

La conservación por iniciativa de la sociedad civil tiene una larga historia en el Perú. Pese a ello, en muchas esferas, la responsabilidad de la conservación se sigue viendo aún como una función exclusiva del Estado. En los últimos años, una nueva legislación forestal y de áreas naturales protegidas ha decidido formalizar y promover la participación de la sociedad civil en la gestión sostenible del patrimonio natural peruano. Nuevos instrumentos legales como las áreas de conservación privada, las concesiones para conservación o la administración privada de áreas protegidas se abren hoy como oportunidades para trabajar con seguridad jurídica en conservación y participar activamente en la construcción de un modelo de desarrollo basado en el principal potencial de nuestro país: sus recursos naturales y la fuerza de su gente.

Con el apoyo del Critical Ecosystem Partnership Fund



MANUAL DE INSTRUMENTOS LEGALES PARA
LA CONSERVACIÓN PRIVADA EN EL PERÚ

MANUAL DE INSTRUMENTOS LEGALES PARA LA CONSERVACIÓN PRIVADA EN EL PERÚ

- Áreas de Conservación Privada
- Concesiones para Conservación
- Concesiones para Ecoturismo
- Servidumbres Ecológicas
- Administración Privada de Áreas Naturales Protegidas



Sociedad Peruana
de Derecho Ambiental



Pedro Solano
Miriam Cerdán

"Manual de Instrumentos legales para la
conservación privada en el Perú"

Manual de Instrumentos legales para la
conservación privada en el Perú"

Por: Pedro Solano

Miriam Cerdan

Diseño de carátula: PIUCCE

Fotografías: Pedro Solano, Leandro Castaño, Enrique Ferrando

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

www.spda.org.pe

Prol. Arenales N° 437, Lima 27, Perú

Teléfonos (511)422-2720, 441-9171 Fax: (511)442-4365

Enero 2004

© Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

ISBN: 9972-792-45-5

Hecho el depósito legal N° 1501012003-7041

Impresión: diálogo s.a. ☎ 265 5792

La Sociedad Peruana de Derecho Ambiental y los autores agradecen especialmente a: Michele Zador, Jason Cole, Byron Swift, Susan Bass, Avecita Chicchón, César Alvarez, Diana Valdez, Gustavo Suárez de Freitas, Alberto Barandiarán, Marco Romero, José Luis Capella, Pilar Camero, Alfredo Portilla, Alfredo Paino, Alvaro Delgado, Rocío Calmet, Heinz Plenge, Walter Wust, Steven Panfil y ACCA, Carlos M. Chacón, Martín Gutiérrez, The Nature Conservancy, ARCA y CI-Perú.

INDICE

Presentación	9
1. Conservación en predios de propiedad privada	13
1.1. Áreas de Conservación Privada	15
1.2. Establecimiento de Servidumbres ecológicas	22
2. Conservación en tierras públicas, en el marco de la legislación forestal y de fauna silvestre	31
2.1. Concesiones forestales con fines no maderables	35
2.1.1. Concesiones para conservación	35
2.1.2. Concesiones para ecoturismo	45
2.1.3. Concesiones para otros productos del bosque	58
2.1.4. Concesiones para servicios ambientales	61
2.1.5. Concesiones para forestación y reforestación	63
2.1.6. Concesión de Áreas de Manejo de Fauna Silvestre.	65
2.2. Concesiones forestales con fines maderables	68
3. Conservación en tierras públicas, en el marco de la legislación de áreas naturales protegidas	73
3.1. Contratos de administración de las áreas naturales protegidas	75
3.2. Concesiones para la prestación de servicios turísticos	82
Anexo I:	
Normas legales vigentes	85
1. Conservación en tierras privadas	87
1.1. Áreas de conservación privadas	87
• Decreto Supremo 038-2001-AG. Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas (extracto)	
1.2. Servidumbres	90
• Decreto Legislativo 295. Código Civil (extracto)	
2. Conservación en tierras públicas, en el marco de la legislación forestal y de fauna silvestre	92
• Ley 27308. Ley Forestal y de Fauna Silvestre (extracto)	
2.1. Concesiones forestales con fines no maderables	95
• Decreto Supremo 014-2001-AG. Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (extracto)	
2.1.1. Concesiones para conservación	105
• Resolución Ministerial 0566-2001-AG. Disposiciones complementarias para el otorgamiento de concesiones para conservación.	

2.1.2. Concesiones para ecoturismo	119
• Resolución Ministerial 0314-2002-AG. Disposiciones complementarias para el otorgamiento de concesiones para ecoturismo.	
• Resolución Jefatural 461-2002-INRENA. Términos de referencia para la elaboración del plan de manejo forestal para concesiones de ecoturismo.....	136
2.2. Concesiones forestales con fines maderables	146
• Decreto Supremo 014-2001-AG. Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (extracto).	
3. Conservación en tierras públicas, en el marco de la legislación de áreas naturales protegidas	
• Ley 26834. Ley de Areas Naturales Protegidas (extracto).	154
3.1. Contratos de administración de las áreas naturales protegidas	154
• Decreto Supremo 038-2001-AG. Reglamento de la Ley de Areas Naturales Protegidas (extracto).	
• Resolución Jefatural 270-2001-INRENA. Disposiciones complementarias al Reglamento de la Ley de Areas Naturales Protegidas para el otorgamiento de contratos de administración.	160
• Resolución Jefatural 475-2002-INRENA. Modifican artículo 40° de la Resolución Jefatural 270-2001-INRENA.	176
• Resolución Jefatural 155-2002-INRENA. Aprueban lista de Areas Naturales Protegidas susceptibles de ser encargadas mediante contratos de administración.	177
3.2. Concesiones para la prestación de servicios turísticos al interior de las Areas Naturales Protegidas	181
• Decreto Supremo 038-2001-AG. Reglamento de la Ley de Areas Naturales Protegidas (extracto).	
 Anexo II:	
Proyecto de Resolución Jefatural que regula el establecimiento de áreas de conservación privadas	193
 Anexo III:	
Estudios de caso y norma modelo sobre servidumbres ecológicas	203
1. Estudios de caso	
• Concesión para Conservación en el río Los Amigos	205
• Area de Conservación Privada Chaparrí	207
2. Propuesta de norma legal para regular las servidumbres ecológicas	210

PRESENTACIÓN AL DOCUMENTO

La experiencia de conservación de sitios en el Perú tiene una larga tradición, básicamente enfocada en el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas y su administración directa por el Estado. En el último medio siglo, el Perú estableció más de 50 áreas naturales protegidas, entre Parques Nacionales, Reservas, Santuarios y demás categorías, todas administradas y manejadas directamente por el Estado. El sistema peruano de áreas naturales protegidas – SINANPE, se compone actualmente de 9 categorías de manejo y ocupa cerca del 13% del territorio nacional. Estas áreas se complementan con subsistemas de nivel regional y municipal, aún en una etapa inicial de implementación y con las áreas de conservación privadas, novedoso instrumento legal que ya cuenta con un área declarada y que se presenta como un atractivo instrumento para trabajar en conservación en los próximos años.

Si bien la tendencia histórica en el Perú ha sido la de asumir la responsabilidad de la conservación de sitios como algo inherente al Estado, lo cual se ha visto materializado en las más de 15 millones de hectáreas que actualmente protege el SINANPE, la lectura detallada de los esfuerzos de conservación en el país nos muestra que siempre la sociedad civil estuvo involucrada activamente en el establecimiento y manejo de estas áreas protegidas, y de muchas otras áreas más que sin ser parte de un sistema formal de conservación, se manejaron con criterios de sostenibilidad y conservación de diversidad biológica.

La tendencia de la última década a nivel mundial, nos muestra también que el reconocimiento a estas iniciativas privadas ha aumentado significativamente, y que las políticas mundiales de conservación en la actualidad se sostienen en gran medida en el involucramiento y participación activa de la sociedad civil en las políticas de conservación de sitios y de recursos. Si bien en algunos países, como los Estados Unidos de América o Costa Rica, esta tendencia se explica sencillamente porque los sitios intere-

santes de conservar son de propiedad privada, y en consecuencia, corresponde trabajar con los propietarios en las estrategias de conservación; en otros países como el Perú, esta óptica tiene que ver más con los nuevos paradigmas de gobernabilidad que determinan una imagen del Estado en un nuevo rol regulador-promotor-controlador, y una sociedad civil que tiene a su cargo impulsar y ejecutar los instrumentos para el desarrollo a nivel económico, social, cultural y ahora también ecológico.

La legislación emitida los últimos años en el Perú, tanto como resultado de la Ley de Areas Naturales Protegidas (1997) como de la Ley Forestal (2000), ha incorporado nuevos instrumentos que transmiten estas ideas. Dichos instrumentos contemplan la participación de la sociedad civil en el manejo de áreas, tanto si pertenecen al Sistema de Areas Naturales Protegidas, como si están fuera de ellas, y en este último caso, tanto si son predios privados como públicos.

Así, tratándose de áreas protegidas, predios privados o predios públicos, la legislación peruana hoy permite que se puedan utilizar, entre otros, los siguientes instrumentos:

1. *En áreas naturales protegidas, los contratos de administración.* Mediante este instrumento el Estado puede delegar en una organización privada sin fines de lucro la administración o gerenciamiento de un área protegida del SINANPE. Este gerenciamiento consiste básicamente en asumir la responsabilidad de implementar el Plan Maestro aprobado para el área protegida. Sólo están impedidas de ser otorgadas en administración aquellas áreas reconocidas como sitios de Patrimonio Mundial cultural y natural, es decir sitios de Patrimonio mixto. A la fecha ya existe un área encargada en administración privada, bajo la modalidad de contrato de administración parcial, sobre el Coto de Caza El Angolo. La base legal es bastante completa y está contenida en la Ley de Areas Naturales Protegidas, su Reglamento, una Resolución Jefatural que establece las Disposiciones Complementarias para el Otorgamiento de Contratos de Administración y otra que establece las áreas del Sistema priorizadas para ser encargadas en administración.
2. *En predios de propiedad privada.* Los propietarios de predios que reúnan condiciones naturales que justifiquen su conservación por contener diversidad biológica o valores paisajísticos pueden solicitar al INRENA el reconocimiento de sus predios como áreas de conservación privada. El compromiso del propietario es presentar y ejecutar un Plan de Manejo que garantice la conservación del predio. A cambio recibe asistencia técnica del Estado, refuerza su titularidad sobre el predio y se beneficia por el factor imagen que brinda el reconocimiento oficial. La normatividad que permite esta figura está conteni-

da en la Ley de Areas Naturales Protegidas y su Reglamento. El 27 de diciembre del 2001, fue publicada la Resolución Ministerial N° 134-2001-AG, que reconoció oficialmente la primera Area de Conservación Privada, ubicada en Chaparrí, departamentos de Lambayeque y Cajamarca. A la fecha existe una propuesta de norma específica para regular los procedimientos detallados para acceder a este mecanismo.

Otra figura aplicable a las tierras privadas es la servidumbre ecológica. Este instrumento viene siendo ya utilizado con éxito en otros países de la región latinoamericana, aunque todavía no en el Perú, y básicamente consiste en imponer a un predio cargas o restricciones de uso vinculadas a su conservación. La servidumbre ecológica con esa denominación, no existe en la legislación peruana, sin embargo es perfectamente aplicable a partir de la figura legal de la servidumbre contemplada en el Código Civil. De acuerdo al artículo 1035° del Código Civil, cada propietario privado puede imponer gravámenes en beneficio de otro, que den derecho al dueño del predio dominante para practicar ciertos actos de uso del predio sirviente o para impedir al dueño de éste el ejercicio de alguno de sus derechos. Una servidumbre ecológica entonces no sería otra cosa que la aplicación de las servidumbres tradicionales con un propósito específico vinculado a la conservación.

3. *En predios públicos, fuera de las áreas naturales protegidas.* La legislación forestal ha establecido seis modalidades de concesiones no maderables, que están enfocadas directamente a la conservación de áreas y/o recursos naturales, o a la realización de actividades que tienen a la conservación como un supuesto necesario para su viabilidad. De estas seis modalidades, dos son otorgadas a título gratuito, tres a título oneroso y hay aún una de ellas que la legislación no ha definido la manera en que será otorgada. En lo que a conservación de sitios se refiere, sin duda el mecanismo más importante son las concesiones para conservación. Las concesiones para conservación se otorgan a título gratuito sobre tierras que el Estado tiene identificadas y priorizadas con ese fin, por un plazo máximo de 40 años. En estas áreas no pueden desarrollarse actividades económicas, salvo que sean autorizadas expresamente y se realicen los pagos correspondientes a ese concepto. Lo que se promueve es investigación y usos alternativos de productos no maderables, así como educación ambiental en ámbitos rurales. En Julio del 2001 se firmó el contrato de la primera concesión para conservación en el Perú, en la cuenca del río Los Amigos, en el Departamento de Madre de Dios.

Las concesiones para forestación y reforestación son también otorgadas a título gratuito y se abren como una oportunidad importante

para recuperar la cobertura de bosques degradados y mejorar la provisión de servicios ambientales que éstos brindan.

Entre las concesiones a título oneroso, tenemos las concesiones para ecoturismo, que son las que más demanda vienen generado actualmente debido a las enormes oportunidades de desarrollo en este rubro para un país megadiverso y pluricultural como el nuestro. En este campo ya hay además muchos empresarios trabajando desde hace varios años, si bien bajo figuras legales diferentes, y se espera que la mayoría de ellos se adapten al nuevo régimen de concesiones aprobado por la RM 0314-2002-AG, ya que les resultará mucho más beneficioso en términos de seguridad jurídica y oportunidades para obtención de créditos; las concesiones para productos diferentes a la madera, como el aguaje o la castaña que también tienen un mercado muy interesante y que son una realidad especialmente en ciertas zonas de la amazonía; y las novísimas concesiones para manejo de fauna silvestre, donde a través del manejo de fauna en su ambiente natural se busca poder desarrollar las distintas posibilidades de comercializar fauna silvestre o sus productos bajo criterios de sostenibilidad.

Finalmente, tenemos las concesiones para servicios ambientales, aún no definidas conceptualmente ni implementadas en el país pero que permitirán situaciones tan interesantes como que por ejemplo una empresa u organización decida invertir en obtener una concesión sobre un área que le garantiza, indirectamente la calidad del agua que utiliza en sus actividades económicas, de modo tal que pueda continuar disfrutando de ese servicio ambiental. Inclusive, podrían haber empresas interesadas en utilizar este mecanismo para beneficiar a determinada comunidad que goza del servicio ambiental que ofrece una cuenca o bosque en particular.

Como vemos, las opciones son varias: dentro de las áreas protegidas, fuera de ellas, en tierras privadas y en tierras públicas. Lo importante de esta nueva legislación es que está apostando por formalizar, impulsar y desarrollar la participación privada en la gestión de la diversidad biológica del Perú; y esa es una excelente oportunidad para poder enrumbarnos hacia un modelo de desarrollo que sí apueste por el principal patrimonio con que cuenta el Perú: su gente y sus recursos naturales.

Pedro Solano
Lima, 25 de noviembre de 2003

CAPITULO I
CONSERVACIÓN EN PREDIOS DE PROPIEDAD PRIVADA

1.1 ÁREAS DE CONSERVACIÓN PRIVADA

Las áreas de conservación privada son aquellos predios de propiedad privada, reconocidos como tales por el Estado, y cuyas características ambientales, biológicas, paisajísticas, entre otras; contribuyen a complementar la cobertura del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SINANPE, aportando a la conservación de la diversidad biológica e incrementando la oferta para investigación científica y la educación; así como de oportunidades para el desarrollo del turismo especializado y de usos compatibles del bosque.

El establecimiento de un área de conservación privada requiere de un reconocimiento del Estado, el cual se otorga mediante una Resolución Ministerial del Ministerio de Agricultura, a solicitud expresa del propietario del predio. Este reconocimiento se basa en un acuerdo entre el propietario privado y el Estado, con el fin de conservar la diversidad biológica en parte o en la totalidad de dicho predio. Lograr este fin de conservación, implica que el propietario acepta de manera voluntaria la imposición de ciertas restricciones o condiciones de uso sobre su predio. Por ejemplo, puede establecerse el compromiso de mantener un bosque natural para asegurar la provisión de agua o para conservar el hábitat de ciertas especies de fauna silvestre, o mantener el paisaje de un predio para fines de turismo.

El reconocimiento que otorga el Estado es sobre el predio, por esta razón, las condiciones de uso pueden ser anotadas en el título de propiedad y ser inscritas en los Registros Públicos. De esta manera se asegura que las condiciones de uso no sean solamente una obligación “in tuito personae” del propietario que pide el reconocimiento de su predio, sino que en caso de ocurrir una transferencia de la propiedad, las condiciones de uso se transfieren junto con el predio y permanezcan durante el plazo para el que fue otorgado el reconocimiento.

El compromiso de conservación que asume el propietario tiene una duración mínima de diez años, plazo que puede ser renovado. Sin embargo, si el propietario lo desea, tiene libertad para establecer un compromiso de conservación a perpetuidad sobre su predio. Cuando el Estado, otorga a un predio el reconocimiento como área de conservación privada, no sólo impone obligaciones al propietario, sino que también asume obligaciones propias. Es por esta razón que el Estado prioriza el reconocimiento de algunos predios, valorando su aporte para complementar la cobertura del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas. En primer lugar, el Estado preferirá otorgar un reconocimiento a aquellos predios que estén ubicados en zonas calificadas como prioritarias para la conservación de la diversidad biológica, de acuerdo al Plan Director del SINANPE, aquellos que se encuentran ubicados en las zonas de amortiguamiento de las áreas naturales protegidas, aquellos que garantizan la provisión de servicios ambientales y aquellos que cumplen una función de conectividad ayudando a conformar corredores biológicos. Asimismo, las solicitudes en las que el propietario manifiesta una voluntad de conservación a perpetuidad serán más atractivas para el Estado que aquellas en las que el compromiso de conservación es temporal.

Procedimiento para establecerlas

El propietario privado interesado en que la totalidad o parte de su predio sea reconocido como un área de conservación privada deberá:

- Presentar una solicitud de reconocimiento a la autoridad competente¹, acreditando la titularidad del predio sobre el que espera el reconocimiento, asegurando además que no existen cargas ni gravámenes, ni litigio pendiente sobre el predio.
- Manifestar expresamente si desea un reconocimiento sobre la totalidad o parte de su predio, y si desea un reconocimiento a perpetuidad o temporal.
- Sustentar la importancia que tiene el predio para obtener el reconocimiento. Para este fin podrá presentar un breve informe describiendo las características biológicas más resaltantes de su predio, la ubicación del mismo, las funciones ambientales que cumple, así como otra información que considere relevante.
- Describir las actividades de conservación que realizará en el predio, así como las actividades complementarias económicas y no económicas.
- Comprometerse a cumplir con la normatividad que la autoridad competente emita para regular las áreas de conservación privadas.

Una vez obtenido el reconocimiento, el propietario elabora y presenta al INRENA un Plan Maestro del Área de Conservación Privada, con el fin de establecer de manera detallada las actividades que se realizarán en el predio. Este Plan deberá ser aprobado por el INRENA y se convertirá en la herramienta principal de manejo del área de conservación privada. Anualmente, el propietario presenta ante el INRENA una Declaración Jurada, en la que detalla los avances que ha realizado en relación al Plan Maestro. Se recomienda asimismo, que el área de conservación privada cuente con una zonificación interna, de modo tal que sea visible y claro los espacios y los usos permitidos. Para ello se recomienda seguir los criterios de zonificación de las áreas naturales protegidas, de acuerdo al artículo 23 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas (ver recuadro página siguiente).

El trámite es gratuito para el solicitante.

Modalidades del área de conservación privada

Como ya hemos mencionado, un propietario podría solicitar el reconocimiento sobre la totalidad de su predio o sobre una parte del mismo. Por ejemplo, la primera Área de Conservación Privada en el Perú, Chaparrí², se estableció sobre 34 413 hectáreas de las tierras de la comunidad de Santa Catalina de Chongoyape, ubicadas en el distrito de Chongoyape, departamento de Lambayeque y en los distritos de Llama y Miracosta, provincia de Chota, departamento de Cajamarca. Esta superficie reconocida abarca alrededor del 86% de la totalidad de las tierras de la comunidad.

¹ El artículo 75° del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, publicado el 26 de junio de 2003, establece que la autoridad competente es el Instituto Nacional de Recursos Naturales – INRENA, sin especificar alguna dependencia específica dentro de esa institución.

² El área de conservación privada Chaparrí se estableció mediante Resolución Ministerial N° 134-2001-AG publicada el 27 de diciembre de 2001.

El artículo 23° de la Ley de Áreas Naturales Protegidas propone hasta siete alternativas en que se puede zonificar un área natural protegida:

Artículo 23°.- Independientemente de la categoría asignada, cada área deberá ser zonificada de acuerdo a sus requerimientos y objetivos, pudiendo tener zonas de protección estricta y acceso limitado, cuando así se requiera.

Las Áreas Naturales Protegidas pueden contar con:

- a. Zona de Protección Estricta (PE): Aquellos espacios donde los ecosistemas han sido poco o nada intervenidos, o incluyen lugares con especies o ecosistemas únicos, raros o frágiles, los que, para mantener sus valores, requieren estar libres de la influencia de factores ajenos a los procesos naturales mismos, debiendo mantenerse las características y calidad del ambiente original. En estas Zonas sólo se permiten actividades propias del manejo del área y de monitoreo del ambiente, y excepcionalmente, la investigación científica.
- b. Zona Silvestre (S): Zonas que han sufrido poca o nula intervención humana y en las que predomina el carácter silvestre; pero que son menos vulnerables que las áreas incluidas en la Zona de Protección Estricta. En estas zonas es posible, además de las actividades de administración y control, la investigación científica, educación y la recreación sin infraestructura permanente ni vehículos motorizados.
- c. Zona de Uso Turístico y Recreativo (T): Espacios que tienen rasgos paisajísticos atractivos para los visitantes y, que por su naturaleza, permiten un uso recreativo compatible con los objetivos del área. En estas zonas se permite el desarrollo de actividades educativas y de investigación, así como infraestructura de servicios necesarios para el acceso, estadía y disfrute de los visitantes, incluyendo rutas de acceso carrozables, albergues y uso de vehículos motorizados.
- d. Zona de Aprovechamiento Directo (AD): Espacios previstos para llevar a cabo la utilización directa de flora o fauna silvestre, incluyendo la pesca, en las categorías de manejo que contemplan tales usos y según las condiciones especificadas para cada ANP. Se permiten actividades para la educación, investigación y recreación. Las Zonas de Aprovechamiento Directo sólo podrán ser establecidas en áreas clasificadas como de uso directo, de acuerdo al Art. 21° de la presente Ley.
- e. Zona de Uso Especial (UE): Espacios ocupados por asentamientos humanos preexistentes al establecimiento del Área Natural Protegida, o en los que por situaciones especiales, ocurre algún tipo de uso agrícola, pecuario, agrosilvopastoril u otras actividades que implican la transformación del ecosistema original.
- f. Zona de Recuperación (REC): Zona transitoria, aplicable a ámbitos que por causas naturales o intervención humana, han sufrido daños importantes y requieren un manejo especial para recuperar su calidad y estabilidad ambiental, y asignarle la zonificación que corresponde a su naturaleza.
- g. Zona Histórico-Cultural (HC): Define ámbitos que cuentan con valores históricos o arqueológicos importantes y cuyo manejo debe orientarse a su mantenimiento, integrándolos al entorno natural. Es posible implementar facilidades de interpretación para los visitantes y población local. Se promoverán en dichas áreas la investigación, actividades educativas y uso recreativo, en relación a sus valores culturales.

Asimismo, el propietario es libre de solicitar un reconocimiento para su predio con carácter perpetuo o un reconocimiento temporal. En este último caso, la normatividad establece que el plazo mínimo de reconocimiento es de diez años, los cuales pueden ser renovados a su vencimiento.

La diversidad biológica no reconoce límites físicos exactos. Puede darse el caso que varios predios contiguos compartan la existencia de un recurso o un componente biológico que requiera ser protegido. En este caso, de estar de acuerdo, los propietarios de estos predios podrán presentar una solicitud conjunta para declarar una única área de conservación privada. Será necesario que cada uno de los predios cumpla con los requisitos mencionados previamente, es decir que se encuentre debidamente inscrito en los Registros Públicos de la localidad y no tenga cargas ni gravámenes, ni sea objeto de litigio.

A diferencia de otros países, la legislación peruana no reconoce categorías distintas entre diversas áreas de conservación privadas. Por ejemplo, en Ecuador existen los Refugios Privados, los Bosques Protectores o las Reservas Naturales Privadas. En nuestro país, todos los predios privados reconocidos por el Estado utilizando este instrumento legal reciben la denominación de "Área de Conservación Privada".

De la administración de las áreas de conservación privadas

La herramienta principal para la gestión del área de conservación privada es el Plan Maestro presentado por el propietario y aprobado por el INRENA. En este documento se establece de manera detallada cuáles son las actividades de conservación que se realizarán y dónde y cómo se desarrollarán las actividades complementarias, sean éstas económicas o no. El establecimiento de un área de conservación privada no significa, en modo alguno, la restricción absoluta de realizar actividades económicas. Evidentemente, el fin de conservación de los valores naturales del predio pueden llevar a que las actividades se realicen en algunos lugares determinados del predio o que se realicen de manera compatible con la conservación. Por ejemplo, se podría permitir la práctica de labores agrícolas en cierta parte del predio con el compromiso de no usar pesticidas o elementos químicos contaminantes.

La administración del área de conservación privada estará a cargo de su propietario. Sin embargo, en caso de no poder hacerlo directamente, el propietario podrá designar a un administrador. Esta designación se comunicará al INRENA, pues esta persona se convertirá en el elemento de enlace entre la autoridad competente y el propietario del predio.

Incentivos para el propietario

Cuando un predio obtiene el reconocimiento del Estado como un área de conservación privada, su propietario se ve beneficiado de distintas maneras. En primer lugar, este reconocimiento otorgado mediante Resolución Ministerial es publicado en el Diario Oficial El Peruano, lo cual le da difusión a nivel nacional y hace oponible el reconocimiento frente a terceros. De esta manera se consolida la titularidad de la propiedad, frente a

eventuales pretensiones de terceros, fortaleciendo su defensa legal. Además, al complementar la cobertura del SINANPE, el Estado se obliga a incluir el área de conservación privada en los documentos oficiales que se emitan y distribuyan sobre áreas complementarias al SINANPE, cumpliendo la misma función de hacer que la integridad del predio sea oponible a terceros. El propietario recibe un Certificado de Área de Conservación Privada emitido por el INRENA y su predio es inscrito en un Registro y Catastro Oficial que lleva la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas. Además, la inscripción de las condiciones especiales de uso en los Registros Públicos de la Propiedad Inmueble favorece la defensa legal del predio frente a posibles usos ilegales o contrarios a los fines de conservación.

La declaración del Estado reconociendo los valores biológicos, ambientales o paisajísticos del área de conservación privada, le otorga un elemento diferenciador frente a otros predios. Por ejemplo, si se realizan actividades de ecoturismo, el reconocimiento estatal se convierte en una certificación de que el lugar es valioso. El predio se ve beneficiado con un sello que lo distingue y que puede ser utilizado para el mercadeo de otras actividades económicas que pueda realizar el propietario, tales como la producción de miel o de cultivos orgánicos, los cuales serían comercializados con una ventaja frente a bienes similares en el mercado. Por otro lado, el Estado se obliga a prestar asesoramiento técnico al propietario del área de conservación privada para que pueda cumplir con sus actividades de conservación.

Recurriendo nuevamente al caso del Área de Conservación Privada Chaparrí, esta fue establecida no sólo por el interés de conservar hábitat de especies en situación vulnerable, como la pava aliblanca (*Penelope albipennis*) y el oso andino o de anteojos (*Tremarctos ornatus*), sino porque la sostenibilidad de la actividad agrícola de la comunidad Santa Catalina de Chongoyape depende de la protección de la cuenca y de la existencia de cobertura vegetal que pueda morigerar el impacto y capturar parte del agua de las torrenciales lluvias del invierno.

Lamentablemente, aún no existen incentivos económicos o tributarios que puedan beneficiar a los propietarios privados. Por un lado, las exoneraciones tributarias para el pago del impuesto predial no han sido aprobadas y el pago por los servicios ambientales que el área de conservación privada pueda generar, tampoco han sido regulados.

Seguridad Jurídica para el propietario y para el Estado

Una vez otorgado el reconocimiento, el propietario puede estar seguro que éste no será retirado, salvo que incumpla con las obligaciones contenidas en el Plan Maestro aprobado por el INRENA o en las directivas que la autoridad emita.

Por otro lado, el Estado está seguro que una vez otorgado el reconocimiento sobre el predio, la inscripción de las condiciones de uso en los Registros Públicos subsisten aún cuando el propietario incumpla sus obligaciones, dado que las cargas inscritas sólo podrán ser levantadas al cumplimiento del plazo de reconocimiento.

Base Legal³

- Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley 26834, otorgada el 04 de julio de 1997.
- Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Decreto Supremo 038-2001-AG, publicado el 26 de junio de 2001. (artículos 70º al 77º)

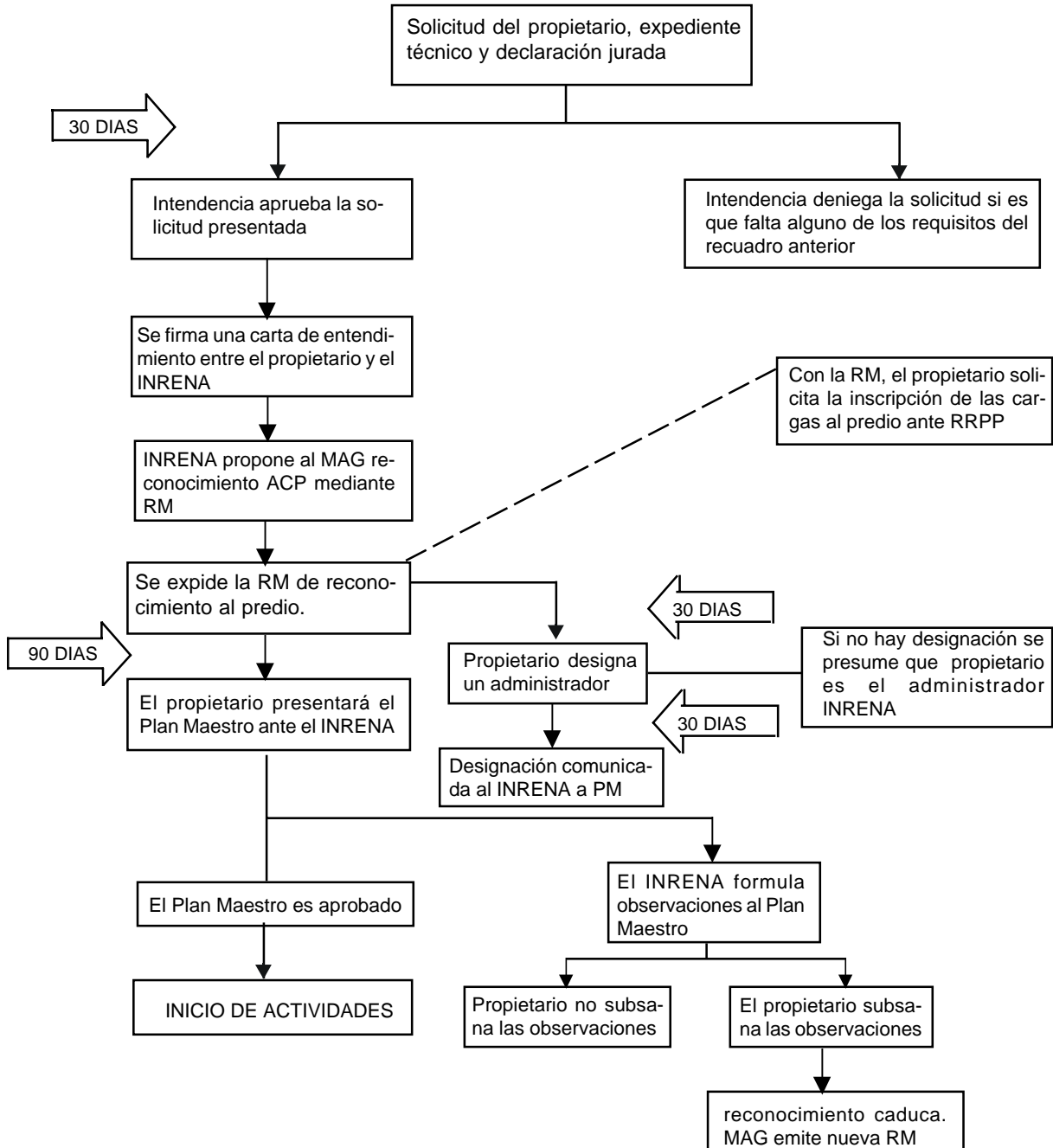
¿Qué debemos entender por tierras privadas?

Muchas veces al referirse a lo "privado" se otorga una connotación restrictiva al término, ligándolo sólo al campo empresarial. En realidad, lo "privado", por contraposición, incluye todo aquello que no es "público", es decir abarca el campo empresarial, a las comunidades, los organismos no gubernamentales, las universidades, entre otros.

Para poder aplicar a estos instrumentos privados para la conservación, es necesario que la propiedad de los sujetos mencionados se encuentre validada por un título inscrito en los Registros Públicos. Este requisito es indispensable para evitar posteriores conflictos de tenencia de tierras y sobre todo, el título es necesario para inscribir en él las condiciones de uso que recaerán sobre el predio.

³ Adicionalmente, existe un Proyecto de norma específica a ser aprobada mediante Resolución Jefatural, que a la fecha de la presente publicación estaba en los momentos finales para su aprobación (ver Anexo II de esta publicación).

PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LAS AREAS DE CONSERVACIÓN PRIVADAS (de acuerdo a proyecto de norma específica)



1.2 ESTABLECIMIENTO DE SERVIDUMBRES ECOLÓGICAS

1.2.1 Las Servidumbres en el Código Civil Peruano

Es la legislación civil la que brinda el marco general de regulación de las servidumbres en el Perú y es en este marco en el que se inscribe la propuesta de desarrollo de las servidumbres ecológicas para el país. Por ello, esta sección se inicia con la presentación de las disposiciones del Código Civil que se refieren al tema.

Definición y Aspectos Generales

A pesar que el código civil peruano no consigna definiciones de los derechos que regula, podemos decir que la servidumbre es un gravamen establecido sobre un predio para beneficiar a otro predio. Este gravamen puede dar derecho al propietario del predio dominante para realizar ciertos usos en el predio ajeno o también para impedir que el propietario realice ciertos actos en su propiedad que de lo contrario, le estarían permitidos.

Características

Las servidumbres civiles reúnen las siguientes características:

1. Constituyen un derecho real por excelencia. Los derechos reales son aquellos que se ejercen directamente sobre las cosas (en latín *res*). Lo que prima en la relación jurídica no es la consideración de determinada persona, sino la cosa misma, independientemente de quien sea su titular.
2. Tienen un carácter accesorio. La carga que se impone al predio sirviente, debe consagrarse a favor del predio dominante y no a favor de la persona que es su propietario. Una vez establecida, la servidumbre es indelible de un predio, no se puede transferir aparte de la propiedad.
3. Tienen carácter inmobiliario. Las servidumbres sólo pueden establecerse sobre predios.
4. Supone la existencia de dos predios. Es necesario que existan dos predios para poder establecer una carga en uno de ellos a favor del otro.
5. No es necesario que los predios sean de propietarios diferentes. Incluso nuestro Código Civil permite que el propietario de dos predios pueda gravar uno a favor de otro.
6. Que asegure una ventaja real predio dominante. Toda servidumbre debe reportar una "utilidad" para el predio dominante. No es necesario una ventaja de valor económico, pues las simples ventajas de comodidad, de recreo, de estética, pueden formar el contenido de la servidumbre. Este marco amplio permitiría el establecimiento de servidumbres ecológicas.
7. No hay necesidad de que los predios sean contiguos. Por ejemplo, una servidumbre para el paso de energía eléctrica puede vincular a dos predios que se encuentran distantes entre sí.
8. Las servidumbres por regla general son perpetuas, sin embargo, esta característica

no es esencial para su existencia, por ello, se puede limitar su tiempo de existencia mediante acuerdo de las partes.

Derechos y Obligaciones de los Predios Dominante y Sirviente

a) Del predio dominante: Se puede decir que el titular del predio dominante tiene derecho a que se cumplan las limitaciones a que queda sujeto el predio sirviente en razón de la servidumbre. Sin embargo, al ser la servidumbre un gravamen para quien la soporta, su ejercicio debe estar limitado a los actos estrictamente indispensables para su efectividad, porque de lo contrario se lesionaría el derecho de propiedad.

b) Del predio sirviente: El dueño de este predio continúa ejerciendo todos los derechos que se derivan de su dominio, con excepción de las limitaciones expresas impuestas en virtud de la servidumbre. El propietario debe abstenerse de realizar cualquier acto que altere, disminuya o haga más incómodo el ejercicio de la servidumbre para el predio dominante.

Clasificación de las Servidumbres

Las servidumbres se pueden clasificar de distintas maneras atendiendo a su ejercicio, a su origen, a la carga que soporta el predio sirviente y a su manifestación exterior. Citaremos las clasificaciones más relevantes:

a) Según su origen, las servidumbres pueden ser: naturales, legales o voluntarias. Las naturales son aquellas que se derivan de las condiciones naturales de los predios, por ejemplo el predio inferior está sujeto a recibir las aguas que descienden del predio superior, sin que el hombre intervenga en ello.

Las legales tienen su origen en la ley que las impone para gravar una propiedad privada con fines públicos o para utilidad de los particulares. Si el dueño del predio sirviente se opone a su constitución, el dueño del predio dominante tiene a su favor acciones legales para exigirla. El ejemplo tradicional es el de la servidumbre minera.

Las servidumbres voluntarias se constituyen por el hecho del hombre mediante el acuerdo de voluntades (contrato) de dos o más propietarios para gravar un predio en beneficio de otro. Existe libertad para su creación mientras no se contravengan el orden público, ni las leyes.

b) Por su ejercicio, las servidumbres pueden ser: continuas o discontinuas.

Continuas son aquellas que se ejercen permanentemente sin necesidad de un hecho actual del hombre, el gravamen existe y se mantiene sin necesidad de actuación del titular.

Discontinuas son aquellas que se ejercen a intervalos y suponen un hecho actual del hombre como la servidumbre de tránsito y la de pastar ganado. El gravamen sobre el predio sirviente aparece cuando el dueño del predio dominante ejerce su derecho de transitar, de pastar ganado, etc.

c) Según la carga del predio sirviente, las servidumbres pueden ser: positivas o negativas. Positivas: cuando el dueño del predio sirviente se compromete a dejar hacer algo al dueño del predio dominante en su inmueble. Como la servidumbre de paso, en la cual el propietario del predio gravado deja transitar al beneficiario. Aquí la carga consiste en tolerar una acción del dueño del predio dominante en el predio gravado.

Negativas: Cuando el propietario del predio sirviente se obliga a no hacer algo en su propio predio a lo cual tiene derecho, pero que se limita en beneficio del predio dominante. Por ejemplo, la servidumbre en virtud de la cual se prohíbe construir después de cierta altura, o se prohíbe talar árboles en una zona. Aquí a diferencia de la positiva, no hay intromisión o actuación del titular del predio dominante en el sirviente.

d) Según su manifestación exterior las servidumbres pueden ser: aparentes o inaparentes.

Aparente es la que esta permanentemente a la vista, es decir que su existencia se constata mediante manifestaciones o signos externos. Por ejemplo, un canal para transportar agua se distingue a simple vista.

Inaparente es aquella que no se presenta mediante señales exteriores, es decir no es susceptible de ser identificada a simple vista. Por ejemplo, la obligación de no talar un bosque existente en el predio sirviente. Esta obligación no la puede detectar a simple vista cualquier persona, ya que no se manifiesta con hechos u obras externas.

Extinción de las Servidumbres

El Código Civil establece las causas por las cuales se extinguen las servidumbres:

1. Por destrucción total, voluntaria o involuntaria de cualquiera de los edificios, dominante o sirviente, sin mengua de las relativas al suelo.
2. Por el no uso de la servidumbre durante cinco años.
3. Por el vencimiento del plazo, en aquellas servidumbres establecidas temporalmente.
4. Por renuncia del dueño del predio dominante.

1.2.2 Las Servidumbres Ecológicas en el Perú

Como hemos visto, la servidumbre es una figura legal tradicional establecida por el Código Civil, que puede ser aplicada con fines de conservación. Es decir, una servidumbre ecológica vendría a ser un gravamen, temporal o perpetuo, que un propietario cede a otro, limitando los tipos de uso a los cuales puede sujetar su predio con fines de conservación.

Si bien la noción de servidumbre ecológica resulta nueva en la legislación peruana, no es ajena en otras legislaciones en Centro América y Estados Unidos, donde se encuentra desarrollada y aplicada con éxito.

Esto demuestra que la difusión de la existencia de instrumentos legales para la conser-

vación privada es un elemento importante en la decisión de los propietarios privados de conservar la diversidad biológica.

Definición de servidumbre ecológica

Se puede definir la servidumbre ecológica como el gravamen o limitación de uso que un particular de manera voluntaria, impone sobre una parte o la totalidad de su predio, en beneficio de otro predio de distinto dueño, con el fin de contribuir a la conservación, protección, restauración, mejoramiento y manejo adecuado de los recursos naturales y de los valores ambientales existentes en éste.

Elementos Esenciales de las Servidumbres Ecológicas

De la definición se pueden extraer los siguientes elementos esenciales de esta figura:

- a) Voluntariedad en el gravamen. La servidumbre ecológica es una autolimitación que hace el propietario de un predio sobre su inmueble, mediante la cual, voluntariamente restringe la clase de uso o la intensidad del aprovechamiento que se realiza en el predio gravado.
- b) Existencia de dos predios. Este es un requisito indispensable en la legislación peruana, pues se requiere la existencia de dos predios uno sirviente y otro dominante.
- c) Utilidad o beneficio del predio dominante. El predio sirviente se grava en beneficio del predio dominante. La servidumbre debe reportar una utilidad para el predio dominante, de lo contrario no tendría sentido establecerla. La utilidad que presta un predio al otro puede ser económica o no.
- d) Finalidad u objetivos ambientales. La servidumbre ecológica tiene como finalidad contribuir a la conservación, protección, restauración, mejoramiento y manejo adecuado de los recursos naturales y de los valores ambientales del predio dominante.

Fundamento Legal para la Constitución de Servidumbres Ecológicas

Las servidumbres ecológicas se enmarcan dentro de las llamadas servidumbres voluntarias, y en tal virtud, el fundamento legal para su constitución se encuentra en el artículo 1035° del Código Civil Peruano que deja abierta la posibilidad para constituir servidumbres voluntarias para cualquier fin.

Con este fundamento, es posible establecer servidumbres ecológicas en nuestro país.

Objetivo de las Servidumbres Ecológicas

El objetivo de la constitución de la servidumbre ecológica es la generación de beneficios de contenido ambiental. Debido a que la servidumbre ecológica es una servidumbre voluntaria, estos propósitos pueden ser muy variados y disímiles, ya que las partes interesadas pueden pactar libremente, mediante acuerdo, los fines perseguidos con la servidum-

bre y las obligaciones específicas a las que quedan sujetos los predios comprometidos.

De esta manera, las partes al constituir una servidumbre ecológica pueden pactar que el objetivo principal de ésta sea, por ejemplo:

- la protección de cuencas de agua;
- la conservación de parches de bosque;
- la protección de hábitat de especies amenazadas;
- la protección de la especie misma;
- la realización de actividades ecoturísticas;
- la promoción de actividades de educación y investigación ambiental;
- la creación de corredores biológicos; entre muchos otros objetivos posibles.

Razones para Constituir una Servidumbre Ecológica

Cuando se habla de servidumbres ecológicas, una de las preguntas que surge es: ¿Por qué razón alguien limitaría voluntariamente la realización de las acciones que tiene derecho a ejercer en su predio?

La respuesta puede ser por simple altruismo y por la satisfacción personal de contribuir a la conservación de los valores ambientales de una zona. Pero puede suceder también, que ese sentimiento de altruismo se vea estimulado por la posibilidad de acceder a una serie de incentivos a la conservación o que el propietario del predio sirviente sea compensado con un pago por los beneficios prestados. En un contrato para establecer una servidumbre ecológica, las partes pueden pactar un pago por el establecimiento de esta servidumbre.

De otro lado, las servidumbres también generan una inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble, en la cual quedará constancia de las condiciones de uso del predio sirviente, la cual puede ser utilizada como medio de defensa del predio para impedir actos de terceros que pongan en riesgo o vulneren el cumplimiento de la servidumbre. Entonces, la servidumbre se constituye en un eficiente e importante instrumento legal para la defensa del predio frente a invasiones o actos de terceros que puedan dañar la propiedad.

Clases de Servidumbres Ecológicas en el Perú

En nuestro país las servidumbres ecológicas, podrían ser de dos clases:

1. Servidumbres ecológicas voluntarias

En esta clase de servidumbres, las partes negociantes pueden ser dos privados o incluso, un privado y el Estado, siempre y cuando, el Estado actúe como un privado y no como la autoridad administrativa.

Son innegables las ventajas de esta clase de servidumbres, pues:

- Se negocian mediante contrato.
- Aún cuando intervenga el Estado, se rigen por el derecho civil.
- Pueden ser establecidas temporalmente o de manera perpetua.

- Permiten a las partes decidir si el gravamen se impondrá sobre la totalidad o sólo sobre parte del predio sirviente.

2. Servidumbres ecológicas legales

Si bien, no son llamadas “servidumbres ecológicas” de manera expresa, esta figura legal podría establecerse sobre los predios que se encuentran al interior de un área natural protegida. De acuerdo a la legislación de áreas naturales protegidas en nuestro país, al momento de establecerse un área, los predios pertenecientes a privados que quedan comprendidos dentro de los límites del área reciben una carga legal.

En este caso, el Estado actuando como autoridad administrativa, decide unilateralmente imponer una carga a un predio privado por razones ecológicas.

Reconocer que el establecimiento de un área natural protegida, constituye en algunos casos, servidumbres ecológicas legales, permitiría regular y perfeccionar estos casos mediante la expedición de una resolución administrativa y permitiría al propietario privado identificar con mayor claridad los gravámenes impuestos a su propiedad con el fin de negociar una posible medida compensatoria o contraprestación económica.

Como un antecedente interesante, está la Resolución 539-2003-SUNARP-TR-L del Tribunal Registral, por la cual se confirma la inscripción de restricciones y limitaciones de uso de predios ubicados al interior de la Reserva Nacional de Paracas, y que fueron solicitadas por el Jefe de la Reserva.

Requisitos Formales para la Constitución de Servidumbres Ecológicas

Para constituir una servidumbre ecológica se necesitan cumplir con los siguientes requisitos:

- La existencia de dos predios (no es necesario que pertenezcan a diferentes dueños),
- La voluntad de los propietarios privados de los predios involucrados,
- Título de propiedad de los predios involucrados (con el fin de luego poder inscribir el gravamen y que éste sea oponible a todos).
- La servidumbre ecológica debe proveer un beneficio al predio dominante.

En zonas urbanas las restricciones pueden consistir en la conservación de áreas verdes y/o en la prohibición de edificios altos para proveer un escenario ambiental al predio dominante. En áreas rurales, una servidumbre puede prohibir la cacería, limitar la tala de árboles o restringir el uso de plaguicidas para el beneficio del medio ambiente del predio

dominante. Este requisito es importante, pues la falta de utilidad o la imposibilidad de alcanzar sus fines es causal de extinción de la servidumbre.

Efectos del contrato

El establecimiento de una servidumbre es un acto solemne que debe ser oponible ante cualquier tercero, por lo que será necesario:

- Formalizar el contrato en escritura pública ante notario.
- Inscribir en la ficha registral de la propiedad inmueble, bajo el rubro cargas.

La inscripción de la carga: "servidumbre ecológica en beneficio de...", deberá contener la mayor cantidad de detalle posible (tipo de restricciones o prohibiciones, delimitación exacta, vigencia) con el fin de poder hacer una verificación correcta y exacta en caso de incumplimiento del contrato por parte del propietario del predio sirviente.

Extinción de la servidumbre

La servidumbre ecológica podría concluir:

- Al vencimiento del plazo, en caso de haberse pactado temporalmente.
- Por la imposibilidad de prestación del servicio, por pérdida o deterioro de alguno de los predios.
- Por renuncia expresa del propietario del predio dominante.

Ventajas de las Servidumbres Ecológicas

Las servidumbres voluntarias presentan unos rasgos que les confieren una flexibilidad y adaptabilidad especial, lo que permite su adecuación a distintas circunstancias. Lo anterior, sin duda potencia su posible utilización como instrumento jurídico para contribuir a la protección, conservación y manejo de los recursos naturales y del ambiente.

Entre estos rasgos sobresalen:

- a) La servidumbre o la limitación de uso puede imponerse sobre la totalidad o sobre una parte del predio sirviente. Generalmente, y por voluntad de las partes, rige sólo sobre una porción del predio, con lo cual el propietario puede continuar realizando actividades productivas en el resto del terreno.
- b) No se exige que los predios dominante y sirviente sean continuos o colindantes. La definición se limita a establecer que la servidumbre es un gravamen impuesto sobre un predio, en utilidad de otro predio de distinto dueño, sin exigir de forma expresa que exista relación de colindancia entre ellos. Lo que sí se requiere es que

se dé una comunicación entre ambos predios, que está basada en la utilidad que recibe el predio dominante, que es lo que justifica que entre ellos se establezca una relación de servidumbre.

- c) Las servidumbres pueden ser recíprocas o mutuas. Esto se presenta cuando se constituyen dos servidumbres sobre los mismos predios, donde cada uno de ellos es al mismo tiempo sirviente y dominante con respecto al otro, pero con fundamento en servidumbres distintas. Esta alternativa resulta de gran utilidad en áreas extensas con valores naturales sobresalientes que se encuentran parceladas en distintos predios, donde todos tienen una función ecológica con respecto al área total, por lo cual, cada predio debe gravarse y beneficiarse al tiempo con la servidumbre, y de esta forma contribuir a la protección del ecosistema.
- d) Las servidumbres pueden ser perpetuas o temporales. La legislación deja libertad a las partes para pactar el tiempo que consideren oportuno para cumplir los fines de la servidumbre.
- e) Las servidumbres no alteran la titularidad de los predios comprometidos. Los propietarios conservan sus títulos, no hay cambio de dueño, sino una autolimitación al ejercicio de ciertos atributos derivados del derecho de dominio, consentida y acordada por las partes.

CAPITULO II
CONSERVACIÓN EN TIERRAS PÚBLICAS, EN EL MARCO DE LA
LEGISLACIÓN FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE

Las concesiones de recursos naturales renovables en la legislación peruana

El tema de las concesiones de recursos naturales renovables en nuestro país es relativamente nuevo. Si bien, existe una noción de concesión, ésta ha sido más vinculada a recursos naturales no renovables, como son los casos de concesiones mineras y de hidrocarburos.

La razón de esta percepción la podemos encontrar en la Constitución Política de 1979, la que no contenía una referencia explícita a la figura de la concesión aplicada a recursos naturales, salvo en los casos minero y de hidrocarburos. Hasta la década del noventa la concesión estaba referida casi exclusivamente al otorgamiento de recursos no renovables.

Es a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1993 que esta noción cambia, pues el artículo 66° del texto constitucional dispone de manera expresa que los recursos naturales (renovables y no renovables) son Patrimonio de la Nación y que por ley orgánica se fijarían estas condiciones de uso, siendo la concesión la que otorgaría al titular un derecho real sujeto a dicha ley. De esta manera se establece que todos los recursos naturales, renovables y no renovables, permanecerán bajo el dominio del Estado y que la figura legal por la que podrían ser entregados a un particular, sería la concesión.

Un particular no puede adquirir la “propiedad” de los recursos naturales, pero si desea hacer un aprovechamiento de los mismos, el Estado puede otorgarle un derecho llamado “concesión”. ¿Cuál es la diferencia entre estos derechos?

El derecho de propiedad, es también conocido como un derecho real pleno, pues otorga a su titular el poder de someterla a su voluntad en todos sus aspectos y obtener de ella toda la utilidad que pueda prestar. El Código Civil en su artículo 923° establece que la propiedad es el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien.

El propietario de un bien puede usarlo, puede disfrutarlo (cuando hace suyos los frutos que produce el bien, por ejemplo la renta que recibe si decide alquilarlo), puede disponer de él (cuando lo transfiere a un tercero mediante la venta o cuando le impone cargas como hipotecas u otros gravámenes) y puede reivindicarlo (es decir, tomar las acciones pertinentes cuando ha sido perturbado o despojado en su derecho de propiedad).

En cambio el derecho de concesión, si bien concede a su titular los atributos de uso, disfrute y reivindicación, no le permite disponer del bien a su libre albedrío, porque el titular es siempre el Estado.

La concesión es por tanto, una modalidad de otorgamiento de derechos a los particulares sobre un bien del dominio del Estado sin que el Estado pierda el poder eminential sobre los mismos⁴.

⁴Solano, Pedro. Concesiones para Ecoturismo: eonegocios para el nuevo milenio. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2001. p. 21

Este mandato constitucional fue desarrollado en la Ley 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de Recursos Naturales, la que de manera general establece que las concesiones otorgan a su titular el derecho de uso y disfrute del recurso natural concedido, así como la propiedad de los frutos y productos derivados de él.

Se establece además que el Estado no podrá revocar las concesiones otorgadas a menos que el concesionario incumpla con las obligaciones a las que se compromete. De esta manera se busca promover la participación de la ciudadanía en el aprovechamiento de los recursos naturales y otorgar seguridad jurídica a las inversiones que el concesionario realiza.

Bajo este marco normativo se aprueba la Ley 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, con el objetivo de promover un aprovechamiento sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre del país.

A continuación, presentaremos las modalidades de aprovechamiento de estos recursos, que constituyen oportunidades para hacer buenos negocios e inversiones, a la vez que se contribuye con la conservación de la diversidad biológica.

2.1 CONCESIONES FORESTALES CON FINES NO MADERABLES

El reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre define el aprovechamiento sostenible de recursos forestales no maderables como el conjunto de operaciones orientadas al uso de los recursos de flora silvestre, diferentes a los recursos maderables, que se efectúan mediante la aplicación de técnicas apropiadas que permitan la estabilidad del ecosistema y la renovación y persistencia del recurso.

Esta definición encierra dos elementos principales. El primero está relacionado al “aprovechamiento sostenible”, el cual debe ser entendido como la utilización de los recursos naturales de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de la diversidad biológica, y de tal manera que se mantenga la posibilidad de satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones presentes y futuras.

El segundo elemento se refiere a los recursos forestales distintos a la madera que existen en un bosque. Los frutos, flores, semillas, resinas, palmas, e incluso el paisaje, son algunos de los recursos no maderables que el bosque alberga. Asimismo, no podemos olvidar los servicios ambientales (también llamados “servicios forestales”) que presta el bosque, y que inciden directamente en la protección, recuperación y el mejoramiento del medio ambiente. Entre estos podemos mencionar, la regulación del ciclo hidrológico, el control de la erosión, la purificación del agua y la reducción de la contaminación.

Para este conjunto de recursos no maderables y servicios ambientales que brinda el bosque, el Estado ha previsto dos modalidades de concesión para que el privado pueda aprovecharlos: las Concesiones para otros productos del bosque y las Concesiones para ecoturismo, conservación y servicios ambientales.

2.1.1 Concesiones para Conservación

Definición

Las concesiones para conservación constituyen un método novedoso por el cual el Estado busca que determinadas áreas, priorizadas para la conservación pero no consideradas para el Sistema de áreas naturales protegidas, alcancen sus objetivos mediante la gestión privada. Tratando de hacer más asequible este concepto, Richard Rice⁵ compara estas concesiones con las concesiones forestales maderables en las cuales el maderero paga al Estado una contraprestación por el derecho de extraer madera de un área forestal pública. En estos casos, es claro que existe un beneficio económico para el maderero (a través del procesamiento y venta de la madera aprovechada) por el cual paga. Pero, ¿cuál es el beneficio que obtiene el titular de una concesión para conservación, si precisamente debe

⁵ En “Concesiones de Conservación - Descripción del Concepto”. Centro de Ciencias de la Biodiversidad Aplicadas, Noviembre 2002, en http://epp.gsu.edu/pferraro/special/ConcessionConceptDescription_Spanish.pdf

"conservar" la superficie que le ha sido otorgada?. De acuerdo a Rice, esta protección de los ecosistemas naturales tiene como contrapartida, un flujo de compensación estructurada por parte de conservacionistas u otros inversionistas. En efecto, existe un mercado interesado en invertir dinero en la conservación de espacios valiosos, ya sea por la diversidad biológica que albergan o por los servicios ambientales que prestan. En este contexto, las concesiones para conservación permiten capitalizar extensas superficies boscosas, haciendo que la actividad de conservación se convierta en una opción más de uso del bosque y pueda competir junto con otras alternativas tradicionales de aprovechamiento económico del bosque.

Las concesiones para conservación constituyen una herramienta muy novedosa en nuestro país. De acuerdo a la legislación específica que las regula, las concesiones para conservación son aquellas por las que el Estado, a través del INRENA, otorga a un particular el derecho de exclusividad en un área específica, para desarrollar proyectos de conservación de la diversidad biológica (actividades de protección, investigación, educación y gestión sostenible de los recursos naturales). Este tipo de concesiones se otorgan por un plazo de hasta 40 años renovables.

¿Dónde se otorgan?

Las concesiones para conservación se otorgan preferentemente en bosques en tierras de protección. De acuerdo con el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, los bosques en tierras de protección son aquellas superficies que por sus características bióticas y abióticas sirven fundamentalmente para preservar los suelos, mantener el equilibrio hídrico, conservar y proteger los bosques ribereños orientados al manejo de cuencas para proteger la diversidad biológica y la conservación del ambiente. Dentro de estas áreas se promueven los usos indirectos como el ecoturismo, la recuperación de la flora y fauna silvestre en vías de extinción y el aprovechamiento de productos no maderables⁶.

Características de este tipo de concesión

Existen características que todas las concesiones con fines no maderables comparten, como el ser otorgadas en exclusividad, no pudiendo la autoridad otorgar otras concesiones, permisos o autorizaciones sobre la misma área, a terceros.

Sin embargo, existen características que son propias de este tipo de concesiones. En primer lugar podemos mencionar que las concesiones para conservación son otorgadas únicamente a solicitud del interesado, a diferencia de otras modalidades de concesiones con

⁶ La mencionada norma se refiere al ecoturismo, la recuperación de flora y fauna silvestre y el aprovechamiento de productos no maderables como usos indirectos. Sin embargo la FAO reconoce tres valores de uso para los bosques: valores de uso directo, valores de uso indirecto y valores de uso pasivos (existencia, opción y legado). Esta clasificación considera al ecoturismo como un uso directo no consuntivo, mientras que el aprovechamiento de no maderables constituiría un uso directo consuntivo.

Consideramos que más allá de las denominaciones utilizadas, la intención del legislador ha sido permitir sólo aquellos usos compatibles con la conservación del bosque y de su estructura.

finés no maderables cuyo proceso de otorgamiento se puede iniciar mediante la invitación a concurso público por parte del INRENA. Una segunda característica es que en este tipo de concesiones el concesionario no puede transferir sus derechos a un tercero. La concesión para conservación no puede ser afectada con hipotecas, gravámenes o cargas similares. Esto se debe a que adquirir una concesión para conservación no tiene como objetivo central el beneficio económico que se pueda obtener. Asimismo, los criterios para otorgar una concesión para conservación le dan mucha importancia a la propuesta técnica que presenta y sustenta el solicitante, así como la experiencia del equipo de trabajo en el campo de la conservación. Siendo éstas características inherentes del solicitante y considerando que el objetivo del concesionario no es el lucro, el legislador ha optado por restringir la transferencia de derechos a favor de un tercero.

Procedimiento para el otorgamiento de Concesiones para Conservación

El procedimiento para el otorgamiento de estas concesiones se inicia con la solicitud de un interesado. Cualquier persona, natural o jurídica, que esté interesada en una Concesión para Conservación puede presentar una solicitud dirigida al Jefe del INRENA, en la que indica su nombre o razón social, un plano perimétrico del área señalando su superficie y ubicación exacta⁷, así como una breve descripción del proyecto a realizar⁸.

Una vez admitida la solicitud por el INRENA, el interesado deberá publicar un resumen de la misma en el Diario Oficial El Peruano y en otro de circulación nacional, con el fin de dar publicidad a su pretensión y que la colectividad en general pueda tomar conocimiento de la misma. A la vez, el resumen de la solicitud es colocado en forma de Aviso en los locales de las municipalidades distrital y provincial correspondientes a la localidad donde se ubica el área solicitada en concesión.

Durante estos treinta (30) días, podría presentarse una persona que tiene algún derecho preexistente y vigente en el área que ha sido solicitada en concesión, y se opone al proceso. Esta persona deberá acreditar ante el INRENA el derecho en que sustenta su oposición y de ser fundamentado, el solicitante de la concesión para conservación podrá modificar la superficie del área pedida o desistirse de su solicitud.

También puede ocurrir que se presenten otros interesados en el área, que desean solicitarla en concesión. En este caso, el INRENA mediante un oficio de la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre les comunica a todos ellos que se abrirá un proceso de Concurso Públi-

⁷ Para determinar el área que se solicita en concesión, el interesado deberá realizar previamente estudios técnicos considerando el manejo de cuencas que se realizará, tipos de ecosistemas comprendidos y requerimientos del área para mantener su diversidad biológica.

⁸ Artículo 4 de la Resolución Ministerial 0566-2001-AG, Aprueban Disposiciones Complementarias para el Otorgamiento de Concesiones para Conservación publicada el 07 de julio de 2001.

co. Simultáneamente, el INRENA designa una Comisión Ad hoc⁹, que se encargará de conducir este proceso. Posteriormente, se publica una convocatoria a concurso público a nivel nacional, poniendo las bases a disposición de cualquier interesado. A partir del momento de la publicación se cuentan noventa (90) días para que el mayor número de interesados presente sus Propuestas Técnicas¹⁰ a la Comisión Ad hoc. El solicitante original, así como todos aquellos que se presentaron en el plazo inicial de treinta (30) días quedan obligados a presentarse al Concurso Público, de lo contrario se les puede aplicar una multa¹¹. Esta disposición tiene por finalidad evitar que los solicitantes pongan en marcha el aparato administrativo del Estado y luego desistan de su pretensión inicial. También puede ocurrir que transcurrido el plazo de publicidad, no se presentan más interesados. En este caso, el INRENA tiene cinco días para publicar un aviso indicando que se iniciará un proceso de concesión directa y autorizando al solicitante inicial a presentar su propuesta técnica en un plazo máximo de noventa (90) días.

El contenido de la propuesta técnica

Como mencionamos anteriormente, las concesiones para conservación constituyen una contribución voluntaria para mantener la diversidad biológica que albergan los bosques y los servicios ambientales que prestan. Es una responsabilidad que de manera voluntaria, adquiere la sociedad civil, complementando los esfuerzos del Estado. No están sujetas al pago de derechos de aprovechamiento porque su finalidad principal no es el desarrollo de actividades económicas.

La propuesta técnica que elabora el solicitante contiene al menos, la siguiente información:

- Objetivos y metas del proyecto.
- Memoria descriptiva del área y mapa de ubicación.
- Caracterización de los recursos naturales comprendidos en el área de la concesión.
- Justificación del valor biológico o ecológico y necesidad de conservación del sitio, así como de la superficie solicitada.
- Cronograma de actividades.
- Compromiso de inversión
- Propuesta de nivel de evaluación de impacto ambiental que debe presentar dentro del Plan de Manejo

⁹ Esta Comisión Ad hoc estará conformada por el Intendente Forestal y de Fauna Silvestre, el Intendente de Áreas Naturales Protegidas, un profesional contratado por el INRENA que desempeña el cargo de Secretario Ejecutivo, un representante de las universidades peruanas invitado por el Jefe del INRENA y un experto especialista en conservación invitado por el Jefe del INRENA.

¹⁰ Las concesiones para conservación no requieren de un componente para realizar actividades económicas en la propuesta que formulan los solicitantes, pues la idea es que no se desarrollen actividades económicas como actividad principal en ellas.

¹¹ Esta multa es equivalente a cinco (5) unidades impositivas tributarias.

Esta información que presentan los solicitantes es evaluada por el INRENA en función a los siguientes criterios:

- Calidad de la propuesta técnica y beneficios ecológicos que generará al área solicitada: 30%.
- Calidad y experiencia del Equipo de Trabajo del solicitante: 20%.
- Participación de la población local: 20%.
- Calidad de la persona natural o jurídica que presenta la solicitud: 10%.
- Alianzas estratégicas propuestas para el trabajo en el área de la concesión: 10%
- Monto de inversión: 10%.

Como se puede observar, el peso mayor en la evaluación son la consistencia y coherencia de la propuesta técnica y sus impactos positivos en la conservación del área solicitada. A continuación, es de especial relevancia la calidad y experiencia del equipo de trabajo. De esta manera se remarca la importancia de crear alianzas entre instituciones o personas con habilidades y destrezas complementarias de modo tal que puedan formular y ejecutar la propuesta técnica de la manera más eficaz y eficiente. Asimismo se concede especial importancia a la participación y beneficios que puede obtener la población local en este proyecto.

El ganador del concurso será aquella persona que obtenga un mínimo del 70% del puntaje máximo considerado en las bases. Como el solicitante original es la persona que ha incurrido en gastos en Estudios Técnicos para determinar el área de la concesión solicitada recibe un beneficio del 10% en el puntaje final.

En los casos de concursos públicos, el INRENA cuenta con sesenta días para evaluar las propuestas presentadas. En el caso de una concesión directa, el plazo se reduce a sólo veinte días, pues sólo existirá una propuesta que la autoridad revisará.

El otorgamiento de la concesión para conservación

La concesión se otorga mediante Resolución Jefatural. Sin embargo, este acto administrativo debe ser complementado con la suscripción del contrato entre el titular y el INRENA. En el contrato se establece de manera expresa cuáles serán los derechos y obligaciones de cada parte y cuáles son las causas para resolver el contrato o declarar la caducidad de la concesión. El momento de la firma del contrato es el inicio de un plazo de seis meses para que el concesionario presente su Plan de Manejo de la Concesión junto con una Carta Compromiso de conservar el área de concesión.

Instrumentos de planificación de las concesiones para conservación

Las concesiones para conservación requieren de un instrumento para la planificación y gestión de largo plazo, el cual es el Plan de Manejo. En este documento se deben incluir los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental y el Programa de Monitoreo de la Concesión, cuya ejecución y cumplimiento es de cargo del concesionario.

La aprobación del Plan de Manejo, dentro de un plazo de 15 días, implica la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental, la Declaración de Impacto Ambiental o el Estudio de Riesgo Ambiental, según corresponda y se formaliza a través de una Resolución de la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre.

Luego de aprobado el Plan de Manejo, el concesionario puede iniciar sus actividades hasta en los siguientes seis meses siguientes a la Resolución de Intendencia. La fecha del inicio de las actividades marca también el inicio del ejercicio anual de la concesión.

Al finalizar cada ejercicio anual, el concesionario tendrá treinta días para presentar ante la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre un Informe Anual en el que indique el nivel de avance y cumplimiento del Plan de Manejo de la Concesión.

Cada cinco años, el INRENA, directamente o a través de terceros, realiza un monitoreo de oficio del área de la concesión y elabora un Informe Quinquenal de Evaluación de la Ejecución del Plan de Manejo. Este es el momento, en el que el concesionario podrá solicitar la prórroga de su concesión por cinco años más, de modo tal que siempre tenga una concesión con un horizonte temporal hacia delante de cuarenta años.

En el caso de que el concesionario no desee renovar el plazo de su concesión, un año antes de que este culmine, deberá presentar un Plan de Salida al INRENA, el cual será aprobado por Resolución de Intendencia.

En caso de vencimiento de los plazos para la expedición de resoluciones u oficios, que tienen como fin la aprobación de documentos presentados por los concesionarios, opera el silencio administrativo positivo, bajo responsabilidad de funcionarios a cargo. Por lo tanto, ante la ausencia de respuesta del INRENA vencido el plazo, se da por aprobado el trámite respectivo.

Derechos de aprovechamiento en las Concesiones para Conservación

Las concesiones para conservación se otorgan a título gratuito pues constituyen una contribución voluntaria de parte del concesionario para el mantenimiento de estas áreas. El fin principal para acceder a una concesión para conservación no es lucrativo, por lo tanto, esta modalidad de concesión se encuentra libre del pago de derechos de aprovechamiento. De esta manera, no corresponderá pagar derechos de aprovechamiento de los recursos naturales del área, salvo que se haya pactado en el contrato la posibilidad de realizar actividades económicas secundarias, tales como el aprovechamiento de otros productos del bosque o la posibilidad de realizar actividades de ecoturismo. En estos casos, el concesionario queda obligado al pago respectivo por dicho aprovechamiento.

En los casos de aprovechamiento de recursos diferentes a la madera el pago por derecho de aprovechamiento es igual al 150% de los fijados para el aprovechamiento de los mismos recursos en otras áreas. En el caso de realizar actividades de ecoturismo, el derecho de aprovechamiento es igual al 10% del monto total de facturación por visitante.

Se puede apreciar que el monto de los derechos de aprovechamiento a pagar por estas actividades económicas secundarias es mayor que en las concesiones específicas para estos tipos de aprovechamiento. La finalidad de esta disposición es evitar una distorsión en las solicitudes para obtener una concesión para conservación, y crear una competencia desleal a otras personas naturales o jurídicas que puedan estar interesados en solicitar el mismo espacio físico, pero para desarrollar actividades económicas.

Base legal

- Ley Forestal y de Fauna Silvestre.- Ley 27308, publicada el 16 de Julio del 2000.
- Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, publicado el 09 de Abril de 2001, modificado por Decreto Supremo 006-2002-AG, publicado el 30 de enero de 2003.
- Disposiciones Complementarias para el otorgamiento de concesiones para conservación, Resolución Ministerial N° 0566-2001-AG publicada el 07 de julio de 2001.

Ventajas

- Permite viabilizar el manejo de áreas priorizadas para la conservación, sin generar gasto al Estado.
- Permite dar ocupación formal y activa a bosques que están actualmente amenazados por usos ilegales que lo degradan y deprecian.
- Permite involucrar a la sociedad civil en la responsabilidad de trabajar en conservación, con la participación de las poblaciones locales.
- Otorga seguridad jurídica a la inversión que realizan las personas o instituciones interesadas en la conservación de la biodiversidad.
- Permite la realización de actividades compatibles en el ámbito de la concesión, tales como aprovechamiento de recursos no maderables y ecoturismo, siempre que se incluyan en el Plan de Manejo de la Concesión autorizado por el INRENA y se paguen los derechos de aprovechamiento establecidos específicamente para este tipo de concesiones.
- Excelente oportunidad para realizar trabajos de largo plazo de investigación y monitoreo de la diversidad biológica, fuera de las áreas naturales protegidas.

Concesiones para Conservación en el Texto Único de Procedimientos Administrativos del INRENA

El Procedimiento N° 1 del TUPA, establece los mismos requisitos para el otorgamiento de Concesiones forestales con fines no maderables, entre las que se incluyen las concesiones para otros productos del bosque, las concesiones para ecoturismo y las concesiones para conservación.

Estos requisitos son los siguientes:

- Solicitud dirigida al Jefe del INRENA.
- Certificado de inscripción vigente en los Registros Públicos y acreditar representante legal, en caso de persona jurídica.

- Copia del Documento Nacional de Identidad y del Registro Único de Contribuyentes, en caso de persona natural.
- Plano perimétrico del área señalando las coordenadas UTM y memoria descriptiva.
- Breve descripción del proyecto a desarrollar y
- Recibo de pago por derecho de trámite.

Sin embargo, con la aprobación de las Disposiciones Complementarias para el otorgamiento de concesiones para conservación, estos requisitos fueron precisados. La legislación específica dispone que para la elaboración del plano perimétrico del área que se solicita en concesión, el interesado deberá realizar previamente estudios técnicos considerando el manejo de cuencas que se realizará, tipos de ecosistemas comprendidos y requerimientos del área para mantener su diversidad biológica. Tampoco se ha incluido un procedimiento para la aprobación de las propuestas técnicas que son la herramienta de manejo de la concesión otorgada. Un aspecto que sí ha sido incluido, pero de manera muy general, es el procedimiento para obtener la autorización para realizar actividades de ecoturismo o aprovechamiento de productos forestales no maderables y/o fauna silvestre en áreas de concesiones para conservación¹².

El nuevo Texto Único de Procedimientos Administrativos del INRENA deberá recoger estas precisiones con el fin de convertirse en una herramienta útil y eficaz para resolver las demandas de las personas interesadas en acceder a este tipo de concesiones.

¹² Procedimiento N° 5 en el Texto Único de Procedimientos Administrativos del INRENA.

PROCEDIMIENTO PARA SOLICITAR CONCESIONES PARA CONSERVACIÓN

2.1.2 Concesiones para Ecoturismo

El turismo se ha convertido en la industria más grande del mundo y está en continuo crecimiento. De acuerdo a la Organización Mundial de Turismo, en el año 2002 se registraron 715 millones de llegadas internacionales en todo el mundo, lo que significó un incremento del 3.1 por ciento con relación al año 2001. Cifra considerable, si se tiene en cuenta que no considera los desplazamientos internos en un país (también llamadas “llegadas domésticas”).

La mayoría de las modalidades de turismo dependen del ambiente natural para su existencia. Pensemos en un momento en el turismo de “arena, sol y mar” que requiere de las playas o el turismo de aventura en sus modalidades de canotaje, andinismo, observación de fauna por mencionar algunos, que requieren de ríos, montañas y bosques respectivamente. El turismo, sin embargo, encierra una paradoja y es que se trata de una actividad que genera sus propios problemas e impactos¹³. La evidencia de que el turismo en muchas partes del mundo está degradando los mismos recursos en los cuales éste y las poblaciones locales dependen, está aumentando.

Talvez por esta razón en los últimos veinte años ha habido un cambio en el turismo que ha favorecido a países en vías de desarrollo – países donde la flora, fauna y ecosistemas cuentan con la diversidad más grande-, que se manifiesta en el interés de los visitantes por conocer lugares relativamente remotos, con poca intervención humana y con valores naturales y culturales relativamente altos. Desde la década de los 80, algunos países del tercer mundo empezaron a utilizar el término “ecoturismo” como parte de una estrategia de marketing para captar al turismo del mundo desarrollado donde, a excepción de Canadá, Australia y los Estados Unidos, las expresiones de la naturaleza agreste son poco comunes¹⁴ y ya durante la década del 90 se multiplica la difusión de este concepto y los intentos por definirlo.

A continuación, hemos reunido algunas de estas definiciones que, como podremos observar, han ido enriqueciéndose con el tiempo:

¹³ Boullón, Roberto. Ecoturismo: Sistemas Naturales y Urbanos. Librerías Turísticas. Argentina, 1993.

¹⁴ Boullón, Roberto. Op. cit.

[El ecoturismo es] Turismo hacia áreas naturales sin disturbar, con el objetivo específico de admirar, estudiar y gozar del paisaje junto con su flora.

Boo, Elizabeth
Ecoturismo: Potenciales y escollos
Fondo Mundial para la Naturaleza y la Fundación de la Conservación
1990, Washington, USA

Es un viaje responsable a áreas naturales que conserva el medio ambiente y mejora el bienestar de las comunidades locales.

The Ecotourism Society
Ecotourism: A guide for planners and managers
1993, Vermont, USA

Es aquella modalidad turística ambientalmente responsable, consistente en viajar o visitar áreas naturales relativamente sin disturbar con el fin de disfrutar, apreciar y estudiar los atractivos naturales (paisaje, flora y fauna silvestre de dichas áreas, así como cualquier manifestación cultural (del presente y pasado) que pueda encontrarse allí a través de un proceso que promueva la conservación, tenga bajo impacto ambiental y cultural y propicie un involucramiento activo y socioeconómicamente benéfico de las poblaciones locales.

Ceballos Lascuráin, Héctor
Tourism, Ecotourism and protected areas
IV World Congress on National Parks and Protected Areas
IUCN, 1996. Gland, Switzerland

[El ecoturismo es] Turismo que tiene lugar en ecosistemas, en ambientes naturales que está orientado a favorecer el conocimiento y aprendizaje de manifestaciones naturales, mediante ciertas interacciones de bajo impacto.

Sergio Molina
Turismo y Ecología
Trillas 1998, Mexico

Si bien no existe una definición única del concepto "ecoturismo", podemos distinguir elementos comunes en todas las definiciones enunciadas. El primero de ellos está relacionado a la visita a un sitio en estado natural, que no necesariamente se trata de un área natural protegida establecida formalmente por el Estado.

El segundo elemento común tiene que ver con la conservación de los elementos naturales y culturales del sitio que se visita y un tercer elemento es el involucramiento directo de las poblaciones locales en los beneficios económicos que la actividad turística genere.

Nuestra legislación ha recogido estos elementos para elaborar una definición propia del término "ecoturismo":

Actividad turística ecológicamente responsable en zonas donde es posible apreciar y disfrutar de la naturaleza y de valores culturales asociados al sitio, contribuyendo de este modo a su conservación, generando un escaso impacto al medio ambiente natural, y dando cabida a una activa participación socioeconómica beneficiosa para las poblaciones locales.

Artículo 3.34.- Ecoturismo
Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre
Decreto Supremo N° 014-2001-AG

Curiosamente, la definición de “ecoturismo” la encontramos en la legislación forestal y de fauna silvestre y no en la legislación turística¹⁵. Tal vez, esto se deba a que los lugares más apreciados para el turismo son aquellos que conservan recursos de flora y fauna, y la autoridad que regula el acceso para el aprovechamiento de estos recursos es el Ministerio de Agricultura a través del Instituto Nacional de Recursos Naturales – INRENA.

El Perú es un país privilegiado por la abundante diversidad de recursos que posee: de las 103 zonas de vida del mundo, nuestro país posee 84; posee el 18.5% de las especies de aves, 9% de las especies animales, el 7.8% de plantas cultivables, entre otros¹⁶. Esta enorme base de riqueza tiene un potencial de desarrollo futuro muy amplio, sobre todo para ser aprovechado por prácticas no extractivas y que sean compatibles con la sostenibilidad de los recursos y el beneficio directo de las poblaciones locales. Es por ello que creemos que las concesiones para ecoturismo son una de las herramientas más útiles que contiene la legislación actual para lograr estos objetivos. Se trata además de un marco legal claro y completo que permitirá a los privados acceder a ellas de una manera ágil.

Definición de Concesiones para Ecoturismo

Las concesiones para ecoturismo confieren a su titular la facultad de aprovechar, sosteniblemente, el paisaje natural como recurso¹⁷, en las condiciones y con las limitaciones que se establecen en la legislación específica y el correspondiente contrato.

¹⁵ Talvez debido a su concisión, ni la Ley 26961, Ley para el Desarrollo de la Actividad Turística ni su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 002-2000-ITINCI, incluyen definiciones para las modalidades de turismo que podrían ser reguladas en nuestro país.

¹⁶ CONAM - Informe Nacional sobre el Estado del Ambiente – GEO Perú 2000.

¹⁷ De acuerdo a la Ley 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, el paisaje natural es considerado como un recurso natural en tanto sea objeto de aprovechamiento económico.

¿Dónde se otorgan?

Este tipo de concesiones pueden otorgarse sobre cualquier tipo de bosques, pero se prefiere a aquellos bosques no calificados como de producción forestal permanente, con el objetivo de evitar un conflicto entre las actividades de ecoturismo y las actividades forestales con fines maderables y para lograr el máximo beneficio económico para el país. El Estado también preferirá otorgar concesiones para ecoturismo en tierras de protección, con bosques o sin ellos, porque implican un uso no consuntivo del bosque. El concesionario no podrá extraer los recursos naturales, pues sólo está autorizado a aprovechar el paisaje. Es más, puede considerarse que el ecoturismo, desarrollado de acuerdo a buenas prácticas y adecuados instrumentos de planificación que permitan el monitoreo de las operaciones y la salud de la biodiversidad, es compatible con la conservación y hasta la recuperación de recursos de flora y fauna silvestre.

Características de la Concesión para Ecoturismo

Las concesiones para ecoturismo confieren a su titular la facultad de aprovechar el paisaje natural, por un periodo de hasta 40 años renovables. El titular de esta concesión no puede hacer aprovechamiento de otros recursos naturales, como por ejemplo, la flora o fauna que existen en el área concedida. Tampoco podrá realizar aprovechamiento de la madera que pueda existir en el área de la concesión, pues esto significaría una competencia desleal a todo el sistema de concesiones forestales con fines maderables.

El área de la concesión se define en base a los estudios técnicos que presente el concesionario como parte de su propuesta técnica, pudiendo alcanzar como máximo una superficie de hasta diez mil (10 000) hectáreas.

Esta modalidad de concesión es muy ventajosa, pues sobre ella, el titular puede imponer gravámenes e incluso, ceder su posición contractual, con la aprobación previa del INRENA. Incluso, con la autorización expresa del INRENA, el concesionario puede desarrollar, directamente o a través de terceros, actividades económicas secundarias que maximizan la rentabilidad de la concesión.

Procedimiento

Existen dos formas en que se puede iniciar un procedimiento para otorgar una concesión para ecoturismo: a solicitud de un interesado y por invitación hecha por el INRENA.

En el primer caso, cualquier persona, natural o jurídica, que esté interesada en una concesión para conservación solicita al INRENA el otorgamiento de la misma.

En su solicitud incluye:

- a. Su nombre o razón social. Si se trata de una persona jurídica, deberá acreditar la representación legal de la misma.
- b. Plano perimétrico del área, en el que señala superficie, coordenadas UTM y memoria descriptiva. Se ha dispuesto este nivel de detalle, para que la ciudadanía en

- general y la autoridad, puedan tener una idea clara y certera del tamaño y los límites del área que se está solicitando y determinar si existen conflictos por derechos preexistentes o interés en solicitar la misma superficie;
- c. Breve descripción del proyecto a desarrollar, indicando el plazo de vigencia que se solicita para la concesión;
 - d. Obras a ejecutar; y,
 - e. Montos de inversión a realizar.

Una vez que el INRENA aprueba la solicitud, el interesado deberá publicar un resumen¹⁸ de la misma en el Diario Oficial El Peruano y en otro diario de circulación nacional, con el fin que la población en general tome conocimiento de su pretensión. Para asegurar que esta información se difundirá de manera efectiva, el interesado también deberá colocar avisos con el resumen de la solicitud en los locales de las municipalidades distritales y provinciales del lugar donde se encuentra el área solicitada. De esta manera se garantiza que toda la ciudadanía, sobre todo, aquella que se encuentra más próxima y es vecina del lugar donde se encuentra el área, se entere del procedimiento que se inicia y pueda oponerse al mismo, porque tiene algún derecho preexistente en el mismo espacio o participe en el proceso de concesión.

El interesado deberá esperar que transcurran treinta (30) días desde la publicación del resumen de su solicitud en los diarios. Si en ese lapso se presentase ante el INRENA alguna persona que se opone al procedimiento porque alega tener un derecho preexistente en el mismo espacio, el solicitante podrá:

- a. Sustentar la improcedencia de la oposición. Es decir, que el solicitante considera y demuestra que la oposición no tiene fundamento. Existe un plazo de diez (10) días para esta acción.
- b. Solicitar la modificación del área de la concesión. Esto ocurre cuando el solicitante no se ha percatado de que existen otros derechos otorgados en el área o no puede desvirtuar la oposición. Entonces, puede optar por solicitar la exclusión de los espacios en conflicto, reajustando la superficie del área y; si aún mantiene el interés en la concesión, empezar de nuevo con el procedimiento de publicación.
- c. Desistirse de la solicitud.

Imaginemos que en esos treinta (30) días no se presentó ningún opositor, pero alguna persona que vio el anuncio se entusiasma y quiere acceder al área. En este caso, el nuevo interesado deberá presentar su solicitud¹⁹ al INRENA, pidiendo al mismo tiempo que se abra un concurso público sobre el área solicitada en concesión. Una vez que se inicia el

¹⁸ El formato para la elaboración del anuncio a ser publicado se encuentra en el Anexo I de la Resolución Ministerial 0314-2002-AG que aprueba las Disposiciones Complementarias para el otorgamiento de concesiones para ecoturismo.

proceso de Concurso Público, todos aquellos que lo solicitaron, están obligados a presentarse al mismo, bajo sanción de multa. Esta disposición tiene por objetivo evitar que el aparato estatal entre en marcha innecesariamente así como evitar las solicitudes que buscan entrapar o dificultar la acción del primer interesado. Concluido el plazo de los treinta (30) días y existiendo nuevas peticiones, el INRENA envía un Oficio a cada uno de los solicitantes comunicándoles que se abrirá un proceso de Concurso Público, el cual se inicia formalmente con la publicación de un Aviso en el Diario Oficial El Peruano.

Existe otro camino para iniciar un Concurso Público; y es por invitación del INRENA. En este caso, la autoridad ha identificado un área con potencial para el desarrollo del ecoturismo y quiere ponerla a disposición de los privados mediante el otorgamiento de una concesión. El procedimiento es similar que cuando se inicia a petición de un interesado, pues se debe publicar un anuncio tanto en el Diario Oficial El Peruano como en otro de circulación nacional.

Para garantizar la transparencia y eficiencia en el procedimiento de concesión, el INRENA conforma una Comisión Ad Hoc²⁰ que será la encargada de elaborar las Bases del Concurso Público y de conducir el proceso.

La fecha de publicación del aviso marca el inicio de un nuevo plazo de noventa (90) días para que los interesados adquieran las Bases del Concurso y presenten su Propuesta Técnica ante la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre.

La Propuesta Técnica deberá incluir al menos, la siguiente información:

- a. Objetivos y metas del proyecto;
- b. Memoria descriptiva del área, accesibilidad y mapa de ubicación;
- c. Caracterización de los recursos naturales comprendidos en el área de la concesión;
- d. Justificación del valor biológico o ecológico, paisajístico, cultural y/o histórico de la superficie solicitada y la necesidad e importancia de realizar actividades ecoturísticas en el área.
- e. Cronograma de actividades;
- f. Planos de la ubicación y de la infraestructura a instalar;
- g. Plan y Cronograma de Inversiones;
- h. Una propuesta del nivel de Evaluación de Impacto Ambiental que deberá presentar dentro del Plan de Manejo, de obtener la concesión; y,
- i. Oferta económica que se hace al Estado por derecho de aprovechamiento.

¹⁹ El contenido de la solicitud será igual a la del solicitante original.

²⁰ La Comisión Ad-hoc se nombra mediante Resolución Jefatural y está conformada por: El Intendente Forestal y de Fauna Silvestre, el Intendente de Áreas Naturales Protegidas, un profesional contratado por el INRENA que actúa como Secretario Ejecutivo, un representante de las universidades peruanas y un experto especialista en ecoturismo. Los dos últimos miembros se integran a la Comisión por invitación del Jefe del INRENA.

Esta información es muy importante, pues en base a ella, el INRENA define el área que será entregada en concesión.

Con el fin de lograr un proceso objetivo, la normatividad que regula las concesiones de ecoturismo contempla criterios para que las propuestas técnicas sean evaluadas por la Comisión Ad-hoc. Estos criterios tienen además, un peso específico en el proceso de evaluación:

- a. Calidad de la Propuesta Técnica y beneficios ecológicos, económicos y de desarrollo sostenible que generará al área solicitada: 40%
- b. Calidad y experiencia del Equipo de Trabajo del solicitante: 20%
- c. Participación de la población local: 20%
- d. Monto de la inversión: 10%
- e. Oferta económica: 10%

Además de estos criterios generales, el INRENA ha aprobado Términos de Referencia específicos para los procesos de concesiones para ecoturismo²¹

Para que uno de los solicitantes sea declarado ganador, su propuesta técnica deberá ser concordante con lo dispuesto en las Bases del Concurso, los términos de referencia y los criterios de evaluación mencionados y obtener un 70% del puntaje total previsto en las Bases del Concurso. Si ninguna de las propuestas alcanza este puntaje mínimo, el concurso se declara desierto, pues lo que busca el Estado es la implementación de propuestas consistentes y bien formuladas. No se trata que gane la propuesta menos mala.

En los casos que el proceso público se origine a partir de la solicitud de un particular, esta persona es beneficiada con un 10% adicional del puntaje obtenido. De esta manera, se busca premiar la iniciativa del interesado y resarcirlo de alguna manera por los gastos en que ha incurrido para publicar el resumen de su solicitud en los diarios y en los locales de las municipalidades.

No olvidemos que existe una tercera alternativa y esta ocurre cuando transcurren los treinta (30) días desde la publicación del resumen de la solicitud sin que se presente un opositor u otro interesado. En este caso, el INRENA inicia un proceso de concesión directa, exhortando al solicitante a preparar y presentar su propuesta técnica. Igual que en el caso de concurso público, esta propuesta deberá alcanzar al menos el 70% del puntaje total considerado de acuerdo con los criterios previstos en la normatividad específica y los términos de referencia aprobados.

²¹ Resolución Jefatural N° 461-2002-INRENA aprobada el 17 de diciembre de 2002.

En ambos casos, ya sea que se procedió a una concesión directa o se ha declarado el ganador del concurso público, el INRENA otorga la concesión mediante una Resolución Jefatural que es publicada en el Diario Oficial El Peruano. La resolución emitida se complementa con la suscripción de un contrato entre el titular y el INRENA, el cual será visado por la Oficina de Asesoría Jurídica de esta entidad. Estos dos elementos son indispensables e indelimitables para que la concesión sea efectiva.

En el contrato se detallarán las características y tamaño del área concedida, el plazo de la concesión, las obligaciones y derechos de las partes, los mecanismos para involucrar de manera efectiva la participación de las poblaciones locales, el monto correspondiente a los derechos de aprovechamiento, así como las causales de caducidad de la concesión y resolución del contrato, entre otros.

A partir de la suscripción del contrato, el concesionario tiene un plazo de seis (06) meses para presentar el Plan de Manejo de la Concesión, de acuerdo a los términos de referencia que estarán previstos en el contrato y una Carta de Compromiso para la conservación del buen estado del área. Este Plan contendrá los procedimientos de evaluación del impacto ambiental, los planes de mitigación de estos impactos, así como un programa de monitoreo y deberá ser aprobado por el INRENA mediante una Resolución de la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre para que el concesionario pueda iniciar sus actividades.

Derechos de aprovechamiento de las Concesiones para Ecoturismo

Comentemos primero los criterios que se utilizarán para fijar los montos por derecho de aprovechamiento en estas concesiones, que son los siguientes:

- a. El tamaño del área concedida. Resulta evidente que al comparar dos áreas de características similares, pagará más aquel concesionario que cuenta con una superficie mayor de terreno.
- b. La ubicación y accesibilidad de la misma. Los derechos de aprovechamiento que pague el concesionario de un área ubicada cerca a infraestructura vial, con fácil acceso a servicios públicos probablemente sean más altos que los de aquel concesionario de un área ubicada en un lugar remoto de acceso accidentado y difícil, donde probablemente tenga que hacer una mayor inversión de dinero para brindar un servicio adecuado a los turistas.
- c. La importancia de los recursos naturales y ambientales existentes en el área solicitada como los recursos paisajísticos, culturales, históricos y de belleza escénica. Pensemos un momento en aquellas concesiones cuya ubicación sea próxima a un área protegida reconocida internacionalmente por su belleza, como el Parque Nacional Manu o el Santuario Histórico de Machupicchu, o aquellas que se ubiquen en una zona de reserva turística reconocida por la autoridad de turismo en nuestro país. Resulta claro, que estas concesiones tendrían una ventaja comparativa con aquellas concesiones que si bien son otorgadas en ambientes silvestres, no tienen un atractivo claramente reconocido y percibido por el público.

- d. Servicios turísticos a ofrecerse, como de educación e interpretación ambiental y otros factores relevantes.
- e. Monto de la inversión a realizar.

Estos dos últimos criterios ayudan a la autoridad a determinar, por ejemplo, la envergadura y tamaño de la infraestructura a instalar y tener una proyección del volumen de las operaciones que el concesionario realizará y que se traducirán en el ingreso o el provecho que rinde el área.

De estos criterios podemos concluir que cada área es singular, por lo que los pagos por derecho de aprovechamiento se fijarán en cada contrato individual.

Cuando tratamos sobre el lugar donde estas concesiones pueden concederse, comentamos que si bien se prefieren los bosques no calificados como de producción forestal permanente puede suceder que en estos ámbitos se encuentre un recurso turístico tan importante, cuya rentabilidad pueda ser mayor al aprovechamiento maderable. En estos casos, así como el concesionario puede beneficiarse de esta mayor rentabilidad del bosque, el Estado no puede ser perjudicado recibiendo un pago por derecho de aprovechamiento menor al que recibiría si se realizara la actividad forestal con fines maderables. Por esta razón, cuando las concesiones para ecoturismo se otorgan en bosques de producción permanente el monto del derecho de aprovechamiento no podrá ser inferior al que se aplica a las concesiones con fines maderables.

El derecho de aprovechamiento se paga anualmente, de forma adelantada y se podrá reajustar cada dos años, conforme a lo dispuesto en el contrato de concesión. Si el monto a pagar es considerable y no puede ser abonado por el concesionario en una sola vez, éste puede solicitar al INRENA el fraccionamiento del mismo.

Del pago de derechos de aprovechamiento por el desarrollo de actividades económicas secundarias

La premisa en el otorgamiento de las concesiones para ecoturismo es que el recurso otorgado es el paisaje, y el concesionario tiene derecho a hacer suyos sólo los *frutos y productos*²² que el paisaje genera. Los frutos y productos que genera el paisaje es la retribución económica que percibe el concesionario por parte de los visitantes. Sin embargo, con la autorización del INRENA, el concesionario puede aprovechar, de manera secundaria; directamente o a través de terceros; el aprovechamiento de recursos no maderables (lianas, frutos, semillas, hojas, raíces, entre otras) o fauna silvestre, siempre que sean compatibles con el ecoturismo.

Si el concesionario decide aprovechar estos recursos, deberá hacer un pago adicional fijado por el INRENA en base a la especie, unidad, peso, volumen o tamaño del recurso que aproveche.

²² Se entenderá como frutos y productos a los ingresos económicos que obtenga el concesionario por la realización de las actividades autorizadas o permitidas por el INRENA en el contrato de concesión.

Del Seguimiento y evaluación de la concesión

Cada año, en el aniversario del inicio de sus operaciones, el concesionario deberá presentar un Informe Anual a la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre del INRENA. Este es el momento en el que el concesionario puede solicitar modificaciones en su Plan de Manejo (si quiere iniciar actividades económicas secundarias, por ejemplo). Este informe anual debe ser aprobado por el INRENA mediante una Resolución de la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre.

Las concesiones para ecoturismo pueden tener una vigencia de hasta cuarenta (40) años, renovables. La oportunidad para solicitar esta renovación se produce cada cinco años, cuando el INRENA realiza un monitoreo del área en base al cual elabora un Informe Quinquenal de Evaluación de la Ejecución del Plan de Manejo. Si este Informe es positivo y el concesionario lo solicita, la prórroga por cinco años adicionales es concedida, de tal manera que el concesionario tiene una concesión con una proyección de cuarenta años a futuro.

Cuando la concesión llega a su fin, el concesionario no puede dejarla simplemente. Entre las obligaciones que asume en la suscripción de su contrato está incluida la obligación de preparar un Plan de Salida y entregar mediante Acta, los bienes integrantes de la concesión, que estén identificados en el Contrato de Concesión o en sus addendas. Esta disposición busca evitar la remoción de bienes que causen un daño irreparable en el paisaje. Por ejemplo, si el concesionario construyó un albergue, un muelle o un mirador, removerlos ocasionaría un impacto visual en detrimento del área o un impacto sobre los ecosistemas existentes, que deben ser evitados.

Entre el mes de mayo y el mes de junio de 2003, el número de solicitudes para obtener una concesión para ecoturismo se incrementó en 6. A la fecha¹ existen 26 solicitudes en trámite ante la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre, pendientes de resolver cuestiones relacionadas a la sobreposición con territorios de comunidades nativas, bosques de producción, áreas naturales protegidas, entre otras. Las áreas solicitadas se encuentran en los departamentos de Madre de Dios, Loreto, San Martín y Cusco.

Base legal

- Ley Forestal y de Fauna Silvestre.- Ley 27308, publicada el 16 de julio del 2000.
- Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, publicado el 09 de abril de 2001, modificado por Decreto Supremo 006-2002-AG publicado el 30 de enero de 2003.
- Disposiciones Complementarias para el Otorgamiento de Concesiones para Ecoturismo, Resolución Ministerial N° 0314-2002-AG, publicada el 06 Abril de 2002.

- Términos de Referencia para la Elaboración del Plan de Manejo Forestal de las Concesiones para Ecoturismo, Resolución Jefatural N° 461-2002-INRENA aprobada el 17 de diciembre de 2002.

Ventajas de las concesiones para ecoturismo

En primer lugar, debemos mencionar el interés creciente en el ecoturismo a nivel mundial. Al inicio de esta sección mencionamos el crecimiento de los arribos internacionales en el mundo, los cuales siguen aumentando a pesar de los conflictos bélicos internacionales, sólo por mencionar un ejemplo.

Se estima que el ecoturismo registra un crecimiento asombroso, que se sitúa entre el 10 al 30% anual, y sólo en el Perú, se estima que el 47% turistas que nos visitan, hacen actividades ecoturísticas²³

Para el inversionista, el plazo por las que estas concesiones son otorgadas y el hecho de suscribir un contrato, le otorga seguridad jurídica para el dinero invertido y para planear sus operaciones en un horizonte largo a futuro.

Y finalmente, para el Estado, el otorgamiento de concesiones contribuye a darle valor y ocupación formal al bosque, obteniendo una mejor rentabilidad de los recursos que alberga.

Concesiones para Ecoturismo en el Texto Único de Procedimientos Administrativos del INRENA

La Ley 27444, “Ley del Procedimiento Administrativo General”, señala que las entidades del Estado deben contar con un Texto Único de Procedimientos Administrativos – también llamado TUPA, por sus siglas; el cual deberá contener todos los procedimientos administrativos que se inician ante esa entidad. El Instituto Nacional de Recursos Naturales – INRENA, es un organismo público descentralizado del Ministerio de Agricultura, que debe tener un TUPA. Este fue aprobado en febrero de 2002²⁴, y sigue vigente a la fecha. Las disposiciones complementarias que regulan de manera específica el otorgamiento de las concesiones para ecoturismo fueron aprobadas con posterioridad al TUPA²⁵. Por esta razón, los procedimientos contemplados en el Texto Único de Procedimientos Administrativos del INRENA están delineados de manera general y abierta. Este desfase en las normas ha ocasionado que las personas interesadas en acceder a este tipo de concesiones y que iniciaron el procedimiento de acuerdo a lo dispuesto en el TUPA, deban adecuar sus solicitudes a lo dispuesto específicamente en la Resolución Ministerial 0314-2002-AG.

²³ Zapater, Luis. Rainforest Expeditions. Presentación “Ecoturismo: Alternativa de Desarrollo Sostenible en el Litoral Peruano” en Piura el 12 de diciembre de 2002.

²⁴ Decreto Supremo 013-2002-AG, Aprueban Texto Único de Procedimientos Administrativos del Instituto Nacional de Recursos Naturales, publicado el 17 de febrero de 2002.

²⁵ Decreto Supremo Disposiciones Complementarias para el Otorgamiento de Concesiones para Ecoturismo, Resolución Ministerial N° 0314-2002-AG, publicada el 06 Abril de 2002.

El Procedimiento N° 1 del TUPA, establece los mismos requisitos para el otorgamiento de Concesiones forestales con fines no maderables, entre las que se incluyen las concesiones para otros productos del bosque, las concesiones para ecoturismo y las concesiones para conservación.

Estos requisitos son los siguientes:

- Solicitud dirigida al Jefe del INRENA.
- Certificado de inscripción vigente en los Registros Públicos y acreditar representante legal, en caso de persona jurídica.
- Copia del Documento Nacional de Identidad y del Registro Único de Contribuyentes, en caso de persona natural.
- Plano perimétrico del área señalando las coordenadas UTM y memoria descriptiva.
- Breve descripción del proyecto a desarrollar y
- Recibo de pago por derecho de trámite.

Sin embargo, con la aprobación de las Disposiciones Complementarias para el otorgamiento de concesiones para ecoturismo, estos requisitos fueron ampliados. Asimismo, no está contemplado el caso del concurso público por invitación del INRENA. El nuevo Texto Único de Procedimientos Administrativos deberá incluir las precisiones de este procedimiento contenidas en la norma específica que regula las concesiones para ecoturismo.

PROCEDIMIENTO PARA SOLICITAR UNA CONCESIÓN PARA ECOTURISMO

2.2.3 Concesiones para otros productos del bosque

Bajo el nombre genérico de "otros productos del bosque", la legislación comprende una variedad de recursos naturales que se encuentran en el bosque, pero son distintos de la madera, y pueden ser aprovechados por el hombre.

Definición de la Concesión para otros productos del bosque

Mediante esta figura, el Estado le otorga a un particular el derecho para aprovechar con carácter exclusivo, otros productos del bosque, tales como recolección de hojas, flores, frutos, semillas, tallos, raíces, látex, gomas, resinas, ceras, cañas, palmas y otros con fines industriales o comerciales.

En vista que esta modalidad de concesión aún no ha sido reglamentada, no se puede aseverar que se otorgarán para el aprovechamiento de un recurso específico, como por ejemplo una concesión para la recolección de castaña; o si una vez delimitada el área el concesionario podrá aprovechar varios recursos simultáneamente.

Dónde se otorgan

Este tipo de concesiones se otorgan en los bosques de producción permanente y en los bosques en tierras de protección. Debe tenerse en cuenta que en los bosques de tierras de protección el aprovechamiento no deberá causar tala o destrucción de especies forestales, alteración de la cobertura arbórea o impacto negativo en la fauna silvestre existente.

Características de este tipo de concesión

Estas concesiones se otorgan a exclusividad, no pudiendo la autoridad otorgar otras concesiones, permisos o autorizaciones sobre la misma área a terceros. Las concesiones para otros productos del bosque se otorgan sobre superficies que pueden alcanzar las diez mil hectáreas por un plazo de hasta 40 años. Este plazo se prorroga automáticamente por cinco años el plazo de la misma, siempre que el informe quinquenal de evaluación de la ejecución del correspondiente plan de manejo contenga opinión favorable a la procedencia de la prórroga.

Procedimiento

El reglamento de la Ley Forestal y de Fauna establece un marco referencial para el otorgamiento de las concesiones forestales con fines no maderables.

En términos generales, el interesado deberá presentar una solicitud al INRENA, señalando su nombre o razón social, el plano perimétrico del área solicitada, una memoria descriptiva y una breve descripción de las actividades que piensa realizar. Un resumen de esta solicitud es publicado a nivel nacional (en el Diario Oficial El Peruano y otro de circulación nacional) con el fin que toda la ciudadanía pueda tomar conocimiento de la solicitud y en caso de tener alguna objeción sobre la misma, presentar oportunamente su reclamo a la autoridad. Además de esta publicación en los periódicos, el resumen es colocado en forma de aviso en los locales de las municipalidades provinciales y distritales donde se encuentra

el área que se solicita en concesión, durante treinta (30) días. Esta medida refuerza la publicidad que tiene la solicitud, y busca garantizar el conocimiento del mayor número de ciudadanos en lugares donde puede no ser fácil acceder a un periódico.

Durante estos treinta (30) días, podría presentarse una persona que tiene algún derecho para aprovechar recursos forestales en el área que ha sido solicitada en concesión, y se opone al proceso. Esta persona deberá acreditar ante el INRENA el derecho en que sustenta su oposición y de ser fundamentado, la solicitud para obtener una concesión para otros productos del bosque no prosperará.

También puede ocurrir que se presenten otros interesados que desean solicitar la concesión de la misma área. En este caso, como existen una concurrencia de varios interesados en el mismo espacio, la Jefatura del INRENA designa una Comisión Ad hoc, que se encargará de conducir un proceso de Concurso Público. Como primer paso en este proceso, se publica una convocatoria a nivel nacional, a partir de la cual se computan noventa (90) días para que el mayor número de interesados presente sus propuestas técnico-económicas²⁶ a la Comisión Ad hoc.

Si transcurriesen los treinta (30) días, sin que se presente un interesado o un opositor, la solicitud se tramita como una Concesión Directa.

Una vez cerrado el plazo de recepción de propuestas, el INRENA tiene hasta sesenta (60) días para evaluarlas y seleccionar una propuesta ganadora²⁷. El titular de la propuesta ganadora suscribe un contrato con el INRENA, en el que se establecen los derechos y obligaciones de las partes, las causales de caducidad de la concesión, así como las condiciones y limitaciones de la misma. A partir de la suscripción del contrato, el titular de la concesión tiene seis (6) meses para presentar un plan de manejo de la concesión, el cual deberá ser aprobado por el INRENA. La aprobación de este plan de manejo y de la evaluación de impacto ambiental, en el nivel que corresponda, son instancias imprescindible para que el titular de la concesión pueda iniciar sus actividades.

Instrumentos de planificación de las concesiones para otros productos del bosque
De acuerdo con la legislación forestal y de fauna silvestre el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales en todo el territorio nacional con fines industriales y/o comerciales únicamente mediante planes de manejo previamente aprobados por el INRENA bajo las modalidades de concesiones, autorizaciones y permisos.

²⁶ El contenido de esta propuesta deberá ser regulada mediante disposiciones complementarias específicas para el otorgamiento de concesiones para otros productos del bosque. El artículo 110º del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre ha previsto que estas disposiciones complementarias se aprobarán mediante una Resolución Ministerial del Ministro de Agricultura.

²⁷ Tanto en el caso de un proceso de concesión directa como de concurso público, existirá un puntaje mínimo que deberá ser alcanzado por el solicitante de la concesión. De esta manera se busca asegurar que la propuesta ganadora garantice un nivel mínimo de calidad.

Existen dos niveles de planificación. Un Plan de Manejo Forestal que se convierte en la herramienta dinámica y flexible de gestión y control de las operaciones de manejo forestal que permitirá identificar con anticipación las actividades y operaciones necesarias para alcanzar la sostenibilidad del aprovechamiento del bosque. Este plan general se formulará para todo el periodo de vigencia de la concesión y deberá ser aprobado por el INRENA.

La legislación forestal y de fauna silvestre establece que este plan general es evaluado cada cinco años, momento en el cual el concesionario puede solicitar la prórroga de su concesión. Gracias a este mecanismo, el concesionario, de solicitarlo y ser aprobado, siempre tiene un horizonte temporal de cuarenta años, lo cual le otorga seguridad jurídica a la inversión que realice para el aprovechamiento del recurso forestal.

En un segundo nivel tenemos el plan operativo anual que es el instrumento para la planificación operativa a corto plazo, es decir el año operativo el cual puede o no coincidir con el año calendario.

Derechos de aprovechamiento para las concesiones para otros productos del bosque
El derecho de aprovechamiento de otros productos del bosque se fija por especie, unidad, peso, volumen y/o tamaño según corresponda. Sin embargo, en algunos casos en que el INRENA lo considere pertinente, se puede fijar el derecho de aprovechamiento por hectárea.

Base legal

- Ley Forestal y de Fauna Silvestre.- Ley 27308, publicada el 16 de julio del 2000.
- Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, publicado el 09 de abril de 2001, modificado por Decreto Supremo 006-2002-AG, publicado el 30 de enero de 2003.
- Es necesario que se apruebe una disposición complementaria para precisar el procedimiento para el otorgamiento de estas concesiones y determinar los criterios para el pago de derechos de aprovechamiento de cada recurso. El reglamento de la ley forestal y de fauna silvestre no contiene disposiciones referidas al procedimiento.

Ventajas

En los casos en que el derecho de aprovechamiento de las concesiones para el aprovechamiento de otros productos del bosque se fija por especie, unidad, peso, volumen y/o tamaño según corresponda el concesionario sólo paga por el recurso que está aprovechando. No tiene la necesidad de hacer un pago por superficie sino por el volumen, cantidad, tamaño o peso del recurso que extrae.

Las Concesiones para Otros Productos del Bosque en el Texto Único de Procedimientos Administrativos del INRENA

El Procedimiento N° 1 del Texto Único de Procedimientos Administrativos, establece de modo general una lista de requisitos que debe cumplir el interesado en obtener una concesión para otros productos del bosque. Esta lista incluye:

- Solicitud dirigida al Jefe del INRENA.
- Certificado de inscripción vigente en los Registros Públicos y acreditar representante legal, en caso de persona jurídica.
- Copia del Documento Nacional de Identidad y del Registro Único de Contribuyentes, en caso de persona natural.
- Plano perimétrico del área señalando las coordenadas UTM y memoria descriptiva.
- Breve descripción del proyecto a desarrollar y
- Recibo de pago por derecho de trámite.

La horma específica sobre la materia deberá precisar a mayor detalle el contenido de los documentos a presentar. Asimismo, el INRENA, en su rol de autoridad competente deberá formular los términos de referencia para la elaboración de los planes de manejo de estas concesiones y elaborar un mecanismo que permita establecer la forma de determinar el pago de derechos de aprovechamiento. El próximo Texto Único de Procedimientos Administrativos deberá incluir las precisiones que contengan esta norma específica.

2.1.4 Concesiones para servicios ambientales

Aún con todos los beneficios que brinda el bosque a la sociedad a través de los bienes que alberga y los servicios ambientales que genera, ha persistido su deterioro, producto de una valoración inadecuada precisamente, de estos bienes y servicios. Por años, la abundancia de los recursos naturales, en este caso el bosque, ha hecho pensar a la humanidad que su oferta era ilimitada y que por ser “gratuitos” podían ser explotados libremente sin considerar sus ciclos biológicos o el tiempo que demandaría su reposición. A pesar que ahora somos más conscientes que no existe una oferta ilimitada de los recursos naturales, y que éstos son frágiles y pueden llegar a desaparecer; aún subsiste el problema de la valoración de estos bienes y servicios.

La legislación peruana utiliza la denominación “servicios ambientales” y “servicios forestales” de manera indistinta y los define como aquellos servicios brindados por el bosque y las plantaciones forestales y que inciden directamente en la protección, la recuperación y el mejoramiento del medio ambiente²⁸. La Ley Forestal y de Fauna Silvestre hace una lista de los casos considerados como servicios ambientales, incluyendo la protección del suelo, la regulación del agua, la conservación de la diversidad biológica, la conservación de ecosistemas y de la belleza escénica, la absorción de dióxido de carbono y en general el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales²⁹.

²⁸ Artículo 3º numeral 3.81 del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre aprobado mediante Decreto Supremo 014-2001-AG.

²⁹ Estos servicios ambientales están incluidos en la categoría denominada por los economistas como “valor de uso indirecto del bosque”.

Lamentablemente, la legislación Forestal y de Fauna Silvestre, no contiene un desarrollo normativo completo que regule el otorgamiento de las concesiones para servicios ambientales debido a que el tema es muy novedoso no sólo en nuestro país, sino a nivel de la región. Los únicos aspectos regulados establecen que este tipo de concesiones se otorgarán en tierras de capacidad de uso mayor forestal o en bosques de protección y que el tamaño de la unidad de aprovechamiento se determinará mediante la realización de estudios técnicos aprobados por resolución ministerial del Ministerio de Agricultura.

Sin embargo, el Estado también ha asumido la responsabilidad de implementar, a partir del año 2005, mecanismos de indemnización por los efectos de la contaminación producida por el consumo de combustibles fósiles. Estos fondos podrían ser destinados a crear incentivos para aquellos interesados en solicitar el otorgamiento de concesiones para servicios ambientales, tal como ocurre actualmente en Costa Rica.

A raíz de los acuerdos de la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992, específicamente con los enunciados del Convenio de Cambio Climático, Costa Rica estableció un sistema de pago de servicios ambientales (PSA).

Este concepto de pago de servicios ambientales (PSA) se sustenta en el principio que los propietarios de bosques y plantaciones forestales, recibirán pagos como una medida de compensación por los servicios que estos ecosistemas brindan a la sociedad costarricense en particular y la comunidad internacional en general.

Los recursos económicos utilizados para el PSA provienen principalmente de un tercio de los montos recaudados por el impuesto selectivo de consumo a los combustibles e hidrocarburos, y por concepto de venta de servicios que se realicen en el ámbito nacional e internacional y la cooperación internacional.

Existe una amplia gama de servicios ambientales que prestan los bosques y plantaciones forestales, sin embargo, a efectos de realizar el PSA, Costa Rica reconoce sólo los siguientes servicios:

- a. Mitigación de emisiones de gases con efecto invernadero (reducción, absorción, fijación y almacenamiento de carbono).
- b. Protección de agua para uso urbano, rural o hidroeléctrico.
- c. Protección de la diversidad para conservación y uso sostenible, científico y farmacéutico, investigación y mejoramiento genético, protección de ecosistemas y formas de vida.
- d. Belleza escénica natural para fines turísticos y científicos.

2.1.5 Concesiones para Forestación y Reforestación

3.46 Forestación: Establecimiento de plantaciones en superficies donde anteriormente no existía cobertura arbórea.

Artículo 3º del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre
Decreto Supremo 014-2001-AG

3.78 Reforestación: Reconstitución o enriquecimiento de la cobertura forestal, mediante el redoblamiento o establecimiento de especies arbóreas y/o arbustivas, nativas o exóticas, con fines de producción, protección o provisión de servicios ambientales.

Artículo 3º del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre
Decreto Supremo 014-2001-AG

Definición

Las concesiones para forestación y/o reforestación son derechos que el Estado otorga a favor de un particular justamente para establecer o recuperar plantaciones forestales que provean bienes con fines de aprovechamiento industrial y servicios ambientales a favor del país.

¿Dónde se otorgan?

El Estado promueve las concesiones de forestación y reforestación con fines de producción, protección y servicios ambientales, en tierras de capacidad de uso mayor forestal sin cubierta vegetal o con escasa cobertura arbórea y/o en áreas de recuperación forestal, en todo el territorio nacional por períodos renovables de 40 años a título gratuito.

El Estado tiene gran interés en lograr la recuperación de estas tierras, por lo que el marco legal promueve fuertemente la participación de la ciudadanía y la inversión privada en las actividades de forestación y reforestación.

En la amazonía se promueven las plantaciones forestales con propiedades para el aprovechamiento industrial (palma aceitera, palmito, castaña, caucho, árboles y arbustos medicinales, camu camu, entre otros). En la costa y sierra se promueve las plantaciones de especies forestales nativas y exóticas apropiadas de uso industrial actual o futuro.

Características de este tipo de concesiones

Como todas las concesiones forestales con fines no maderables, las concesiones para forestación y/o reforestación se otorgan a exclusividad, no pudiendo la autoridad otorgar otras

concesiones, permisos o autorizaciones sobre la misma área a terceros. Estas concesiones se otorgan a título gratuito, pues el compromiso del concesionario de establecer, reponer o mejorar la cobertura boscosa de un área constituye un beneficio para el país y la sociedad. Un detalle importante es que este tipo de concesiones si pueden ser transferidas a un tercero mediante una cesión de posición contractual, previa autorización del INRENA.

Procedimiento para obtener una concesión de forestación o reforestación

De acuerdo al reglamento, los requisitos para acceder a una concesión para forestación o reforestación comprenden:

- a. Que el interesado presente una solicitud con indicación precisa de sus generales de Ley, ubicación, plano del área, y extensión de las tierras a utilizar.
- b. Propuesta técnica de establecimiento y manejo forestal.
- c. Cuando se trate de personas jurídicas deben presentar copia de la certificación de su inscripción en los Registros Públicos y de la representación legal del solicitante.

Sin embargo, esta propuesta inicial deberá ser complementada con una norma específica que regule el otorgamiento de este tipo de concesiones.

Base legal

- Ley Forestal y de Fauna Silvestre.- Ley 27308, publicada el 16 de julio del 2000.
- Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, publicado el 09 de abril de 2001, modificado por Decreto Supremo 006-2002-AG.
- Será necesario la aprobación de una disposición complementaria para precisar el procedimiento para el otorgamiento de estas concesiones.

Ventajas

- Se promueve la forestación y reforestación en el país sin costo para el Estado.
- Las personas o instituciones que desean trabajar proyectos de forestación o reforestación tienen seguridad jurídica para invertir, pues las concesiones se otorgan hasta por cuarenta años.

Procedimiento en el Texto Único de Procedimientos Administrativos del INRENA

En el TUPA del INRENA encontramos el Procedimiento N° 45, para solicitar una concesión con fines de forestación o reforestación, basada en:

- Solicitud dirigida al Jefe del INRENA, según modelo.
- Certificado de inscripción vigente en los Registros Públicos y acreditar representante legal, en caso de persona jurídica.
- Copia del DNI y RUC en caso de persona natural.
- Plano de ubicación del área.
- Propuesta técnica de establecimiento y manejo forestal.

Este procedimiento confirma el carácter gratuito de este tipo de concesiones.

2.1.6 Concesiones de Áreas de Manejo de Fauna Silvestre

3.45 Fauna Silvestre.- Especies animales no domesticadas que viven libremente en su hábitat natural, así como los ejemplares de especies domesticadas que por abandono u otras causas se asimilen en sus hábitos a la vida silvestre; excepto las especies, diferentes a los anfibios, que nacen en las aguas marinas y continentales, las cuales se rigen por sus propias leyes.

Artículo 3º del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre
Decreto Supremo 014-2001-AG

Definición

Las Áreas de Manejo de Fauna Silvestre son predios de dominio público que pueden ser otorgados en concesión para la implementación de ambientes propicios para el desarrollo de poblaciones de determinadas especies de fauna silvestre. En estos espacios se debe asegurar el mantenimiento de los ecosistemas que sustentan las poblaciones bajo manejo, y su capacidad de renovación; de una manera compatible con la conservación de la diversidad biológica y la viabilidad a largo plazo de dichas poblaciones.

Las áreas de manejo de fauna silvestre sólo pueden concederse para el manejo de poblaciones de las especies autorizadas, en su rango de distribución natural. Se otorgan mediante un contrato de concesión a personas naturales o jurídicas, a solicitud del interesado o a iniciativa del INRENA hasta por veinte (20) años renovables, en superficies de hasta diez mil hectáreas, en las condiciones que se establecen en el correspondiente contrato.

Las especies incluidas en el Apéndice I de CITES, y aquellas clasificadas como especies presuntamente extintas, extintas en su hábitat natural, en peligro crítico o amenazadas de extinción, especies sin información suficiente y especies no evaluadas, no pueden ser autorizadas para su aprovechamiento en áreas de manejo.

Por tratarse de una concesión con fines comerciales, el concesionario estará obligado al pago de derechos de aprovechamiento. Los montos o escalas referenciales deberán ser aprobadas por el INRENA.

Procedimiento para obtener una concesión de área de manejo de fauna silvestre

El interesado en una concesión debe presentar una solicitud al INRENA, la que será publicada por una sola vez en el Diario Oficial El Peruano, en un diario de circulación nacional y en un medio de comunicación masivo local, a costo del solicitante, para conocimiento público. Asimismo deberá colocar un aviso en la municipalidad más cercana al lugar de la concesión solicitada por un lapso de treinta días.

La solicitud debe contener la siguiente información:

- a. Nombre o razón social del peticionario;
- b. Plano perimétrico del área señalando las coordenadas UTM y memoria descriptiva; y,
- c. Breve descripción del proyecto a desarrollar.

De presentarse otros interesados en el área solicitada dentro del plazo de treinta (30) días contados a partir de la publicación de la solicitud, el INRENA inicia un proceso de concurso público, a cargo de una Comisión Ad hoc nombrada por el INRENA. La convocatoria se publica por una vez en el Diario Oficial El Peruano, y en un diario de circulación nacional, para que los interesados presenten en noventa (90) días sus propuestas técnicas, de conformidad con las bases del concurso.

Proceso de Concesión directa

En caso de no haber otros interesados, vencido el término señalado el solicitante debe presentar al INRENA una propuesta técnica, de acuerdo a los formatos establecidos por el INRENA. En dicha propuesta se debe sustentar técnicamente la extensión de la superficie solicitada y adjuntar el plan de trabajo inicial.

Contenido de la propuesta técnica

La propuesta técnica debe contener al menos:

- a. El mapa georeferenciado y la memoria descriptiva del área de manejo;
- b. Términos de referencia para la elaboración del plan de manejo;
- c. Plazo de vigencia de la concesión;
- d. El monto base del derecho de aprovechamiento;
- e. El requisito de presentación por el postor de una declaración jurada de la obligación de realizar por su cuenta los estudios detallados de inventario y valorización de la fauna existente en el área y de presentar al INRENA el plan de manejo para toda la duración del contrato y los planes operativos anuales.

Plazo para la presentación del Plan de Manejo

El INRENA tiene un plazo de hasta sesenta (60) días calendarios para otorgar la buena pro y/o aprobar la propuesta técnica, para suscribir el contrato de concesión. El titular de las concesiones tiene un plazo de seis meses para la elaboración del Plan de Manejo y el Plan Operativo Anual (POA) para el primer año de operación, de acuerdo a los términos de referencia aprobados por el INRENA; y un plazo de doce meses para el inicio de las actividades de manejo y aprovechamiento correspondientes.

El INRENA aprueba los referidos planes, dentro del plazo de noventa (90) días de su

presentación. En caso que el INRENA formule observaciones, el titular de la concesión tiene un plazo de treinta (30) días para subsanarlas.

En el contrato de las concesiones de áreas de manejo de fauna silvestre se consignan, entre otras, las siguientes obligaciones del titular de la concesión.

- a. Cumplir con el plan de manejo y planes operativos anuales aprobados;
- b. Asegurar la integridad de las áreas concedidas;
- c. Respetar las servidumbres de paso, de acuerdo a las normas de derecho común;
- d. Presentar anualmente al INRENA, dentro de los treinta días siguientes a la finalización del año, el informe de cumplimiento de las actividades previstas en el plan operativo anual y de resultados de la ejecución del plan de manejo aprobado;
- e. Cumplir con las normas de carácter ambiental vigentes;
- f. Presentar un informe del estado de las poblaciones (mediante censos) y de las cosechas; y,
- g. Presentar un registro de cazadores autorizados en el área de manejo.

El INRENA realiza evaluaciones quinquenales como auditorías operativas válidas y mandatarias para la renovación o revocatoria de la concesión. Si la opinión es favorable la renovación es automática por cinco años.

Concesiones para el manejo de fauna silvestre en el Texto Único de Procedimientos Administrativos del INRENA

Los requisitos que establece el Procedimiento N° 64 del TUPA del INRENA incluyen:

- a. Solicitud dirigida al Jefe del INRENA, según modelo
- b. Certificado de inscripción vigente en los registros públicos y acreditar representante legal, en caso de persona jurídica
- c. Copia de DNI y RUC en caso de persona natural.
- d. Plano perimétrico del área señalando las coordenadas UTM y la memoria descriptiva.
- e. Breve descripción del proyecto a desarrollar.
- f. Recibo de pago por derecho de trámite.

Ventajas

- Permite trabajar en manejo de fauna con fines comerciales en su ambiente natural, con opción de comercializar los productos que se obtengan.
- La concesión ayuda a mantener saludables las poblaciones de fauna y mejorar la distribución de las poblaciones que se encuentran fuera del área de la concesión.
- Permite proveer canales formales para la comercialización de carne de monte, mascotas, pieles y demás productos vinculados a la fauna.
- Otorga seguridad jurídica a la inversión que realiza el concesionario pues cuenta con una vigencia de veinte años, los cuales pueden ser renovados quinquenalmente.

2.2 CONCESIONES FORESTALES CON FINES MADERABLES

Marco General

"La Concesión constituye un título jurídico habilitante para la utilización privativa de un bien de dominio público, que se configura a través de un contrato de tipo administrativo y se perfecciona mediante una resolución de la Administración de carácter unilateral. La concesión otorga derechos de uso y disfrute sobre los recursos naturales y propiedad privada sobre los frutos obtenidos. El título tiene atributos sobre los que se pueden ejercer derechos reales. (...) Asimismo, la concesión implica el otorgamiento a un particular del aprovechamiento en exclusividad de un recurso natural determinado. La Concesión se caracteriza por ser constitutiva; discrecional y estable".

En: "Concesiones sobre Recursos Naturales:

Una oportunidad para la gestión privada"

Carlos Chirinos

Manuel Ruiz

"La concesión de recursos forestales y de fauna silvestre es el acto de naturaleza administrativa mediante el cual, el INRENA otorga el derecho de aprovechamiento de un determinado recurso forestal y/o de fauna silvestre, tanto para fines de producción de madera como de productos diferentes a la madera, incluyendo asimismo usos no extractivos, como el ecoturismo y la conservación. La concesión otorga al concesionario el derecho exclusivo para el aprovechamiento sostenible del recurso natural concedido, en las condiciones y con las limitaciones que establezca el título respectivo. La concesión otorga a su titular el derecho de uso y disfrute del recurso natural concedido y, en consecuencia, la propiedad de los frutos y productos a extraerse".

Artículo 3.28.- Concesión de recursos forestales y de fauna silvestre

Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre

Decreto Supremo 014-2001-AG

Recursos naturales que pueden ser otorgados en concesión en este marco legal
La Ley Forestal y de Fauna Silvestre regula el otorgamiento en concesión de los recursos forestales y de fauna silvestre del país.

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

Los *recursos de fauna silvestre* son las especies animales no domesticadas que viven libremente y los ejemplares de especies domesticadas que por abandono u otras causas se asimilen a la vida silvestre, excepto las especies diferentes a los anfibios que nacen en las aguas marinas y continentales que se rigen por sus propias leyes.

Esta publicación incluye el tema de concesiones forestales con fines maderables, en la medida que en ellas se promueve el aprovechamiento sostenible del recurso forestal, no sólo por el aprovechamiento de madera. En ellas, el concesionario puede realizar otras actividades compatibles como el ecoturismo o el aprovechamiento de otros productos del bosque, haciendo más rentable su inversión.

En las concesiones con fines maderables, sus titulares pueden efectuar, bajo su responsabilidad, el aprovechamiento, directamente o a través de terceros, de otros recursos de flora y fauna silvestre existentes en el área de la concesión, así como utilizarla con fines turísticos, previa aprobación por el Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA - del Plan de manejo Complementario. El INRENA, deberá remitir una copia de este documento aprobado al OSINFOR.

Definición

Las concesiones forestales con fines maderables son otorgadas por el Estado para que un privado pueda realizar el aprovechamiento de los recursos forestales a través de planes de manejo sostenible por el plazo de hasta cuarenta (40) años, plazo que puede ser renovado.

Dónde se otorgan

Se otorgan sobre los bosques de producción permanente, declarados como tales. Además de las características bióticas y abióticas inherentes a este tipo de bosque, debe existir una declaración del Estado, que se manifiesta a través de una Resolución Ministerial del Ministerio de Agricultura, que lo reconoce como tal³⁰.

Posteriormente, sobre este bosque de producción permanente el INRENA realiza estudios técnicos con el fin de determinar el tamaño de la unidad de aprovechamiento para cada bosque de producción permanente a ser concesionado. El tamaño de las unidades de aprovechamiento es aprobado mediante un decreto supremo refrendado por el Ministro de Agricultura³¹. Dependiendo del tamaño de las unidades de aprovechamiento, el INRENA convoca a un proceso de concesión que puede ser bajo la modalidad de Subasta Pública o Concurso Público.

El órgano encargado de conducir el proceso de otorgamiento de concesiones forestales es una Comisión Ad hoc designada por el Jefe del INRENA.

³⁰ A junio de 2003, se han declarado bosques de producción permanente en los departamentos de Madre de Dios, Ucayali, San Martín, Huanuco, Loreto, Cusco, Puno, Amazonas y Ayacucho.

³¹ Artículo 10 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre

Procedimientos de otorgamiento de concesiones forestales con fines maderables

Las concesiones forestales con fines maderables se otorgan mediante dos modalidades, dependiendo de la extensión del área. Si las unidades de aprovechamiento tienen un tamaño entre diez mil (10 000) a cuarenta mil (40 000) hectáreas, la modalidad de otorgamiento es una subasta pública.

En cambio si las unidades de aprovechamiento tienen entre cinco mil (5 000) y diez mil (10 000) hectáreas, el otorgamiento se hace mediante concurso e invita a los medianos y pequeños empresarios, en forma individual u organizados en sociedades, a participar en este proceso.

a. Concesiones por Subasta Pública

Esta modalidad es utilizada para conceder unidades de aprovechamiento de diez mil (10 000) a cuarenta mil (40 000) hectáreas, para el aprovechamiento forestal maderable, dentro de los bosques de producción permanente. El público objetivo de esta modalidad de concesión son las grandes empresas.

El proceso se inicia siempre por invitación del Estado y es conducido por una Comisión "Ad hoc" la cual puede ser la Comisión de Promoción de la Inversión Privada - COPRI, la cual se rige por la legislación de la materia.

La comisión ad hoc está encargada de elaborar las bases y el cronograma del concurso y hacer la convocatoria a la Subasta Pública. Esta información será difundida a nivel nacional e internacional. En el cronograma se fijarán los plazos la venta de bases para el proceso y para absolver consultas de los interesados. La convocatoria a una Subasta Pública deberá ser puesta en conocimiento de la comunidad nacional e internacional con una anticipación mínima de seis (6) meses a la fecha límite fijada en las bases para la recepción de las propuestas.

Una vez recibidas las propuestas la comisión ad hoc las evalúa y califica otorgando la buena pro al solicitante que reúna el mayor puntaje, de acuerdo a los criterios establecidos en las bases de la subasta.

Mencionamos que el tamaño máximo de una unidad de aprovechamiento en el caso de una subasta pública es de cuarenta mil (40 000) ha. La legislación ha dispuesto que un concesionario sólo pueda acceder por subasta pública a un número de unidades de aprovechamiento que no supere las ciento veinte mil (120 000) hectáreas por bosque de producción permanente. Esta medida está orientada a evitar la concentración de grandes extensiones de bosque en pocos concesionarios, a la vez que fomenta la competitividad, y permite que un mayor número de participantes puedan acceder a los recursos forestales.

Una vez que se otorga la concesión, el concesionario está obligado al pago de los derechos de aprovechamiento que ofertó. Estos derechos de aprovechamiento se calculan sobre el

potencial productivo del bosque, el volumen y el valor de la especie por hectárea. Como es el mayor valor que se puede pagar, el concesionario, además del aprovechamiento del bosque con fines maderables, también podría dedicarse al desarrollo de actividades secundarias, tales como el ecoturismo o el aprovechamiento de otros productos del bosque diferentes de la madera (gomas, resinas, látex, raíces, lianas, entre otros), con la previa aprobación del INRENA.

En el caso de las concesiones por subasta pública (para extensiones de bosque entre diez mil (10 000) a cuarenta mil (40 000) hectáreas) el postulante deberá constituir una carta fianza. Esta carta fianza bancaria es renovable, solidaria, irrevocable, incondicional y de realización automática a favor de la autoridad competente equivalente al 15% del valor de aprovechamiento estimado en el plan de manejo para cada año.

El otorgamiento de una concesión forestal genera un derecho de exclusividad al concesionario para acceder al recurso y se formaliza mediante la suscripción de un contrato entre el concesionario y el Estado. La suscripción de este contrato requiere haber obtenido la buena pro en la subasta o el concurso, presentar la carta fianza, pago del derecho anual de aprovechamiento y otras establecidas en las bases.

b. Concesiones por Concurso Público

Esta modalidad es utilizada para ofertar unidades de aprovechamiento cuyo tamaño varía entre cinco mil (5 000) hasta diez mil (10 000) hectáreas, para el aprovechamiento forestal maderable, dentro de los bosques de producción permanente. El público objetivo de esta oferta son los medianos y pequeños empresarios en forma individual u organizados en sociedades y otras modalidades empresariales.

Aquellas personas que son titulares de concesiones forestales adquiridas mediante subasta pública, no pueden participar en los concursos públicos. La razón de esta disposición es crear dos mercados diferenciados según la capacidad de operación e inversión de los postores.

Estas concesiones se otorgan hasta por cuarenta (40) años, plazo que es renovable. Al igual que en el proceso de subasta pública, el concurso público es conducido por una Comisión “Ad hoc”, designada por el Jefe del INRENA³². La convocatoria al concurso se hace de conocimiento público con una anticipación mínima de noventa (90) días a la fecha límite fijada en las bases para la recepción de las propuestas. El otorgamiento de la buena pro está a cargo de la Comisión Ad hoc, la cual evalúa las propuestas de acuerdo a los contenidos de la convocatoria y bases de la subasta. Con el otorgamiento de la buena pro, se procede a la suscripción del correspondiente contrato.

³² El 30 de enero de 2002, mediante Resolución Jefatural 032-2002-INRENA, se creó la Comisión Ad hoc par el proceso de concesiones forestales maderables por Concurso Público.

Existen ciertas características particulares para el caso de las concesiones mediante concurso público, y entre ellas debemos mencionar que el concesionario sólo puede acceder a una unidad de aprovechamiento forestal en todo el país. Esta medida se ha tomado con el fin de evitar distorsiones en el sistema que permitan que bajo la figura más flexible del concurso público, un particular concentre grandes superficies.

Pago de derechos de aprovechamiento

Los derechos de aprovechamiento en las concesiones forestales maderables se fijan considerando el valor de la madera en pie, estimado por hectárea de bosque teniendo en cuenta el potencial productivo del bosque, el volumen y el valor de las especies que el bosque contiene.

Base legal

- Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley 27308, publicada el 16 de julio del 2000.
- Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, publicado el 09 de abril de 2001, modificado por Decreto Supremo 006-2002-AG de fecha 30 de enero de 2003.

Ventajas

- El titular de una concesión forestal aprovecha de forma exclusiva el recurso forestal en el área concedida.
- El concesionario también puede aprovechar otros recursos existentes en el área concedida, tales como recursos no maderables (resinas, lianas, gomas, plantas medicinales, hojas, entre otros) y de fauna silvestre, previa aprobación del Plan General de Manejo Forestal, sin ningún pago adicional. Este aprovechamiento lo puede realizar el concesionario directamente o puede celebrar contratos con terceros para este fin.
- El concesionario forestal también puede utilizar el área con fines turísticos, previa aprobación del Plan General de Manejo Forestal. Este aprovechamiento tampoco requiere de un pago adicional.
- Los servicios ambientales que genera el área otorgada en concesión pueden ser aprovechados sin pago adicional.
- El titular de la concesión puede constituir gravámenes sobre el derecho de la concesión, y está facultado a ceder su posición contractual, previa autorización del INRENA.

Las concesiones forestales con fines maderables en el Texto Único de Procedimientos Administrativos

Como hemos visto, existen dos formas de acceder a una concesión forestal: mediante concurso público y subasta pública. En ambos casos, es la autoridad competente – INRENA – quien inicia estos procesos, mediante la publicación de una convocatoria. El proceso de concesión forestal con fines maderables no se inicia a petición del interesado (a diferencia de las concesiones forestales con fines no maderables). Por esta razón, no existe un procedimiento contemplado en el Texto Único de Procedimientos Administrativos del INRENA. Lo que sí está previsto es el Procedimiento N° 2 referido a la aprobación de los planes de manejo de concesiones forestales.

CAPITULO III

CONSERVACIÓN EN TIERRAS PÚBLICAS, EN EL MARCO DE LA LEGSILACIÓN DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

El Perú es uno de los diez países con mayor diversidad biológica en el mundo; correspondiéndole desempeñar un papel preponderante en la conservación de sus recursos naturales. Un mecanismo que permite la conservación in situ de estos recursos es el establecimiento de Áreas Naturales Protegidas.

Las Áreas Naturales Protegidas generan beneficios ambientales, sociales y económicos de índole local y nacional, diversificando las posibilidades de uso de los espacios naturales protegidos sin comprometer su fin fundamental de conservar la diversidad biológica y sus recursos asociados, como legados para las generaciones presentes y futuras.

Estos beneficios están íntimamente ligados al desarrollo del país y constituyen - por la estrecha relación entre la diversidad biológica y la satisfacción de las necesidades básicas humanas - un elemento sustancial de la seguridad integral de la nación. De allí que el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SINANPE, tenga especial trascendencia global y otorgue particular responsabilidad a todos los peruanos.

Las áreas naturales protegidas son áreas de dominio público bajo administración del Estado. Sin embargo, el nuevo marco legal que las regula promueve de manera muy activa la participación del sector privado en su gestión y manejo. De esta manera, se trata de descongestionar las tareas del Estado y hacer más eficiente la gestión de las áreas naturales protegidas.

La Ley de Áreas Naturales Protegidas y su Reglamento, contienen entre otras, dos herramientas sumamente útiles para lograr este fin: los Contratos de Administración y el otorgamiento de concesiones para la prestación de servicios turísticos.

3.1 LOS CONTRATOS DE ADMINISTRACION

Los contratos de administración son uno de los instrumentos legales más importantes previstos en la legislación peruana para promover la participación privada en la gestión de las Areas Naturales Protegidas (ANPs). Mediante este instrumento se busca obtener la participación de organizaciones de conservación no gubernamentales para que ejerzan, bajo encargo del Estado, la administración o gerenciamiento de determinadas áreas protegidas del sistema nacional y del subsistema regional.

La legislación que regula a los contratos de administración está contenida en normas relativamente recientes. La Ley de Áreas Naturales Protegidas (1997), estableció en uno de sus artículos las modalidades de participación privada en la gestión de ANPs, citando entre ellas a los contratos de administración. Luego, el Reglamento de la Ley de Areas Naturales Protegidas (2001), contiene un desarrollo importante de este tema a nivel conceptual y de procedimientos. Finalmente, se aprobaron dos Resoluciones Jefaturales: la Resolución Jefatural 270-2001-INRENA, la cual establece las disposiciones complementarias para el otorgamiento de contratos de administración; y la Resolución Jefatural 155-

2002-INRENA, que aprueba la lista de áreas prioritizadas para ser encargadas en administración a terceros mediante la modalidad de contratos de administración.

Base conceptual y procedimientos

Los contratos de administración son aquellos por los que el Estado, a través del Instituto Nacional de Recursos Naturales – INRENA, encarga a una persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro, a quien se denomina Ejecutor, la ejecución de las operaciones de manejo y administración de un área Natural Protegida, por un plazo máximo de veinte (20) años.

Lo primero que debe quedar claro a partir de este concepto es que no se trata de una privatización de las ANPs, sino de un encargo. En efecto, en virtud de este contrato, el privado cumplirá primordialmente la función de ejecutar las operaciones de manejo y administración contenidas en el Plan Maestro y aprobadas por el INRENA, por lo que la administración privada del área protegida es una suerte de tercerización en la gerencia de la misma. El Estado, en este caso mantiene sus funciones en cuanto a definición y aprobación de políticas, planes y normas; control del área y del contrato; imponer sanciones por infracciones cometidas al interior del ANP y expedir autorizaciones para el uso de recursos o realizar actividades compatibles con los objetivos del área. En la medida que el Ejecutor es una suerte de "gerente" del área a nombre del Estado, se espera que estas funciones del Estado se realicen de manera coordinada con éste, ya que el principio de la relación Estado-Ejecutor deberá ser colaborativa y de confianza.

El Ejecutor acepta el encargo de administración del área protegida bajo algunas condiciones que limitan sus posibilidades de actuación dentro del área protegida. Entre ellas, debe tenerse particularmente en cuenta que el Ejecutor no puede realizar actividades económicas de aprovechamiento de recursos o prestación de servicios turísticos o económicos en el ANP, excepto aquellas orientadas a la investigación o educación. La idea detrás de esta limitación es que el Ejecutor del contrato de administración no conduzca directamente actividades que brindan un beneficio económico, sino que más bien promueva que éstas actividades las ejerzan otras personas, obteniendo así ingresos complementarios para el área por derechos de aprovechamiento y supervisando objetivamente el correcto funcionamiento de dichas actividades.

Finalmente, debemos señalar que el Ejecutor no puede transferir su posición contractual a terceros.

Modalidades del Contrato de Administración

Los contratos de administración contemplan tres modalidades de ejecución:

- Contrato de administración total
- Contrato de administración parcial de operaciones
- Contrato de administración parcial del área natural protegida

Los contratos de administración total son aquellos donde se lleva a cabo la ejecución total de las operaciones de manejo y administración contenidas en el Plan Maestro, sobre la superficie total del ANP.

Los contratos de administración parcial de operaciones, donde se llevan a cabo la ejecución parcial de las operaciones de manejo y administración contenidas en el Plan Maestro, sobre la superficie total del ANP.

Los contratos de administración parcial del Area Natural Protegida, donde se llevan a cabo la ejecución total o parcial de las operaciones de manejo y administración contenidas en el Plan Maestro, sobre la superficie parcial del ANP.

Requisitos para su otorgamiento

La modalidad de contratos de administración se aplica tanto para ANPs como para las Areas de Conservación Regional. Estos son otorgados mediante concurso de méritos de carácter público, los cuales son convocados por el INRENA.

Las áreas sobre las cuales se otorguen los contratos de administración serán establecidas mediante Resolución Jefatural. El INRENA establece la lista de áreas naturales protegidas que pueden ser objeto de un contrato de administración. Esta lista se actualiza periódicamente. Las áreas que definitivamente no pueden ser objeto de un contrato de administración son aquellas reconocidas por la UNESCO como sitios mixtos de Patrimonio Cultural y Mundial. En nuestro país, los dos únicos sitios mixtos reconocidos por la UNESCO son el Santuario Histórico de Mahcupicchu y el Parque Nacional Río Abiseo. Las zonas reservadas tampoco podrán ser objeto de este tipo de contratos.

Las reservas comunales se rigen por un régimen especial, el cual será regulado específicamente por el INRENA. Este régimen especial tiene como objetivo que sean los propios beneficiarios, debidamente representados, los que administren estos espacios.

A la fecha, las áreas naturales protegidas priorizadas por el INRENA para ser encargadas bajo contratos de administración son³³:

- Parque Nacional Cordillera Azul
- Parque Nacional Bahuaja Sonene
- Reserva Nacional Tambopata
- Reserva Nacional de Lachay
- Santuario Nacional Ampay
- Santuario Nacional Lagunas de Mejía
- Coto de Caza El Angolo
- Reserva Paisajística Nor Yauyos Cochas.

³³ Resolución Jefatural 155-2002-INRENA, Aprueban lista de áreas naturales protegidas que pueden o no ser susceptibles de ser encargadas a terceros mediante contratos de administración, publicada el 14 de junio de 2002

Requisitos para calificar como Ejecutor

El Ejecutor deberá acreditar un mínimo de cinco (5) años de experiencia en conservación y manejo del ambiente, considerando:

- La experiencia propia de la persona jurídica.
- La experiencia y calidad del Equipo de Trabajo.
- La experiencia de trabajo previa en la propia área protegida o en ecosistemas similares.
- La experiencia previa con los actores socio-económicos del área protegida, o con actores de similares condiciones.
- La experiencia y calidad en gerenciamiento del personal y administración de proyectos similares a nivel económico, social y ecológico.

Procedimiento para el otorgamiento de un Contrato de Administración

Los contratos de administración se otorgan por iniciativa del INRENA o a solicitud de parte, cuando se trata de las ANPs del SINANPE. En el caso de las Areas de Conservación Regional, los Gobiernos regionales se encargan directamente de conducir los procesos para su otorgamiento.

Si en un procedimiento a solicitud de parte hubiere más de un interesado, el INRENA formará una Comisión Ad-hoc, quien deberá elaborar las bases para el concurso público que posteriormente deberá ser convocado. En cambio, cuando por ausencia de otros interesados calificados, no se abriese concurso público, se iniciará un Procedimiento de Otorgamiento Directo.

La Propuesta que presentan los interesados en un contrato de administración es más de carácter documental que técnica; en ella deberá acreditarse básicamente las capacidades técnicas y económicas para poder asumir el contrato.

Contenido de la Propuesta Técnica

Deberá contener como mínimo la siguiente información:

- Escritura de Constitución del solicitante como persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro en el país.
- Documentos que acrediten la experiencia y capacitación institucional.
- Equipo de trabajo, así como de las otras instituciones y personas que apoyarán el trabajo en el área como Consorcio Ejecutor o por convenios institucionales.
- Compromiso de inversión para el área.
- Plazo de vigencia solicitado, hasta por un máximo de veinte (20) años.
- De no existir un Plan Maestro, se deberá incluir la propuesta para su elaboración. Igual ocurrirá en el caso de que no exista un Comité de Gestión.

La Declaratoria de Ganador

Las propuestas presentadas serán evaluadas por la Comisión Ad-hoc, asignándole un puntaje de acuerdo a criterios específicos. Para que alguien sea declarado ganador, deberá tener como mínimo un 70% del puntaje total.

La declaración se realizará mediante Resolución Directoral, la cual deberá ser publicada. Dentro del plazo de 30 días posteriores a la publicación, se celebrará el Contrato de Administración, el cual deberá ser suscrito por el Jefe del INRENA.

Contenido del Contrato

Los contenidos mínimos del contrato son:

- Generales de Ley de las partes
- Modalidades del Contrato de Administración.
- Derechos y obligaciones del Ejecutor de carácter administrativo, ambiental y social.
- Relaciones de coordinación con el Jefe del área y sus guardaparques.
- Fuentes financieras y recursos económicos disponibles por el Estado para el área Natural Protegida.
- Regímenes de los bienes que comprenden el contrato.
- Atribuciones del INRENA.
- Elaboración del Plan Maestro y la conformación del Comité de Gestión, de no existir éstos.
- Cláusulas de participación de las poblaciones locales.
- Autorización expresa para realizar cobros a nombre del Estado.
- Plazo del Contrato de Administración hasta por un máximo de veinte (20) años.
- Información a presentar, metodología de análisis y metodología de supervisión.
- Cláusula de renovación, en caso lo solicite el Ejecutor y siempre y cuando el plazo originalmente pactado hubiera sido menor a veinte (20) años.
- Procedimientos a seguir al término del contrato.
- Causales de resolución.
- Cláusula que impide la cesión de posición contractual o la novación.
- Penalidades y solución de controversias.

Obligaciones Formales de Seguimiento

A lo largo del contrato de administración, el Ejecutor deberá presentar al INRENA, información que le permita realizar el seguimiento del contrato.

En primer lugar, el Ejecutor presentará el Plan Operativo y Presupuesto Anual, que deberá ser entregado dentro de los 30 días siguientes al inicio de cada ejercicio anual. En la misma oportunidad de presentación del Presupuesto Anual, y a partir del segundo año de vigencia del contrato el Ejecutor deberá presentar un Informe Anual que indique el nivel de avance y cumplimiento del Plan Maestro.

Además, con la entrada en vigencia del contrato, se constituirá una Comisión de Supervisión Técnico Financiera, cuya función será la de supervisar, monitorear y evaluar el cumplimiento de los instrumentos de planificación de las ANPs bajo contrato de administración.

Adicionalmente, el INRENA elaborará un Informe de Análisis quinquenal respecto a la ejecución del contrato de administración y las necesidades de adecuación del Plan Maestro.

Causales de Resolución

Son causales de resolución del contrato de administración:

- Incumplimiento reiterado o grave de compromisos asumidos y/o contenidos en el Plan Maestro.
- No subsanar observaciones formuladas por el INRENA a los informes presentados.
- Realizar actividades no contempladas en los planes o el contrato, sin autorización o justificación posterior al INRENA.
- No presentar el Plan Maestro para la aprobación del INRENA dentro del plazo previsto.
- No presentar el Presupuesto Anual o el Informe Anual.
- No presentar Auditorias Anuales.
- Por acuerdo de las partes.

Término del contrato

Un año antes del término del contrato de administración, el Ejecutor deberá presentar al INRENA un Plan de Salida. Adicionalmente, al término del contrato el Ejecutor presenta un Informe Final relativo a la ejecución del Plan de Salida y entrega mediante acta los bienes que se hayan definido previamente en el contrato de administración o en sus addenda.

Situación actual de los contratos de administración

La legislación sobre contratos de administración fue recién completada hacia el 2002, y aún se reconoce desde distintos sectores que es necesario adecuar algunos detalles para que el modelo tenga mayores oportunidades de éxito. Si bien existe un contrato de administración parcial otorgado en el Perú, sobre el Coto de Caza El Angolo, éste ha tenido características especiales ya que sus titulares habían venido trabajando mediante una modalidad legal distinta desde hace muchos años, y la gestión de esa área protegida en particular no es representativa del modelo que se intenta construir con los contratos de administración. En ese sentido, el reto de la implementación de los contratos de administración es todavía hacia el futuro. Existen iniciativas en curso para acceder a contratos de administración y se espera el impulso de este instrumento a partir del 2004 con los concursos públicos que conducirá el propio Estado para el otorgamiento de contratos de administración sobre cinco áreas naturales protegidas.

Ventajas

- Permite disponer de un nuevo canal para la gestión de las áreas protegidas, incorporando activamente a la sociedad civil.
- Permite descargar al Estado de la administración directa de algunas áreas, lo que debe potenciar su rol en la planificación, regulación y supervisión de dichas áreas.
- Las organizaciones privadas sin fines de lucro interesadas en la conservación pueden tener una mayor seguridad jurídica para realizar sus trabajos en el área protegida.
- Permite abrir nuevas oportunidades para el financiamiento de las áreas naturales protegidas, a través del compromiso de inversión del Ejecutor, y de las posibilidades de éste de conseguir fondos directamente para el área.
- El área natural protegida se beneficia directamente con las inversiones a las que se compromete el Ejecutor del Contrato.
- Permite contar con diseños organizacionales estructurados en función a las necesidades y realidades de cada área.

3.2 CONCESIONES PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS TURÍSTICOS AL INTERIOR DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS.

Definición

Son derechos que otorga el Estado, a través del INRENA, para el aprovechamiento del recurso natural paisaje en un área natural protegida, siempre que sea compatible con la categoría, la zonificación y el Plan Maestro del área por un plazo máximo de veinte (20) años. Estas concesiones no otorgan derechos de propiedad o usufructo sobre los recursos naturales, productos o subproductos que se encuentren en el ámbito de la concesión.

Servicios turísticos que se otorgan mediante esta concesión

Están comprendidos la construcción, habilitación o uso de infraestructura de servicios turísticos de carácter permanente y semipermanente.

Los circuitos para la realización de paseos y otros trayectos similares también pueden ser otorgados en concesión.

Una concesión no puede ser exclusiva cuando se trate de espacios y vías que son de uso común. Por ejemplo, las vías de acceso directo a un atractivo turístico principal que existen o puedan existir no podrán ser otorgadas con carácter exclusivo.

Áreas protegidas en las que se otorgan estas concesiones

Se otorgan en todas aquellas que cuenten con categorización, zonificación, Plan Maestro y Plan de Uso Turístico y Recreativo aprobados donde se determinan claramente los espacios que pueden ser otorgados en concesión.

Sin embargo, en las áreas que no cuentan con estos requisitos se podrán otorgar concesiones siempre que exista un estudio técnico sustentatorio aprobado por la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas del INRENA.

No se otorgan concesiones en las zonas de protección estricta, en las zonas donde el INRENA ha establecido medidas precautorias de protección a grupos humanos en aislamiento voluntario o de contacto inicial o esporádico ni en lugares donde existen especies de flora o fauna silvestre en situación vulnerable o vías de extinción.

Procedimiento para obtener una concesión para la prestación de servicios turísticos en un área natural protegida

Cuando en el área, el INRENA ha delimitado claramente los espacios que pueden ser otorgados en concesión, se presenta una solicitud. Esta solicitud es publicada y tienen que transcurrir treinta (30) como plazo de publicidad. En caso se presentase otro interesado, el INRENA abre un concurso público. Si no se presenta otro interesado durante los treinta (30) días subsiguientes al día de la publicación, el INRENA tramita la solicitud como una concesión directa.

La concesión es otorgada sólo si la propuesta técnica y económica – que es parte de la solicitud – alcanza un puntaje mínimo previamente establecido por el INRENA.

Pago por derechos de aprovechamiento

Estas concesiones son a título oneroso y obligan al concesionario al pago de una contraprestación económica por las mismas. El pago que realiza el concesionario está determinado en la propuesta técnica y económica que el propio interesado hace al INRENA al momento de solicitar una concesión.

Base Legal

- Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley 26834, publicada el 04 de julio de 1997.
- Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Decreto Supremo 038-2001-AG publicado el 26 de junio de 2001. (artículos 136º al 158º).

Ventajas

- Otorgada la concesión, el concesionario adquiere un derecho de exclusividad para prestar servicios turísticos (siempre que no se trate de una vía de acceso de uso común o única).
- Si el plazo de concesión inicial otorgado es menor de veinte (20) años, el concesionario puede renovar su concesión hasta alcanzar este plazo máximo.
- Transcurridos los veinte (20) años que puede durar su concesión, el concesionario puede volver a presentarse como solicitante y tener automáticamente el 10% del puntaje en el nuevo proceso.