ordenamiento territorial
- c. Formular la Política sobre Recursos Naturales, sean renovables y no renovables.
- d. Intervenir en el planeamiento ambiental de los demás sectores, esto es tener funciones intersectoriales, estableciendo criterios ambientales que se orienten a políticas de otros sectores.
- e. Descentralizar las funciones y competencias ambientales que por términos de eficiencia no deben estar concentradas en un solo órgano.
- f. Estar a cargo de la fiscalización y control ambiental. Se debe establecer cuáles son las funciones de policía que deben caer directamente en el MINAM.
- g. Crear un sistema adecuado de participación ciudadana.

Por todo ello, el gradualismo y realismo resultan factores importantes en la busca de la consolidación del MINAM. Se debe pensar en el largo plazo para la gestión del MINAM y no en periodos de gobierno. La gestión del MINAM debe tener influencia en lo social (porque pensamos en comunidades vulnerables que están amenazadas por cambios globales); en lo político (procesos a largo plazo versus corto plazo, no políticas gubernamentales sino políticas de estado); y, en lo económico (que sea valorable, que tiene mas valor en el corto, mediano y largo plazo).

### **3. Competencias del Ministerio del Medio Ambiente, ¿Concentración de competencias ambientales?**

En la exposición de motivos que justifica la propuesta de ley del MINAM se menciona que: "el Perú ha respondido a los retos ambientales desarrollando y fortaleciendo continuamente un marco de gestión ambiental; es así que el Código Nacional para el Ambiente y los Recursos Naturales fue adoptado en 1990 después de un extenso consenso entre los grupos de interés; y en 1994 el Consejo Nacional del Ambiente – CONAM fue establecido como un ente coordinador con mandato para proponer, manejar y evaluar la política nacional ambiental; asimismo se han creado otros organismos reguladores en materia medio ambiental que abarcan desde bosques y biodiversidad hasta la regulación de las actividades sectoriales y la integración de un sistema nacional de gestión ambiental".

La exposición de motivos continua señalando que "El Estado ha aprobado, en los últimos cinco años, nuevas leyes para regular el uso de las evaluaciones de impacto ambiental (EIA), el reforzamiento del marco legal del sector forestal y avances para

un sistema de gestión ambiental integral y descentralista. Sin embargo, un aspecto importante y decisivo para el desarrollo de la gestión ambiental es el fortalecimiento de la autoridad ambiental ya que la gestión sectorial ambiental del Estado se ha desarrollado de manera desigual entre sectores (subrayado nuestro).

Por lo tanto, la conclusión es que "se ha podido constatar que no ha dado buenos resultados que los Ministerios además de preocuparse de promover la inversión privada para la explotación de recursos o realización de actividades productivas de competencia de su Sector, también se encarguen de aprobar los Estudios de Impacto Ambiental" y que "...resulta razonable que las actividades de regulación, supervisión y fiscalización ambiental se encuentren en manos de la Autoridad Ambiental".

A pesar de lo señalado en la exposición de motivos, el proyecto de ley adolece de muchos defectos, sobre todo en lo que en materia de funciones y competencias respecta. Si se analiza cada una de las competencias que le son atribuidas al MINAM, se puede observar que se ha efectuado un "copy-paste" de todas las competencias ambientales de los distintos sectores del gobierno. Esta claro que si la lógica es concentrar todas las competencias ambientales de carácter sectorial entonces tiene que haber una coherencia con lo que se propone. No obstante, y a manera de ejemplo, la primera excepción, y la que ocasionaría mayor debate, la podemos ver artículo 12º del referido proyecto de ley que a la letra dice:

*"Artículo 12.- De las funciones de supervisión, fiscalización y control*

*Transfíranse al Ministerio de Medio Ambiente las funciones y competencias de evaluación, control, fiscalización y sanción en materia ambiental que correspondan a los distintos Sectores del Poder Ejecutivo, con excepción de aquellas otorgadas a SUNASS y OSINERGMIN."*

Esta propuesta mediatiza absolutamente una supuesta concentración de competencias del nuevo ministerio y obviamente le quita fuerza si éste no va a atender los temas más vinculados a lo que se denomina conflictos "socioambientales".

Ahora bien, pasemos a desarrollar el tema que es motivo del artículo y que en la actualidad es considerado uno de los cuellos de botella para el desarrollo económico por la explotación de recursos naturales no renovables, nos referimos a las áreas naturales protegidas.

#### **4. El debate de las áreas naturales protegidas, ¿cuál debe ser el rol del MINAM en cumplimiento de nuestra legislación actual y de las obligaciones contraídas con el TLC?**

El Lic. Luis Alfaro Lozano<sup>8</sup>, señala que si bien el país cuenta con un importante marco normativo (que incluye el mandato Constitucional de promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas) este no ha sido suficiente para que el Perú tenga una institucionalidad ambiental con la fuerza suficiente para velar por que se cumplan y se hagan cumplir las políticas y normas orientadas a promover usos compatibles con la conservación de la diversidad biológica y detener procesos de deterioro que en algunos casos son irreversibles.

En lo que se refiere a las áreas protegidas, considera que la conformación de un organismo técnico especializado es una respuesta adecuada para la conducción de

---

<sup>8</sup> Ex Intendente de Áreas Naturales Protegidas del INRENA.

un sistema de áreas naturales protegidas que integra áreas de administración nacional, administración regional, así como de administración local y privada.

Sin embargo, añade, que la necesaria especialización para la conducción de este sistema no implica una valoración mayor de unos ecosistemas respecto de otros. Discrepa con enfoques que han servido para justificar la agresión de ecosistemas "pobres" por su "escasa biodiversidad". Señala que esto ha sido particularmente funesto para algunos ecosistemas de montañas, que debido, por ejemplo a su aridez, anteriormente fueron considerados "de baja prioridad para la conservación".

Puntualiza que este punto es de fundamental importancia, ya que equivocadamente se ha entendido que lo que está fuera de las áreas protegidas son "áreas no protegidas", lo que ha llevado en muchos casos a separar áreas para la "conservación" y áreas para "el desarrollo", ello ha implicado una pérdida de derechos para las comunidades y un doble sacrificio para ellas, al restringirse los usos dentro de las áreas protegidas y al degradarse las tierras fuera de ellas.

Finalmente agrega, que el contexto nacional actual en el que temas como la regionalización; modelos de gestión participativa y descentralización; comunidades nativas y campesinas; desarrollo económico; roles de las municipalidades; institucionalidad; políticas de uso de recursos naturales; entre otros, requieren un enfoque integral que debe ser considerado en el diseño del MINAM particularmente para que asuma el liderazgo en la discusión y definición de políticas para la conservación de la diversidad biológica y de las áreas protegidas.

Ahora bien, partiendo de esto, nace la pregunta, ¿cuáles deben de ser esas competencias y funciones mínimas no negociables que el MINAM debiera de asumir en pos de la conservación de la diversidad biológica y de las áreas protegidas, cumpliendo a su vez con los compromisos asumidos en el TLC?

Haremos un breve análisis de los temas más controversiales que suscita la actual legislación de áreas naturales protegidas y los cambios que se esperan con la creación del MINAM.

### **¿Opinión técnica previa u opinión previa favorable cuando se trata de áreas naturales protegidas?**

De acuerdo al artículo 14º del proyecto de Ley de creación del MINAM, además de las funciones generales del nuevo ministerio se establecen funciones: en materia de gestión ambiental; en materia de recursos naturales; en materia de recursos hídricos: y en materia de áreas naturales protegidas:

En el caso de recursos naturales destacamos:

- a) Formular, proponer, concertar, conducir y evaluar las políticas, normas, estrategias, planes y programas para el aprovechamiento sostenible de los recursos agua, suelo, flora y fauna silvestres, recursos genéticos y para la conservación de la biodiversidad.
- b) Supervisar, vigilar y evaluar los recursos naturales renovables de su competencia de modo que sea viable su conservación, esto es, su aprovechamiento sostenible o su protección, según sea el caso.
- c) Conducir el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), en su calidad de ente rector del mismo y supervisar la gestión de las áreas naturales protegidas que no forman parte de este Sistema. (subrayado nuestro)
- d) Proponer lineamientos de política y normas en materia de manejo de cuencas.

- e) Emitir opinión técnica previa en aquellos proyectos de inversión de todos los sectores productivos, que consideran actividades o acciones que modifican el estado natural de los recursos naturales agua, suelo, flora y fauna silvestres o puedan afectar áreas naturales protegidas. (subrayado nuestro).

En el caso de las áreas naturales protegidas

- a) Formular, aprobar, promover, coordinar, supervisar y evaluar la política nacional de desarrollo de áreas naturales protegidas.
- b) Proponer y aprobar las normas para la gestión y desarrollo de áreas naturales protegidas.
- c) Dirige y actúa como ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SINANPE y supervisa la gestión de las áreas naturales protegidas.
- d) Aprobar el Plan Director del SINANPE y demás planes.
- e) Otorgar autorizaciones para realizar actividades dentro de las áreas naturales protegidas
- f) Promover a la instancia correspondiente la tramitación ante la UNESCO para la declaración de inscripción de sitios de Patrimonio Mundial y el reconocimiento de las reservas de la biosfera.
- g) Promover el establecimiento de áreas de conservación regional, local y privada.

Es interesante destacar la duplicidad que encontramos respecto de las áreas protegidas en las competencias sobre recursos naturales y en la de áreas protegidas. Nótese el ítem c en ambos casos. Lo preocupante es que el artículo 28º de la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, establece que las solicitudes para aprovechar recursos naturales al interior de las Áreas Naturales Protegidas del SINANPE y las Áreas de Conservación Regionales, se tramitarán ante la autoridad sectorial competente y sólo podrán ser resueltas **favorablemente** si resultan compatibles con la categoría, la zonificación asignada y el Plan Maestro del área. Se entiende entonces que la autorización otorgada requiere la opinión previa **favorable** del INRENA.

Asimismo, el artículo 64º del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 038-2001-AG, señala que el INRENA emite opinión previa **favorable** para el caso de proyectos de inversión de todos los sectores productivos, que consideran actividades o acciones que modifican el estado natural de los recursos naturales agua, suelo, flora y fauna silvestres o puedan afectar áreas naturales protegidas.

En ese sentido, se plantea la interrogante, si es que en un futuro Ministerio del Ambiente, la opinión técnica favorable establecida, tanto en la Ley de Áreas Naturales Protegidas como en su Reglamento, quedaría derogada si se aprueba esta ley, pasando a ser solo una opinión técnica, deviniendo la misma como no vinculante.

En palabras del Lic. Alfaro, si este escenario se diese implicaría un retroceso. Volveríamos a 1996 cuando emitir opinión técnica no obligaba a nadie a aceptar la opinión de la autoridad de áreas protegidas ya que no era vinculante para el caso de las áreas naturales protegidas.

Si lo que se busca con este nuevo ministerio es que mejore y desarrolle la actual legislación ambiental adaptándose a los nuevos retos, definitivamente este no es el camino a seguir.

Mediante Decreto Supremo N° 045-2001-PCM se declaró de interés nacional el ordenamiento territorial en el país, constituyéndose la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial Ambiental, encargada de proponer a la Presidencia del Consejo de Ministros el proyecto de Reglamento sobre ZEE. Es así que, mediante Decreto Supremo N° 087-2004-PCM se aprobó el Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica.

Como un instrumento de Ordenación Territorial, La Zonificación Ecológica-Económica 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. Una vez aprobada la ZEE se convierte en un instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales.

Este proceso permite orientar la toma de decisiones sobre los mejores usos del territorio, considerando las necesidades de la población que la habita y en armonía con el ambiente<sup>9</sup>.

La demarcación del ordenamiento territorial mediante la ZEE, implica, en parte, cumplir con el objetivo de la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, el cual es *promover y regular el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, renovables y no renovables, estableciendo un marco adecuado para el fomento de la inversión, procurando un equilibrio dinámico entre el crecimiento económico, la conservación de los recursos naturales y del ambiente y el desarrollo integral de la persona* (artículo 2º) .

Uno de los retos que debería plantearse el nuevo ministerio, asumiendo como se mencionó en los párrafos precedentes, que asuma la rectoría del ordenamiento territorial, es llevar a cabo la ZEE a nivel del territorio peruano, de las áreas terrestres y marinas de interés para la exploración y explotación de recursos naturales, sean renovables o no renovables con base en la sensibilidad y vulnerabilidad de los ecosistemas presentes o aledaños a estas áreas, y generar lineamientos técnicos para su conservación y/o manejo.

En términos de áreas naturales protegidas, la zonificación del territorio implicaría:

- Definición de áreas prioritarias para conservación que pueden servir de base para tomas de decisiones regionales y locales respecto a categorización de áreas bajo algún nivel de protección.
- Tener en cuenta las áreas que conforman los sistemas nacionales, regionales y locales de áreas naturales protegidas.
- Identificar vacíos de información y conservación en términos de representatividad (mejora de áreas protegidas)

Con ello, se busca promover el aprovechamiento óptimo de los recursos naturales, administrándolos integralmente y armonizando los intereses de la sociedad, el Estado y las empresas de los distintos sectores, logrando, de esta manera, contribuir al conocimiento ambiental, la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad como un factor de desarrollo y bienestar de la población como avance hacia el desarrollo sostenible del país.

Del mismo modo, llevar a cabo el ordenamiento territorial del país a través de la ZEE, constituiría un aporte positivo a nuestra actual legislación ambiental. Asimismo, estaríamos cumpliendo con el objetivo del capítulo 18 del TLC, el cual es asegurar que las políticas comerciales y ambientales se apoyen mutuamente,

---

<sup>9</sup> Artículos 1º y 2º del Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica aprobado mediante Decreto Supremo N° 087-2004-PCM

**promover la utilización óptima de los recursos de acuerdo con el objetivo del desarrollo sostenible**, y esforzarse por fortalecer los vínculos entre las políticas y prácticas comerciales y ambientales de las partes, lo que puede tener lugar a través de cooperación y colaboración ambiental.

### **Propuesta de las funciones mínimas que en materia de áreas naturales protegidas debería tener el MINAM.**

La propuesta de Ley inicial, en lo relativo a las funciones del nuevo ministerio, realizó un traspaso en crudo de las competencias ambientales de los distintos órganos de gobierno. En lo que respecta a las funciones en materia de áreas naturales protegidas no se mejoró la actual legislación, e incluso se mostró un retroceso en el marco de protección de las mismas tal y como se señaló en el punto 4.1.

Ante esto, se plantea la interrogante, si es que el MINAM debe asumir todas las funciones que eran de competencia del INRENA. Como se sabe, la falta de agilidad administrativa es el principal obstáculo para la gestión eficiente de las áreas protegidas del país. Salir del INRENA para ir al MINAM no va a contribuir a mejorar la eficiencia administrativa del SINANPE. La estructura ministerial propuesta en el proyecto de Ley no resolverá el abandono en que se encuentran las áreas naturales protegidas, y probablemente, podría agravarlo.

En ese sentido, un grupo de profesionales y técnicos con experiencia en la gestión de las áreas naturales protegidas<sup>10</sup> ha trabajado una propuesta<sup>11</sup>, aprovechando la coyuntura actual, de crear un organismo técnico especializado (OTE) para áreas naturales protegidas, eliminándose la Dirección General de Áreas Protegidas del MINAM.

Ello, es perfectamente compatible con el numeral 1) del artículo 33º de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el cual establece que los Organismos Técnicos Especializados se crean, por excepción, cuando existe la necesidad de planificar y supervisar, o ejecutar y controlar políticas de Estado de largo plazo, de carácter multisectorial o intergubernamental que requieren un alto grado de independencia funcional.

Esta propuesta, de crear un OTE en vez de una Dirección de Áreas Naturales Protegidas, planteada originalmente dentro del organigrama del nuevo ministerio, dejaría al MINAM las funciones generales de rectoría ambiental y ente conductor de las políticas ambientales a nivel nacional, entre ella la de áreas naturales protegidas del SINANPE, dejando las funciones relativas a la gestión de las áreas naturales protegidas para el OTE que se cree para ello y que sea responsable de la conducción del sistema de áreas protegidas, como ente rector del SINANPE y que se constituya en su autoridad técnica normativa.

En la exposición de motivos de la referida propuesta, se propone integrar dentro de las funciones del MINAM, tres fundamentales para el sistema peruano de áreas protegidas, referidos a la propuesta supervisión y evaluación de políticas sobre áreas protegidas a ser consideradas dentro de la política nacional del ambiente, la aprobación del plan director del sistema nacional, y la propuesta, ante el Consejo de Ministros, en el marco de la legislación vigente, de establecimiento de áreas

---

<sup>10</sup> Este grupo está conformado, entre otras, por las siguientes personas: Lucía Ruíz Ostojic (CIMA-Cordillera Azul), Luis Alfaro Lozano (ex intendente de áreas naturales protegidas), Pedro Solano (SPDA), Alberto Barandiarán (DARN), Jorge Chávez, Gustavo Suárez de Freitas (ex Intendente de áreas Naturales protegidas), Mariella Leo (APECO), Ada Castillo (INRENA), Alberto Paniagua (PROFONANPE), ETC.

<sup>11</sup> Esta propuesta fue presentada al grupo Multisectorial presidido por Antonio Brack Egg y justifica el establecimiento en el seno del Ministerio del Ambiente de un órgano rector para orientar el desarrollo del SINANPE.

protegidas identificadas por el ente rector y, cuando se trate de áreas regionales, por los respectivos Gobiernos Regionales. De esta forma se garantiza dotar al sistema de un marco de políticas y normativo unitario y coherente, aprobar un plan para el desarrollo y conducción de sistema con un nivel legal adecuado y asegurar el establecimiento de áreas protegidas con el nivel de norma y los procesos establecidos en la ley sobre la materia.

Por otro lado, la exposición de motivos de esta propuesta señala, en torno al OTE, que éste cumple el doble papel, 1) el de constituirse en cabeza o ente rector de un sistema nacional que integra áreas de tres niveles de administración pública, los cuales pueden constituir sistemas subnacionales (regionales o locales) de áreas protegidas y las áreas de conservación privadas, sean estas ubicadas en predios privados o comunales; 2) al tiempo que ser responsable directo de la gestión de las áreas protegidas de administración nacional. El relativamente amplio detalle de objetivos generales busca asegurar que ambas funciones o responsabilidades puedan ser debidamente cumplidas.

Los objetivos señalados se refieren a la conducción del sistema; a la propuesta o aprobación de normas y procedimientos para establecer y manejar áreas protegidas de todos los niveles; a la gestión de las áreas nacionales y aprobación de sus planes y otros instrumentos de gestión; a proponer el plan director; al catastro y registro de áreas protegidas; a la fiscalización, control, sanción y supervisión; al otorgamiento de derechos para usos compatibles con las áreas protegidas, que sean de su competencia, incluyendo servicios ambientales; a velar por el cumplimiento de la normatividad; a asegurar la coordinación interinstitucional entre niveles de gobierno y sectores; a la participación ciudadana; a la opinión sobre actividades de otros sectores que afecten áreas protegidas, así como a la aprobación de criterios técnicos para ello.

Con esto se busca asegurar que el OTE pueda efectivamente actuar como ente rector del sistema y administrar directamente las áreas nacionales, contando además con los instrumentos legales y técnicos requeridos.

## **5. Consideraciones Finales**

Queda demostrado que el problema en estos momentos no es la falta de recursos, que hace que muchas veces el Estado tome medidas descabelladas, como las de pretender reducir un parque nacional para extraer recursos naturales, contraviniendo mandatos constitucionales e incumpliendo, de cierta manera, obligaciones contraídas con otros estados. Ello, no va a mejorar la calidad de vida de los peruanos; en estos momentos el Estado peruano tiene más recursos que nunca, el problema es que no los puede gastar eficientemente.

El Estado peruano requiere de una entidad ambiental independiente, que pueda velar por que la extracción de los recursos naturales renovables y no renovables se haga acorde con los más altos estándares de calidad ambiental y social.

Son estos los aspectos mínimos que deben ser tomados en cuenta para que este nuevo ministerio, no solo responda a la coyuntura actual de sentir cierta presión por la obligaciones contraídas con la firma del TLC, sino que, sea una toma de conciencia para que de al fin se asegure el cabal cumplimiento de nuestra legislación ambiental, se cumplan con los más altos estándares de protección ambiental, se mejore las actuales leyes, las políticas y la capacidad de gestión del Estado; y, no se debilite la legislación actual para promover mayor inversión.

