

PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL EN PERÚ: BALANCE Y PERSPECTIVAS

RICHARD J. MARTÍN TIRADO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE PATRIMONIO NATURAL.– II. PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL A NIVEL INTERNACIONAL: 1. La Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972. 2. La Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural del año 2001.– III. RECONOCIMIENTO DE LA DIVERSIDAD NATURAL Y PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL A NIVEL NACIONAL: ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL PATRIMONIO NATURAL: 1. Protección del patrimonio natural en el ámbito constitucional. 2. Concepto de patrimonio natural en el Perú: A) Recursos naturales. B) Diversidad biológica. C) Servicios ecosistémicos.– IV. PROCESO DE LA VALORACIÓN ECONÓMICA DEL PATRIMONIO NATURAL.– V. CONCLUSIONES Y CUESTIÓN ACTUAL DEL PATRIMONIO NATURAL DEL PERÚ.

RESUMEN: Estudio de los elementos que conforman el régimen jurídico del patrimonio natural en Perú.

Palabras clave: patrimonio natural de Perú; protección de la biodiversidad en Perú; valoración económica del patrimonio natural en Perú.

ABSTRACT: Study of the elements that make up the legal regime of the natural heritage in Peru.

Key words: natural heritage of Peru; protection of biodiversity in Peru; economic valuation of natural heritage in Peru.

I. INTRODUCCIÓN: APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE PATRIMONIO NATURAL

El objeto del presente documento, es identificar el estado de la cuestión con respecto al régimen jurídico de Protección del Patrimonio Natural en el Perú. Para tal efecto, se ha previsto identificar en primer lugar, los instrumentos de reconocimiento y protección del patrimonio natural en distintos ámbitos legales: internacional, constitucional, penal y administrativo. A partir de la descripción de este marco normativo, se evaluará el régimen de gestión administrativa del

patrimonio natural, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano sobre la materia, y finalmente, se efectuará un balance con respecto a los avances y retos en materia de gestión del patrimonio natural en el país.

II. PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL A NIVEL INTERNACIONAL

1. La Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972

El patrimonio cultural y el patrimonio natural se encuentran cada vez más amenazados por los riesgos de destrucción, debido a la evolución de la vida social y económica.

En atención a dicha problemática que nos involucra a todos los seres humanos, en el año 1972, en la ciudad de París, se llevó a cabo la 17ma Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. En la referida Conferencia, se firmó la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, la misma que fue ratificada por el Estado Peruano con fecha 24 de febrero de 1982 (1). Para estos fines, se definió al «patrimonio natural» en los siguientes términos:

- a. *Los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico,*
- b. *Las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies, animal y vegetal, amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico.*
- c. *Los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural (2).*

En dicho documento, se reconocieron las siguientes obligaciones para los Estados Partes del instrumento internacional en vigor:

(1) UNESCO Instrumentos normativos y países miembros de la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural. París, 16 de noviembre de 1972. Consultado el 01 de febrero de 2018. <http://www.unesco.org/eri/la/convention.asp?KO=13055&language=S>.

(2) Artículo 2 de la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural del año 1972.

Obligaciones en protección del patrimonio natural a nivel internacional	
a	Cada uno de los Estados Partes en la presente Convención reconoce que la obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio (3).
b	Adoptar una política general en la vida colectiva y a integrar la protección de ese patrimonio en los programas de planificación general (4).
c	Instituir en su territorio, si no existen, uno o varios servicios de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural (5).
d	Desarrollar los estudios y la investigación científica y técnica y perfeccionar los métodos de intervención que permitan a un Estado hacer frente a los peligros que amenacen a su patrimonio cultural y natural (6).
e	Facilitar la creación o el desenvolvimiento de centros nacionales o regionales de formación en materia de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural y estimular la investigación científica en este campo (7).
f	Los Estados Partes se obligan, en consecuencia y de conformidad con lo dispuesto en la presente Convención, a prestar su concurso para identificar, proteger, conservar y revalorizar el patrimonio cultural y natural (8).
g	No tomar deliberadamente ninguna medida que pueda causar daño, directa o indirectamente, al patrimonio cultural y natural (9).
h	Realizar un inventario de los bienes del patrimonio cultural y natural situados en su territorio (10).

(3) Artículo 4 de la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural del año 1972.

(4) Inciso a) del artículo 5 de la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural del año 1972.

(5) Inciso b) del artículo 5 de la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural del año 1972.

(6) Inciso c) del artículo 5 de la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural del año 1972.

(7) Inciso d) del artículo 5 de la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural del año 1972.

(8) Inciso 2) del artículo 6 de la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural del año 1972.

(9) Inciso 3) del artículo 6 de la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural del año 1972.

(10) Inciso 1) del artículo 11 de la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural del año 1972.

Se puede advertir que la definición de patrimonio natural utilizada para los fines de la Convención, incluye a los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas, monumentos geológicos y lugares naturales o las zonas naturales. En otras palabras, por patrimonio natural, se entiende a toda formación que exista sin intervención humana, y que contenga componentes no artificiales y de la cual se pueda identificar algún servicio ambiental. Los Estados Partes de dicha Convención, poseen diversas responsabilidades para la protección eficaz del patrimonio natural. Entre dichas responsabilidades, se puede identificar, la obligación de adoptar una política general, instituir servicios de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural, entre otros.

El reconocimiento de dichas obligaciones en el año 1972, obligaba al Perú a crear medidas idóneas que reflejen los compromisos ambientales adquiridos internacionalmente. En tal sentido, se obligaba a crear un sistema integrado de gestión ambiental, en el cual pueda materializarse la protección efectiva del patrimonio natural.

2. La Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural del año 2001

Según Koïchiro Matsuura, Director General de la UNESCO en el periodo de 1999 al 2009, en la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural del año 2001, se eleva dicho concepto, a la categoría de «patrimonio común de la humanidad, tan necesaria para la humanidad como la biodiversidad para los seres vivos» y su salvaguardia se erige en imperativo ético indisoluble del respeto por la dignidad de la persona (11).

La Declaración Universal acompañada de grandes lineamientos para un plan de acción, puede convertirse en una excelente herramienta de desarrollo, capaz de humanizar la globalización. Desde luego, en ella no sólo se prescriben acciones concretas sino más bien orientaciones generales para que los Estados miembros, en colaboración con el sector privado y la sociedad civil, puedan generar políticas innovadoras en su contexto particular.

Los artículos 13 y 14 del mencionado instrumento, reconocen la siguiente obligación para los Estados miembros:

13. Elaborar políticas y estrategias de preservación y realce del patrimonio natural y cultural, en particular del patrimonio oral e inmaterial, y combatir el tráfico ilícito de bienes y servicios culturales.

(11) Prólogo de la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural del año 2001.

14. Respetar y proteger los sistemas de conocimiento tradicionales, especialmente los de las poblaciones autóctonas; reconocer la contribución de los conocimientos tradicionales a la protección del medio ambiente y a la gestión de los recursos naturales, y favorecer las sinergias entre la ciencia moderna y los conocimientos locales. (Subrayado es nuestro)

La UNESCO al publicar las principales orientaciones para la aplicación del instrumento en mención, ha establecido que la diversidad cultural garantiza un amplio espectro de visiones de bienestar dentro de las cuales, las relaciones con la naturaleza pueden ser variadas, específicas, locales y autónomas y que el concepto de hace veinte años sobre «paisaje cultural» *refleja el conocimiento de que la cultura y la naturaleza no pueden separarse dentro del enfoque del patrimonio*, si realmente se va a rendir debida cuenta de la diversidad de manifestaciones culturales, particularmente aquéllas donde se expresa un vínculo estrecho entre los seres humanos y su medio ambiente natural (12).

De un análisis del citado documento, es posible concluir que se trata de un instrumento internacional, que incluye al patrimonio natural y cultural como parte de la «diversidad cultural» mundial. En tal sentido, se advierten orientaciones generales para los Estados Partes, donde se manifiesta el carácter de cada conjunto de bienes y sus respectivas líneas de acción para la protección efectiva, introducen la categoría de patrimonio oral e inmaterial y la contribución de los conocimientos tradicionales a la protección del medio ambiente.

III. RECONOCIMIENTO DE LA DIVERSIDAD NATURAL Y PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL A NIVEL NACIONAL: ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL PATRIMONIO NATURAL

A nivel interno, se advierte que existe un derecho fundamental a contar con un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, el mismo que se encuentra reconocido en diversos preceptos de la Carta Fundamental y particularmente, en el artículo 2°, inciso 22 de la Constitución Política del Perú del año 1993. Adicionalmente, en el artículo 66° de la Constitución de 1993, se establece la clasificación de los recursos naturales en renovables y no renovables, a los que se les otorga la categoría de patrimonio de la Nación, y que el Estado es soberano en su aprovechamiento. Por su parte, el artículo 67° de la Constitución de 1993, dispone que el Estado determina la política nacional del ambiente y promueve el uso sostenible de los recursos naturales.

(12) UNESCO. Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural: Una visión una plataforma conceptual un semillero de ideas un paradigma nuevo. Documento preparado para para la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo, 26 de agosto – 4 de setiembre 2002.

De otro lado, el artículo 68° de la referida Constitución prescribe: «El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas». En esta línea de argumentación, el artículo 69 señala: «El Estado promueve el desarrollo sostenible de la Amazonía». Por tanto, tenemos los siguientes derechos de contenido ambiental reconocidos en el modelo constitucional peruano:

Derecho al medio ambiente y gestión de los recursos naturales en la Constitución Política del Perú del año 1993	
a	Derecho fundamental constitucionalmente reconocido a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida (artículo 2°, inciso 22).
b	Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación, y el Estado es soberano en su aprovechamiento (artículo 66°).
c	El Estado determina la política nacional del ambiente (artículo 67°).
d	El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas (artículo 68°).
e	Promoción del Estado del desarrollo sostenible de la Amazonía (artículo 69°).

Por su parte, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC (13), ha señalado que el contenido del derecho a gozar de un ambiente equilibrado, se ejerce cuando la persona tiene la facultad de poder disfrutar o gozar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollen e interrelacionen de manera natural y armónica. Ello implica el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad. En caso contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría así, carente de contenido. En tal sentido, el derecho al medio ambiente equilibrado y adecuado se encuentra ligado a los derechos fundamentales a la vida y a la salud de las personas, pues a través de ellos, los seres humanos desarrollan su vida en condiciones dignas.

La referida sentencia, también reconoce que para el ejercicio de este derecho, el Estado adquiere la obligación ineludible de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su uso y disfrute. Por otra parte, existe la obligación para los particulares, de realizar sus actividades económicas en armonía, de tal manera que no incidan directa o indirectamente con el medio ambiente.

(13) Fundamento 5 del expediente N° 03048-2007-PA/TC de fecha 09 de noviembre de 2007.

En la sentencia recaída en el expediente N° 00343-2007-PA/TC, respecto a la ACR Cordillera Escalera, se considera que al ser los recursos naturales, *in totum*, patrimonio de la Nación, su explotación no puede ser separada del interés nacional, por ser una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de las generaciones presentes y futuras. En segundo lugar, los beneficios derivados de su utilización deben alcanzar a la Nación en su conjunto; por ende, se prohíbe su exclusivo y particular goce (14). Esta sentencia marca un hito en la jurisprudencia en la legislación ambiental en el Perú, porque se observan los principios reconocidos en la Conferencia de Río+20 sobre desarrollo sostenible (15) y el principio de sostenibilidad (16), estableciendo que la gestión de los recursos naturales comporta la utilización de componentes de la diversidad biológica de un modo y a un ritmo que no ocasionen la disminución a largo plazo de dicha diversidad, con lo cual se mantienen las posibilidades de ésta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras.

En la sentencia bajo comentario, se concluye que la perspectiva del desarrollo sostenible busca equilibrar el esquema de la economía social de mercado con el derecho a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado y que es una maximización de las ganancias o utilidad frente a la calidad del entorno que sufre el desgaste de la actividad económica.

Con respecto al contenido de patrimonio natural, se concluye que no se trata de preservar exclusivamente el legado ambiental, sino también aspectos relativos al ámbito cultural. Es decir, que nuestra deuda con las generaciones futuras no se agota en aspectos ambientales, que si bien forman parte esencial del concepto de desarrollo sostenible, no se agotan en dicho concepto. Para tal efecto, se analiza la interpretación sistemática del artículo 2°, inciso 22), y de los artículos 66°, 67°, 68° y 69° de la Constitución, y se concluye, que una manifestación concreta del derecho de toda persona a disfrutar de un entorno ambiental idóneo para el desarrollo de su existencia es el reconocimiento que los recursos naturales —especialmente los no renovables—, en tanto son patrimonio de la Nación, deben ser objeto de un aprovechamiento razonable y sostenible, y que los beneficios resultantes de tal aprovechamiento deben ser orientados en favor de la colectividad en general, correspondiendo al Estado el deber de promover las políticas adecuadas a tal efecto.

(14) Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00343-2007-PA/TC de fecha 19 de febrero de 2009.

(15) La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil con fecha 20 al 22 de junio de 2012.

(16) Artículo V de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, aprobada con fecha 13 de octubre de 2005.

Para MARTÍN MATEO (17) no se debe reducir la definición de medio ambiente al conjunto de elementos naturales objeto de una protección jurídica específica. Para este autor, el ámbito conceptual del ambiente incluye aquellos elementos naturales de titularidad común y de características dinámicas. En otras palabras, el agua, aire, vehículos básicos de transmisión, soporte y factores para la existencia del hombre sobre la tierra.

1. Protección del patrimonio natural en el ámbito constitucional

La Constitución Política de 1993, menciona que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación (18). Al respecto, PULGAR VIDAL (19) menciona que la Constitución de 1993 eliminó la referencia a la «pertenencia» del Estado, (calidad que reconocía la Constitución del año 1979 a los recursos naturales) (20), lo que llevó a muchos autores 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 1997 estableció el dominio del 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.

Pero, ¿cuál es la consecuencia jurídica del régimen constitucional de los recursos naturales reconocido en la Constitución Peruana de 1993? Según AVENDAÑO (21) el tema en cuestión es evaluar si el Estado puede ceder la propiedad o no a los particulares respecto a los recursos naturales. El jurista nacional menciona que ello no es posible. En tal sentido, se explica que el principal

(17) MARÍN MATEO, Ramón. Tratado de Derecho ambiental, Madrid. Trivium, 1991, p. 251.

(18) «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.» (Artículo 66° de la Constitución Política del Perú. Año 1993, cursivas nuestras).

(19) pulgar vidal, Manuel. Promoviendo la gobernanza en el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales. Economía y sociedad N° 77 Lima, 2008.

(20) La derogada Constitución Política del Perú del año 1979, mencionaba que los recursos naturales «pertenecían al Estado», en los siguientes términos:

«Artículo 118. Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. Los minerales, tierras, bosques, aguas y, en general, todos los recursos naturales y fuentes de energía, *pertenecen al Estado.* La ley fija las condiciones de su utilización por éste y de su otorgamiento de los particulares» (Artículo 118° de la Constitución Política del Perú. Año 1979, cursivas nuestras).

(21) Congreso de la República, exposición de motivos del régimen constitucional del Dr. Jorge Avendaño, Congreso de la República 1997.

derecho real es la propiedad y éste tiene varias características. La propiedad es un derecho real, absoluto, exclusivo y perpetuo. Si bien desde el punto de vista del derecho civil, la propiedad es un derecho absoluto y que confiere a su titular todas las facultades, ello no quiere decir, que el propietario de un bien puede hacer lo que quiera. En tal sentido, con los recursos naturales, no se puede ejercer el derecho de propiedad en términos absolutos.

En tal línea de argumentación, AVENDAÑO concluye que 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 titular del dominio público que viene a constituir un régimen jurídico distinto. En este escenario, la doctrina distingue una serie de formas del dominio público. En el caso particular del Perú, el Estado tiene un dominio y como tal, lo puede ceder a los particulares, sin que ello afecte su dominio eminente, y una suerte de conservación del dominio latente sobre el recurso natural pero concediendo el derecho de usar y disfrutar.

En este punto, es pertinente analizar si es posible aplicar la teoría de la propiedad privada aplicada a los bienes de uso público, como sucede con el patrimonio natural y su regulación en la Constitución.

Al respecto, PIMIENTO ECHEVARRI (22) menciona que desde el primigenio dominio *sui generis* utilizado por el juez civil de la primera mitad del siglo XX, hasta la división de la propiedad establecida por la jurisprudencia constitucional y seguida por la contencioso administrativa, existe una constante: la imposibilidad conceptual de aplicar la propiedad privada del Código Civil a los bienes de uso público. De este modo, bajo la concepción del Código Civil Francés que dispone que la propiedad es el derecho de gozar y disponer de un bien de la manera más absoluta (23) y de otro lado, se tiene el objeto de bien público en el que el propietario no tenía ninguno de los atributos, y menos aún el más importante de todos: la posibilidad de disponer del bien y enajenarlo.

El dominio del Estado sobre los bienes de uso público (entre ellos, el patrimonio natural), no es un derecho de propiedad clásica. No existe un derecho exclusivo, real, pleno y absoluto del titular.

En tal sentido, de lo expuesto por autores como AVENDAÑO en el Perú, y PIMIENTO en el caso Colombiano, es posible deducir que el Estado ejerce una potestad administradora y de gestión sobre dichos bienes. Una posición vigilante y con facultades de ordenación, supervisión, fiscalización y eventualmente sanción, frente a particulares que dañen o alteren los bienes de uso público.

(22) PIMIENTO ECHEVARRI, Julián. «Teoría de los bienes de uso público» Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2010, pp. 139-142.

(23) Artículo 415 del Código Civil Francés «El propietario tiene derecho a utilizar y disponer (de las cosas) a su antojo, conforme a las leyes establecidas por la necesidad común».

Tal como lo señala el mandato constitucional en el caso del Perú, la gestión otorgada a particulares de los recursos naturales se realizará mediante un dispositivo legal.

En la experiencia peruana, con la aprobación de la Ley N° 26821 Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales – LOASRN, la misma que forma parte del bloque de constitucionalidad de los recursos naturales, el Estado buscó promover que la gestión de los recursos naturales renovables y no renovables, se exploten en una forma y ritmo que permita mantener su capacidad de regeneración para satisfacer las necesidades del presente, sin poner en peligro las necesidades de las generaciones futuras.

El artículo 4° de la norma en mención, dispone lo siguiente:

Alcance del dominio sobre los recursos naturales.

Artículo 4°.-Los recursos naturales mantenidos en su fuente, sean éstos renovables o no renovables, son Patrimonio de la Nación. Los frutos y productos de los recursos naturales obtenidos en la forma establecida en la presente Ley, son del dominio de los titulares de los derechos concedidos sobre ellos.

Teniendo en consideración, que nuestro objeto de estudio es la regulación del patrimonio natural en el Perú, nos adelantamos a exponer que el patrimonio natural es todo aquel que comprende a los recursos naturales, diversidad biológica y servicios ecosistémicos, y que es importante señalar el marco constitucional y legal general de los recursos naturales, toda vez que es la manera como se califica legalmente a todo patrimonio natural (conjunto de bienes que son susceptibles de estimación económica). De esta manera, se reconoce legalmente el dominio del Estado sobre los recursos naturales, y se fija que el aprovechamiento de éstos será establecido mediante leyes especiales, por lo que se conserva un dominio latente sobre el recurso natural; pero se le concede el derecho de usar y disfrutar a través del otorgamiento de títulos habilitantes a los privados. Ante ello podemos percatarnos de la fiscalización ex ante y ex post que realiza la administración, la cual no pierde la soberanía otorgada por la Constitución para realizar un seguimiento directo al cumplimiento de requisitos legales para la conservación de la calidad de los recursos naturales.

2. Protección del patrimonio natural en el ámbito administrativo y el régimen de sanciones administrativas

En el ordenamiento jurídico peruano, se cuenta con un marco específico de protección. En tal sentido, la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, establece en el artículo 85.3, que la autoridad ambiental nacional en coordinación con las autoridades ambientales sectoriales y descentralizadas, elabora y actualiza permanentemente el inventario de los recursos naturales y de los servicios ambientales que prestan, estableciendo su correspondiente valorización.

Asimismo, mediante el Decreto Legislativo N° 1013, se ha aprobado la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, mediante la cual se le confiere como función general el diseñar, establecer, ejecutar y supervisar la política nacional y sectorial ambiental, asumiendo la rectoría de ella. Más adelante, mediante el Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM, se aprobó la Política Nacional del Ambiente, la misma que establece como uno de sus objetivos principales:

- a. Lograr la conservación de los recursos naturales, diversidad biológica y servicios ambientales en el país.
- b. Fomentar la valoración económica de los servicios ambientales que proporciona la diversidad biológica y en particular, los ecosistemas frágiles incluyendo los bosques húmedos tropicales para la prevención y recuperación del ambiente.

Con fecha 31 diciembre de 2014, mediante la Resolución Ministerial N° 409-2014-MINAM, se aprobó la Guía de Valoración Económica del Patrimonio Natural, la misma que según PULGAR – VIDAL (24), busca cuantificar en términos monetarios, el valor de los bienes y servicios ecosistémicos. La información generada como resultado puede ser utilizada para diversos fines, desde aumentar la conciencia ambiental hasta analizar el costo beneficio de los mismos, pasando por la planificación y el diseño de políticas, entre otros. De esta manera, es posible regular las acciones humanas voluntarias en favor de los ecosistemas peruanos, lo cual no quita que las obligaciones ambientales ya establecidas se mantengan, ya que toda persona, empresa o entidad del Estado debe cumplir con sus deberes.

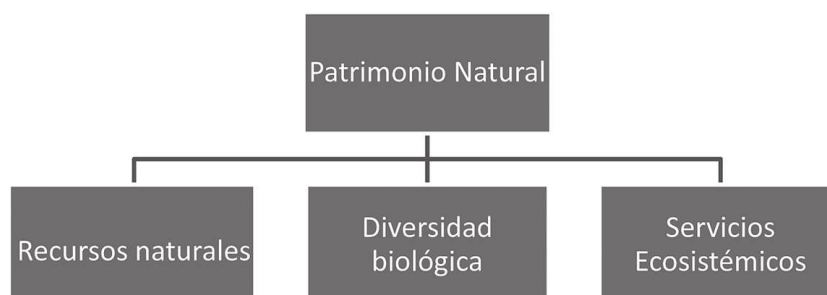
Según la guía citada, se define al patrimonio natural en los siguientes términos:

«Aquel que comprende a los recursos naturales, diversidad biológica y servicios ecosistémicos, los cuales permiten mantener las funciones de los ecosistemas para generar beneficios económicos, sociales y ambientales a los individuos y la sociedad».

De lo expuesto, tenemos que el Perú, ha reconocido a nivel internacional, la importancia y puesta en valor de nuestro patrimonio natural. Luego del reconocimiento, ha implementado su derecho interno de tal manera que existe un reconocimiento constitucional del derecho fundamental a gozar de un ambiente sano y equilibrado, el que interpretado sistemáticamente con las obligaciones de protección del Estado en armonía con los principios de desarrollo sostenible y sostenibilidad, han permitido hablar en términos legales y económicos de

(24) MANUEL PULGAR – VIDAL OTÁROLA, Prólogo de Guía de valoración económica del patrimonio natural.

protección del patrimonio natural como una obligación primordial reconocida por el Estado. Podemos incluir dentro del concepto abstracto de patrimonio a los siguientes elementos: recursos naturales, diversidad biológica y servicios ecosistémicos. De tal manera, que el concepto amplio de patrimonio natural estaría constituido de la siguiente manera:



A) Recursos naturales

Según la Ley General del Ambiente (25), se consideran recursos naturales a todos los componentes de la naturaleza, susceptibles de ser aprovechados por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tengan un valor actual o potencial en el mercado.

B) Diversidad biológica

De acuerdo con la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica, la definición de este término comprende toda la variabilidad de genes, especies y ecosistemas, así como los procesos ecológicos de los cuales depende toda forma de vida en la tierra.

El Perú se encuentra entre los cuatro países más biodiversos del mundo. El Convenio sobre la Diversidad Biológica – CDB del año 1992, fue ratificado por el Perú en fecha 30 de abril de 1993 mediante la Resolución Legislativa N° 26181. Los objetivos principales del Convenio, fueron (i) la conservación de la diversidad biológica, (ii) la utilización sostenible de sus componentes; y, (iii) la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos.

(25) Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, aprobada con fecha 13 de octubre de 2005.

Podemos interpretar que *el CDB no tiene como único objetivo a la conservación, por lo que al añadir a su «utilización sostenible», se asume en cuenta que los recursos no son intocables; sino que, se debe realizar una gestión integral de ellos, la cual asegure que estén al servicio de las presentes y futuras generaciones.*

Según el CDB, la conservación de la biodiversidad es: «interés común de toda la humanidad». La noción de «interés común» se emplea en el derecho internacional no sólo para describir determinados objetos y recursos, sino también, ciertas actuaciones en relación con tales recursos. Por lo tanto, en el CDB no sería la biodiversidad la de interés común, sino la conservación.

De esta manera, el Estado asumió dos obligaciones generales:

1. Elaborar estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de diversidad biológica; e,
2. Integrar, en la medida de lo posible, la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica en los programas y políticas sectoriales o intersectoriales.

Tal como se ha señalado, la Constitución Política de 1993, establece la obligación del Estado de promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

En este orden de ideas, en gestión de la biodiversidad, el país implementó el ordenamiento legal interno para cumplir con los fines del Convenio y la Constitución de 1993. Así, con fecha 16 de julio de 1997, se promulgó la Ley N° 26839, Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento sostenible de la Biodiversidad, y con fecha 06 de noviembre de 2014, mediante Decreto Supremo N° 009-2014-MINAM, se actualizó la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica al 2021 y su Plan de Acción 2014-2018.

Al respecto, analizaremos en líneas generales dicho instrumento de gestión ambiental y evaluaremos los alcances de su desarrollo.

La Estrategia Nacional de Diversidad Biológica (ENDB) comprende seis objetivos estratégicos y trece metas, las cuales buscan detener la pérdida y deterioro de los componentes de la diversidad biológica, mejorar su gestión e incrementar las oportunidades de uso sostenible y la distribución justa y equitativa de sus beneficios (26).

Se desprende de la ENDB que las actividades económicas más rentables del país son aquellas relacionadas con los recursos naturales; entre ellas: la pesca, la extracción de madera de los bosques y el turismo de la naturaleza, las cuales en su conjunto, son actividades que han tenido retos,

(26) Estrategia Nacional de Diversidad Biológica, año 2014, p. 33

oportunidades y experiencias exitosas en su gestión. Es así, que en el Sector Pesca, se establecen medidas de ordenamiento para un mejor control de la actividad; sin embargo, aún persisten problemas por la captura ilegal de fauna marina.

En la tala de madera, se ha implementado una reforma integral que permite fortalecer las capacidades del Estado y de la sociedad civil para conservar y aprovechar sosteniblemente los bosques bajo prácticas de manejo adaptativo y enfoque ecosistémico; de esta manera, se han logrado experiencias muy positivas de concesiones forestales certificadas y de manejo forestal comunitario.

En el turismo natural, actividad económica con potencial para el aprovechamiento sostenible y valoración de la diversidad biológica, se ha registrado durante el año 2017 más de 2 millones de visitantes a las Áreas Naturales Protegidas — ANP. Asimismo, se menciona en la Estrategia, que el auge de la gastronomía, ha exponenciado el turismo gastronómico y se generan una demanda de beneficios a la agrodiversidad.

Oportunidades para la gestión de la diversidad biológica en el Perú.

La participación efectiva de los pueblos indígenas, la gestión articulada con los sectores y regiones, la consolidación y respeto a la tenencia de la tierra, y la consolidación de instrumentos de conservación como son el caso del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado — SINANPE y los Sistemas Regionales de Conservación, son un claro ejemplo de grandes oportunidades para la conservación de la biodiversidad.

Frente a ello, cabe preguntarnos, ¿por qué no ver con esperanza al futuro de la gestión ambiental de la biodiversidad del Perú? Al respecto, existen pequeñas ideas de autogestión que con integración, creatividad y empeño pueden transformar un escenario favorable en un negocio autosostenible netamente rentable.

Adicionalmente, tal como se concluye del Capítulo 3 de la Estrategia, se debe agregar la necesidad de impulsar esquemas de incentivos para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica y los servicios ecosistémicos que juegan un papel clave.

En el contexto descrito, se debe incentivar el rol económico-conservador en las comunidades locales que tienen el reto de conservar áreas de bosque. Para ello, es necesario generar oportunidades para el almacenamiento de carbono y la purificación del agua, a través de la conservación de las cabeceras de cuenca, y que, con la regulación del mercado, quien emprenda conservar pueda obtener beneficios económicos por ello.

C) Servicios ecosistémicos

Según la Ley N° 30215, Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos (27), estos son definidos como los beneficios económicos, sociales y ambientales, directos e indirectos, que las personas obtienen del buen funcionamiento de los ecosistemas. Entre ellos se cuenta la regulación hídrica en cuencas, el mantenimiento de la biodiversidad, el secuestro de carbono, la belleza paisajística, la formación de suelos y la provisión de recursos genéticos, entre otros.

A través de la mencionada Ley, se regula la figura de los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos, los cuales se definen como los esquemas o herramientas instrumentos e incentivos para generar, canalizar, transferir e invertir recursos económicos, financieros y no financieros, en los que se establece un acuerdo entre contribuyentes y retribuyentes al servicio ecosistémico, orientado a la conservación, recuperación y uso sostenible de las fuentes de los servicios ecosistémicos. En la referida norma se reconocen las siguientes modalidades de retribución:

Modalidades de retribución por los servicios ecosistémicos		
Financiamiento de acciones específicas, directas e indirectas, para la conservación, recuperación y uso sostenible de las fuentes de los servicios ecosistémicos.	Financiamiento de acciones de desarrollo productivo e infraestructura básica sostenibles en beneficio directo de la población involucrada en el mecanismo.	Otras modalidades acordadas libremente entre las partes, dentro de los alcances de la presente Ley.

En el Perú las áreas protegidas se agrupan bajo la denominación de Áreas Naturales Protegidas (ANP) y se establecen en concordancia con la Ley de Áreas Naturales Protegidas (Ley N° 26834 y su Reglamento publicado mediante el Decreto Supremo N° 038-2001-AG).

Las Áreas Protegidas del Perú pueden clasificarse de acuerdo a quien las administra en tres grupos:

(27) Ley N° 30215, Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos, publicada con fecha 29 de junio de 2014

Clasificación de ANP en el Perú	
1	Las ANP's que pertenecen al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), administradas por el gobierno nacional.
2	Las áreas de conservación regionales (ACR), administradas por los Gobiernos Regionales.
3	Las áreas de conservación privadas (ACP), administradas por personas particulares.

Con fecha 03 de junio de 2016, el Ministerio del Ambiente presentó el Informe Sectorial Ambiente N° 4 denominado «Las Áreas Naturales Protegidas del Perú: conservación para el desarrollo sostenible», en el cual se incluye el trabajo realizado y los retos para el futuro de las Áreas Naturales Protegidas (ANP), que se constituyen como el más importante patrimonio natural para el país. En dicho documento se desarrollaron temas de trascendencia nacional y de gran impacto contemporáneo para la gestión del patrimonio natural en el país, como es el caso de la amenaza del patrimonio natural frente a las actividades ilegales de minería ilegal en las ANP's y sus zonas de amortiguamiento.

Otros temas igual de importantes tratados en el Informe del MINAM, son la articulación de las ANP's en la gestión integrada de la conservación, la adopción de mecanismos y fuentes de sostenibilidad financiera para el servicio de áreas protegidas del Perú y el turismo como estrategia de desarrollo sostenible en las ANP's.

El tema que especialmente nos interesa para los fines de esta investigación, es el capítulo referido al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en las ANP's. Se parte del reconocimiento del deber del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas — SERNANP, de promover el acceso ordenado y el uso formal de los recursos naturales y la diversidad biológica al interior de las ANP, para lo cual se han establecido dos modalidades:

- (i) Contratos de Aprovechamiento para actividades con fines comerciales; y,
- (ii) Acuerdos de Actividad Menor para actividades de subsistencia.

Para aludir al término «Subsistencia» se debe cotejar que el aprovechamiento de un recurso, sea orientado a satisfacer los requerimientos básicos de una unidad familiar, pudiendo ser comercializado a pequeña escala. Asimismo, para el otorgamiento de derechos debe cumplirse con los siguientes criterios:

- a) Identificación del recurso;
- b) Identificación de los beneficiarios directos;
- c) Modalidades; (iv) cuotas de aprovechamiento; y,
- d) Retribución económica o contraprestación.

Además, se debe considerar la categoría y zonificación del ANP, así como los fines y objetivos para los cuales fueron establecidas complementariamente, en su calidad de autoridad competente para administrar el patrimonio forestal, flora y fauna silvestre de las ANP. En función de ello, el SERNANP emitió la Resolución Presidencial N° 069-2014-SERNANP, gracias a la cual se garantiza la existencia de derechos y deberes efectivos asignados al conjunto de actores involucrados en la actividad:

- (i) los pobladores locales beneficiarios del ANP o «usuarios»;
- (ii) la Jefatura del ANP correspondiente; y,
- (iii) la Dirección General de ANP's

Un tema de suma importancia, desarrollado en el documento, es la oportunidad de una gestión sostenible de las ANP's como oportunidad para la lucha contra la pobreza, para lo cual el informe menciona que a través de los Contratos de Aprovechamiento, se generaron S/. 3 725 926,60 a favor de sus titulares.

Es un ejemplo de que una gestión integrada del patrimonio natural puede generar ingresos para sectores vulnerables en la población y, paralelamente, ser un método de fomento de la conservación del patrimonio natural.

IV. PROCESO DE VALORACIÓN ECONÓMICA DEL PATRIMONIO NATURAL

En diciembre del año 2014, se aprobó la Guía de Valoración Económica del Patrimonio Natural, con la finalidad que el documento se convierta en un referente metodológico para aproximarse a la vinculación de los valores y la importancia de los servicios ecosistémicos en la toma de decisiones y de la gestión sostenible del patrimonio natural del país. Se justificó en que la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (28), señaló que 15 de los 24 servicios ecosistémicos que sustentan el patrimonio natural, están siendo afectados debido al crecimiento de la actividad humana.

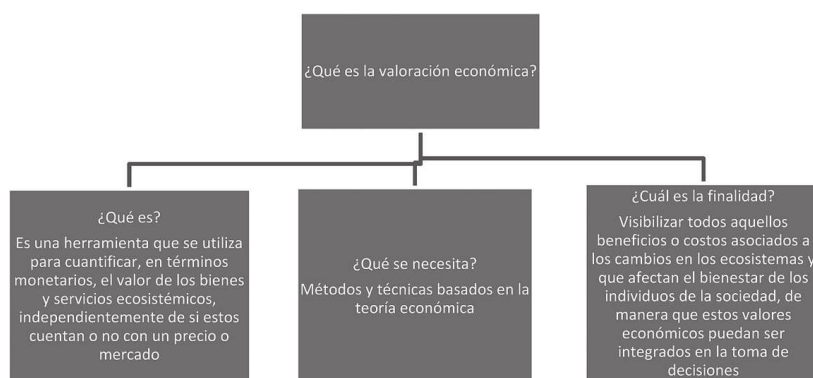
La expresión patrimonio considera un conjunto de bienes pertenecientes a una persona natural o jurídica (en el presente caso, a la Nación en representación del Estado Peruano), que son susceptibles de estimación económica, a nivel institucional, para la planificación del desarrollo en los diferentes niveles de gobierno, local, regional y nacional, la necesidad de contar con una guía de valoración económica se torna fundamental.

(28) Millennium Ecosystem Assessment MEA, 2005. Sitio web:<http://millenniumassessment.org/en/index.html>.

El objetivo específico de la valoración económica de los recursos naturales es brindar orientación sobre el alcance y aplicación de la valoración económica del patrimonio natural para que los tomadores de decisiones puedan utilizar este concepto, respecto a la conservación y aprovechamiento sostenible del patrimonio natural.

Con respecto a los objetivos específicos, se busca dar a conocer la importancia de la valoración económica para la toma de decisiones respecto a la conservación y uso sostenible de los servicios de los ecosistemas, mostrar los usos y aplicaciones de los resultados de la valoración económica de los servicios ecosistémicos, brindar un marco teórico de los diferentes métodos utilizados para la valoración económica, entre otros.

La Guía en mención ahonda en la importancia de la valoración económica del patrimonio natural para un mejor manejo del presupuesto y de los sistemas de gestión nacional, regional y local. En tal sentido, para lograr los objetivos expuestos, utilizan el siguiente modelo:



La información generada como resultado de la valoración económica para la toma de decisiones tiene los siguientes fines:

- Aumentar la conciencia ambiental.– Contribuir a crear una conciencia sobre la importancia de la conservación de ecosistemas.
- Análisis costo beneficio.– Con la finalidad de evaluar y selección un proyecto que maximice el bienestar social.
- Planificación y diseño de políticas.– La valoración económica del patrimonio natural permite resaltar los beneficios económicos de su conservación y uso sostenible.
- Regulación ambiental.– La valoración económica puede aportar información para el diseño de instrumentos de regulación ambiental, como por ejemplo incentivos o desincentivos.

- e. Mecanismos de financiamiento La valoración económica del patrimonio natural puede utilizarse para el diseño de mecanismos de financiamiento ambiental o incentivos económicos para la conservación de los ecosistemas y el patrimonio natural en general.
- f. Contabilidad nacional La valoración económica ayuda a conocer el valor monetario del flujo del patrimonio natural, el cual puede ser utilizado en la elaboración de las cuentas ambientales nacionales.

V. CONCLUSIONES Y CUESTIÓN ACTUAL DEL PATRIMONIO NATURAL DEL PERÚ

- A. Tal como se ha podido verificar a la luz de los instrumentos normativos de carácter internacional, nacional y regional, existe un reconocimiento del patrimonio natural como un deber de protección, conservación y ahora, de aprovechamiento en términos ecológicos y económicos sostenible. El Perú no es ajeno a esta tendencia.
- B. La creación en el Perú a partir del año 2008 de un Ministerio del Ambiente, ha permitido un paulatino desarrollo de planes de protección del Patrimonio Natural. Dichas actividades nos pueden conducir en el tiempo, a un trabajo coordinado del sector público con el sector privado.
- C. El régimen del patrimonio natural, se asimila en sus diversos componentes a la protección de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, frente a los cuales el Estado posee la potestad de un dominio eminente por ser parte del patrimonio de la Nación. Pero esta potestad no le otorga al Estado un conjunto de derechos absolutos de propiedad, sino que mantiene una vigilancia sostenible sobre el patrimonio, pudiendo ceder los derechos de gestión a privados, siempre y cuando se desarrollen en armonía con la legislación ambiental vigente y sin trasgredir los estándares internacionalmente reconocidos.
- D. El enfoque económico que se le brinda al impulso de la protección del patrimonio natural en el Perú, es el indicado en términos cuantitativos, pues el país es reconocido mundialmente por la biodiversidad y riqueza natural. Sin embargo, se debe fortalecer la acción articulada del Estado en materia de prevención y de conservación de dicho patrimonio.
- E. Existen casos exitosos de manejo forestal y de mecanismos de conservación privada, acompañados de supervisión y gestión nacional en los cuales se ha podido implementar un enfoque económico a la

conservación obteniendo beneficios para los pobladores y gobiernos locales a través del turismo, gastronomía y pesca sostenible.

- F. El Perú puede ser tomado como un ejemplo de emprendimiento en temas de desarrollo económico con componentes ambientales, toda vez que actualmente se cuenta con un marco legal que permite la retribución por servicios ecosistémicos, y la puesta en valoración del patrimonio natural, puede elevar en términos económicos el patrimonio nacional y configurar el tiempo un mercado de interés global para inversionistas.
- G. Los esfuerzos por mantener planes de desarrollo que involucren la conservación del patrimonio natural no se deben agotar en el fortalecimiento institucional del Ministerio del Ambiente creado en el Perú el año 2008, puesto que el problema de la degradación ambiental involucra a toda la comunidad e inciden de sobremanera en los componentes económicos que repercuten en la economía a gran escala y en el manejo de cifras oficiales que se representan en diferentes indicadores de desarrollo para el Perú.

Lima, enero de 2018