

RAMSAR TECHNICAL CONSULTATION CASE STUDY PERU

Presented by Pedro Solano

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

1. GENERAL CONSIDERATIONS.

El tema humedales es relativamente nuevo en el Perú bajo esa denominación. Es recién a partir de la suscripción de la Convención RAMSAR por el Estado peruano (1991) que el término humedales comienza a ser oído y discutido en el país.

Pese a ello, la década de los 90 ha demostrado ser bastante exitosa en cuanto a los avances en la política y legislación ambiental en el Perú. Casi el 90% de la legislación ambiental actual fue promulgada o aprobada en los últimos ocho años. Igualmente, el discurso político y la gestión de los recursos naturales ha cambiado significativamente en estos mismos años, poniendo de manifiesto el creciente interés que va ganando el tema ambiental a todo nivel en el país.

Dentro de este contexto la evolución y espacio ganado por el tema Humedales, ha sido sin duda importante. Siete años después que el Perú firmó la convención RAMSAR, hoy encontramos que el país cuenta con siete humedales inscritos en la lista; que el término “humedales” es regularmente usado a nivel político y legislativo; que el país cuenta con una Estrategia Nacional de Humedales aprobada por el Estado, siendo el único país de Sudamérica con un documento de estas características; que existe un Programa Nacional de Conservación y Desarrollo Sostenido de Humedales Perú¹; y que además se vienen implementando mecanismos, alternativos a la creación de áreas naturales protegidas, para brindar protección legal adicional a los humedales del país.

Sin embargo, pese a los evidentes éxitos en el ámbito político y legislativo, el impacto real de estos esfuerzos aún no termina de cuajar en la práctica, debido a la falta de aplicación de las normas en algunos casos, y también por una alarmante debilidad institucional para actuar en casos específicos que amenazan los humedales del Perú. Esto hace que el uso y manejo de los humedales peruanos aún no sea del todo eficiente, y que el deterioro de importantes áreas subsista

A nivel institucional, el tema ambiental en el Perú está organizado en base a las competencias sectoriales asignadas a los distintos ministerios de gobierno. Así, los recursos de flora y fauna son administrados por el Instituto de Recursos Naturales - INRENA², los minerales e hidrocarburos por el Ministerio de Energía y Minas, los recursos hidrobiológicos por el Ministerio de Pesquería, actividades como el turismo o la educación son lideradas también por un Ministerio dedicado a cada uno de los temas. Cada Ministerio se constituye en la autoridad nacional ambiental para regular y controlar los recursos y actividades a su cargo.

¹ Que es un consorcio integrado por el Estado, ONG's y organizaciones internacionales.

² Perteneciente desde su creación al Ministerio de Agricultura. Recientemente ha sido adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, aunque en la práctica sigue coordinando sus funciones con el Ministerio de Agricultura.

Existe un órgano coordinador o de enlace de las oficinas ambientales de estos Ministerios. Este organismo es el Consejo Nacional del Ambiente - CONAM³. El CONAM ha diseñado y aprobado el Marco Estructural de Gestión Ambiental – MEGA, por el que se han diseñado mecanismos para articular la gestión ambiental de las diferentes oficinas ambientales y conciliar los posibles conflictos de interés que surjan por casos específicos. Estos mecanismos, sin embargo, aún no son utilizados.

La gestión de los humedales pasa entonces bajo la competencia de distintos organismos, que tienen facultades para decidir sobre recursos y actividades que dependen o se desarrollan en estos ecosistemas. Sólo en el caso de aquellos humedales declarados como áreas naturales protegidas, existe un encargo de administración a un solo organismo, que es el INRENA. Sin embargo, aún en estos casos, el INRENA sólo asume la competencia para aprobar la planificación de las áreas y decidir o autorizar, en última instancia, los usos permitidos dentro de las mismas; manteniendo en consecuencia los demás ministerios las competencias sobre sus recursos y actividades, aún dentro de las áreas protegidas.

En el caso de los gobiernos regionales y los municipios, las competencias posibles sobre los humedales son mínimas, dado que estos niveles de gobierno en el Perú no tiene directamente competencias sobre los recursos naturales. Sólo en el caso de los Municipios, existe una competencia clara para regular el tema de agua y desagüe, pero siempre en relación directa a su funcionalidad como servicio público para los centros poblados. En los demás casos, debe asumirse que la competencia sobre cuerpos de agua, marinos o continentales, permanece como una competencia del gobierno central.

A nivel de iniciativas privadas, sin embargo, sí existen esfuerzos importantes de institucionalidad para el tema humedales, como la constitución del Programa de Conservación y Desarrollo Sostenido de Humedales Perú. El Programa se estableció en 1992, “como una coalición de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, que trabajan de manera mancomunada en la conservación y desarrollo sostenible de los humedales. *El programa* ha sido uno de los mayores aciertos orientado hacia el fortalecimiento institucional en esta última década.”⁴

El Programa ha tenido importantes logros en sus primeros seis años de actividad, habiendo sido el motor y gestor del proceso de diseño y aprobación de la Estrategia Nacional para la Conservación de Humedales en el Perú y del Plan Maestro de la Reserva Nacional de Paracas (1996); ha ejecutado una serie de Proyectos en algunos de los humedales peruanos, siempre bajo criterios de participación y beneficio a las poblaciones locales; y ha contribuido a la mejor difusión respecto al valor y funciones de los humedales en la sociedad peruana.

1.1. Éxitos y obstáculos en la conservación y uso de los humedales en el Perú.

El régimen de manejo y administración de las aguas en general en el Perú, nos muestra una multiplicidad de organismos competentes en razón de distintos motivos. Estos organismos actúan sobre los recursos de agua en base a su propia planificación y priorización. De este modo, y a falta de criterios de ordenamiento ambiental y territorial, a veces la realidad nos muestra situaciones caóticas en el tratamiento de las aguas.

³ Creado por Ley en 1994, el CONAM sin embargo no culmina aún su proceso de diagnóstico y planificación por lo que su repercusión en la gestión ambiental es todavía mínima.

⁴ Cita tomada del “Reporte Humedales 1992-1997”. Pág. 5. Lima-Perú, 1998.

Y es que los criterios y prioridades de instituciones tan disímiles como el Ministerio de Salud, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Pesquería, Municipalidades, Juntas de Administración de Riego, etc.; hacen que cuando estos organismos coinciden sobre una misma área, surjan conflictos respecto a los usos posibles y las prioridades de uso.

El tema de la propiedad del recurso agua es aún un tema en cierto modo pendiente. Si bien la Ley Orgánica de Aprovechamiento de Recursos Naturales⁵, estableció que los recursos naturales mantenidos en su fuente, son Patrimonio de la Nación, y que solamente sus frutos y productos pueden ser del dominio de los titulares de derechos concedidos sobre ellos; existe una tendencia en el país para privatizar las aguas en el país, sobre todo aquellas que tienen utilidad para la agricultura. Este es un tema largamente discutido y que deberá ser resuelto por la próxima Ley General de Aguas, cuya discusión y promulgación es esperada para la legislatura 1998-1999.

En cuanto a los cuerpos de agua tradicionalmente reconocidos como humedales, es decir las zonas marino-costeras y los ríos, lagos, lagunas y pantanos; no existe mayor discusión sobre el tema propiedad, y se entiende que estos espacios no admiten derechos de propiedad privada en tanto constituyen Patrimonio de la Nación. La autoridad nacional competente en razón de la naturaleza del recurso es el Instituto de Recursos Naturales – INRENA. Además el Ministerio de Pesquería tiene una fuerte influencia en el manejo de estas áreas en razón a la existencia de recursos hidrobiológicos que son de su ámbito de competencia. Asimismo, el Ministerio de Marina ha ido incrementando sus niveles de acción e injerencia en temas como contaminación marina y de aguas continentales navegables, interviniendo continuamente en este campo.

1.2. Relación de los éxitos y obstáculos con los aspectos legales e institucionales.

Los éxitos obtenidos han tenido un fuerte impulso de iniciativas privadas y del Programa de Conservación y Uso Sostenido de Humedales Perú. Las propuestas alcanzadas e impulsada por estos actores han tenido una buena aceptación por parte de las instancias correspondientes del Estado, básicamente Cancillería y Congreso de la República, para la ratificación de la Convención RAMSAR en 1991; e Instituto de Recursos Naturales, para la aprobación de la Estrategia Nacional de Humedales y otras normas conexas. En estos casos, se ha demostrado que la conformación del Programa de Conservación y Uso Sostenido de Humedales Perú ha sido un elemento importante para los logros alcanzados, ya que contó con el respaldo de los tres elementos claves: gobierno, ONG's y cooperación internacional.

A nivel legal, los éxitos se insertan dentro la tendencia legislativa de consolidar un sistema legal ambiental. La regulación legal de los humedales forma parte de un paquete de normas ambientales promulgadas en los últimos ocho años en el Perú.

Los obstáculos se presentan más a nivel de la gestión de los humedales, y se explican por el escaso valor que todavía se da internamente a los humedales, lo que hace que siga siendo frecuente el deterioro y la mala utilización de algunos humedales, sobre todo como consecuencia de actividades no compatibles o inapropiadas como algunas actividades industriales.

⁵ Ley 26821 de 10 de julio de 1997

1.3 Nivel de preocupación del gobierno por la necesidad de legislación para la efectiva conservación y uso racional de los humedales.

El Gobierno ha mostrado una gran receptividad para acoger propuestas normativas de conservación de humedales. Las normas legales básicas o necesarias, ya han sido aprobadas. Tal vez, falta todavía alguna reglamentación sobre temas específicos.

Sin embargo, el problema de falta de aplicación real de las normas promulgadas subsiste como el principal obstáculo para una gestión y manejo eficiente de los humedales del país.

2.0 IMPLEMENTATION OF THE RAMSAR CONVENTION AND THE WISE USE CONCEPT IN LAW.

2.1. Pasos dados por el Perú para llevar un análisis legal e institucional luego de la ratificación de la Convención RAMSAR.

El Perú es el único país en Sudamérica que ha aprobado una “Estrategia Nacional Para la Conservación de Humedales”⁶. Este documento de planificación fue elaborado y aprobado en el marco de los principios de la Convención RAMSAR, suscrita y ratificada por el Perú en 1991; constituyéndose en el primer esfuerzo por implementar legalmente a nivel nacional dicha Convención.

El proceso de elaboración y discusión de la Estrategia se inició en 1992 y duró aproximadamente tres años, a través de distintos talleres, reuniones y documentos.

Si bien no existió un estudio o análisis exhaustivo sobre la situación legal e institucional de los humedales en el país luego de la ratificación de la Convención, el proceso de elaboración de la Estrategia incluyó discusiones sobre estos puntos, que sirvieron de base para definir las prioridades de acción en la Estrategia.

El éxito principal de contar con una Estrategia aprobada ha sido sin duda haber dotado a los humedales de una herramienta legal de planificación que ha permitido captar Cooperación Técnica y Financiera y desarrollar una serie de proyectos definidos por el Plan. Ha otorgado institucionalidad y autonomía a los humedales, siendo éstos ahora percibidos como ecosistemas singulares que cuentan con disposiciones propias.

El objetivo de la Estrategia es “Establecer el marco de políticas y proponer actividades que promuevan el uso sostenible y la protección de los humedales y sus recursos como aporte al desarrollo integral del Perú”⁷.

El problema principal de la Estrategia, sin embargo, sigue siendo la falta de compromiso efectivo por las autoridades para desarrollar los Proyectos y actividades priorizadas, y otorgar una protección legal efectiva a los humedales⁸.

⁶ Aprobada por Resolución Jefatural 054-96- INRENA, el 12/3/96.

⁷ Cita tomada de “Estrategia Nacional para la Conservación de Humedales en el Perú”, pág. 10. UICN, Lima – Perú 1996.

⁸ Lo que se puso de manifiesto en el reciente caso de la construcción de una fábrica de fideos junto a la Zona Reservada Pantanos de Villa, humedal inscrito en la lista RAMSAR. En este caso, el INRENA aprobó un Estudio de Impacto Ambiental presentado en forma extemporánea y que no reunía siquiera los requisitos formales y técnicos establecidos por el propio sector, ni cumplía con las normas legales ambientales peruanas.

2.1.1. La Estrategia como parte de la implementación de la Convención RAMSAR.

El proceso de planificación de la Estrategia fue siempre asumida como el primer paso hacia la implementación de la Convención RAMSAR.

2.1.2. Instituciones que lideraron el proceso de elaboración y aprobación de la Estrategia.

El proceso de planificación fue coordinado y dirigido por el Programa de Conservación y Desarrollo Sostenido de Humedales – Perú, que es un consorcio conformado por cinco organizaciones: el Instituto de Recursos Naturales – INRENA, la Universidad Nacional Agraria La Molina, PRONATURALEZA, Wetlands International y World Wide Fund for Nature – WWF. Si bien hubo una organización del Estado (INRENA) involucrada en el consorcio, no es exacto decir que asumió el liderazgo del proceso, ya que el Programa de Humedales funciona casi como un esfuerzo privado y el INRENA no ha tenido un papel muy activo dentro de él, más allá de ratificar los documentos producidos por el Programa.

2.1.5. Legislación aprobada y ámbito de aplicación.

La Estrategia es aplicable a cualquier humedal existente en el territorio peruano. Los temas priorizados fueron los asuntos institucionales, aspectos legales, investigaciones, manejo y desarrollo sostenible, educación y conciencia pública, capacitación y cooperación internacional.

Paralelamente se han promulgado otras normas que resultan relevantes para los humedales peruanos:

- El reglamento de la Ley de Tierras⁹, establece que los humedales ubicados en la zona de Selva peruana, constituyen Zonas de Protección Ecológica, y por lo tanto no se permite su otorgamiento o venta en propiedad a los particulares.
- La Ley de Areas Naturales Protegidas¹⁰, define el régimen legal para la planificación, gestión y utilización sostenible de las áreas protegidas. Actualmente los siete humedales inscritos por Perú en la lista RAMSAR, son áreas naturales protegidas.¹¹
- La Ley orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales¹², establece la naturaleza jurídica, modalidades de otorgamiento y condiciones de utilización de los recursos naturales.
- La Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica¹³, que establece los objetivos y mecanismos para la conservación de la diversidad biológica en el Perú.

Existen normas focalizadas a sitios específicos, constituidas por los Planes Maestros y Operativos de las áreas naturales protegidas. Estos documentos, de acuerdo a la Ley de Areas Naturales Protegidas, constituyen normas legales de observancia obligatoria. Dentro del

⁹ Decreto supremo 056-97-PCM.

¹⁰ Ley 26834, de 4 de julio de 1997.

¹¹ Los humedales peruanos inscritos en la Lista RAMSAR son: Reserva Nacional de Paracas, Reserva Nacional Pacaya Samiria, Santuario Nacional Lagunas de Mejía, Reserva Nacional del Titicaca, Reserva Nacional de Junín, Santuario Nacional Los Manglares de Tumbes y la Zona Reservada Pantanos de Villa.

¹² Ley 26821, de 25 de junio de 1997.

¹³ Ley 26839, de 8 de julio de 1997.

período de vigencia de la Convención RAMSAR en el Perú se aprobó el Plan Maestro de la Reserva Nacional de Paracas, y algunas otras normas menores para áreas como El Balsar de Huanchaco y la propia Reserva Nacional de Paracas.

2.1.7. Vacíos legales e institucionales identificados.

El proceso de discusión para la Estrategia identificó en su momento que no existía una base legal suficiente para la protección de los humedales: esto sin embargo, ha sido en cierta medida superado, y las normas arriba mencionadas constituyen una prueba de la manera en que el concepto de humedales se ha insertado en la legislación nacional.

2.1.8. Cambios legales e institucionales producidos a partir de la ratificación de la Convención RAMSAR.

El principal cambio es el hecho de contar con una Estrategia aprobada, lo cual ha contribuido a conseguir la captación de cooperación técnica y financiera para apoyar los proyectos y actividades de la Estrategia en algunos humedales específicos. Luego de la ratificación de la convención, en que el Perú inscribió a tres humedales en la Lista RAMSAR, se inscribieron cuatro humedales más. Uno de ellos, la Zona Reservada pantanos de Villa, viene siendo objeto de un fuerte debate por la construcción de una planta de fideos en su zona de amortiguamiento. La defensa del área ha enfatizado el hecho de que Pantanos de Villa es un humedal inscrito en la Lista RAMSAR, lo que ha motivado un creciente interés en el país por conocer los alcances de la Convención.

2.1.9. Efectos de los cambios producidos.

Los cambios legales e institucionales, han tenido un efecto positivo en la medida que han facilitado la ejecución de algunos proyectos en los humedales peruanos inscritos en la Lista RAMSAR. De otro lado, el conocimiento y familiaridad del sector público y privado ha aumentado significativamente. A raíz del problema explicado sobre Pantanos de Villa, el conocimiento de la existencia y objetivos de la Convención RAMSAR ha aumentado, también, considerablemente.

2.2. Pasos dados por el Perú para llevar un análisis legal e institucional para implementar el concepto de Uso Racional.

El análisis legal e institucional para implementar el concepto de uso racional de los humedales prácticamente es igual y coincide con lo explicado en relación a la implementación misma de la Convención RAMSAR. Es decir, en la medida que el proceso de la elaboración y aprobación de la Estrategia Nacional de Humedales fue posterior a las Recomendaciones y Resoluciones sobre Uso Racional (1990 y 1993), se ve que muchas de las recomendaciones sí fueron tomadas en cuenta o coinciden con lo planteado en la Estrategia.

Lamentablemente, la Estrategia no es un documento exhaustivo, con un análisis previo sobre el Estado de los Humedales en el Perú. Antes que eso, lo que se plantea es un reconocimiento e identificación de las necesidades existentes y una recomendación sobre los pasos que habrá que tomar para ir satisfaciendo esas necesidades y cubrir los vacíos existentes.

En la práctica, sin embargo, se nota que hay un escaso conocimiento en relación a la recomendación 4.10 y la Resolución 5.6. sobre el concepto de Uso Racional y es probable que solamente sea manejado como documento orientador por el Programa Nacional. Tanto las autoridades peruanas, como las personas de derecho privado que actúan en los humedales, recién comienzan a familiarizarse con el texto mismo de la Convención, por lo que sería arriesgado e inexacto presumir una relación de causalidad entre las Resoluciones y Recomendaciones aprobadas sobre Uso Racional y las normas legales promulgadas en el Perú. La escasa difusión de los alcances de la Convención, y más aún de sus Resoluciones y Recomendaciones, nos indica que estos documentos no son percibidos aún a nivel nacional como Directivas para orientar la política interna.

Nuevamente, en este punto ha resultado vital el papel del Programa de Conservación y Desarrollo Sostenido de Humedales – Perú, que de alguna forma ha orientado la discusión sobre el manejo de los humedales a un trabajo que beneficie e involucre a las poblaciones locales, y a destacar la funcionalidad ecológica y social de estos ecosistemas.

3.0 FINAL CONSIDERATIONS.

3.1. Lecciones aprendidas del proceso y cómo podría mejorarse.

El proceso podría haber sido mejor aún, teniendo al Estado como una parte más activa dentro del proceso mismo. Es decir, no solamente, como autoridad que recoge una serie de iniciativas privadas sino participando desde el diseño mismo de las propuestas. Tal vez, de esa manera, se hubiera logrado un mayor conocimiento y compromiso con el tema y la actual gestión de los humedales, por parte del Estado, estaría más acorde con la legislación nacional, la Convención RAMSAR y el concepto de Uso Racional.

También sería recomendable involucrar de una manera más activa a las poblaciones locales en el diseño de las políticas nacionales sobre humedales. Si bien, éstas han participado en los documentos de planificación de áreas específicas¹⁴, su nivel de participación para el diseño de la Estrategia Nacional fue escaso, aún cuando en ese documento se definen los programas de uso de humedales en beneficio de las poblaciones locales.

3.2. Metodología sugerida para una legislación e institucionalidad para humedales.

En primer lugar, debe existir un diagnóstico exhaustivo sobre la situación física y legal de los humedales, que permita conocer claramente la materia que se quiere regular. Es necesario conocer número, ubicación, extensión y estado de conservación de los humedales del país. Asimismo, su situación legal (si son tierras de dominio público o privado, si es una propiedad comunal o individual, etc.).

Este diagnóstico, que es el documento que el Perú aún no ha hecho, debe servir como base para el diseño de una Estrategia Nacional. La Estrategia debe procurar plantear objetivos concretos y alcanzables en términos de protección, plazos, usos, etc.; e involucrar en su elaboración a todos los stakeholders posibles, incluyendo principalmente al Estado.

Deben plantearse indicadores de producto y de resultado para poder hacer un seguimiento efectivo a la Estrategia y evaluar su cumplimiento. Asimismo, la Estrategia debe prever

¹⁴ Como en el caso del Plan Maestro de la Reserva Nacional de Paracas, que contó con un amplio proceso participativo a través de talleres y consultas.

mecanismos de revisión dinámicos que permitan adecuar los puntos cuyo cumplimiento se ve postergado por razones coyunturales o no controlables.

Del lado legal, se espera que las legislaciones nacionales puedan otorgar un reconocimiento y régimen legal especial a los humedales, en tanto a su propia naturaleza. Actualmente, la mayoría de legislaciones sólo utiliza el mecanismo de las áreas naturales protegidas para brindar protección legal a determinadas áreas que contienen valores importantes de diversidad biológica o paisajística. Resulta interesante la figura peruana de las Zonas de Protección Ecológica, que sin constituir áreas protegidas, dota a determinadas áreas de la amazonía peruana una protección legal a ciertas zonas que cumplen una función ecológica importante. Los humedales han sido reconocidos como Zonas de Protección Ecológica.

La legislación específica debe guardar relación con la Estrategia que se apruebe. En realidad parte de la Estrategia debe ser identificar las necesidades de legislación específica requerida en el país.

En los aspectos institucionales, la idea de un Consorcio de organizaciones públicas y privadas orientado a apoyar el trabajo en humedales ha resultado sumamente positiva en el Perú. El Programa Nacional de Humedales abastece de información y propone las políticas de uso tanto al gobierno como a los pobladores. Si bien en el Perú, el Programa Nacional de Humedales no ha entrado aún a dialogar con los industriales y mineros, responsables del deterioro de algunos de los humedales; ésta es una función que un Consorcio conformado por las instituciones adecuadas y una autoridad comprometida, podrían cumplir cabalmente.

La institucionalidad al interior del Estado mismo es algo más complicado, ya que los humedales normalmente involucran el trabajo de varios organismos del Estado. Una legislación clara y mecanismos de coordinación e información efectivos deben posibilitar que exista una gestión eficiente bajo criterios comunes. En el caso de humedales declarados como áreas protegidas, es claro que la institución del Estado encargada de las áreas protegidas será quien defina y decida la política y usos de estas áreas.

3.3. Temas de la Convención RAMSAR que deberían ser regulados por la legislación nacional.

Básicamente, se requiere de una reglamentación nacional para procurar la implementación de los artículos 3, 4 y 5 de la Convención.

En la medida que la Convención en sí misma no genera obligaciones respecto al uso de los humedales, la legislación nacional debe avanzar en esta área. Entre otros temas, se espera que la legislación nacional defina la política de uso y manejo de los humedales, las prioridades de conservación, los mecanismos para autorizar actividades industriales o de uso de recursos, los mecanismos de control y sanción en caso de riesgo o daños y los mecanismos de participación y beneficio de las poblaciones locales.

3.4. Temas relacionados al concepto de Uso Racional que deberían ser regulados por la legislación nacional.

Sería conveniente desarrollar las recomendaciones referidas a educación, conciencia pública, monitoreo, involucramiento de las poblaciones locales y difusión de las funciones y servicios ecológicos y sociales que brindan los humedales.

Mayo 29, 1998