Hidrocarburos y áreas naturales protegidas:

más allá del suelo y el subsuelo

Pedro Solano

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

USAID

SOCIEDAD PERUANA
DE DERECHO AMBIENTAL

Hidrocarburos y áreas naturales protegidas: más allá del suelo y el subsuelo

Hidrocarburos y áreas naturales protegidas: más allá del suelo y el subsuelo

Por Pedro Solano, con la colaboración de Manuel Pulgar Vidal.

Basado en el Estudio "Hidrocarburos y Areas Naturales Protegidas: Reflexiones y Propuestas", elaborado en el marco del Programa Ambiente, Participación y Gestión Privada del Proyecto SENREM / USAID / CONAM

Carátula: Juan Luis Gargurevich
Ilustración: Detalle del óleo «El espíritu de tu ausencia»
Hernán Pazos, 1999

© Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
Prolongación Arenales 437 Lima 27 - Perú
Telf. : (511) 441 9171 - 421 1394 Fax: (511) 442 4365
E-mail: todos@spda2.org.pe
htpp://www.spda.org.pe
Impreso en el Perú
Octubre 1999

ISBN: 9972-792-01-3
HECHO EL DEPOSITO LEGAL N° 15012299 - 2109

diagramación e impresión: diálogo s.a.
enrique barrón 1119, lima
telefono 265 1756
correo e.: dialogo@dragonfans.com

Impreso en papel reciclado

Esta publicación ha sido desarrollada por la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) en ejecución de las actividades del Programa "Ambiente, Participación y Gestión Privada" (APGEP), en el marco del Proyecto Manejo Sostenible del Ambiente y los Recursos Naturales (SENREM), bajo los términos del Convenio Nº 527-0368, suscrito entre la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID) y el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM).

El Programa APGEP tiene como misión fortalecer la participación del sector privado en la concertación, solución de problemas y diálogo sobre políticas ambientales, así como promover la implementación de prácticas y tecnologías para el manejo sostenible del ambiente y los recursos naturales.

INDICE

PÁG.

Presentación 9
Introducción 13

Primera parte: *condiciones ambientales para la operación de hidrocarburos en las áreas naturales protegidas*

1.1 Áreas naturales protegidas: ¿condiciones especiales para su aprovechamiento? 19
1.2 Los instrumentos de gestión 21
1.2.1. Los planes de las áreas naturales protegidas 21
1.2.2. La evaluación de impacto ambiental: una oportunidad para establecer condiciones ambientales especiales para las áreas naturales protegidas 24
1.2.3. Los contratos de operaciones de hidrocarburos 32
1.3 Participación ciudadana 35
1.3.1. Las consultas previas a los pobladores locales 36
1.3.2. Participación de los grupos de interés 39
1.3.3. Las audiencias públicas 40
1.4 Coordinación interinstitucional 43

Segunda parte: *las áreas naturales protegidas, los hidrocarburos y las instituciones*

2.1 Marco político y legal de las áreas naturales protegidas 47
2.2 Marco político y legal de la actividad hidrocarburífera en el Perú 50
2.3 Pacaya Samiria y Tambopata Candamo: dos experiencias en áreas naturales protegidas 55
2.3.1. La Reserva Nacional Pacaya Samiria y Texas Crude en 1991 55
2.3.2. La Zona Reservada Tambopata Candamo y Mobil en 1994 57
2.4 El Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA 59
2.4.1. Organización para la gestión y competencias ambientales 59
2.4.2. Facultades normativas 61
2.5 El Ministerio de Energía y Minas 62
2.5.1. Organización para la gestión ambiental y competencias ambientales 62
2.5.2. Facultades normativas 66
2.6 Estudios de impacto ambiental en el sistema legal peruano 66
2.6.1. Antecedentes 66
2.6.2. La evaluación de impacto ambiental en el INRENA 68
2.6.3. Los EIA y PAMA en el sub-sector hidrocarburos 69

Tercera parte: las normas legales

3.1 Legislación sobre áreas naturales protegidas 73
3.1.1. Breve historia legal de las áreas naturales protegidas 73
3.1.2. Principales normas legales aplicables a las áreas naturales protegidas 77
3.2 Legislación sobre hidrocarburos 83

Bibliografía 99

PRESENTACION

La explotación de hidrocarburos, en las áreas naturales protegidas, ¿son realmente como el agua y el aceite, es decir, incompatibles? ¿O la tecnología y la experiencia empresarial de cara al nuevo milenio permiten ahora confiar en la posibilidad de obtener los beneficios de los recursos energéticos sin sacrificar el valor de la diversidad biológica?

Durante años, científicos, políticos y empresarios han venido discutiendo la viabilidad y sostenibilidad de explotar económicamente los recursos naturales contenidos en las áreas protegidas. Para unos, constituye un riesgo innecesario sacrificar las pocas áreas del planeta que aún contienen importantes muestras de la diversidad biológica, sometiéndolas a la explotación de los recursos naturales que albergan. Para otros, es justamente esta riqueza la que debe ser aprovechada en beneficio de la sociedad, y argumentan que es posible aprovechar dichas riquezas sin que ello signifique el deterioro de los ecosistemas y recursos protegidos en dichas áreas.

En el Perú, esta discusión se renueva cada cierto tiempo, y no sólo para el caso de los hidrocarburos, sino también para los demás recursos económicos que existen en las áreas protegidas como los minerales, los recursos forestales, hidrobiológicos, turísticos, etc.

«**Hidrocarburos y áreas naturales protegidas: más allá del suelo y el subsuelo**» no pretende dar una respuesta definitiva a la discusión. Reconoce sí, una verdad indiscutible: muy pronto o en los próximos años nos veremos nuevamente enfrentados a situaciones en que el país deberá decidir por el aprovechamiento de hidrocarburos en un área natural protegida o por mantenerlas libres de los riesgos inherentes a cualquier actividad extractiva. En efecto, si revisamos el mapa del territorio peruano comprobaremos que un número importante de áreas naturales

protegidas de gran valor biológico poseen en el subsuelo recursos no renovables como el petróleo, generándose situaciones de superposición realmente preocupantes.

No hay duda que existen alternativas de solución. Precisamente el propósito de esta publicación es contribuir y aportar elementos de juicio para facilitar el proceso de toma de decisión y definir políticas claras.

Sin perjuicio de ello, tanto el autor como la SPDA, consideran que el aprovechamiento de hidrocarburos y otras actividades que implican un riesgo ambiental para las áreas naturales protegidas deben ser evitadas y desalentadas, como principio de política en materia de conservación de la diversidad biológica. Al mismo tiempo, es evidente que el Estado no ha asumido una posición clara en este debate y las opciones de política son todavía objeto de tiras y aflojes en función de intereses sectoriales y de urgencias no siempre saludables. Se trata entonces de no olvidar que frente a una verdad científica normalmente se desarrolla una verdad política que cuenta con todos los argumentos del poder. Por eso es que debemos insistir en subrayar el potencial económico derivado de los servicios ecológicos que prestan y seguirán ofreciendo a la humanidad estos ecosistemas, que buscamos proteger mediante la conservación y manejo de un sistema de áreas naturales a nivel nacional que funcione y se convierta en un laboratorio científico y tecnológico, en un mundo cuya economía y salud es cada vez más dependiente de la biotecnología.

Este libro está basado en un estudio realizado durante la segunda mitad de 1998 por la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), en el marco del **Programa Ambiente, Participación y Gestión Privada del Proyecto SENREM / USAID / CONAM**. Para la elaboración del estudio, se desarrollaron un número importante de entrevistas a funcionarios públicos, empresarios petroleros, consultores ambientales, representantes de poblaciones indígenas y organizaciones de conservación de la naturaleza. Asimismo, se organizaron mesas de trabajo y de discusión sobre estos temas con personas representativas de los distintos grupos de interés.

Fruto de la investigación realizada y del proceso de diálogo surgieron una serie de propuestas, que se presentan en la primera parte del libro, orientadas a mejorar los procedimientos existentes de participación y prevención ambiental y social de los proyectos de hidrocarburos que eventualmente pudieran desarrollarse en las áreas naturales protegidas, con el objeto de disminuir o minimizar sus riesgos ambientales y sociales.

La segunda parte muestra la situación legal de los recursos involucrados y las instituciones responsables de los mismos y presenta dos experiencias históricas que deben servirnos para decisiones futuras: el caso de la Reserva Nacional Pacaya Samiria de 1991 y el de la Zona reservada Tambopata Candamo de 1994. Esta sección incluye el análisis del sistema de evaluación de impacto ambiental en el país, con énfasis en el sector Hidrocarburos y en tanto mecanismo de prevención que debe formar parte de todo proyecto de factibilidad productiva.

Finalmente, la tercera parte introduce al lector a las normas legales vigentes aplicables.

El autor agradece especialmente a todas las personas e instituciones que brindaron su valioso tiempo y experiencia en las mesas de trabajo y talleres, así como a través de sugerencias y aportes a los borradores de trabajo que se fueron generando en el proceso de elaboración de este documento. Sin su contribución y participación, este libro y las propuestas que contiene, no hubieran sido posibles.

Lima, setiembre de 1999.

INTRODUCCION

La incorporación de factores ambientales en la regulación de las operaciones de hidrocarburos ha tenido un desarrollo muy importante en los últimos 10 años en el Perú. Es a partir de esta década y con normas legales como el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales[1] (en adelante Código del Medio Ambiente), la Ley Orgánica de Hidrocarburos[2] y el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos[3] que empiezan a introducirse una serie de condiciones ambientales para el desarrollo de las operaciones de hidrocarburos, especialmente cuando éstas se desarrollan en ecosistemas frágiles como los ambientes amazónicos.

Es sintomático que el modelo legal ambiental del sector Energía y Minas, a quien se le atribuye un porcentaje alto de los problemas por contaminación industrial en el país, sea el que ha liderado a nivel de los sectores productivos, los contenidos ambientales de las normas legales aprobadas en los últimos 10 años. Este modelo, que incluye mecanismos como los estudios de impacto ambiental, el monitoreo y fiscalización, audiencias públicas para promover la participación ciudadana, etc., ha sido replicado en mayor o menor grado por los demás sectores. Sin embargo, aún es un modelo en proceso de ser consolidado, para lo cual se requiere hacer evaluaciones permanentes y proponer elementos nuevos que corrijan las deficiencias que se van identificando y cubran los vacíos existentes.

El caso del desarrollo hidrocarburífero en áreas naturales protegidas (ANP), es

---

[1] *Decreto Legislativo No. 613, pub. 08/09/90.*
[2] *Ley No. 26221, pub. 20/08/93; modificado por la Ley No. 26734, pub. 31/12/96.*
[3] *Decreto Supremo No. 046-93-EM, pub. 12/11/93; modificado por el Decreto Supremo No. 09-95-EM, pub. 13/05/95 y el Decreto Supremo No. 011-99-EM, pub. 24/04/99.*

particularmente interesante. En la última década se han presentado distintas experiencias como el caso de la operación de hidrocarburos en la Zona Reservada Tambopata Candamo, el frustrado contrato de Texas Crude en la Reserva Nacional Pacaya Samiria, el contrato de Shell colindante con la Zona Reservada de Apurímac y el Parque Nacional del Manu, entre otras.

En estos casos, pese a la especialidad y mayor protección que legalmente tienen las ANP, no existió una mayor exigencia o rigurosidad en las condiciones ambientales impuestas a las empresas por parte del Estado. La negociación de los contratos se dio bajo el esquema tradicional de la negociación de contratos de hidrocarburos y, en todo caso, las diferencias fueron marcadas por las propias empresas, las que de algún modo entendieron que la existencia del ANP generaba una situación especial que merecía una estrategia distinta.

Si entendemos a las ANP como espacios que el Estado ha decidido proteger legalmente para conservar la diversidad biológica, los paisajes y recursos naturales singulares del país para el beneficio de las actuales y futuras generaciones, el establecimiento de estas áreas implica entonces una decisión política del Estado de priorizar la conservación de estas áreas antes que desarrollar actividades que puedan ponerlas en riesgo. Bajo esta premisa es que debe analizarse si resulta conveniente y prudente desarrollar actividades de hidrocarburos en las ANP.

La historia legislativa de los últimos 20 años en el Perú nos muestra una serie de normas sucesivas y contradictorias que confirman la no existencia de una verdadera decisión política sobre el tema.

Revisemos brevemente estas normas. El artículo 3 del Reglamento de Unidades de Conservación[4] estableció en 1977, que en las Unidades de Conservación no podían ser aprovechados los recursos naturales no renovables. Esta prohibición, que incluía a Parques Nacionales, Reservas Nacionales, Santuarios Nacionales y Santuarios Históricos fue modificada en el año 1982[5], cuando se estableció que en las áreas de Reserva Nacional sí podían aprovecharse/explotarse otros recursos diferentes a los protegidos, siempre y cuando se mantuviesen en su estado natural las asociaciones de la flora y fauna silvestre. Se establecía, asimismo, que cuando los sectores autorizaran desarrollar actividades productivas en áreas de Reserva Nacional se requería de un informe previo del Ministerio de Agricultura.

---

[4] *Decreto Supremo No. 160-77-AG, pub. 07/04/77.*
[5] *Decreto Supremo No. 069-82-AG, pub. 17/06/82.*

Ocho años más tarde, en 1990, el Código del Medio Ambiente estableció nuevamente una prohibición total para el aprovechamiento de recursos naturales no renovables en todas las categorías de ANP existentes. En efecto, el artículo 71 del Código estableció que estaba prohibido desarrollar actividades para aprovechamiento energético o de recursos naturales no renovables en el ámbito de las ANP

En 1991, y luego del gran debate alrededor de la posibilidad de suscribir un contrato petrolero dentro de la Reserva Nacional Pacaya Samiria, el artículo 71 del Código del Medio Ambiente fue derogado[6], promulgándose la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Hidrocarburos[7]. Esta norma estableció en su artículo 12, que en caso de desarrollarse actividades para aprovechamiento energético o para explotación de recursos naturales no renovables dentro de las ANP, el proyecto o contrato respectivo debía contemplar la obligación de efectuar el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y pagar los costos de reposición de las áreas afectadas.

Si bien el Decreto Legislativo No. 655 fue también derogado[8], quedó claro que a partir de esa modificación, en el Perú se permitía el aprovechamiento de recursos naturales no renovables dentro de las ANP, siempre y cuando se contase con un EIA y, además, se garantizara el pago del costo de reposición de las áreas que pudieran resultar afectadas.

En 1993, el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos señaló, en su artículo 13, que el desarrollo de actividades de hidrocarburos dentro de las ANP debería hacerse en coordinación con el responsable de dichas áreas a fin de asegurar el cumplimiento de los fines para los cuales éstas fueron creadas. Esta norma fue luego modificada[9] estableciéndose que en el caso de desarrollo de actividades de hidrocarburos dentro de las ANP, los EIA y los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) requerían, antes de su aprobación por la Autoridad Sectorial Competente, contar con la opinión técnica del Ministerio de Agricultura a través del Instituto Nacional de Recursos Naturales, (INRENA). La norma añadía que la Autoridad Sectorial Competente debía remitir al INRENA copia de dichos documentos para que en el plazo de 20 días emita su opinión técnica. Si el INRENA no se pronunciaba

---

[6] *Artículo derogado por la Primera Disposición Final del Decreto Legislativo No. 653, pub. 01/08/91.*
[7] *Decreto Legislativo No. 655, pub. 07/08/91.*
[8] *Primera Disposición Final de la Ley No. 26221, pub. 20/08/93.*
[9] *Decreto Supremo No. 061-97-PCM, pub. 04/12/97.*

dentro del plazo señalado, se entendería que no ha formulado observaciones al EIA o PAMA[10].

Finalmente, en julio de 1997 se aprobó la Ley de Areas Naturales Protegidas[11]. De acuerdo a esta Ley, no se permite la extracción de recursos naturales renovables y no renovables en las áreas naturales protegidas de uso indirecto, es decir en los Parques Nacionales, Santuarios Nacionales y Santuarios Históricos.

En las categorías de uso directo de recursos, es decir en las Reservas Paisajísticas, Refugios de Vida Silvestre, Reservas Nacionales, Reservas Comunales, Bosques de Protección y Cotos de Caza, el aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables, sólo podrá ser autorizado si resulta compatible con la categoría, la zonificación asignada y el Plan Maestro del área. La Ley establece, adicionalmente, que el aprovechamiento de recursos naturales no debe perjudicar el cumplimiento de los fines para los cuales se estableció el área.

De acuerdo al artículo 28 de la Ley de Areas Naturales Protegidas, las solicitudes para aprovechar recursos naturales al interior de las áreas que integran el Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas (SINANPE), se tramitan ante la autoridad sectorial competente, es decir que para el caso de aprovechamiento de hidrocarburos, las solicitudes se tramitarán ante el Ministerio de Energía y Minas. La norma añade que las solicitudes sólo podrán ser resueltas favorablemente si se cumplen las condiciones descritas en el párrafo anterior y se otorga una opinión previa favorable de la autoridad del SINANPE. Esta opinión previa favorable incluye, por supuesto, la aprobación del EIA que sea presentado ante la autoridad sectorial competente.

Tenemos entonces una profusa legislación desde 1977 hasta 1997, en la que vemos cómo el Estado peruano pasó de una política en que no permitía aprovechar los recursos no renovables en las áreas protegidas a una política en que, primero se permitió dicho aprovechamiento en algunas categorías y, luego, se prohibió en todas. Posteriormente, permitió nuevamente el aprovechamiento de recursos no renovables en todas las categorías del SINANPE. Finalmente, hoy tenemos que el aprovechamiento de recursos no renovables está

---

[10] Esta norma se complementa con el Decreto Supremo No. 056-97-PCM, pub.19/11/97, que precisa que los EIA y PAMA de los diferentes sectores productivos que consideren actividades y/o acciones que modifiquen el estado natural de los recursos naturales renovables agua, suelo, flora y fauna requieren previo a su aprobación por la autoridad sectorial competente, de la opinión técnica del INRENA.

[11] Ley No. 26834, pub. 04/07/97.

prohibido en algunas categorías del SINANPE, que son las de uso indirecto de recursos. En las categorías de uso directo está legalmente permitido siempre y cuando se cumplan una serie de exigencias previstas por la legislación.

A pesar de que es evidente la existencia actual de una política a favor de la integridad de las ANP, ella requiere de mayor difusión y explicación para que exista coincidencia en todas las esferas de la economía y la política. De lo contrario, estaremos frente a una política de papel. Todos los agentes sociales y económicos deben conocer las razones por las cuales el Perú ha decidido tener y mantener un Sistema de Areas Naturales Protegidas. En otras palabras, la política deber ser proactiva y promotora de proyectos de manejo y conservación dentro de las ANP, demostrando sus implicancias científicas, tecnológicas y económicas y las posibilidades de desarrollo y de participación de las comunidades.

PRIMERA PARTE:

CONDICIONES AMBIENTALES PARA LA OPERACIÓN DE HIDROCARBUROS EN LAS AREAS NATURALES PROTEGIDAS

1.1. AREAS NATURALES PROTEGIDAS: ¿CONDICIONES ESPECIALES PARA SU APROVECHAMIENTO?

Las áreas naturales protegidas presentan la singularidad de ser espacios que cuentan con una protección legal adicional, otorgada en razón a una priorización por la que el propio Estado ha determinado que su fin principal es la conservación de la diversidad biológica existente y que, por lo tanto, cualquier actividad que se realice en paralelo sobre el área no puede afectar este fin.

Lamentablemente ni la legislación vigente ni los marcos de política ambiental existentes permiten precisar cuáles son los límites para considerar a una actividad de hidrocarburos como potencialmente riesgosa para un área natural protegida y cuándo ésta debe ser prohibida o cuáles deben ser los requisitos para admitirla. Toda la singularidad, especialidad e importancia de las áreas naturales protegidas no se ha traducido aún en una singularidad o especialidad para regular el acceso a estas áreas de los grandes proyectos como los de hidrocarburos.

A lo largo de las entrevistas y reuniones con distintos actores, promovidas como parte de este estudio, la opinión mayoritaria fue que es preferible evitar la extracción de hidrocarburos en las áreas naturales protegidas. Se sugirió que la promoción de actividades hidrocarburíferas debería enfocarse hacia áreas que no han sido priorizadas por el gobierno con fines de conservación, ya que si bien la tecnología actual permite disminuir y controlar los riesgos de una manera adecuada, hay una serie de impactos indirectos sobre los cuales todavía no se tiene mucha experiencia y pueden resultar poniendo en peligro el cumplimiento de los fines de las áreas.

Sin embargo, la mayoría de personas participantes en la discusión, aceptó también que es muy difícil que la política actual del gobierno peruano haga efectiva una prohibición total a desarrollar actividades hidrocarburíferas en áreas naturales protegidas, por lo que fue bastante explícito el deseo de que en los casos que se opte por realizar estas actividades, exista una rigurosidad mayor respecto a las actividades hidrocarburíferas desarrolladas en otros espacios del territorio nacional.

Se señaló que las áreas naturales protegidas, como espacios privilegiados dentro del territorio nacional, merecen un nivel mayor de exigencia en las condiciones que se establezcan para la ejecución de proyectos no solamente de carácter hidrocarburífero, sino también de carácter turístico, de habilitación de infraestructura, etc.

Pero ¿Cuáles son, entonces, esas condiciones especiales o mayores que deben tener las operaciones de hidrocarburos que se realicen dentro de un área natural protegida?

Existen ya algunas condiciones ambientales previstas en la legislación que deberán ser adecuadamente desarrolladas e implementadas. Así, por ejemplo, la Ley de Areas Naturales Protegidas aprobada en julio de 1997, ha establecido que el aprovechamiento de recursos naturales sólo podrá ser autorizado si resulta compatible con la categoría, la zonificación y el Plan Maestro del área, además de no perjudicar el cumplimiento de los fines para los cuales se ha establecido dicha área. Este artículo de la Ley requiere de un desarrollo mayor, no solamente en la legislación reglamentaria, sino también en los criterios o términos de referencia que se propongan al operador petrolero y en los contratos de operación que puedan suscribirse.

Es una referencia bastante recurrente dentro de la Ley mencionada, la preponderancia otorgada a los Planes que aprueba la autoridad, tanto para el Sistema Nacional como para las áreas individuales. En este sentido, el desarrollo hidrocarburífero debe poner especial atención a los contenidos de estos documentos, y enmarcar sus propios planes dentro de lo que ellos establecen.

Además de las condiciones fijadas por la Ley de Areas Naturales Protegidas, existen también algunas condiciones ambientales contenidas en la legislación sobre hidrocarburos, referidas básicamente a procedimientos de coordinación con el INRENA.

En otro plano, se debe considerar a los contratos de operaciones petroleras, que en la mayoría de los casos responden a modelos predeterminados por el

Estado, y raramente incorporan cláusulas ambientales que respondan a necesidades específicas del área de operaciones. En el caso de un contrato de operaciones de hidrocarburos sobre un área natural protegida es indudable que deben existir cláusulas ambientales bastante específicas, ya que cada área natural protegida presenta una singularidad que merece ser regulada especialmente.

Un nivel adicional de especialidad en las condiciones ambientales, debería promoverse al interior de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, partiendo de los Estudios de Impacto Ambiental y de los Términos de Referencia que se va a exigir para su realización.

Finalmente, procesos tan delicados como la autorización de una actividad de hidrocarburos en un área natural protegida deberán considerar dos elementos claves a ser incorporados necesariamente a nivel de condiciones para la operación. Por un lado, un nivel importante de participación ciudadana, que ayude a dotar de información y mayores elementos de juicio al Estado y a la empresa para tomar la decisión correcta y que a la vez genere credibilidad entre los grupos de interés respecto al nivel de seguridad ambiental y social que tendrá la operación de hidrocarburos. De otro lado, en cuanto a la institucionalidad, debe haber claridad respecto a las competencias y atribuciones de cada uno de los actores de gobierno involucrados, mejorándose los mecanismos de coordinación y de toma de decisión existentes.

1.2. LOS INSTRUMENTOS DE GESTION

1.2.1. Los planes de las Areas Naturales Protegidas.

En espacios como las áreas naturales protegidas, donde se espera a la vez de conservar lo existente, poder realizar actividades como la investigación, el manejo sostenible de recursos naturales, y proveer espacios para la recreación y turismo, resulta de vital importancia tener procesos claros de planificación que ayuden a ordenar su desarrollo. De acuerdo con el Plan Director de las áreas naturales protegidas[12], la planificación de las áreas, en sus diferentes niveles, debe ser un nexo entre las políticas y estrategias de los gobiernos, en sus diferentes niveles, con las poblaciones locales y los demás actores, cuyas iniciativas y alcances serán incorporados al proceso. Desde esta perspectiva, la planificación tiene que ser participativa y articularse con los mecanismos nacionales de gestión ambiental y

---

[12] *Decreto Supremo 010-99-AG, pub. 11/04/99*

de concertación, a fin de contar con un entorno de coordinación y de promoción de decisiones al más alto nivel gubernamental.

A nivel del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas, y de cada una de las áreas naturales protegidas se contemplan distintos tipos y categorías de planes, según su alcance y naturaleza.

Así, el Plan Director de las Areas Naturales Protegidas[13] es el documento que ofrece el marco conceptual y las directrices para la constitución, organización y operación del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas a largo plazo, incluyendo un plan de acción para su implementación. El Plan Director se elabora y revisa bajo un amplio proceso participativo y contiene el marco conceptual para la constitución y operación a largo plazo de las áreas naturales protegidas del SINANPE, así como analiza los tipos de hábitat del Sistema y las medidas para conservar y completar la cobertura ecológica requerida.

A nivel de cada área natural protegida y de acuerdo a la Ley de Areas Naturales Protegidas, el Plan Maestro constituye el documento de planificación de más alto nivel con que cuenta un área natural protegida. Se elabora bajo procesos participativos, revisados cada cinco años y define, por lo menos:

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

Luego, existen una serie de planes por actividad específica, como los planes para turismo, investigación, educación, etc. que pueden presentarse en cada área natural protegida. Asimismo, existen planes programáticos para el corto y mediano plazo como pueden ser los planes operativos con una vigencia de uno a dos años.

Tenemos entonces dos niveles de planes de las áreas naturales protegidas que son bastante importantes cuando se trate de establecer las posibilidades de realizar operaciones petroleras en un área específica. Por un lado, el Plan Director del Sistema de Areas Naturales Protegidas y por otro lado el Plan Maestro del Area en la cual se esté evaluando la posibilidad de realizar una operación petrolera. Debe

[13] *El Plan Director vigente fue aprobado en abril de 1999 bajo el nombre de «Estrategia Nacional para las Areas Naturales Protegidas»*

considerarse, que el artículo 18 de la Ley de Areas Naturales Protegidas establece que los planes, una vez aprobados por la Autoridad Nacional Competente, constituyen normas de observancia obligatoria para cualquier actividad que se desarrolle dentro de las áreas.

En el Plan Director vigente, se ha establecido que el uso de los recursos naturales no renovables en el ámbito de las áreas protegidas estará sujeto a normas de protección ambiental que tomarán en cuenta las limitaciones previstas en los objetivos de creación del área, zonificación y planes de manejo específico, entre otros.

Asimismo, el Plan Director señala que el aprovechamiento de recursos naturales no renovables está prohibido en las áreas naturales protegidas de uso indirecto de recursos, como son los Parques Nacionales, Santuarios Nacionales y Santuarios Históricos. En las otras áreas naturales protegidas, el Plan Director establece que sólo podrá autorizarse siempre y cuando:

- Se cumplan estrictamente todos los requisitos y exigencias técnicas previas,que garanticen un impacto no significativo en el ambiente. Estas exigencias deben plantearse como resultado de un cuidadoso Estudio de Impacto Ambiental.
- Se ofrezcan las mayores condiciones de seguridad en el desarrollo de la operación a fin de prevenir impactos ambientales y sociales negativos sobre las ANP.

En cuanto al Plan Maestro, este documento define entre otros conceptos, la zonificación que corresponde a cada área. En el tema de zonificación deberá considerarse entonces lo establecido en el artículo 23 de la Ley de Areas Naturales Protegidas. De acuerdo a este artículo, las áreas naturales protegidas pueden contar con diferentes zonas al interior de cada área, estas zonas funcionan independientemente de la categoría que a cada área le correspondan. Así, tenemos que entre las zonas con que puede contar un área está la zona de protección estricta (PE), la zona silvestre (S), la zona de uso turístico y recreativo (T), la zona de aprovechamiento directo (AD), la zona de uso especial (UD), la zona de recuperación (REC), y la zona histórico cultural (HC). De acuerdo a la ley, no está permitido el aprovechamiento de recursos naturales en la zona de protección estricta (PE) y en la zona silvestre (S).

El Plan Maestro define además los programas diseñados para el manejo y la conservación de los recursos existentes en el área natural protegida. Es necesario entonces analizar estos programas para ver en qué medida resultan compatibles con la existencia de una operación de hidrocarburos en simultáneo.

De acuerdo con el Plan Director[14], el Plan Maestro debe definir los planes específicos por tipo de actividad y recurso, necesarios para cada área natural protegida en particular. Todos aquellos usos o líneas de trabajo fundamentales y de influencia fundamental en la marcha del área, deben desarrollarse según planes específicos. El Plan Maestro define los límites de aspectos tales como la carga turística o la extracción de recursos. Finalmente, los planes maestros incluyen el plan de acción para su implementación.

La compatibilidad de las actividades de desarrollo que se ejecuten dentro de las áreas naturales protegidas con lo que manda el Plan Maestro es fundamental, no solamente como un factor de cumplimiento de la Ley[15], sino para que los nuevos proyectos puedan insertarse realmente dentro del proceso de desarrollo de la zona en la cual se pretende operar.

Desde hace varios años, los planes maestros en el Perú son resultado de procesos de planificación altamente participativos. Son parte de un proceso estratégico, propositivo y dinámico que conjuga la información científica y la capacidad técnica de los especialistas con los conocimientos y la experiencia de las poblaciones tradicionales y otros vinculados al área natural protegida, incluyendo todo tipo de usuarios y beneficiarios de las mismas. Estos procesos deben ser respetados, como una muestra de que las actividades nuevas se suman a los procesos existentes y no pretenden desconocerlos.

1.2.2. La Evaluación de Impacto Ambiental: una oportunidad para establecer condiciones ambientales especiales para las áreas naturales protegidas.

Los Estudios de Impacto Ambiental, son el más importante punto de referencia cuando se piensa en los mecanismos de prevención ambiental que se exige a las empresas petroleras para ingresar a un ecosistema frágil[16]. Los Estudios de Impacto Ambiental sin embargo, forman parte de un proceso mucho más amplio y complejo que es la Evaluación de Impacto Ambiental. Pese a ello, la Evaluación de Impacto Ambiental como proceso, no ha recibido aún un tratamiento adecuado en el Perú, presentándose algunos problemas como consecuencia de la falta de una visión integral respecto a este instrumento de gestión ambiental.

---

[14] *Documento citado en nota 12.*

[15] *Ya que de acuerdo a la Ley de Areas Naturales Protegidas, los planes maestros son de cumplimiento obligatorio.*

[16] *Para mayor información sobre Estudios de Impacto ambiental en el Perú, ver el ítem 2.6 de este trabajo.*

Por otro lado, es evidente que los Estudios de Impacto Ambiental para actividades de hidrocarburos que se realicen dentro de las áreas naturales protegidas requieren de una especialidad o rigurosidad mayor. En consideración a ello es que a continuación presentaremos algunas ideas sobre estas mayores previsiones, o condiciones especiales.

a. Los Términos de Referencia de los Estudios de Impacto Ambiental.

Los Término de Referencia para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental constituyen un documento crucial para definir lo que será este Estudio y su idoneidad. En ellos se establecen los contenidos que deberá incluir el Estudio, y las metodologías a usarse en la recopilación de datos.

Los Términos de Referencia, sin embargo, no merecen un tratamiento especial en la legislación peruana y son entendidos comunmente como simples índices del Estudio. En la mayoría de los casos son presentados por las propias empresas de acuerdo a lo que establece, bajo generalidades, la legislación peruana.[17]

Las áreas naturales protegidas responden individualmente a criterios muy diversos y distintos para su creación, por lo que existen diferencias tremendas entre un área y otra; no solamente dependiendo de su ubicación geográfica, sino también de la categoría que se le ha asignado y de los fines que se persigue con su establecimiento. En este sentido, los términos de referencia requieren ser individualizados, es decir se deberían elaborar términos de referencia de acuerdo a las características de cada proyecto y de cada área.

Resulta poco efectivo desarrollar términos de referencia generales para la operación de hidrocarburos en áreas naturales protegidas ya que estos términos de referencia deberían ser diseñados para cada caso. Sin embargo, sí se puede generalizar el tema de procedimientos que es a lo que nos referimos en este punto.

En la medida que los Términos de Referencia van a definir los contenidos y metodología a aplicarse en los Estudios de Impacto Ambiental, pensamos que para el caso de las áreas naturales protegidas, es importante asumir un tratamiento distinto desde esta etapa.

---

[17] Constituye sin embargo un avance positivo, el Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por el pleno del Congreso en mayo de 1999, aunque luego observado por el Poder Ejecutivo. En este proyecto se establece que la presentación de una solicitud de "certificación ambiental" debe contener entre otros requisitos, una evaluación preliminar con información sobre las características de la acción a ejecutar, los posibles impactos ambientales y, una propuesta de Términos de Referencia para el Estudio de Impacto Ambiental que se somete a aprobación de la autoridad competente.

Como parte del proceso de elaboración de este documento, se recogieron distintas opiniones sobre cómo podrían ser enfocados los Términos de Referencia. Algunas de estas opiniones se basaron en experiencias concretas aplicadas con éxito por algunas empresas como la Shell y la Mobil en el Perú. La propuesta se puede ordenar de la siguiente manera:

1. En una etapa previa a la negociación del Lote, el propio Estado deberá elaborar un documento base, para ser distribuido entre las empresas que muestren un interés en operar el mismo[18]. En este documento base se explicarán las características de la zona, tanto ecológicas como sociales, los condicionantes legales y contractuales que supone operar en un área natural protegida, y la información general sobre riesgos. Este documento permitirá desde el inicio, que las empresas conozcan la naturaleza jurídica del área natural protegida y el status legal de las poblaciones asentadas en la zona, en caso las hubiera.

Este Documento Base sería resultado de lo que se había dado en denominar una "Evaluación Ambiental Estratégica".[19]

2. El proponente o promotor de un proyecto petrolero, interesado en la operación, luego podrá presentar a la autoridad de hidrocarburos un documento de alcance donde se expliquen de modo general las características y alcances de su proyecto. Este documento de alcance, deberá ser enviado en consulta al INRENA, para conocer si de acuerdo a la naturaleza del proyecto, la categoría y zonificación del área, existe compatibilidad legal y técnica[20].

3. Luego de presentado el documento de alcance y una vez decidido por la autoridad que el proyecto es legalmente viable, se debería promover un proceso participativo para la definición de los Términos de Referencia. Esto permitirá que el futuro Estudio de Impacto Ambiental incluya todos aquellos puntos que generan una preocupación entre los actores involucrados en el área. Para ello, los documentos descritos en los puntos 1 y 2 deberán estar a disposición de las personas inte-

---

[18] Esto, en realidad, no corresponde siquiera a la etapa de Evaluación de Impacto Ambiental, sino que es algo previo. Hemos considerado este punto bajo "Términos de Referencia", sólo para aclarar la propuesta de secuencia sugerida.

[19] La "Evaluación Ambiental Estratégica" estuvo incorporada como obligación del Estado en el Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental aprobado por el pleno del Congreso de la República a inicios de 1999 y posteriormente observado por el Poder Ejecutivo. En el Proyecto aprobado por el pleno en mayo se eliminó esta exigencia que le correspondía al Estado en caso de planes y programas públicos.

[20] Se sugiere que la consulta sea remitida al INRENA por el MEM. En caso existan varios interesados en el Proyecto, el MEM deberá sintetizar los Documentos de Alcance presentados, explicando los alcances del Proyecto en un solo documento para la consulta a INRENA. caso de planes y programas públicos.

resadas, quienes podrán solicitar la incorporación de determinados criterios a los Términos de Referencia considerando las características específicas del área en cuestión.

4. La elaboración de Términos de Referencia en muchos casos, requerirá además poder contar con datos de campo para definir exactamente las metodologías que más se acomodan a cada área y ecosistema.

5. En la elaboración de los Términos de Referencia, debe partirse de un análisis de los criterios ambientales de protección del área natural protegida específica, para en base a ellos fijar los términos de referencia y definir las metodologías a utilizarse. Cada área natural protegida tiene criterios de protección distintos, y es en base a ellos que deberán establecerse los Términos de Referencia.

6. Debe quedar claro para las partes, que lo establecido en la legislación ambiental y los estándares aprobados para hidrocarburos, son una base mínima de exigencia. En el caso de áreas naturales protegidas, deberá promoverse desde los términos de referencia, niveles de exigencia mayores a los que establece la legislación para actividades que se realizan en otros sitios[21].

b. El Estudio de Impacto Ambiental.

Una vez cumplido el proceso participativo y aprobados los Términos de Referencia en función a la propuesta contenida en el punto anterior, la empresa podría contratar a la empresa consultora para que realice el Estudio de Impacto Ambiental. Algunas recomendaciones para esta etapa son:

1. La empresa consultora que elabore el estudio de impacto ambiental deberá contar con reconocida capacidad de trabajo en ecosistemas frágiles. Se recomienda que la empresa esté inscrita tanto en el Registro del Ministerio de Energía y Minas como en el Registro del INRENA, mientras el país no cuente con un Registro único de consultoras ambientales[22].

---

[21] *Durante las entrevistas y reuniones que se realizaron con motivo de este estudio, quedó claro que la mayoría de personas de distintos sectores entendieron que la explotación del petróleo en las áreas naturales protegidas significará necesariamente un mayor costo para el promotor o inversionista que decida hacerlo, ya que las medidas preventivas y de proyección institucional que se tomen en estos lugares serán mucho mayores y costosas que las que se realicen en otro lugar.*

[22] *El Proyecto de Ley para conformar el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental lamentablemente no incorpora la necesidad de contar con Registro Unico de consultoras, lo que en la práctica se traduce en empresas que deben solicitar Registro en distintos sectores para hacer el mismo trabajo y que existan diferencias en la calificación de estas empresas dependiendo del Sector que se trate.*

2.El Estudio de Impacto Ambiental deberá incluir la elaboración o recopilación de una línea de base mediante la cual se pueda monitorear y medir posteriormente los impactos que puedan realizarse.

3.El Estudio de Impacto Ambiental deberá incluir procedimientos de consulta a las poblaciones y actores directamente involucrados. En el caso que las áreas naturales protegidas cuenten con Comité de Gestión constituido, de acuerdo a los artículos 15 y 16 de la Ley de Areas Naturales Protegidas, la consulta podría ser coordinada a través del Comité de Gestión.

4.El Estudio de Impacto Ambiental deberá ser presentado a la autoridad de hidrocarburos quien correrá traslado a la autoridad de áreas naturales protegidas, es decir al INRENA, conforme a la legislación. De acuerdo a la Ley de Areas Naturales Protegidas, se requiere la aprobación de ambas autoridades para que el proyecto prospere. Antes de la aprobación del Proyecto, el estudio deberá someterse a procedimientos de audiencia pública tanto en la localidad donde se ubique el área natural protegida como en la ciudad de Lima.

5.La audiencia pública deberá promover la participación ciudadana e institucional de una manera más efectiva de lo que actualmente se ha logrado a través de las audiencias públicas del Sector Energía y Minas. Este tema será ampliado en el capítulo sobre participación ciudadana.

6.La decisión del Estado respecto a la aprobación, modificación o desaprobación del Estudio de Impacto Ambiental debe ser justificada bajo consideraciones técnicas y legales.

7.El Estudio de Impacto Ambiental deberá prever la posibilidad que ante el cambio de algunas situaciones contempladas como línea de base o ante el descubrimiento de algunos elementos nuevos, el estudio pueda ser modificado de acuerdo a las nuevas necesidades. Estas modificaciones al Estudio de Impacto Ambiental deberán seguir el mismo procedimiento que para la elaboración del Estudio en sí, es decir presentación y aprobación por ambas autoridades, y la realización de una audiencia pública previa a la aprobación del proyecto.

En este punto es preciso mencionar que de aprobarse el Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, su Reglamento deberá precisar que el desarrollo de actividades de hidrocarburos en áreas naturales

protegidas requiere, en todos los casos, de Estudios de Impacto Ambiental detallados, es decir los exigidos para actividades riesgosas.

c. Seguimiento de los Estudios de Impacto Ambiental.

El tema de seguimiento de los estudios de impacto ambiental es uno de los temas más complicados y donde existe menor experiencia en el país. Para el caso de las áreas naturales protegidas sugerimos el siguiente procedimiento:

1. Para hacer un monitoreo eficiente primero se debe contar con una línea de base adecuada, y así contar con un marco de referencia de lo que se va a monitorear posteriormente. La línea de base deberá formar parte del Estudio de Impacto Ambiental y en consecuencia el programa de monitoreo estará en relación a ella.
2. Se recomienda diseñar programas de capacitación para el monitoreo local. Este monitoreo local, puede darse a través del Comité de Gestión del área natural protegida, el cual podrá encargar la ejecución del monitoreo previa capacitación, a las poblaciones locales o a las organizaciones ambientalistas con trabajos en el área.
3. El Comité de Gestión debería contar con un Fondo para realizar el monitoreo. Este Fondo puede ser alimentado en base a aportes de las empresas en su conjunto y de aportes que podrían provenir del Fondo Nacional para las Areas Naturales Protegidas por el Estado, a través del PROFONANPE[23]. Los resultados del monitoreo deberán ser remitidos en forma periódica tanto a la autoridad de hidrocarburos como a la autoridad de áreas naturales protegidas y a la propia empresa; precisando las recomendaciones a que hubiere lugar.
4. En la medida que el monitoreo detecte problemas, se podrá sugerir que el Estudio de Impacto Ambiental sea modificado en aquellos puntos que lo requiera, siguiéndose el procedimiento mencionado en el punto anterior.
5. El Plan de Manejo Ambiental de la empresa deberá plantear indicadores efectivos, los cuales puedan ser contrastados cuando se realice el monitoreo.

El anteriormente mencionado Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental introduce, respecto al tema de seguimiento y control, la figura del Registro de empresas calificadas para realizar estas actividades; haciendo la precisión que éstas no pueden ser làs registradas para elaborar Estudios de Impacto Ambiental.

---

[23] *El Decreto Ley No. 26154, pub. 30/12/92, crea el Fondo Nacional para Areas Naturales Protegidas por el Estado (FONANPE). El Decreto Supremo No. 024-93-AG, pub. 16/07/93, reglamenta el Decreto Ley No. 26154 (modificado por el Decreto Supremo No. 43-94-AG, pub. 02/09/94 y el Decreto Supremo No. 007-98-AG, pub. 30/05/98).*

d. Fiscalización de las obligaciones ambientales.

Las labores de fiscalización están repartidas actualmente entre el OSINERG como entidad encargada por el sector Energía y Minas[24] y el propio INRENA quien mantiene una función de fiscalización propia en aquellos temas referidos a las áreas naturales protegidas. Existen sin embargo, algunos problemas con las labores de fiscalización que realiza OSINERG y que antes correspondían a la Dirección General de Hidrocarburos, en la medida que se modificaron los mecanismos de designación de la empresa, el pago de los honorarios, el alcance de la auditoría, entre otros. Si a ello sumamos el rol del INRENA, es pertinente sugerir que para una fiscalización efectiva estas instituciones coordinen sus acciones, estableciendo procedimientos claros para el caso de fiscalización de actividades que se desarrollen en las áreas naturales protegidas.

Sobre el particular, en el tema de fiscalización para operaciones de hidrocarburos en áreas naturales protegidas, se sugiere:

1. Las empresas de auditoría e inspectoría registradas ante OSINERG deben acreditar contar con personal debidamente capacitado en asuntos de conservación y manejo de áreas naturales protegidas, cuando se trate de fiscalizar estas operaciones en dichas áreas.
2. Los cuestionarios aprobados por OSINERG para el caso de auditorías regulares anuales deben incorporar interrogantes específicas referidas a cuestiones de conservación y manejo de áreas naturales protegidas donde se desarrolla la operación.
3. La auditoría de oficio podrá ser ordenada por OSINERG o por INRENA, para lo cual recurrirán a las empresas que se encuentren debidamente inscritas.
4. La auditoría debe concentrarse en verificar sobre todo el cumplimiento de las condiciones especiales derivadas de la naturaleza de área natural protegida del sitio de la operación.
5. El resultado de las auditorías debe ser puesto en conocimiento de OSINERG e INRENA.
6. En función al resultado de la auditoría se aplicarán las medidas destinadas a corregir deficiencias, las mismas que serán propuestas por OSINERG o INRENA.

e. La capacitación para la Evaluación de Impacto Ambiental.

Un tema bastante crítico cuando se analiza la eficiencia de la Evaluación de Impacto Ambiental en el Perú es el relativo a la capacidad que tienen las instituciones

---

[24] *Ley No. 26734, pub. 31/12/96, Ley del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía – OSINERG.*

públicas y privadas para la elaboración, evaluación, aprobación y seguimiento de los Estudios de Impacto Ambiental.

Es constantemente mencionado, que no todos los actores o grupos de interés que participan en el proceso están aún lo suficientemente capacitados para cumplir con las etapas del mismo. Es común escuchar que no todas las empresas consultoras están en capacidad de hacer buenos Estudios de Impacto Ambiental; que las oficinas ambientales, tanto del Ministerio de Energía y Minas como del Ministerio de Agricultura, no están en capacidad de evaluar adecuadamente los estudios que se les presenta; se habla de la poca capacidad que existe entre las poblaciones locales, las organizaciones de base y las organizaciones ambientalistas para brindar aportes efectivos y positivos a los estudios presentados. Finalmente, se habla también de la poca capacidad que existe entre las empresas subcontratistas de las petroleras, cuando entran al terreno mismo, y no manejan adecuadamente el alcance de sus obligaciones ambientales.

Este tema de la falta de capacidad, nos lleva a una reflexión mayor en el caso de las áreas naturales protegidas. Y es que es urgente pensar en un mecanismo o sistema que permita mejorar notoriamente las capacidades, a fin de no tener que decidir que ante la falta de capacidad actual es mejor no explotar el petróleo de las áreas naturales protegidas, ya que la falta de capacidades existentes genera un riesgo intrínseco que no depende de la aplicación o no de una tecnología, sino de los responsables de garantizar la efectividad del proceso[25].

El tema de la capacidad debería en realidad ser enfrentado, desde una perspectiva mayor, para todo lo que es la Evaluación de Impacto Ambiental en el Perú, y no sólo para las actividades que se realizan en las áreas naturales protegidas.

Para lograr el cumplimiento del objetivo de fortalecer capacidades debe promoverse la implementación de un Fondo al que puedan aportar las empresas petroleras y que pueda incrementarse con los propios recursos que genera y obtie-

---

[25] Si bien no está relacionado directamente al tema de capacidades, es interesante el planteamiento de la Fundación Natura en Ecuador, quienes en su documento denominado "Criterio de la Fundación Natura sobre la Explotación Petrolera desde una Perspectiva Ambiental", editado en 1993, establecen que debe declararse una moratoria a la explotación de petróleo en las áreas protegidas hasta que se garantice una serie de condiciones tales como:

a. La adopción de una política energética sustentable.

b.El establecimiento de una política de explotación petrolera a largo plazo en la cual se expliciten las técnicas y las tasas de explotación de acuerdo a las potencialidades reales de cada pozo y a la relación costo-beneficio de su explotación.

c.El uso de las tecnologías más avanzadas.

ne el Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas. Este Fondo, que bien podría ser una cuenta dentro del PROFONANPE, podría estar destinado tanto a mejorar las capacidades como al financiamiento del monitoreo local mencionado anteriormente, bajo convenio con las empresas. El Fondo apoyaría de manera significativa, proveyendo no solamente medios económicos, sino también promoviendo el desarrollo de capacidades mediante experiencias piloto.

Se debe contemplar asimismo, el fortalecimiento de las autoridades nacionales, para la evaluación de los Estudios[26]; así como mejorar las capacidades de las instituciones como los Comités de Gestión, una vez que se hayan establecido, para poder aportar en los procedimientos de consulta y participación que se generen en la elaboración y seguimiento de los Estudios.

1.2.3. Los contratos de operaciones de hidrocarburos

En diciembre de 1979 se dictó el Decreto Ley No. 22774[27] el mismo que aprobó lo que se denominó las "Bases Generales para Contratos Petroleros en Operaciones de Exploración y/o Explotación de Hidrocarburos", orientadas a lograr la adecuación de los contratos de operación suscritos por PETROPERU S.A. a las situaciones cambiantes del mercado de hidrocarburos.

Esta norma establecía cuestiones generales vinculadas a los contratos de hidrocarburos y alternativas de contratación por parte de la empresa petrolera estatal. No incorporaba sin embargo ninguna consideración ambiental lo que se reflejó claramente en los contratos suscritos bajo su vigencia. Estos contratos incorporaban usualmente una cláusula de carácter general que establecía la obligación de realizar las operaciones sin generar impactos negativos significativos al medio ambiente ni impactos sociales a las comunidades asentadas en el área del proyecto.

Si a esta situación se agregaba la inexistencia de normas u otras exigencias am-

---

.../

d.La existencia de una legislación técnica y mecanismos para controlar su aplicación.

e.La participación de la sociedad civil en el control de las operaciones y libertad real de acceso a la información.

Adicionalmente este documento menciona que se considera indispensable prohibir nuevas autorizaciones para la exploración y la explotación petrolera en las áreas naturales protegidas.

f.La asignación de recursos económicos sin condicionamientos para cumplir el contenido del literal d. Adicionalmente este documento menciona que se considera indispensable prohibir nuevas autorizaciones para la exploración y la explotación petrolera en las áreas naturales protegidas.

[26] En este punto sería interesante tomar la experiencia del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de las Actividades de la Industria Manufacturera (aprobado mediante Decreto Supremo No. 019-97-ITINCI, pub. 01/10/97), donde la autoridad puede recurrir a instituciones expertas en el tema materia de Estudio, para su evaluación.

[27] Decreto Ley No. 22774, prom. 07/12/79; derogado por la Ley o. 26221, pub. 20/08/93.

bientales específicas, se tenía como resultado constantes situaciones de conflicto sin posibilidades de ser resueltas en los foros administrativo y judicial.

Ello no varió significativamente con la promulgación en 1993 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, que en el Capítulo Segundo del Título II se refiere a las "Generalidades sobre los Contratos", ninguna de las cuales está referida a consideraciones ambientales ni sociales.

De acuerdo a esta norma PERUPETRO S.A. es la Empresa Estatal de Derecho Privado del Sector Energía y Minas cuyo objeto es promover la inversión en las actividades de exploración y explotación de Hidrocarburos, negociar, celebrar y supervisar en su calidad de contratante, los contratos que ésta establece. Estos contratos pueden ser:

- Contrato de Licencia: es el celebrado por PERUPETRO S.A. con el Contratista y por el cual éste obtiene la autorización de explorar y explotar o solamente explotar hidrocarburos en el área del contrato. Por este contrato, PERUPETRO S.A. transfiere el derecho de propiedad de los hidrocarburos extraídos al Contratista, quien debe pagar una regalía al Estado.

- Contrato de Servicios: es el celebrado por PERUPETRO S.A. con el Contratista, para que éste ejercite el derecho de llevar a cabo actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en el área del Contrato, recibiendo el Contratista una retribución en función a la Producción Fiscalizada de Hidrocarburos y,
- Otras modalidades autorizadas por el MEM.
  Estos contratos pueden ser celebrados por personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras en todo el territorio nacional incluyendo el área comprendida dentro de los 50 kilómetros de fronteras, si estos casos son de necesidad nacional y pública, expresamente declarada por Decreto Supremo aprobadopor el Consejo de Ministros.

Los contratos autorizan al Contratista a realizar las operaciones necesarias para la exploración y explotación de hidrocarburos, obligando al Contratista a realizar los trabajos acordados en el área de Contrato y fuera de ésta, pero no autorizan a explorar ni explotar ningún otro recurso natural.

La omisión en estas normas respecto a la necesaria incorporación específica de consideraciones ambientales o sociales dentro de los contratos petroleros (de licencia o servicios) no ha variado significativamente, por lo que continúan considerando cláusulas generales orientadas tan sólo al cumplimiento de las normas legales vigentes.

No se ha considerado que en la celebración de contratos para el desarrollo de actividades de hidrocarburos deberían ser incorporadas las diferentes condiciones sociales y ambientales existentes en el área bajo contrato y que en mérito a dichas diferencias no basta hacer una remisión al cumplimiento del marco legal vigente sino que es oportuno establecer exigencias específicas.

Una de esas diferencias puede estar referida a la ubicación del Lote asignado dentro de la zona de influencia de un Area Natural Protegida o en tierras (tituladas o no) de Pueblos Indígenas lo que amerita un trato contractual especial. Debe tenerse presente que la situación social y ambiental varía de un área a otra y esto es un motivo suficiente para incorporar cláusulas específicas de acuerdo a cada realidad.

Probablemente la experiencia del Consorcio Shell-Mobil para el aprovechamiento del gas de Camisea haga variar esta situación conforme explicaremos.

El Consorcio Shell-Mobil, no obstante no estar necesariamente obligado ni legal ni contractualmente, inició a través de su Area de Salud, Seguridad y Medio Ambiente una agresiva campaña de diálogo con las poblaciones asentadas en la zona de influencia del proyecto y de transparencia de la información. Esta política llevó a la adopción de una serie de compromisos con autoridades locales y poblaciones indígenas y al desarrollo de una serie de modelos contractuales para temas tan trascendentes como el uso de la tierra comunal.

Al decidirse la no continuación del Proyecto Camisea por parte del Consorcio Shell-Mobil parecen haberse frustrado muchas expectativas respecto a las consideraciones sociales y ambientales del proyecto, las que sin embargo siguen estando presentes. Ante ello, el Gobierno Peruano, que viene elaborando las bases para la negociación de un nuevo acuerdo destinado a continuar con el Proyecto Camisea, es ahora plenamente consciente de la importancia de incorporar en las bases, y en su oportunidad en el contrato, obligaciones ambientales y sociales específicas para el nuevo operador con el claro fin de evitar se vean nuevamente frustradas las expectativas generadas en un proyecto de esta envergadura y para disminuir los riesgos de un conflicto que ponga en peligro la viabilidad del Proyecto.

Estas consideraciones ambientales y sociales a ser incorporadas en el nuevo contrato pueden desprenderse de los compromisos que asumió en su oportunidad el Consorcio Shell-Mobil; de los resultados de los talleres organizados con las poblaciones locales; de las metas derivadas del Area de Salud, Seguridad y Medio Ambiente de la empresa; de los Estudios de Impacto Ambiental presentados y aprobados y de las investigaciones científicas efectuadas en la zona.

Como parte de esta experiencia es que se puede establecer como recomendación la incorporación de cláusulas referidas a obligaciones ambientales y sociales en los contratos para la actividad de hidrocarburos. Estas cláusulas pueden estar referidas, entre otras, a:

a. Desde el punto de vista social.

- La obligación de efectuar procesos de consulta con las poblaciones.
- El reconocimiento de los derechos de las poblaciones locales sobre el área materia del contrato, de ser el caso.
- La participación de las poblaciones locales en ciertos beneficios derivados de la actividad de hidrocarburos.
- El respeto a los modos de vida tradicional de las poblaciones locales y a los distintos usos de la tierra.
- El reconocimiento de los sistemas de administración comunal.
- El monitoreo permanente de los impactos sociales de la actividad.
- La necesaria compensación a las poblaciones por el desarrollo de la actividad en tierras de su propiedad.
- La participación de las poblaciones locales en el monitoreo.

b. Desde el punto de vista ambiental.

- El desarrollo de la actividad de hidrocarburos y las actividades conexas, deberá realizarse sin afectar recursos de flora y fauna.
- Consideraciones ambientales específicas en relación a las características especiales del área bajo contrato (humedal, bosque tropical, etc).
- La vigencia permanente durante el contrato del plan de contingencias y plan de manejo, así como los documentos de planificación referidos al cierre de la actividad.
- El respeto de los instrumentos de planificación de las Areas Naturales Protegidas en caso de potencial impacto de la actividad en alguna de las categorías del Sistema.
- El desarrollo de la actividad de hidrocarburos sin poner en riesgo el fin por el cual se estableció el área natural protegida.
- La necesidad de efectuar estudios científicos de la flora y fauna existente en el área del Proyecto.
- La transparencia en la información ambiental.
- El monitoreo de los impactos ambientales de la actividad.

1.3. PARTICIPACION CIUDADANA.

El tema de la participación ciudadana en la toma de decisiones de gobierno es algo que se va incorporando cada vez más en los mecanismos de decisión

de las sociedades modernas. En el Estado Peruano ya se ha empezado también a incorporar mecanismos de participación en la legislación nacional, asumiéndolos como una manifestación de un sistema democrático. Sin embargo, y pese a los evidentes avances en el tema mediante sendas leyes y reglamentos, aún no se percibe su importancia como herramienta para garantizar la eficiencia de los procesos y la credibilidad y solidez de los proyectos.

En un tema como el aprovechamiento de hidrocarburos en un área natural protegida, el tema de participación incluye tópicos fundamentales como las consultas previas a los pobladores del área, mecanismos de participación activa para los demás actores involucrados y grupos de interés, el acceso a la información, y la eficacia del procedimiento de audiencias públicas.

Las experiencias recientes de empresas como la Shell, Mobil o Chevron han mostrado una mejor disposición para propiciar la participación de la población y de las organizaciones no gubernamentales en los procesos de revisión de los planes ambientales y sociales de las empresas. Esto incluye tanto el tema de consultas como el acceso a la información.

Sin embargo, el tema de la participación ciudadana sigue siendo un terreno en que el Estado aún no determina del todo los mecanismos que deben utilizarse y en la práctica son las propias empresas las que, sin estar legalmente obligadas, han decidido implementar algunos de estos mecanismos.

1.3.1. Las consultas previas a los pobladores locales.

Si bien las áreas protegidas en el Sistema legal peruano se definen como áreas del dominio público, donde no cabe la posibilidad de otorgar derechos de propiedad a privados ni ningún otro derecho con carácter de perpetuidad, la realidad nos muestra que la mayoría de áreas naturales protegidas del país presenta poblaciones, sean comunidades indígenas o colonos, y que en muchos casos estos pobladores mantienen inclusive derechos de propiedad sobre los predios que ocupan al interior del área natural protegida.

Como consecuencia de ello, tenemos que las posibles operaciones petroleras que se desarrollen en las áreas naturales protegidas pueden afectar, sin duda, también a pobladores reconocidos y con derechos sobre la zona que se va a operar. En estos casos, debe existir un proceso de consulta que adquiere diferentes matices según el grupo poblacional de que se trate.

a. Las poblaciones indígenas.

Las poblaciones indígenas reciben un tratamiento especial y preferencial en

la legislación de nuestro país, a partir de un reconocimiento de los derechos ancestrales que ostentan sobre muchas de las áreas que actualmente ocupan. En el Perú, y a pesar de los cambios en la última Constitución de 1993[28] que significó la eliminación de algunas de las garantías existentes para la integridad de la tierra comunal, está vigente el Convenio 169 de la OIT, norma que sin duda marca el derrotero sobre los procedimientos de consulta que deben conducir los proyectos de inversión que se desarrollen en territorios indígenas[29].

Si bien algunos de los postulados contenidos en el Convenio requieren de una implementación específica por parte de las autoridades, otros en cambio permiten su aplicación directa o la utilización de mecanismos transitorios, de manera cuasiformal que en algunos casos provienen de iniciativas de las propias comunidades, en otros de las mismas empresas e incluso como fruto de un diálogo entre las partes.

Entre las disposiciones del Convenio 169 se pueden encontrar elementos que garantizan la participación de los pueblos indígenas en la elaboración y aprobación de los EIA.

En este sentido, el artículo 7 (3), es quizás el que más claramente nos remite a los EIA al establecer lo siguiente:

«Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de esos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas».

En nuestro país los estudios que evalúan los impactos ambientales, sociales y culturales, para actividades de hidrocarburos son, por excelencia, los Estudios de Impacto Ambiental regulados en el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, antes citado.

De acuerdo con el referido artículo 7 del Convenio, estos EIA deberán realizarse en cooperación con los pueblos interesados y considerarse sus resultados para la ejecución del proyecto. Con ello, dicho artículo está estableciendo

---

[28] *Constitución Política del Perú, prom. 29/12/93.*

[29] *El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, fue aprobado en el Perú mediante Resolución Legislativa No. 26253, pub. 05/12/93. Fue ratificado posteriormente el 17/01/94 por el Poder Ejecutivo y depositado en la OIT el 2 de febrero de 1994. Recién entró en vigencia para el Perú el 02/02/95.*

la base legal para la participación de los pueblos indígenas en la elaboración de los EIA.

Por otro lado, del artículo 15 del Convenio se desprende también la necesidad de consultar a los pueblos interesados antes de la aprobación de los EIA e incluso para su elaboración.

En efecto, para «determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras», se debe consultar a dichos pueblos durante la elaboración de los EIA, que es el instrumento legal que va a determinar los impactos y por ende en qué medida se verían afectados sus intereses.

Al ratificarse el Convenio 169 a través de la Resolución Legislativa No. 26253, se reconoció el derecho de las comunidades indígenas a participar en el manejo, administración y uso de los recursos ubicados en sus tierras y el de ser consultados cuando el Estado conserve la propiedad de estos recursos naturales, ante actividades de exploración y/o explotación de los mismos.

Constituye pues, una obligación legal consultar a las poblaciones indígenas cuando se va a ejecutar una operación de hidrocarburos[30], y dicha obligación se mantiene en el caso que esta operación se realice al interior de un área natural protegida. En tal sentido, se sugiere que en caso se presente la posibilidad de negociar un lote de hidrocarburos en un área natural protegida:

- El Estado peruano informe previamente a la empresa sobre las organizaciones que representan a las posibles poblaciones indígenas afectadas, tanto del nivel nacional como local o étnico[31].
- La empresa coordine con las organizaciones a fin de contactar adecuadamente a las poblaciones y acordar con ellas los términos en que se llevarán a cabo los procedimientos de consulta.
- La empresa suscriba acuerdos, compromisos y medidas de compensación. Un requisito previo a la suscripción de acuerdos y contratos

[30] *A la fecha de elaboración de este estudio, el MEM bajo un Proyecto auspiciado por el Banco Mundial, viene trabajando un Reglamento sobre las operaciones hidrocarburíferas en tierras de comunidades indígenas, el cual incluiría pautas sobre los procedimientos de consulta regulando de alguna forma, el Convenio 169. Además, debe considerarse que de aprobarse el Proyecto de Ley que crea el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, se garantizaría aún más el derecho de las poblaciones a ser consultadas ante cualquier actividad sujeta a sus reglas, incluyendo las de hidrocarburos.*

[31] *Se sugiere que esto sea coordinado con la CTAI – PROMUDEH, como órgano del Estado encargado de ver los asuntos indígenas.*

es que las partes estén suficientemente informadas de los alcances de los compromisos, y esto quede claramente establecido en documentos.

Estos acuerdos deberán ser compatibles con la naturaleza del área natural protegida, para lo cual se debe promover igualmente la participación del Comité de Gestión del área.

b. Otros pobladores con derechos.

En el caso de otros pobladores, como colonos, con derechos de propiedad sobre predios que se ubiquen dentro del área natural protegida, si bien no resulta de aplicación el Convenio 169, sí les corresponde el derecho a ser consultados, habida cuenta que se va a ingresar a áreas sobre las que ellos tienen un derecho preexistente. En estos casos se sugiere que:

- El Comité de Gestión del área natural protegida informe a la empresa sobre los pobladores con derechos al interior del área natural protegida.
- La empresa logre acuerdos con estos pobladores respecto al uso de sus tierras.
- Los acuerdos sean compatibles con la naturaleza del área natural protegida, para lo cual se recomienda la participación del Comité de Gestión del área.

1.3.2. Participación de los grupos de interés.

Las áreas naturales protegidas motivan el legítimo interés por su conservación de distintos grupos privados y públicos. Por un lado tenemos a las organizaciones no gubernamentales (ONGs) de conservación o ambientalistas, muchas de ellas con trabajos de muchos años en las propias áreas. También ONGs vinculadas a otros aspectos como los temas sociales o culturales. También están los grupos de empresarios que trabajan en las áreas, como pueden ser los operadores turísticos, los gremios de pescadores, etc.

Estos grupos, si bien no requieren ser "consultados" en un sentido estricto, si tienen el derecho a recibir toda la información sobre el Proyecto y opinar en forma oportuna sobre la misma, de modo tal que puedan contribuir a mejorar la calidad de la información y garantizar que puedan tomarse las mejores decisiones.

En este sentido se recomienda que:

- El Estado y la empresa hagan una difusión razonable tanto a nivel local como en la ciudad de Lima del posible Proyecto en el área natural protegida, invitando a los interesados a acceder el documento base y documento de alcance a que se

hizo referencia en las recomendaciones a los Términos de Referencia de los Estudios de Impacto Ambiental[32].

- Al recibirse los documentos o aportes obtenidos, éstos sean procesados para definir los Términos de Referencia para el Estudio de Impacto Ambiental, en caso INRENA determine la compatibilidad legal del Proyecto.
- Se dé acceso a los documentos que se vayan produciendo en relación al Estudio de Impacto Ambiental, Plan de Manejo Ambiental, Plan de Monitoreo, etc. y establecer mecanismos para que sean procesados adecuadamente, introduciendo las modificaciones a que hubiere lugar.
- Se propicien reuniones informativas y de diálogo periódicas, donde se pueda intercambiar opinión respecto de los documentos mencionados en el párrafo anterior.
- Se promuevan acuerdos y compromisos compatibles con la naturaleza del área, para lo cual se deberá incentivar la constante participación del Comité de Gestión del área natural protegida.

1.3.3. Las Audiencias Públicas.

Donde sí existe una regulación propia, por parte del Ministerio de Energía y Minas es en la definición de mecanismos para la realización de Audiencias Públicas, las cuales pese a una serie de limitaciones de orden técnico y logístico se han constituido en el primer esfuerzo serio a nivel normativo para involucrar a la población organizada en la toma de decisiones del sector Energía y Minas. La base legal para las audiencias públicas existe desde 1996, a través del Reglamento de Participación Ciudadana mediante el Procedimiento de Audiencias Públicas en el Trámite de Aprobación de Estudios de Impacto Ambiental[33]. Es importante resaltar que tan sólo el sector Energía y Minas y la Dirección de Capitanías y Guardacostas (DICAPI) del Ministerio de Defensa[34] cuentan con procedimientos de Audiencias Públicas, para el trámite de aprobación de Estudios de Impacto Ambiental.

Sin embargo, existe poca precisión respecto a la complementariedad de la norma de Energía y Minas con la dictada por DICAPI, lo que puede generar superposiciones en situaciones de aprovechamiento de hidrocarburos en zonas de competencia de DICAPI, como en la plataforma continental, por ejemplo.

El Reglamento del Sector Energía y Minas se fundamenta en el artículo VI del

---

[32] *Ver 1.2.2., items a.1. y a.2.*

[33] *Resolución Ministerial No. 335-96-EM/SG, pub. 28/07/96.*

[34] *Mediante la Resolución Directoral No. 0197-98-DCG, pub. 17/06/98, se aprobaron las normas sobre la participación ciudadana en el proceso de evaluación de estudios de impacto ambiental presentados ante la Dirección General de Capitanías y Guardacostas.*

Código del Medio Ambiente y el artículo 15 del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos. En efecto, el Código del Medio Ambiente ya señalaba en 1990 que la ciudadanía tiene el derecho a estar informada e intervenir en asuntos relacionados con las actividades que puedan afectar la salud de las personas, la integridad del ambiente y los recursos naturales.

El procedimiento de Audiencias Públicas, dentro del Sector Energía y Minas se ha venido desarrollando de la siguiente forma:

- Una vez presentado el EIA a la Dirección General de Hidrocarburos, se señala lugar, día y hora para la sustentación en Audiencia Pública.
- La empresa solicitante entrega un mínimo de 30 ejemplares de los resúmenes ejecutivos del EIA para su distribución a los participantes inscritos.
- La fecha de sustentación del EIA en Audiencia Pública se hace de conocimiento público con un mínimo de 12 días calendario antes de la fecha programada para la audiencia, mediante una publicación en el Diario Oficial El Peruano y en un diario de la Región donde se desarrollará el proyecto.
- Las solicitudes para participación en las Audiencias se presentan hasta 8 días calendario después de publicado el aviso.
- Los participantes deben ser representantes de una institución, para lo cual el MEM solicita adjuntar a la solicitud de participación, un documento que acredite la representación de la organización sea esta pública, privada o comunal.
- En la Audiencia están presentes 2 representantes de la Dirección General de Hidrocarburos y 1 de la Dirección General de Asuntos Ambientales.
- Durante la Audiencia los participantes pueden realizar preguntas en dos rondas y presentar documentos al fin del acto.
- Todo lo actuado en la Audiencia Pública se sienta en un acta, la que es luego firmada por los funcionarios del MEM, los representantes de la empresa que elaboró el EIA y de la empresa que realizará las actividades, así como los participantes que deseen hacerlo.

Algunos de los problemas que observamos en el procedimiento actual son:

- Existe un plazo formal de 45 días para emitir resolución sobre el EIA. De acuerdo al Reglamento para la Protección Ambiental en las actividades de Hidrocarburos, dentro de este plazo las personas interesadas pueden hacer comentarios al mismo. Sin embargo, la autoridad no anuncia públicamente la recepción del Estudio, por lo que el público recién puede acceder al mismo con la convocatoria a la audiencia.
- El acceso mismo al EIA es bastante limitado y sólo es posible obtener copias

del resumen ejecutivo, que normalmente no contiene información suficiente para un análisis detallado de los impactos ambientales y sociales delproyecto. Esto dificulta que las audiencias generen aportes importantes de los grupos de interés. Las audiencias, bajo el esquema actual, sólo están orientadas a que la empresa absuelva las dudas de los grupos de interés y del propio Ministerio, sobre un Proyecto del que mayormente no se cuenta con mucha información.

- Existe un complicado sistema de acreditación e ingreso a la audiencia. Hay límites de espacio por el tamaño del auditorio y límites a la participación misma como en el caso de las personas individuales.
- Esta participación exclusivamente a nivel institucional, limita en cierto modo, la participación del ciudadano común, el que sólo puede asistir si el espacio de la sala lo permite, pero no tendrá la posibilidad de hacer preguntas ni presentar comentarios.
- Durante la sesión no existe espacio para formular repreguntas y el sistema no permite la generación de un debate.
- Aun cuando la norma no establece expresamente que las audiencias deben realizarse en Lima, en la práctica se ha interpretado así, limitando la participación de la población local directamente afectada por el proyecto.
- La autoridad no informa sobre los criterios utilizados para tomar o descartar los aportes presentados durante una Audiencia. Luego de ella, no se conoce lo que la autoridad pide al titular, en caso de exigirle modificaciones al estudio. En todo caso, la falta de información posterior desalienta a quienes participan en la audiencia, restando credibilidad a todo el proceso.

En consecuencia, se sugiere:

- Que las audiencias se realicen por lo menos una en la localidad donde se desarrollará el Proyecto y otra en la ciudad de Lima.
- Que se dé acceso real al Estudio de Impacto Ambiental completo, permitiendo el fotocopiado a las personas que estén interesadas.
- Que se mejoren los plazos existentes, los cuales son poco realistas para permitir un proceso participativo orientado a brindar y recibir información.
- Que se flexibilice y promueva la participación de las personas individuales, las cuáles pueden aportar también significativamente al proceso.
- Que se generen mecanismos prácticos destinados a procesar los aportes recogidos en la audiencia. Asimismo, debería generarse un mecanismo para informar a los participantes respecto de los resultados de la audiencia, distribuyendo un reporte sobre la información que se solicitará completar a la empresa como consecuencia de la audiencia pública.

1.4. COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

El tema de coordinación entre las autoridades competentes reviste una especial importancia para el tema de estudio, dada la responsabilidad clara de por lo menos dos autoridades nacionales: por un lado el Ministerio de Energía y Minas en razón de la actividad, y por otro el Instituto Nacional de Recursos Naturales, que es quien administra las áreas naturales protegidas. El tema puede resultar complicado si pensamos además en organismos con funciones precisamente de coordinación como el Consejo Nacional del Ambiente – CONAM, o con competencias más específicas o locales, como la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI) del Ministerio de Defensa, la Unidad de Programa sobre Poblaciones Indígenas del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano - PROMUDEH, el Instituto Nacional de Cultura, los Gobiernos Regionales y Locales, etc.

La falta de coordinación interinstitucional se refleja en demoras y conflictos y se ha venido presentando en situaciones tales como la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental en donde el sistema de autoridad competente en función al Sector que regula la actividad (el Ministerio de Energía y Minas para actividades de hidrocarburos, minería y electricidad) se vio alterado con la presencia de autoridades que se incorporan al proceso en función al ecosistema que se ve afectado. Así, la DICAPI interviene en el proceso de aprobación del EIA si el ecosistema a ser impactado corresponde a aguas bajo su jurisdicción[35] y el INRENA si se trata del recurso suelo, bosques, fauna, entre otros[36].

Esta aparente confusión y traslape de autoridades debe solucionarse con el Proyecto de Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental[37] y con la implementación del Marco Estructural de Gestión Ambiental (MEGA)[38], aprobado en noviembre de 1997.

Debe considerarse además, que en la eliminación de los conflictos de competencia intersectoriales, las propias autoridades sectoriales deben mostrar

---

[35] *La Resolución Directoral No. 0052-96-DCG, pub. 09/03/96, aprueba los lineamientos para el desarrollo de estudios de impacto ambiental relacionados con los efectos que pudiera causar la evacuación de residuos por tuberías a los cuerpos de agua. Adicionalmente la Resolución Directoral No. 0283-96-DCG, pub. 25/10/96, aprueba los lineamientos para el desarrollo de estudios de impacto ambiental relacionados con proyectos de construcción de muelles, embarcaderos y otros similares.*

[36] *Decreto Supremo No. 056-97-PCM, pub. 19/11/97; modificado por el Decreto Supremo No. 061-97-PCM, pub. 04/12/97.*

[37] *Este Proyecto ya fue aprobado por el Pleno del Congreso durante la última legislatura. Sin embargo, fue observado por el Presidente Fujimori, por lo que actualmente está nuevamente en revisión en el Congreso de la República.*

[38] *Decreto No. 001-97-CD/CONAM, pub. 13/11/97; con fe de erratas, pub. 19/11/97.*

voluntad y realizar esfuerzos para poner en funcionamiento instrumentos creados a través de distintas normas. Un ejemplo de ello es la necesidad de implementar mecanismos ya existentes como el Consejo de Coordinación y los Comités de Gestión a que se refiere la Ley de Areas Naturales Protegidas.

Bajo esta perspectiva, corresponde la mayor responsabilidad al CONAM, a quien justamente se le ha asignado el papel de autoridad ambiental coordinadora de las funciones ambientales sectoriales. Esta responsabilidad se refleja en el Reglamento de Organización y Funciones[39] de esta entidad en donde no sólo es expresa la función de coordinación, sino que adicionalmente dirime los conflictos de competencias ambientales en última instancia administrativa[40].

Dentro de la gestión del CONAM, la norma más importante emitida en el país para promover la coordinación interinstitucional es sin duda el Decreto del Consejo Directivo No. 001-97-CD/CONAM; por el que se crea el denominado Marco Estructural de Gestión Ambiental. El objetivo de esta disposición es garantizar el proceso de coordinación intersectorial entre las entidades y dependencias públicas con competencias ambientales de los distintos niveles de Gobierno.

Este marco estructural reconoce que la gestión ambiental se desarrolla en distintos niveles.

El primero de ellos es el más alto nivel de decisión política en el país y está representado en el Consejo de Ministros en donde aún cuando la temática ambiental no está adecuadamente priorizada, se cumple un rol importante en la toma de decisiones.

El segundo nivel de decisión, y el más importante desde el punto de vista ambiental, es donde se encuentra el Consejo Nacional del Ambiente, la Comisión Consultiva (hasta la fecha no conformada), y la Comisión Ambiental Transectorial (o Comisión Técnica Multisectorial).

Esta Comisión Ambiental Transectorial se creó con el fin de corregir la deficiencia que significa no tener representación política al interior del Consejo Directivo del CONAM, estando conformada por los Viceministros del Poder Ejecutivo y un representante de las Municipalidades. Esta Comisión viene a constituir el más alto nivel

---

[39] *Decreto Supremo No. 048-97-PCM, pub. 04/10/97.*

[40] *En este sentido, ayuda muy poco que nuevamente el ambiente político ambiental del país haya puesto en agenda la vieja discusión sobre si resulta mejor continuar con la misma institucionalidad o crear un Ministerio del Ambiente. Cualquiera fuera la decisión, deberá buscarse garantizar mecanismos reales de transectorialidad.*

de decisión política en materia ambiental y actúa como cuerpo coordinador de iniciativas que luego se elevan al nivel Ministerial o de la Presidencia del Consejo de Ministros para su aprobación.

Un ejemplo del funcionamiento de la Comisión Ambiental Transectorial se dio con la aprobación del Reglamento Nacional para la aprobación de Estándares de Calidad Ambiental y Límites Máximos Permisibles[41], en donde la propuesta de norma fue aprobada por la Comisión, luego de largas discusiones, y posteriormente promulgada por Decreto Supremo del PCM.

El tercer nivel constituye el nivel técnico y se conforma por los denominados "Grupos Técnicos" que son convocados por la Comisión Ambiental Transectorial, con mandato específico y plazo determinado para formular propuestas sea legales, de solución de conflictos de competencia, de solución de problemas ambientales, o para fijar posiciones nacionales en foros internacionales, entre otras.

En la actualidad se han creado una serie de grupos técnicos, uno de los cuales tiene que ver con el manejo integrado de zonas marinocosteras[42] y otro con la elaboración del Reglamento de la Ley sobre la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica[43].

El cuarto nivel es el que corresponde a las entidades encargadas de la aplicación, cumplimiento y ejecución de las medidas adoptadas como parte del MEGA.

La estructura del MEGA también se extiende al nivel Regional en donde se vienen creando Comisiones Ambientales Regionales (o Comisiones Técnicas Multisectoriales Regionales) con participación Pública-Privada y Secretarías Ejecutivas Regionales. Estas Comisiones tienen básicamente un rol coordinador y propositivo ya que no ejercen directamente las funciones ambientales que corresponden a los Sectores o al CONAM.

El MEGA ofrece posibilidades interesantes para la coordinación intersectorial en caso de desarrollo de actividades como las de hidrocarburos que puedan impactar en Areas Naturales Protegidas. Este mecanismo se complementa con otros instrumentos como el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, el Sistema Nacional de Información Ambiental y los que corresponden específicamente a los Sectores.

---

[41] *Decreto Supremo No. 044-98-PCM, pub. 11/11/98.*
[42] *Resolución de la Presidencia No. 012-99-CONAM/PCD, pub. 20/02/99.*
[43] *Resolución de la Presidencia No. 014-99-CONAM/PCD, pub. 20/02/99.*

Sería de interés, dentro de la perspectiva de este estudio, constituir un Grupo Técnico para evaluar y orientar la gestión ambiental de las operaciones de hidrocarburos que se desarrollan en ecosistemas frágiles como las áreas naturales protegidas. Este Grupo sería un buen punto de encuentro para el intercambio de información y opinión entre los sectores ambientalmente responsables de las áreas naturales protegidas y las actividades de hidrocarburos; además de ser un excelente escenario para promover acuerdos intersectoriales destinados a mejorar los instrumentos de gestión existentes, tanto para casos individuales como para situaciones más generales.

SEGUNDA PARTE:

LAS AREAS NATURALES PROTEGIDAS, LOS HIDROCARBUROS Y LAS INSTITUCIONES

2.1 MARCO POLÍTICO Y LEGAL DE LAS AREAS NATURALES PROTEGIDAS

El Perú cuenta con cerca de 50 zonas declaradas como áreas naturales protegidas por el Estado, las cuales intentan cubrir las muestras representativas más importantes de la diversidad biológica del país. Los expertos señalan que existen 32 áreas prioritarias de conservación de diversidad biológica en el Perú, de las cuales sólo 10 están representadas en el Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas[44]. Pese a ello, las áreas del Sistema representan cerca de 12'000,000 de has. que equivalen alrededor del 10% del territorio nacional.

La situación de las áreas naturales protegidas a nivel administrativo, económico y social varía mucho según el área que se trate. El Diagnóstico del Plan Director de áreas naturales protegidas estimó en 1994 que sólo 20 áreas del Sistema reciben algún tipo de manejo, estando las demás hasta cierto punto abandonadas.

La entidad del Estado a cargo del Sistema de Areas Naturales Protegidas es el Instituto Nacional de recursos Naturales - INRENA, a través de su Dirección General de Areas Naturales Protegidas y Fauna Silvestre. El INRENA es un organismo público descentralizado del Ministerio de Agricultura[45].

---

[44] *Diagnóstico del Plan Director del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas. 1994. Pág VIII 18.*
[45] *El INRENA se creó mediante el Decreto Ley No. 25902, pub. 29/11/92, Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura.*

A nivel administrativo, uno de los problemas principales que enfrentan las áreas naturales protegidas es el cruce de competencias entre distintos sectores de gobierno en las actividades que se realizan o autorizan dentro de las áreas. Y es que si bien la autoridad ha sido encargada al Ministerio de Agricultura, otros sectores como Energía y Minas, Turismo y Pesquería autorizan actividades u otorgan concesiones dentro de las áreas sin que se respeten los documentos de planificación aprobados por Agricultura o se coordine adecuadamente con ellos. Todo esto ha motivado cierto desorden e inestabilidad en un Sistema que continuamente recibe presiones para otorgar autorizaciones para extracción petrolera, minería, acuicultura, construcción de infraestructura turística, extracción de recursos de flora y fauna terrestre y acuática, construcción de hidroeléctricas, carreteras, etc.

En 1996 el INRENA se vio forzado a recortar la extensión original de una zona propuesta para ser declarada como Parque Nacional en la selva sur del Perú, debido a que el Ministerio de Energía y Minas se adelantó a esta declaración otorgando en concesión para la exploración de petróleo gran parte de la zona a un consorcio liderado por la empresa Mobil. El INRENA debió conformarse con declarar como Parque Nacional la tercera parte del área propuesta, dejando fuera del Parque lo que el expediente técnico había calificado como "zona núcleo" y, por ende, más importante y frágil en términos de diversidad biológica[46].

A nivel financiero, el Sistema cuenta desde fines de 1992 con el Fondo Nacional para Areas Naturales Protegidas por el Estado - FONANPE. El ente administrador del Fondo, denominado PROFONANPE, ha conseguido captar importantes recursos para el Sistema a través de donaciones, canjes de deuda por naturaleza y otros mecanismos. Hasta el momento los recursos principales han venido del Banco Mundial y de los gobiernos de Alemania, Canadá y Finlandia. Independientemente hay una importante presencia de organizaciones no gubernamentales trabajando en algunas áreas del Sistema, que contribuyen a través de sus proyectos (financiados por instituciones de los Estados Unidos de América y Europa) al manejo de las áreas. Finalmente, el propio INRENA cuenta con un presupuesto para la administración del Sistema y recibe también una importante ayuda de la cooperación internacional, principalmente del gobierno de Alemania que cuenta con un Proyecto de apoyo al Sistema denominado FANPE.

Pese a todo esto, los recursos económicos disponibles aún no logran satisfacer las necesidades del Sistema, debido a que la mayoría del financiamiento por cooperación ha sido directamente asignado a unas pocas áreas que los cooperantes

---

[46] *Decreto Supremo No. 012-96-AG, crea el Parque Nacional Bahuaja-Sonene, pub. 19/07/96.*

han priorizado, quedando un alto porcentaje de áreas sin posibilidades de cubrir sus necesidades mínimas.

A nivel social, la mayoría de áreas naturales protegidas son zonas con presencia de poblaciones. En algunos casos se trata de poblaciones indígenas y campesinas, e inclusive se da la presencia en algunas áreas, de poblaciones indígenas no contactadas como en el Parque Nacional de Manu. Los principales problemas por estas poblaciones se dan por la extracción no controlada de recursos, cambios de uso de la tierra y quema de pastos con la consiguiente erosión de los suelos.

El tema de propiedad es también relevante en este punto, dado que muchos pobladores de las áreas naturales protegidas mantienen derechos anteriores a la declaración del área natural protegida. De acuerdo a la legislación peruana esto implica la imposición de determinadas limitaciones al uso de la propiedad. El principio es que la propiedad se mantiene salvo que el Estado expropie o compre. Hasta la fecha, el Estado peruano nunca ha expropiado o comprado terrenos para su declaración como área natural protegida. El Estado tampoco tiene registrado completamente su derecho de propiedad sobre las zonas no comprometidas por derechos anteriores dentro de las áreas naturales protegidas, y en parte, ésta es una de las razones por las que es frecuente que terceros privados o inclusive sectores distintos del propio gobierno logren obtener un título sobre áreas comprendidas dentro de las áreas naturales protegidas.

Dentro de lo que es la organización propiamente del conjunto de áreas que conforman el Sistema, existen nueve categorías de manejo[47]. Actualmente el Perú cuenta con ocho Parques Nacionales (Cutervo, Tingo María, Manu, Huascarán, Cerros de Amotape, Río Abiseo, Yanachaga Chemillén y Bahuaja-Sonene); ocho Reservas Nacionales (Pampas Galeras, Pacaya Samiria, Junín, Paracas, Lachay, Titicaca, Salinas-Aguada Blanca y Calipuy); seis Santuarios Nacionales (Huayllay, Calipuy, Lagunas de Mejía, Ampay, Manglares de Tumbes y Tabaconas-Namballe); tres Santuarios Históricos (Chacamarca, Pampas de Ayacucho y Machu Picchu); seis Bosques de Protección, dos Cotos de Caza, una Reserva Comunal y cerca de diez Zonas Reservadas[48].

El área protegida más grande del Perú es la Reserva Nacional Pacaya Samiria

---

[47] *Tres de uso indirecto de recursos: Parques Nacionales, Santuarios Nacionales y Santuarios Históricos. Seis de uso directo de recursos: Reservas Paisajísticas, Refugios de Vida Silvestre, Reservas Nacionales, Reservas Comunales, Bosques de Protección y Cotos de Caza.*

[48] *La Zona Reservada es un status transitorio, donde se requiere de estudios complementarios para definir la categoría y extensión definitiva del área natural protegida. Para fines legales, las zonas reservadas constituyen áreas naturales protegidas.*

con cerca de 2'150,000 has. Otra área de gran tamaño es el Parque Nacional del Manu con 1'532,806 has. Existen luego algunas áreas que bordean las 300,000 has como el Parque Nacional Huascarán, el Parque Nacional Río Abiseo, la Reserva Nacional de Paracas y la Reserva Nacional Salinas - Aguada Blanca. Alrededor de las 100,000 has. tenemos al Parque Nacional Cerros de Amotape, Parque Nacional Yanachaga Chemillén y el Parque Nacional Bahuaja-Sonene.

Entre las áreas protegidas localizadas en la selva peruana, región rica en recursos hidrocarburíferos, tenemos a los Parques Nacionales del Manu, Bahuaja Sonene, Tingo María y Yanachaga – Chemillén, la Reserva Nacional Pacaya Samiria, el Santuario Histórico de MachuPicchu y las Zonas Reservadas de Manu, Tambopata – Candamo y Güeppi, Allpahuayo - Mishana, Santiago - Comaina, entre otras.

2.2. MARCO POLÍTICO Y LEGAL DE LA ACTIVIDAD HIDROCARBURIFERA EN EL PERU

Las reformas petroleras en América Latina han incidido en lo que va de los noventa en los regímenes de contratación para la exploración y explotación (upstream); en la eliminación de las barreras de entrada al transporte, refinación y comercialización (downstream); y en la modernización de empresas públicas, propiciando su saneamiento financiero, la reestructuración de las unidades de negocios y la formulación de nuevas estrategias empresariales para adecuarse al paradigma del libre mercado.

En el caso peruano, en 1991 y a partir de las facultades delegadas por el Congreso para dictar, entre otras, normas de fomento a la inversión privada, se dictó el Decreto Legislativo No. 655, a través del cual se elimina todo monopolio o exclusividad por parte de Petroperú y sus filiales respecto a las actividades de hidrocarburos, incluyéndose en esta apertura la comercialización, importación, manufactura, refinación y petroquímica. Este Decreto Legislativo precisó que las actividades de hidrocarburos podían ser ejecutadas libremente por personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras.

Al dictarse esta norma se confirmó la concentración en Petroperú S.A. tanto de la función de operador de actividades de hidrocarburos como la de negociador de contratos para exploración y explotación, la que luego fue asignada a PERUPETRO como señalaremos más adelante.

Los beneficios que otorgó esta norma, que significó un cambio radical a la forma en que se venían desarrollando las actividades de hidrocarburos en el país, estuvieron referidos a la venta por parte de los contratistas, de los hidrocarburos a

PETROPERU para atender el abastecimiento del mercado local y contra el pago respectivo; la libre disposición de divisas; la libertad de remesas al exterior; entre otros. Con esta disposición se intentaron corregir defectos del Decreto Ley No. 22774 de diciembre de 1979 que aprobó las Bases Generales para Contratos Petroleros en operaciones de exploración.

El desarrollo de la actividad de hidrocarburos hasta 1991 en que se promulga el Decreto Legislativo No. 655 se regía por la original Ley de Petróleo de 1952[49] y una serie de normas modificatorias y complementarias. La Ley de Petróleo permitía la participación privada a través de "concesiones", lo que posteriormente fue modificado a la forma de "contratos" de operaciones y de servicios. El Decreto Supremo No. 033-81-EM/DGH[50] autorizó al Ministerio de Energía y Minas para que por Decreto Supremo estableciera la delimitación y nomenclatura de los lotes a ser materia de negociación a través de contratos.

Esta serie de normas dictadas desde 1952 y que regulaban la actividad de hidrocarburos no incorporaban consideraciones ambientales o sociales, las que sí se incorporaron en el Código del Medio Ambiente en referencia a las Areas Naturales Protegidas (Artículo 71, derogado posteriormente por el Decreto Legislativo No. 653). Este artículo 71 prohibía el desarrollo de actividades de aprovechamiento de recursos naturales no renovables al interior de las Areas Naturales Protegidas y fue derogado como respuesta a la campaña en contra de la operación petrolera en la Reserva Nacional Pacaya Samiria por la empresa Texas Crude.

En agosto de 1993 es que se produce el mayor cambio legislativo a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, a partir de la cual se crea PERUPETRO S.A. con el fin de promover las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos y negociar, celebrar y supervisar los contratos así como los convenios de evaluación técnica.

A través de esta ley se otorga a PERUPETRO el derecho de propiedad sobre los hidrocarburos extraídos, el que es transferido al licenciatario al celebrarse contratos de licencia.

Las formas contractuales reconocidas en esta ley son los contratos de licencia a través de los cuales el contratista obtiene la autorización de explorar y/o explotar hidrocarburos en el área de contrato por el mérito del cual se le transfiere el derecho

---

[49] *Ley No. 11780, pub. 14/03/52, derogado por la Ley No. 26221, pub. 20/08/93.*
[50] *Decreto Supremo No. 033-81-EM/DGH, pub. 24/12/81; derogado por la Ley No. 26221, pub. 20/08/93.*

de propiedad de los mismos, debiendo pagar una regalía al Estado; y el contrato de servicios, a través del cual el contratista lleva a cabo actividades de exploración y/o explotación por lo cual recibe una retribución en función a la producción fiscalizada de hidrocarburos.

Por otro lado, la Ley Orgánica de Hidrocarburos establece los plazos máximos de los contratos, fijándose en 7 años el plazo para la exploración y de 30 años para la explotación en caso de petróleo crudo y 40 en caso de gas natural no asociado, sin perjuicio de los períodos de retención de hasta 5 años en caso de descubrimiento de hidrocarburos durante la fase de exploración.

En lo que respecta a las sueltas de área, es decir a la reducción del área bajo contrato, éstas se producirán conforme las partes lo acuerden en el contrato hasta llegar a la superficie bajo la cual se encuentren los horizontes productores de hidrocarburos más un área circundante de seguridad técnica. Este elemento resulta fundamental en casos como el del Lote 78 de la empresa Mobil, en la medida que el área del contrato que se reduzca se sumará al Parque Nacional Bahuaja-Sonene[51].

Asimismo, se reconoce la libre disponibilidad de los hidrocarburos y su exportación libre de todo tributo, pudiendo usar en sus operaciones los hidrocarburos que produce sin costo alguno.

Respecto a disposiciones ambientales, la Ley Orgánica de Hidrocarburos no las incorporó aunque existe una mención en el artículo 87 (modificado por la Ley No. 26734, pub. 31/12/96) sobre la obligación de las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, de cumplir con las disposiciones sobre el medio ambiente, lo que se encuentra sujeto a la fiscalización del OSINERG.

Distinto es el caso de los Reglamentos de la Ley de Hidrocarburos, uno de los cuales y el más importante en materia ambiental es el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos. No es éste, sin embargo, el único que incorpora la materia ambiental.

El Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos[52], establece en su artículo 60 la obligación de presentar un Estudio de Impacto Ambiental previo a la iniciación de los estudios geofísicos. Asimismo, establece la

---

[51] Para mayor información, ver Boletín Equilibrio, Vol. II, N. 4 julio-octubre 1996. "Cuando el petróleo suelta y los Parques crecen".

[52] Decreto Supremo No. 055-93-EM, pub. 22/11/93; modificado por el Decreto Supremo No. 022-99-EM, pub. 17/06/99.

obligación de efectuar verificaciones regulares de la prevención del impacto y tomar las medidas de control de acuerdo con el Plan de Manejo Ambiental.

También se recomienda preparar un plan detallado en el Estudio de Impacto Ambiental y PAMA en el caso de áreas de pantano y se establece la necesidad de requerir al personal la minimización del disturbio potencial a la fauna silvestre en tierra, vías de agua y lagos, entre otras disposiciones.

Existe en este Reglamento una disposición bastante interesante, que creemos debe ser utilizada, y es la referida al hecho que de existir una amenaza de contaminación al agua subterránea, la población local debe ser informada. Lo que ocurre usualmente es que la población toma conocimiento del hecho de la contaminación una vez producida.

Por su parte el Reglamento de Seguridad para el Transporte de Hidrocarburos[53], incorpora un Capítulo referido a la Protección Ambiental en el que señala que el propietario o concesionario debe asegurarse que los trabajos de construcción así como las operaciones y actividades de mantenimiento se ciñan al Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, debiendo ponerse especial énfasis en la restauración del derecho de vía y la neutralización de los efectos provocados por la erosión.

También indica que se instalarán y mantendrán en buen estado de funcionamiento equipos de manipuleo, contención, limpieza y recuperación de derrames de hidrocarburos líquidos, provocados por fugas, averías o rupturas. Asimismo, se debe preparar un manual de medidas de emergencia y reacción en caso de desastre a fin de impedir y remediar los daños ambientales.

De otro lado, el Reglamento para el Transporte de Hidrocarburos por Ductos[54], incorpora un título referido al Control Ambiental en el que se establece la obligación de presentar un EIA previo al inicio de actividades de construcción de ductos. Similar tratamiento se da en el Reglamento de Distribución de Gas Natural por Red de Ductos.[55]

Existe también un Capítulo referido al Control Ambiental en el Reglamento de

---

[53] *Decreto Supremo No. 026-94-EM, pub. 10/05/94, modificado por el Decreto Supremo No. 021-98-EM, pub. 03/06/98.*

[54] *Decreto Supremo No. 021-96-EM, pub. 25/04/96; modificado por el Decreto Supremo No. 011-99-EM, pub. 24/04/99.*

[55] *Decreto Supremo No. 056-93-EM, pub. 21/11/93, modificado por el Decreto Supremo No. 011-99-EM, pub. 24/04/99.*

Seguridad para el Almacenamiento de Hidrocarburos[56], que entre otras disposiciones establece que las instalaciones para almacenamiento de hidrocarburos con terminales marítimos deben contar con sistemas de recepción y tratamiento de agua de lastre de conformidad con el convenio MARPOL 73/78. Asimismo, se dispone que las instalaciones deben contar con sistemas de tratamiento que garanticen la calidad límite de sus efluentes.

Lo mencionado nos remite al Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, que establece la obligación de presentar Estudios de Impacto Ambiental para el desarrollo de actividades de hidrocarburos creando por otro lado la figura del Estudio de Impacto Ambiental preliminar para actividades de bajo impacto ambiental.

Esta norma recoge la figura del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental que ya existía para las actividades mineras e incorpora una serie de especificaciones técnicas referidas a temas tales como corte de árboles, uso de dinamita y otros explosivos, ubicación de pozos, manejo de desechos, entre muchas otras.

Esta normatividad se complementa con las Guías de Manejo Ambiental para actividades de hidrocarburos dentro de las que se pueden citar la Guía para el Manejo de Desechos de las Refinerías de Petróleo; la Guía para el Manejo de Emisiones Gaseosas en Refinerías; la Guía Ambiental para Proyectos de Exploración y Producción; la Guía Ambiental para el Manejo de Oleoductos, entre otras[57].

Este marco legal, así como el incremento en las inversiones extranjeras para el desarrollo de actividades de hidrocarburos, sumado a la fragilidad de ecosistemas en donde se desarrollan las mismas y la presencia de pueblos indígenas en muchas de las áreas de contrato ha ido generando una mayor conciencia que se refleja en mayor diálogo, transparencia y voluntad de consensos, que constituye un avance sustancial producido en los últimos 5 años frente a lo que ocurría en el pasado.

Favorece esta situación el hecho que la actividad se viene desarrollando en la mayoría de los casos a partir de nuevas operaciones que no cargan con problemas de reputación o conflictos lo que debe ser aprovechado para dar mayores avances que permitan diseñar una sólida política ambiental para las actividades de hidrocarburos.

---

[56] *Decreto Supremo Nº 052-93-EM, pub. 18/11/93.*
[57] *Resolución Directoral No. 024-96-EM/DGAA, pub. 09/10/96.*

2.3. PACAYA SAMIRIA Y TAMBOPATA CANDAMO: DOS EXPERIENCIAS EN ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS.

2.3.1. La Reserva Nacional Pacaya Samiria y Texas Crude en 1991.

La negociación de contratos petroleros en 1991 era bastante distinta a lo que es hoy en día. En una época marcada fuertemente por el terrorismo y la inestabilidad económica y financiera, el manejo de las negociaciones se daba de manera muy reservada entre Petroperú, la Dirección General de Hidrocarburos y la empresa interesada. Por otro lado, no existía el suficiente nivel de intercambio de información para que, por ejemplo, la autoridad de hidrocarburos conozca la ubicación y naturaleza jurídica de las áreas naturales protegidas; o que de otro lado, la autoridad de las áreas naturales protegidas pudiera conocer la definición de los lotes petroleros que se estaban negociando con las empresas.

De esta manera, se explica un poco porque ese año se negoció la operación del Lote 61 con la empresa norteamericana Texas Crude, sin considerar –o tal vez conocer- que se sobreponía en un 75% con la Reserva Nacional Pacaya Samiria, el área natural protegida de mayor tamaño del Sistema peruano. Como dato adicional, cabe mencionar que de acuerdo a la legislación vigente en ese entonces estaba prohibido el aprovechamiento de hidrocarburos en las áreas naturales protegidas[58].

El gobierno argumentó la legalidad del contrato en base a otro artículo del Código del Medio Ambiente[59], para interpretar que en caso de otorgarse concesiones sobre recursos no renovables y de afectarse áreas protegidas o comunidades indígenas se debía considerar un costo compensatorio en la actividad, mas no impedir el desarrollo de éstas.

Fue recién cuando se hicieron públicas las negociaciones con la empresa Texas Crude, a partir de una norma legal que definió la extensión y ubicación del Lote petrolero, que surgió una gran oposición en la que participaron organizaciones de conservación, representantes de comunidades indígenas, gremios profesionales como el Colegio de Biólogos y el Colegio de Abogados, niveles de gobierno como el Gobierno Regional Loreto y el propio Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Agricultura.

---

[58] *Art. 71 del Código del Medio Ambiente: "Es prohibido desarrollar actividades para aprovechamiento energético o de recursos naturales no renovables en el ámbito de las áreas naturales protegidas". Derogado por el Decreto Legislativo No. 653, pub. 01/08/91.*

[59] *Art. 72 del CMA: en caso de adoptarse la decisión de desarrollar aprovechamientos energéticos localizados en la región de la selva que puedan afectar áreas naturales protegidas o derechos de comunidades nativas, el proyecto respectivo debe incluir los costos de reposición de las áreas afectadas. Este artículo fue modificado inicialmente por el Decreto Legislativo No. 655, pub. 07/08/91; pero este último fue posteriormente derogado por la Ley 26221, pub. 20/08/93.*

El debate que se suscitó a partir de ahí fue grande y la pregunta detrás de cada una de las intervenciones era si debía o no explotarse el petróleo al interior de la Reserva. Nunca antes en el Perú se discutió con tanto ardor por un tema ambiental. Lamentablemente, las posiciones del debate parecían enfrentar de manera irreconciliable a la conservación vs. el desarrollo, como si se tratase de dos opciones distintas. Al final, los actores principales del debate no tuvieron la claridad suficiente para analizar las cuestiones de fondo y tan sólo se pensaba en función del contrato con la Texas Crude.

La campaña de defensa del área natural protegida se orientó a ejercer presión contra el gobierno y Texas Crude con la finalidad de impedir la operación. La campaña logró influenciar a organizaciones no gubernamentales de los EE.UU, que se sumaron también a la oposición frente al contrato.

Algunas instituciones del sector público y privado publicaron declaraciones y manifiestos sobre el caso. Así, por ejemplo, una organización representativa de las comunidades indígenas de la Amazonía peruana como es AIDESEP, publicó un pronunciamiento expresando su desacuerdo con la explotación en este bloque, indicando que eran más de 180 comunidades indígenas dentro de Pacaya Samiria las que serían probablemente afectadas. Se mencionó que estas mismas comunidades y otros grupos ciudadanos no habían sido invitados a las negociaciones que involucraban al Lote 61, violando sus derechos.

El Ministro de Agricultura y el Ministro de Energía y Minas tuvieron en algún momento opiniones encontradas. Esta división jugó un papel importante al mostrar a la opinión pública que el tema era de difícil solución. Por un lado, las regulaciones ambientales favorecían los crecientes Programas de Conservación en la Reserva[60], mientras las necesidades económicas del gobierno insistían por la explotación del petróleo.

Debido a la excesiva formalidad de los procedimientos para la aprobación de los contratos petroleros en ese entonces, correspondió a la Contraloría Nacional de la República emitir opinión sobre el mismo para decidir sobre su procedencia. La Contraloría, finalmente, otorgó validez al Decreto Supremo que aprobaba la conformación, delimitación y nomenclatura del lote 61 en la región de la selva-norte del Perú adjudicándolo a PETROPERU S.A., dejando abierta la negociación del contrato[61].

---

[60] *Al poco tiempo, la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID) financió un Proyecto en la Reserva a través de The Nature Conservancy y PRONATURALEZA por cerca de diez millones de dólares americanos.*

[61] *Decreto Supremo No. 008-91-EM/VME, Pub. 05/04/91.*

Sin embargo, el debate continuó y habían voces que insistían que la operación petrolera en Pacaya Samiria no era técnica ni ecológicamente conveniente, debido al alto valor ecológico del área y el alto riesgo de contaminación de la zona.

Durante los debates, se pronunciaron el Ministro de Agricultura, la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, la Asamblea Regional de Loreto, la Contraloría Nacional, la Red Ambiental Peruana se pronunció a nombre de 77 organizaciones no gubernamentales ambientalistas que se oponían al contrato con Texas Crude, la Asociación Amazonia, la Asociación Ecología y Conservación, el Instituto Saber, El Instituto de Desarrollo y Conservación y la Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza (FPCN), entre otros.

La Comisión de Ecología de la Cámara de Diputados señaló que el Ministerio de Energía y Minas había hecho una interpretación particular del artículo 72 del Código obviando la regulación del artículo 71 que expresamente prohibía la explotación de recursos naturales no renovables en áreas naturales protegidas.

Finalmente, la presión aplicada por todos estos organismos y organizaciones del Perú y los Estados Unidos de América llevó a Texas Crude a decidir no suscribir el contrato.

Luego de frustrarse las negociaciones con Texas Crude el gobierno modificó la legislación ambiental, derogando el molesto artículo 71 del Código y permitiendo, de esta manera, que las futuras inversiones extranjeras en el sector hidrocarburos puedan desarrollarse también en las áreas naturales protegidas del país. Como se explicó en la Presentación de este documento, posteriormente, estas mismas normas serían modificadas.

2.3.2. La Zona Reservada Tambopata Candamo y Mobil en 1994.

En 1996 el Ministerio de Energía y Minas aprobó mediante Decreto Supremo[62], el contrato petrolero entre PERUPETRO S.A. y el consorcio conformado por las compañías Mobil Exploration and Producing Peru Inc.-Sucursal de Perú, Elf Petroleum Peru B.V. -Sucursal del Perú y Esso Exploration and Production Peru Limited -Sucursal de Perú.

Al momento de otorgarse el lote 78, éste formaba parte de la Zona Reservada Tambopata-Candamo[63], un área sobre la que se venían realizando estudios hace varios años para declarar un gran Parque Nacional.

---

[62] *Decreto Supremo No. 014-96-EM, pub. 24/03/96; modificado por el Decreto Supremo No. 005-99-EM, pub. 21/03/99.*

[63] *Ver nota Nº 48 sobre la naturaleza de las zonas reservadas.*

La propuesta de Parque Nacional, definida en base a un proceso altamente participativo que incluyó propuestas de ordenamiento territorial para la zona, comprendía parte de la Zona Reservada Tambopata-Candamo[64] y el Santuario Nacional Pampas de Heath[65].

Al otorgarse el Lote a Mobil y asociados, el ordenamiento territorial ya había concluido. Durante todo el proceso de planificación se desarrolló un método participativo, involucrando a los mismos actores, especialmente a los locales, en todo aspecto del diseño, ejecución, evaluación y reorientación de las actividades dirigidas al ordenamiento territorial.

Por su parte el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) había realizado un Estudio de Prefactibilidad para la conservación de la Zona Reservada Tambopata-Candamo en el cual recomendaba el establecimiento de un Parque Nacional proponiendo la denominación de Parque Nacional Bahuaja-Sonene (Tambopata-Heath).

La aprobación del contrato petrolero impidió la declaración del Parque conforme a los estudios realizados, ya que parte del Lote otorgado en concesión a Mobil se superponía con el propuesto Parque. Estas áreas coincidentes fueron excluidas del reducido Parque que finalmente se estableció en 1996. En algunos puntos, los límites físicos del nuevo parque son justamente los del Lote petrolero.

La consecuencia de este desencuentro fue que se declaró un Parque que no se ajustaba a lo técnicamente recomendado. Es más, lo que los científicos habían previsto como zona núcleo en la propuesta original del Parque, quedó fuera de éste integrándose más bien al Lote petrolero.

La declaración del Parque reducido fue entonces una decisión tomada a partir de un hecho consumado, y es que una oficina del Estado – PERUPETRO - decidió negociar un Lote petrolero sobre una zona que otra dependencia del Estado – el INRENA – venía estudiando y trabajando para ser declarada como Parque Nacional. Dadas esas condiciones, parecía poco probable que pudiera validarse el área considerada en la propuesta técnica del Parque. Las alternativas giraban entre declarar como área natural protegida una superficie menor o no declarar nada. Finalmente, el gobierno tomó la decisión de crear este Parque Nacional, Bahuaja-Sonene, excluyendo de su superficie el área otorgada para la exploración petrolera del consorcio Mobil en el lote 78.

---

[64] *Resolución Ministerial No. 0032-90-AG/DGFF, pub. 17/02/90, crea la Zona Reservada Tambopata-Candamo.*

[65] *Decreto Supremo No. 046-83-AG, pub. 25/06/83, crea el Santuario Nacional Pampas del Heath*

El 19 de julio de 1996, el Diario Oficial El Peruano publicó el Decreto Supremo No. 012-96-AG mediante el cual se declaraba el Parque Nacional Bahuaja-Sonene. Este Parque ubicado en el departamento de Madre de Dios, capital biológica del mundo, contaría con una superficie de quinientos treintisiete mil cincuentitrés y 25/100 hectáreas (537 053,25 ha.).

En este contexto es que se presentan algunas propuestas para mejorar la protección ambiental en las actividades de hidrocarburos y en especial, para las actividades de Mobil en la Zona Reservada Tambopata-Candamo.

Una de éstas es la figura de las «sueltas» obligatorias (que son áreas del lote petrolero que se liberan luego de la fase exploratoria), las cuales incrementarán la superficie del Parque Nacional.

Se estableció que luego del proceso de acumulación de las sueltas de área del lote en mención, se expedirá un Decreto Supremo para consolidar la superficie total del Parque Nacional Bahuaja-Sonene, siempre que se cuente con la opinión previa y favorable del Ministro de Energía y Minas y del Ministro de Agricultura.

En cuanto a la coordinación entre el MEM y el INRENA, si bien en este caso hubo una mejor actitud que en el caso de Pacaya Samiria, aún surgieron problemas. Debe considerarse que en la negociación de este contrato todavía no estaba vigente la Ley de Areas Naturales Protegidas, y en consecuencia, la legislación no exigía la aprobación previa del INRENA para el desarrollo de actividades de hidrocarburos dentro de áreas naturales protegidas. El requisito era únicamente de coordinación, lo cual se entendió como remisión de documentos e invitación a reuniones informativas.

A la fecha de elaboración de este estudio, aún se discute sobre la primera suelta obligatoria que Mobil deberá realizar, reprogramada para el año 2000, y que sin duda constituye una buena oportunidad para buscar espacios de diálogo que permitan un mejor manejo de los recursos de la zona y la consolidación del Parque Nacional Bahuaja Sonene.

2.4 EL INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES -INRENA

2.4.1. Organización para la Gestión y Competencias Ambientales

El INRENA es la principal unidad ambiental del Ministerio de Agricultura (MAG), pues comprende no sólo las Direcciones a cargo de una serie de recursos naturales renovables sino también a la Dirección de Medio Ambiente Rural del MAG.

Como todos los organismos públicos descentralizados del Ministerio de Agricultura, el INRENA tiene su propio Reglamento de Organización y Funciones[66].

La dirección del INRENA está a cargo de un Consejo Directivo, presidido por el Vice-Ministro de Agricultura, y del Jefe del INRENA, quien constituye la máxima autoridad ejecutiva de la institución y tiene rango de Vice-Ministro.

Los órganos de línea del INRENA son:

(i) Dirección General de Aguas y Suelos, comprende la Dirección de Administración y Operación de los Distritos de Riego, la Dirección de Manejo de Cuencas Hidrográficas y de Suelos y la Dirección de Recursos Hídricos e Irrigaciones.
(ii) Dirección General de Forestal, comprende la Dirección de Manejo Forestal y Reforestación y la Dirección de Transformación y Comercio Forestal.
(iii) Dirección General de Areas Protegidas y Fauna Silvestre, que comprende 2 Direcciones: la de Fauna Silvestre y la de Areas Naturales Protegidas.
(iv) Dirección General de Estudios y Proyectos de Recursos Naturales.
(v) Dirección General de Medio Ambiente Rural, comprende la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental y la Dirección de Monitoreo de la Calidad Ambiental.

El INRENA tiene como objetivo el manejo y aprovechamiento racional e integral de los recursos naturales renovables y su entorno ecológico para lograr el desarrollo sostenible.

Son funciones ambientales generales del INRENA:

- Proponer, coordinar, conducir y concertar las políticas de uso racional y conservación de los recursos naturales renovables. El Jefe del INRENA propone las políticas y estrategias del INRENA al Consejo Directivo, quien tiene las atribuciones de aprobarlas, fijarlas y evaluarlas. El Consejo Directivo luego las eleva al Despacho Ministerial para su aprobación final.
- Caracterizar, investigar, evaluar y vigilar permanentemente los recursos naturales, que hagan viable su conservación, preservación y aprovechamiento racional,
- Coordinar con sectores, públicos y privados, en lo concerniente al uso y conservación de los recursos naturales renovables.

---

[66] *Decreto Supremo No. 055-92-AG, pub. 16/01/93.*

Como consecuencia de estas competencias, esta Dirección tiene a su cargo el seguimiento e implementación de una serie de convenios internacionales como RAMSAR, el Convenio de Diversidad Biológica y la Convención CITES.

Esta Dirección no mantiene una relación directa con los Jefes de las Areas Naturales Protegidas, éstos dependen funcionalmente de las Direcciones Regionales Agrarias. Actualmente la Dirección Regional Agraria es la que actúa como primera instancia cuando hay problemas en las áreas naturales protegidas, pero su actuación efectiva depende mucho de la presión de los grupos locales.

b. La Dirección General de Medio Ambiente Rural.

Es el órgano encargado de la evaluación de impacto ambiental de los programas y proyectos del Sector Agrario; en caso sea necesario de proponer las medidas para su prevención y corrección, así como de efectuar la vigilancia de dichas medidas y de realizar las acciones de coordinación con los demás sectores sobre aspectos medioambientales. Adicionalmente, tiene a su cargo la responsabilidad del ordenamiento ambiental y territorial a que se refiere la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario.

2.4.2. Facultades Normativas

El INRENA es un Organismo Público Descentralizado del Ministerio de Agricultura. En esta medida, debe presentar al Despacho Ministerial sus propuestas para aquellas normas que requieren un nivel mínimo de aprobación como Resolución Ministerial.

Sin perjuicio de ello, el INRENA posee facultades normativas propias. El Jefe de INRENA tiene rango de Vice-Ministro de Estado y por lo tanto, las Resoluciones Jefaturales que emite tiene rango de Resoluciones Vice-ministeriales.

Si bien la mayoría de normas que emite el INRENA se hacen por esta vía – Resoluciones Jefaturales – y las Direcciones Generales no poseen facultades normativas directas de acuerdo al Reglamento del Instituto, en la práctica se manifiesta una creciente delegación de facultades a éstas, como por ejemplo para la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental[67] o los permisos de exportación de especímenes de flora y fauna.

---

[67] *El Estudio de Impacto Ambiental de la empresa Lucchetti que opera en una zona adyacente a la Zona Reservada Pantanos de Villa fue aprobado por Resolución Directoral No. 001-97-INRENA-DGMAR, Prom. 17/11/97, de la Dirección de Medio Ambiente Rural*

2.5 EL MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS

El Ministerio de Energía y Minas -MEM[68] tiene a su cargo actividades de alto riesgo ambiental como la minería y el petróleo. En el caso de la minería además, se trata de una actividad a la que tradicionalmente se le han atribuido algunos de los problemas ambientales más graves o de mayor impacto que sufre el país.

Esto explica, de alguna forma, que sea justamente el MEM quien ha liderado la reglamentación sectorial del ambiente, desarrollando un modelo legal en base a la Evaluación de Impacto Ambiental que en mayor o menor grado ha sido replicado por los demás ministerios.

2.5.1. Organización para la Gestión Ambiental y Competencias Ambientales

El Ministerio de Energía y Minas cuenta con cuatro Direcciones Generales y dos organismos públicos descentralizados. Si bien existe una Dirección General de Asuntos Ambientales - DGAA, ésta no concentra todas las competencias y responsabilidades ambientales del Ministerio, las cuales permanecen a nivel de decisión en cada una de las otras Direcciones y en los organismos mencionados. La DGAA tiene básicamente un rol asesor y técnico.

Las Direcciones Generales del MEM son: la Dirección General de Electricidad-DGE y la Dirección General de Hidrocarburos - DGH, que dependen del Despacho Vice-Ministerial de Energía; y la Dirección General de Asuntos Ambientales - DGAA y la Dirección General de Minería - DGM que dependen del Despacho Vice-Ministerial de Minas.

Los organismos públicos descentralizados del Ministerio son el Instituto Peruano de Energía Nuclear -IPEN y el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico -INGEMMET.

El Ministerio de Energía y Minas tiene autoridad plena en el país para regular el otorgamiento y aprovechamiento de los recursos mineros y de los hidrocarburos. Asimismo, regula todo lo relacionado a la generación y aprovechamiento de energía en el país. De acuerdo con la Ley del Poder Ejecutivo[69], el Ministerio de Energía y Minas es competente para formular y definir las políticas de alcance nacional en materia energética, minera y de conservación del ambiente así como el control de la contaminación como efecto del desarrollo de estas actividades y supervisar su cumplimiento.

---

[68] *Decreto Ley No. 25962, Ley Orgánica del Sector Energía y Minas, pub. 18/12/92.*
[69] *Decreto Legislativo No. 560, art. 31, pub. 29/03/90.*

La Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada de fines de 1991[70], definió que la gestión y responsabilidad ambiental permanece en cada sector, es decir que cada Ministerio se constituye además como autoridad ambiental para su sector. La impresión de algunos sectores de opinión pública en el momento de promulgación de esta norma, fue que había primado el peso político del Sector Minero para impedir ser fiscalizado por autoridades ajenas al Sector, como una eventual autoridad ambiental nacional o los gobiernos regionales.

Sin embargo, la sectorialización del ambiente formalizada por el Decreto Legislativo No. 757, sirvió también para que el Ministerio se decida por organizarse de manera seria para el tema ambiental creándose oficinas exclusivas para el tema y generándose una serie de normas y procedimientos que, de alguna forma, han determinado un modelo que luego ha sido repetido en mayor o menor grado por los demás sectores. El modelo de gestión ambiental del MEM es el más completo que existe en el país a nivel organización y legislación, sin embargo, aún hay aspectos que deberán ser mejorados, como el acceso a la información, el seguimiento y control de las obligaciones ambientales, la coordinación intersectorial, etc.

A nivel de competencias ambientales de las Direcciones de línea, vemos que tanto la Dirección General de Electricidad como la Dirección General de Hidrocarburos están encargadas, de acuerdo con la legislación del Ministerio, de velar por el cumplimiento de las disposiciones relacionadas a la preservación del medio ambiente[71]. Por su parte, la Dirección General de Minería tiene entre sus competencias formales, conocer y resolver asuntos relacionados con la legislación vigente sobre el Medio Ambiente y los Recursos Naturales respecto de la actividad minera[72]. Asimismo, la Dirección General de Minería está encargada de imponer sanciones y multas a los titulares de derechos mineros que incumplan con sus obligaciones o infrinjan las disposiciones señaladas en la ley General de Minería[73], sus reglamentos[74] y el Código del Medio Ambiente[75].

---

[70] *Decreto Legislativo No. 757, art. 50, pub. 13/11/91; modificado por la Ley No. 26734, pub. 31/12/96.*
[71] *Decreto Supremo No. 027-93-EM, aprueba la Estructura Orgánica y Reglamento de Organización Funciones del Ministerio de Energía y Minas, arts. 35 inc. N y 37 inc. M, pub. 19/06/93.*
[72] *Decreto Supremo 027-93-EM, art. 41 inc. e.*
[73] *Decreto Supremo No. 014-92-EM, Texto Unico Ordenado de la Ley General de Mineria, pub. 03/06/92.*
[74] *Decreto Supremo No. 016-93-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en la actividad minero metalúrgica, pub. 01/05/93, modificado por el Decreto Supremo No. 059-93-EM, pub. 13/12/93 y el Decreto Supremo No. 029-99-EM, pub. 12/07/99, entre otros.*
[75] *Decreto Legislativo 613, pub. 08/09/90.*

a. Dirección General de Asuntos Ambientales.

Si bien la Dirección General de Asuntos Ambientales depende directamente del Despacho Vice Ministerial de Minas, tiene competencia para los tres sub-sectores del Ministerio, es decir Electricidad, Hidrocarburos y Minería.

La Dirección General de Asuntos Ambientales no concentra todas las competencias ambientales del Sector. Cada Dirección General de Línea es responsable por el control de la calidad ambiental de su sub-sector. De acuerdo al Decreto Supremo No. 012-99-EM[76] que modifica el Decreto Supremo No. 027-93-EM, la Dirección General de Asuntos Ambientales tiene como objeto normar, promover y asesorar a la Alta Dirección en asuntos ambientales y en asuntos referidos a las relaciones de las empresas del Sector Energía y Minas con la sociedad civil[77].

Las facultades asignadas a este órgano son las siguientes:

- Proponer la política y normas legales para la conservación y protección del ambiente; y para la promoción y fortalecimiento de las relaciones armoniosas de las empresas del Sector Energía y Minas con la sociedad civil.
- Aprobar las normas técnicas para la adecuada aplicación de las regulaciones referidas a la conservación y protección del ambiente y al fortalecimiento de las relaciones armoniosas de las empresas con la sociedad civil que resulte involucrada en las actividades del Sector, en coordinación con las Direcciones Generales de Minería, Hidrocarburos y Electricidad.
- Normar la evaluación de impactos ambientales y sociales derivados de las actividades del Sector, estableciendo las medidas preventivas y correctivas, necesarias para el control de dichos impactos.
- Calificar y autorizar a instituciones públicas y privadas para que elaboren Estudios de Impacto Ambiental (EIA), en el Sector Energía y Minas.
- Evaluar y recomendar la aprobación de los EIA y los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental que se presenten al Ministerio de Energía y Minas.
- Elaborar o promover estudios ambientales y sociales necesarios para el desarrollo y crecimiento de las actividades del Sector.
- Evaluar las denuncias por transgresión de la normatividad ambiental sectorial vigente y proponer las sanciones que el caso amerite.
- Asesorar a la Alta Dirección en asuntos ambientales y en asuntos referidos a las relaciones de las empresas con la sociedad civil que resulte involucrada con las actividades del Sector Energía y Minas.

---

[76] *Decreto Supremo No. 012-99-EM, pub. 30/04/99.*

[77] *Antes de esta modificatoria, las facultades normativas estaban reservadas a las Direcciones de línea.*

- Promover el uso racional de los recursos naturales en los programas, proyectos y actividades del Sector.
- Elaborar y promover programas de protección ambiental y de desarrollo autosostenible de la sociedad civil, en coordinación con las Direcciones Generales de Minería, Hidrocarburos y Electricidad y las instituciones que corresponda, a fin de que las empresas del Sector contribuyan con estos programas.
- Proponer los proyectos y analizar las solicitudes de Cooperación Técnica Internacional vinculados con asuntos ambientales y las relaciones de las empresas con la sociedad civil.
- Proponer programas de entrenamiento y capacitación sobre temas ambientales y sobre asuntos referidos a las relaciones de las empresas con la sociedad civil, en el país o en el extranjero tanto en el Sector Público como en el Privado.
- Mantener actualizados los registros relacionados a los asuntos ambientales y los asuntos referidos a relaciones de las empresas del Sector con la sociedad civil involucrada.
- Otras funciones específicas que se le asignen.

b. La Dirección General de Hidrocarburos

Esta dependencia tiene entre sus funciones proponer y/o expedir normas, proponer normas técnicas y legales, normar las actividades relacionadas con la comercialización y transporte de combustibles derivados del petróleo, dictar normas sobre aspectos de bienestar y seguridad petrolera; y, normar la calificación técnica, económica y legal de las personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras, para celebrar contratos de exploración y explotación de hidrocarburos con el Estado.

La Dirección General de Hidrocarburos lleva el Registro de empresas calificadas para la auditoría e inspectoría, las que deben verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales por parte de los contratistas. Además reciben el informe anual suscrito por el auditor ambiental, otorga autorización para usar agua dulce de subsuelo o fuentes superficiales, fiscaliza la comercialización y transporte de combustibles derivados del petróleo, recibe el Plan de Contingencia para Derrames de Petróleo y Emergencias.

c. Las Direcciones Regionales de Energía y Minas.

El Ministerio de Energía y Minas actúa a nivel nacional a través de sus Direcciones Regionales de Energía y Minas. Estas Direcciones son actualmente órganos desconcentrados de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), responsables de ejecutar, orientar, supervisar y evaluar las acciones que en materia sectorial les corresponde asumir de acuerdo a Ley.

Las Direcciones Regionales de Energía y Minas mantienen una relación técnica normativa con el Ministerio de Energía y Minas y dependen administrativamente de los Consejos Transitorios de Administración Regional[78].

En los aspectos mineros, las Direcciones Regionales cumplen con funciones de difusión, también informan sobre las situaciones que se presentan al interior de las poblaciones. Actúan también como mesa de partes y si bien no emiten directamente opinión, si son una oficina de información.

En el caso de Hidrocarburos, las Direcciones Regionales pueden ser primera instancia resolutiva en cuyo caso la apelación va a la DGH. En caso reciban denuncias, normalmente corren traslado a DGH. Asimismo aprueban las renovaciones de constancia de Registro.

El Ministerio de Energía y Minas tiene programas de capacitación e intercambio de información con las regiones a través de seminarios ambientales.

2.5.2. Facultades Normativas.

Las Direcciones Generales pueden emitir Resoluciones Directorales. Estas normas son usuales para algunos procedimientos como la autorización a fiscalizadores, aplicación de sanciones por faltas a los reglamentos, etc. Dependiendo del tipo de norma que se requiera, en algunos casos estas Direcciones elevan sus proyectos normativos al Despacho Ministerial para su promulgación mediante Resolución Ministerial o Decreto Supremo.

En el caso de los Estudios de Impacto Ambiental, por ejemplo, éstos se vienen aprobando mediante Resoluciones Directorales. Por su parte, los Reglamentos de Protección Ambiental emitidos para cada sub-sector, han sido aprobados por Decreto Supremo.

2.6. ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL EN EL SISTEMA LEGAL PERUANO

2.6.1. Antecedentes.

El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental es aún relativamente nuevo en el Perú. Si bien en la década de los ochenta se exigía la presentación de Estudios de Impacto Ambiental para algunas actividades riesgosas como la minería, es recién

---

[78] *Decreto Supremo No. 010-98-PRES, pub. 01/08/98, Reglamento de Organización y Funciones de los Consejos Transitorios de Administración Regional.*

en 1990, y con la promulgación del Código del Medio Ambiente, que comienza una regulación más orgánica del tema.

El Código del Medio Ambiente estableció la obligación de presentar un Estudio de Impacto Ambiental para todo proyecto de obra o actividad que pudiera provocar daños no tolerables al ambiente, estableciéndose un listado de las actividades que requerían necesariamente de este Estudio.

El listado antes mencionado, que fue incorporado en el artículo 8, buscaba individualizar las actividades que podrían provocar daños no tolerables al ambiente, por lo que se incluyó:

a) Irrigaciones, represamientos, hidroeléctricas y otras obras hidráulicas.
b) Obras de infraestructura vial y de transporte.
c) Urbanizaciones.
d) Instalación de oleoductos, gaseoductos y similares.
e) Proyectos de desarrollo energético.
f) Actividades mineras, pesqueras y forestales.
g) Obras y actividades permitidas en áreas naturales protegidas.
h) Industrias químicas, petroquímicas, metalúrgicas, siderúrgicas o cualquier actividad que pueda generar emanaciones, ruidos, o algún tipo de daño intolerable.
i) Construcciones y ampliaciones de zonas urbanas.
j) Empresas agrarias.

De modo general, el Código del Medio Ambiente estableció que los Estudios de Impacto Ambiental:

- Sólo pueden ser elaborados por instituciones públicas o privadas debidamente calificadas y registradas ante la autoridad competente (entiéndase autoridad sectorial competente).
- Son documentos públicos, y en consecuencia se encuentran a disposición de cualquier persona interesada.
- El costo de su elaboración es de cargo del titular del proyecto o actividad.

El Código del Medio Ambiente diseñó un modelo de Sistema con una Autoridad Ambiental única, que tuviera facultades para normar, calificar y supervisar todos los Estudios de Impacto Ambiental. Este modelo fue derogado en 1991 por el Decreto Legislativo No. 757, ante la ausencia de una autoridad ambiental nacional con las características previstas por el Código. Entonces se decidió por dejar la regulación y seguimiento de los EIA a cada uno de los sectores de gobierno, bajo determinados

criterios comunes del Código del Medio Ambiente que permanecieron vigentes.

Como resultado de lo establecido por el Decreto Legislativo No. 757, las normas referidas a Estudios de Impacto Ambiental, Programas de Adecuación y Manejo Ambiental y Procedimientos para fijar Límites Máximos Permisibles, son competencia de cada uno de los sectores que conforman el Gobierno Central, existiendo distintos niveles de avance entre cada uno de los sectores.

Con la creación del Consejo Nacional del Ambiente - CONAM en 1994[79] se ha establecido como función de este organismo establecer criterios generales para la elaboración de dichos Estudios. Dado que los sectores tenían como responsabilidad elaborar términos de referencia para la elaboración de los EIA, es necesario analizar las diferencias entre las funciones de uno y otro. Esta situación implicará cambios en los criterios sectoriales existentes que deberán ser manejados de manera gradual para no alterar el marco de seguridad jurídica que algunos Sectores han establecido.

En la actualidad, salvo algunas excepciones previstas por la legislación como los casos de Estudios de Impacto Ambiental para actividades de hidrocarburos en Areas Naturales Protegidas, las actividades productivas desarrolladas al interior de las denominadas Zonas de Protección Ecológica, o aquellas que afectan recursos de competencia del INRENA, en cuyos casos se requiere la aprobación adicional de este organismo; la evaluación y aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental se somete a un procedimiento estrictamente Sectorial.

2.6.2. La Evaluación de Impacto Ambiental en el INRENA

El órgano dentro del MAG con competencia para aprobar los Estudios de Impacto Ambiental es la Dirección de Medio Ambiente Rural del INRENA. A la fecha este Sector no ha desarrollado la normatividad sobre evaluación de impacto ambiental, salvo la creación del Registro para entidades que pueden realizar los Estudios de Impacto Ambiental[80] a cargo de la Dirección de Medio Ambiente Rural y la aprobación de la Guía para la formulación de Términos de Referencia para los Estudios de Impacto Ambiental en el Sector Agrario[81], sin haberse desarrollado aún términos de referencia para actividades específicas. No se han determinado los casos en que se requieren EIA, a excepción de la Directiva que establece medidas complementarias de la ley que prohibe la tala de árboles en bosques naturales de los

---

[79] *Ley No. 26410, pub. 22/12/94*
[80] *Resolución Ministerial No. 0369-94-AG, pub. 15/07/94.*
[81] *Resolución Jefatural No. 021-95-INRENA, pub. 09/03/95.*

departamentos de Piura y Tumbes, en la cual se exige la presentación de un EIA para permisos forestales con fines de ampliación de frontera agrícola cuando se trate de superficies mayores a 100 has. y para permisos de tala de árboles en áreas de concesiones mineras, de contratos de operaciones petroleras, de construcción de caminos públicos o de naturaleza similar[82]. La posibilidad de requerir un EIA ha quedado a criterio de la autoridad quien lo solicitará cuando lo considere necesario.

En cuanto a este tema, el Sector Agrario y específicamente el INRENA, ha estado más activo en relación a los EIA presentados ante otros Ministerios previos a la realización de actividades que podrían tener impactos adversos sobre recursos naturales del ámbito agrario, principalmente en las áreas naturales protegidas. Al respecto, y de acuerdo al Decreto Supremo No. 056-97-PCM, se ha establecido que los Estudios de Impacto Ambiental de los diferentes sectores productivos que consideren actividades y/o acciones que modifican el estado natural de los recursos naturales renovables agua, suelo, flora y fauna, previamente a su aprobación por la autoridad sectorial competente, requieren la opinión técnica del Ministerio de Agricultura, a través del INRENA.

Esta norma establece además, que se consideran acciones o actividades que modifican el estado natural de los recursos naturales renovables a:

- La alteración en el flujo y/o calidad de las aguas superficiales y subterráneas.
- Los represamientos y la canalización de cursos de agua.
- La remoción del suelo y de la vegetación.
- La alteración de hábitats de fauna silvestre.
- El uso del suelo para el depósito de materiales no utilizables (relaves, desechos industriales, desechos peligrosos o tóxicos).
- La desestabilización de taludes.
- La alteración de fajas marginales (ribereñas).
- La deposición de desechos en el ambiente léntico (lagos y lagunas).

De acuerdo al Decreto Supremo No. 061-97-PCM, el INRENA debe emitir su opinión técnica en 20 días útiles, sino se entenderá que no tiene observaciones al EIA.

2.6.3. Los EIA y PAMA en el sub-sector Hidrocarburos

El Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, fue la segunda norma sectorial en regular los aspectos ambientales de una actividad productiva. Por ello, y siendo una norma originada en el mismo Sector

[82] *Resolución Ministerial No. 0594-94-AG, pub. 03/10/94.*

que promulgó la correspondiente a minería, se basó en la misma estructura y se introdujeron algunos elementos novedosos como la consulta intersectorial en caso de desarrollo de la actividad de hidrocarburos en Areas Naturales Protegidas. Por otro lado, se introdujeron en la norma a través de un Anexo las Concentraciones Máximas Aceptables de Contaminantes en el Aire y dentro del artículo 21, inciso c) se dispuso que los desechos líquidos y aguas residuales deben ser tratados antes de su descarga a acuíferos o aguas superficiales para cumplir con los límites de calidad de la Ley General de Aguas[83].

Este Reglamento establece que el responsable de un proyecto deberá presentar, previo al inicio de cualquier actividad de hidrocarburos o ampliación de las mismas, un Estudio de Impacto Ambiental o un Estudio de Impacto Ambiental Preliminar (EIAP) realizado por una empresa registrada y calificada por la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Energía y Minas.

Para efectos de la norma, se define como Estudio de Impacto Ambiental a los estudios que deben efectuarse en los proyectos para el desarrollo de actividades de Hidrocarburos, los cuales abarcarán aspectos físico-naturales, biológicos, socio-económicos y culturales en el área de influencia del proyecto, con la finalidad de determinar las condiciones existentes y las capacidades del medio, así como prever los efectos y consecuencias de la realización del mismo, indicando medidas y controles a aplicar para lograr un desarrollo armónico entre las operaciones petroleras y el ambiente.

En el caso del Estudio de Impacto Ambiental Preliminar, éste se desarrolla con información bibliográfica disponible y reemplaza al EIA en aquellos casos en que las actividades no involucran un uso intensivo ni extensivo del terreno, tales como la aerofotografía, aeromagnetometría, geología de superficie o cuando la actividad es de reconocido poco impacto. En los casos en que se presente un Estudio de Impacto Ambiental preliminar, la Dirección General de Hidrocarburos en un plazo no mayor de 30 días deberá decidir entre: autorizar la actividad o solicitar un EIA. Para ello, debe contar con la evaluación y opinión previa de la Dirección General de Asuntos Ambientales.

El concepto del Estudio de Impacto Ambiental preliminar constituyó una novedad respecto al Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica y se basa en la distinción de exigencias ambientales en función del

---

[83] *Decreto Supremo No. 007-83-SA, pub. 17/03/83, aprueba los estándares de calidad de agua por categoría de uso.*

riesgo de la actividad que se va a desarrollar. En el caso específico del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos el riesgo se califica en función del «reconocido poco impacto de la actividad».

En el caso del Estudio de Impacto Ambiental y de acuerdo a lo dispuesto por el Reglamento bajo comentario, éste deberá incluir:

- Un estudio de Línea Base para determinar la situación ambiental y el nivel de contaminación del área en la que se llevarán a cabo las Actividades de Hidrocarburos.
- Una descripción detallada del proyecto propuesto.
- La descripción y evaluación técnica de los efectos previsibles directos e indirectos al medio ambiente físico y social, a corto y largo plazo.
- Un detallado Plan de Manejo Ambiental, cuya ejecución evite sobrepasar los niveles máximos tolerables y disminuya a un nivel aceptable los efectos negativos previsibles directos e indirectos.
- Un Plan de Abandono del Area.

Es importante destacar que esta norma incorpora la exigencia de incluir en el EIA, cuando el proyecto pueda afectar a comunidades nativas o campesinas, las medidas necesarias para prevenir, minimizar o eliminar los impactos negativos de dicha actividad; y, por otro, que las actividades dentro de áreas naturales protegidas deberán hacerse en coordinación con el responsable del área. Disposiciones similares no fueron incorporadas en el Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica.

Los EIA son aprobados por la Dirección General de Hidrocarburos, con la evaluación y opinión previa de la Dirección General de Asuntos Ambientales. Para el caso de estudios dentro de las áreas naturales protegidas, se agrega la exigencia de contar con la opinión de la autoridad encargada de dichas áreas. Los EIA deben ser aprobados en un plazo de 45 días, luego del cual, de no haberse resuelto, el mismo queda aprobado de oficio[84].

En lo que se refiere al Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, éste se define como el programa donde se describen las acciones e inversiones necesarias para cumplir con el Reglamento y es exigible a las empresas que a la fecha de promulgación del dispositivo se hubieran encontrado en actividad. En este caso se

---

[84] *Artículo 15 del Decreto Supremo No. 046-93-EM, pub. 12/11/93, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, modificado por el Decreto Supremo No. 09-95-EM, pub. 13/05/95.*

exige que el PAMA incluya un Programa de Manejo Ambiental para cada año, los programas de monitoreo para efluentes y, el cronograma de inversiones. El plazo de cumplimiento del PAMA no puede ser mayor a 7 años. A diferencia del Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, en el de hidrocarburos no se establece la obligación de una inversión mínima obligatoria.

El responsable de cualquier actividad de hidrocarburos deberá presentar además, el Plan de Contingencia para derrames de petróleo y emergencias, que deberá ser actualizado una vez al año.

El Plan de Contingencia deberá contener información sobre las medidas a tomarse en caso de derrames, explosiones, accidentes, incendios, evacuaciones o similares; además de los procedimientos, personal y equipo específico para prevenir, controlar y/o limpiar derrames de petróleos o productos químicos. Este Plan deberá presentarse ante la Dirección General de Hidrocarburos. Es importante señalar que a nivel de la Dirección de Capitanías y Guardacostas del Ministerio de Defensa se maneja un Plan de Contingencias, el cual tiene como objetivo establecer los lineamientos generales para una acción oportuna y adecuada ante casos de derrame de hidrocarburos en el mar y aguas interiores navegables originados por el transporte, descontrol de plataformas de exploración y explotación petrolera, fracturas o fallas de ductos, operaciones de carga o descarga en terminales y otras actividades que puedan provocar derrames de estas sustancias y que incidan en el ambiente acuático, con el fin de neutralizar los efectos de la contaminación y reducir al mínimo los daños causados. Asimismo, busca establecer los mecanismos de coordinación necesarios para evitar que la ejecución de distintos planes de contingencia conlleve acciones superpuestas[85].

[85] *Resolución Directoral N° 0497-98/DCG, pub. 12/12/98, aprueban lineamientos para la elaboración de planes de contingencia en caso de derrame de hidrocarburos y sustancias nocivas al mar, ríos o lagos navegables.*

TERCERA PARTE:

LAS NORMAS LEGALES

3.1. LEGISLACION SOBRE AREAS NATURALES PROTEGIDAS

La norma más importante es sin duda la Ley de Areas Naturales Protegidas[86]. Esta norma ha definido los principios de política que rigen a las áreas naturales protegidas en el Perú, desarrollando importantes temas como la propiedad de las áreas, objetivos, planificación, participación en la gestión, categorías y zonificación, uso de recursos y actividades compatibles, etc. Actualmente se viene trabajando un Reglamento de la Ley, que no está aprobado aún por lo que gran parte de la legislación aplicable continúa siendo aquella que ya se encontraba vigente antes de la Ley. Así por ejemplo, mantiene vigencia el Reglamento de Unidades de Conservación[87] que regula las cuatro principales categorías del Sistema.

De modo general, debe tenerse en cuenta que además de la legislación específica sobre áreas naturales protegidas, existen normas de los distintos sectores de gobierno que afectan sin duda a estas áreas, dado que todos los sectores mantienen su competencia sobre los recursos que administran y que se encuentran dentro de las áreas naturales protegidas.

3.1.1. Breve historia legal de las áreas naturales protegidas.

Los antecedentes histórico legales más antiguos para la protección de áreas naturales protegidas en el Perú, están dados en la protección que se dio a las Islas

---

[86] *Ley No. 26834, pub. 04/07/97.*
[87] *Decreto Supremo No. 160-77-AG, Pub. 07/04/77.*

y Puntas Guaneras desde comienzos del presente siglo. Sin embargo, es recién a partir de la década del 40 que las áreas naturales protegidas ingresan de una manera más orgánica dentro de nuestra legislación.

En 1941, el Perú ratificó la Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, suscrita el año anterior en Washington, USA[88]. En dicha Convención las partes acordaron propender al establecimiento de áreas protegidas e incorporar los mecanismos necesarios para hacerlas viables en las legislaciones de sus respectivos países. Así, se mencionan categorías tales como Parques Nacionales, Reservas Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas de Regiones Vírgenes.

El Perú no incorporó categorías de áreas protegidas en su legislación sino hasta fines de los 50 y luego a mediados de los 60. Sin embargo, antes de esos años ya se habían establecido algunas áreas naturales protegidas bajo el marco de la Convención de Washington. Estas áreas protegidas fueron creadas pese a no existir una norma marco de carácter nacional que identifique la naturaleza jurídica de su categoría, y por lo tanto, se encontraban definidas por sus propias normas de creación.

En el año de 1967, se promulgó la Ley de Promoción y Desarrollo Agropecuario[89] que declaró de interés nacional la reserva de áreas necesarias para la preservación de especies animales y vegetales. En mayo del año siguiente, el reglamento de la mencionada Ley redefinió el concepto de Parque Nacional e introdujo las categorías de Reserva Nacional y Santuario Nacional [90].

En base a estas disposiciones, se establecieron en el Perú el Parque Nacional del Manu en 1973, la Reserva Nacional Pampas Galeras en 1967, la Reserva Nacional Pacaya Samiria conformada originalmente mediante normas de 1968 y 1972, la Reserva Nacional de Junín y el Santuario Nacional de Huayllay en 1974.

En 1975, se promulgó la Ley Forestal y de Fauna Silvestre[91] que creó el Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SINUC). El art. 14 de esta norma definió indirectamente a las Unidades de Conservación como «áreas necesarias para la protección, conservación y aprovechamiento de la fauna silvestre y las que tengan especial significación por sus valores históricos, paisajísticos y científicos».

---

[88] *Resolución Suprema No. 953, Prom. 31/12/41.*
[89] *Decreto Ley No. 16726, Pub. 18/11/67, derogada por el Decreto Legislativo No. 2, pub. 25/11/80.*
[90] *Decreto Supremo No. 18-A-68-AG, prom. 02/05/68*
[91] *Decreto Ley No. 21147, pub. 15/05/75.*

El SINUC está conformado por los Parques Nacionales, Reservas Nacionales, Santuarios Nacionales y Santuarios Históricos. Los Santuarios Históricos, fue la nueva categoría incorporada por esta norma, aunque ya existiera un Santuario Histórico establecido en el país (Santuario Histórico de Chacamarca, 1974).

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre redefinió nuevamente las categorías jurídicas para cada una de estas áreas naturales protegidas. Redefinió además a los Bosques Nacionales y creo tres categorías adicionales de áreas protegidas, fuera de las Unidades de Conservación: los Bosques de Protección, los Cotos de Caza y las Reservas Comunales. En 1977 se aprobaron cuatro reglamentos de la Ley forestal y de Fauna. Uno de ellos, el Decreto Supremo No. 160-77-AG, reglamentó exclusivamente a las Unidades de Conservación, estableciendo los criterios principales para la zonificación, uso científico, turístico, prohibiciones, sanciones, etc. En otro de los reglamentos, se reguló a los Bosques Nacionales y los Bosques de Protección[92]. Finalmente, el Reglamento de Conservación de Flora y Fauna Silvestre[93], reguló a los Cotos de Caza y las Reservas Comunales, y adicionalmente estableció una nueva categoría: las Zonas Reservadas[94].

En 1990 se conformó el Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE)[95]. El SINANPE está conformado por el Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SINUC), los Bosques Nacionales, los Bosques de Protección, las Reservas Comunales, los Cotos de Caza y cualquier otra categoría de interés nacional establecida en el Sector Agrario con fines de conservación. Posteriormente, en 1996[96] se excluyó a los Bosques Nacionales del SINANPE por ser categorías de producción y no de conservación de recursos.

El Código del Medio Ambiente cuenta con un capítulo titulado «De las Areas Naturales Protegidas», donde establece en su artículo 50 la obligación del Estado de proteger muestras representativas de los diversos tipos de ecosistemas naturales existentes en el territorio nacional a través de un sistema de áreas naturales protegidas.

El Artículo 51 del CMA define a las áreas naturales protegidas como «las extensiones del territorio nacional que el Estado destina a fines de investigación, protección o manejo controlado de sus ecosistemas, recursos y demás riquezas naturales». La

---

[92] *Decreto Supremo No. 161-77-AG, pub. 07/04/77.*
[93] *Decreto Supremo No. 158-77-AG, pub. 06/04/77.*
[94] *Ver nota 48 sobre las zonas reservadas.*
[95] *Decreto Supremo No. 010-90-AG, pub. 24/03/90.*
[96] *Decreto Supremo No. 011-96-AG, pub. 19/07/96.*

norma agrega que «las Areas Naturales Protegidas son de dominio público y constituyen muestras representativas del patrimonio natural de la Nación. Se establecen con carácter definitivo.»

El artículo 55 de la misma norma establece que los objetivos generales de las Areas Naturales.Protegidas son:

- Proteger y mejorar la calidad del medio ambiente.
- Proteger y conservar muestras de la diversidad natural.
- Mantener los procesos ecológicos esenciales y detener el deterioro de los mismos.
- Conservar, incrementar, manejar y aprovechar sostenidamente los recursos naturales renovables.
- Preservar, conservar, restaurar y mejorar la calidad del aire, de las aguas y de los sistemas hidrobiológicos naturales.
- Conservar, restaurar y mejorar la capacidad productiva de los suelos.
- Proteger y conservar muestras representativas de cada una de las especies de flora y fauna nativas y de su diversidad genética.
- Proteger, conservar y restaurar paisajes singulares.
- Conservar formaciones geológicas, geomorfológicas y fisiográficas.
- Proteger, conservar y restaurar los escenarios naturales donde se encuentran muestras del patrimonio cultural de la nación o se desarrollaron acontecimientos gloriosos de la historia nacional.

Finalmente, la Ley de Areas Naturales Protegidas amplió y precisó los objetivos de las áreas y redefinió las categorías existentes. Los principales aportes de la Ley de Areas Naturales Protegidas pueden resumirse así:

- Define 14 objetivos para las áreas naturales protegidas en su conjunto, mejorando los objetivos que estableció el Código del Medio Ambiente en 1990.
- Establece tres niveles de áreas naturales protegidas: las de carácter nacional que conforman el SINANPE, las áreas de conservación regionales (declaradas por el Ejecutivo a propuesta de los gobiernos regionales) y las áreas de conservación privada (reconocidas por el Ejecutivo a solicitud del propietario de un predio).
- Define dos nuevas categorías para el Sistema Nacional: Reservas Paisajísticas y Refugios de Vida Silvestre.
- Igualmente mejora la definición de las categorías ya existentes como la de Santuario Histórico o Reserva Nacional.
- Define la zonificación que puede tener cada una de las áreas naturales protegidas.

- Abre distintas posibilidades para la participación privada en la gestión y manejo de las áreas.
- Crea mecanismos de coordinación, concertación e intercambio de información entre las instituciones públicas y privadas: a nivel nacional con el Consejo de Coordinación y a nivel del área con el Comité de Gestión.
- Reconoce al INRENA como la entidad del Estado que debe emitir necesa riamente una opinión favorable para cualquier actividad que se realice dentro de las áreas.
- Reconoce los documentos de planificación del Sistema y del área (Plan Director y Plan Maestro) como normas de observancia obligatoria para cualquier actividad que se desarrolle en las áreas.
- Introduce por primera vez en la legislación nacional el concepto de zonas de amortiguamiento.
- Otorga al INRENA la función de inscribir a las áreas naturales protegidas en los Registros que correspondan.

3.1.2. Principales Normas Legales aplicables a las Areas Naturales Protegidas

1. **Constitución Política del Perú de 1993, prom. 29/12/93.**

El Capítulo II del Título IV de la Constitución Política del Perú contiene disposiciones referidas al ambiente y los recursos naturales.El artículo 68 del referido Capítulo establece la obligación del Estado de promover la conservación de las áreas naturales protegidas.

2. **Decreto Ley No. 21147, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, pub. 15/05/75.**

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre contempla disposiciones para la conservación de los recursos forestales y de la fauna silvestre, y establece el régimen de uso, transformación y comercialización de los productos que se deriven de ellos.

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre establece que los recursos forestales y la fauna silvestre son del dominio público y no hay derechos adquiridos sobre ellos.

Asimismo, dispone que el Ministerio de Agricultura es la autoridad encargada de normar, regular y controlar la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como autorizar su aprovechamiento, con excepción de las especies que se reproducen en las aguas marinas o continentales que corresponden a la jurisdicción del Ministerio de Pesquería. Además, contempla que la transformación de los recursos forestales corresponde a los Ministerios de Agricultura y de Industria.

De otra parte, la Ley contiene un Título referente a los bosques y unidades de conservación. En este Título se clasifican los bosques en naturales (Bosques Nacionales, Bosques de Libre Disponibilidad, Bosques de Protección, y Unidades de Conservación) y cultivados.

De las distintas clases de bosques, cabe destacar a las Unidades de Conservación que conforman las áreas necesarias para el aprovechamiento de la fauna silvestre y las que tengan especial significación por sus valores históricos, paisajísticos y científicos.

Las Unidades de Conservación pueden ser: Parques Nacionales, Reservas Nacionales, Santuarios Nacionales y Santuarios Históricos.

Asimismo, la Ley regula las infracciones y sanciones pertinentes en caso de incumplimiento de las disposiciones contenidas en ella.

3. Decreto Supremo No. 158-77-AG, Reglamento de Conservación de Flora y Fauna Silvestres, pub. 06/04/77.

El Decreto Supremo No. 158-77-AG reglamenta el Decreto Ley No. 21147 en lo referido a la conservación de la flora y fauna silvestres.

El Título Séptimo de la referida norma legal contempla disposiciones sobre los cotos de caza, las reservas comunales y los zoocriaderos.

4. Decreto Supremo No. 160-77-AG, Reglamento de las Unidades de Conservación de la Flora y Fauna silvestres, pub. 07/04/77.

El Decreto Supremo No. 160-77-AG reglamenta el Decreto Ley No. 21147 en lo referido a las Unidades de Conservación.

El reglamento establece el Sistema Nacional de Unidades de Conservación como el sistema que agrupa a todas las Unidades de Conservación: Parques Nacionales, Reservas Nacionales, Santuarios Nacionales y Santuarios Históricos.

Este reglamento dispone que las Unidades de Conservación constituyen áreas del dominio público y su administración es ejercida por el Estado para la protección, conservación y/o aprovechamiento de la fauna silvestre, de la flora y los valores de interés paisajístico, científico e histórico.

Asimismo, se contempla que las Unidades de Conservación sólo pueden ser aprovechadas con fines de investigación científica (con excepción de los recursos naturales no renovables) y/o puestas a disposición de las personas para la recreación, educación, cultura y turismo.

De otro lado, el reglamento contiene normas sobre: la zonificación, uso y comités locales de las Unidades de Conservación; turismo, recreación, educación y cultura; administración; control, infracciones y sanciones; entre otras.

5. **Decreto Supremo No. 010-90-AG, conforma el Sistema Nacional de Areas Protegidas por el Estado (SINANPE), pub. 24/03/90; modificado por el Decreto Supremo No. 011-96-AG, pub. 19/07/96.**

Este dispositivo legal dispone la conformación del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) que estará compuesto por el Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SINUC), los Bosques Nacionales, los Bosques de Protección, las Reservas Comunales, los Cotos de Caza y otras categorías de interés nacional que se establezcan en el Sector Agrario con fines de investigación. Si bien esta norma fue derogada tácitamente por contener disposiciones nuevamente reguladas por la Ley de Areas Naturales Protegidas, es un antecedente importante para entender la conformación actual del SINANPE.

6. **Decreto Legislativo No. 613, Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales,.pub. 08/09/90.**

El Capítulo X del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales contiene disposiciones referentes a las áreas naturales protegidas.

Establece la obligación del Estado de proteger muestras representativas de los ecosistemas naturales mediante un sistema de áreas naturales protegidas, el reconocimiento del derecho de propiedad de las comunidades campesinas y nativas ancestrales sobre las tierras que poseen dentro de las áreas naturales protegidas, el ejercicio del derecho de propiedad en armonía con las áreas naturales protegidas, entre otras.

7. **Decreto Legislativo No. 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, pub. 13/11/91.**

El artículo 54º del Decreto Legislativo No. 757 establece que las áreas naturales protegidas pueden ser de carácter nacional, regional o local.

Asimismo, contempla que el establecimiento de áreas naturales protegidas no tiene efectos retroactivos ni afecta los derechos adquiridos con anterioridad a la creación de las mismas.

8. **Decreto Supremo No. 018-92-AG, Reglamento de Zoocriaderos y Cotos de Caza, pub. 30/05/92.**

Establece disposiciones referentes al funcionamiento de los zoocriaderos con fines comerciales, científicos o de difusión cultural.

De otra parte, regula la entrega en administración o custodia a personas jurídicas de cotos de caza establecidos en tierras de dominio público.

9. **Decreto Ley No. 25902, Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura, pub. 29/11/92; modificado por la Ley No. 26822, pub. 26/06/97, con fe de erratas, pub. 07/07/97.**

Dispone que el Ministerio de Agricultura tiene como finalidad promover el desarrollo sostenido del sector agrario.

Asimismo, establece que el ámbito del sector agrario comprende entre otras: la conservación y manejo de los recursos forestales, la flora y fauna.

Además, crea el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) como Organismo Público Descentralizado del Ministerio de Agricultura encargado de promover el uso racional y la conservación de los recursos forestales, flora y fauna con la activa participación del sector privado.

10. **Decreto Ley No. 26154, Crea el Fondo Nacional para Areas Naturales Protegidas por el Estado - FONANPE, pub. 30/12/92.**

El Decreto Ley No. 26154 crea el Fondo Nacional para Areas Naturales Protegidas (FONANPE) y el PROFONANPE como la institución encargada de la administración del FONANPE.

El FONANPE se crea como fondo fiduciario intangible destinado a la conservación, protección y manejo de las áreas naturales protegidas por el Estado.

El FONANPE está constituido con los recursos provenientes de las donaciones

de la Cooperación Técnica Internacional destinadas a este fin y los recursos complementarios que le sean transferidos por el sector público y privado.

11. **Decreto Supremo No. 055-92-AG, aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), pub. 16/01/93.**

El Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) es el Organo Público Descentralizado del Ministerio de Agricultura que tiene como objetivo el manejo y aprovechamiento racional e integral de los recursos naturales renovables y su entorno ecológico para lograr el desarrollo sostenible.

El INRENA, para el cumplimiento de sus funciones, cuenta con cinco órganos de línea: la Dirección General de Aguas y Suelos, la Dirección General de Forestal, la Dirección General de Areas Protegidas y Fauna Silvestre, la Dirección General de Estudios y Proyectos de Recursos Naturales y la Dirección General de Medio Ambiente.

12. **Decreto Supremo No. 024-93-AG, Reglamento de la Ley No. 26154, mediante la cual se crea el Fondo Nacional para Areas Naturales Protegidas por el Estado - FONANPE, pub. 16/07/93; modificado por el Decreto Supremo No. 43-94-AG, pub. 02/09/94 y el Decreto Supremo No. 007-98-AG, pub. 30/05/98.**

El reglamento de la Ley No. 26154 contempla normas destinadas a regular el funcionamiento del PROFONANPE.

Así, establece disposiciones referidas a los fines y órganos del PROFONANPE, normas directrices para el Consejo Directivo del mismo y normas aplicables en caso de disolución y liquidación de la institución.

13. **Resolución Jefatural No. 054-96-INRENA, aprueba la «Estrategia Nacional para la Conservación de Humedales en el Perú», pub. 20/03/96.**

14. **Decreto Supremo No. 011-96-AG, determinan zonas de protección ecológica en la región de la Selva, 19/07/96. (derogado por el Decreto Supremo No. 011-97-AG).**

Excluye a los bosques nacionales del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas (SINANPE).

15. **Decreto Supremo No. 011-97-AG, Reglamento de la Ley No. 26505, referida a la inversión privada en el desarrollo de actividades económicas en tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas, pub. 13/06/97.**

El Título III del Decreto Supremo No. 011-97-AG está referido a las zonas de protección ecológica en la amazonía. Las áreas naturales protegidas localizadas en la región de la selva son consideradas también como Zonas de Protección Ecológica.

Define las zonas de protección ecológica y establece las zonas que éstas comprenden. Asimismo, contempla que el establecimiento de las zonas de protección ecológica de la selva no afecta los derechos adquiridos con anterioridad a la expedición de la Ley de Tierras

De otro lado, establece que el Ministerio de Agricultura, a través del INRENA, es la entidad responsable del cumplimiento de las normas sobre zonas de protección ecológica.

16. **Ley No. 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, pub. 26/06/97.**

Regula el marco general para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en tanto que éstos forman parte del Patrimonio de la Nación.

Las principales disposiciones que contiene están referidas a: modalidades de acceso a los recursos naturales, otorgamiento de derechos sobre los recursos naturales a particulares y las condiciones para su aprovechamiento.

17. **Ley No. 26834, Ley de Areas Naturales Protegidas, pub. 04/07/97.**

Regula el marco general para la gestión y conservación de las áreas naturales protegidas en el país.

Las principales disposiciones contenidas en la Ley comprenden: gestión del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), instrumentos de manejo y utilización sostenible de las áreas naturales protegidas.

Es importante destacar que la Ley establece que las áreas naturales protegidas pueden ser de administración nacional, regional y privadas.

Asimismo, incorpora dos nuevas categorías en el Sistema Nacional de Areas

Naturales Protegidas (SINANPE): Reservas Paisajísticas y Refugios de Vida Silvestre.

18. **Ley No. 26839, Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, pub. 16/07/97.**

Regula el marco general para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes.

La Ley de Diversidad Biológica contempla disposiciones relativas a: planificación, inventario y seguimiento, mecanismos de conservación, comunidades campesinas y nativas y sobre la investigación científica y tecnológica.

Asimismo, la Ley establece que los principios y definiciones del Convenio sobre Diversidad Biológica rigen en la aplicación de la misma.

19. **Decreto Supremo No. 010-99-AG, Plan Director de las Areas Naturales Protegidas, pub. 11/04/99.**

El Plan Director es el instrumento de planificación y orientación del desarrollo del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas, que define los lineamientos de política y la planeación estratégica del mismo. Incluye el marco conceptual para la constitución y operación a largo plazo de las áreas naturales protegidas, analiza la representatividad del Sistema y formula las medidas para conservar y lograr una cobertura ecológica requerida para el SINANPE.

El Plan Director fue aprobado luego de un amplio proceso participativo iniciado en 1993. Entre 1993 y 1995 se conformó un Equipo Técnico encargado de dirigir el proceso de discusión y elaboración del Plan, en el cual intervinieron numerosas personas e instituciones públicas y privadas del país, motivando un debate muy enriquecedor y único en la región Latinoamericana. A partir del proceso de elaboración del Plan Director es que se fueron introduciendo los nuevos modelos de manejo y gestión de las áreas naturales protegidas que inspiraron normas legales tan importantes como la Ley de Areas Naturales Protegidas, y que hoy sirven para definir los criterios de manejo de las áreas que componen el Sistema.

3.2. LEGISLACIÓN SOBRE HIDROCARBUROS

1. **Decreto Ley No. 25763 establece que el cumplimiento de las obligaciones relacionadas a las actividades mineras, de electricidad y de hi-**

drocarburos podrán ser fiscalizadas a través de Empresas de Auditoría e Inspectoría, pub. 11/10/92.

En octubre de 1992 se promulgó una Ley que dispuso que a partir de enero de 1993 el cumplimiento de las obligaciones tales como las derivadas de las normas de seguridad e higiene, normas técnicas y normas de conservación del medio ambiente, relacionadas a las actividades mineras, de electricidad y de hidrocarburos, podían ser fiscalizadas por el Ministerio de Energía y Minas a través de Empresas de Auditoría e Inspectoría. La norma autorizó a personas naturales o jurídicas a la realización de estas actividades una vez calificadas y registradas ante las Direcciones Generales respectivas del Ministerio de Energía y Minas.

2. **Decreto Supremo No. 027-93-EM, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas, pub. 19/06/93; modificado por el Decreto Supremo No. 012-99-EM, pub. 30/04/99.**

Esta norma define las funciones y atribuciones de las cuatro (4) Direcciones Generales del Ministerio de Energía y Minas.

En abril del presente año, mediante el Decreto Supremo No. 012-99-EM, se otorgaron nuevas funciones y atribuciones a la Dirección General de Asuntos Ambientales (DGAA) del Ministerio de Energía y Minas en temas referidos a la relación de las empresas del Sector con la sociedad civil.

3. **Ley No. 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos, pub. 20/08/93; modificada por la Ley No. 26734, pub. 31/12/96.**

Esta norma regula las actividades de hidrocarburos en el territorio nacional.

Adicionalmente dispone que el OSINERG es el encargado de fiscalizar los aspectos legales y técnicos de las actividades de hidrocarburos en el país.

Establece que el Ministerio de Energía y Minas y el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERG) son los encargados de velar por el cumplimiento de esta Ley.

4. **Decreto Supremo No. 046-93-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, pub. 12/11/93; modificado por el Decreto Supremo 09-95-EM, pub. 13/05/95 y el Decreto Supremo No. 011-99-EM, pub. 24/04/99.**

El Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos fue la segunda norma sectorial en regular los aspectos ambientales de una actividad productiva. Por ello, y siendo una norma originada en el mismo Sector que promulgó la correspondiente a minería, se introdujeron algunos elementos novedosos como la consulta intersectorial en caso de desarrollo de la actividad de hidrocarburos en Areas Naturales Protegidas. Por otro lado, se introdujeron en la norma a través de un Anexo las Concentraciones Máximas Aceptables de Contaminantes en el Aire y dentro del artículo 21, inciso c) se dispuso que los desechos líquidos y aguas residuales deberán ser tratadas antes de su descarga a acuíferos o aguas superficiales para cumplir con los límites de calidad de la Ley General de Aguas.

Este Reglamento establece que el responsable de un proyecto deberá presentar, previo al inicio de cualquier actividad de hidrocarburos o ampliación de las mismas, un Estudio de Impacto Ambiental o un Estudio de Impacto Ambiental Preliminar (EIAP) realizado por una empresa registrada y calificada por la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Energía y Minas.

5. **Decreto Supremo No. 047-93-EM, Reglamento de Calificación de Empresas Petroleras, pub. 14/11/93.**

Esta norma dispone que toda empresa petrolera que debe iniciar negociaciones de un contrato con Perupetro S.A. debe estar debidamente calificada.

Así, esta norma establece los requisitos técnicos legales, económicos y financieros, así como la experiencia, capacidad y solvencia mínima necesaria para garantizar el desarrollo sostenido de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, en estricto cumplimiento de las normas de protección del medio ambiente.

6. **Decreto Supremo No. 051-93-EM, aprueba el Reglamento para la Refinación y Procesamiento de Hidrocarburos, pub. 17/11/93; modificado por el Decreto Supremo No. 011-99-EM, pub. 24/04/99.**

Esta norma se dicta para reglamentar lo dispuesto por la Ley No. 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos, en relación a las actividades de refinación y procesamiento.

La norma busca garantizar un procedimiento adecuado, eficaz y oportuno que permita que las actividades de refinación y procesamiento de hidrocarburos se lleven a cabo con todas las medidas de seguridad.

7. **Decreto Supremo No. 052-93-EM, Reglamento de Seguridad para el Almacenamiento de Hidrocarburos, pub. 18/11/93.**

La Ley Orgánica de Hidrocarburos, dispone la reglamentación del tema de seguridad para el almacenamiento de hidrocarburos, al señalar en su artículo 73 que todas las actividades de almacenamiento deberán encontrarse reguladas por el Ministerio de Energía y Minas.

El Reglamento de Seguridad para el Almacenamiento de Hidrocarburos, tiene por objeto establecer las normas y disposiciones para que cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera, pueda construir, operar y mantener instalaciones para almacenamiento de hidrocarburos, sea petróleo o derivados, en cualquiera de las diferentes etapas de la industria de los hidrocarburos (explotación, transporte, refinación, comercialización).

Con relación al tema de control ambiental, se exige que las instalaciones para almacenamiento de hidrocarburos, deberán cumplir y adecuarse a todas las reglamentaciones que sobre este tema sean emitidas por el Organismo Competente del Ministerio de Energía y Minas.

Sobre la calidad de los efluentes, las instalaciones deberán contar con sistemas de tratamiento que garanticen su calidad, no sobrepasando los límites establecidos por la ley.

De acuerdo con el Reglamento de OSINERG, este organismo tiene a su cargo la fiscalización de las regulaciones sobre seguridad a que se refiere el Reglamento bajo comentario.

8. **Decreto Supremo No. 056-93-EM, Reglamento de Distribución de Gas Natural por Red de Ductos, pub. 21/11/93; modificado por el Decreto Supremo No. 011-96-EM, pub. 24/04/99.**

Esta norma regula la distribución del gas, la determinación de la Comisión Reguladora de Distribución de Gas (autoridad que regula la actividad de distribución de gas natural por ductos) y todas las demás normas relativas al servicio de suministro de gas.

Las disposiciones contenidas en esta norma son de aplicación obligatoria para todas aquellas personas naturales y/o jurídicas que se dediquen a la distribución de gas, la Comisión Reguladora; así como para los usuarios en el territorio nacional.

9. **Decreto Supremo No. 055-93-EM, Reglamento para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos, pub. 22/11/93; modificado por el Decreto Supremo No. 022-99-EM; pub. 17/06/99.**

Esta norma regula las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos con el fin de obtener la máxima producción eficiente de los hidrocarburos, que permita la recuperación final de las reservas hidrocarburíferas, así como la preservación del ambiente en que éstas se desarrollan.

La Dirección General de Hidrocarburos (DGH) del Ministerio de Energía y Minas está encargado de velar por el cumplimiento y fiscalización de las normas contempladas en este Reglamento.

10. **Resolución Legislativa No. 26253, aprueba el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, pub. 05/12/93 y texto pub. 13/04/94.**

El Convenio 169 es quizás uno de los instrumentos legales que más derechos otorga a los pueblos indígenas, el cual forma parte de la legislación nacional. Si bien algunos de sus postulados requieren de una implementación específica por parte de las autoridades, otros en cambio permiten su aplicación directa o la utilización de mecanismos transitorios, de manera cuasi-formal que en algunos casos provienen de iniciativas de las propias comunidades, en otros de las mismas empresas, e incluso como fruto de un diálogo entre las partes.

11. **Decreto Supremo No. 01-94-EM, Reglamento para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, pub. 11/01/94; modificado por el Decreto Supremo No. 011-99-EM, pub. 24/04/99.**

Esta norma se dicta en función a lo establecido por la Ley Orgánica de Hidrocarburos que dispone que se emitan normas reglamentarias que contengan mecanismos para satisfacer el abastecimiento del mercado interno.

Su objetivo es garantizar un procedimiento adecuado, eficaz y oportuno, a fin de permitir que las actividades de transporte, distribución y comercialización, incluyendo la producción, comercio exterior, almacenamiento, envasado y venta al público del gas licuado de petróleo, incorporen los mecanismos que sean necesarios para satisfacer el abastecimiento del mercado interno.

Contiene los requisitos necesarios para establecer, operar y explotar plantas de abastecimiento, envasadoras, medios de transporte y establecimientos de

venta al público. Asimismo, establece las condiciones de seguridad a que deben someterse las instalaciones para el almacenamiento, envasado, transporte y venta al público, así como las instalaciones de los consumidores directos.

12. **Ley No. 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, pub. 03/05/94, modificada por la Ley No. 26592, pub. 18/04/96 y la Ley No. 26670, pub. 11/10/96.**

La participación civil o ciudadana en el Perú está regulada por esta Ley y sus modificatorias, orientada a regular los sistemas para elegir y controlar a las autoridades de gobiernos. Asi, por ejemplo, reconoce como derechos de participación: la iniciativa de reforma constitucional; de formación de leyes; referéndum; formación de dispositivos municipales y regionales; derechos de control; la revocatoria de autoridades y demanda de rendición de cuentas.

13. **Decreto Supremo No. 26-94-EM, Reglamento de Seguridad para el Transporte de Hidrocarburos, pub. 10/05/94; modificado por el Decreto Supremo No. 021-98-EM, pub. 03/06/98.**

Con este reglamento se pretenden aplicar principios técnicos de seguridad que son de aceptación internacional.

El Reglamento de Seguridad para el Transporte de Hidrocarburos tiene el propósito de establecer las normas y condiciones que permitan el desarrollo seguro y eficiente de la industria de Hidrocarburos en nuestro país, regulando el transporte y seguridad en las actividades de Hidrocarburos en el territorio nacional.

La fiscalización de este Reglamento está a cargo de OSINERG.

14. **Decreto Supremo No. 027-94-EM, Reglamento de Seguridad para instalaciones y transporte de gas licuado de petróleo, pub. 17/05/94.**

Esta norma contiene normas mínimas de seguridad aplicables a todas las personas naturales y/o jurídicas que comercializan Gas Licuado de Petróleo (GLP), quienes deberán prevenir toda actividad que cause o pueda causar daño a las personas o a la propiedad.

Asimismo, esta norma establece que la seguridad efectiva se obtendrá a través de un cuidadoso diseño, construcción, mantenimiento y operación de las instalaciones y equipos, labores que deberán realizarse de acuerdo a prácticas reconocidas de ingeniería.

La Dirección General de Hidrocarburos (DGH) del Ministerio de Energía y MInas es la entidad competente de hacer cumplir las disposiciones contenidas en el presente Reglamento de Seguridad.

15. **Ley No. 26410, Ley de Creación del Consejo Nacional del Ambiente, pub. 22/12/94.**

Establece entre las funciones del CONAM: la formulación de la Política Nacional del Ambiente, cierto rol en los Estudios de Impacto Ambiental, la fijación de Límites Máximos Permisibles y el fomento de la participación ciudadana.

16. **Decreto Supremo No. 021-96-EM, Reglamento para el transporte de hidrocarburos por ductos, pub. 25/04/96; modificado por el Decreto Supremo No. 011-99-EM, pub. 24/04/99.**

Esta norma contiene disposiciones aplicables a todas las personas naturales y/o jurídicas que realizan actividades de transporte de hidrocarburos por ductos a nivel nacional.

El cumplimiento de las disposiciones contenidas en este Reglamento podrá ser fiscalizado por empresas de auditorías y de inspectorías, de conformidad con el Decreto Ley No. 25763.

17. **Resolución Ministerial No. 335-96-EM/SG, Reglamento de Participación Ciudadana mediante el procedimiento de audiencias públicas en trámite de aprobación de Estudios de Impacto Ambiental, pub. 28/07/96; modificado por la Resolución Ministerial No. 391-96-EM/SG, pub. 01/10/96.**

El sector Energía y Minas, conjuntamente con el Ministerio de Defensa, son los únicos que cuentan con procedimientos de Audiencias Públicas para el trámite de aprobación de Estudios de Impacto Ambiental.

Este reglamento tiene como base legal el artículo VI del Código del Medio Ambiente y el artículo 15 del Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos.

18. **Resolución Directoral No. 0283-96-DCG, Lineamientos para el desarrollo de los Estudios de Impacto Ambiental relacionados con los proyectos de construcción de muelles, embarcaderos y otros similares, pub. 25/10/96.**

Esta disposición parece contradecir el mandato contemplado en el artículo 51 del Decreto Legislativo No. 757 que dispuso que toda actividad que por su riesgo ambiental pudiera exceder los niveles y estándares tolerables de contaminación o deterioro del medio ambiente debería presentar necesariamente ante la autoridad sectorial competente los respectivos estudios de impacto ambiental (EIA).

La contradicción se da por el hecho que la Dirección General de Capitanías y Guardacostas no regula una actividad específica, sino que tiene competencia sobre los efectos que las actividades producen en los cursos de agua que se encuentran bajo su jurisdicción.

Así, de conformidad con el citado dispositivo legal, la Dirección General de Capitanías y Guardacostas -autoridad responsable de ejercer control, prevenir y mitigar los efectos de la contaminación del mar, ríos y lagos navegables- aprobó los lineamientos para el desarrollo de los EIA relacionados con proyectos de construcción de muelles, embarcaderos y otros similares.

Los lineamientos establecen que cualquier organismo, institución, empresa o industria que construya un muelle, embarcadero, atracadero, espigón, rompeolas, terraplenes u otras instalaciones similares en un área acuática (mar o cualquier otro cuerpo de agua) que esté bajo la jurisdicción de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, deberá presentar un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) a la Autoridad Marítima.

Asimismo, estos Lineamientos disponen que se debe describir la metodología aplicada para el desarrollo del EIA, especificando las técnicas y métodos a aplicarse en las diferentes etapas y la presentación de un cronograma del EIA.

19. **Resolución Directoral No. 030-96-EM/DGAA, aprueba los Niveles Máximos Permisibles para Efluentes Líquidos producto de Actividades de Exploración, Explotación, Transporte, Refinación, Procesamiento, Almacenamiento y Comercialización de Hidrocarburos Líquidos y sus Productos Derivados, pub. 07/11/96.**

La aprobación de los Límites Máximos Permisibles por parte del Sector Energía y Minas es parte del rol de liderazgo que asumió este sector a nivel de regulaciones ambientales. Antes de la fijación de límites para el Sector Minero y el de Hidrocarburos, sólo existían los límites de calidad de agua contenidos en uno de los Reglamentos de la Ley General de Aguas[97], con más de veinte años de antigüedad y que aún está vigentes.

---

[97] *Decreto Supremo No. 007-83-SA, pub. 17/03/83.*

La aprobación de los límites permisibles de emisión, tanto para minería como para hidrocarburos, fueron resultado de un proceso de monitoreo a que fueron obligadas las empresas a partir de protocolos.

En tal sentido, la dación de esta Resolución es de suma importancia, considerando que los EIA correspondientes a las actividades de hidrocarburos deben realizarse en base a niveles máximos permisibles y como base para los programas de adecuación.

Es así que la norma contiene los niveles máximos permisibles correspondientes a los elementos y compuestos presentes en los efluentes líquidos, producto de las actividades de exploración, explotación, transporte, refinación, procesamiento, almacenamiento y comercialización de hidrocarburos líquidos y sus productos derivados, para así contribuir efectivamente a la protección ambiental.

Con el objeto de vigilar que se cumpla con lo establecido en la norma, se establece que los responsables de las actividades de hidrocarburos están obligados a realizar el muestreo de los efluentes y sus análisis químicos con una frecuencia mensual, así como llevar un registro, el cual será presentado al Auditor Ambiental cuando éste lo requiera.

En el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y/o Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) se debe establecer el Punto de Control en cada efluente líquido, debiendo tomarse la muestra en el punto de emisión respectivo, para luego ser analizada.

En caso de existir más de una operación de hidrocarburos que descargue sus efluentes sobre un mismo cuerpo receptor, cada una de ellas deberá solicitar a la Dirección General de Hidrocarburos (DGH) que le determine un límite de aportación de cloruros. Tal determinación contará con la opinión favorable de la Dirección General de Asuntos Ambientales (DGAA) del Ministerio de Energía y Minas (MEM).

Se debe demostrar técnicamente ante el requerimiento de la DGH que el vertimiento al cuerpo receptor no ocasionará efectos negativos a la salud humana y al ambiente.

20. **Ley No. 26734, Ley del Organismo Supervisor de Inversión en Energía, pub. 31/12/96; modificado por la Ley No. 26817; pub. 24/06/97.**

Esta Ley crea el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERG) como organismo fiscalizador de las actividades que desarrollan las empresas en los subsectores de electricidad e hidrocarburos.

La Primera Disposición Complementaria establece que las funciones de fiscalización atribuidas a OSINERG podrán ser ejercidas a través de empresas fiscalizadoras.

Asimismo, se encarga a OSINERG la contratación de las empresas fiscalizadoras y se dispone que dicha contratación se realizará respetando los principios de igualdad, no discriminación y libre concurrencia.

21. **Decreto Supremo No. 005-97-EM, Reglamento de la Ley del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía, pub. 18/04/97.**

La Primera Disposición Complementaria de esta norma dispone que las funciones de fiscalización de los subsectores de electricidad e hidrocarburos atribuidas a OSINERG y que podrán ser ejercidas por empresas fiscalizadoras iniciadas al amparo del Decreto Ley No. 25763, su reglamento y normas complementarias, seguirán rigiéndose por dichas normas hasta la culminación de los contratos respectivos.

Asimismo establece que el proceso de fiscalización realizado mediante empresas fiscalizadoras se regirá por lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria de la Ley No. 26734 a partir del ejercicio anual de fiscalización de 1998.

22. **Ley No. 26786, Ley de Evaluación de Impacto Ambiental para Obras o Actividades, pub. 13/05/97.**

Esta norma establece que la Autoridad Sectorial Competente deberá comunicar al Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) sobre las actividades a desarrollarse en su sector.

23. **Decreto Supremo No. 011-97-AG, Reglamento de la Ley No. 26505, referida a la inversión privada en el desarrollo de actividades económicas en tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas, pub. 13/06/97; modificado por el Decreto Supremo No. 020-98-AG, pub. 06/11/98.**

Esta norma deroga al Decreto Supremo No. 011-96-AG publicado el 19 de julio de 1996, en la cual se determinaban las zonas de protección ecológica en la región de la Selva. Por otro lado, dicho Decreto excluyó los Bosques Nacionales del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas (SINANPE).

El presente Reglamento es aplicable a las tierras de uso agrícola y de pastoreo, a las tierras eriazas con aptitud agropecuaria y en general a todo predio susceptible

de tener uso agropecuario. Las tierras de aptitud forestal y de fauna se rigen por sus propias normas.

La norma desarrolla los temas relacionados con: el derecho de propiedad, tierras eriazas, definición, incorporación al dominio del Estado y transferencia de estas tierras, asi mismo regula lo relacionado con las zonas de protección ecológica en la Amazonía, las tierras de las comunidades nativas.

Se define a las zonas de protección ecológica en la Amazonía como aquellas áreas geográficas con especiales características ambientales de suelo, aguas, diversidad biológica, valores escénicos, culturales, científicos y recreativos, sujetas exclusivamente al uso sostenible compatible con su naturaleza.

24. **Ley No. 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, pub. 26/06/97.**

Cumpliendo con el mandato del artículo 66 de la Constitución Nacional se promulgó la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, la cual establece el marco legal general para el aprovechamiento de recursos en el país.

En este sentido, la norma señala como objetivo el aprovechamiento sostenible de recursos naturales renovables y no renovables, mediante un marco adecuado para el fomento a la inversión, que procure un equilibrio dinámico entre el crecimiento económico, la conservación y el desarrollo de la persona.

Reitera lo señalado por la Constitución, en cuanto a que los recursos naturales son Patrimonio de la Nación y especifica que sus productos y frutos son de dominio de los titulares del derecho concedido sobre ellos. Con ello se termina con una amplia discusión respecto a si el artículo 66 de la Constitución permitía otorgar propiedad privada sobre los recursos naturales. La nueva Ley precisa, en definitiva, que los recursos en la fuente son de propiedad del Estado, y los extraídos son de los particulares. Ello sin embargo requiere concordarse con las normas especiales, considerando fundamentalmente lo referido al acceso al aprovechamiento al recurso y su legalidad.

Además, define los recursos naturales y regula la figura de la concesión, como la forma genérica de otorgamiento de éstos, refiriéndose también a las licencias, autorizaciones, permisos y demás modalidades y condiciones para el aprovechamiento sostenible de los recursos. El incumplimiento de las condiciones de aprovechamiento acarrea la nulidad del derecho concedido

25. **Decreto Supremo No. 056-97-PCM, establecen casos en que aprobación de los EIA y PAMA requerirán la opinión técnica del INRENA,**

pub. 19/11/97; modificado por el Decreto Supremo No. 061-97-PCM, pub. 04/12/97.

Esta norma señala que el desarrollo de actividades de hidrocarburos dentro de áreas naturales protegidas deberá hacerse en coordinación con el responsable de dichas áreas a fin de asegurar el cumplimiento de los fines para los cuales éstas fueron creadas. En este caso, los EIA y PAMA previamente a su aprobación por la Autoridad Sectorial Competente, requerirán opinión técnica del Ministerio de Agricultura, a través del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA).

La Autoridad Sectorial Competente deberá remitir al INRENA, copia de dichos documentos para que en el plazo de 20 días emita su opinión técnica. Si no se pronuncia dentro del plazo señalado, se entenderá que no tiene observaciones al EIA o PAMA.

26. **Resolución Directoral No. 036-97-EM/DGAA, aprueban normas para la presentación del cronograma de acciones e inversiones y el porcentaje de avance físico mensualizado del PAMA, pub. 20/12/97.**

Convenientemente se emite esta resolución para darle seguimiento y fiscalizar el cumplimiento de los compromisos y obligaciones asumidos en los PAMAS considerando de suma importancia que el cronograma de acciones aprobado se detalle en forma mensualizada.

Esta norma se aplica a aquellos titulares de actividades de hidrocarburos que hayan presentado al Ministerio de Energía y Minas sus Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA).

Estos programas incluyen un cronograma de actividades detalladas en forma anual que fue aprobado con el PAMA. El Ministerio de Energía y Minas con la finalidad de fiscalizar el cumplimiento de los compromisos asumidos en los PAMA ha establecido que el cronograma de acciones aprobado se detalle en forma mensual, el cual debe ser presentado hasta el 31 de diciembre de cada año.

La presentación del cronograma debe incluir las acciones e inversiones así como el porcentaje del avance físico para el año siguiente. Los montos a ser desembolsados durante el desarrollo de las actividades señaladas deberán corresponder a los montos originalmente establecidos en el PAMA.

27. **Decreto Supremo No. 029-97-EM, Reglamento de Fiscalización de las Actividades Energéticas por Terceros, pub. 16/12/97.**

La Ley No. 26734, Ley del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía - OSINERG- dispuso que el cumplimiento de las obligaciones contenidas en las normas y disposiciones legales relacionadas a las actividades de electricidad e hidrocarburos podrá ser fiscalizada por el OSINERG, a través de empresas fiscalizadoras.

De conformidad con la Ley No. 26734, se aprueba el Decreto Supremo No. 029-97-EM que tiene como finalidad normar las acciones de fiscalización de las entidades que desarrollan actividades en los Subsectores Electricidad e Hidrocarburos.

Esta norma dispone que el OSINERG tiene a su cargo el «Registro de Fiscalizadoras», que es el padrón que contiene la relación de las empresas fiscalizadoras clasificadas y declaradas hábiles para fiscalizar las obligaciones correspondientes. Las personas naturales y/o jurídicas interesadas en inscribirse en el mencionado Registro deberán presentar una solicitud ante OSINERG con los requisitos indicados en el Decreto Supremo No. 029-97-EM.

OSINERG establece los criterios y requisitos para la evaluación de las empresas fiscalizadoras. La designación de las empresas fiscalizadoras es por períodos anuales, renovables.

28. **Decreto Supremo No. 030-98-EM, Reglamento para la Comercialización de Combustibles líquidos y otros productos derivados de los Hidrocarburos, pub. 03/08/98.**

Esta norma establece los requisitos que debería cumplir toda persona natural o jurídica que desee comercializar y/o transportar cualquier tipo de combustible, siempre que estos productos cumplan con la legislación vigente.

El Ministerio de Energía y Minas, a través de la Dirección General de Hidrocarburos, la Dirección de Energía y Minas y el OSINERG están encargados de velar por el cumplimiento de las normas contempladas en este Reglamento.

29. **Resolución Ministerial No. 580-98-EM/VMM, Dicta normas referidas al Registro de Entidades Autorizadas a realizar Estudios de Impacto Ambiental en el Sector Energía y Minas, pub. 27/11/98.**

La norma establece que la Dirección General de Asuntos Ambientales (DGAA) tiene a su cargo el Registro de Entidades Autorizadas a realizar los estudios de impacto ambiental en el Sector Energía y Minas.

Para acceder a la inscripción en el registro respectivo, las entidades deberán presentar a la DGAA una solicitud con ciertos requisitos e información requerida en la Resolución Ministerial No. 580-98-EM/VMM.

La evaluación de las solicitudes consistirá en una calificación legal y técnica. Una vez efectuada la evaluación, la DGAA aprobará o denegará la inscripción solicitada, según corresponda.

En caso de aprobarse la solicitud de inscripción en el mencionado Registro, la vigencia de la inscripción será de dos (2) años. Vencido dicho plazo, las empresas podrán solicitar la renovación de su inscripción, sujetándose al procedimiento de calificación correspondiente.

30. **Decreto Supremo No. 011-99-EM, precisan que el Ministerio de Energía y Minas la Escala de Multas y Sanciones que aplica el OSINERG por incumplimiento a las Leyes de Concesiones Eléctricas y Orgánica de Hidrocarburos, pub. 24/04/99.**

Esta norma dispone que la Escala de Multas y Sanciones que aplica el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERG) por el incumplimiento a la Ley de Concesiones Eléctricas, la Ley Orgánica de Hidrocarburos y sus respectivos reglamentos y normas complementarias; será aprobada mediante Resolución Ministerial del Ministerio de Energía y Minas.

31. **Ley No. 27133, Ley de promoción del Desarrollo de la Industria del Gas Natural, pub. 04/07/99.**

Esta norma establece las condiciones específicas para la promoción del desarrollo de la industria del gas natural.

Asimismo, declara de interés nacional y necesidad pública el fomento y desarrollo de la industria del gas natural, que comprende: la explotación de los yacimientos de gas, el desarrollo de la industria del gas natural, que comprende: la explotación de los yacimientos de gas, el desarrollo de la infraestructura de transporte de gas y condensados, la distribución de gas natural por ductos; y los usos industriales en el país.

HOJA ADICIONAL AL 3.2. LEGISLACION SOBRE HIDROCARBUROS

Casi al cierre de la edición de este libro, se aprobaron 3 importantes normas legales que incorporamos a continuación:

- **Decreto Supremo No. 040-99-EM, Aprueba el Reglamento de la Ley No. 27133 de Promoción del Desarrollo de la Industria del Gas Natural, pub. 15/09/99.**

Este Reglamento contiene normas reglamentarias para una mejor aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley de Promoción del Desarrollo de la Industria del Gas Natural.

Esta norma regula la explotación de las reservas probadas de gas natural, medidas de promoción a los consumidores iniciales, comercialización del gas natural y el régimen de garantía para el concesionario de la red principal y para el desarrollo de la referida red.

- Decreto Supremo No. 041-99-EM, Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos, pub. 15/09/99.

El Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos contiene normas referidas a la actividad del transporte de hidrocarburos por ductos. Comprende: procedimientos para otorgar concesiones, procedimientos para fijar las tarifas, normas de seguridad, normas sobre protección del medio ambiente, disposiciones sobre la autoridad competente y normas relativas a la fiscalización.

En relación a la protección del medio ambiente, dispone que los concesionarios deberán incluir en los respectivos estudios de impacto ambiental, las medidas necesarias para prevenir, minimizar o eliminar los impactos negativos sociales, culturales, económicos y de salud; y así entre otros, evitar en lo posible que las comunidades campesinas y nativas se vean afectadas por las actividades que dichos concesionarios realizan.

Asimismo se dispone que además de las disposiciones contenidas en el Reglamento, se aplicarán las establecidas en el Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, sus normas modificatorias y conexas, el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales y demás disposiciones pertinentes. Adicionalmente, se contempla la facultad del concesionario para aplicar otras disposiciones más exigentes aceptadas por la industria internacional de hidrocarburos para circunstancias similares.

Modifica a: D.S. No. 26-94-EM, Reglamento de Seguridad para el Transporte de Hidrocarburos. Sustituye el art. 1 y deroga el Título II.

Deroga a:
D.S. No. 021-96-EM, Reglamento para el Transporte de Hidrocarburos por Ductos.
D.S. No. 022-96-EM, Reglamento para el Cálculo de Tarifas de Transporte de Hidrocarburos por Ductos.

- Decreto Supremo No. 042-99-EM, Reglamento de Distribución de Gas Natural por Red de Ductos, pub. 15/09/99.

El Reglamento de Distribución de Gas Natural por Red de Ductos contempla disposiciones relativas a la actividad del servicio público de Distribución de Gas Natural por Red de Ductos. Comprende: procedimientos para otorgar concesiones, procedimientos para fijar las tarifas, normas sobre seguridad, normas sobre protección del medio ambiente, disposiciones sobre la autoridad competente y normas referidas a la fiscalización.

En lo concerniente a la protección del medio ambiente, establece que se deberán tomar en cuenta las disposiciones contenidas en el Reglamento así como las establecidas en el Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, sus normas modificatorias y conexas, el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales y demás disposiciones pertinentes.

Adicionalmente dispone que los concesionarios podrán aplicar otras disposiciones más exigentes aceptadas por la industria internacional de hidrocarburos para circunstancias similares.

Deroga a: D.S. No. 056-93-EM, Reglamento de Distribución de Gas Natural por Red de Ductos.

BIBLIOGRAFIA

Amend, Stephan; *Amend Thora. (Editores).*
¿Espacios sin habitantes? Parques Nacionales de América del Sur. Caracas: UICN - Unión Mundial para la Naturaleza, Editorial Nueva Sociedad. 1992. 497 p.

Comité Nacional Preparatorio del I Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y Otras Areas Protegidas.
Informe Nacional. Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas por el Estado del Perú. Lima: 1997. 64 p.

EcoCiencia.
Parques Nacionales y otras áreas protegidas del Ecuador. Una esperanza para el futuro. Quito: EcoCiencia. 1994. 31 p.

Fundación Natura.
Criterio de la Fundación Natura sobre la explotación petrolera desde una perspectiva ambiental.
Documento de Posición Institucional.
Quito: Fundación Natura. 1993. 23 p.

Hidalgo, Jessica; Solano, Pedro; Pulgar-Vidal, Manuel.
Diagnóstico de la Situación de la Gestión y la Legislación Ambiental en el Perú.
Lima: SPDA. 1996. 261 p.

IUCN. The World Conservation Union; Environmental & Petroleum Forum.
Exploración y producción de petróleo y gas en los manglares. Directrices para la protección del ambiente.
Gland: IUCN. 1993. 51 p.

IUCN. The World Conservation Union.
Oil Exploration in the Tropics. Guidelines for Environmental Protection.
Gland: IUCN. 1991. 30 p.

Macro Consult S.A.
Evaluación del sector petrolero.
En: Informativo mensual de la Sociedad Nacional de Minería y Petróleo. Volumen 8, No. 3, pp. 24-32.
Lima: 1999.

Ministerio de Energía y Minas (Perú).
Hidrocarburos: Guía para elaborar EIA.
En: Minas y petroleo, Volumen 158, p. 7.
Lima: 1999.

Ministerio de Justicia (Perú); Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.
Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Sumillas, concordancias, índice analítico y notas. Edición Oficial.
Lima. 1995. 175 pp.

Occidental Peruana.
Plan de contingencias para derrames de petróleo y emergencias.
Lima: Occidental Peruana. 1997. 127 pp.

OXY
Instrucciones de seguridad, preservación del medio ambiente y relaciones con las comunidades. 13 pp.

Pacuri Flores, Felipe.
Aspectos Jurídicos vinculados al uso de los recursos naturales y medio ambiente para la planificación del desarrollo en la Zona Reservada Tambopata-Candamo. Informe presentado al Equipo Técnico de la Zona Reservada Tambopata-Candamo.
Puerto Maldonado. 1993. 142 pp.

Presidencia de la República (Perú) y otros.
Estrategia Nacional para las Areas Naturales Protegidas. Plan Director.
Lima: Fimart S.A.C. 1999. 70 pp.

Pulgar-Vidal, Manuel.
Los procedimientos de evaluación de impacto ambiental en el Perú. Análisis legal e institucional.
Lima: SPDA. 1997. 110 pp.

Rivera Chávez, Lelis.
Territorio Indígena. El áreas de influencia del Proyecto Gas de Camisea.
Cusco: CEDIA. 1991. 44 pp.

Rosenfeld Amy B.; Gordon Debra L.; Guerin-McManus, Marianne.
El Desarrollo Petrolero en los Trópicos. Minimizando los impactos negativos ambientales y sociales. Documentos de Políticas. Volumen 2.
Washington: Cooperación Internacional. 1996. 84 pp.

Sandoval Aguirre, Oswaldo. (Editor).
Ley de Areas Naturales Protegidas.
Lima: ALI Arte Gráfico - Publicaciones. 1997. 113 pp.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.
Estudio del Perfil Ambiental de la República del Perú. Volumenes I y II.
Lima: 1997. Volumen I, 191 p. Volumen II, 57 pp.

Solano, Pedro.
Situación Legal del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas.
Lima: SPDA. 1995. 74 pp.

Solano, Pedro; Noejovich, Flavia; Raffo, Ivette.
Estudio comparativo de legislación referida a Areas Naturales Protegidas en América Latina.
Lima: SPDA. 1995. 44 pp.

Tobin, Brendan; Noejovich, Flavia; Yañez, Carlos
Petroleras, estado y pueblos indígenas : el juego de las expectativas: lineamientos preliminares para la participación y consulta de los pueblos indígenas amazónicos del Perú en las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos: documento de trabajo.
Lima: Defensoría del Pueblo (Perú). 1998. 91 pp.

University of California at Berkeley. Energy and Resources Group. (ERG).
Corporate roles and rewards in promoting sustainable development: lessons learned from Camisea.
Berkeley: 1999. 46 pp.

Vásquez Ruesta, Pedro y Barrena Arroyo, Víctor.
Diseño de una Metodología para el Monitoreo del impacto ambiental de las actividades humanas en áreas protegidas de la amazonía peruana.
Lima: CDC, CEE. 1990. 121 pp.

Las áreas naturales protegidas del Perú son todavía un misterio para muchos. Cuando el gran público sepa el por qué de su existencia, cuando el Estado sea eficiente en su misión de mostrar a los peruanos el valor y la funcionalidad del Sistema Nacional de Areas Protegidas al que pertenecen todas ellas y cuando la empresa privada asuma la responsabilidad que le corresponde, estaremos en capacidad de realmente proteger la valiosa diversidad biológica del Perú.

Más allá del suelo y el subsuelo... muestra la encrucijada en que se encuentran las áreas naturales protegidas frente a la explotación de los hidrocarburos que albergan en sus entrañas. ¿Es posible extraer petróleo o gas sin herir de muerte el Manu o Tambopata Candamo?

Pedro Solano —de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental— responde a estas interrogantes mostrando la complejidad de nuestro sistema legal y los vaivenes de la gestión pública frente a las áreas naturales protegidas. A partir de la presentación de algunos casos de conflicto esclarecedores y de un análisis de las opciones de política y de prevención ambiental que tenemos los peruanos para integrar desarrollo y medio ambiente, el libro refuerza nuestro compromiso de respetar el patrimonio biológico heredado de nuestros antepasados, presentando una serie de propuestas y alternativas para facilitar una mejor toma de decisión.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

USAID