

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA
FACULTAD DE DERECHO



VNiVERSiDAD
Ɔ SALAMANCA

**LA REGULACION DE LOS ESPACIOS
NATURALES EN EL DERECHO ESPAÑOL Y
PERUANO**

TESIS DOCTORAL

**PROGRAMA DE DOCTORADO: “EL MEDIO AMBIENTE NATURAL Y
HUMANO EN LAS CIENCIAS SOCIALES”**

DOCTORANDA: KARINA ALEXANDRA SAAVEDRA CONTRERAS
DIRECTORA: MARIA ÁNGELES GONZÁLEZ BUSTOS

SALAMANCA, 2012

**UNIVERSIDAD DE SALAMANCA
FACULTAD DE DERECHO**



**VNiVERSiDAD
D SALAMANCA**

**LA REGULACION DE LOS ESPACIOS
NATURALES EN EL DERECHO ESPAÑOL Y
PERUANO**

TESIS DOCTORAL

**PROGRAMA DE DOCTORADO: "EL MEDIO AMBIENTE NATURAL Y
HUMANO EN LAS CIENCIAS SOCIALES"**

**DOCTORANDA: KARINA ALEXANDRA SAAVEDRA CONTRERAS
DIRECTORA: MARIA ÁNGELES GONZÁLEZ BUSTOS**

SALAMANCA, 2012

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA
FACULTAD DE DERECHO



VNiVERSiDAD
D SALAMANCA

LA REGULACION DE LOS ESPACIOS
NATURALES EN EL DERECHO ESPAÑOL Y
PERUANO

Tesis doctoral presentada por Dña. Karina Alexandra Saavedra Contreras para obtener el grado de Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca, dirigida por la Dra. María Ángeles González Bustos, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca, habiendo obtenido la suficiencia investigadora en el Programa de Doctorado: "El Medio Ambiente Natural y Humano en las Ciencias Sociales"

La Directora de Tesis
Fdo. D. Maria Ángeles González Bustos

La Doctoranda
Fdo. Karina Alexandra Saavedra Contreras

SALAMANCA, 2012

Tú me enseñaste, que la vida es más bella, a disfrutar cada instante, a ser valiente, a ser sensible, a ser tolerante y mejor ser humano; tuviste una vida tan llena de propósitos, que me dejaste.

Israel.

AGRADECIMIENTOS

Todo trabajo de investigación es fruto de un esfuerzo colectivo. Esta tesis doctoral no ha sido diferente. Antes de comenzar con esta grata pero difícil tarea intentaré transmitir mis sentimientos, ya que las palabras quedan cortas.

Deseo expresar de todo corazón mis más sinceros agradecimientos a todas aquellas personas que me brindaron su colaboración, sus conocimientos, su ayuda incondicional y por sobre todo su amistad durante la realización de esta investigación, a cada uno de ellos, Gracias.

A Dios por brindarme la oportunidad y la dicha de la vida, por ayudarme a terminar esta Tesis, gracias por darme fuerza, coraje, por hacer realidad este sueño, por ser el artífice de cada logro, por estar conmigo en cada momento de mi vida, por cada regalo que me ha dado y que inmerecidamente he recibido.

A mi asesora de Tesis Dra. MARIA ÁNGELES GONZÁLEZ BUSTOS, por la orientación, ayuda que me ha brindado a lo largo de la Tesis Doctoral, por su apoyo y amistad que me permitieron aprender mucho más, por su conocimiento compartido conmigo, por su valioso tiempo dedicado a este trabajo.

Por todos los momentos vividos en el Doctorado y Muy en especial a mis docentes del doctorado que abrieron mi mente a una perspectiva multidisciplinaria del medio ambiente.

A mis Padres: Luis y Ubaldina por todo su apoyo que me han dado desde la infancia hasta ahora y que aún en la distancia están conmigo, gracias por su amor incondicional, alegría y ánimo que no me dejaron desfallecer para así poder llevar a cabo la culminación de esta tesis.

A mi amado esposo Juan Carlos, gracias por estar conmigo cada día y cada noche que tuve que trabajar la tesis, gracias por ayudarme a conciliar el ser esposa, madre y doctoranda, por estar juntos en esta aventura que es la vida, por tu ánimo y por sobre todo tu amor.

A mi princesa Sofia por haber crecido junto con esta tesis, por su compañía y alegría desde el vientre hasta el día de hoy y cuando puedas leer, quiero que sepas que eres un regalo de Dios y el tesoro más grande que tengo.

A mis Hermanos Luis Enrique y Xandra Amada: por todas sus enseñanzas, por su ejemplo, por su confianza, por ser más que hermanos, cómplices y amigo.

LISTADO DE ABREVIATURAS

AA:	Revista Actualidad Administrativa.
AC:	Antes de Cristo.
AIECT:	Asociación Internacional de Expertos Científicos en turismo.
AMA:	Agencia de Medio Ambiente de Andalucía.
ANEI:	Áreas Naturales de Especial Interés (Baleares).
Aptdo/s:	Apartado/s.
Art. /s:	Artículo/s.
BDA:	Base de datos de la editorial Aranzadi.
BIB:	Referencia bibliográfica de la BDA.
BIMA:	Boletín Informativo del Medio Ambiente.
BOAR:	Boletín Oficial de Aragón.
BOC:	Boletín Oficial de Cantabria.
BOCAIB:	Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.
BOCAN:	Boletín Oficial de Canarias.
BOCG-CD:	Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados.
BOCG-S:	Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado.
BOCM:	Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.
BOCYL:	Boletín Oficial de Castilla León.
BOE:	Boletín Oficial del Estado.
BOJA:	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.
BONA:	Boletín Oficial de Navarra.

BOPA:	Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía.
BOPAS:	Boletín Oficial del Principado de Asturias.
BOPV:	Boletín Oficial del País Vasco.
BOR:	Boletín Oficial de La Rioja.
BORM:	Boletín Oficial de la Región de Murcia.
CA :	Comunidad Autónoma.
CCAA:	Comunidades Autónomas.
CCEE:	Comunidades Europeas.
CCLL:	Corporaciones Locales.
CDS:	Centro Democrático y Social.
CE:	Constitución Española de 1978.
CEE:	Comunidad Económica Europea.
CCEE:	Comunidades Europeas.
CEA:	Confederación de Empresarios de Andalucía.
CEUr:	Constitución Europea.
CEOTMA:	Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.
Cfr:	Confróntese.
Cit.:	Citado.
Coord. /s:	Coordinador/es.
CyT:	Revista Ciudad y Territorio.
D.:	Decreto.
DA:	Revista Documentación Administrativa.
DAS:	Directiva 79/409/CEE, del Consejo, de 2 de abril, sobre Conservación de Aves Silvestres (Directiva “Aves Silvestres”).

DH: Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo, sobre Conservación de los Hábitats Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (Directiva “Hábitats”).

D. L.: Decreto ley.

D. Leg.: Decreto legislativo.

Disp. adic.: Disposición adicional.

Disp. final.: Disposición final.

Disp. transit.: Disposición transitoria.

Dir.: Director.

Dirs.: Directores.

DOCE: Diario Oficial de las Comunidades Europeas (a partir del Tratado de Niza, Diario Oficial de la Unión Europea).

DOCL: Diario Oficial de Castilla-León.

DOCM: Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

DOE: Diario Oficial de Extremadura.

DOG: Diario Oficial de Galicia.

DOGC: Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña.

DOGV: Diario Oficial de la Generalidad Valenciana.

DORN: Directrices de Ordenación de los Recursos Naturales.

DSCD: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados.

DSS: Diario de Sesiones del Senado.

ECAYJ: Revista El Consultor de Ayuntamientos y Juzgados.

Ed.: Edición.

Eds.: Editores.

EIA: Evaluación de Impacto Ambiental.

Et. al.:	Y otros.
Etc.:	Etcétera.
FITUR:	Feria Internacional del Turismo.
FJ:	Fundamento jurídico.
FFJJ:	Fundamentos jurídicos.
FNNPE:	Federation on Nature and National Parks of Europe.
IEAL:	Instituto de Estudios de Administración Local.
IFA:	Instituto de Fomento de Andalucía.
INAP:	Instituto Nacional de Administración Pública.
IVAP:	Instituto Vasco de Administración Pública.
L.:	Ley.
LCEN:	Ley 4/1989, de 27 de marzo de Conservación de la Naturaleza y de la Flora y Fauna Silvestres.
LGov:	Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funciones del Gobierno.
LENP:	Ley de 2 de mayo de 1975, de Espacios Naturales Protegidos.
LIENA:	Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección.
LNORTA:	Ley 12/1999, de 15 de diciembre, de Normas Regulatoras del Turismo de Andalucía.
LO:	Ley Orgánica.
LOFAGE:	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la

Administración General del Estado.

- LOPJ: Ley 6/1985, de 1 de julio, Orgánica del Poder Judicial.
- LPN: Ley de 7 de diciembre de 1916, de Parques Nacionales.
- LOTrC: Ley LO 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencia de competencias a las
Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución.
- LRBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- LRJAP: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- LRSV: Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.
- Núm./s: Número/s.
- O.: Orden.
- OEA: Organización de Estados Americanos.
- OM: Orden Ministerial.
- OMT: Organización Mundial del Turismo.
- Op. cit.: Obra citada.
- Pág./s: Página/s
- Párr./s: Párrafo/s.
- P. ej.: Por ejemplo.
- PDRPPNN: RD 1803/1999, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales.
- PDS: Plan de desarrollo sostenible.
- PNUMA: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- PORN: Plan de ordenación de los recursos naturales.

PRUG:	Plan rector de uso y gestión.
PYME:	Pequeña y Mediana Empresa.
R. O.:	Real Orden.
RAAP:	Revista Andaluza de Administración Pública.
RAMINP:	Decreto 2.414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.
RAP:	Revista de Administración Pública.
RArAP:	Revista Aragonesa de Administración Pública.
RD:	Real Decreto.
RDL:	Real Decreto ley.
RDLeg.:	Real Decreto Legislativo.
RDAm:	Revista de Derecho Ambiental.
RDU:	Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. (antes Revista de Derecho Urbanístico)
REALA:	Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica.
REDA:	Revista Española de Derecho Administrativo.
REDC:	Revista Española de Derecho Constitucional.
REP:	Revista de Estudios Políticos.
RET:	Revista de Estudios Turísticos.
REVL:	Revista de Estudios de la Vida Local.
RIE:	Revista Instituciones Europeas.
RJAst:	Revista Jurídica de Asturias.
RMo:	Reglamento de Montes.
RPT:	Revista Papers de Turisme.

RSCL:	Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de servicios de las Corporaciones Locales.
RVAP:	Revista Vasca de Administración Pública.
Ss.:	Siguientes.
SSTC:	Sentencias del Tribunal Constitucional.
SSTS:	Sentencias del Tribunal Supremo.
STC:	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS:	Sentencia del Tribunal Supremo.
TC:	Tribunal Constitucional.
TRLRS:	RD Leg. 1/1992, de 26 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana.
TS:	Tribunal Supremo.
TSJ:	Tribunal Superior de Justicia.
TSJA:	Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.
TUE:	Tratado de la Unión Europea hecho en Maastrich el 7 de febrero de 1992.
UE:	Unión Europea.
UICN:	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.

INDICE

ABREVIATURAS.....	i
INTRODUCCIÓN.....	1

PARTE PRIMERA

LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DESDE EL ORDENAMIENTO INTERNACIONAL, COMUNITARIO

CAPÍTULO I

LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL.....	6
I.- INTRODUCCIÓN.....	7
II.- LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS.....	9
III.- FIGURAS Y CATEGORÍAS PROPUESTAS: LA UNIÓN INTERNACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA (UCIN).....	22
IV.- LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES.....	29
4.1. La Convención Sobre la Conservación de Fauna y Flora en su estado Natural (1933).....	29
4.2. La Convención para la protección de la flora y fauna de la belleza escénica de los Países Americanos (1940).....	31
4.3. Conferencia Internacional sobre la conservación de los recursos naturales renovables, Denver (1948).....	34
4.4. La Primera Conferencia Mundial de Parques Nacionales, Seattle (1962).....	35
4.5. La Recomendación sobre la salva guarda de la belleza escénica Paris (1962).....	38

4.6. Conferencia Especializada Interamericana para tratar problemas relacionadas con la conservación de los recursos naturales renovables del continente- Mar de Plata – (1965).....	39
V.- ACTUACIONES PARA LA PROTECCIÓN DEL LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DENTRO DEL SENO DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES.....	40
5.1. Organización de las Naciones Unidas.....	42
5.1.1. Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente	39
5.1.2. Unión Internacional Para la Conservación de la Naturaleza	44
5.2. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.....	51
5.2.1. Conferencia de la utilización racional y la conservación de los recursos de la biosfera- MaB -(1968).....	52
5.2.2. Convenio de Ramsan (1971).....	54
5.2.3. Convenio de Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (1972).....	63
VI.- LA CONFERENCIA DE ESTOCOLMO SOBRE MEDIO AMBIENTE	67
VII.- CONSTRUCCIÓN JURÍDICA INTERNACIONAL DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS.....	75
7.1. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de fauna y flora silvestres –CITES- (1973).....	75
7.2. Convenio sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres –BONN-(1979).....	79
7.3. Estrategia Mundial para la Conservación (1980).....	81
7.4. La Carta Mundial para la Naturaleza (1982).....	83
7.5. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar –UNCLOS- (1982).....	84
7.6. Informe Brundtland (1983).....	85

VIII.- CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE.....	87
8.1. La Conferencia de Rio sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible- (1992).....	88
a) Declaración de los Principios para un Consenso Global sobre Gestión, Conservación y Desarrollo Sostenible de todos los tipos de Bosques.....	91
b) Agenda 21.....	92
c) El Convenio sobre Diversidad Biológica.....	93
d) Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación.....	95
e) El Convenio sobre Cambio Climático.....	96
8.2. La Cumbre Mundial de Johannesburgo (2002).....	98
8.3. La Conferencia de Rio de Janeiro (2012).....	100

CAPITULO II

LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN EL DERECHO COMUNITARIO

I. INTRODUCCIÓN.....	106
II. EL DERECHO PRIMARIO DE LA UNION EUROPEA: LOS TRATADOS...	108
2.1. El Tratado de la Comunidad del Carbón y del Acero (CECA)	111
2.2. El Tratado de la Comunidad Económica Europea (CEE).....	113
2.3 El Acta Única Europea (AUE) y el Medio Ambiente	121
2.4. El Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea (TUE).....	125
2.5.Tratado de Amsterdam	129
2.6.Tratado de Niza (2001).....	132
2.7.Tratado de Lisboa (2007).....	135
III. PROGRAMAS AMBIENTALES.....	138

3.1.El Primer Programa Comunitario (1973-1977).....	143
3.2.El Segundo Programa Comunitario (1977-1981).....	145
3.3.El Tercer Programa (1982-1986).....	147
3.4.El Cuarto Programa (1987-1992).....	150
3.5.El Quinto Programa (1993-2000).....	154
3.6. El Sexto Programa (2000-2010).....	159
3.7. El Séptimo Programa	163
IV. LAS DIRECTIVAS.....	165
5.1. Directivas 79/409 CEE (las Zepas).....	165
5.2.Directiva 92/ 43 CEE (habitad).....	169
V.-OTROS INSTRUMENTOS.....	172
5.1. Fondo de Financiamiento.....	172
5.2. Fondo de Cohesión.....	174
5.3. Instrumento Financiero (LIFE).....	175
5.4. Red Ecológica.....	178

PARTE SEGUNDA

LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO DE: ESPAÑA Y PERÚ

CAPÍTULO I

ORDENAMIENTO JURIDICO DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN ESPAÑA Y PERÚ

I.- ANTECEDENTES.....	181
1.1. España.....	181
1.2. Perú.....	198

1.3. Reflexión.....	210
II.-MEDIO AMBIENTE.....	213
2.1. España.....	213
A) Concepción Estricta de Medio Ambiente.....	213
B) Concepción Amplia de Medio Ambiente.....	218
2.2. Perú.....	223
2.3. Reflexión.....	232
III.-LOS RECURSOS NATURALES.....	235
3.1. España.....	236
3.2. Perú.....	240
a) Dominio del Estado sobre los Recursos Naturales.....	240
b) Propiedad privada y titulación.....	243
c) Suelo y subsuelo.....	247
d) Tierra y territorio.....	249
e) Superposición de derechos.....	250
f) Distribución de beneficios.....	253
3.3. Reflexión	255
IV.-ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS.....	258
4.1. España.....	258
A) Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales (LRPN).....	261
1. Concepto de Parque Nacional.....	262
2. Régimen Jurídico de los Parques Nacionales.....	264
2.1. Declaración de Parque Nacional.....	264
2.2. Efectos de la Declaración.....	265

2.3. Gestión y participación en los Parques Nacionales.....	267
2.4. Modificación de los límites y pérdida de la condición de Parque Nacional.....	269
3. La Red de Parques Nacionales.....	271
4.2. Perú.....	274
4.3. Reflexión.....	277
V.- FINALIDAD DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS.....	279
VI.-CLASES DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS.....	282
6.1. España.....	282
6.1.1.-Parques.....	284
6.1.2.- Las Reservas Naturales.....	285
6.1.3.-Áreas Marinas Protegidas.....	285
6.1.4.-Monumentos Naturales.....	286
6.1.5.-Paisajes Protegidos.....	287
6.1.6.-Red Natura 2000.....	287
6.2. Perú.....	289
6.3. Reflexión	294
VII.-INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO.....	297
7.1. España.....	298
7.1.1. Plan Estratégico Estatal de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.....	299
7.1.2. Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.....	300
7.1.3. Rectores de Uso y Gestión.....	303
7.2. Perú.....	305
7.2.1. Instrumentos de Planificación para la Gestión de Áreas Naturales Protegidas.....	305
7.2.2. Zonificación de las Áreas Naturales Protegidas.....	308

VIII.-CATALOGACIÓN E INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN.....	311
8.1. España.....	311
8. Perú.....	315
IX.-DECLARACIÓN Y GESTIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDO.	316
X.-ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDO	325
10.1. España.....	326
10.2. Perú.....	328
XI.-EL DERECHO DE PROPIEDAD EN LOS ESPACIOS NATURALES	333
11.1. España.....	333
11.2. Perú.....	337
XII.- CONSERVACION DE LA BIODIVERSIDAD.....	343
12.1. España.....	344
12.2. Perú.....	350
XIII.- REGIMEN SANCIONADOR.....	355
13.1. España.....	356
13.2. Perú.....	361

PARTE III

EL CAMBIO CLIMATICO Y LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

I. INTRODUCCION.....	369
II. PREOCUPACION POR EL CAMBIO CLIMATICO.....	371
III. PROTECCIÓN CONTRA EL CAMBIO CLIMATICO A NIVEL MUNDIAL.....	376

3.1. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.....	380
3.2. El Protocolo de Kyoto.....	391
IV. EL CAMBIO CLIMATICO Y LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS.....	406
4.1. Impacto de las Áreas Protegidas.....	408
4.2. Papel de las Áreas Protegidas.....	410
V. EL CAMBIO CLIMATICO, BIODIVERSIDAD	413
VI. LA POLITICA DE CAMBIO CLIMATICO EN ESPAÑA.....	419
VII. LA POLITICA DE CAMBIO CLIMATICO EN PERU.....	428
CONCLUSIONES.....	447
BIBLIOGRAFIA.....	464

INTRODUCCION

En el presente momento se está produciendo un cambio en el sistema ecológico del planeta no solo capaz de comprometer negativamente los elementos ambientales básicos-agua, aire y suelo-, sino también de erosionar y exterminar centena de millares de especies vivas y de ecosistemas que sostienen, mediante su función interactiva e independiente, el equilibrio de la biosfera. Por consiguiente, después de diez mil años de cultivo de la tierra. Tres siglos de intensa industrialización y algunas décadas de potenciación biotecnológica, en orden a brindar el desarrollo humano a unos pocos¹, se ha conseguido alterar un proceso natural, deteriorándolo de forma creciente.

La crisis medioambiental que actualmente vive el planeta viene siendo examinada e investigada desde diferentes disciplinas y áreas de conocimiento, siendo uno de los temas que calan más hondo hoy en día, no sólo entre la comunidad científica, sino también en la mayor parte de la población. Es la preocupación por la naturaleza en general, y en particular por aquellos espacios que, protegidos o no, mejor simbolizan las formas cuasi naturales o poco transformadas cuyo denominador común es la aproximación a un ideal de espacio virgen o poco alterado por la ocupación humana, teniendo un valor que podría ser mayor en el futuro ya que la preservación de material genético sustentará los avances científicos en la biotecnología- medicina, agricultura,

¹ Según el informe sobre desarrollo humano de 2002, “una niña nacida hoy en Japón tiene 50 % de posibilidad de vivir hasta el siglo XXII, y un recién nacido en Afganistán tiene una posibilidad entre cuatro de morir antes de cumplir cinco años de vida. Además, los ingresos del 5% más rico del mundo son 114 mayores que los de 5% más pobres. Cada día 30.000 niños mueren en el mundo a causa de enfermedades que se pueden prevenir, y a unas 14.000 personas se les diagnostica VIH/SIDA”; “el ingreso del 1% más rico de la población mundial equivale al del 57% más pobre”; “ el 10% más rico de la población de los Estados Unidos tiene ingresos como el 43% más pobre de la población mundial. Dicho de otra manera, los ingresos de los 25 millones de estadounidenses más ricos equivalen a los ingresos de casi 2.000 millones de personas”... (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAD PAR EL DESARROLLO (PNUD), Informe sobre desarrollo humana 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado, Mundi-prensa, 2002).

bosques, siendo los espacios naturales los reservorios de poblaciones silvestres de especies animales y vegetales, cuyo potencial económico y ecológico deben incorporarse a los sistemas de producción circundante y obviamente este tema lo trataremos desde la perspectiva del Derecho ocupándose de instituir un orden jurídico protector de la naturaleza (Espacios Naturales Protegidos), adoptando por la mayoría de los países las políticas de conservación enfocadas a conservar y proteger los diferentes ecosistemas. Una manera de conservar ecosistemas ha sido mediante la creación de áreas protegidas o Espacios Naturales protegidos, pues ello supone el desarrollo de una serie de lineamientos, leyes y normas para el uso del territorio y de sus recursos.

Las Áreas Naturales Protegidas son instrumentos de conservación, creadas para proteger los recursos naturales, la biodiversidad de los países; pero, también son herramientas importantes para el desarrollo con equidad de las poblaciones que viven dentro y alrededor de los territorios protegidos, constituyen una parte esencial de la respuesta global al cambio climático reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero, ayudan a la sociedad a hacer frente a los impactos del cambio climático manteniendo los servicios esenciales de los que dependen las personas. Sin ellas, los desafíos podrían ser todavía más críticos, ofreciendo el fortalecimiento de las mismas una de las soluciones naturales más eficaces contra la crisis climática.

El propósito principal es hacer un análisis de los espacios naturales desde su origen, concepto, naturaleza, desarrollo y se pretende reflexionar sobre la trascendencia de la importancia de los espacios naturales como piedra angular de mitigar los efectos del cambio climático.

La inquietud que nos ha guía a realizar la presente investigación es la relevancia que tiene en nuestra vida el entorno natural y la relación de la misma con nuestro ser, lo significativo de captar la esencia de la naturaleza, que hace que el ser humano este interrelacionado con el medio ambiente en un equilibrio, cuidándolo, protegiéndolo y sobre todo aprovechando los innumerables beneficios que nos provee las áreas naturales, como ser sensibles con la vida,

respetar la diversidad de las especies de flora y fauna, valorar lo exótico y raro, vivir en un ambiente libre de contaminantes tóxicos, todo ello hoy en día es un privilegio o lujo, por qué el nacer o vivir en un determinado lugar puede marcar la vida de las personas y su relación con su entorno.

Este planteamiento, ha estado siempre presente en las reflexiones sobre el medio ambiente y las Áreas Naturales Protegidas. Lo están también las siguientes preguntas: ¿Son necesarias medidas excepcionales en Área Naturales Protegidas para “conservar y mantener”? ¿Son mejores las legislaciones de los países para proteger el espacio natural? ¿Es la especie humana parte de la naturaleza? ¿Los espacios naturales son la respuesta para el cambio climático?... Este trabajo de investigación es un intento de aproximación a las posibles respuestas de algunas preguntas y es deudor de los intentos que otros muchos hicieron antes.

METODOLOGIA

El método representa el medio o la vía elegida para ordenar las fuentes del conocimiento y alcanzar el fin preestablecido, la metodología representa el conjunto de criterios para lograr el “modus operandi” deseado; por consiguiente, “la metodología jurídica puede ser considerada como la pauta filosófica de los modos de operar intelectualmente en relación con el conocimiento de la materia jurídica y su aplicación en la realidad social”².

En la elaboración de esta investigación se ha utilizado el método jurídico, el cual posibilitó analizar, clarificar y ordenar: a) los procesos de elaboración y aplicación de las normas jurídicas ambientales internacionales; b) los cambios en el contenido y las funciones del Derecho Ambiental; c) las normas jurídicas del ordenamiento Peruano y Español, en el seno de la propuesta de la presente investigación.

² ACOSTA ESTEVEZ, J: “La Dimensión jurídico internacional del medio ambiente”, en la revista Anuario del Centro de la UNED, Barbastro, N° 14/ 2001, pp. 51-106.

A la luz de lo planteado, en un primer momento se ha utilizado el método analítico partiendo del examen y estudio de las instituciones jurídicas, principios, conceptos e ideas que coordinan la materia objeto de investigación, una vez que es necesario observarlas y examinarlas para entonces pasar a la aplicación del método. Dicho esto, cabe indicar que de forma indistinta, dado que se complementan, se ha acudido a los métodos deductivos e inductivos. Mientras que la primera parte de lo general, desciende a lo particular, en la segunda parte de lo particular, asciende a lo general.

TECNICA

Entre tanto que la metodología y los métodos utilizados han permitido analizar y ordenar los elementos y las fuentes de conocimiento concernientes a la materia objeto de esta investigación, cabe indicar la técnica utilizada en su elaboración. Así pues, para la elaboración de este trabajo se ha empleado la técnica unidisciplinar³, la cual trata una materia desde una disciplina en concreto que, no obstante, para apoyar o fundamentar determinados planteamientos, conceptos o ideas ha requerido acudir a las aportaciones que llevan a cabo otras disciplinas no jurídicas o jurídicas. En efecto, atendiendo al método jurídico, la técnica aquí utilizada ha sido la de analizar la materia objeto de investigación desde la perspectiva del derecho Administrativo y, de forma particular, desde la rama especializada de Espacios Naturales Protegidos; el objeto de estudio no se analiza desde diferentes disciplinas sino que solamente de una: la jurídica.

³ Técnica donde prime el análisis normativo con la incorporación esporádica de conocimientos o hallazgos de otras disciplinas afines como normalmente sucede en el Derecho Internacional, JIMÉNEZ PIERNAS, C, *Reflexiones sobre el método del Derecho internacional público*, "Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al profesor Don Manuel Díez de Velasco", Tecnos, Madrid, 1993, p. 388.

PARTE PRIMERA

LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LOS ESPACIOS NATURALES
PROTEGIDAS DESDE EL ORDENAMIENTO INTERNACIONAL,
COMUNITARIO

CAPITULO I
LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN EL DERECHO
INTERNACIONAL

I.- INTRODUCCIÓN

Los Espacios Naturales Protegidos son por su naturaleza sujetos de disposiciones de regímenes nacionales que se derivan de su soberanía nacional como es la tierra o el mar, no obstante en los últimos años la protección de los mismos ha adquirido cada vez más importancia en el ordenamiento internacional. Actualmente hay instituciones y convenios de carácter internacional que en alguna medida están marcando las pautas de actuación en el ámbito de la planificación y gestión de espacios protegidos a escala mundial. Entre ellos destacamos: Naciones Unidas a través del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) o del Convenio para la Diversidad Biológica (CDB); la Unión Europea; la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza mediante sus comisiones para las Áreas Protegidas – Comisión Mundial de Áreas Protegidas (WCPA); Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF); La Federación Europea de Parques (EUROPARC).

Teniendo como instrumentos los diversos convenios, conferencias, convenciones, cumbres, tratados, recomendaciones, iniciativas que buscan proteger, cuidar, los espacios naturales protegidos, así como proveer el establecimiento de los mismos, reforzados por los principios del derecho ambiental y el derecho consuetudinario, algunos principios originarios del derecho “soft law”⁴ repetidas con frecuencia en los principios que figuran a nivel regional y mundial, que pretende armonizar o aproximar el derecho interno de los Estados. No obstante, las normas internacionales resultan obligatorias o jurídicamente vinculantes considerando la perspectiva global de los espacios naturales protegidos (como uso sostenible de los recursos, la diversidad biológica, cambio climático, etc).

⁴ “Algunos autores rehúsan aceptar la idea de que existe algo que se puede llamar soft law, una expresión que es en sí misma contradictoria. La *soft law* ha sido llamada un “fenómeno patológico”, que introduce un factor de confusión en el orden legal porque supone la existencia de una normatividad gradual. el concepto de *soft law*, sostienen sus oponentes, tiende a borrar la línea que separa lo que el derecho de lo que no es” (PAOLILLO, F: “Fuentes y evolución del Derecho Internacional del medio ambiente”, en Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional, vol. II, Aranzandi, 1998, Pp 397).

Desde el punto de vista histórico, la política de espacios protegidos se inició en 1872 cuando se constituyó el Parque Nacional de Yellowstone, en Estados Unidos, aunque previamente se habían producido algunos intentos proteccionistas⁵, si bien no tuvieron el carácter generalista del primero y se trataron de acciones muy puntuales y sin continuidad en el tiempo. La idea de crear un Parque Nacional tenía como objetivo evitar la destrucción de una de las zonas con más valores naturales del país y crear un lugar para que todos los habitantes pudieran visitarlo.

Resulta significativo no obstante, que uno de los países más desarrollistas fuera el primero en dictar una Ley de protección de la naturaleza. La idea empezó a extenderse pronto a otros lugares así, en 1875 se declara el Parque de Mackinac Island⁶ y en 1888 los de Yosemite y Sequoia. En el resto del mundo se empieza a copiar pronto el modelo propuesto: en 1879, Australia declaró el Royal National Park⁷; en 1884, Nueva Zelanda constituyó el de Tongariro; en 1885⁸, Canadá

⁵ Las fuentes termales de Arkansas en 1832 o el parque público de Yosemite en 1865.

⁶ En 1875, el Congreso norteamericano creó el Parque Nacional de Mackinac Island, que es el segundo más antiguo de los EE.UU. (el primero es Yellowstone). National Register of Historic Places. National Park Service. <http://nrhp.focus.nps.gov>, (consultada el 06/11/2012).

⁷ El parque fue fundado por Sir John Robertson, entonces primer ministro de Nueva Gales del Sur, el 26 de abril de 1879, lo que le convierte en el segundo parque nacional más antiguo del mundo por detrás del Parque Nacional Yellowstone, en los Estados Unidos. Si bien éste último no fue creado como parque nacional sino como área recreacional, por lo que podría argumentarse que fue el primer parque nacional de la historia. Su nombre original fue *The National Park* (El Parque Nacional), pero se rebautizó en 1955 con motivo de la reina de Australia Isabel II, que lo atravesó para llegar a Wollongong, durante su visita a Australia en 1954. El parque no fue añadido a la lista de Patrimonio Nacional hasta diciembre de 2006, Royal National Park - Park management». *Environment, Climate Change and Water website*. Department of Environment, Climate Change and Water, Consultado el 24 de mayo de 2010.

⁸ Para prevenir la explotación de las montañas por parte de inmigrantes europeos, Te Heuheu Tukino IV (Horonuku), el jefe más importante del Māori Ngati Tuwharetoa iwi (o clan), fundó el corazón del actual parque nacional, compuesto por los picos del Monte Tongariro, Monte Ngauruhoe y parte del Monte Ruapehu, a *The Crown* el 23 de septiembre de 1887, con la condición de que ésta fuese un área protegida. Estos 26,4 km² de área eran considerados generalmente demasiados pequeños para establecer allí un parque nacional tras el modelo del Parque Nacional de Yellowstone, en Wyoming (EE. UU.), y más tarde las áreas fueron compradas. Cuando el Parlamento de Nueva Zelanda dio el Acta del Parque Nacional de Tongariro en octubre de 1894, el parque cubría un área de alrededor de 252,13 km², pero no se consiguió adquirir el terreno hasta 1907. Cuando el Acta fue renovada en 1922, el área del parque se amplió a 586,8 km². Otras extensiones, en especial la *Pihanga Scenic Reserve* en 1975, agrandaron el parque a su tamaño actual de 795,98 km². La última modificación del Acta se realizó en 1980. El Parque Nacional de Tongariro ha estado bajo vigilancia del Departamento

estableció el de Banff y en 1888, los de Glacier y Yoho. Este movimiento continuó extendiéndose hasta que en 1950 existían ya más de 400 Parques Nacionales en 70 países⁹, hasta 1990, y de acuerdo con los datos de la UICN, se ha pasado a casi 1.400 parques nacionales con más de 300 millones de hectáreas en su interior, acompañados de otras más de 5.500 áreas protegidas que aportan una superficie de más de otros 340 millones de hectáreas.

II.- LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

Si bien el concepto de Espacios Naturales Protegidos se puede considerar tan antigua como la gestión de los recursos naturales, en sí mismo abarca el ámbito de la historia humana, entre las definiciones podemos hacer referencia

El concepto de Espacio Natural¹⁰ Protegido ha ido evolucionando desde sus orígenes hasta constituir actualmente una institución que abarca un amplio conjunto de funciones, por lo cual se intentará realizar una aproximación conceptual, analizando en primer lugar se entiende por espacio natural y, a continuación, los requisitos que debe cumplir para que sea protegido, así como los medios de que dispone la Administración responsable de dicha institución. Por último, se recogerán las finalidades que pueden ejercer actualmente los

de Conservación de Nueva Zelanda desde la creación de dicho departamento en 1987, Información tomada del Departamento de Conservación del Parque Nacional de Tongariro, en [suppweb: doc.govt.nz/templates/PlaceProfile](http://suppweb.doc.govt.nz/templates/PlaceProfile). consultada el 06/11/2012.

⁹ MIER-TERÁN FRANCO, Juan José, Tesis doctoral: Marketing Socioambiental: una propuesta para la aplicación del marketing social al campo medioambiental Universidad de Cádiz, Departamento de Economía de la Empresa, Área de Comercialización e Investigación de Mercado, 2006.

¹⁰ Hemos tomado como referencia las definiciones del diccionario de Maria Moliner (MOLINER, 1998, pag. 430) de «Natural» (primera acepción) «producido por la naturaleza y no por el hombre» y de «Naturaleza» (tercera acepción): «Universo físico, o sea, ajeno a la intervención espiritual del hombre: “ciencias de la Naturaleza”». Si las contrastamos con las aportaciones de la geografía al conocimiento del ámbito europeo y mediterráneo, se deduce que aplicar estos términos a espacios incluidos en ellos, sea cual sea su escala, es inadecuado por cuanto la duración y la intensidad de la presencia humana ha afectado y afecta al conjunto de estos territorios. Sin embargo, es perfectamente posible aplicarlos a elementos de flora y fauna, que comparten estos espacios con otros especímenes introducidos por el hombre y que son gestionados por este. Así pues, el origen natural de un elemento del territorio no lo exime de su influencia humana.

Espacios Naturales Protegidos, a raíz de una ampliación del carácter protector. En particular, se pone de manifiesto la importancia creciente de la finalidad socioeconómica frente a las de protección y conservación del medio biofísico y cultural, científica y de investigación, educativa y recreativa¹¹.

Aunque un Espacio Natural podría definirse como un conjunto de ecosistemas naturales, lo cierto es que la acción antrópica en la naturaleza ha sido tan significativa que es difícil encontrar algún lugar en el mundo donde la presencia del hombre no se haya hecho notar¹². Por eso, al hablar de Espacios Naturales nos referimos tanto a los que se han conservado a través del tiempo sin sufrir otras modificaciones que las derivadas de los procesos naturales, espacios prácticamente inexistentes en áreas como la mediterránea o la europea en las que la acción del hombre es siempre evidente, como aquellos que deberían llamarse en puridad “seminaturales” que, aunque más o menos profundamente modificados por el hombre, conservan esencialmente la estructura y las especies primitivas¹³, aunque esto tampoco debe significar que haya que considerar toda la biosfera como un espacio natural. Siguiendo esta línea, las definiciones legales califican como naturales todos aquellos espacios en los que la intervención humana, en el pasado o en el presente, no ha llegado a alterar significativamente la presencia y funcionamiento de los demás elementos, abióticos y bióticos, que los integran. Hay que señalar que el espacio natural no se compone sólo de recursos estrictamente naturales a proteger, sino también los culturales asociados.

Cuando hablamos de Espacios Naturales Protegidos, entendemos estos como parcelas del territorio con unos valores ambientales relevantes, a los que se aplica un determinado régimen jurídico de protección asentado sobre una normativa

¹¹ TOLÓN BECERRA Alfredo, LASTRA BRAVO, Xavier, *LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS*. Concepto, evolución y situación actual en España. Área de Proyectos de Ingeniería. Universidad de Almería.M+A. Revista Electrónica de Medioambiente.2008,pp, 1-25

¹² SOLER, INSA J., “*Los espacios naturales*”. Manual de ciencia del paisaje Bolós, María (Dirección). Masson, S.A. Barcelona, 1992.

¹³ ORTUÑO, MEDINA F., “*Visión panorámica, a nivel mundial, de las políticas de espacios protegidos. Planificación y gestión de Espacios Naturales Protegidos*”. Fundación Conde del Valle de Salazar. Madrid, 1982.

reguladora específica. Los territorios elegidos disponen, en la mayoría de los casos, de instrumentos jurídicos propios establecidos en sus normas de planificación, declaración y gestión¹⁴.

Dichos espacios naturales podemos definirlos como <<aquellas zonas de nuestro medio rural que poseen una alta calidad paisajística y ambiental, a la par que ofrecen unos rasgos ecológicos y geomorfológicos singulares, no estando su infraestructura y configuración transformada por la mano del hombre o existiendo sobre ellos una actuación humana débil o poco significativa>>.¹⁵

Las características sobre la protección de un Espacio Natural han madurado con el tiempo y actualmente son numerosas y variadas, pero en la mayoría de ellas se aprecian dos a destacar: los méritos de protección y el carácter efectivo de la protección.

En primer lugar, para que un Espacio Natural sea protegido, debe ser previamente protegible, es decir, merecedor la categoría, lo que significa que debe reunir una serie de requisitos y cualidades extraordinarias, y deben ser seleccionados de forma que se evite la redundancia¹⁶. Son muchos los criterios aparecidos a lo largo del tiempo para elaborar un sistema de Espacios Naturales Protegidos por lo que sólo se recogen, a modo de ejemplo, algunas de las características de un espacio natural que justifican la necesidad y urgencia de su protección según destacados autores¹⁷ rareza, singularidad y endemidad¹⁸,

¹⁴ Art.3 INC. 22) Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, define, Instrumentos de gestión: bajo esta denominación se incluye cualquier técnica de gestión de un espacio natural y de sus usos, que haya sido sometido a un proceso de información pública, haya sido objeto de una aprobación formal y haya sido publicado, Boletín Oficial del Estado, núm. 299 de 14 de diciembre de 2007, ppinas 51275 a 51327.

¹⁵ Junta de Castilla y León. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, ¿Qué es un espacio Natural Protegido? Guía Informativa, Valladolid, 1996.

¹⁶ MORILLO, C. LECONTE, J., “Conclusiones generales. Supervivencia de Espacios Naturales”. Survie des Espaces Naturels. Casa Velázquez. MAPA. Madrid, 1988.

¹⁷ RUIZ DE LA TORRE, J., “Criterios de prioridad para la selección de Espacios Naturales Protegidos. Planificación y gestión de Espacios Naturales Protegidos”. Fundación Conde del Valle de Salazar. Madrid, 1982, SÁNCHEZ, I. “Inventariación y evaluación de recursos de un espacio natural. Planificación y gestión de Espacios Naturales Protegidos”. Fundación Conde del Valle de Salazar. Madrid, 1982, GONZÁLEZ, F., “Relación entre Espacios Naturales Protegidos y Protegibles. Los términos de una polémica”. Supervivencia de los Espacios Naturales. Survie de Espaces Naturels. Casa de Velázquez. MAPA. Madrid, 1998.

diversidad o riqueza de especies, peligro y fragilidad, insustituibilidad, madurez, representatividad, importancia ecológica y científica, interés para los visitantes, potencialidad de los valores escénicos, recreativos y educativos, tamaño del espacio, o elevada valoración de otro orden como: paisaje y efectos estéticos especiales, ligazón con hechos históricos, inclusión de monumentos o árboles singulares, valor afectivo y estimación social, valor cultural, y valor didáctico. Los criterios de valoración de un espacio natural no son únicos y, generalmente, en las disposiciones legales sobre ENP no se determina la forma de seleccionar qué espacios deberán ser protegidos, sino que se menciona, de forma genérica, que éstos tendrán elementos naturales extraordinarios¹⁹.

El segundo elemento característico hace referencia a la efectividad de esa protección. Para que un Espacio Natural sea efectivamente protegido, deben utilizarse instrumentos eficaces, entre los que se destacan la existencia de un marco legal efectivo, dentro del cual los espacios protegidos pueden establecerse y gestionarse²⁰. Las potestades administrativas que se utilizaron inicialmente para defender las finalidades perseguidas por la institución de Espacio Natural Protegido fueron de carácter jurídico como la regulatoria, autorizadora, sancionatoria y expropiatoria²¹. Con el tiempo, los instrumentos utilizados en los Espacios Naturales Protegidos para el cumplimiento de sus fines se han ampliado y las medidas jurídicas legales se han extendido o es imprescindible, para una gestión efectiva de los espacios protegidos, la existencia de buenos instrumentos,

¹⁸ Término derivado de la endemidad, (Del griego endemos, que se queda en su país). Persistencia en una región de una enfermedad particular, bien porque está presente constantemente o bien porque reaparece en épocas determinadas, definición tomada del diccionario Médico Interactivo de Portales Médicos, http://www.portalesmedicos.com/diccionario_medico/index.php/Endemia, consultada 06/11/2012.

¹⁹ TOLÓN BECERRA Alfredo, XAVIER LASTRA BRAVO, *LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS*. Concepto, evolución y situación actual en España. Área de Proyectos de Ingeniería. Universidad de Almería.M+A. Revista Electrónica de Medioambiente.2008, pp 1-25.

²⁰ Comisión Nacional de Parques y Áreas Protegidas (CNNPA) de la UICN. : *“Parques para la vida: Plan de Acción para las Áreas Protegidas de Europa”*. Ed., ICONA. 1994.

²¹ LÓPEZ, RAMON, Fernando: *“Fuentes del régimen jurídico de los Espacios Naturales Protegidos. Gestión de Espacios Naturales. La demanda de servicios recreativos”*. Norte, Mariano (Ed.). Mc. Graw Hill, Madrid, 1996.

cómo se ha puesto de manifiesto en numerosas disposiciones legales y de Organismos especializados a lo largo del tiempo: convención de Londres de 1933 para la conservación de la fauna y la flora, la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975, o la XIX Asamblea General de la UICN que considera que la zona protegida deberá ser gestionada legalmente o por otros medios eficaces²².

Pero la exclusiva protección de espacios aislados y limitados es, a largo y medio plazo, absolutamente ineficaz si no están incluidos en un contexto más amplio de ordenación del uso del suelo y de los recursos naturales. Por eso el concepto de protección dio paso en 1972 a otro más amplio: la conservación, de acuerdo con la Segunda Conferencia Mundial de Parques Nacionales. Así lo consideró también la Convención de la Biodiversidad (1992), que utiliza el término Área protegida para referirse al ENP, definiéndola como un área geográfica definida que se designa o regula y gestiona para conseguir unos objetivos específicos de conservación. Tal como señala la Estrategia Mundial para la Conservación de la Naturaleza, se entiende el término conservación como la gestión de la biosfera de manera que produzca el mayor beneficio sostenido para las generaciones actuales, manteniendo las potencialidades para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras.

La conservación es, por tanto, positiva e incluye la preservación, el mantenimiento, la utilización sostenible, la restauración y la mejora del entorno natural²³. Algunas instituciones o autores han aportado sus propias definiciones de espacios naturales protegidos, recolectamos algunas de ellas:

La ley 2/1989, de 18 de julio²⁴, inventario de los espacios naturales protegidos de Andalucía, va más allá manifestando que los espacios naturales son << aquellas zonas de la biosfera cuyas unidades ambientales no han sido esencialmente

²² UICN “XIX Asamblea General de la UICN”. Buenos Aires, 1994.

²³ GARCÍA, S. Vicente, P. “Educación Ambiental en ENP. Educación Ambiental por el desarrollo sostenible”. MIMA. Serie monografías, Madrid, 1997, PP 58-103.

²⁴ Ley 2/1989, de 18 de Julio, por la que se aprueba el inventario de los espacios naturales protegidos de Andalucía, y se establecen medidas adicionales para su conservación (B.O.J.A. 60/1989, de 27 de julio). Exposición de motivos.

modificadas por la acción del hombre, o bien lo han sido de tal modo que se han generado nuevos ambientes naturales>>.

En el continente europeo, es el continente más humanizado. Por otra parte, si se deja de actuar en el paisaje, en este medio humanizado, al que denominamos “natural”, el resultado no sería el esperado “a priori”, por el mero hecho de que a veces nos cuesta reconocer que todo está humanizado. Desde este punto de vista, aunque sería más apropiado hablar de <<espacios rurales protegidos>>, vamos a continuar con la terminología en uso.

El que un espacio sea protegido o no es una decisión política motivada por las características propias del espacio en cuestión. Con esto pasamos de un espacio natural²⁵ a un espacio natural protegido.

La Ley 11/1994, de 27 de diciembre²⁶, define a los Espacios Naturales Protegidos que se caracteriza por una notable diversidad de ambientes que, en conjunto, configuran un rico y variado patrimonio natural, a la vez que subraya cómo de la interacción secular entre ecosistemas naturales y actividades económicas tradicionales han resultado paisajes de gran valor cultural y ejemplos notables de uso sostenible de los recursos. Sin embargo, en el texto se incide también en que los cambios en la estructura productiva y en la explotación de los recursos han producido daños en los ecosistemas naturales al tiempo que la crisis de los agrosistemas tradicionales y del medio rural.

²⁵ El concepto de espacio natural protegido ha cambiado sustancialmente en las últimas décadas. Desde la consideración inicial, casi exclusiva, de los valores paisajísticos, se ha pasado a tener en cuenta, no sólo el paisaje, sino la riqueza y diversidad de los hábitats y especies que alberga y las funciones ecológicas esenciales que desempeña.

Hoy, los espacios naturales protegidos se caracterizan por ser áreas que contienen valores de interés científico, educativo y cultural y son necesarias para mantener y salvaguardar la diversidad biológica de una región. El espacio debe encontrarse protegido bajo alguna figura jurídica sobre el que se ejecutan labores de gestión y conservación.

En definitiva, un espacio natural protegido se puede definir como un área terrestre o marina, protegida jurídicamente en función de sus valores naturales y de los procesos ecológicos que en ella se desarrollan y que ha de ser gestionada con el fin de garantizar la conservación de ambos.

²⁶ Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana, (Boletín Oficial del Estado, núm. 33 de 8 de febrero de 1995, ppinas 4060 a 4072).

En definitiva, todas estas definiciones de espacios naturales protegidos nos llevan a considerar a estos territorios como unidades delimitadas de mar o tierra que, por sus singulares valores, tanto naturales como socioculturales, deben ser conservados, para lo cual se le catalogan, en función de sus características, con una determinada figura de protección legal. La ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad los define²⁷:

1. Tendrán la consideración de espacios naturales protegidos aquellos espacios del territorio nacional, incluidas las aguas continentales, y las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental, que cumplan al menos uno de los requisitos siguientes y sean declarados como tales:

a. Contener sistemas o elementos naturales representativos, singulares, frágiles, amenazados o de especial interés ecológico, científico, paisajístico, geológico o educativo.

b. Estar dedicados especialmente a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, de la geodiversidad y de los recursos naturales y culturales asociados.

2. Los espacios naturales protegidos podrán abarcar en su perímetro ámbitos terrestres exclusivamente, simultáneamente terrestres y marinos, o exclusivamente marinos.

Entre las obras que definen los ENP, citaremos algunos autores: David MacDowell- Director de UICN define “Los espacios protegidos abarcan los paisajes más excitantes, dramáticos y confrontantes, así como los sistemas naturales mejor conservados y algunas de las culturas europeas más antiguas. Como parques, reservas naturales o paisajes protegidos afrontan en todas partes un futuro incierto.

²⁷ Art.27, de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, (Boletín Oficial del Estado, núm. 299 de 14 de diciembre de 2007, ppinas 51275 a 51327).

Para Jiménez Jaén²⁸, un espacio natural protegido es <<la parte del territorio que, por existir recursos naturales de especial interés, es declarada como protegida por una decisión del poder público, con la finalidad de permitir las actividades, principalmente de uso público, compatibles con su conservación, restauración y protección, y en consonancia con el necesario desarrollo socioeconómico de las poblaciones que las habitan>>.

Como afirma Gómez- Limón: <<los espacios naturales protegidos se perfilan como un instrumento para la protección de la diversidad biológica y de los recursos naturales y culturales asociados, y este instrumento basado en el establecimiento de una demarcación o delimitación territorial tiene una gran variedad de formas legales>>. Esta variedad de formas legales o categorías han ido multiplicándose en los últimos años en el mundo hasta el punto de contabilizarse <<más de 140 nombres distintos para referirse (...) a espacios naturales protegidos>>²⁹.

José Alfonso da Silva, <<los espacios territoriales especialmente protegidos son áreas geográficas públicas o privadas (parte del territorio nacional), dotadas de atributos ambientales que requieran su sujeción, por la ley, a un régimen jurídico de intereses públicos que impliquen su relativa inmodificabilidad y su utilización sostenida, con vista a la preservación y protección de la integridad de muestras de toda la diversidad de ecosistemas, a la protección del proceso evolutivo de las especies, a la preservación de los recursos naturales>>³⁰.

Los miembros de la UICN han trabajado conjuntamente para redactor una nueva definición de área protegida que a continuación se indica. El primer borrador de esta nueva definición se preparó en una reunión sobre categorías celebrada en Almería, España en Mayo de 2007 y desde entonces ésta ha sido depurada y revisada por muchas personas de UICN-CMAP.

²⁸ JIMENEZ JAÉN, Adolfo, El régimen jurídico de los Espacios Naturales Protegidos, McGraw. Hill, Madrid, 2000.

²⁹ GOMEZ- LIMON GARCIA. Los Espacios Naturales Protegidos del Estado Español en el umbral del siglo XXI de la Declaración a la gestión activa. Madrid: Fundación Fernando González Bernáldez, EUROPAC- España, 2000.

³⁰ Derecho Ambiental Constitucional, 2ª edición, 1995, pp 160.

Un área protegida es: “Un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados”.

Esta definición reúne muchas cosas en una breve frase. Se analiza cada término y/o frase en detalle y amplía su significado³¹.

³¹ El termino Espacio geográfico claramente definido: Incluye áreas terrestres, de aguas continentales, marinas y costeras o una combinación de dos o más de ellas. El término “espacio” es tridimensional, por ej., cuando el espacio situado sobre un área protegida se encuentra protegido frente a aeronaves en vuelo a baja altura o en áreas protegidas marinas cuando se encuentra protegida una cierta profundidad de agua o el lecho marino se encuentra protegido pero la masa de agua situada sobre el mismo no lo está; a la inversa, a veces el espacio subterráneo no se encuentra protegido (por ej., es susceptible de actividades mineras). “Claramente definido” implica un área definida espacialmente con límites demarcados y acordados.

Estos límites pueden estar a veces definidos por características físicas que pueden desplazarse con el tiempo (por ej., márgenes fluviales) o por acciones de gestión (por ej., zonas vedadas al uso).

Reconocido: Implica que la protección puede incluir una gama de formas de gobernanza declaradas por colectivos así como las identificadas por los estados, pero dichos espacios tienen que estar reconocidos de alguna manera (especialmente mediante su inclusión en la Base de Datos Mundial de Áreas Protegidas – *World Database on Protected Areas* (WDPA)).

Dedicado: Implica la existencia de un compromiso específico vinculante con la conservación a largo plazo, mediante por ejemplo:

- Convenios y acuerdos internacionales
- Leyes nacionales, provinciales o locales
- Ley consuetudinaria
- Convenios de ONGs
- Acuerdos de fundaciones y empresas privadas
- Planes de certificación.

Gestionado: Se han tomado medidas activas para conservar los valores naturales (y posiblemente otros) por los cuales se ha establecido el área protegida; téngase en cuenta que “gestionado” puede incluir la decisión de dejar el área intocada si ésta es la mejor estrategia de conservación.

Medios legales u otros tipos de medios eficaces: Significa que las áreas protegidas tienen que haber sido legisladas (es decir, reconocidas por la normativa legal vigente), reconocidas mediante convenios o acuerdos internacionales, o gestionadas de alguna u otra manera mediante medios eficaces pero no legalizados formalmente, como por ejemplo, mediante normas tradicionales reconocidas como las que regulan el funcionamiento de las áreas conservadas por comunidades o los acuerdos de organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas.

... para conseguir: Implica un cierto nivel de eficacia – un elemento nuevo que no estaba presente en la definición de 1994 pero que ha sido demandado por muchos gestores de áreas protegidas entre otros. Aunque la categoría será al final determinada por los objetivos, la eficacia de la gestión será progresivamente registrada en la Base de Datos Mundial de Áreas Protegidas y con el tiempo pasará a convertirse en un importante criterio para la identificación y reconocimiento de áreas protegidas.

EUROPAC, afirma: << hoy se conciben los espacios naturales protegidos como las zonas de mayor grado de naturalidad en una gradiente de intensidad de explotación, donde el ideal es que exista un núcleo o área de reserva>>³².

Como ha destacado la Doctrina LOPEZ RAMÓN³³, resulta de la legislación en materia, los espacios naturales protegidos se caracterizan por tres elementos: a) el

Largo plazo: Las áreas protegidas deberían ser gestionadas a perpetuidad y no como una estrategia de gestión a corto plazo o temporal.

Conservación: En el contexto de la presente definición, conservación se refiere al mantenimiento in situ de los ecosistemas y hábitats naturales y seminaturales y de poblaciones viables de especies en su entorno natural, y en el caso de especies domésticas o cultivadas, en los entornos en los que han desarrollado sus propiedades distintivas.

Naturaleza: En este contexto naturaleza *siempre* se refiere a biodiversidad a nivel genético, de especie y de ecosistema, y *a menudo* también a geodiversidad, formas del relieve y a valores naturales más amplios.

Servicios ecosistémicos asociados: Aquí significa servicios ecosistémicos que están relacionados con el objetivo de conservación de la naturaleza pero no interfieren con éste. Aquí se incluyen servicios de aprovisionamiento de agua o alimentos; servicios de regulación como el control de inundaciones, sequía, degradación de suelos, y enfermedades; servicios de apoyo como formación de suelo o ciclos de nutrientes; y servicios culturales como recreativos, espirituales, religiosos y otros beneficios no materiales.

Valores culturales: Incluye a todos aquellos que no interfieren con el objetivo de conservación (todos los valores culturales de un área protegida deberían cumplir este criterio), incluyendo especialmente:

- aquellos que contribuyen al resultado de conservación (por ej, las prácticas de gestión tradicionales de las cuales dependen especies clave);
- aquellos que se encuentran de por si amenazados.

NIGEL, (Editado), “Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas”, Ed., Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales Gland, Suiza, 2008.

³² GOMEZ-LIMON GARCIA, J, (et al.). (2000). Los Espacios Naturales Protegidos del Estado Español en el umbral del siglo XXI. De la declaración a la gestión activa. Madrid: Fundación Fernando González Bernáldez. EUROPAC- España.

³³ Las políticas institucionales orientadas a preservar y conservar el medio natural en cuanto patrimonio tanto actual como futuro están basadas en la aplicación de un estatuto legal especial de regulación y gestión a determinados espacios diferenciados (Leynaud, 1985: 130; Colón, 1989: 14-15; UICN y al., 1991: 41-42), portadores de sobresalientes e intrínsecos valores naturalísticos y paisajísticos, seleccionados con los objetivos de salvaguardar la diversidad biológica, potenciar su uso público y fomentar el desarrollo económico de los mismos y articulados en una red territorial interconectada y formada por una muestra representativa de los ecosistemas y hábitats existentes (Castrí y Lope, 1977: 2-8; Dourojeanni y Ponce, 1978: 15-16; UICN y al., 1980: 6.8, 6.9 y 6.12 y 1991: 41; Carvalho y Magnani, 1982: 426-429; González Bernáldez, 1984: 393-394 y 1989 a: 45-52; Colón y Díaz, 1989: 17-18; IUCN (Cnppa), 1994: 185). Los espacios naturales protegidos conforman áreas distintas y diferenciadas en el seno del espacio rural. El territorio declarado como espacio natural es un espacio perfectamente delimitado tanto cartográfica como físicamente por medio de planos, señales y balizas. LÓPEZ RAMÓN, F. (La Conservación de la Naturaleza: los Espacios Naturales Protegidos, Bolonia, Publicaciones del Real Colegio de España, 1980, pp 206-229

físico o condiciones naturales del territorio; b) el formal o declaración expresa de protección; c) el teleológico o finalidad tuitiva a que responde la declaración³⁴.

a) El elemento físico o material.- para que una zona resulte declarada ENP es preciso, que contenga elementos de << o valores sobresalientes³⁵. La importancia de este elemento es fundamentalmente para controlar la decisión pública de declarar un espacio como protegido o no, debe recaer por parte de la administración, que la decisión deberá estar fundamentada en una motivación efectiva e indubitable que es merecedora de protección³⁶, es decir es necesario un presupuesto de hecho³⁷.

b) Elemento teleológico.- que está regido por su finalidad que aspira a lograr, siendo una de las más importantes las mencionadas sobre la diversidad biológica³⁸ de preservación de la vida o hábitat (recursos naturales), del cuidar de la tierra³⁹ en su versión más natural o menos alterada por el hombre, que conlleva

³⁴ GOMEZ BARAHONA ALBERTO, "Manual de Derecho Ambiental en Castilla y León", Junta de Castilla León- Director Tomas Quintana Lopez, Edt. Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.pag 141 al 157., los espacios naturales protegidos, son en principio el modelo del parque nacional (Yellowstone).

³⁵ Sobre los criterios de valoración para declarar un espacio como protegido, puede consultarse GONZALEZ- BERNALDEZ, F., <<Relaciones entre espacios naturales protegidos y protegibles: los términos de una polémica>>, la supervivencia de los espacios naturales, cit., pp 45-59,

³⁶ La argumentación contenida en la sentencia del Tribunal supremo de fecha 23 de abril de 1996, en la que se hace referencia a un conjunto de informes (de la propia Administración, de universidades, y otros) para justificar la concurrencia o no de una zona determinada de características propias (.....).

³⁷ Esta característica se adscribe al mundo natural y no el de la ciencia jurídica es decir que tenga algunas de las siguientes características. Art. 11 Ley de Espacios Naturales Protegidos de Castilla y León. Ley 8/1991, (BO. Castilla y León 29 mayo 1991, núm. 101, pp. 1970.); ley que podrán ser declarados Espacios naturales protegidos los que cumplan los siguientes requisitos: 1.- Que sean representativos de los diferentes ecosistemas, paisajes o formaciones geológicas o geomorfológicas, 2.- Que desempeñen un papel destacado en la conservación de ecosistemas de su estado natural. 3.- Que permitan conservar las comunidades vegetales y animales de modo que impidan la desaparición. 4.-Que contengan elementos naturales que destaquen por su rareza y singularidad (.....).

³⁸ El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) es un tratado internacional jurídicamente vinculante el cual responde tanto a la finalidad de conservar la diversidad como la de asegurar el uso sostenible de los recursos naturales y una distribución justa de los beneficios.

³⁹ A escala internacional, la estrategia << cuidar de la tierra >> aprobada por UICN, PNUMA y WWF en 1991 afirma: << una comunidad sostenible cuida de su medio ambiente y no daña el

a perseguir de forma primordial los tres fines: conservación, goce y utilidad⁴⁰, siendo el disfrute uno de las cualidades que se exteriorizan no solo a los habitantes de los territorios aledaños sino a un conjunto más extenso de ciudadanos donde se permite el acercamiento del hombre a la naturaleza desde una perspectiva de relevancia: científica, económica, social, educación, políticas⁴¹ etc, que conlleva a resolver muchas de las incógnitas que la vida actual presenta.

c) Elemento formal.-_ este elemento está constituido por la declaración por los poderes públicos de un espacio natural como protegido por su importancia y trascendencia, se definen por su objeto de protección (elemento material) como son sus fines, existiendo una gama amplia de distintas figuras de protección en los diferentes países del planeta, siendo una de las más importantes la de la UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza) establece cinco tipos de Espacios Naturales Protegidos a escala internacional, en 1993, dada la gran magnitud de nombres que se aplican a las distintas figuras de protección en los diferentes países del planeta, a la vez que recomienda seguir sus criterios y no emplear las denominaciones al margen de ellas: I. Reserva Natural Estricta/Área Natural Silvestre; II. Parque Nacional; III. Monumento Natural; IV. Área de Manejo de Hábitat/Especie; V. Paisaje Terrestre y Marino Protegido; y VI. Área Protegida con Recursos Manejados.⁴²

de otras, utiliza recursos de manera frugal y sostenible, recicla materiales, reduce al mínimo sus desechos y los elimina de manera segura. Conserva, además los sistemas sustentadores de la vida y la diversidad de los ecosistemas locales y, en la medida de lo posible, satisface sus propias necesidades, sin olvidar por ello que debe colaborar con otras comunidades, Antecedente de la cumbre de Rio de Janeiro de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

⁴⁰ Lopez Ramón los fines que persiguen los espacios naturales protegidos son tres: de tutela o conservación de la naturaleza, de goce público y de desarrollo socioeconómico. “La Conservación de la Naturaleza... Régimen Jurídico de los Espacios Naturales protegidos, Kronos”. Zaragoza, 1995, pp 22.

⁴¹ Muchas políticas de preservación y conservación persiguen el fomento de los usos tradicionales, siempre y cuando resulten compatibles con la de los valores protegidos, las necesarias para la defensa, conservación restauración del medio físico de los espacios protegidos. señala OLIVAN DEL CACHO, J. “El Régimen Jurídico de la zonas de Montañas, Civitas- Navarra, Madrid, 1994.pp 426-427.

⁴² HIDALGO MORAN, Sara, “Los Parques Naturales en el Contexto de los ENP”. Instituto de Desarrollo Regional- Departamento de Análisis Geográfico de la Universidad de Granada, 2006, pp,21-22.

Para que un espacio natural sea protegido, previamente debe ser protegible, es decir, merecedor de posible protección, lo que significa que debe reunir una serie de requisitos y cualidades extraordinarias. Según GONZÁLEZ BERNÁLDEZ,⁴³ los espacios naturales protegidos no pueden ser ilimitados, las propuestas para ir constituyendo lo que debería llamarse «sistema de espacios naturales protegido» llevan consigo la evaluación comparativa de diferentes espacios candidatos y comprenden las operaciones de identificación, evaluación y constitución de un rango o jerarquía de interés para la protección.

Los criterios seguidos para calificar un Espacio Natural protegido han sido muchos a lo largo del tiempo. En este sentido, RUIZ DE LA TORRE⁴⁴, considera como características fundamentales de un Espacio Natural las siguientes: 1-singularidad, 2-peligro y fragilidad, 3-insustituibilidad, 4-madurez, 5-una elevada valoración de otro orden como: paisaje y efectos estéticos especiales, ligazón con hechos históricos, inclusión de monumentos, Valor afectivo y estimación social, Valor científico y de auxilio a la investigación, Valor cultural o Valor didáctico.

La exclusiva protección de espacios aislados y limitados es, absolutamente ineficaz si no están incluidos en un contexto más amplio de ordenación de usos del suelo y de los recursos naturales. Por ello se pasa al concepto más amplio de espacio protegido, entendiendo como tal aquel en el cual se contempla tanto la conservación estricta de algunos valores como la utilización de algunos recursos⁴⁵.

⁴³ GONZÁLEZ BERNÁLDEZ, F., *Relación entre espacios naturales protegidos y protegibles. Los términos de una polémica. Supervivencia de los Espacios Naturales. Survie de Espaces Naturels*. Casa de Velázquez. MAPA, Madrid., 1998, p. 47.

⁴⁴ RUIZ DE LA TORRE, *Criterios de prioridad para la selección de Espacios Naturales protegidos*. Planificación y gestión de Espacios Naturales Protegidos. Fundación Conde del Valle del Salazar, Madrid, 1982.

⁴⁵ MORILLO FERNÁNDEZ, C. y LECONTE, J.: *Supervivencia de los Espacios Naturales. Survie de Espaces Naturels*. Casa de Velázquez. MAPA, 1998, Madrid.

III.- FIGURAS Y CATEGORÍAS PROPUESTAS LA UNIÓN INTERNACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA (UICN)

Las áreas protegidas siguen siendo la piedra angular de prácticamente todas las estrategias nacionales e internacionales de conservación, ya que además cuentan con el apoyo de gobiernos e instituciones internacionales como el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Sin duda, constituyen el núcleo fundamental de los esfuerzos para proteger las especies amenazadas del mundo y cada vez más se reconoce su papel esencial no sólo como proveedores esenciales de servicios de ecosistema y recursos biológicos, sino como elementos fundamentales en las estrategias de mitigación al cambio climático. Además, en ocasiones se han probado fundamentales para proteger ciertas comunidades humanas amenazadas y lugares de gran valor cultural y espiritual.⁴⁶

En la carrera para el establecimiento de áreas protegidas⁴⁷, a menudo para salvar fragmentos de zonas terrestres y acuáticas naturales de la repentina acometida del desarrollo, con frecuencia se establecieron áreas protegidas sin un cuidado análisis de las habilidades y capacidades necesarias para mantenerlas. El conocimiento se está desarrollando rápidamente a todos los niveles de la gestión,

⁴⁶ DUDLEY, NIGEL, (Editado), “Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas”, Ed., Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales Gland, Suiza, 2008.

⁴⁷ El término “área protegida” resume por tanto lo que a veces es una amplísima gama de designaciones de áreas terrestres y marinas, de las cuales las más conocidas son *parque natural*, *reserva natural*, *área silvestre*, *área de gestión de vida silvestre* y *área de paisaje protegido* pero puede incluir también conceptos como *áreas conservadas por la comunidad*. Lo más importante es que el término abarca una amplia gama de enfoques de gestión, desde espacios altamente protegidos en los que se permite la entrada a muy poca gente, a parques en los que se hace énfasis en la conservación pero los visitantes son bienvenidos, hasta enfoques mucho menos restrictivos en los que la conservación se integra en los estilos de vida humanos tradicionales (y a veces no tan tradicionales) o incluso tiene lugar junto con una extracción limitada y sostenible de los recursos. En algunas áreas protegidas se prohíben actividades como la recolección de alimentos, la caza o la extracción de recursos naturales, mientras que en otras, dichas actividades se admiten e incluso constituyen una parte esencial de la gestión. Los enfoques de gestión en las áreas protegidas terrestres, de aguas continentales o marinas también pueden diferir significativamente y dichas diferencias se explicarán pormenorizadamente más adelante, en las directrices, DUDLEY, NIGEL, (Editado), “Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas”, Ed., Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales Gland, Suiza, 2008.

desde los planificadores de alto nivel hasta los guarda parques, personal de campo y comunidades locales y pueblos tradicionales e indígenas están empezando a ver las áreas protegidas como una forma de proteger espacios que son importantes para ellos, por ejemplo, lugares naturales sagrados o áreas gestionadas con fines medioambientales como la disponibilidad de agua limpia o el mantenimiento de las existencias de pesca.

El primer esfuerzo para esclarecer la terminología tuvo lugar en 1933 en la Conferencia Internacional para la Protección de la Fauna y la Flora Silvestre celebrada en Londres⁴⁸. En ella se establecieron cuatro categorías de áreas protegidas: *parque natural*, *reserva natural estricta*, *reserva de flora y fauna* y *reserva con prohibición de caza y recolección*. En 1942 la Convención del Hemisferio Occidental sobre Protección de la Naturaleza y Conservación de la Vida Silvestre también incorporó cuatro tipos: *parque natural*, *reserva nacional*, *monumento nacional* y *reserva natural estricta*⁴⁹.

En 1962, la recién formada Comisión de Parques Nacionales y Áreas Protegidas de la UICN (CPNAP), actualmente la Comisión Mundial de Áreas Protegidas (CMAP), preparó una *Lista Mundial de Parques Nacionales y Reservas Equivalentes*, para la Primera Conferencia Mundial de Parques Nacionales celebrada en Seattle, con un documento sobre nomenclatura redactado por C. Frank Brockman (1962). En 1966 la UICN redactó una segunda versión de lo que vendría a ser conocido como la *Lista de la ONU de Áreas Protegidas*, empleando un sistema de clasificación simple: *parques nacionales*, *reservas naturales* y *monumentos naturales*. En 1972 la Segunda Conferencia Mundial de Parques Nacionales solicitó a la UICN que “*definiera los diferentes objetivos*

⁴⁸ El objetivo de la Conferencia es el desarrollo de las áreas protegidas como método eficiente de protección de la fauna silvestre. Enumera en un anexo las especies especialmente protegidas.

⁴⁹ Holdgate, M. *The Green Web*. London: Earthscan, 1999, tomado de DUDLEY, NIGEL, (Editado), “Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas”, Ed., Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales Gland, Suiza, 2008.

para los que se establecen áreas protegidas; y desarrollase unos estándares y una nomenclatura apropiados para dichas áreas”⁵⁰.

Estos son los antecedentes de la decisión de la Comisión de Parques Nacionales y Áreas Protegidas de la UICN, de desarrollar un sistema de categorías de áreas protegidas. Un informe de grupo de trabajo (UICN 1978) determinó que el sistema de categorización debería: mostrar cómo los parques nacionales pueden complementarse con otros tipos de áreas protegidas; ayudar a los estados a desarrollar categorías de gestión que reflejen sus necesidades; ayudar a la UICN a recoger y analizar datos sobre áreas protegidas; eliminar ambigüedades e inconsistencias; y asegurar que *“independientemente de la nomenclatura empleada por los estados... un área de conservación pueda ser reconocida y categorizada en función de los objetivos para los cuales de hecho se gestiona”*. Se propusieron diez categorías, definidas principalmente por los objetivos de gestión, todas ellas consideradas de igual importancia, sin ser ninguna de ellas de forma inherente más valiosa que las demás:

Grupo A: Categorías para las cuales la CPNAP asumirá una responsabilidad especial: I Reserva científica, II Parque nacional, III Monumento nacional/hito nacional, IV Reserva de conservación de la naturaleza, V Paisaje protegido;

Grupo B: Otras categorías de importancia para la UICN pero no exclusivamente dentro del ámbito de la CPNAP: VI Reserva de recursos, VII Reserva antropológica y VIII Área de gestión multiusos;

Grupo C: Categorías que forman parte de programas internacionales: IX Reserva de la biosfera, X Sitio Patrimonio Mundial (natural).⁵¹

⁵⁰ Elliott, H.B. (Ed). ,Second World Conference on National Parks, Proceedings. Morges: UICN, 1974.

⁵¹ Sin embargo, las limitaciones del sistema pronto se hicieron visibles. No incluía una definición de área protegida; se utilizaban distintos términos para describir toda la serie de diez categorías; una única área protegida podría encontrarse en más de una categoría; y el sistema carecía de una dimensión marina, DUDLEY, NIGEL, (Editado), “Directrices para la aplicación

La Asamblea General de la UICN aprobó en Buenos Aires⁵² el nuevo sistema. Las directrices fueron publicadas por la UICN y con posterioridad por el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación (CMMC) en el mismo año (UICN 1994). Estas directrices establecieron la definición de “área protegida” – *Un área terrestre o marina especialmente dedicada a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, y de los recursos naturales y culturales asociados, gestionada mediante medios legales o efectivos de cualquier otro tipo* – y seis categorías:

Áreas gestionadas principalmente con fines de:

I Protección estricta [Ia) Reserva natural estricta y Ib) Área Natural Silvestre],

II Conservación y protección del ecosistema (Parque nacional),

III Conservación de los rasgos naturales (Monumento natural),

IV Conservación mediante gestión activa (Área de gestión de hábitats/especies),

V Conservación de paisajes terrestres y marinos y ocio (Paisaje terrestre y marino protegido),

VI Uso sostenible de los recursos naturales (por ej., Área protegida con gestión de los recursos),⁵³

I Reserva Natural estricta/área natural silvestre

La reserva Natural estricta se define como: “área y/o marina que posee algún ecosistema, rasgo geológico o fisiológico y/o especies destacados o representativos, destinada principalmente a actividades de investigación científica y/o monitoreo ambiental”⁵⁴.

de las categorías de gestión de áreas protegidas”, Ed., Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales Gland, Suiza, 2008.

⁵² Enero de 1994.

⁵³ Las directrices de 1994 se basan en una serie de principios fundamentales: la base de la categorización es el objetivo de gestión; la asignación a una categoría no supone una valoración de la eficacia de la gestión; el sistema de categorías es internacional; la designación nacional de las áreas protegidas puede variar; todas las categorías son importantes; y se implica una gradación de la intervención humana.

⁵⁴ UICN, Directrices para... op cit. 195. Según la UICN, las directrices para la calificación de un espacio como reserva natural son las siguientes:

El área debe ser lo suficiente amplia para garantizar la integridad de los ecosistemas.

Por su parte, el área natural silvestre, se configura como: “una vasta superficie de tierra y/o mar no modificada o ligeramente modificada, que conserva su carácter e influencia natural, no está habitada de forma permanente o significativa, y se protege y maneja para preservar su condición natural⁵⁵.

II Parque Nacional, que se conceptúa como una “área terrestre y/o marina natural, designada para:

- a) Proteger la integridad ecológica de uno o más ecosistemas
- b) Excluir los tipos de explotación u ocupación que sean hostiles al propósito con el cual fue designada el área, y
- c) Proporcionar un marco para actividades espirituales, científicas, educativas, recreativas y turísticas, actividades que deben ser compatibles desde el punto de vista ecológico y cultural⁵⁶.

Debe estar considerablemente exenta de intervención humana directa de los ecosistemas. La conservación de la diversidad del área será a través de la protección y no debe exigir intensas actividades de manejo o manipulación del hábitat.

Con la creación de las mismas, se pretende preservar los ecosistemas en el estado más natural posible y disponer de ejemplos de medio ambiente natural para investigación, seguimiento y educación, reduciendo al mínimo las perturbaciones mediante una planificación cuidadosa y limitando el acceso del público.

⁵⁵ Para la calificación de un área como tal deberán concurrir las siguientes circunstancias:

Debe poseer elevadas calidades naturales, estar gobernada fundamentalmente por las fuerzas de la naturaleza, con un nivel de perturbación humana prácticamente inapreciable o inaudible y debe ser probable que ésta siga ostentando esos atributos si se somete a las actividades de manejo propuestas.

Tener características ecológicas, geológicas y fisiogeográficas significativas u otro tipo de atributos que revistan valor científico, educativo, escénico o histórico.

Ofrecer oportunidades para disfrutar de la soledad, una vez que se llegue a ella, utilizando medios de transporte sencillos, tranquilos, no contaminantes ni invasores.

Tener el tamaño suficiente para determinar en la práctica este tipo de utilización y preservación. Con esta figura se pretende preservar áreas inalteradas para el disfrute de las generaciones futuras; mantener los atributos y calidades naturales esenciales del medio ambiente a largo plazo, permitir el acceso del público a niveles y de un tipo, que contribuyan de la mejor manera posible al bienestar físico y espiritual de los visitantes y la protección de los atributos naturales; permitir a las comunidades humanas autóctonas vivir en esas áreas en bajas densidades y en equilibrio con los recursos disponibles, para preservar sus estilos de vida. Vid UICN. Directrices para....., op, cit.,pp 196.

⁵⁶ Los criterios determinantes de la selección de un área como parque nacional son, según la UICN, los siguientes:

Contener ejemplos representativos de importantes regiones, características o escenarios naturales, en las cuales las especies de animales y plantas, los hábitats y sitios geomorfológicos revisten especial importancia espiritual, científica, educativa, recreativa y turística.

Debe ser lo suficientemente grande como para tener uno a más ecosistemas completos que no hayan sido materialmente alterados por la explotación u ocupación humana.

III El monumento natural, se caracteriza como un “área que contiene una o más características naturales o culturales específicas de valor destacado o excepcional por su rareza implícita sus calidades representativas o estéticas o por importancia cultural⁵⁷.

IV el área de manejo de hábitats/ especies, se configura como un “área terrestre y/o marina sujeta a intervención activa con fines de manejo, para garantizar el mantenimiento de los hábitat y/o satisfacer las necesidades de determinadas especies⁵⁸.

Con la declaración de los parques se pretende proteger área naturales y escénicas de importancia nacional e internacional, con fines espirituales, científicos, educativos, recreativos o turístico; perpetuar en el estado más natural posible ejemplos representativos de especies, comunidades y paisajes; la utilización del sitio por parte de los visitantes, velando porque dicha utilización re permita mantener el área en estado natural o casi natural; promover el respeto por los atributos que hayan justificado la designación; y tener en cuenta las necesidades de las poblaciones autóctonas, incluyendo el uso de recursos naturales para su subsistencia en la media en que éstas no afecten adversamente a los otros objetivos. UICN, Directrices..., op cit, pp 197.

⁵⁷ Las circunstancias que determinan la declaración de esta categoría son las siguientes:

Contener uno o más rasgos de importancia notable o cultural (entre éstos figuran cataratas espectaculares, cavernas, cráteres, fósiles, dunas de arena y formaciones marinas, justo como especímenes únicos o representativos de fauna y flora; las características culturales asociadas pueden incluir habitáculos al interior de cavernas, fortalezas en la cima de acantilados, sitios arqueológicos o naturales que posean importancia patrimonial para las poblaciones autóctonas). Ser suficientemente amplia como para proteger la integridad de sus características naturales y las zonas inmediatamente circundantes.

Los objetivos que se persiguen con la declaración de un monumento natural son, principalmente: proteger las características naturales destacadas de específicas del área; brindar oportunidades para la educación, interpretación y la apreciación del público, en un grado compatible con el objetivo precedente; eliminar la explotación y ocupación hostiles al propósito de la designación; y aportar a las poblaciones resistentes benéficos que sean compatibles con los otros objetivos. UICN, Directrices para...,op, cit., pp 198.

⁵⁸ Para la declaración de este tipo, es precisa la concurrencia de las circunstancias siguientes:

El área debe desempeñar una función importante en la protección de la naturaleza y en la supervivencia de las especies, comprendiendo, según proceda, zonas de reproducción, humedales, arrecifes de coral, estuarios, praderas y pastizales, bosque o zonas de reproducción, incluidos los herbarios marinos.

Debe ser tal que en ella la protección del hábitat resulte esencial para el bienestar de especies de flora importantes a nivel nacional o local, o especies de fauna residentes o migratorias.

Su conservación dependerá de la intervención activa de la autoridad encargada de su manejo.

El tamaño dependerá de las necesidades del hábitat de las especies que se han de proteger, y puede variar de relativamente pequeño a muy extenso.

Con su declaración se pretenden los siguientes objetivos; mantener el hábitat en las condiciones necesarias para proteger a importantes especies, comunidades bióticas o características físicas cuando ello exija cierto tipo de manipulación humana para un manejo óptimo; facilitar la investigación científica y el monitoreo como principales actividades asociadas a un manejo sostenible de los recursos; establecer áreas limitadas con fines educativos, para que el público

V *El paisaje terrestre o marino*, se concibe como una “superficie de tierra, con costas y mares, según el caso, en la cual las interacciones del ser humano y la naturaleza a lo largo de los años ha producido una zona de carácter definido con importantes valores estéticos, ecológicos y/o culturales, y que a menudo alberga una rica diversidad biológica. Salvaguardar la integridad de esta interacción tradicional es esencial para la protección, el mantenimiento y la evolución del área⁵⁹.

VI *Área con recursos manejados*, es un espacio que “contiene predominantemente sistemas naturales no modificadas, que es objeto de actividades para garantizar la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica a largo plazo, y proporcionar al mismo tiempo un flujo sostenible de productos naturales y servicios para satisfacer las necesidades de la comunidad”⁶⁰.

Las directrices de 1994 se basan en una serie de principios fundamentales:

aprecie las características de los hábitats en cuestión y de las actividades de manejo de la vida silvestre; excluir, por lo tanto prevenir, la explotación u ocupación hostiles a los propósitos de la designación; y aportar a las poblaciones que viven dentro del área designada beneficios que sean compatibles con los otros objetivos de manejo. UICN, Directrices para..., op cit., pp. 199.

⁵⁹ Como criterios de selección de un área se citan los siguientes:

Poseer paisajes (terrestre y/o marinos con costas e islas, según el caso) de gran calidad escénica, con diversos hábitat y especies de flora y fauna asociados, así como manifestaciones prácticas del uso del tierras y organizaciones sociales únicas o tradicionales, de lo que deben dar testimonio los asentamientos humanos y las costumbres, los medios de subsistencia y las creencias locales.

Brindar oportunidades al público para disfrutar de ellas a través de la recreación y el turismo, en el marco de sus estilos de vida y actividades económicas habituales.

Con su declaración se persigue preservar la interacción armoniosa entre la naturaleza y la cultura; promover estilos de vida y actividades económicas compatibles con la preservación de la trama social y cultural de las comunidades locales; conservar la diversidad bilógica y paisajística; ofrecer oportunidades de recreo y turismo que estén en consonancia, por su carácter y magnitud, con las calidades esenciales de estas áreas; alentar las actividades científicas y educativas que contribuyan al bienestar a largo plazo de la poblaciones residentes y estimular el apoyo público a favor de la protección ambiental de dicha áreas; y aportar beneficios a las comunidades locales, y contribuir a su bienestar, a través del suministro de productos naturales (como los derivados de los bosques y la pesca) y la prestación de servicios (como abastecimiento de agua potable o generación de ingresos a partir de formas sostenible de turismo). UICN, Directrices para..., óp. Cit. pp 200.

⁶⁰ Para que una zona pueda acogerse a esta modalidad es preciso que: al menos las dos terceras partes de la superficie esté en condiciones naturales (aunque el área también puede contener zonas limitadas de ecosistemas modificados, no se considera adecuada la presencia de grandes plantaciones comerciales) y que sea lo suficientemente amplia como para poder tolerar la utilización sostenible de sus recursos a largo plazo.

- la base de la categorización es el objetivo de gestión;
- la asignación a una categoría no supone una valoración de la eficacia de la gestión; el sistema de categorías es internacional;
- la designación nacional de las áreas protegidas puede variar;
- todas las categorías son importantes;
- y se implica una gradación de la intervención humana.

IV.- LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES

Entre los primeros instrumentos jurídicos internacionales tenemos a las convenciones que mencionan a los Espacios Naturales Protegidos de forma indirecta en la configuración de fauna y flora, en esta etapa se intenta desarrollar algunas reglas de protección internacional entre las que cabe destacar:

4.1. LA CONVENCIÓN SOBRE LA CONSERVACIÓN DE FAUNA Y FLORA EN SU ESTADO NATURAL (1933). La convención sobre la conservación de fauna y flora en su estado natural, celebrada en Londres en noviembre de 1933, invitaba a los Estados a cooperar en la ordenación de los parques y reservas contiguos⁶¹, era un tratado entre Gobiernos coloniales africanos, teniendo como Estados contratantes, Bélgica, Egipto, Francia, Reino Unido, Italia, Portugal, Sudáfrica, y Sudán⁶², fue el resultado de la primera conferencia internacional sobre parques nacionales de ese mismo año⁶³, que estableció la expresión Parque Nacional para designar un área puesta a salvo para

⁶¹ La Convención de Londres ha sido reemplazada gradualmente a medida que se declararon las ratificaciones y adiciones por la Convención de Argel sobre la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos, del 15 de septiembre de 1968. Es notable el hecho de que esta última Convención sea mucho más vaga sobre las cuestiones aquí tratadas. El Artículo 17 se limita a estipular la cooperación entre Estados con vistas a aplicar cabalmente las disposiciones de la Convención pero siempre que cualquier medida nacional pueda afectar a los recursos naturales de otro país.

⁶² fue rubricado por estados europeos que poseían colonias en territorio africano.

⁶³ Esta primera conferencia internacional sobre parques nacionales (Londres, 1933) tenía por objeto a fijar las normas y criterios a seguir en la creación de Parques nacionales en el área africana.

la propagación, protección y preservación de la vida animal silvestre y de la vegetación natural, así como para la preservación de objetos de interés estético, geológico, prehistórico, histórico, arqueológico y de otro interés científico para el beneficio, el bienestar y la recreación del público en general.

Su principal objetivo era conservar el suministro de especies económicamente valiosas o populares, para los cazadores. Mantenía por tanto una vertiente cinegética, sin embargo ya no hacía referencia a especies “perjudiciales al hombre”.⁶⁴

Esta convención fue la responsable de la creación de las primeras Reservas y Parques Nacionales africanos, habiendo establecido zonas tampón⁶⁵ a su alrededor donde sólo se podía cazar mediante autorizaciones especiales de las autoridades gestoras.

Expresamente señala que estas áreas no pueden alterar sus límites ni enajenar parte alguna de su superficie, excepto por las autoridades legales competentes, prohibiendo además la caza, matanza y captura de fauna y la recolección de la flora, salvo por parte de las autoridades del parque o bajo la vigilancia de éstas. La convención también otras áreas como las reservas de flora y fauna, las Reservas Naturales Estrictas y las zonas intermedias.⁶⁶

Las reservas de Flora y Fauna se definen como áreas en las cuales la caza, matanza o captura de cualquier parte de la fauna natural, excepto peces, quedará prohibida, estableciendo dos excepciones: con permiso de las autoridades de la reserva o autoridades gubernamentales responsables de la misma, para fines científicos o administrativos; y, para la protección de vidas y propiedades. En cuanto a la flora natural, se establece la protección estricta hasta donde sea practicable.

⁶⁴ GAMBOA ZÚQUETE, Ana, *Tesis para Optar Máster en Gestión, Acceso y Conservación en Comercio el Bases para la Implantación de un Sistema de Licenciamiento Electrónico CITES en Portugal*, Universidad Internacional de Andalucía- Sede Antonio Machado, Baeza (Jaén) – España, 2010.pp 78-89.

⁶⁵ Son zonas que rodean a las zonas núcleo de los espacios naturales protegidos en las que el desarrollo económico debe ser compatible con la conservación que necesitan las zonas núcleo.

⁶⁶ Tratado Universal del Medio Ambiente. 1993. Rezza Editores S.A. de C.V. México. Tomo 1.

La reserva Natural Estricta es incluida como área bajo control oficial, el cual queda estrictamente prohibidas cualesquiera forma de caza y pesca explotaciones forestales, agrícolas y mineras, excavaciones, perforaciones, terrenos o trabajos que involucren alteraciones de la forma del suelo o el carácter de la vegetación, en incluso la entrada o acampada en su interior, salvo con permiso por escrito de la autoridad competente para investigaciones científicas⁶⁷.

Con el aumento de Estados africanos independientes, se verificó la necesidad de una nueva convención, más adaptada a las nuevas condiciones de gobierno del continente. En 1968, la Convención de Londres fue anulada por la Convención Africana de Conservación de la Naturaleza y Recursos Naturales conocida como Convención Africana. Esta Convención fue firmada el 15 de Septiembre de 1968, en Argelia, bajo recomendación de la Organización de la Unidad Africana, habiendo entrado en vigor el 7 de Mayo de 1969.

Establece la obligación de no alterar ni enajenar los límites de los parques nacionales si no es por autoridad legislativa competente. Mantener las reservas vírgenes en tanto sea factible, excepto para investigación científica. Designar y crear áreas protegidas, especialmente parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales y reservas de regiones vírgenes.

Siguiendo con este orden de ideas de protección de los Espacios Naturales Protegidos se consolida el objeto originario de la protección de los Parques Nacionales que se reservaron en un principio para fines recreativos.

4.2. LA CONVENCIÓN PARA LA PROTECCIÓN DE LA FLORA Y FAUNA DE LA BELLEZA ESCÉNICA DE LOS PAÍSES AMERICANOS (WASHINGTON 1940). La flora y la fauna silvestre, además de su importancia

⁶⁷ La inclusión en la Convención de este tipo de áreas constituyen un precedente significativo de la reservas de Regiones Vírgenes, contempladas posteriormente en algunas legislaciones nacionales concretamente en regiones del trópico sudamericano donde se les dio valor singular para las poblaciones que las habitan, particularmente las poblaciones indígenas asentadas en regiones selváticas.

como elementos de la biodiversidad⁶⁸ representan valores éticos, culturales, económicos, políticos, ecológicos, recreacionales, educativos y científicos que han ido de la mano con el desarrollo de la humanidad y la historia de la tierra.

Esta convención, celebrada en Washington en 1940⁶⁹, se realizó con finalidad de proteger y conservar en su medio natural, tales como parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales, reservas de regiones vírgenes, las especies y géneros de flora y fauna indígenas, incluyendo las aves migratorias, en número suficiente y en las regiones lo bastante vastas para evitar su extinción; y, para proteger y conservar los paisajes de incomparable belleza, formaciones geológicas extraordinarias, regiones, objetos naturales de interés estético, histórico o científico y lugares con condiciones primitivas.

Señalando, en su artículo I, que los parques Nacionales constituyen regiones establecidas para la protección y conservación las bellezas escénicas naturales y de la flora y fauna de importancia nacional, de las que el público puede disfrutar mejor al ser puesto bajo la vigilancia oficial⁷⁰. Con respecto a estas áreas. La convención señala expresamente que no podrán alterarse sus límites ni ser enajenadas sino por acción de la autoridad legislativa competente, no pudiendo en ningún caso ser explotadas con fines comerciales.⁷¹

Las reservas Nacionales son regiones establecidas para la conservación y utilización, bajo vigilancia oficial, de los recursos naturales, en las cuales se dará a la flora y la fauna toda la protección compatible con los fines de su creación (párrafo 2).

⁶⁸“La biodiversidad es la variedad de la vida. Abarca a la diversidad de las especies de plantas y animales que viven en un sitio, a su variabilidad genética, a los ecosistemas de los cuales forman parte estas especies y a los paisajes o regiones en donde se ubican los ecosistemas”, El concepto fue acuñado en 1985, en el Foro Nacional sobre la Diversidad Biológica de Estados Unidos. Edward O. Wilson (1929), entomólogo de la Universidad de Harvard y prolífico escritor sobre el tema de conservación, quien tituló la publicación de los resultados del foro en 1988 como “Biodiversidad”.

⁶⁹ Firmada el 12 de Octubre de 1940 en Washington- Estados Unidos, Firmada por el Estado Peruano el 12 de Octubre de 1940 y ratificada el 22 de noviembre de 1946.

⁷⁰ Párrafo 1.

⁷¹ Departamento de Derecho Internacional de la Organización de los Estados Americanos, pp. web: www.oas.org/juridicos/spanish/tratados/c-8.html, (consultada el 07/11/2012).

Los monumentos naturales son definidos como regiones, objetos o especies vivas de animales o plantas de interés estético o valor histórico o científico, a los cuales se les da protección absoluta (párrafo 3). Se crean con el fin de conservar un objeto específico o una especie determinada de flora o fauna, declarando una región, un objeto o una especie aislada como monumento natural inviolable, excepto para realizar investigaciones científicas debidamente autorizadas o inspecciones gubernamentales.

Las reservas Vírgenes son definidas por los poderes públicos donde existen condiciones primitivas naturales de flora, fauna, vivienda y comunicaciones, con ausencia de caminos para el tránsito de vehículos motorizados y vedadas a toda explotación comercial (párrafo 4). Estas regiones son mantenidas en su estado inalterado excepto para investigaciones científicas e inspecciones gubernamentales debidamente autorizadas o compatible con los fines para los cuales fue establecido. Constituyen reservas genéticas y no se destinan para el uso combinado preservación de la naturaleza, recreación como es el caso de los parques nacionales. Aunque la convención señala, puede considerarse que otro de los objetivos de estas áreas es el de garantizar a las últimas poblaciones indígenas asentadas en regiones selváticas el derecho de conservar sus tierras y su modo de vida.

Las aves migratorias son definidas como aves pertenecientes a determinadas especies, de los cuales todos los individuos o algunos de ellos cruzan, en cualquier estación del año, las fronteras de los países de América (párrafo 5).

Ya en los años 1948 encontramos la Conferencia Internacional Sobre la Conservación de los Recursos Naturales Renovables que declara poner fin a toda práctica que dañe o destruya los recursos naturales renovables a fin de mantener una relación armoniosa entre el medio ambiente y hace necesario, entre otros deberes y propósitos, proteger y conservar la flora, fauna y proteger y mantener las zonas naturales de notable interés de vista panorámica, entre las cuales se citan los parques Nacionales y Reservas. Igualmente, declaran que los gobiernos

deben proveer los instrumentos para facilitar la conservación y promulgar legislaciones encaminadas a garantizar la conservación de estos recursos.

4.3. CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES, DENVER (1948) Del 7 al 20 de septiembre de 1948 se realizó en Denver, Colorado-USA, la citada conferencia, a la cual concurrieron todos los altos cargos representativos de Agricultura.

El mismo Acosta Solís considera que este encuentro como uno de los hitos de la historia de la conservación.⁷² La institucionalización de la conservación había emprendido un camino sin retorno.

En el prefacio de las memorias de Denver 1948, el presidente de la Conferencia, Charles F. Brannan, se refirió a ésta como un evento relacionado con «el futuro de nuestra civilización». Allí se habló de toda la gama de problemas relacionados con la conservación y es una muestra de las ideas que circulaban en el hemisferio: uso humano de los ecosistemas y agotamiento de recursos como el agua, el suelo o los bosques; ideas maltusianas sobre capacidad de carga de los ecosistemas; potencial de los mares como fuente de alimentos; comunicación internacional para la conservación; potencial del turismo; necesidad de las ciencias sociales para analizar las relaciones humanidad-ambiente; conocimiento de la dinámica de los recursos para su manejo adecuado; necesidad de educación; pero realmente es bien poco en la práctica el camino que hemos recorrido para protegerlos, estudiarlos y fomentarlos como es debido, por falta de una conciencia popular proteccionista y por la carencia de un personal idóneo que llene su cometido en este nuevo campo de la técnica, la ciencia y la cultura.⁷³

⁷²ACOSTA ESTEVEZ, J: “La Dimensión jurídico internacional del medio ambiente”, en ANNALES, vol. XIV, Barbastro, 2001, pp. 18.

⁷³ MOLANO CAMPUZAN, Joaquín: “LA PRIMERA FACULTAD DE RECURSOS NATURALES EN AMERICA”, tomado del prospecto, la primera publicación de la Revista La Tadeo, N° 69, 50 años, 2004.

En 1962, la recién formada Comisión de Parques Nacionales y Áreas Protegidas de la UICN (CPNAP), actualmente la Comisión Mundial de Áreas Protegidas (CMAP), preparó una Lista Mundial de Parques Nacionales y Reservas Equivalentes, para la Primera Conferencia Mundial de Parques Nacionales celebrada en Seattle, con un documento sobre nomenclatura redactado por C. Frank Brockman (1962).

4.4. LA 1º CONFERENCIA MUNDIAL DE PARQUES NACIONALES SEATTLE (1962)⁷⁴ Tuvo lugar en Seattle, Estado de Washington (Estados Unidos), del 30 de junio al 7 de julio de 1962, copatrocinada por la UICN, UNESCO y FAO.

Estuvieron representados 62 países de todas las partes del globo. Se reconocieron como idiomas oficiales fueron: el inglés, francés y español. Los principales aspectos discutidos fueron misión, principios y política de los Parques Nacionales; valor educativo y científico de los mismos; valor económico y cultural ; aprovechamiento óptimo; la vida salvaje y sus hábitats; experiencia práctica y coordinación internacional.

Fueron tomados 28 acuerdos, entre ellos uno de adhesión al World Wildlife Fund y otro recomendando la colaboración de la UICN, a fin de asegurarla creación de una serie mundial de reservas naturales representantes del mayor número posible de hábitats naturales y seminaturales con vistas a su permanente conservación en beneficio de la investigación científica, sin descartar la posibilidad de crear también parques y reservas en el mar para salvaguardar típicas comunidades marinas. Algunos de los acuerdos se refieren a determinados animales de la gran

⁷⁴ Ante la presión de las poblaciones por convertir los recursos naturales en bienes de consumo, se hace indispensable salvaguardar adecuadamente las partes representativas del medio ambiente natural, tal como se desprende del mensaje del presidente Kennedy (EEUU) ante la 1º Conferencia Mundial de Parques Nacionales desarrollada en Seattle, Para mayor información puede revisar la pagina web <http://www.worldcat.org/title/first-world-conference-on-national-parks-proceedings-of-a-conference-seattle-washington-june-30-july-7-1962/oclc/3297838>, (consultada el 07/08/2011).

fauna en vías de extinción, como rinocerontes, tapir de montaña, oso de los Andes y ciervo pudú.

Esta conferencia considera a los Parques Nacionales y Reservas Naturales como una parte integrante del uso inteligente de los recursos naturales. Documento de gran trascendencia constituye el mensaje del secretario del Interior estadounidense, Stewart Udall, en el cual esbozó una serie de argumentos de gran valor en las consideraciones sobre principios y políticas de la conservación y de los Parques y Reservas Nacionales, consideradas como áreas que constituyen un caro recurso mundial, “islas de la naturaleza”, las cuales representan no sólo inversiones socialmente saludables sino también un uso de fondos públicos sólidamente fundado.

Las reservas naturales, en su opinión, encierran mucho más que el potencial económico derivado de la industria turística; forman el único hábitat perfecto para la vida animal.

Las recomendaciones más importantes de esta conferencia son la de apoyar la Carta Mundial de la Fauna Silvestre, tomando en cuenta que la preservación de las áreas naturales como Parques Nacionales y Reservas⁷⁵ es inseparable la conservación de la vida silvestre y su hábitat; forman a escala mundial un conjunto sistemático de hábitat típico para ser protegido preferentemente y para tender un “standarts” para el futuro, considerando que el apropiado estado legal de dicho hábitats deberá ser el de Reservas Naturales Estrictas. Dadas las características de los valores de los Parques Nacionales y Reservas, la conferencia recomienda programas educativos y de interpretación o de demostración dentro de los programas conservacionistas.

⁷⁵ Donde se expresó la esperanza de que el Parque Nacional Kagera y los volcanes del Parque Nacional Albert pudieran conservar su estatus y que los gobiernos del Congo y de Ruanda cooperaran en la administración de sus respectivas porciones del Parque Nacional Albert, para mayor información consultar resoluciones - IUCN, cmsdata.iucn.org/downloads/resolutions_recommendation_es.pdf, (consultada el 23/05/2012).

Constituyendo los parques Nacionales⁷⁶ islas ecológicas sujetas a modificaciones directas e indirectas a causa de las actividades y condición contiguas, la conferencia recomienda que el manejo de dichas áreas, la aplicación de métodos de manejo y la evaluación de resultados deben basarse en la investigación científica y en el adiestramiento de personal calificado, sin dejar a un lado los seres humanos permitidos en dicha áreas.

A tal fin, recomienda constituir organismos estatutarios encargados de la administración ejecutiva y control, preservando los valores éticos y estéticos como aspectos inherentes a los Parques Nacionales y de crear un comité de planificación (donde se incluyen todo tipo de áreas naturales: Parques Nacionales, Reservas Naturales, áreas científicas, sitios históricos, refugios y santuarios de fauna, zonas recreacionales turísticas y áreas afines), con el propósito de asesorar y ayudar a los países en el desarrollo de sus programas.

Asimismo, la conferencia recomienda la inclusión en los programas de apoyo de medidas conservacionistas específicas y otros hábitats naturales y a su fauna autóctona, a la creación y declaración de áreas de hábitats para proteger a animales mamíferos en extinción con los países andinos y la creación de parques marítimos o reservas similares para defender áreas submarinas de significación especial.

Ese mismo año la asamblea general de la UNESCO, adopta en su XVII sesión, en París una serie de consideraciones sobre la importancia de los paisajes y sitios en la vida económica y social⁷⁷:

⁷⁶ se establecieron algunas normas rectoras que se consideran aceptables para la ordenación de los parques nacionales de todo el mundo. También se llegó a la conclusión de que la ordenación basada en la investigación científica no sólo es conveniente, sino a veces indispensable para mantener a algunas comunidades bióticas en conformidad con el plan de conservación de un parque nacional o zona equivalente, FAO, Problemas de la ordenación de parques nacionales en África oriental Revista Unasyva N° 90, 2010, disponible en www.fao.org/docrep/81146s/81146s05.htm

⁷⁷ Tales como la cultivación de tierras vírgenes, el desordenado desarrollo de centros urbanos... desarrollo de instalaciones industriales y comerciales, tomado de La *UNESCO* y la educación: antecedentes y desarrollo, disponible en la pp. web www.unesco.org/education/pdf/VALDERRA.PDF, (consultada el 08/11/11).

4.5. LA RECOMENDACIÓN SOBRE LA SALVAGUARDA DE LA BELLEZA ESCÉNICA PARIS (1962) Habida cuenta que la conservación de estas áreas es necesaria para la vida del hombre por presentar una poderosa fuente de recuperación física, moral y espiritual, la asamblea de la UNESCO adopta una serie de recomendaciones en las cuales cabe mencionar la aprobación de leyes nacionales y medidas sobre la protección, preservación y restauración de los paisajes y sitios, urbanos y rurales, naturales u obra del hombre, enmarcadas dentro de una concepción integral del territorio de un país y tomando en cuenta la particular significación de cada paisaje y sitio.

Propone se adopte medidas tanto preventivas⁷⁸, como correctivas⁷⁹, bajo la supervisión general de parte de las autoridades competentes, medida que van desde la introducción de obligaciones en los planes de desarrollo urbano y en la planificación de paisajes por zonas y sitios aislados, creación y mantenimiento de parques nacionales y reservas afines, hasta la adquisición de tierras por los poderes públicos.

Igualmente, recomienda que las normas básicas y principios sobre la protección de paisajes y sitios de cada estado debe tener fuerza de ley y que deben crearse departamentos especializados de carácter administrativo y asesor para llevar a cabo medidas de protección y conservación en caso de obras públicas de gran escala. Otro aspecto presente en la recomendación es la adopción de medidas de enjuiciamiento administrativo o criminal en los casos de daños deliberadamente a los paisajes o sitios.

Ya en 1965 se reitera lo estipulado en la convención de Washington de 1940, cuyo afán era la necesidad de conservar los Parques Nacionales por su alta finalidad científica, educacional, y recreativa, pero se acepta el criterio de que no pueden ni dejan de prohibirse las explotaciones agrícolas e industriales en dichos espacios, lo que puede considerarse como una reprobación de la Convención de Washington y de los principios de la Conferencia del Mar de Plata de 1965.

⁷⁸ Destinadas a proteger determinados sitios contra diversos peligros.

⁷⁹ Destinada a la reparación de daños causados y restauración de su condición original.

4.6. CONFERENCIA ESPECIALIZADA INTERAMERICANA PARA TRATAR PROBLEMAS RELACIONADAS CON LA CONSERVACION DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES DEL CONTINENTE- MAR DE PLATA – (1965) La conferencia convocada por la Organización de Estados Americanos (OEA) y celebrada en Mar de Plata, Argentina en octubre de 1965⁸⁰, aprobados en una serie de principios, entre los cuales cabe mencionar las consideraciones de los Recursos naturales renovables como una fuente de poderío social, científicos, económico y espiritual que Preservar y administrar para beneficio de las generaciones actuales y futuras como un complejo bio ecológico cuya utilización de sus componentes o las áreas que los afecten deben realizarse tomando en cuenta todo el conjunto a fin de mantener su equilibrio ecológico. Otro principio es el de considerar como deber de la humanidad la preservación de áreas naturales en formar parques nacionales y sus equivalentes, para posibilitar la realización de estudios científicos y económicos para el goce espiritual de los pueblos.⁸¹

La conferencia recomienda la creación de Parques Internacionales y Parques Nacionales Fronterizos⁸², de común acuerdo entre los países poseedores de áreas fronterizas, a fin de prever circunstancias perturbadoras y para dar cumplimiento a lo establecido en otras conferencias y congresos internacionales. Se dio especial importancia al adelanto de políticas nacionales relativas al uso y conservación de los recursos naturales, afinándose la necesidad de determinar los elementos básicos de estas políticas y los medios para ponerlas en práctica, en el marco de un plan integral de desarrollo de las naciones del hemisferio y mediante una

⁸⁰ Participaron 18 países hemisféricos, entre ellos Perú, texto tomado de serie sobre tratados, OEA, N°. 30,

registro ONU: 03/20/89 No. 24380, para mayor información consultar www.oas.org/jurídico/spanish/firmas/b-30.html, consultada el 08/11/2012.

⁸¹ Podría considerarse que estos principios son una débil reposición del Manifiesto de Denver, 1948.

⁸² La conferencia recomienda la delimitación de áreas naturales e históricas a lo largo del Sistema Panamericano de Carreteras y la Marginal de la Selva, a fin de promover el interés turístico de su vida, para obtener aportes económicos de importancia de instalar centros de observación e interpretación en condiciones topográficas y naturales existentes.

planificación cuidadosa, evitando toda situación de conflicto entre los objetivos del desarrollo y los objetivos de la conservación.

Del análisis de los programas internacionales en materia de espacios naturales, se pone de manifiesto que la mayoría de los organismos internacionales dedican un apartado específico en el conjunto de sus propuestas; el propósito de esta sección es proporcionar una breve descripción de tratados, programas relacionados, así como sus antecedentes, resumiéndolos brevemente en esta sección:

V.- ACTUACIONES PARA LA PROTECCIÓN DEL LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DENTRO DEL SENO DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

La institución más significativa en este sentido es la Organización de las Naciones Unidas así como los convenios y programas más representativos que serán tratados a continuación:

5.1. Organización de las Naciones Unidas (ONU)

Esta organización cuenta con numerosos órganos y/o instituciones⁸³ que tienen competencias en materias relacionadas de forma directa o indirecta con el medio

⁸³ INSTITUCIONES ESPECIALIZADAS DE LA ONU: OIT Creada en 1919 por el Tratado de Versalles, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con sede en Ginebra, pasó en 1946 a ser la primera institución especializada de las Naciones Unidas.

La OIT reúne a los representantes de los gobiernos, los empresarios y los trabajadores, con el fin de recomendar normas internacionales mínimas y elaborar convenios internacionales referentes al ámbito del trabajo. La OIT celebra una conferencia general anual; posee un consejo de administración compuesto por 56 miembros (28 representantes de los gobiernos, 14 de los empresarios y 14 de los trabajadores), y a ella pertenece la Oficina Internacional del Trabajo (BIT) que asegura la secretaría de la conferencia y del consejo, ILO - International Labour Organization, mayor información <http://www.ilo.org>;

FAO, Creada en 1945, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, con sede en Roma) tiene la misión de elevar el nivel de nutrición y las condiciones de vida; de mejorar el rendimiento y la eficacia en la distribución de los productos agrícolas; de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales, y contribuir a la eliminación del hambre en el mundo, FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations, disponible en: <http://www.fao.org>;

ambiente (UNESCO, FAO, PNUMA⁸⁴, PNUD⁸⁵) además de distintas comisiones y foros en los que se debaten cuestiones de relevancia medioambiental. En cuanto a nuestra área de interés, es el PNUMA el que genera las directrices fundamentales, concretándose los aspectos relativos a las áreas protegidas objeto de nuestro estudio mediante la CNPPA (Comisión de Parques Nacionales y Áreas Protegidas). Junto con el WCMC⁸⁶ mantiene una base de datos⁸⁷ de las

UNESCO, Creada en 1946, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, con sede en París), disponible en UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, <http://www.unesco.org>;

OMS, Nacida en abril de 1948, la Organización Mundial de la Salud (OMS, con sede en Ginebra) posee el objetivo de llevar a todos los pueblos al más elevado nivel de salud posible. La OMS comprende una Asamblea Mundial de la Salud, que se reúne con periodicidad anual, y un Consejo Ejecutivo elegido por la Asamblea, disponible en WHO - World Health Organization, <http://www.who.ch>;

FMI, Creado en 1945, al mismo tiempo que el Banco Mundial, por aplicación de las decisiones de la conferencia monetaria y financiera de Bretton Woods de 1944, el Fondo Monetario Internacional (FMI, con sede en Washington) aconseja a los gobiernos en el ámbito financiero. El FMI puede asimismo vender oro y divisas a sus miembros, con el fin de facilitarles su comercio internacional. Ha creado una moneda internacional, los DEG (Derechos Especiales de Giro), que los miembros pueden utilizar para sus pagos internacionales, información disponible <http://www.imf.org>;

BANCO MUNDIAL, La creación del Banco Mundial (con sede en Washington) fue decidida al mismo tiempo que la del FMI, en ocasión de la conferencia monetaria y financiera de Bretton Woods en 1944. El grupo del Banco Mundial está hoy compuesto por:

- - el BIRD (Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, creado en 1945;
- - la AID (Asociación Internacional para el Desarrollo), fondo creado en 1960;
- - la SFI (Sociedad Financiera Internacional), creada en 1956;
- - y la AMGI (Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones), creada en 1988;

IBRD - International Bank for Reconstruction and Development, <http://www.worldbank.org.>, Entre otros. Esta base de datos es compilada por SAGLIO ZAMUDIO, ADOLFO, consultada el 08/11/2012, <http://www.prodiversitas.bioetica.org/normativa.htm>.

⁸⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

⁸⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

⁸⁶ Centro de Monitoreo de la Conservación del Ambiente, es una agencia de Naciones Unidas con base en Cambridge, Reino Unido. Comienza su actividad en 2000, y se encarga de las actividades sobre la biodiversidad en la estructura sistémica de Naciones Unidas. Las actividades de WCMC incluyen el análisis de la biodiversidad, el sostenimiento de las convenciones internacionales tales como la Convenio sobre Diversidad Biológica (CBD), la puesta en gestión de todo lo concerniente a las especies amenazadas y de sus territorios, Centre de surveillance de la conservation de la nature, Categorías: Organismos fundados por la Organización de las Naciones Unidas Organizaciones conservacionistas, consultada el 18/08/2012.

⁸⁷ Esta base de datos puede obtenerse descargándola de la página web que mantienen la UNEP, la WCMC Centre <http://www.unep-wcmc.org/>, y la Base Mundial de Datos sobre Áreas Protegidas (WDPA) que es una base de datos para la toma de decisiones relacionadas con la conservación. Contiene información crucial de los gobiernos nacionales, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas, secretarías internacionales del Convenio sobre la Diversidad Biológica y muchos otros. Se utiliza para el análisis de brechas ecológicas y de

áreas protegidas en el mundo generando información sobre la conservación y el uso sostenible de especies y ecosistemas, que se ponen de manifiesto a través del PAP (Programa de Áreas Protegidas).

Naciones Unidas, a través de la PNUMA-WCMC⁸⁸, mantiene una línea de trabajo permanente con la UICN en materia de espacios naturales protegidos.

5.1.1. PNUMA

Como consecuencia de la Declaración de Estocolmo, se estableció el Programa de las Naciones sobre el Medio Ambiente (PNUMA), mediante la R. 2997 (XXVII) adoptada por la Asamblea General de la ONU el 15.XII.1972; organismo dirigido por un Consejo de Administración compuesto por 58 Estados, un secretariado y el Director Ejecutivo, cuyo cometido es orientar y actuar como instrumento catalizador para el desarrollo de programas de cooperación internacional en materia ambiental.⁸⁹

Asimismo, a partir de la referida Conferencia, y como fruto directo de su influencia, se aprobaron *dos tipos de instrumentos medioambientales*: instrumentos jurídicamente no obligatorios⁹⁰ e instrumentos jurídicamente obligatorios⁹¹.

impacto ambiental y es cada vez más utilizada para la toma de decisiones en el sector privado. Para más información www.protectedplanet.net, (consultada el 14/08/2012).

⁸⁸ El Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación del PNUMA (PNUMA-WCMC) es una colaboración entre el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la organización ambiental intergubernamental más importante del mundo, y WCMC 2000, una institución benéfica del Reino Unido.

⁸⁹ División de Desarrollo Sostenible, Departamento de Coordinación de Políticas y de Desarrollo Sostenible.

Naciones Unidas. <http://www.un.org/spanish/conferences/cumbre&5.htm>, (consultada el 27/02/2012).

⁹⁰ Instrumentos jurídicamente no obligatorios

a) *La Carta de derechos y deberes económicos de los Estados*, de 12.XII.1974.

b) *Los Principios de conducta en el ámbito del medio ambiente en materia de conservación y utilización armoniosa de los recursos naturales compartidos por dos o más Estados*, aprobados por el Consejo de Administración del PNUMA el 19.V.1978.

c) *La Carta Mundial de la Naturaleza*, adoptada por R. 37/7 de la Asamblea General de Naciones Unidas, el 28.X.1982.-6

d) *La Declaración sobre el Derecho al desarrollo*, adoptada por la A.G. R. 41/128, de 1986.-7

⁹¹ Instrumentos jurídicamente vinculantes: como los Convenios regionales y

Así, es evidente que el Derecho ambiental internacional y PNUMA se encuentran vinculados estrechamente desde los orígenes y durante el desarrollo de ambos; PNUMA ha sido un canal de facilitación, profundización y desarrollo de dicha disciplina del derecho como instrumento esencial de apoyo a la implementación de políticas ambientales; a su vez, el Derecho ambiental internacional ha sido un instrumento útil para viabilizar las aspiraciones y objetivos de PNUMA en materia de protección ambiental.

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente ha conferido un lugar relevante al Derecho ambiental en sus planes y programas de trabajo. Esta asignación de un espacio también se ha dado a nivel de las regiones. En particular, en la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ORPALC) se ha creado el Programa de Derecho Ambiental con el objetivo de apoyar el desarrollo del Derecho y las políticas ambientales, y contribuir a mejorar su observancia y cumplimiento en los países de la Región. Las actividades de Derecho ambiental de PNUMA siempre se han enmarcado en los Programas de Desarrollo y Examen Periódico del Derecho Ambiental (generalmente denominados “Programas de Montevideo”), que son aprobados por el Consejo de Administración de PNUMA para periodos de diez años, sobre la base de recomendaciones formuladas por expertos de todas las regiones del mundo.

De esta manera, el Primer Programa de Montevideo propuesto por la Reunión Ad Hoc de Expertos, fue aprobado por el Consejo de Administración de PNUMA un año más tarde. Desde entonces, las actividades de Derecho ambiental de PNUMA se han guiado por estos Programas, en los años noventa; el Programa de

universales referidos a bienes jurídicos concretos del medio ambiente, necesitados de protección especial; a saber:

- a) la protección de las aguas dulces,
- b) la lucha contra la contaminación de los mares y océanos,
- c) la conservación de la naturaleza,
- d) el combate de la contaminación atmosférica, y
- e) el control de los desechos.

Montevideo II fue adoptado en 1993⁹² y el Programa de Montevideo III fue adoptado en 2001.⁹³

Todos estos programas han sido influidos y han reflejado los intereses de los grandes acontecimientos y desafíos en materia ambiental surgidos que, en el marco de cada década, despertaron en la comunidad internacional y los gobiernos de los diversos países. Indudablemente, estos programas han resultado un instrumento útil y han proveído al PNUMA de una guía estratégica en este ámbito⁹⁴.

En febrero de 2009 se aprobó el Programa de Montevideo IV, el cual comenzará a regir a partir de 2010, guiando y plasmando las prioridades e intereses principales en materia de Derecho ambiental de la próxima década. El mencionado Programa incluye una gran diversidad de prioridades y temáticas, donde resaltan la implementación del Derecho ambiental, la relación entre derechos humanos y medio ambiente, pobreza y medio ambiente, y la protección de los recursos marinos, entre otros.

5.1.2. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza⁹⁵ (UICN-1948)⁹⁶.

⁹² Consejo de Administración de PNUMA, Decisión 17/25, 1993.

⁹³ Consejo de Administración de PNUMA, Decisión 17/25, 1993.

⁹⁴ Oficina Legal del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, disponible en su pág.web <http://www.pnuma.org/gobernanza/PonenciasVPrograma.pdf>, (consultada el 18/05/2012).

⁹⁵ La UICN es ante todo y sobre todo una unión de miembros profundamente comprometida con la biodiversidad y cuya experiencia fundamental está en las especies, los hábitats y los ecosistemas. Reconocen el valor intrínseco de la naturaleza y han aprendido que en la biodiversidad subyacen el bienestar de las sociedades humanas y sus economías. También han aprendido que la conservación solo puede tener éxito si se presta atención a las causas subyacentes de la pérdida de biodiversidad, al tiempo que se encararan acciones para mitigar los generadores directos de los cambios. Han demostrado que los recursos naturales manejados de manera efectiva son la clave para el desarrollo sostenible, sustentan a comunidades que viven en paz y pueden ayudar a reducir la pobreza.

⁹⁶ «International Union for the Protection of Nature», En aquel primer congreso celebrado el 5 de octubre de 1948 en Fontainebleau (Francia).

Fundada en octubre de 1948⁹⁷, en el marco de una conferencia internacional celebrada en Fontainebleau, Francia. Tiene su sede en Gland, Suiza. La UICN reúne a 83 estados, 108 agencias gubernamentales, 766 ONGs y 81 organizaciones internacionales, con alrededor de 10.000 expertos y científicos de 181 países.

Organización compuesta por miembros de Organizaciones no Gubernamentales, por científicos internacionales de prestigio que en 1948, cuando el mundo despertaba de una larga noche de guerra y horror y diseñaba un nuevo orden internacional para la paz y la seguridad, un pequeño grupo de dedicados conservacionistas tuvo la brillante visión de que 18 gobiernos, siete organizaciones internacionales y 107 organizaciones nacionales serían mucho más fuertes y lograrían mucho más si trabajaban juntos para la conservación de la naturaleza.

Antes de la firma de la Declaración de Fontainebleau, el 4 de octubre de 1948, el famoso escritor Aldous Huxley se había dirigido a su hermano Julián, entonces Director General de la UNESCO, que también era una de las fundadoras de la UICN, diciendo:

“Mientras tanto estoy sintiendo cada vez más que ningún sistema moral es adecuado si no incluye en la esfera de las relaciones morales no solo a los seres humanos sino también a los animales, las plantas e incluso las cosas. Hemos hecho un mal monstruoso a la tierra en que vivimos, y ahora la tierra en que vivimos, con sus suelos erosionados, sus bosques devastados, sus ríos

⁹⁷ La organización internacional dedicada a la conservación de los recursos naturales (IUCN), La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales que es la organización internacional dedicada a la conservación de los recursos naturales quien ha desarrollado un esquema de clasificación de diversos tipos de zonas existentes a objeto de poder realizar comparaciones internacionales siendo: Los Espacios Naturales Protegidos deben establecerse con arreglo a la legislación nacional de conformidad con los acuerdos internacionales para alcanzar los objetivos globales, clasificándolos en diez categorías originariamente, que se han reducido se han reducido a seis: (I) Reservas Científicas/Reserva Natural estricta, (II) Parque Nacional, (III) Monumento Nacional, (IV) Conservación de la Reserva Natural /Reserva Natural Manejada/ Santuario de Vida Silvestre, (V) Paisaje Protegido, (VI) Uso Sostenible de los ecosistemas naturales que se encuentra ahora en las directrices de la UICN para la gestión de Áreas Protegidas.

contaminados, sus recursos minerales reducidos, nos está haciendo tan mal que, salvo que detengamos nuestras insanas manipulaciones políticas por el poder y utilicemos todo el conocimiento, inteligencia y buena voluntad disponibles para reparar el daño que hemos hecho, toda la humanidad estará hambrienta en medio de una tormenta de polvo dentro de uno o dos siglos. Parece que la gente aún cree que hay pobreza en medio de la abundancia, cuando en realidad solo hay pobreza en medio de una creciente pobreza –y todo por nuestra culpa, por no tratar a la naturaleza de manera moral. [...].⁹⁸

En su último congreso⁹⁹ (V Congreso Mundial de Parques) a elaboró el llamado “Plan de Acción de Durban” citando como resultado el número 10 que “habrá una mejor comunicación y educación sobre la función y beneficios de las áreas protegidas”

Entre las recomendaciones, la número 5.32 recoge explícitamente un “Programa estratégico de comunicación, educación y sensibilización de la opinión pública con respecto a las áreas protegidas”.

Este programa establece con respecto a las áreas protegidas las siguientes cuestiones:

- Los organismos encargados de las áreas protegidas son objeto de presiones externas de muchos otros sectores a medida que los países desarrollan su infraestructura, su agricultura y sus procesos de urbanización e industrialización. Uno de los principales problemas que deben resolverse en la mayoría de los países es el de integrar las cuestiones relativas a las áreas protegidas y la conservación de la biodiversidad en los programas de los otros sectores.

⁹⁸ Este documento contiene Programa de la UICN 2009–2012 adoptado en el Congreso Mundial de la Naturaleza, Barcelona, España, 5–14 de octubre de 2008. El mismo es parte de un grupo de documentos que en conjunto conforman el Plan intersesional de la UICN 2009–2012, Diseñando un Futuro Sostenible.

⁹⁹ Este congreso se celebra cada 10 años.

- Para subsanar esta deficiencia, es fundamental dar a conocer los beneficios de las áreas protegidas y su relación con el programa de desarrollo. Si se utiliza con criterios estratégicos, la comunicación es un instrumento que permite aumentar la eficiencia de los encargados de la gestión y mejorar la visibilidad y valoración de las áreas protegidas.
- Para lograr un mayor apoyo en favor de las áreas protegidas, los gobiernos, las instituciones y las comunidades deben perfeccionar las estrategias de comunicación (que abarcan la comunicación, la educación, la sensibilización de la opinión pública y su interpretación).
- Recomiendan que los gobiernos, los organismos de conservación, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, las comunidades locales, la sociedad civil, los encargados de la gestión de las áreas protegidas, las instituciones educativas y otras partes interesadas colaboren a nivel local, nacional, regional y mundial en la formulación de un programa común de comunicación para dichas áreas basándose en los instrumentos, la experiencia y la capacidad de las instituciones a fin de potenciar y aprovechar el impacto del Acuerdo y el Plan de Acción de Durban.
- Recomiendan asimismo que los gobiernos, los organismos de conservación, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, las comunidades locales, la sociedad civil, los encargados de la gestión de las áreas protegidas, las instituciones educativas y otras partes interesadas:
 - Introduzcan desde el primer momento la comunicación en el establecimiento de nuevas áreas protegidas y en el proceso de gestión de todas las áreas protegidas, en especial como componente transversal y multidisciplinario en los aspectos relacionados con las políticas y la aplicación de los programas;
 - Integren en todos los planes y las prácticas de gestión de las áreas protegidas una estrategia de comunicación que se aplique en varios niveles (local, nacional y regional);

- Velen por que en los presupuestos de las áreas protegidas así como de los organismos responsables de dichas áreas se prevean recursos adecuados para financiar actividades de comunicación;
- Desarrollen la capacidad institucional y las aptitudes de los profesionales de la comunicación, el personal técnico y los interesados directos para lograr un uso eficiente de las estrategias de comunicación en los planos interno y externo;
- Incluyan en el equipo de gestión a profesionales de la comunicación y los reconozcan como agentes fundamentales desde la puesta en marcha de las políticas, la planificación de la gestión y la formulación de los programas y proyectos;
- Presten apoyo a los profesionales y especialistas en comunicación, incluidos los medios de comunicación social, promoviendo visitas sobre el terreno, seminarios de formación y otros mecanismos de aprendizaje que les permitan conocer mejor las áreas protegidas y sus beneficios;
- Reconozcan que la comunicación debe basarse en los resultados de investigaciones, que debe ser objeto de seguimiento para garantizar su eficacia y de evaluación para determinar su impacto, y que debe estar vinculada con los objetivos de las áreas protegidas; y
- Utilicen los instrumentos de comunicación para fortalecer la capacidad de las comunidades locales a fin de promover un uso sostenible de la biodiversidad en el contexto de las áreas protegidas.

Hay dos comisiones de especial relevancia para nuestro trabajo en la UICN. La primera es la Comisión Mundial para la Áreas Protegidas (WCPA)¹⁰⁰, que tienen mayores atributos en el campo de los espacios protegidos. En los Programas de Trabajo propuestos para el 2001- 2004 se establecieron cuatro áreas claves:

1. Gestión de la eficacia
2. Principios y procedimientos para la certificación de áreas protegidas

¹⁰⁰ Para mayor información consultar la Pag.web. <http://www.iucn.org/themes/wcpa/>.

3. Marketing para las áreas protegidas¹⁰¹

4. Educación y entrenamiento

Su misión es “promover el establecimiento y la dirección eficaz de una red mundial representativa de áreas terrestres y marinas protegidas, como una contribución integral a la misión de la UICN¹⁰².”

Los objetivos de la Comisión Mundial para la Áreas Protegidas (WCPA) son los siguientes:

- Ayudar a los gobiernos y otras instituciones en la protección de áreas, a través de la provisión de asesoramiento estratégico y elaboración de políticas.
- Reforzar la capacidad y eficacia de la gestión de áreas protegidas mediante guías, herramientas e información, utilizando vehículos de interconexión.
- Incrementar la inversión en áreas protegidas, mediante la persuasión a los donantes públicos y privados de su valor.
- Realzar la capacidad de la WCPA para poner en práctica su programa, incluyendo la cooperación con otros miembros de la UICN.

Para conseguir dichos objetivos, los programas a corto plazo que se han desarrollado en el período 2001/2004 se elaboraron en función de las siguientes prioridades:

- Creación de la Agenda de Áreas Protegidas para el siglo XXI.
- Abordar Biomas de interés general.
- Conectar las áreas protegidas a las preocupaciones e intereses sociales y económicos.
- Salvar las “Joyas de la Corona” – La Herencia Mundial de la Naturaleza
- Medio ambiente y seguridad.

¹⁰¹ La WCMC junto con la CEC son dos de las instituciones que contemplan el marketing como elemento de importancia en las estrategias medioambientales

¹⁰² La misión de la UICN es influenciar, alentar y ayudar a las sociedades de todo el mundo a conservar la integridad y diversidad de la naturaleza y asegurar que cualquier utilización de los recursos naturales se haga de manera equitativa y ecológicamente sostenible.

- Mejorar la capacidad de gestión en los espacios protegidos.

Desarrollar programas regionales En segundo lugar, la Comisión para la Educación y la Comunicación (CEC)¹⁰³ es una red de la UICN que trata de cómo involucrar a las personas en el aprendizaje y el cambio hacia un desarrollo sostenible.

Pone en conexión a los gestores de la UICN para darles a conocer los recursos y experiencias utilizados en comunicación, educación y participación y ayuda en la resolución de la planificación y gestión del medio ambiente y la sociedad.

Entre sus objetivos destacamos aquel relativo a “Gestionar e integrar la educación y la comunicación para influenciar las percepciones, mejorar destrezas, emprender acciones de marketing y gestionar redes relacionadas con su trabajo”.

Su misión es “Influenciar, mejorar y ayudar a las sociedades de todo el mundo a conservar la integridad y diversidad de la naturaleza y asegurar que cualquier utilización de los recursos naturales sea equitativa y ecológicamente sostenible.”

Los objetivos concretos que ha definido para el periodo comprendido entre el 2000 y el 2004 son los siguientes:

- La red CEC está constituida, gestionada y tiene capacidad para implementar los programas de CEC como miembro de la UICN. La comisión:
- Reconoce la necesidad de gestionar e integrar la educación y la comunicación en los programas, proyectos y políticas.
- Puede de forma efectiva gestionar e integrar la educación y la comunicación para influenciar en la percepción, colaborar con los socios, construir destrezas, emprender acciones de marketing y gestionar redes y relaciones en su trabajo.

¹⁰³ http://www.iucn.org/themes/cec/cec/home_page.htm

Las principales convenciones y acuerdos internacionales relevantes para la misión de la UICN están apoyados por los trabajos y la gestión de la educación y la comunicación.

5.2. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura- UNESCO

Se trata de un organismo de la ONU que fue fundado en 1945 y que tiene su sede en París (Francia). La UNESCO se dedica a ayudar a las naciones a gestionar su desarrollo mediante la preservación de los recursos naturales y culturales. La intención es que cada pueblo pueda modernizarse e insertarse en el panorama mundial sin perder su propia identidad.

Entre las diversas tareas realizadas por la organización, se destacan la formación de docentes, la construcción y el equipamiento de escuelas, la preservación del patrimonio cultural y el fomento de la libertad de expresión.

La UNESCO se encarga de nominar y confirmar aquellos sitios que son declarados Patrimonio de la Humanidad. El programa cuenta con el apoyo de 184 países y tiene como principal objetivo la preservación y difusión de lugares de importancia natural o cultural excepcional, que se consideran como parte de la herencia común de la Humanidad y que deben ser protegidos para las próximas generaciones.¹⁰⁴

Donde se fueron construyendo un cuerpo de normas internacionales y las organizaciones internacionales acometían actuaciones para la protección del medio ambiente. Sin embargo, el rasgo más destacable es que tanto las normas como las instituciones operaban de forma fragmentaria y sectorial. Dentro de los convenios, tratados, conferencias, programas, podemos destacar:

¹⁰⁴ Lee todo en: Definición de UNESCO - Qué es, Significado y Concepto <http://www.unesco.org/new/es/unesco/>, (consulta el12/07/2012).

5.2.1. Conferencia de la Utilización Racional y la Conservación de los Recursos de la Biosfera- MaB -(1968)

Convocada por la UNESCO¹⁰⁵ y celebrada en París en septiembre de 1968, aprobó en su informe final, entre otras recomendaciones algunas relacionadas con los recursos naturales y sus hábitats, particularmente los parques nacionales y reservas afines. Esta conferencia dio por resultado el inicio en 1970 del “Programa sobre el Hombre y la Biosfera” (Man and Biosphere) de la UNESCO. Uno de los proyectos originales del MAB fue la creación de una red mundial de sitios que representaran a los principales ecosistemas del planeta, en los cuales podrían protegerse los recursos genéticos y donde podrían llevarse a cabo investigaciones sobre los ecosistemas, así como labores de observación permanente y formación. Esos sitios se denominaron Reservas de Biosfera, en referencia al propio Programa MAB. El citado Programa usa la Red Mundial de Reservas de Biosfera como vehículo para compartir conocimientos, investigación y vigilancia, educación y formación, y una toma de decisiones participativa.¹⁰⁶

Respecto a la preservación de reservas naturales, la protección de especies raras o amenaza y la conservación de ecosistemas naturales, la protección de especies raras o amenazadas y la conservación de ecosistemas naturales o modificados por el hombre, se señala la urgencia de adoptar medidas basadas en el planeamiento ecológico y que entrañen una acción multidisciplinaria, interinstitucional, pública y privada. El modo más satisfactorio de garantizar la conservación de las especies es proteger los ecosistemas y paisajes de los que forman parte, especialmente la conservación de centros de genes de especies, como los parques nacionales, refugios de fauna y reservas integrales.

¹⁰⁵ UNESCO, Creada en 1946, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, con sede en París, tiene por objetivo difundir la educación, sentar las bases científicas y técnicas necesarias para el desarrollo, fomentar y conservar los valores culturales nacionales, incrementar las comunicaciones dentro de un intercambio equilibrado, y promover las ciencias sociales. La UNESCO celebra cada dos años una conferencia general, y posee un Consejo Ejecutivo elegido por cuatro años, que se reúne por lo menos dos veces al año.

¹⁰⁶ DEL CASTILLO MORA, DANIEL; SANCHEZ CARMONA, MIGUEL (Coordinación), *La tutela Jurídica de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2011, pg 22 y ss.

La conferencia recomienda que los organismos públicos y privados redoblen sus esfuerzos para establecer áreas naturales para la preservación de las especies, de sus hábitats y de muestras representativas de ecosistemas. Las reservas de biosfera constituyen áreas de uso múltiple y puede ser descrito como zonas de ecosistemas terrestres y ecosistemas costeros y marinos que, a través de patrones de zonificación y mecanismos de manejo apropiado, la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad se pueden asegurar. Tres funciones primarias son asignadas a dichas reservas: una función de conservación, una función de desarrollo y una función logística. Cada reserva tiene típicamente tres zonas a efectos de gestión: una zona núcleo; las áreas natural protegidas con muy poca influencia humana que se utilizan para supervisar cambios naturales, cambios en los ecosistemas representativos y de servir como áreas de conservación de la biodiversidad; una zona tampón que esta alrededor de la zona núcleo, donde sólo las actividades de bajo impacto se producen, tales como investigación, educación ambiental y la recreación; una zona de transición que es la zona exterior donde el uso sostenible de los recursos se realiza por las comunidades locales que lo fomenta, son las zonas de mayor protección.

Gracias al impulso de ONU, y sus agencias especializadas, se adoptaron un número importante de convenios y acuerdos sobre el medio ambiente, es así que, la Organización de las Naciones Unidas para la educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) es su depositaria¹⁰⁷ de uno de ellos relativo a ámbitos como el medio marino, las aguas terrestres y las zonas húmedas. La Convención depende únicamente de la Conferencia de las Partes Contratantes (COP), siendo este convenio de mucha importancia ya que aporta un antes y un después del Convenio, siendo uno de los pocos ecosistemas (Humedales) que cuentan con un convenio internacional para su conservación.

¹⁰⁷ El Depositario recibe, examina y da por buenos los instrumentos de adhesión de cada Estado miembro del tratado, conserva el texto oficial de la Convención en seis idiomas oficiales y aporta interpretaciones jurídicas del texto cuando es preciso. El Depositario no desempeña función alguna en la administración y/o aplicación del tratado.

Antes del Convenio de Ramsar cabe señalar que tomó mucho tiempo y esfuerzo la idea de un tratado mundial para proteger los humedales. En 1963 la Primera Conferencia Europea sobre la Conservación de Aves de Caza, organizado por la Oficina de Investigación Internacional de Aves Acuáticas (IWRB) (ahora Wetland International) hizo suya la idea de proteger efectivamente los hábitats de aves silvestres, que son principalmente los humedales. Tres años más tarde, un proyecto de la convención producido por el IWRB se examinó en la segunda Conferencia Europea sobre la Conservación de Aves de Caza. Al año siguiente, un segundo borrador que contiene las modificaciones introducidas por el (IWRB) y preparado por el Gobierno holandés se presentó en la Conferencia Internacional sobre la Conservación de Aves Acuáticas y sus Recursos.

En definitiva, la iniciativa de Ramsar supuso el final de la concepción histórica de los humedales como áreas insalubres y perjudiciales y el comienzo de su consideración como ecosistemas altamente valiosos en razón de las importantes funciones ecológicas, económicas y sociales que desempeñan. Es una Convención pre Río;¹⁰⁸ se abrió a la firma incluso antes de la Conferencia de Estocolmo de 1972.¹⁰⁹ Por lo tanto, es considerada como pionera dentro de los instrumentos internacionales que tratan temas ambientales y, particularmente, la diversidad biológica

5.2.2. *Convenio de RAMSAR*¹¹⁰

La convención sobre los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convención Ramsar)¹¹¹, se celebró el 2 de

¹⁰⁸ La Cumbre de la Tierra, Río de Janeiro 1992, marcó un momento muy importante para el Derecho ambiental internacional al consagrar el concepto de desarrollo sostenible, el que comenzó a incorporarse en los instrumentos jurídicos internacionales para después.

¹⁰⁹ Se considera el momento del nacimiento del Derecho ambiental al incorporarse el tema dentro de las agendas políticas de los gobiernos.

¹¹⁰ Convenio de RAMSAR, Relativo a los Humedales de Importancia Internacional, como Hábitat de Aves Acuáticas (1971), es un tratado intergubernamental cuya misión es “la conservación y el uso racional de los humedales mediante acciones locales, regionales y nacionales y gracias a la cooperación internacional, como contribución al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo”, *Manual de la Convención de Ramsar: Guía a la Convención sobre los Humedales (Ramsar, Irán, 1971)*, 4a. edición. Secretaría de la Convención de Ramsar, Gland (Suiza), 2006.

febrero de 1971 en Ramsar, Irán¹¹². La convención es el primero de los tratados modernos de carácter intergubernamental sobre conservación y uso sostenible de los recursos naturales que surgió como llamada internacional de atención ante el ritmo con que los hábitats de humedales estaban desapareciendo.

El preámbulo del propio Convenio explicita. Además, éste pronto se convirtió en un instrumento eficaz por los «novedosos principios de actuación» que incorporó en una fecha temprana, algunos de los cuales han señalado el camino a seguir por importantes iniciativas posteriores; así, fue el primero de los grandes convenios internacionales en referirse específicamente a la conservación de la naturaleza y el único que centra su interés en un ecosistema determinado, las zonas húmedas; asimismo, partió de una definición de humedal muy amplia, al objeto de que pudieran acogerse a la misma zonas húmedas de todo el mundo, y en esto radica una de las claves de su extensión mundial.

Las partes de la Convención de Ramsar están obligados (Art.2.4) a colocar al menos un sitio en la lista de Humedales de Importancia Internacional. Las partes contratantes tienen tres grupos principales de las obligaciones en virtud del convenio:

- Medidas en sitios específicos que requiere la promoción de la conservación de los sitios de la Lista (art. 3.1) y el establecimiento y la custodia adecuada de las reservas naturales (art. 4.1).
- Las medidas no específicas del sitio de búsqueda de la formulación y ejecución de los planes que promueve el “uso racional” de todo los humedales en el territorio de cada parte de cooperación (art. 3.1).
- Internacional y las obligaciones de aplicación con respecto a los humedales transfronterizos, los cursos de agua compartidos y la coordinación de las políticas para la conservación de la flora y fauna (art. 5).

¹¹¹ Ratificada por el Perú. Se refiere al compromiso internacional de proteger sitios húmedos que son utilizados por las aves migratorias para descanso.

¹¹² La Convención entró en vigor el 21 de diciembre de 1975.

Cabe señalar que dichas obligaciones se aplican por igual a los humedales interiores y costeros y los sistemas de agua. Las principales disposiciones relacionadas con las áreas protegidas: la convención de Ramsar emplea el lenguaje de composición abierta, sencilla y no incluye las definiciones de la terminología jurídica. Por ejemplo en el art. 2.6.d hace referencia al “uso racional de los humedales y de su flora y fauna”. Sin embargo, no existe una definición de “uso racional”, es la primera vez que se uso este término y se presento en un tratado mundial, todo lo que puede inferirse a que se alude “uso racional “es a la idea de usar los recursos de los humedales de una manera astuta que no deja de lado los intentos de conservación para mantener estas áreas de hábitat.

Este concepto ilustra la idea fundamental detrás de lo que hoy conocemos como “desarrollo sostenible”. El propio tratado establece disposiciones para los Estados a eliminar los sitios en la lista de Humedales de Importancia Internacional en situaciones de “motivos urgentes de Interés Nacional” (Art.2.5). El tratado requiere entonces que en el caso de que la zona de un estado se elimine de la lista, en medida de lo que sea posible se debe compensar la pérdida de los recursos de los humedales y, en particular, crear nuevas reservas naturales para las aves acuáticas y para la protección que sea en la misma zona o en otra parte en un proporción adecuada en su hábitat original (Art. 4.2).

La conferencia ha agrupado en un serie de Manuales de Ramsar para el Uso Racional de los Humedales, la aplicación de la orientación adoptada se ha reflejado en los planes estratégicos por la conferencia de las partes por un período de seis años, las partes han aceptado la obligación de informar cada tres años la base de la acciones señaladas en el actual Plan Estratégico. El objetivo general es evitar pérdida neta de los humedales (Art. 2.5 y 4.2) y requieren medidas compensatorias que deben adoptarse de tal manera que, un área de humedales se retira, debe ser sustituido por otro sitio. En la actualidad, cuenta con 160 países Parte¹¹³ y con cinco organizaciones internacionales asociadas

¹¹³ Entre los países partes se encuentra Perú y España.

reconocidas oficialmente¹¹⁴. El reconocimiento de los humedales de importancia internacional se realiza al inscribirlos en la Lista Internacional de Humedales. Hasta octubre del 2012, dicho registro tenía 2062 sitios¹¹⁵. Esta cantidad de humedales listados expresa el compromiso de los Estados Parte, pues si promediamos esa cantidad entre sus miembros correspondería a entre once y doce sitios por país. El conjunto de sitios declarados se consideran la red de áreas protegida más grande del mundo. La suma total de la superficie que ocupan los “Sitios Ramsar”¹¹⁶ es 197,258,541 hectáreas y se encuentran representadas todas las regiones del mundo.

Los datos completos presentados por las Partes para cada uno de sus Sitios Ramsar se incluyen en la Base de Datos sobre los Sitios Ramsar, de cuyo mantenimiento se encarga Wetlands International en virtud de un contrato con la Convención, y se pueden buscar desde el Servicio de Información sobre Sitios Ramsar (<http://ramsar.wetlands.org>). En el sitio web de la Convención (www.ramsar.org/anno-list) también se puede consultar la Lista básica de Ramsar, que contiene una descripción de un párrafo de cada sitio, y que figura como la *Lista anotada de Ramsar*. La extensión de la superficie no constituye una condición para la declaración de Sitio Ramsar; la extensión más pequeña puede alcanzar hasta una hectárea y las mayores, hasta la actualidad, tienen hasta 6 hectáreas.

Perú firmó el Convenio relativo a Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitats de Aves Acuáticas, el 02 de febrero de 1971, Ratificado por Resolución Legislativa N° 25353 del 23 de noviembre de 1991¹¹⁷ y cuenta con 13 sitios reconocidos Ramsar: la Reserva Nacional Pacaya Samiria

¹¹⁴ Bird-Life, el Instituto Internacional para el Manejo del Agua (IWMI), Wetland Internacional, la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF).

¹¹⁵ Estadística tomada de. El Marco Estratégico está disponible en versión impresa como No. 17 de la serie Manuales Ramsar y en la página Web de Ramsar en: www.ramsar.org/pdf/lib/hbk4-17sp.pdf, (consultada el 15/10/2012.)

¹¹⁶ Denominación que se utiliza para inscribir un humedal en la lista de la Convención Ramsar.

¹¹⁷ Entró en vigencia el 30 de julio de 1992.

(Loreto), la Reserva Nacional de Paracas (Ica), el Santuario Nacional Lagunas de Mejía (Arequipa).

Asimismo, la Reserva Nacional de Junín (Junín y Pasco), el Lago Titicaca (Puno), el Santuario Nacional Los Manglares de Tumbes (Tumbes), la Zona Reservada Los Pantanos de Villa (Lima). El Complejo de humedales del Abanico del río Pastaza (Loreto) , los Bofedales y Laguna de Salinas (Arequipa), la Laguna del Indio – Dique de los Españoles (Arequipa). Y por último, el Humedal Lucre – Huacarpay (Cusco), las Lagunas Las Arreviatadas (Cajamarca), y los Manglares de San Pedro de Vice (Sechura).

El 2 de febrero de cada año se celebra el Día Mundial de los Humedales. Esa fecha, en el el Ministerio del Ambiente anunció una política de cuidado, preservación y desarrollo sostenible de los humedales a fin de mantener un equilibrio entre el ser humano y el ambiente.

España suscribió el Convenio en 1982¹¹⁸, donde incluyó la Lista a las Marismas de Santoña y desde entonces se han incluido 74 humedales¹¹⁹ más que se

¹¹⁸ España se adhirió al Convenio Ramsar en 1982, a través del instrumento de adhesión publicado en el BOE n.º 199, de 20 de agosto de dicho año.

¹¹⁹ ESPAÑA (74 Ramsar Sites, 303,211 hectares):

sitios	fecha de designación	región, provincia, estado	área
* Aiguamolls de l'Empordà	26/03/93	Cataluña	4,784 ha
* Albufera de Adra	04/10/94	Andalucía	75 ha
* Albufera de Valencia	05/12/89	Comunidad Valenciana	21,000 ha
* Bahía de Cádiz	24/10/02	Andalucía	10,000 ha
* Colas del Embalse de Ullibarri	24/10/02	País Vasco	397 ha
* Complejo de Corrubedo	26/03/93	Galicia	550 ha
* Complejo intermareal Umia-Grove	05/12/89	Galicia	2,561 ha
* Complejo lagunar de La Albuera	20/12/02	Extremadura	1,878 ha
* Delta del Ebro	26/03/93	Cataluña	7,736 ha
* Doñana ^{MR}	04/05/82	Andalucía	111,646 ha
* Embalse de las Cañas	18/11/96	Navarra	101 ha
* Embalse de Orellana	26/03/93	Extremadura	5,500 ha
* Humedales de la Sierra de Urbión	27/01/06	La Rioja	86 ha
* Humedales del Macizo de Peñalara	27/01/06	Madrid	487 ha
* Lago de Banyoles	20/12/02	Cataluña	1,033 ha

* Lago de Caicedo-Yuso y Salinas de Añana	24/10/02	País Vasco	26	ha
* Laguna de Chiprana	07/06/94	Aragón	162	ha
* Laguna de El Hito	20/12/02	Castilla-La Mancha	573	ha
* Laguna de Fuente de Piedra	08/08/83	Andalucía	1,364	ha
* Laguna de Gallocanta	07/06/94	Aragón	6,720	ha
* Laguna de la Nava de Fuentes	24/10/02	Castilla y León	307	ha
* Laguna de la Vega (o del Pueblo)	05/12/89	Castilla-La Mancha	34	ha
* Laguna de Manjavacas	26/03/93	Castilla-La Mancha	231	ha
* Laguna de Pitillas	18/11/96	Navarra	216	ha
* Laguna del Prado	26/03/93	Castilla-La Mancha	52	ha
* Laguna y Arenal de Valdoviño	26/03/93	Galicia	485	ha
* Lagunas de Alcázar de San Juan	26/03/93	Castilla-La Mancha	240	ha
* Lagunas de Cádiz (Laguna de Medina y Laguna Salada)	05/12/89	Andalucía	158	ha
* Lagunas de Campotejar	07/01/11	Murcia	61	ha
* Lagunas de Laguardia (Alava): Carralagroño, Carravalseca, Prao de la Paul y Musco	09/12/96	País Vasco	45	ha
* Lagunas de Puebla de Beleña	20/12/02	Castilla-La Mancha	191	ha
* Lagunas de Ruidera	23/09/11	Castilla-La Mancha	6,639	ha
* Lagunas del sur de Córdoba (Zóñar, Rincón y Amarga)	05/12/89	Andalucía	86	ha
* Las Tablas de Daimiel ^{MR}	04/05/82	Castilla-La Mancha	1,928	ha
* Mar Menor	04/10/94	Murcia	14,933	ha
* Marismas de Santoña	04/10/94	Cantabria	6,907	ha
* Marismas del Odiel	05/12/89	Andalucía	7,185	ha
* Marjal de Pego-Oliva	04/10/94	Comunidad Valenciana	1,290	ha
* Pantano de El Hondo	05/12/89	Comunidad Valenciana	2,387	ha
* Paraje Natural Brazo del Este	27/01/06	Andalucía	1,362	ha
* Paraje Natural Lagunas de Palos y Las Madres	27/01/06	Andalucía	635	ha
* Paraje Natural Laguna Grande	17/09/09	Andalucía	200	ha
* Parque Nacional de Aigüestortes i Estany de Sant Maurici	27/01/06	Cataluña	39,979	ha
* Prat de Cabanes-Torreblanca	05/12/89	Comunidad Valenciana	812	ha
* Reserva Natural Complejo Endorreico de Chiclana	17/09/09	Andalucía	793	ha
* Reserva Natural Complejo Endorreico de Espera	27/01/06	Andalucía	514	ha
* Reserva Natural Complejo Endorreico Lebrija-Las Cabezas	17/09/09	Andalucía	897	ha
* Reserva Natural Lagunas de Archidona	17/09/09	Andalucía	204	ha
* Reserva Natural Laguna de los Jarales	27/01/06	Andalucía	147	ha
* Reserva Natural Laguna de Tiscar	27/01/06	Andalucía	185	ha
* Reserva Natural Laguna del Chinche	27/01/06	Andalucía	221	ha

encuentran distribuidos por casi todo el ámbito territorial español, continental e insular, en total de área de superficie de 303,211 hectáreas, el documento marco para la conservación de los humedales lo constituye el «Plan Estratégico Español para la Conservación y el Uso Racional de los Humedales, en el marco de los ecosistemas acuáticos además que dependen», aprobado en 1999 para diez años, cuyos contenidos generales están basados en el Plan Estratégico del Convenio de Ramsar 1997-2002 con el objeto de orientar sobre la aplicación del Convenio, específicamente adaptados al caso español¹²⁰. Entre las aportaciones más destacadas de esta iniciativa internacional a la protección de los humedales españoles pueden destacarse las siguientes:

En términos generales, en España se ha cumplido con uno de los compromisos fundamentales del Convenio, como es la necesidad de establecer medidas adecuadas para la protección de los humedales incluidos en la lista. En este sentido, es necesario reconocer que la selección de aquéllos ha sido rigurosa y ha estado orientada por la voluntad de otorgar una protección reforzada a espacios muy valiosos y sumamente frágiles a la vez; la mejor prueba de ello es que los humedales españoles Ramsar.

* Reserva Natural Laguna del Conde o El Salobral	27/01/06	Andalucía	345	ha	
* Reserva Natural Laguna Honda	27/01/06	Andalucía	368	ha	ha
* Reserva Natural Lagunas de Campillos	27/01/06	Andalucía	1,342	ha	
* Ría de Villaviciosa	07/01/11	Asturias	1,263	ha	
* Ría del Eo	04/10/94	Galicia, Asturias	1,740	ha	
* Rías de Ortigueira y Ladrado	05/12/89	Galicia	2,920	ha	
* Saladar de Jandía	24/10/02	Canarias	127	ha	
* Saladas de Sástago-Bujaraloz	07/01/11	Aragón	8,145	ha	
* S'Albufera de Mallorca	05/12/89	Baleares	1,700	ha	
* Salinas de Ibiza y Formentera	30/11/93	Baleares	1,640	ha	
* Salinas de Santa Pola	05/12/89	Comunidad Valenciana	2,496	ha	
* Tremedales de Orihuela	07/01/11	Aragón	1,845	ha	
* Txingudi	24/10/02	País Vasco	128	ha	

¹²⁰ Véase (OBSERVATORIO DE POLÍTICAS AMBIENTALES 1978-2006, Compromisos internacionales ambientales, BLANCA LOZANO CUTANDA, Fernando López Ramón (Coord.) y otros – 2006, Editorial Aranzadi, SA, pp 60 y ss.).

Sin lugar a dudas, la inclusión de una importante representación española en la Lista de Humedales de Importancia Internacional está suponiendo un mejor conocimiento de los mismos y un incremento de su prestigio, de que aporta una imagen de marca que facilita la consecución de los apoyos precisos para la puesta en marcha de las medidas de conservación y uso racional que sea necesario aplicar. Y también es importante que los científicos españoles puedan, a través del Comité Español del Convenio Ramsar, hacer oír su voz en el principal foro intergubernamental sobre la conservación de humedales.¹²¹

Con los años la Convención de Ramsar ha superado el interés inicial que presentan los humedales como hábitat de aves a abordar todos los aspectos de la conservación y el uso racional de los mismos como ecosistemas extremadamente importantes para la conservación la biodiversidad y el bienestar de las comunidades humanas, cubriendo así el alcance completo del texto de la convención.

La situación a la que se enfrenta el Convenio de Ramsar es la misma que afecta a todos los instrumentos o a todos los objetivos que se busca alcanzar en términos del medio ambiente: el cambio climático y sus posibles impactos. En tal sentido las estrategias y los planes de acción nacional que se elaboren tienen que atender, obligatoriamente, estos temas globales urgentes y a las particularidades del mercado productivo, crediticio y financiero.

Todas estas presiones son grandes retos para la Convención y van a establecer políticas claras e internacionales acordes con las situaciones actuales y a los próximos escenarios. Los desafíos se resumen en la necesidad de la adopción de acciones concretas, dirigidas al establecimiento de políticas a favor de los tres pilares de la Convención.

Para el “uso racional de todos los humedales”, se requiere:

- Establecer políticas y planes nacionales de humedales.

¹²¹ MULERO MENDIGORRI, Alfonso “*Iniciativas internacionales para la protección de espacios naturales. Un análisis crítico de su aplicación en España*”, Universidad de Córdoba. Departamento de Geografía y Ciencias del Territorio, Doc. Anàl. Geogr. 44, 2004 pp 167-187

- Revisar y armonizar el marco legal.
- Integrar el manejo de humedales en el desarrollo sostenible.
- Asegurar la participación de las comunidades locales.
- Promover la comunicación, la educación y la sensibilización pública.
- Aumentar la participación del sector privado.

Para la “identificación, designación y manejo de sitios Ramsar” es preciso:

- Completar los inventarios nacionales.
- Realizar la evaluación del estado de los humedales.
- Establecer un programa de monitoreo.
- Designar de sitios con potencial de ser declarados como Sitios Ramsar.
- Elaborar e implementar los planes de manejo.
- Ejecutar las acciones de restauración en los lugares en que sea posible.¹²²

Para asegurar la “cooperación internacional” es necesario:

- Implementar acciones dirigidas a fortalecer el manejo de recursos compartidos.
- Establecer los acuerdos de cooperación necesarios que aseguren la colaboración entre las organizaciones internacionales.
- Promover el intercambio de información y de expertos entre los Estados Parte, con énfasis entre los que tienen recursos compartidos.
- Buscar las vías que aseguren el aumento de la disponibilidad de los recursos financieros.

La Conferencia General de la Organización de las para la Educación la Ciencia y Cultura (UNESCO) aprobó la Convención sobre Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural. La convención surgió tras un renovado interés de

¹²² Secretaría de la Convención de Ramsar, *Manuales Ramsar para el uso racional de los humedales*, 4ª edición. Secretaría de la Convención de Ramsar, Gland (Suiza), 2010.

las características culturales después de eventos como la destrucción ocurrida en la segunda guerra mundial de los sitios monumentales, también despertó la preocupación internacional en particular con la decisión de construcción de la presa de Asuán en Egipto, que inundó el valle que contiene los templos de Abu Simbel, un tesoro de la civilización del antiguo Egipto¹²³. En 1959, después de un llamamiento de los gobiernos de Egipto y el Sudán, la UNESCO puso en marcha una organización internacional de protección para que los templos fueran desmontados, trasladados a terrenos secos y montados de nuevo. Pronto después, en la Conferencia de la Casa Blanca, (Washington- USA), 1965 de Cooperación Internacional se señaló algunos recursos excepcionales como paisajes, históricos y nacionales, cuya supervivencia era un motivo de preocupación para todos los países, que se encontraban bajo una múltiple variedad de amenazas. En consecuencia, se recomendó que se establezca un Fondo Fiduciario para el Patrimonio Mundial, que sería responsable ante el mundo y la comunidad para la estimulación de la cooperación internacional, para identificar, establecer, desarrollar y gestionar en el mundo los magníficos lugares naturales, paisajísticos y las áreas históricas de beneficio presente y futuro de todo el mundo.¹²⁴

*5.2.3. Convenio de Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (1972).*¹²⁵

La "Convención para la protección del patrimonio mundial cultural y natural"¹²⁶ fue aprobada 17^a, reunión celebrada en París del 17 de octubre al 21 de noviembre de 1972.

¹²³ MOUNIR BOUCHENAKI, "Actuaciones de la UNESCO en la conservación y rehabilitación del patrimonio" Director, División de Patrimonio Cultural, Director General Adjunto A.I., UNESCO, Francia.

¹²⁴ GILLESPIE, ALEXANDER, Protected Areas and International Environmental law, Leiden-The Netherlands, IDC publishers, Martinis Nyhoff Publishers and VSP, 2007. Pg 9-12.

¹²⁵ El patrimonio natural lo constituyen las reservas de la biosfera, los monumentos naturales, las reservas y parques nacionales, y los santuarios de la naturaleza.

¹²⁶ Patrimonio Natural es un término relevante en la presente investigación; presentaremos algunas definiciones: Según el Diccionario de la Lengua Española (1992) entiende en su primera acepción << hacienda que una persona ha heredado de sus ascendientes >>, y a su vez

En la Convención se especifican los criterios que se siguen para que un monumento natural¹²⁷, contruidos por formaciones físicas y biológicas, es decir, éstas fueron creadas poco a poco a lo largo del tiempo por la naturaleza, teniendo después estas formaciones un valor universal excepcional desde el punto de vista estético y científico, o un conjunto o un sitio que pueda ser incluido en la Lista del Patrimonio Mundial a través de un comité intergubernamental para la protección del Patrimonio Cultural y Natural de Valor Universal Excepcional, compuesto por 21 Estados Partes en la Convención, llamado el Comité del Patrimonio Mundial. El comité estará encargado de establecer y mantener bajo el título de “Lista del Patrimonio Mundial” una lista de que forman parte del patrimonio cultural y natural que considere que poseen valor universal excepcional siguiendo los criterios que se han establecidos.

El comité también establecerá y mantendrá una segunda lista titulada “Lista de Patrimonio Mundial en Peligro”¹²⁸, para la conservación de obras importantes y para los que se haya pedido ayuda en virtud del convenio. La inclusión de un

por <<hacienda>>, en segunda acepción, << conjunto de bienes y riquezas que uno tiene>>. Por lo tanto, desde la perspectiva que aquí utilizamos el concepto patrimonio, es aceptable definirlo como << el conjunto de bienes y riquezas que la sociedad ha heredado de sus ascendientes.

¹²⁷ Un monumento (del latín monumentum, «recuerdo») es toda obra, preferentemente arquitectónica, con algún valor artístico, histórico o social para el grupo donde se erigió. De forma inicial, el término se aplicaba exclusivamente a la estructura que se construía en memoria de un personaje o de un acontecimiento relevante, pero su uso fue extendiéndose y ha llegado a comprender cualquier construcción histórica enclavada en un núcleo urbano o aislada en el medio rural.

¹²⁸ El Comité del Patrimonio de la Humanidad de la UNESCO siguiendo las directivas del capítulo II, art. 4 de la convención sobre el patrimonio mundial, cultural y natural, ha elaborado una lista del patrimonio de la humanidad en peligro, de los sitios que arriesgan ser destruidos por conflictos armados, catástrofes naturales o la destrucción del medioambiente por los humanos, específicamente el turismo masivo. en 2007, estos sitios recibirán el apoyo económico del fondo para el patrimonio de la humanidad. la inclusión en la lista de patrimonio en peligro obliga al comité del patrimonio de la humanidad a desarrollar y adoptar, junto con el país concerniente, un programa de medidas correctoras y el consiguiente control del estado del sitio, encaminados a devolverlo a la lista ordinaria lo antes posible, Según lo establecido en la ppina web de Patrimonio de la Humanidad, (consultada el 08/11/2012).

bien en la lista del Patrimonio Mundial requiere el consentimiento del Estado Interesado.¹²⁹

La UNESCO ha conferido el título de Patrimonio de la Humanidad o Patrimonio Mundial, a sitios específicos del planeta (sea bosque, montaña, lago, cueva, desierto, edificación, complejo o ciudad) que han sido nominados y confirmados para su inclusión en la lista mantenida por el Programa Patrimonio de la Humanidad, administrado por el Comité del Patrimonio de la Humanidad compuesto por 21 estados miembros que son elegidos por la Asamblea General de Estados Miembros por un período determinado.

El objetivo del programa es catalogar, preservar y dar a conocer sitios de importancia cultural o natural excepcional para la herencia común de la humanidad. Bajo ciertas condiciones, los sitios mencionados pueden obtener financiación para su conservación del Fondo para la conservación del Patrimonio de la Humanidad.¹³⁰

Las principales disposiciones relacionadas con las áreas protegidas estableció una serie de criterios selectivos de áreas naturales, entre los que señalo los hábitats de especies raras o amenazadas, precedidas de espacios representativos de procesos geológicos y biológicos, así como de fenómenos naturales únicos, de formaciones y áreas de excepcional belleza natural. Desde un análisis del texto de la convención, encontramos en los artículos 4 y 5 que directamente articulan las funciones del estado en materia de protección. Los artículos 4 y 5: Patrimonio Cultural y Natural del artículo 4 “Cada estado parte del convenio reconoce la obligación de garantizar la identificación, protección, conservación, presentación y trasmisión a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural...situado en su territorio, le incumbe principalmente a este Estado. Se hará todo lo posible

¹²⁹ JEFFERY, MICHAEL, “Régimen jurídico internacional de Áreas Protegidas”, en John Scalon y Francoise Burhenrme-Guilmin, Política Ambiental de la UICN y Derecho, N ° 49, de la UICN Gland, Suiza, 2004, pp. 09-38.

¹³⁰ UICN-CMAP, Es el Tiempo del Mar: Conclusiones y Recomendaciones sobre Áreas Marinas Protegidas en Latinoamérica. Segundo Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras áreas protegidas. Bariloche, Argentina. 2007.

para ello, al máximo de sus recursos propios y, en su caso, mediante la asistencia internacional y la cooperación ... que puede ser capaz de obtener. “Aquí, hay dos elementos importantes que son reconocidos por la convención: en primer lugar, los estados siguen siendo directamente responsables de la protección de sitios en la lista, y segundo lugar, los estados deben hacer todo lo que permitan sus recursos para identificar, proteger, conservar, etc.”¹³¹

El artículo 5: “para garantizar que las medidas eficaces y activos se adoptan para la protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural situado en su territorio, cada Estado parte en el presente convenio se esforzará, en la medida de lo posible y según proceda en casa país... “este artículo se enumeran cinco subsecciones destinadas a la identificación, la investigación, y el establecimiento de marcos administrativos, financieros y jurídicos. Aunque la terminología tal como “al máximo de sus recursos propios” y “en la medida de lo posible” puede ser visto como la adición de un mecanismo subjetivo de que los Estados pueden eludir su responsabilidad, todavía supone una obligación jurídica de cada parte contratante, aunque puede ser difícil o imposible llevar a cabo cualquier nación a un nivel preciso de conducta en relación a la preservación y/o gestión de áreas protegidas. La capacidad de cada estado y la voluntad política de proporcionar con eficacia la protección de un área natural dependerá de sus circunstancias específicas, tales como su disponibilidad de recursos financieros y de expertos y sus prioridades de desarrollo. Sin embargo, a la luz de cada situación, el estado sigue estando obligado a hacer todo lo posible. En caso necesario, si se descubren pruebas de que un Estado no hizo todo lo que estaba en su mano para hacer, o ha exhibido un flagrante desprecio por la protección de un sitio, que podría celebrarse en violación de esta convención, será sancionado. De hecho, el Centro del Patrimonio Mundial es un documento integral con poco margen de cambio radical de postura de las partes contratantes. En él se establece

¹³¹ ELBERS, Jörg (Editor), *Las áreas protegidas de América Latina: Situación actual y perspectivas para el futuro*, UICN, Quito, Ecuador, 2011, p. 227

los métodos de protección dentro de sus disposiciones y se ve apoyada por la asamblea general de los Estados partes, el Comité del Patrimonio Mundial, la mesa del comité del patrimonio Mundial, órganos consultivos, como la UICN y el Fondo del Patrimonio Mundial.

Perú firma la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, el 23 de noviembre de 1972, ratificándolo por Resolución Legislativa N° 23349 del 21 de diciembre de 1981¹³². Establece un compromiso mundial para proteger el patrimonio cultural y natural del País.

VI.- LA CONFERENCIA DE ESTOCOLMO SOBRE MEDIO AMBIENTE

La conferencia de Estocolmo¹³³ supuso un cambio radical en la protección jurídica internacional del medio ambiente. Tal y como puso de manifiesto el secretario General de la Conferencia, Maurice Strong, si bien esta no pudo tratar todos los males del mundo, sí cubrió una amplia gama de los problemas medioambientales más urgentes. Concretamente, aparte de lo que se puede considerar como el mayor logro de la misma, la síntesis entre el medio ambiente y el desarrollo, también consiguió que se reforzara entre los países la conciencia de la necesidad de establecer un nuevo concepto de soberanía, nuevos medios internacionales para una mejor gestión de los recursos comunes a nivel mundial.

Desde el siglo XIX los Estados comenzaron su actividad convencional en torno al medio ambiente, también es cierto que dichos instrumentos eran absolutamente sectoriales, tanto desde el punto de vista de su ámbito de aplicación como del de su objeto de regulación. No obstante, debido a que los problemas de la degradación medioambiental eran cada vez mayores, en número e intensidad, se constató que la actuación internacional era inadecuada. De esta forma desde finales de los años setenta, en foros científicos, políticos y desde la

¹³² Entró en vigencia el 24 de mayo de 1982.

¹³³ La Conferencia de Estocolmo constituye el germen de la Cumbre de la Tierra, la importancia radica en que constituye un punto de inflexión respecto a la protección del medio ambiente: y se adopta un concepto de defensa global y sistemática del medio ambiente.

opinión pública, se reconoce la urgencia del problema de la degradación medioambiental y la necesidad de abordarlo desde una perspectiva global¹³⁴.

Las normas de derecho ambiental no reflejan, necesariamente, como lo hacen en otros sectores del derecho internacional, la reciprocidad, el equilibrio entre las obligaciones y los derechos de los estados, sino que persiguen la realización de un fin compartido por todos. De su aplicación no se deriva un beneficio inmediato para los estados, sino cargas y obligaciones cuya ejecución es indispensable para la obtención del fin común¹³⁵.

¹³⁴ Esta nueva perspectiva genera una progresiva intensificación de la regulación medioambiental que ocasiona, inevitablemente, restricciones a la soberanía de los estados, sobre todo cuando la protección de determinados componentes del medio ambiente es transferida desde la responsabilidad individual estatal hacia la globalidad de la comunidad de los estados. En este sentido el derecho ambiental busca satisfacer no solamente los intereses individuales de los estados en sus relaciones recíprocas, sino también y, sobre todo, el interés común de la comunidad internacional en proteger y conservar el entorno en el que la humanidad habita; DUPUY, P.M., “Le droit international de l’ environnement et la souveraineté des états. Bilan et perspectives”, en la obra colectiva, *L’ Avenir du droit international de l’ environnement*, colloque Workshop, La Haye, 1985.

¹³⁵ Esta comunidad de intereses, compartida por toda la comunidad internacional, ha sido expresamente reconocida en numerosos documentos internacionales. Por ejemplo, la resolución 43/53 de la Asamblea general declara que el cambio climático es un asunto que concierne a toda la humanidad. La convención sobre la protección del patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972 declara que el patrimonio cultural y natural necesita ser preservado como parte del patrimonio de toda la humanidad. La convención sobre Comercio Internacional de especies amenazadas de Fauna y Flora Silvestre de 1973 establece en su preámbulo que la fauna y flora silvestre, “en sus variadas y hermosas formas”, es un elemento irremplazable del sistema natural de la tierra, que debe ser protegido para las generaciones presentes y futuras. También los estados firmantes del Convenio de Berna sobre conservación de la fauna y flora silvestre y los hábitats naturales en Europa de 19 de septiembre de 1979 reconocen que “...la flora y fauna silvestre constituye un patrimonio natural de valor estético, científico, cultural, recreativo, económico e intrínseco que requiere ser preservado y gestionado para las generaciones futuras”. En la Convención de Bonn sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestre, de 23 de junio de 1979, los estados parte, preservando su jurisdicción territorial, deben adoptar medidas para la conservación de las aves migratorias silvestres que habitan o transitan por las fronteras de la jurisdicción territorial “para el bien de la Humanidad”. También cabe mencionar, en especial, la convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982 que declaró “patrimonio común de la humanidad” a los fondos marinos y oceánicos y a su subsuelo más allá de la jurisdicción nacional. Y también, la convención sobre Diversidad Biológica de 1992 declara que la conservación de la diversidad biológica constituye un “interés común de la humanidad” nacional. Y también, la convención sobre diversidad biológica de 1992, declara que la conservación de la diversidad biológica constituye un “interés común de la humanidad”. Sobre esta cuestión WOLFRUM, R., “ The Principle of the Common Heritage of Mankind”, tomada de la tesis: “Los Mecanismos de Control de la Aplicación y del cumplimiento de los Tratados Internacionales Multilaterales de Protección del Medio Ambiente, Susana Borrás Pentinat, 2007, pp. 117-120.

El impulso que hizo posible el ulterior desarrollo del derecho internacional del medio ambiente partió de la conferencia de naciones Unidas sobre el Medio Humano, que tuvo lugar en Estocolmo, entre el 5 y el 12 de junio de 1972¹³⁶, y se consolidó, posteriormente, con la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que se celebró en Río de Janeiro, en 1992.

Como resultado de la Conferencia de Estocolmo, es necesario destacar la adopción de la Declaración de Estocolmo de 1972 sobre el medio humano¹³⁷, que integra un catálogo de principios¹³⁸ y el Plan de Acción para el Medio Ambiente Humano, que se compone de recomendaciones.

¹³⁶ La Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano fue convocada por Resolución de la Asamblea General 2581 (XXIV), de 15 de diciembre de 1969, en relación con una resolución anterior, la Res. AGNU 2398 (XXIII), de 3 de diciembre de 1968. Report of the UN Conference on the Human Environment, UN. Doc. A/CONF.48/14, pp. 1-65 y Corr I. (1972), *International Legal Materials*, II (1972), p. 1416. Sobre la conferencia KISS, A.- CH., SICAULT.- D., “La Conférence des Nations Unies sur l’environnement (Stockholm 5-16 juin 1972)”, en AFDI, 1972, pp. 603- 628; también, DO NASCIMENTO E SILVA, G. E., *Direito Ambiental Internacional*, Thex Editora, Brasil, 1995, Segunda Parte “Os Antecedentes de Conferência Das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento”, pp. 25-39; y LOPEZ, A.M., “La contaminación del Medio Ambiente y la Conferencia de Estocolmo”, en *Anuario del Instituto Hispano- Luso-Americano de Derecho Internacional*, 1973, pp. 435 y ss. También es de interés destacar la celebración, en Suiza, de la Conferencia de Founex que se constituyó como reunión previa a la Conferencia de Estocolmo. PNUE, *Sauvegarde. Les textes fondamentaux sur l’environnement*, Founex, Stockholm, Cocoyoe, Nairobi, PNUE, N° 21, pp. 1-44.

¹³⁷ Esta declaración fue aprobada por 103 votos, 12 abstenciones y ningún voto en contra. Vid. ILM 11, 1972, p. 1416 en UN Doc. A/CONF/48/14/Rev.1. La idea de una “Declaración Universal para la protección y mejora del medio ambiente” tuvo su origen en la conferencia Intergubernamental Expertos científicos para el uso racional y la conservación de los recursos de la biosfera, celebrada en París por la UNESCO en septiembre de 1968. Vid UNESCO, *Use and conservation of the Biosphere: Proceedings of the intergovernmental Conference of the Resources of the Biosphere*, 1970, pp. 229-230; UNESCO Doc. SC/MD/9, 1969, p. 31; Res. AGNU Doc. Anexos II, A/7291, 1968, p.2. Esta propuesta fue secundada por el Comité Asesor de las Naciones Unidas sobre la aplicación de la Ciencia y el Desarrollo de la Tecnología (UN doc. E/AC.52/L.65, Anexo IV, párrafo 6, de 1969) y por el Secretario General de las Naciones Unidas (UN Doc. E/4667, párrafos 89 y 120, de 1969). De acuerdo con el Secretario General, uno de los objetivos de la Conferencia podían ser la adopción de “Determinadas premisas y consideraciones para guiar la acción de los gobiernos y de las organizaciones intergubernamentales, así como ciudadanos en el mantenimiento y promoción de la calidad ambiental, la necesidad de establecer una gestión efectiva y racional del medio ambiente y de sus recursos”.

¹³⁸ La declaración reproduce principios del derecho consuetudinario internacional. Así, por ejemplo, el principio 21 de la Declaración de Estocolmo que se refiere a los daños ambientales transfronterizos, que no resulta más que una formulación escrita de la práctica consuetudinaria internacional. Este principio establece que “ De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del Derecho Internacional, los Estados tienen el derecho soberano

Precisamente, la evolución gradual experimentada por el Derecho internacional del medio ambiente tradicional queda reflejada en el texto de la Declaración de Estocolmo sobre el medio humano de 1972¹³⁹, en la cual se establece que "... defender y mejorar el medio ambiente humano en beneficio de las generaciones presentes y futuras se ha convertido en un objetivo imperativo para la Humanidad.... El incremento y diversidad de problemas ambientales, porque afectan en el ámbito regional y global o porque afectan al conjunto de la Comunidad Internacional, es necesaria una mayor cooperación entre las naciones y la acción de las organizaciones a favor del bien común internacional"¹⁴⁰, así se declara que el objetivo debería ser el de <<servir como instrumento práctico para fomentar y servir de guía para la actuación de los gobiernos y las organizaciones internacionales destinadas a proteger y mejorar el medio humano, y a remediar y prevenir su deterioro, por medio de de la cooperación internacional, teniendo en cuenta la particular importancia de la capacidad de los países en desarrollo para prevenir estos problemas>>¹⁴¹.

Como consecuencia inmediata del éxito que alcanzo la conferencia de Estocolmo, el 15 de diciembre de 1972, la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la Resolución 2997 (XXVII), crea el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Desde entonces, el PNUMA ha sido

de explotar sus principios recursos en aplicación de sus propias política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional".

¹³⁹ Sobre la Declaración, vid SOHN, L.B., "The Stockholm Declaration on the Human Environment", en Harvard International Law Journal N° 4, 1973, pp, 423-515.

¹⁴⁰ Vid Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano, Estocolmo, 16 de junio de 1972, en Doc. A/CONF 48/14, Rev. 1, pp. 2 y ss. El Principio 24 de esta Declaración afirma en tal sentido que "... Es imprescindible cooperar, mediante acuerdos multilaterales o bilaterales o por otros medios apropiados, para controlar, evitar, reducir y eliminar eficazmente los efectos perjudiciales que las actividades humanas que se realicen en cualquier esfera puedan tener para el medio ambiente...". También, el Principio 21 d) de la Carta Mundial de la Naturaleza, de 28 de octubre de 1982, establece lo siguiente " Los Estados.... Cooperarán en la tarea de conservar la naturaleza con actividades conjuntas y otras medidas pertinentes, incluso el intercambio de información y consultas".

¹⁴¹ A/RES/2581 (XXIV) de 8 de enero de 1970. La traducción es mía. El texto original es el : <<2. Affirmas that it should.....>>.

el órgano principal de las Naciones Unidas en los asuntos relativos a la regulación ambiental internacional.

La conferencia de Estocolmo constituye un hito en la evolución del Derecho internacional del medio ambiente. Por una parte, constituye el marco inicial de consideración de los problemas ambientales desde la perspectiva global¹⁴²; y, por otra, supone la cristalización de normas internacionales ambientales emergente. La conferencia de Estocolmo consolida tendencias como la conclusión de tratados internacionales, que se caracterizan, sustancialmente, porque no todas sus disposiciones resultan obligatorias para los Estados, puesto que revisten una configuración flexible o de *soft law*¹⁴³, en la que asistieron 113 estados¹⁴⁴, representantes de órganos y organismos especializados de la familia de Naciones Unidas, así como de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales.

¹⁴² La resolución de la AGNU 2398 (XXII) que convocaba la celebración de la Conferencia de Estocolmo determinó como objetivo de la misma: "... proporcionara un marco comprensivo de consideración, en el ámbito de las Naciones Unidas, de los problemas que afectan al medio ambiente humano con el fin de llamar la atención de los Gobiernos y de la opinión pública sobre la importancia y la urgencia de esta cuestión y también de identificar aquellos aspectos que sólo pueden solucionarse o, al menos de la mejor forma posible a través de la cooperación internacional y de los tratados". Vid. Res. AGNU 2398 (XXII), de 3 de diciembre de 1968.

¹⁴³ El término "*soft law*" hace referencia a aquellos documentos o disposiciones normativas contenidas Res. AGNU 2398 (XXII), de 3 de diciembre de 1968.

¹⁴³ El término "*soft law*" hace referencia a aquellos documentos o disposiciones normativas contenidas en los tratados internacionales, que poseen un carácter exhortatorio y no jurídicamente vinculante, pero que tienen un peso moral y político considerable. En sentido contrario, el denominado "*hard law*" hace referencia a instrumentos jurídicos o disposiciones del tratados internacionales que poseen un carácter jurídicamente vinculante y que tienden a la imposición de derechos y/u obligaciones a los Estados parte. Vid DUPUY, P.M., "*Soft Law and the International Law of the Environment*", en *Michigan Journal of International Law*, vol 12, nº 2, 1991, pp. 420-435; Kelly, M.J., "*Overcoming Obstacles to the Effective Implementation of International Environmental Agreements*", cit. supra, p. 451 y también TALLA TAKOUKAM, P., "*Les instruments déclaratoires comme source de droit international de l'environnement*", en *Revue de Droit International et de Droit Comparé*, tomo LXXVIII, 2001, pp. 74-99.

¹⁴⁴ Entre ellos Perú y España. Bastante significativa fue la ausencia de numerosos países socialistas, incluyendo la Unión Soviética, a pesar de su valorable contribución en el proceso preparatorio de la Conferencia; no obstante la no participación de estos países en la Conferencia se compensó con la participación de otros países socialistas como Rumania, Yugoslavia, y especialmente, de China.

La declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano, de 16 de Junio de 1972¹⁴⁵, que consta de un preámbulo y 26 Principios¹⁴⁶, adoptada por aclamación en el pleno de la Conferencia. Se puede considerar más que como un documento legislativo, como una lista de deseos, de propósitos, en definitiva como un texto prospectivo o programático, que esencialmente, como cualquier otra declaración resultante de una conferencia internacional, no es vinculante para los estados partes en la misma, aunque contribuir al desarrollo del derecho internacional. En su propio preámbulo se la considera como “un criterio y unos principios comunes que ofrezcan a los pueblos del mundo inspiración para preservar y mejorar el medio humano”¹⁴⁷.

¹⁴⁵ A/CONF.48/14/Rev.1.

¹⁴⁶ Entre los principios que destacan de la *Declaración de Estocolmo* de 1972, son los siguientes:

Principio de Igualdad: En materia ambiental todos los Estados son iguales en deberes y derechos.

Principio de soberanía estatal sobre los recursos naturales propios: Establece que:

" ..., los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional. "(Principio 21)

Principio de responsabilidades compartidas: Obliga a los Estados a asumir su responsabilidad internacional cuando con sus actos dañen la ecología de otro Estado.

Principio de Cooperación Internacional: Este principio debe guiar a los Estados en todas las actividades relacionadas al medio ambiente, teniendo en cuenta los intereses correspondientes de los demás Estados.

Es el inicio fundacional del Derecho Medioambiental. La *Declaración de Estocolmo* también expresa la convicción común de guiarse por otros veinticuatro principios como por ejemplo: “El hombre tiene el derecho a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida.”(Principio 1), que “los recursos naturales...deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras” (Principio 2), que “debe ponerse fin a la descarga de sustancias tóxicas... que el medio no pueda neutralizarlas” (Principio 6), que “los Estados deben tomar las medidas para impedir la contaminación de los mares...” (Principio 7), que “debe confiarse a las instituciones nacionales la tarea de planificar, administrar o controlar la utilización de los recursos ambientales de los Estados con el fin de mejorar la calidad del medio.”(Principio 17), que “...se debe utilizar la ciencia y la tecnología para combatir los riesgos que amenazan al medio...” (Principio 18), que “es indispensable la educación en cuestiones ambientales” (Principio 19), que toda persona podrá obtener una indemnización cuando su medio ambiente haya sido objeto de daño o deterioro (Principio 23).

Esta conferencia es importante porque exhorta por primera vez a los Estados que las Recomendaciones y Principios deben ser introducidos en el ordenamiento jurídico de cada Estado.

¹⁴⁷ Esta formulación en preámbulo de la declaración de Estocolmo coincide con la realizada en el preámbulo de la declaración universal de los derechos humanos, en donde se proclama <<la presente declaración Universal de Derechos Humanos como idea común por el que todos los

Plan de acción¹⁴⁸ sobre el medio humano,¹⁴⁹ que se compone 109 recomendaciones de acción a nivel internacional en torno a la planificación y gestión de los asentamientos humanos para la calidad ambiental, los aspectos ambientales de la gestión de los recursos naturales, la identificación y el control de los contaminantes de amplio significado internacional, los aspectos educativos, informativos, sociales y culturales de los asuntos medioambientales, y el desarrollo y medio ambiente.

Igualmente, se resuelve condenar los ensayos nucleares, especialmente aquellas llevadas a cabo en la atmósfera y llamar la atención de aquellos estados que tengan la intención de realizar dichos ensayos para que abandonen sus planes.

La asamblea General, en su vigésimo séptimo periodo de sesiones, al entrar a considerar el informe de la Conferencia de Estocolmo, adoptó once resoluciones. De ellas, las resoluciones 2997 a 3004 se centraron en los planes organizativos y financieros para la cooperación internacional medioambiental; así también no fue ajena a la discusión sobre medio ambiente y desarrollo, y en su vigésimo sexto periodo de sesiones, antes de la celebración de la conferencia, aprobó una serie de resoluciones en las que se vuelve a destacar la fuerte interrelación entre estos dos conceptos. Concretamente, en la resolución 2849 (XXVI)¹⁵⁰, en la que se precisaba que debía ser tenida en cuenta para elaborar todos los instrumentos normativos resultantes de la conferencia, se establecía que <<los planes de desarrollo deberían ser compatibles con una ecología sana y que unas condiciones medioambientales adecuadas.

pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promueva...>>.

¹⁴⁸ El plan de acción se puede considerar como un documento, sin ningún valor vinculante, simplemente recomendatorio, que pretende servir de guía a los Estados y los organismos especializados de Naciones Unidas a fin de adoptar las medidas que se crean necesarias para conseguir poner en práctica los objetivos que se pretenden conseguir con la Conferencia sobre el Medio Humano.

¹⁴⁹ A/CONF.48/14 y Corr. 1y 2, cap. II.

¹⁵⁰ A/RES/2849 (XXVI), de 17 de enero de 1972 (11ILM (1972), pp 422-426).

De esta forma y con este clima, no es de extrañar que uno de los temas más debatidos durante la conferencia¹⁵¹ era la defensa de los recursos naturales y la preocupación sobre los problemas medioambientales, así comienza a desarrollarse en el plano jurídicamente vinculantes los convenios especializados tales como relativos a la protección de las aguas dulces, a la lucha contra la contaminación de mares, a la conservación de la naturaleza como en el plano de los instrumentos formalmente no obligatorio.

Como la carta de Derechos y deberes económicos de los estados, de 12 de diciembre de 1974, (AG resolución 3281) y la carta mundial de la naturaleza, adoptada mediante la resolución 37/3 de la asamblea general de Naciones Unidas de 28 de octubre de 1982 (AG. Res 37/3. Doc A/37/51. 1982).

Aunque la declaración de Estocolmo no establece disposiciones específicas para las áreas naturales protegidas, si realizó el reconocimiento de la necesidad de “proteger y mejorar el medio ambiente humano”. Estos conceptos a su vez, ha permitido para convertirse en la protección del medio ambiente natural que es fundamental en muchos trabajos globales de hoy. También hay un argumento fuerte en el Principio 2 que establece que “Los recursos naturales de la tierra incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna especialmente las muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras, mediante una cuidadosa planificación y ordenación, según convenga”. En el Principio 3, establece que: “La capacidad de la tierra para producir recursos vitales renovables debe ser mantenido y si es, posible, restaurar o mejorar”. Igualmente se señala la obligación de preservar y administrar el patrimonio de la flora y fauna silvestre y su hábitat dando especial importancia a la conservación de la naturaleza, particularmente en la formulación de planes de desarrollo económico.¹⁵²

¹⁵¹ Los debates de la conferencia se desarrollaron a lo largo de sus once sesiones plenarias desde el 6 al 12 de junio de 1972.

¹⁵² JEFFERY, MICHAEL, Gobernanza Ambiental Internacional, “un régimen jurídico internacional de Áreas Protegidas”, en John Scalon y Francoise Burhenrme-Guilmin, Política

Después de la conferencia de Estocolmo marco el hito en el Derecho Ambiental ya que constituye un punto de inflexión respecto a la protección del medio ambiente: se supera la visión sectorial y fragmentaria de los problemas ambientales, y se adopta el concepto de defensa global y sistemática del medio ambiente.

VII.- CONSTRUCCIÓN JURÍDICA INTERNACIONAL DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

Una idea importante es que los acuerdos que se adoptaron no establecían obligaciones vinculantes, se trata de Recomendaciones y Declaraciones, pero a partir de ello se ha construido el moderno derecho ambiental internacional (en el que ya encontramos instrumentos vinculantes o con miras a serlo), en los que cabe destacar:

7.1. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres –CITES- 1973.

La CITES se redactó como resultado de una resolución aprobada en una reunión de los miembros de la UICN.

El texto de la Convención fue finalmente acordado en una reunión de representantes de 80 países; celebrada en Washington DC., Estados Unidos de América, el 3 de marzo de 1973, y entró en vigor el 1 de julio de 1975¹⁵³.

La Convención de 1933 sobre la Fauna y la Flora fue el primer acuerdo multilateral en el que se mencionó la interacción entre comercio y medio

Ambiental de la UICN y Derecho N ° 49, de la UICN Unión Mundial, Publicado por UICN Gland, Suiza y el Reino Unido, 2004, pp 09 al 38.

¹⁵³ Enmendada en Bonn, el 22 de junio de 1977, ver PROGRAMAS SOBRE ESPECIES. Secretaría del Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) (www.cites.org). Consultada el 14/02/2011.

ambiente, teniendo como objetivo principal del Convenio es preservar la biodiversidad favoreciendo un desarrollo sostenible. El principio filosófico en el que se fundamenta el CITES no es la conservación a ultranza sino la utilización sostenible que permita la conservación de la biodiversidad. El CITES reconoce el legítimo derecho de los países de utilizar sus recursos de manera sostenible. El espíritu de combinar conservación y desarrollo queda reflejado en dos Resoluciones adoptadas en el transcurso de las Conferencias de las Partes del CITES como son la número 8 (Res.Conf.8.3)¹⁵⁴ «*El comercio puede favorecer la conservación de la fauna y flora silvestres y el desarrollo de las comunidades locales* » y la número 10 (Res. Conf. 10.13)¹⁵⁵ «*Se reconoce que el intercambio comercial es beneficioso para la conservación de especies y ecosistemas*».

El Convenio CITES establece un marco jurídico internacional para prevenir el comercio de especies en peligro de extinción y para regular eficazmente el comercio de otras especies de animales y plantas silvestres, regula la exportación, reexportación e importación de especímenes vivos o muertos de animales y plantas silvestres amenazadas, así como de sus partes y derivados, entendiéndose que el comercio es muy diverso, desde los animales y plantas vivas hasta una vasta gama de productos de vida silvestre derivados de los mismos, como los productos alimentarios, los artículos de cuero de animales exóticos, los instrumentos musicales fabricados con madera, la madera, los artículos de recuerdo para los turistas y las medicinas¹⁵⁶.

¹⁵⁴ RESOLUCIÓN Conf. 8.3 (1992) sobre reconocimiento de las ventajas del comercio de fauna y flora silvestres: Resolución de la 8 reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES).

¹⁵⁵ RESOLUCIÓN Conf. 10.13 (1993) sobre aplicación de la Convención a las especies maderables:

Resolución de la 10 reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio sobre el Comercio Internacional

de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES).

¹⁵⁶ FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, M., «Las medidas comerciales de los tratados internacionales de medio ambiente: reflexiones sobre el multilateralismo medioambiental y la normativa de la OMC», *Boletín Económico de Información Comercial Española*, nº 2785, noviembre, 2003, pp. 31-40.

Está basado en un sistema de permisos y certificados comerciales que pueden obtenerse si se cumple una serie de condiciones, y que deben ser presentados antes de que un envío de especímenes sea autorizado a entrar o salir de un país. Asigna a los países productores y consumidores su parte de responsabilidad común, crea los mecanismos necesarios para impulsar la cooperación internacional, prevé la vigilancia del comercio internacional y determina, mediante su inclusión en los Apéndices, las especies de fauna y de flora silvestres que deben ser objeto de atención.

La principal aportación a los Espacios Naturales Protegidos es proteger a las especies de la flora y la fauna silvestres de una explotación comercial excesiva, que ponga en peligro su supervivencia, como la destrucción de su hábitat (espacios naturales)¹⁵⁷, que pueda mermar considerablemente sus poblaciones e incluso hacer que algunas especies estén al borde de la extinción. Muchas de las especies objeto de comercio no están en peligro, pero la existencia de un acuerdo encaminado a garantizar la sustentabilidad del comercio es esencial con miras a preservar estos recursos para las generaciones venideras, mediante la regulación y el control de su comercio transfronterizo¹⁵⁸.

La adhesión de España al Convenio sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), se efectuó mediante

¹⁵⁷ Las especies la vida silvestre tienen su hábitat tanto en los Espacios Naturales Protegidos, como en otros espacios no reconocen espacios, fronteras ni leyes; tampoco pertenecen a un solo país, porque utilizan una serie de sitios a lo largo de sus rutas de migración. Son recursos biológicos compartidos a nivel global y están sujetos a diversas amenazas sus hábitats o las especies mismas en sus sitios de reproducción, áreas de invernada y en los puntos de descanso a lo largo de sus rutas migratorias. Esto las convierte en un grupo particularmente frágil, que necesita de acciones concertadas entre los países que las comparten para poder conservarlas. Son parte del patrimonio genético mundial y están insertas en una compleja relación entre ecosistemas y otras especies animales, las que aun no están bien estudiadas; además, aportan beneficios para la humanidad. Son, también, consideradas uno de los mejores indicadores biológicos, pues su comportamiento poblacional da una clara predicción del cambio climático y del estado del medio ambiente, Cristina Morales, *Programa Regional de Capacitación en Derecho y Políticas Ambientales*, Asociación Guyra Paraguay, 2010.

¹⁵⁸ VALIENTE CALVO, P., «El Convenio CITES: Acuerdo multilateral», *Boletín Económico de Información Comercial Española*, nº 2369, mayo, 1993 pp. 1357-1363.

Instrumento de 16 de mayo de 1986¹⁵⁹, en los primeros años de aplicación del Convenio en España hubo muchas dificultades asociadas, por una parte, a un desconocimiento del funcionamiento del CITES que, por su complejidad, requirió un arduo esfuerzo de aprendizaje y, por otra, a la ausencia en España de una legislación sancionadora de las infracciones y delitos cometidos en contra de lo estipulado en el Convenio. Esta última circunstancia dificultó la aplicación y España estuvo a punto de ser sancionada por tal motivo con la propuesta de emitir una recomendación de suspensión del comercio con nuestro país. De haberse hecho efectiva esta recomendación, habría tenido consecuencias económicas muy negativas para España ya que hubiera afectado a sectores exportadores importantes como por ejemplo el de curtido y fabricación de manufacturas de pieles.¹⁶⁰

El Perú, aprobó el Convenio CITES por Decreto Ley N° 21080¹⁶¹, y con ello el país comprometió a proteger las especies de flora y fauna silvestre que se encuentran amenazadas por el comercio internacional¹⁶².

La aplicación de la CITES en el Perú fue reglamentada por medio del Decreto Supremo N° 030-2005-AG, que aprobó el Reglamento para la implementación de la CITES en el Perú, estableciendo las funciones generales de las Autoridades Administrativas y Científicas CITES, es decir, estableciendo la estructura CITES Perú.

¹⁵⁹ (BOE de 30 de julio de 1986 y 10 de agosto de 1991). Los Apéndices (adoptados por la Conferencia de las Partes el 20 de abril de 2000) aparecen actualizados en el BOE de 27 de julio de 2001, España se adhirió al CITES en el año 1986 y el instrumento de adhesión designó los organismos encargados de la aplicación del Convenio. Así, como autoridad científica se designó al antiguo Instituto para la Conservación de la Naturaleza (ICONA), dependiente del entonces Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Como autoridad administrativa principal se designó a la Dirección General de Comercio Exterior, actualmente Secretaría General de Comercio Exterior dependiente del entonces Ministerio de Comercio y Turismo y como segunda autoridad administrativa al Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda.

¹⁶⁰ NÚÑEZ ROMÁN, Mercedes, convenio CITES: su relevancia en el contexto de comercio y medio ambiente, boletín económico de ICE N° 2975 del 16 al 31 de octubre de 2009.

¹⁶¹ Publicada en el Diario oficial El Peruano el 22/01/1975.

¹⁶² Perú cuenta con 410 especies de flora y fauna que se encuentran protegidos por este convenio.

Luego de ello, mediante el Decreto Legislativo N° 1013, se creó el Ministerio del Ambiente, entidad a la que se le designó como función principal diseñar, establecer, ejecutar y supervisar la política nacional y sectorial ambiental. Posteriormente, el Decreto Supremo 001-2008-MINAM, realizó varias modificaciones al Reglamento para la implementación de CITES en el Perú, atendiendo la reciente creación del MINAM y designándolo como Autoridad Científica CITES, y Punto Focal de la Convención CITES en el Perú.¹⁶³

7.2. Convenio sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres –BONN-(1979).

La Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de a Animales Silvestres (CMS o Convención de Bonn), fue firmado en Bonn (Alemania) el 23 de junio de 1979¹⁶⁴, y entro en vigor el 1 de noviembre de 1983, desde la entrada en vigor de la Convención, su número de miembros aumentó de manera constante y en la actualidad está compuesta por más de medio centenar de países de África, América Central y del Sur, Asia, Europa y Oceanía. Los objetivos de la Convención son conservar aquellas especies de la fauna silvestre que migran entre fronteras nacionales mediante el desarrollo e implementación de acuerdos cooperativos, la prohibición de extraer especies amenazadas, la conservación del hábitat y el control de otros factores adversos.

Las partes trabajan conjuntamente para conservar las especies migratorias terrestres y marinas y sus hábitats mediante la protección rigurosa de las especies migratorias en peligro de extinción incluidas en el apéndice I del convenio, mediante la celebración de acuerdos multilaterales para la conservación y

¹⁶³ CAPELLA V., José Luis, Propuesta de modificación del Reglamento para la Implementación de la Convención CITES en el Perú, Ministerio del Ambiente – Dirección de Biodiversidad, 2010.

¹⁶⁴ Fue ratificado por España mediante Instrumento de 22 de enero de 1985 (publicado en el BOE de 29 de octubre y de 11 de diciembre de 1985).

manejo de especies migratorias que figuran en el Apéndice II, y mediante la realización de actividades investigaciones cooperativa.

El Convenio de Bonn actúa como un convenio marco. Los Acuerdos pueden abarcar desde tratados legalmente vinculantes a instrumentos menos formales, tales como los memorandos de entendimiento y pueden adaptarse a las necesidades de cada región. Una capacidad única de la Convención de Bonn es el desarrollo de modelos a la medida de acuerdo con las necesidades de la conservación a lo largo del ámbito migratorio¹⁶⁵.

La mesa de la convención de Ramsar y la Secretaria de la Convención de Bonn firmaron un memorando de entendimiento en febrero de 1997 con el fin de estrechar la cooperación institucional y la acción conjunta de conservación¹⁶⁶. Las primeras disposiciones relacionadas con las áreas protegidas: En virtud del artículo II, las partes en la convención reconocen la importancia de conservar las especies migratorias y de los estados del área de acuerdo a tomar medidas para este fin siempre que sea posible y apropiado, prestando especial atención a las especies migratorias cuya conservación es desfavorable, y adoptando medidas adecuadas y necesarias de forma individual o en cooperación para conservar dichas especies y su hábitat. Las principales obligaciones de las partes es la protección de determinadas especies en peligro de extinción incluidas en el Apéndice I y que se esfuercen por concluir los acuerdos para la protección y manejo de especies migratorias que figuren en al apéndice II cuyo estado de conservación es desfavorable y de aquellos cuyo estado de conservación se beneficiaría de la comunidad internacional la cooperación que se deriven de tal acuerdo. El art. IV (2), establece que si justifican las circunstancias, una especie migratoria puede ser incluida en el apéndice I y II.

¹⁶⁵ CCRYLLE DE KLEMM, Conservación de la Diversidad y la ley Biológica, Política Ambiental, UICN, Gland, Suiza, 1993, pp 42.

¹⁶⁶ Introducción a la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres. CMS, (Consultado: 23/05/2011).

El artículo V proporciona las directrices para las disposiciones que deben incluirse en los acuerdos internacionales para la conservación y gestión de las especies enumeradas en el apéndice II.¹⁶⁷

En la actualidad existen once acuerdos internacionales de este tipo, que cubren diferentes especies tanto terrestres como marinas. Entre los suscritos por España destacan dos: el Acuerdo sobre la Conservación de las Aves Acuáticas Migratorias Afroeuroasiáticas, firmado en La Haya, 1996;¹⁶⁸ y el Acuerdo sobre la Conservación de los Cetáceos del Mar Negro, el Mar Mediterráneo y la Zona Atlántica Contigua, ACCOBAMS, firmado en Mónaco, 1996¹⁶⁹.

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Fondo Mundial para la Vida Silvestre (WWF), apoyaron a la IUCN para la realización de la estrategia mundial para la conservación.

7.3. Estrategia Mundial para la Conservación (1980)¹⁷⁰.

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) ha elaborado juntamente con el PNUMA y el Fondo Mundial para la Vida Silvestre (WWF), la denominada Estrategia Mundial para la Conservación de la Naturaleza en los años 80 (Garay *et al.*, 1990).

La Estrategia Mundial para la Conservación, realizada con apoyo del y en 1980, impulsó la conservación de los recursos naturales a través del mantenimiento de

¹⁶⁷ Véase (OBSERVATORIO DE POLÍTICAS AMBIENTALES 1978-2006, Compromisos internacionales ambientales, BLANCA LOZANO CUTANDA, Fernando López Ramón (Coord.) y otros – 2006, Editorial Aranzadi, SA, pp 60 y ss.).

¹⁶⁸ Entrada en vigor el 1 de noviembre de 1999; Instrumento de Ratificación por España publicado en el BOE de 11 de diciembre de 2001.

¹⁶⁹ Entrada en vigor en 1 junio 2001; Instrumento de Ratificación por España publicado en el BOE. de 23 de junio de 2001.

¹⁷⁰ Esta Estrategia Mundial proponía en 1980 la definición de conservación: “la gestión del uso humano de la biosfera para que pueda producir el mayor beneficio sostenible para las generaciones presentes a la vez que se mantenga su potencial para cubrir las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras.

los ecosistemas, la preservación de la diversidad genética y la utilización sostenida de especies y ecosistemas, se ha incidido en una comprensión integradora en la filosofía de estos espacios naturales¹⁷¹, evidentemente en las consideraciones de la problemática y conflictos de intereses presentes en los parques naturales. Las áreas protegidas en un marco territorial suficientemente amplio que permitan tutelar los sistemas naturales, proporcionando una cobertura económica necesaria al incluir factores productivos que beneficiarían a la población asentada en estos espacios, aunque restringiendo la posibilidad de actividades incompatibles con sus objetivos, de esta forma se define el Desarrollo Sostenible¹⁷².

Tras permanecer en vigor durante una década, ha sido actualizada y sustituida en 1991 por Cuidar la Tierra. Estrategia para el futuro de la Vida¹⁷³. Ambos documentos insisten en dos ideas que pueden considerarse centrales: el desarrollo socio-económico, para ser sostenido y viable desde una perspectiva intergeneracional, precisa integrar en sus objetivos y métodos la conservación de la naturaleza como un elemento irrenunciable y, además, la conservación de la naturaleza pasa por compatibilizarla con el desarrollo económico y, de esta forma, asegurar a quienes habitan los espacios de singular valor ecológico un bienestar económico, social y cultural que impida que, para sobrevivir, tengan que proceder a la destrucción de los recursos naturales de su entorno.

¹⁷¹ Ya la UICN había considerado en 1980 a la conservación como elemento del desarrollo, como el aspecto de la gestión que asegura una utilización sostenible y que salvaguarda los recursos naturales afectados.

¹⁷² como “la modificación de la biosfera y la aplicación de los recursos humanos, financieros, vivos e inanimados en aras de la satisfacción de las necesidades humanas y para mejorar la calidad de vida del hombre. Para que un desarrollo pueda ser sostenido, deberá tener en cuenta, además de los factores económicos, los de índole social y ecológica; deberá tener en cuenta la base de recursos vivos e inanimados, así como las ventajas e inconvenientes a corto y a largo plazo de otros tipos de acción.”

¹⁷³ UICN, PNUMA y WWF: Estrategia mundial para la conservación. La conservación de los recursos vivos para el logro de un desarrollo sostenido, Gland (Suiza), 1980.

7.4. La Carta Mundial para la Naturaleza (1982)

Fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución N° 37/7, el 28 de octubre de 1982. A pesar de que no tiene fuerza jurídica vinculante, la carta fue la clara intención de las Naciones Unidas como una contribución a la creación de la nueva ley internacional vinculante sobre la conservación.

Aunque la Carta tiene un carácter programático y es un documento no vinculante, en sus 24 artículos encontramos principios de validez moral que pretenden concientizar sobre la necesidad de proteger y cuidar el medio ambiente. Entre los principios generales figuran los de respetar todas las especies, silvestres y domésticas y los entornos necesarios para este fin. Así mismo se conservarán los ecosistemas y los organismos, así como los recursos terrestres, marinos y atmosféricos. También se protegerá la naturaleza de la destrucción que causan las guerras.

Se evitarán, por otra parte, las actividades militares perjudiciales para la naturaleza, al igual que se establecerán normas relativas a los productos que puedan dañar el medio ambiente. Finalmente, la carta señala que todas las personas tendrán derecho a participar en las decisiones que se adopten sobre temas relativos a la naturaleza y cuando éste haya sido objeto de daño podrá ejercer los recursos necesarios para obtener indemnización.¹⁷⁴

La Carta dice: “Todas las áreas de la tierra, tanto terrestres como marinas, estarán sujetas a estos principios de la conservación, la protección especial se concederá a las zonas únicas, a muestras representativas de todos los diferentes tipos de ecosistemas y el hábitats de especies raras o en peligro de extinción”. Esto proporciona algunas de las razones para el establecimiento de áreas protegidas. La Carta también incluye ideales fundamentales para la aplicación,

¹⁷⁴ NEGRET, Rafael, *El desarrollo sostenible como propuesta política de la otra vía para América Latina y el Caribe*, en “Comercio; Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, Perspectivas de América Latina y el Caribe”, Serie Foros y Debates Ambientales 2, PNUMA/ORPALC, UNAM, México, 2001.

tales como la formulación de las estrategias, los inventarios, la evaluación de los efectos de las políticas y actividades y la participación pública.

Las Naciones Unidas celebró la primera conferencia sobre el Derecho del Mar (UNCLOS I) en 1958 en respuesta a la nueva práctica de los Estados a extender su jurisdicción a la plataforma continental. Esta tendencia fue muy polémica, ya que fue vista como una restricción a la libertad de los mares, posteriormente se aceptó la doctrina introducida por Grocio en 1609, que sostuvo que la libertad de los mares es un derecho humano básico. Fuera de esta conferencia se produjeron cuatro convenios marinos, pero que fueron considerados como indicativos del derecho internacional consuetinario. La convención sobre el Derecho del Mar UNCLOS III, que refiere cuestiones ambientales de importancia.

7.5. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar –UNCLOS III- (1982).

UNCLOS III¹⁷⁵ se concluyó en 1982, si bien su Texto no entró oficialmente en vigor hasta 1994 en que fue ratificada por el número necesario de estados¹⁷⁶. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, (a la que en adelante llamaremos la Convención de las Naciones Unidas de 1982) había sido ratificada para mayo de 2000 por 133 estados. En el momento en que entró en vigor, una gran parte de sus principios y normas habían sido aceptados como derecho internacional consuetudinario por la mayoría de los países. Trata todas las cuestiones relacionadas con el derecho del mar y confiere a los estados derechos y responsabilidades para la utilización de sus recursos marinos vivos de forma racional y sostenible.

Las principales disposiciones relacionadas con las áreas naturales protegidas, en su parte pertinente de la convención se centra en la prevención, reducción,

¹⁷⁵ <http://www.un.org/Depts/los/losconv2.htm>

¹⁷⁶ La cláusula sobre las zonas económicas exclusivas (ZEE) de 200 millas había sido acordada en 1976 con el fin de que varias naciones ampliaran sus ZEE sin demora.

control de la contaminación y conservación y la gestión de los recursos marinos los. No se refiere a las áreas o especies, sino más bien trata de las obligaciones de los Estados a conservar los recursos marinos vivos y de proteger, así mismo de preservar el medio ambiente marino vivo, tanto dentro como fuera de la jurisdicción nacional.

La convención es compatible con un enfoque más holístico o los ecosistemas, al exigir que la contaminación marina debe evitarse, reducirse o controlarse con el fin de proteger y preservar los ecosistemas raros o frágiles, así como el hábitat de especies diezmadas, amenazadas o en peligro de extinción y otras formas de la vida marina (Art. 194(5)) y las relativas a los recursos marinos vivos, que requieren que las relaciones entre las poblaciones de peces interdependientes, con otras especies dependientes y asociados y los factores ambientales deben ser tomados en cuenta (Art. 61, 119).

También durante esta época se publicó el Informe Brundtland (Informe “Nuestro Futuro Común”¹⁷⁷ en el cual se acuñó el objetivo fundamental de la acción ambiental: el desarrollo sostenible, que el informe define como “el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.

7.6. Informe Brundtland (1987).

Las Naciones Unidas a mediados de 1980 pidió a la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y el Desarrollo a reexaminar los problemas más acuciantes del medio ambiente y el desarrollo y formular propuestas realistas para tratar con ellos, el informe fue presentado en 1987.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Mayor información disponible en la pp web: <http://www.pnuma.org/docamb/cn1982.php>, (consultada 28/07/2012).

¹⁷⁸ JUSTE RUIZ, José "La evolución del Derecho Internacional del Medio Ambiente", en obra colectiva "Hacia un Nuevo Orden Internacional y Europeo", Homenaje al Prof. M. DIEZ DE VELASCO, 1993.

El informe refuerza los principios de Estocolmo y la carta Mundial y resultó ser el catalizador que llevó el concepto de desarrollo sostenible¹⁷⁹ a la vanguardia de la escena mundial.

Según el informe, la consecución del desarrollo sostenible debe ser: un proceso solidario, que permita alcanzar niveles mínimos de desarrollo a quienes vivan por debajo de las necesidades humanas y que exija una contención del crecimiento a quienes viven por encima de los medios ecológicamente aceptables, un proceso ilustrado, que saque el mejor partido ambiental a la evolución tecnológica y que tenga en consideración que la evolución demográfica debe ser armónica con el potencial productivo del ecosistema; y, un proceso equitativo, que garantice a todos la capacidad de acceso a los recursos naturales restringidos y que asegure a las generaciones futuras la disponibilidad de recursos no renovables y la pervivencia de las especies vegetales y animales.¹⁸⁰

Nuestro Futuro Común señaló en referencia a las áreas protegidas, que históricamente los parques nacionales se establecieron "de alguna manera aislada de la sociedad más amplia". Se recomienda que los parques tomen un diferente enfoque, que incorpore "los parques para el desarrollo" y que ha servido de doble propósito de protección de los hábitats de las especies y los procesos de desarrollo en el mismo tiempo se dan ejemplos que ilustra cómo atender las necesidades de una protección y el apoyo a las necesidades que contribuyen a las poblaciones que invaden la naturaleza y tienen necesidad de la tierra. Sin embargo, el informe también reconoce que, "los patrones de desarrollo debe ser

¹⁷⁹ Desarrollo Sostenible debe ser: (i) un proceso solidario, que permita alcanzar niveles mínimos de desarrollo a quienes viven por debajo de las necesidades humanas y que exija una contención del crecimiento a quienes viven por encima de los medios ecológicamente aceptables (lo cual tiene a "olvidarse" por lo que los países desarrollados, que consideran con frecuencia su ámbito de aplicación limitado a los países de desarrollo); (ii) un proceso ilustrado, que sepa sacar el mejor partido ambiental de la evolución tecnológica y que tenga en cuenta que la evolución demográfica debe estar en armonía con el potencial productivo del ecosistema; (iii) un proceso equitativo, que garantice a todos la capacidad de acceso a los recursos naturales restringidos y que asegure a las generaciones futuras la disponibilidad de los recursos no renovables (o sus alternativas) y la pervivencia de las especies vegetales y animales, Véase BETANCOR RODRÍGUEZ, ANDRÉS «Instituciones de Derecho Ambiental», *La Ley*, Madrid, 200 , pp. 2 8 y ss.

¹⁸⁰ ÁLVAREZ BAQUERIZO, Cristina, *Derecho Ambiental. Manual Práctico*. Acción Divulgativa, S. L., Libros, Madrid, 1990.

alterados para que sean más compatibles con la preservación de las ciencias biológicas de gran valor la diversidad del planeta.¹⁸¹.

Desde los años sesenta del siglo XX se produce un importante aumento de la aprobación de convenio y tratados internacionales fruto de la generalización de la sensibilidad mundial en materia de medio ambiente.

Fruto de este proceso, y hasta la actualidad, la protección internacional del medio ambiente que gira principalmente sobre tratados, convenios y convenciones que se aprueban entre dos o más Estados soberanos u organizaciones compuestas por éstos y con personalidad internacional en materia ambiental (Estocolmo, Rio de Janeiro, Johannesburgo y de nuevo Río) que con unos resultados variables enmarcan las acciones internacionales en la materia¹⁸².

VIII.- CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 (Conferencia de Rio de Janeiro) intenta imprimir un nuevo impulso al Derecho del Medio Ambiente, articulándolo alrededor del desarrollo sostenible.

Los tratados adoptados en Río conforman el marco actual del Derecho Internacional Ambiental, siguiendo una estructura evolutiva. Esto es, en primer lugar se establece un convenio que constituye el marco normativo básico, que posteriormente será desarrollado por otros instrumentos vinculantes denominados Protocolos, o por medio de Programas o Directrices que establecen objetivos de futuro (no obligaciones en sentido estricto), siendo:

¹⁸¹ JEFFERY, MICHAEL, *Gobernanza Ambiental Internacional*, "un régimen jurídico internacional de Áreas Protegidas", en John Scalon y Françoise Burhenrme-Guilmin, *Política Ambiental de la UICN y Derecho* N ° 49, de la UICN Unión Mundial, Publicado por UICN Gland, Suiza y el Reino Unido, 2004, pp 09 al 38.

¹⁸² FERNANDEZ DE GATTA SANCHEZ, Dionisio, *Sistema Jurídico-Administrativo de Protección del Medio Ambiente*, 2012, Editorial, Ratis Legis, Pp 37 y ss.

8.1 La Conferencia de Río Sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992).

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, habiéndose reunido en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992, reafirmando la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, aprobada en Estocolmo el 16 de junio de 1972¹⁸³, y tratando de basarse en ella, constituyó uno de los mayores eventos celebrados por las Naciones Unidas; pues en ella participaron: 176 Estados, representados por 108 Jefes de Estado o de Gobierno; y 1.200 organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (ONG), que concurrieron a título de observadores; por otro lado, organizaciones ecologistas y manifestaciones científicas, técnicas y lúdicas, celebraron actividades paralelas a las de la Conferencia oficial.

El objetivo de la Conferencia fue “establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas; ...procurando alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial”, y “reconociendo la naturaleza integral e interdependiente de la Tierra”.¹⁸⁴

La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo consta de veintisiete principios que establecen las bases sobre las cuales los Estados y los pueblos tienen que cooperar para una mayor consolidación del «derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible» (principio 27). Esta Declaración supone la definitiva consagración del objetivo del «desarrollo sostenible» como un principio fundamental que ha de guiar todas las políticas o normas dirigidas a la protección del medio ambiente.

¹⁸³ Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972 (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.73.II.A.14 y corrección), cap. 1., 1972.

¹⁸⁴ Naciones Unidas, "Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo", *Informe de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo* (A/CONF.151/26), vol. 1, Nueva York, 1992.

Especial interés revisten en relación a este objetivo los principios 3 y 4, que son el resultado de los compromisos que tuvieron lugar en esta Conferencia entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo. El principio 3 supone el reconocimiento –por vez primera en un instrumento internacional adoptado por consenso–, del «derecho al desarrollo», contrapesado por la obligación de que se ejerza «en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras». Los países desarrollados propugnaron, por su parte, la introducción del principio 4, en el que se establece que «A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse de forma aislada», lo que refleja el compromiso de trasladar las consideraciones y los objetivos ambientales desde la periferia de las relaciones internacionales a su núcleo económico.¹⁸⁵

Otros principios importantes contenidos en esta Declaración son: el de «las responsabilidades comunes pero diferenciadas» de los Estados «en vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial» (principio 7) –postulado que se materializa en los actuales instrumentos ambientales en mecanismos como estándares diferenciados, «períodos de gracia», y subsidios económicos o incentivos a los países menos desarrollados para cumplir con las previsiones de los Tratados–; la obligación de los Estados de «promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente» –aunque atemperada por el reconocimiento de que las normas ambientales «deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican»– (principio 11); y la promoción del acceso a la información y la participación de los ciudadanos en la adopción de decisiones con trascendencia ambiental (principio 10).

Como principios y técnicas más concretos de actuación para el logro del desarrollo sostenible podemos destacar el denominado «criterio de precaución» (principio 15), y el principio «quien contamina paga» (principio 16), cuyos

¹⁸⁵ Para mayor información consultar la Pág. web de las Naciones Unidas, "Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo":

http://www.un.org/esa/dsd/agenda21_spanish/res_riodecl.shtml

significados veremos a continuación, así como el principio que exige la aplicación de la técnica de evaluación de impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, «respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente» (principio 17).¹⁸⁶

La declaración de Río no contiene disposiciones relacionada directamente con las áreas protegidas. En cambio su atención se centra en los países desarrollados y en los países en desarrollo a promocionar el “Desarrollo Sostenible”. Un ejemplo de este principio 4, dice: “A fin d lograr desarrollo sostenible, protección del medio ambiente deberá constituirse parte integrante del proceso de desarrollo y no puede considerarse en forma aislada”.

En relación a los Espacios Naturales Protegidos, se señala de forma implícita la protección de los bosques y el derecho casi ilimitado de comerciar a escala internacional los productos derivados, con el compromiso de proteger las riquezas de los bosques; aunque sin referencia explícita, a la posibilidad de elaborar un convenio sobre la materia.

Reafirmando la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de Estocolmo, y con gravísimos índices ambientales¹⁸⁷, se

¹⁸⁶ Véase (OBSERVATORIO DE POLÍTICAS AMBIENTALES 1978-2006, Compromisos internacionales ambientales, LOZANO CUTANDA, BLANCA, LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.) y otros – 2006, Editorial Aranzadi, SA, pp 60 y ss.).

¹⁸⁷ Naciones Unidas, Estadísticas del medio ambiente. Informe del Grupo de tareas sobre estadísticas del medio ambiente (E/CN.3/1992/6), Nueva York, 1992, se proporcionaron “Los números de la crisis”: a esa fecha: La población mundial alcanzará los 8500 millones de habitantes en el año 2025; el 83% de ellos vivirá en los países menos desarrollados y más pobres.- La demanda de alimentos aumentará un 50% hasta el año 2000.- Actualmente, hay 1000 millones de personas que no tienen acceso a una vivienda segura y salubre.- Hacia el año 2005, un 60% de la población mundial (aproximadamente 5000 millones de personas) vivirá en ciudades.- En los últimos 30 años, los desastres naturales han causado unos 3 millones de muertes, afectaron a 800 millones y produjeron pérdidas de entre 30.000 y 50.000 millones de dólares por año.- La mitad de la población urbana de los países en desarrollo carece de servicios de recolección de basuras.- Unos 5,2 millones de personas (entre ellos 4 millones de niños) mueren por año debido a enfermedades causadas por desechos peligrosos.- A fines de este siglo, 2000 millones de personas carecerán de servicios sanitarios básicos.- El volumen de desechos municipales que se producen actualmente se duplicará a fines de este siglo y se cuadruplicará antes del 2025.- La desertificación afecta la vida de 1/6 parte de la población mundial, el 70% de todas las tierras secas (3.600 millones de ha.) y a 1/4 del total de la superficie terrestre.- El

emitieron cinco documentos principales, que sellaron la indisoluble vinculación entre el medio ambiente y el desarrollo, siendo:

- e) Declaración de los Principios para un Consenso Global sobre Gestión, Conservación y Desarrollo Sostenible de todos los tipos de Bosques
- f) Agenda 21.
- g) El Convenio sobre Diversidad Biológica.
- h) Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación
- i) El Convenio sobre Cambio Climático.

a) *Declaración de los Principios para un Consenso Global sobre Gestión, Conservación y Desarrollo Sostenible de todos los tipos de Bosques.*

Contiene un preámbulo¹⁸⁸ y 15 cláusulas que reconocen y reafirman la soberanía del Estado sobre sus recursos forestales.

50% de los recursos de montaña sufren los efectos de la degradación; un 10% de la población mundial (550 millones de personas) dependen de ellos.- Los océanos cubren el 70% de la superficie terrestre; un 60% de la población mundial vive a menos de 60km de la costa; el 70% de la contaminación oceánica es producida por las actividades terrestres que llega a los océanos a través de la atmósfera y los ríos.- Se estima que debido al calentamiento global, para el 2050 la temperatura del planeta aumentaría entre 21C y 61C; el incremento en el nivel de los océanos afectaría la vida de 118 millones de personas.- El 80% de todas las enfermedades y 1/3 de las muertes están vinculadas al agua contaminada.- El 65% del suministro energético lo constituyen el petróleo y el carbón; la demanda energética global se incrementa entre el 5 y 10% cada año.- El 40% de la economía mundial depende de la biodiversidad; del total de especies de seres vivientes que existen en el planeta (alrededor de 10 millones) sólo se conocen el 14%; por día se extinguen entre 25 y 75 especies, la mayoría de ellas sin haber sido descubiertas o estudiadas.

¹⁸⁸ En el preámbulo se establece que: a) La cuestión de los bosques guarda relación con el contexto del medio ambiente y el desarrollo socio-económico sostenible.- b) Los principios obedecen al objetivo de aportar una contribución a la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques y de adoptar decisiones respecto de sus funciones y usos múltiples y complementarios.- c) Los problemas y las oportunidades que existen en el ámbito de la silvicultura deben ser examinados con un criterio holístico y equilibrado en el contexto general del medio ambiente y el desarrollo, teniendo en cuenta los múltiples usos y funciones de los bosques, entre ellos los usos tradicionales, y los probables problemas económicos y sociales que se plantean cuando esos usos son limitados o restringidos, así como las posibilidades de desarrollo que puede ofrecer la ordenación sostenible de los mismos.- d) Estos principios representan un primer consenso mundial sobre los bosques.- Al contraer el compromiso de aplicar con prontitud estos principios, los países deciden asimismo mantenerlos en constante evaluación a fin de determinar su idoneidad para proseguir la cooperación internacional respecto

La carecen de fuerza jurídica obligatoria propia; pero adquieren relevancia jurídica en virtud de su íntima relación con el Convenio sobre la Diversidad Biológica, que posee fuerza jurídica vinculante y fue suscrito por más de 150 países.

b) *Agenda 21*¹⁸⁹

Al igual que la Declaración de Río es, otro instrumento de derecho indicativo desarrollado durante la Cumbre de la Tierra, llamado también Programa 21¹⁹⁰. se inició el 22 de diciembre de 1989 con la aprobación en la asamblea extraordinaria de las Naciones Unidas en Nueva York que como todos los acordados por los estados miembros de la ONU- sufrieron un complejo proceso de revisión, consulta y negociación que culminó con un documento de 800 páginas que proporciona a los Estados un manual de aplicación nacional para un desarrollo sostenible en sus leyes y políticas¹⁹¹, en: La Sección 2, titulada

de las cuestiones relacionadas con los bosques.- e) Los presentes principios deben ser aplicables a los bosques de todo tipo, tanto a los naturales como a las plantaciones forestales, y en todas las regiones geográficas y zonas climáticas, incluidas la austral, la boreal, la sub templada, templada, la subtropical y la tropical.- f) Los bosques de todo tipo entrañan procesos ecológicos complejos y singulares que constituyen la base de la capacidad, actual o potencial, de los bosques de proporcionar recursos para satisfacer las necesidades humanas y los valores ambientales, por lo cual su ordenación y conservación racionales deben preocupar a los gobiernos de los países en que se encuentran, y son valiosos para las comunidades locales y para el medio ambiente en su totalidad.- g) Los bosques son indispensables para el desarrollo económico y el mantenimiento de todas las formas de vida.- h) Cada Estado, reconociendo que la responsabilidad de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques se encuentra distribuida en muchos casos entre el gobierno federal o nacional, el estatal o provincial y el municipal, debería aplicar estos principios en el plano que correspondiera de conformidad con su propia constitución o legislación.

¹⁸⁹ es un instrumento de carácter no vinculante, en el que se contiene un programa de acción dirigido a la comunidad internacional con la finalidad de que los poderes públicos adopten un plan integrado de desarrollo social, económico y medioambiental para el logro del desarrollo sostenible, OBSERVATORIO DE POLÍTICAS AMBIENTALES 1978-2006, Compromisos internacionales ambientales, LOZANO CUTANDA, Blanca, LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.) y otros – 2006, Editorial Aranzadi, SA, pp 60 y ss.

¹⁹⁰ Naciones Unidas, «Publicaciones Principales. Programa 21, 2009, disponible Agenda 21 / Programa 21 en español en la web de la ONU: http://www.un.org/esa/dsd/agenda21_spanish/?utm_source=OldRedirect&utm_medium=redirect&utm_content=dsd&utm_campaign=OldRedirect.

¹⁹¹ El Programa 21 se desglosa en cuatro secciones y cuarenta subtemas..., Fernández González, Manuel Los organismos medioambientales globales ante la Cumbre de Río+10. Ecosistemas 2003/1 disponible en Pág. web. <http://www.aet.org/ecosistemas/031/informe2.htm>

“Conservación y Manejo de Recursos para el Desarrollo” contiene capítulos sobre la lucha contra la deforestación, gestión de los ecosistemas frágiles, la lucha contra la desertificación, la sequía y la Conservación de la Diversidad Biológica.

Se establece que un Estado debe, en términos de las correspondientes actividades de gestión que prescribe, “Establecer, ampliar y gestionar, según corresponda a cada contexto nacional, sistemas de áreas protegidas que incluyen los sistemas de unidades de conservación territorial, social y espiritual de las funciones ambientales y de los valores”.¹⁹²

La Agenda 21 tuvo especial relevancia en el contexto de la Unión Europea (UE) dando lugar a la puesta en marcha del V Programa de Acción Sobre Medio Ambiente de la UE denominado «hacia el desarrollo sostenible» además de una importante repercusión en la escala local.

c) El Convenio Sobre Diversidad Biológica (CDB)

Fue el acuerdo final producido después de diez años de exhaustiva investigación y las negociaciones. En 1981, en su 15ª Asamblea General de la UICN se comenzó estudios preliminares sobre la idea de un acuerdo global que solidificó la necesidad de conservación de la diversidad biológica. Seis años más tarde, un “Grupo Especial de Trabajo” que consiste en un panel de expertos fue establecido por el PNUMA. Después de largas discusiones, el borrador final fue elaborado en febrero de 1991 con la consideración de las aportaciones realizadas por la UICN y la FAO. Tres años de negociaciones culminaron con 158 países signatarios de la Convención el 5 de Junio de 1992.

¹⁹² Oficina Técnica de Agenda 21 Local, “Origen y evolución de la Agenda 21” Ed., Fundación FIDA, Madrid, 1992.

La necesidad del Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) surgió de la necesidad de un instrumento que cubriría, las especies genéticas y la diversidad de los ecosistemas a nivel mundial. Para que se ha añadido durante la negociación, proceso de la necesidad de cubrir tanto las especies silvestres como domesticas, diversidad cultivada, para cubrir *in situ* y *ex situ*, y para tratar todos los aspectos económicos- sociales, es decir, no sólo la conservación sino también la utilización sostenible. Hasta entonces, la conservación existía para los ecosistemas debido a la naturaleza de tratados regionales y por el limitado alcance de los tratados mundiales.

El CDB establece un enfoque integral y conceptos como la biodiversidad de la conservación, se reconoce el principio de precaución, la necesidad de conservación *in situ*, desarrollo científico y la transferencia de la tecnología, el conocimiento ecológico tradicional y el beneficio de intercambio y la cooperación intergubernamental. Las estrategias en el marco del CDB para aplicaciones nacionales y regímenes de gestión son útiles.

La principal disposición relacionada con áreas Naturales protegidas esta en Art. 2¹⁹³: señala que por “áreas protegida” se entiende un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y logrado alcanzar objetivos específicos de conservación”, esta definición de las áreas protegidas es problemático. Se produce ambigüedad e introduce criterios que trabajar en contra de una gestión eficaz de áreas protegidas y conservación de la biodiversidad, incluso. De acuerdo con esta definición, un sitio se considera un área protegida si es o no designada o regulada y administrada. La palabra “designados” no en este contexto significa el nombre, sino más bien jurídicamente definida por las coordenadas geográficas.

El Art. 8: La conservación “*in situ*” de las áreas protegidas desempeña un papel vital en la preservación de la biodiversidad, sin las áreas protegidas, sería difícil mantener la biodiversidad en los ecosistemas, especies y genética. Este artículo,

¹⁹³ En el Art. 2 Términos Utilizados en el párrafo segundo, aprobado, el 05 de Junio del 1992 en Rio de Janeiro.

requiere que las partes contratantes se comprometan a: a) establecer un sistema de áreas protegidas o áreas donde se deben adoptarse medidas para conservar la diversidad biológica; b) elaborar las directrices para la selección, establecimiento y manejo de áreas protegidas o áreas adoptarse para la conservación de la diversidad biológica; c) promover la protección de los ecosistemas, los hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies de entornos naturales; d) promover un desarrollo ambiental adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de estas áreas.

d) *Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación (CNULD)*¹⁹⁴.

La desertificación es¹⁹⁵ la degradación de las tierras y de la vegetación, la erosión de los suelos y la pérdida de la capa superficial del suelo y de las tierras fértiles en las áreas áridas, semiáridas y subhúmedas secas, causada principalmente por las actividades humanas y por las variaciones del clima¹⁹⁶. La sequía puede desencadenar o agravar la desertificación.

¹⁹⁴ Fue firmado en París el 17 de junio de 1994, entró en vigor en 1996 y ha sido firmado y ratificado por España mediante Instrumento de 15 de enero de 1996 (publicado en el BOE de 11 de febrero de 1997) y suscrita por el Perú, el 15 de octubre de 1994 (Diario Oficial el Peruano, Resolución Legislativa N° 26536)

¹⁹⁵ Términos utilizados: Véase el artículo 1 de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, disponible en <<http://www.unccd.int>>: "Por "desertificación" se entiende la degradación de las tierras de zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas resultante de diversos factores, tales como las variaciones climáticas y las actividades humanas". (Art. 1 a)).

Jagdish C. Katyal and Paul L.G. Vlek, en Desertification - Concept, Causes and Amelioration, ZEF-Discussion Papers in Development Policy, No. 33, Bonn, octubre de 2000, p. 16, proponen la definición siguiente: "La desertificación es un estado de degradación de la tierra inducido por el ser humano que se da en regiones áridas, semiáridas y subhúmedas secas (...) y conduce a una disminución persistente de la productividad económica (> 15% del potencial) de la biota útil relacionada con el uso de la tierra o con un sistema de producción. Las variaciones climáticas intensifican la disminución de la productividad, en tanto que la gestión restauradora la modera."

¹⁹⁶ Por ejemplo, la sobreexplotación de la tierra, la gestión deficiente de las áreas de pastoreo y del ganado, la agricultura mecanizada, las prácticas de irrigación inadecuadas, la mala gestión de los aportes y la falta de dedicación a la mejora de las tierras, los sistemas y políticas inapropiados de uso de las tierras, la tala ilegal y excesiva de árboles, los incendios de matorrales y de bosques, o la deforestación debida al aumento de la población; además de esos factores antropocéntricos, se cree que hay toda una serie de factores naturales que influyen en el

En la CNUCLD¹⁹⁷ en relación a los espacios naturales protegidos tenemos a nuestra disposición un instrumento jurídicamente vinculante y multidimensional para proteger los ecosistemas y conseguir el desarrollo humano sostenible, contribuye a la seguridad económica y humana mundial, constituye un marco de actuación para combatir el hambre y para conseguir el desarrollo humano sostenible y el uso sostenible de las tierras, efectuado la conservación del recurso suelo y recurso hídrico, en los territorios más adversos, de esta manera se protegen las áreas naturales protegidas.

e) El Convenio Sobre Cambio Climático¹⁹⁸

El Convenio marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático, adoptado en Nueva York el 9.V.1992, entró en vigor el 21.III.1994, tras reunir 50 instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión¹⁹⁹.

proceso de degradación de la tierra (aridez durante todo el año, alta variabilidad de precipitaciones de lluvia, sequías reiteradas, etc.).

¹⁹⁷ La CNUCLD fue adoptada en junio de 1994 (<<http://www.unccd.int/convention/menu.php>>). Entró en vigor el 26 de diciembre de 1996, 90 días después de que se depositase el 50º instrumento de ratificación o adhesión. En la actualidad, 185 Estados, además de la Comunidad Europea, son Partes en la Convención.

¹⁹⁸ En 1988, las Naciones Unidas crean el Grupo Intergubernamental de Evaluación del Clima (GIEC) en el que se reúnen cuatro mil expertos de todo el mundo para estudiar y evaluar las distintas hipótesis existentes.- En la Declaración de la Haya, de 11.III.1989, sobre protección de la atmósfera, se invoca el carácter urgente de dar solución al problema del calentamiento de la Tierra.- Ver las Resoluciones: 43/53, de la Asamblea General de las Naciones Unidas; 15/36, del Consejo de Gobierno del PNUMA, y 103/03, del Consejo de Ministros de la CEE.- En la Cumbre de la Tierra, celebrada en Rio de Janeiro (3 al 14 de junio de 1992), se puso en marcha una Convención Mundial sobre el Cambio Climático, que propone una estrategia mundial para reducir las emisiones de gases considerados como de efecto invernadero.- Un segundo informe del GIEC, en 1996, establece que existe una clara influencia del hombre sobre el clima. Igualmente en la II Cumbre de la Tierra, celebrada en Nueva York, se habló de la prioridad de la lucha contra el calentamiento del planeta. Sin embargo no se llega a compromiso alguno.- Finalmente, en la Conferencia de Kioto (Japón), el 11.XII.1997, tras largas negociaciones (dados los enormes intereses económicos en juego), 159 países alcanzan el primer compromiso concreto de la historia: reducción global por parte de los países industrializados del 5,2% de las emisiones de seis gases con efecto invernadero, Ver Biasco, Emilio, Ante el Primer decenio de la Conferencia de Rio de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en Revista Uruguaya de Estudios Administrativos, Tomo 1 – 1992.

¹⁹⁹ Ver pp oficial

http://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf

La Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y su Protocolo de Kyoto (1997) constituyen el marco internacional básico para combatir el cambio climático. En la Convención Marco se definen los objetivos a cumplir y los principios fundamentales para alcanzarlos, destacando el establecimiento de responsabilidades comunes pero diferenciadas, es decir, se reconoce que los países desarrollados e industrializados son responsables de la mayor parte de la formación actual de gases de efecto invernadero en la atmósfera y cuentan con los recursos financieros y tecnológicos para reducir sus emisiones, por lo tanto son los países desarrollados los que tienen que tomar la iniciativa en la lucha contra el cambio climático y sus impactos.²⁰⁰

La Convención obliga a las Partes firmantes a establecer programas nacionales para reducir las emisiones de GEI y a entregar informes periódicamente. Las Partes se reúnen anualmente para revisar los progresos y debatir futuras medidas.

Sin embargo, los gobiernos eran conscientes de que los compromisos de la Convención no eran suficientes para abordar seriamente el cambio climático, especialmente tras el segundo informe del IPCC en 1995, y dieron un paso más: La firma el 11 de diciembre de 1997 del llamado Protocolo de Kyoto.²⁰¹

Esta Convención la desarrollaremos más adelante en la Parte III El Cambio Climático y los Espacios Naturales Protegidos.

²⁰⁰ FERNÁNDEZ MARTÍN, Rosa María, Tesis Doctoral “La Unión Europea y el Cambio Climático. Principales Efectos Económicos”, Universidad Nacional de Educación a Distancia-Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales Departamento de Economía Aplicada e Historia Económica, Madrid, 2011.

²⁰¹ GONZÁLEZ BUSTOS, María Ángeles, “La política de cambio climático en España”, in Revista Noticias de la Unión Europea, n.º 295, España: 2009 (Ejemplar dedicado a: Plan Nacional de Asignación de emisiones 2008-2012), *Noticias de la Unión Europea*, núm 295, Ed . CISS, 2008

8.2. La Cumbre Mundial de Johannesburgo (2002)

En el marco de la Agenda XXI, se creó en Diciembre de 1992 la Comisión de Desarrollo Sostenible²⁰², como órgano para evaluar el cumplimiento de la misma, y que posteriormente se convertirá en el comité preparatorio de la siguiente Cumbre ambiental.

El secretario General de las Naciones Unidas hizo público, en Enero de 2002, el informe sobre “La Aplicación del Programa 21”, que constituye el texto preparatorio de la futura Conferencia, y en el que se realiza un análisis de la situación ambiental del planeta y propone unas directrices de acción (en materia de desarrollo sostenible, pobreza, cambio de patrones de producción y de consumo, mejora de la salud, etc).²⁰³

La Asamblea General de las Naciones Unidas acordó la celebración de una cumbre Mundial sobre desarrollo sostenible (CMDSD) 10 años después de la conferencia de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo. La “cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible”, conocida también como Rio+ 10, se celebró en Johannesburgo²⁰⁴, como resultado de una resolución aprobada por la Asamblea General, que trata de reunir las preocupaciones de los Estados a abordar la entrada en el nuevo milenio del valor específico y el principio de la relevancia a las áreas protegidas es “el respeto por la Naturaleza”.²⁰⁵

Los resultados de la Cumbre quedaron recogidos en dos importantes documentos adoptados por consenso: la “Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo

²⁰² Siendo confirmada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante Res.47/191, 1992.

²⁰³ FERNANDEZ DE LA GATTA SANCHEZ, Dionisio, Sistema Jurídico-Administrativo de Protección del Medio Ambiente, 2012, Editorial, Ratios Legis, pp 42 y ss.

²⁰⁴ Celebrada del 26 de agosto al 2 de septiembre del 2002 con la participación de más de 100 Jefes de Estados y de Gobiernos y una importante movilización social de las organizaciones protectoras del medio ambiente.

²⁰⁵ La conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible cuyos resultados son menos importantes que en Río, quizás por la nueva situación creada en el mundo por los salvajes atentados del 11 de septiembre del 2001 en Nueva York, se plasman en la Declaración de Johannesburgo, el Plan de Acción y las denominadas Iniciativas “Tipo II”; todos sin valor Jurídico alguno.

Sostenible”²⁰⁶, y el “Plan de Aplicación de Johannesburgo”²⁰⁷, contiene sin embargo muchos objetivos y compromisos pero pocas acciones concretas para su consecución. Entre los acuerdos más detallados adoptados pueden destacarse los siguientes:

Por lo que respecta a la protección de la naturaleza y la biodiversidad, pueden reseñarse los siguientes compromisos:

Mantener la productividad y la biodiversidad de las zonas marinas y costeras importantes y vulnerables, incluidas las zonas situadas fuera de las jurisdicciones nacionales y elaborar programas nacionales, regionales e internacionales para poder poner fin a la pérdida de biodiversidad marina, incluida los arrecifes de coral y los humedales. Promover la aplicación efectiva de los Convenios ya existentes para la protección de los humedales y del medio marino.

Prestar apoyo a la conservación de la diversidad biológica de África, el uso sostenible de sus componentes y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos, de conformidad con los acuerdos existentes relacionados con la biodiversidad.

La parte IV de la Declaración²⁰⁸ “La Protección de nuestro entorno común” afirma que una nueva ética de conservación y resguardo es necesario que los primeros pasos para hacerlo sean reafirmados con el apoyo de las Naciones Unidas-Agenda 21, el protocolo de Kyoto y el CDB. La importancia y la pertinencia de la Declaración en las áreas naturales protegidas son principalmente en términos de su apoyo a los valores contenidos en la Declaración.²⁰⁹

²⁰⁶ suscrita por todos los Jefes de Estado y de Gobierno con Docs. A/CONF.199/L.7-A/CONF.199/20.

²⁰⁷ Este último documento fue el producto de un largo y complejo proceso de negociación cumplido al nivel de técnicos, expertos y diplomáticos antes y durante la Cumbre.

²⁰⁸ Declaración del 4 d Septiembre de 2002 Docs. A/CONF. 199/L.6/Rev. 2/Corr. 1 y A/CONF. 199/20, considerado un documento general, abstracto, retórico a veces y solemne, y de naturaleza política.

²⁰⁹ Fortalecer en los ámbitos local, nacional, regional y global, los fundamentos del desarrollo sostenible: desarrollo económico, desarrollo social y protección ambiental, Declaran su determinación de asegurar que la diversidad, que es la fortaleza colectiva, será empleada para

El Plan de Aplicación, a diferencia de algunas otras declaraciones, proporciona claves prácticas con la finalidad de abordar los problemas mundiales. La parte IV Protección y Gestión de la base de recursos naturales del desarrollo económico y social, direcciones de la marina, los humedales y la protección de los bosques, el desarrollo sostenible y la diversidad sostenible y la diversidad biológica, entre otros áreas de necesidades ambientales. No hay ninguna disposición específica para promover o especificar los métodos de la aplicación de las áreas protegidas, sin embargo, que es compatible con las disposiciones de la CDB.

8.3. La Conferencia de Río de Janeiro de 2012 Sobre Desarrollo Sostenible²¹⁰.

A 20 años de haberse realizado la primera Cumbre de la Tierra, los Jefes de Estado y de Gobierno asistirán nuevamente a una Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en 2012, la que se ha denominado «Río+20». ²¹¹ Esta cumbre que se realizará de nuevo en Río de Janeiro, Brasil, abre la posibilidad de refrendar el compromiso político frente a los desafíos que genera el crecimiento de la poblacional mundial y el modelo de producción y consumo que ejercen presiones ambientales que se ciernen sobre todo el mundo. Pese a que ya van a cumplirse dos decenios desde la realización de la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible el progreso hacia este objetivo ha sido insuficiente, lo que evidencia que todavía hay mucho

desarrollar relaciones de asociación a favor del cambio y el logro de los objetivos comunes del desarrollo sostenible.

²¹⁰ Se celebró en la ciudad de Río de Janeiro (Brasil) Entre los días 20 y 22 de Junio de 2012, sin ningún parecido a sus resultados a la anterior de Johnnesburgo y mucho menos a la celebrada en la misma ciudad de 1992, sin duda por el impacto de la aguda crisis económica actual y la preocupación sobre la misma.

²¹¹ Siguiendo la pauta temporal de las conferencias Internacionales en materia ambiental y sobre desarrollo sostenible, la 68 sesión plenaria de la Asamblea General de Naciones Unidas, celebrada en Nueva York, aprobó el texto de la resolución A/RES/64/236 (cuyo texto revisado tienen fecha de 31 de Marzo de 2010), sobre “ejecución del Programa 21 y del Plan para su ulterior ejecución, y aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible”, de 24 de Diciembre de 2009, que acordó organizar en 2012 la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, encomendar los preparativos de la misma a la comisión, Ver a FERNANDEZ DE LA GATTA SANCHEZ, DIONISIO, Sistema Jurídico-Administrativo de Protección del Medio Ambiente, 2012, Editorial, Ratis Legis, Pp 42 y ss.

camino por recorrer para resarcir la tendencia hacia la transgresión de los límites planetarios y la equidad social.

Las experiencias acumuladas de Estocolmo (1972), la Cumbre de la Tierra (1992) y Johannesburgo (2002) permiten visualizar que las respuestas a los desafíos, requieren promover un tipo adecuado de crecimiento que promueva el desarrollo socioeconómico mediante una economía verde, con un uso eficiente del capital y los recursos naturales y sea además socialmente justo, es decir, que articule la producción y el consumo sostenibles con el bienestar humano, reduciendo las desigualdades y erradicando la pobreza. En este contexto, Río+20 propicia esta articulación a través de los ejes o temáticas centrales que serán abordados en la cumbre, los cuales son: «la economía verde en el contexto del desarrollo sostenible» y «la erradicación de la pobreza y el marco institucional para el desarrollo sostenible ».

De esta forma la finalidad de esta cumbre es cambiar el statu quo por medio de una economía verde con visión compartida del cambio y una gobernanza que incentiven la participación del sector público y del sector privado, la voluntad política y la sociedad civil para acelerar el camino hacia el desarrollo sostenible, cuyo objetivo²¹² es revitalizar el compromiso y acciones políticas para el logro del desarrollo sostenible. La Conferencia se enfocará en dos temas importantes: Cómo crear una Economía Verde real y cómo mejorar el marco internacional institucional para el desarrollo sostenible.²¹³

²¹² Los objetivos de la Conferencia fueron decididos en diciembre de 2009 en la Asamblea General de la ONU a través de la Resolución 64/236.

²¹³ El martes 19 de junio las 193 delegaciones que participan en la Conferencia de desarrollo sostenible de Naciones Unidas Río+20 alcanzaron un acuerdo de mínimos sobre las conclusiones titulado "El futuro que queremos" Las organizaciones ecologistas y ambientales calificaron el texto de "decepcionante" o de "fracaso colosal". "Una madrugada de negociaciones para que los diplomáticos acaben decepcionando al mundo. Deberían sentir vergüenza de su incapacidad para alcanzar un acuerdo en un asunto tan crucial", declaró Jim Leape, director general de la ONG ecologista WWF. El viernes 22 de junio se clausuró la Conferencia con un documento de mínimos. El Gobierno brasileño insistió, sin embargo, en que el éxito de Río+20 radicaba en que 193 naciones hayan alcanzado un consenso rápidamente y sin entrar en amargas discusiones.

La posición de la UE como la de España ante la Cumbre de Río+20 se van a plantear considerando sus propios marcos estratégicos de referencia sobre desarrollo sostenible.

El desarrollo normativo, estratégico e institucional a escala nacional, regional y local en materia de desarrollo sostenible es indispensable para conseguir un cambio de modelo mediante una economía verde y la erradicación de la pobreza. Sin embargo, aún cuando la planificación estratégica en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible se ha consolidado como parte estructural de las políticas de desarrollo de los Estados, así como de los gobiernos locales y también de las empresas, aún no se ha producido una transición de los modos de producción y consumo convencionales. En este mismo sentido, los mecanismos de seguimiento de la aplicación de los compromisos acordados no han tenido ni la eficacia, ni las repercusiones deseables, debiendo mejorar sobre todo su poder de penetración en las decisiones políticas.

Los problemas ambientales son problemas socioecológicos: la sociedad no conseguirá solucionar grandes problemas como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la degradación del territorio, la contaminación química o los impactos de los modelos de producción y consumo limitándose a buscar soluciones que mejoren el medio ambiente, sino a través de políticas –complejas, integradas, multidimensionales– que tengan en cuenta a la vez las implicaciones sociales, económicas y ecológicas.

El marco estratégico desarrollado hasta la fecha en materia de desarrollo sostenible ha de ser reforzado a nivel general, lo cual significa también un nuevo impulso en la UE y en España. En un contexto de gobernanza multinivel, el marco estratégico requiere de notables esfuerzos de coordinación y coherencia entre estrategias internacionales, nacionales, regionales y locales. Todos estos

esfuerzos que se realicen en esta línea contribuirán a garantizar un desarrollo eficiente de la economía verde y la erradicación de la pobreza.²¹⁴

A modo de conclusión podemos señalar que solo cuando se hace evidente el carácter limitado de los recursos naturales y la necesidad de garantizar su pervivencia frente al enorme potencial destructivo de la civilización moderna comienza a llevarse a cabo las primeras actuaciones internacionales dotadas de una dimensión ambiental, que en un principio tenían carácter bilateral o regional y se dirigían a una protección puramente utilitarista de los recursos naturales en función de su valor económico o comercial.

El origen de la preocupación por el medio ambiente en un sentido moderno, comprensivo de todos los bienes y recursos que conforman el ecosistema humano, y su plasmación en instrumentos jurídicos, tiene carácter internacional, e internacional es también el impulso del desarrollo del derecho ambiental, paralelo en determinados casos al supranacional o al nacional.

Los instrumentos internacionales van a pivotar sobre un doble postulado, convertido en uno de los principios fundamentales del derecho internacional ambiental desde la conferencia de Estocolmo de 1972, en virtud de lo cual los estados ostentan el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos naturales pero, al mismo tiempo tienen la responsabilidad de velar por las actividades realizadas bajo su jurisdicción o control no causen daño al medio ambiente de otros Estados o de zonas situadas fuera de los límites de jurisdicción nacional.²¹⁵

²¹⁴ Para mayor información consultar la página web. de División de Desarrollo Sostenible, Departamento de Coordinación de Políticas y de Desarrollo Sostenible, Naciones Unidas. <http://www.un.org/spanish/conferences/cumbre&5.htm>, (consultada el 29/04/2012).

²¹⁵ LOZANO CUTANDA, Blanca, "Derecho Ambiental Administrativo", 8º edición, Madrid, 2007, pp 39-43.

Los estados ya no se limitan al establecimiento de estándares normativos que guíen la conducta de cada uno de los países, sino que cada vez se preocupan más por garantizar efectivamente la implementación de las disposiciones ambientales, para lo cual por un lado los tratados crean órganos y procedimientos de supervisión y control de su aplicación y por otro, las normas internacionales se concentran cada vez más en los aspectos procedimentales e institucionales que potencian la efectividad del derecho ambiental.

En la génesis y desarrollo del Derecho internacional para la protección del medio ambiente tiene sus primeros intentos de desarrollo de reglas internacionales en la protección de formas de vida salvaje (pájaros, focas, recursos pesqueros) y específicamente la protección de espacios naturales, abarcando ríos y ámbitos marinos, se trata en todo caso de convenios esporádicos, con un enfoque limitado; hay que destacar el papel fundamental de las Organizaciones internacionales, y muy especialmente la Organización de las Naciones Unidas, a través de la decidida acción ambiental de sus principales órganos, sobre todo la Asamblea General y el Comité Económico y Social, así como el programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA). A partir de entonces se adoptaron un número creciente de convenios internacionales, a nivel regional o mundial, cuyo objeto es la lucha contra las fuentes de contaminación y sobre todo la conservación de los recursos naturales (ámbito marino, terrestre y de las zonas húmedas).²¹⁶

Podemos concluir sosteniendo que el desarrollo del derecho internacional ambiental está contribuyendo en gran medida a un rápido reordenamiento de las políticas concretas de los Estados a nivel mundial y regional, se reconoce el imperativo de adoptar decisiones conjuntas a nivel global para responder

²¹⁶ FOY PIERRE y otros. a) Derecho Internacional Ambiental. Fondo Editorial de la PUCP Lima Perú 2003; b) Ambiente y Derecho: Nuevas Aproximaciones y Estimativas. Fondo Editorial de la PUCP Lima Perú, 2001; c) Ambiente y Derecho: Aproximaciones y Estimativas. Fondo Editorial de la PUCP Lima Perú, 1997.

adecuadamente a los problemas de explotación de recursos y de protección del entorno del planeta.

CAPITULO II

**LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN EL DERECHO
COMUNITARIO:**

I. INTRODUCCION

Abordaremos el estudio de los Espacios Naturales Protegidos en el derecho comunitario considerando que España es miembro de la Unión Europea desde hace más de 25 años; es evidente que la Unión Europea constituye un nuevo ordenamiento jurídico de derecho público que se aplica en el interior de la Unión y por tanto, en el interior de los Estados miembros, por este motivo estudiaremos a los Espacios Naturales Protegidos desde la perspectiva del Derecho comunitario.

La protección del medio ambiente en la UE, responde también a la concientización del medio ambiente como problema. Por tanto, no resulta sorprendente que los Tratados constitutivos no contuvieran disposición alguna respecto a la protección del medio ambiente. Esto es lo lógico teniendo presente que estos Tratados fueron firmados en los años 50 (en el año 1951 se firmó el TCECA, y en 1957 los Tratado de Roma y Euratom).

Es en los años 60 cuando se dictan las primeras normas comunitarias en materia medioambiental²¹⁷ : las directivas de clasificación, etiquetado y embalaje de sustancias peligrosas (1967), sobre niveles de ruido de los vehículos de motor (1970) y sobre emisiones de gases contaminantes procedentes de los vehículos de motor (1970). No obstante, estas directivas más que buscar la protección medioambiental, pretendían evitar que se levantaran “barreras verdes”, es decir, que los países miembros establecieran normas que obstaculizaran la libre circulación de bienes en el ámbito comunitario.

Vendría a ser en los años 70, específicamente en 1972 (coincidiendo con la conferencia de Estocolmo) cuando la entonces Comunidad Europea asumió la protección del medio ambiente como política comunitaria. Pero lo importante es que desde ese momento se fue convirtiendo en el motor y el impulsor de las políticas y la legislación europea en materia ambiental, pero la política

²¹⁷ La preocupación medioambiental desde el inicio de los tiempos, cuando todavía no tenía un sentido oficial, era considerada secundaria, y así se prevé en los ordenamientos jurídicos que mencionan los recursos naturales.

medioambiental tuvo su inicio oficial en el año 1973 con el Primer Programa de Acción Ambiental y más tarde, con su inserción en los Tratados. Antes de responsabilizarse formalmente en este sentido, ya realizaba acciones que, con carácter indirecto y tímido, sirvieron de base para la protección medioambiental.

Sin embargo, y a pesar de que los factores que favorecían la expansión de la acción comunitaria ambiental (la opinión pública era –y es- muy favorable a la actuación ambiental), no existía en el Tratado una competencia específica en materia medioambiental que permitiera potenciar la acción ambiental.

Esta se establecería a mediados de los años 80, cuando ya se hizo evidente la necesidad de una acción aún más decidida.

Las preocupaciones por proteger y mejor gestionar el entorno natural, tuvieron razones prácticamente obligatorias, que se destacaron tras la Segunda Guerra Mundial, no obstante con las motivaciones propias anteriores y posteriores²¹⁸.

II. EL DERECHO PRIMARIO DE LA UNION EUROPEA: LOS TRATADOS

La Unión Europea se basa en el Estado de Derecho. Esto significa que todas las acciones que emprende se basan en los tratados, que han sido aprobados voluntaria y democráticamente por todos sus países miembros. Así por ejemplo, si los tratados no citan un determinado ámbito de actuación, la Comisión no puede proponer legislación sobre él.

Un tratado es un acuerdo vinculante entre los países miembros de la UE. Establece los objetivos de la UE, las normas aplicables a sus instituciones, la manera en que se toman las decisiones y la relación existente entre esta y sus países miembros.

²¹⁸ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio., enuncia que los impactos negativos surgieron principalmente por la Revolución Industrial, en el Siglo XVIII, y, en particular, por el desarrollo económico después de la II Guerra Mundial, “*que se traducen en la alteración sin precedentes de los ciclos naturales fundamentales y de las condiciones de evolución de la Tierra*”. Lo que produce un desequilibrio entre el medio natural y las demandas que la humanidad le solicita. *El régimen jurídico del control integrado de la contaminación*, in Revista de Derecho Ambiental, n.º 22, España: 1999, p. 20.

Los tratados se modifican para aumentar la eficacia y la transparencia de la UE, para preparar la llegada de nuevos países miembros y para introducir nuevos ámbitos de cooperación, como la moneda única.

Según los tratados, las instituciones de la UE pueden adoptar legislación, que los países miembros aplican a continuación²¹⁹.

Actualmente el Derecho Comunitario regula la Política Ambiental de la Unión Europea (UE), que encontrase plenamente consolidada. Sin embargo, los Tratados constitutivos de las entonces Comunidades Europeas no contemplaron explícitamente la política de protección ambiental. Solamente a partir de 1970 la grande preocupación social sobre el creciente deterioro ambiental hizo con que las Comunidades Europeas empezaran a hacer caso del problema, adoptando planes y medidas dirigidas a la protección ambiental y al desarrollo sostenible, asegurándose expresamente como Política Ambiental en el año de 1986 con el Acta Única Europea.

Los primeros pasos adoptados por las Comunidades permitieron desarrollar una amplia acción en materia de protección ambiental, de modo que en la actualidad, el ámbito de actuación comunitaria en este sentido es muy vasto y desarrollado, sobretodo en el tema de la lucha contra el cambio climático y la ejecución de los objetivos de prevención y protección del medio ambiente²²⁰.

Sobre la base de estas previsiones en los Tratados Europeos, la Política Ambiental Comunitaria se articula a través de importantes Programas de Acción Ambiental, que establecen las acciones a desarrollar durante ciertos periodos.

²¹⁹ http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/treaties/index_es.htm

²²⁰ (BECERRIL ATIENZA; BELLIDO BARRIONUEVO; LOZANO MANEIRO, 2009, p. 64-65).

Tales instrumentos buscan ampliar las políticas de aplicación de los principios de Prevención e Integración Ambiental, en especial lo que refiérese a la Prevención y el Control Integrado de la Contaminación. Su evolución en el tema de la intervención administrativa en las industrias por razones ambientales es un ejemplo importantísimo a ser seguido por el escenario mundial. Las Directivas específicas sobre el tema son instrumentos jurídicos fuertes y modernos, que contienen dispositivos evolucionados, a ejemplo del Permiso Integrado, para proporcionar una intervención pública eficaz a favor de la prevención y protección ambiental, además de posibilitar el desarrollo sostenible necesario a la propia supervivencia humana.

Teniendo su inicio en la Primera Reunión a nivel mundial sobre la Conservación y Utilización de los Recursos, realizada en 1949, nombrada Conferencia Científica de las Naciones Unidas, en 1951, Europa renacía mediante procesos de paz y recuperación económica, confeccionando así, el Primer Tratado en el ámbito Comunitario, en 1951²²¹ por el que se creó la Comunidad Europea del Carbón y Acero - CECA, en París, también conocido como Tratado de París. Este instrumento prácticamente pacificador de los países, especialmente Francia y Alemania Occidental, que necesitaban de una motivación para unirse y evitar contiendas, era además la solución para restablecerse económicamente.

²²¹ De acuerdo con la historia que tuvo inicio a las Comunidades Europeas, el Ministro de Asuntos Exteriores de la República Francesa, Robert Schuman, propuso el 9 de mayo de 1950, en su famosa declaración, poner la producción francogermana de carbón y acero bajo una Alta Autoridad común en el marco de una organización abierta a la participación de otros países europeos. Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos aceptaron el reto y comenzaron a negociar un Tratado, en contra de la voluntad inicial de Jean Monnet, alto funcionario francés e inspirador de la idea, partidario de un mecanismo más simple y tecnócrata. Sin embargo, los seis Estados fundadores no estaban dispuestos a aceptar un simple esbozo y se pusieron de acuerdo sobre una centena de artículos que formaban un conjunto complejo. Finalmente, el 18 de abril de 1951 se firmó en París el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, que entró en vigor el 24 de julio de 1952 por un periodo limitado de 50 años. El mercado común contemplado en el Tratado se abrió el 10 de febrero de 1953 para el carbón, el mineral de hierro y la chatarra y el 1 de mayo de 1953 para el acero. El Tratado expiró el 23 de julio de 2002. *La Construcción Europea a través de los Tratados*. <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/index_es.htm>, (consultada 07/08/2011).

Igualmente, eran también miembros Bélgica, Luxemburgo, Italia y los Países Bajos.

Desde entonces empezó la unión de estos países de Europa Occidental, con Tratados, con Programas de Acción Ambiental - PAA y de Directivas en la búsqueda de la armonía entre los países y consecuente crecimiento, comprendiendo la relación de los sectores económico, social y ambiental.

La estructura de Protección de los Espacios Naturales Protegidos empieza con el análisis de los Tratados Comunitarios y la protección, en seguida los Programas de Acción Ambiental y los instrumentos de esa política, y las Directivas sobre el agua, enfatizando especialmente las Directivas.

Hasta el Acta Única Europea - AUE, de 1987, la palabra “medio ambiente” no había sido mencionada, y sólo en 1993, con la vigencia del Tratado de la Unión Europea – TUE.

2.1. El Tratado de la Comunidad del Carbón y del Acero (CECA)

Con una intención íntimamente económica, a pesar de la incómoda contaminación de los ríos tanto para la economía cuanto para la calidad de vida, se firmó el Tratado CECA, de 1951, que fue el punto de partida para la legislación comunitaria europea. El carbón y el acero eran materias primas esenciales para la industria de los años cincuenta, aunque no se relacionase ese motivo con la gestión de la repercusión ambiental.

Acrecienta, aún, la preocupación de contribuir, mediante la expansión de sus productos fundamentales, a la elevación del nivel de vida y al progreso de las acciones, en favor de la paz.

Es a partir de esa intención de mejora del nivel de vida que se expande la noción de cuidar del hombre y de todo lo que él necesita para tener una vida equilibrada, siendo esa preocupación un pilar desde el cual mirar el entorno natural, como base de todo lo que existe. Además de la calidad de vida, la economía sirvió

como punto de partida desde ese momento, para abrir la puerta al progreso legislativo en lo referente al derecho ambiental²²².

Así, para organizar y fiscalizar las metas de la CECA creó una estructura institucional con una Alta Autoridad, una Asamblea, un Consejo de Ministros y un Tribunal de Justicia. Se dotó, por tanto, a la Comunidad de personalidad jurídica²²³.

Como en este Tratado no había mención al ambiente, ni mucho menos en relación a los Espacios Naturales de forma concreta, sólo se hace mención a la preocupación por la calidad de vida²²⁴, considerando esta como la aproximación

²²² El entendimiento de que con el crecimiento económico la vida tendría más calidad. Es de creer que con ese sentido de estilo de vida y su persecución surgió más adelante un nuevo concepto de vida, englobando el ambiente no sólo humano, sino también natural. En sus misiones, como el Capítulo reservado a los salarios y los movimientos de año de obra, aunque los salarios siguen siendo competencia nacional, la Alta Autoridad puede intervenir en caso de salarios anormalmente bajos y de reducciones salariales, bajo determinadas condiciones especificadas por el Tratado. En ese asunto es patente pues, la intención de desarrollo social por el ámbito económico.

²²³ Originalmente, la Alta Autoridad es un órgano ejecutivo, colegiado e independiente, y su tarea es garantizar la realización de los objetivos fijados por el Tratado y actuar en el interés general de la Comunidad. Se trata de una verdadera instancia supranacional dotada de un poder de decisión. Vela por la modernización de la producción y por la mejora de su calidad, por el suministro de productos en condiciones idénticas, por el desarrollo de la exportación común y por la mejora de las condiciones de trabajo en las industrias del carbón y del acero. La Alta Autoridad adopta decisiones, formula recomendaciones y emite dictámenes y cuenta con la asistencia de un Comité Consultivo compuesto de representantes de los productores, los trabajadores, los consumidores y los comerciantes. La Asamblea está formada por 78 diputados, delegados de los Parlamentos nacionales. El Tratado confiere a esta Asamblea un poder de control. El Consejo comprende a seis representantes delegados de los Gobiernos nacionales. Todos los miembros se suceden en la presidencia del Consejo por un periodo de tres meses. La función del Consejo es armonizar la actuación de la Alta Autoridad y la política económica general de los Gobiernos. Las decisiones importantes adoptadas por la Alta Autoridad necesitan su dictamen favorable. El Tribunal de Justicia garantiza el respeto del derecho en la interpretación y la aplicación del Tratado.

²²⁴ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, señala que los Tratados Fundacionales de la Comunidad Europea no preveían una competencia global y general en materia ambiental, quizás porque en esa época los problemas ambientales no eran muy graves, pero ya existían y la concienciación de los ciudadanos no era muy amplia. En vista a esas convicciones, confiere que el medio ambiente no estaba tan ajeno a los Tratados: El Tratado CECA (Arts. 54 y 55), permitía ciertas investigaciones y ciertas inversiones en la materia; el Tratado CEEA (Arts. 2 y 30 – 39), establecía medidas de protección contra las radiaciones ionizantes; y el Tratado CEE, incluía referencias al medio ambiente en materia de libre circulación de productos (Arts. 30 al 34 y 36), transportes (Art. 75), ayudas estatales (Art. 92 y 93), política social (Arts. 117 y 118), Banco Europeo de Inversiones (Art. 130) y relaciones exteriores (Arts. 228 a 231). *Evolución y regulación actual de la Política Ambiental Comunitaria*, in Revista Noticias de la Unión Europea, n.º 153, España: 1997, p. 94.

más cercana al tema, ya que es indispensable para el desarrollo equilibrado de la relación hombre-naturaleza, es tener un medio adecuado, que nos facilita la calidad de vida, con acceso a los recursos indispensables, como por ejemplo es el acceso al agua, al aire sin contaminación, etc.

La atención por aquel, su art. 55 fue utilizado para argumentar la competencia comunitaria general en materia ambiental por el Parlamento Europeo, como se identificó en su Resolución de 18 de abril de 1972 (DOCE C 46, de 9 de mayo), sobre “las posibilidades que ofrecen los tratados comunitarios en materia de lucha contra la contaminación del medio y las modificaciones que eventualmente deben proponerse”²²⁵.

Lo que evidencia en estos procesos la importancia de una comprensión supranacional de los problemas ambientales sea por establecer mecanismos de control, bien como de ordenar los impactos de las actividades económicas.

2. 2. El Tratado de la Comunidad Económica Europea (CEE)

Pasados pocos años de la firma de su primer Tratado, y con la necesidad de ampliar el mercado europeo, creando el mercado común, fueron firmados en 1957 los “Tratados de Roma”²²⁶. El Primer Tratado de Roma constituía una

²²⁵ ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, enuncia que “*el artículo 54 permitía la promoción por parte de la Comisión de programas de inversión con relación a los objetivos del artículo 46 del mismo Tratado. Entre esos objetivos se encontraba el de la “evaluación de la posibilidad de mejora de las condiciones de vida y de trabajo” de los trabajadores de las industrias del sector del carbón y del acero, así como de “los riesgos que amenacen tales condiciones de vida”*”. Una interpretación amplia de estos preceptos posibilitó financiación no de una nueva evaluación, sino de actuaciones directas de mejoras de las condiciones de vida de los trabajadores, como la construcción de viviendas que tuvieran en cuenta conceptos innovadores en cuanto a la calidad de vida. El art. 55, por su parte, permite la promoción de la investigación con relación, entre otros objetivos, a la seguridad en el trabajo de las industrias carboníferas y siderúrgicas. “*Con base en ese precepto fueron financiadas investigaciones relativas a la contaminación, a la prevención de enfermedades respiratorias y al establecimiento de mecanismos de medición de elementos nocivos o contaminantes.*” *El Concepto de Medio Ambiente*, en ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, (Coordinador), *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, Editorial Lex Nova S.A., 4ª Edición, Valladolid – España: 2005, pp. 57 – 58.

²²⁶ Los países que firmaron esos Tratados fueron los mismos que el TCECA. En 1973 tuvo la primera ampliación, con la incorporación del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. En 1981, la

Comunidad Económica Europea – CEE, lo que será adelante abordado, y el Segundo una Comunidad Europea de Energía Atómica - EURATOM o CEEA; entrando ambos en vigor en Enero de 1958.

El Preámbulo del Tratado CEE, señala que son eminentemente un instrumento para alcanzar el progreso económico y social, desarrollado armoniosamente, mediante una acción común previendo la unión de los pueblos europeos, con la mejor calidad de vida y de trabajo de sus pueblos²²⁷. Y en ese instrumento se

incorporación de Grecia. En 1986, España y Portugal. Posteriormente continuarían hasta los 28 Estados Miembros actuales.

²²⁷ 114 ALONSO GARCÍA, Enrique, al comentar sobre “*El Problema de la Ausencia de Título Competencial hasta el Acta Única Europea*” enfatiza que ninguno de los tres Tratados originarios contenía referencias claras al medio ambiente, mas expresa su concordancia que sirvieron de base para las posteriores normas, especialmente medioambientales. Destaca la citación de A. HAAGSMA, que «la inserción del título del medio ambiente en el Acta Única no tuvo por finalidad cambiar nada, por lo que la interpretación del Acta Única debe hacerse a partir de la interpretación de los fundamentos constitucionales existentes con anterioridad». Así enuncia “Lo más cercano, siempre en el campo de la salud laboral —y pública en el segundo caso—, eran los artículos 54 y 55 del Tratado CECA y 30 al 39 del Tratado EURATOM. El artículo 54, en relación con el 46.5, ambos del Tratado CECA, permite a la Comisión la ejecución de programas de inversiones en el marco del objetivo general de reunir la información necesaria para la evaluación de las posibilidades de mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores en las industrias del carbón y del acero y de los riesgos que amenacen estas condiciones de vida. El artículo 55 del Tratado CECA autoriza a la Comisión para fomentar la investigación técnica y económica relacionada con la seguridad en el trabajo de las industrias del carbón y del acero. El Capítulo III (artículos 30 al 39) del Título II del Tratado EURATOM, que lleva por rúbrica «Protección Sanitaria», incluye toda la regulación de la protección sanitaria de la población y de los trabajadores contra los peligros de radiaciones ionizantes. En cualquier caso, resulta obvio que, si se incluye la seguridad nuclear en el denominado derecho del medio ambiente, las previsiones del Tratado EURATOM son fundamentales. Para apreciarlo, basta con observar que el artículo 35 dispone que «cada Estado Miembro creará las instalaciones necesarias a fin de controlar de modo permanente el índice de radiactividad de la atmósfera, de las aguas y del suelo, así como la observancia de las normas básicas» sobre, entre otras cosas, dosis, exposiciones y contaminaciones máximas. El artículo 38 permite a la CEE dirigir a los Estados Miembros recomendaciones sobre el índice de radiactividad de la atmósfera, de las aguas y del suelo. Por consiguiente, tanto la política sectorial del medio ambiente relacionada con el uso de la energía nuclear como la relacionada con el medio ambiente laboral en las empresas del carbón y del acero estaban plenamente contempladas en los Tratados constitutivos. El propio Parlamento Europeo, en su Resolución de 18 de abril de 1972, DOCE C 46, de 9 de mayo, sobre «las posibilidades que ofrecen los tratados comunitarios en materia de lucha contra la contaminación del medio y las modificaciones que eventualmente deben proponerse», utilizó estos artículos (explícitamente el artículo 55 del Tratado CECA) para justificar la competencia comunitaria general en materia de medio ambiente.” *El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea. El Marco Constitucional de la Política Comunitaria de Medio Ambiente.*

Aplicación de la Legislación Ambiental Comunitaria, Volumen 1, Editorial Civitas, S.A., 1ª edición, Madrid – España: 1993, pp. 27-28.

abrió espacio para que otros países europeos pudiesen participar de dicho ideal al asociarse en el mismo esfuerzo.

Como en esa época los países integrantes no estaban aún recuperados de la guerra, fue priorizado el proceso tecnológico técnico y científico, la expansión de la urbanización y la industrialización, el crecimiento económico y el desarrollo²²⁸. Ante esos avances, la situación de los Espacios Naturales Protegidos, no se desarrollan a pesar de demostrarse una cierta preocupación, todavía faltaba mayor práctica por parte de los miembros, aumentándose la desgracia ambiental²²⁹.

En ese mismo sentido, MORENO MOLINA, Ángel Manuel, asevera la protección a la salud con la máxima interacción al derecho ambiental. El art. 174.1 del TCE dispone expresamente que la política ambiental de la

Comunidad contribuirá para alcanzar, entre otros objetivos, el de la protección de la salud. Cita, en ese ámbito, la regulación de los productos químicos. Señala que “*los estándares concretos recogidos en una directiva dada depende en gran medida, no sólo de la voluntad política de la Unión, sino también de los datos científicos-sanitarios y epidemiológicos*”. Además aporta ese grupo normativo al principio científico técnico, que agregado al principio de cautela y acción preventiva. In *Derecho Comunitario del Medio Ambiente. Marco Institucional, Regulación Sectorial y Aplicación en España*, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S. A., Madrid – España: 2006, pp. 328-329.

²²⁸ GRINEVALD, J., al analizar la historia ambiental unida a la idea del desarrollo afirma que “*La amalgama entre progreso científico y técnico, la expansión de la urbanización y la industrialización, el crecimiento económico y el desarrollo se impuso tras la II Guerra Mundial, en los años 1950-60, época de la guerra fría y de la descolonización, en la doctrina internacional de Naciones Unidas, en un momento en que la ideología del sistema científico-militar-industrial era dominante y proclamaba el dogma del progreso científico-técnico y del crecimiento económico*”. Se trataba de la época de la “locura del crecimiento” (“the growthmania”), como dijo Ezra J. Mishan en su obra *The Costs of Economic Growth* (Londres, 1967). A partir de esa época, no faltaron las críticas que volvían a poner en tela de juicio el mito o la teoría económica del crecimiento ilimitado, más curiosamente ese dogma del crecimiento sigue constituyendo más que nunca la obsesión de las políticas nacionales y de la economía internacional. La controversia no había hecho más que iniciarse a comienzo de los años 1970; en esa época, todo el mundo empezó a hablar de la “crisis ambiental”, pero muy pocos economistas, empresarios o políticos conocían los informes científicos de la “crisis ecológica”, sobre todo a escala de la Tierra. La idea de analizar las relaciones entre la expansión demográfica y tecnológica de la especie humana y los límites de la Biosfera parecía entonces totalmente nueva. *Ideas y Preocupaciones Acerca del Papel de la Especie Humana en la Biosfera*, in NAREDO, José Manuel; GUTIÉRREZ, Luís (Editores), *La Incidencia de la Especie Humana sobre la Faz de la Tierra (1955-2005)*, Editora Universidad de Granada, Granada – España: 2005.

²²⁹ LOZANO CUTANDA, Blanca, y PLAZA MARTÍN, Carmen, al argumentar sobre “*La Evolución Política de Medio Ambiente a través de los Tratados*” predicán que “*Ninguno de los tres Tratados constitutivos de la Comunidades Europeas (el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, el Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y el Tratado de la Comunidad Económica Europea) contenían disposición alguna que reconociera*

Entre tanto, con la Declaración de Estocolmo de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, en 1972²³⁰, en que Europa fue protagonista, la política ambiental

*competencia a las instituciones europeas para actuar en materia de medio ambiente y, es más, las palabras «medio ambiente», «ecología» o «lucha contra la contaminación» ni siquiera aparecían en su texto. Ello es lógico si tenemos en cuenta el origen de estos Tratados, que fueron aprobados en los años cincuenta con el fin de promover la paz y el desarrollo económico de una Europa arruinada por las guerras, y cuando aún no existía una conciencia generalizada a nivel internacional sobre el carácter limitado de los recursos naturales y la necesidad de frenar el proceso de deterioro de nuestro ecosistema.” Complementan, aún, que “El fundamento jurídico en los Tratados constitutivos de la protección del medio ambiente como objetivo propio de la Comunidad Europea se buscó en el artículo 2 del Tratado de Roma, en él que se fijaban los objetivos de la Comunidad, pues aunque ninguna referencia se hacía en él al medio ambiente, se interpretó que al establecer como misión de la Comunidad la promoción de «un desarrollo más armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad» y «una expansión continua y equilibrada», ello suponía implícitamente la necesidad de una política ambiental comunitaria. Así lo declaró expresamente el Consejo al aprobar en 1972 el Primer Programa Comunitario de acción ambiental, en cuyo Preámbulo leemos: «conforme al artículo 2 del Tratado, es tarea de la CEE promover en la Comunidad un desarrollo armonioso de actividades económicas y una expansión continua y equilibrada, que ahora no pueden concebirse sin una lucha eficaz contra las contaminaciones y perturbaciones ni sin mejorar la calidad de vida y la protección del medio ambiente (...)»”. La Política de Medio Ambiente Capítulo XX, in LINDE PANIAGUA, Enrique (Coordinador), *Políticas de la Unión Europea*, Editorial Colex. 3ª edición. Madrid – España: 2006, p. 707.*

KRÄMER, Ludwig enuncia que en ese período, la contaminación del Rin, procedente en particular de las minas francesas de potasio, del Ródano y del Mosela, y la contaminación del Mar Mediterráneo y el Mar del Norte, llevó al Parlamento a exigir repetidamente medidas comunitarias, para preservar dichas aguas de la contaminación. *El Derecho de las Aguas en la Unión Europea. Situación Actual y Perspectivas, visto desde España*, Capítulo IV, in CALVO-RUBIO, Francisco Cabezas (Director Editorial), *Derecho de Aguas*, Ed. Instituto Euromediterráneo del Agua, 1ª ed., Murcia – España: 2006, p. 94.

²³⁰ Se manifiesta por primera vez a nivel mundial la preocupación por la problemática ambiental global en la Conferencia Mundial y con el Informe del Club de Roma "Los límites del Crecimiento". Al mencionar la segunda fase en el desarrollo del Derecho Internacional Ambiental, apuntando desde la creación de las Naciones Unidas y sus agencias especializadas en 1945 hasta la Conferencia de Estocolmo en 1972, LOZANO CUTANDA, Blanca, admite que “Aunque la Carta de las Naciones Unidas no incluyó disposiciones sobre protección ambiental, los amplios objetivos de esta organización, que comprenden la consecución de una cooperación internacional para la solución de los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, proporcionaron una base a su actuación en este ámbito.

Así, en 1949 tuvo lugar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la conservación y utilización de los recursos (UNCCUR), que, aunque se limitó al intercambio de ideas y experiencias sin la adopción de ninguna recomendación, supuso la confirmación de la competencia de las Naciones Unidas en asuntos ambientales y dio un importante impulso a la acción internacional en defensa del medio ambiente. A partir de entonces se adoptaron un número creciente de convenios internacionales, a nivel regional o mundial, cuyo objeto es la lucha contra las fuentes de contaminación y la conservación de los recursos naturales de ámbitos como el medio marino, las aguas terrestres y las zonas húmedas”. *Op. Cit.*, 2007, p. 44.

Esa Conferencia se realizó en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972. Atenta a la necesidad de un criterio y principios comunes que ofrezcan a los pueblos del mundo inspiración y guía para preservar y mejorar el medio ambiente humano.

tuvo arranque en todo el mundo, incluso para la ascensión interna. Lo que se puede identificar como la conciencia de los Espacios Naturales Protegidos como elemento ambiental, a la vez que la asocia a los demás elementos de la naturaleza y su carácter imprescindible para la vida.

La evolución, con la Declaración de Estocolmo, se ha producido, y otros documentos que fueron confeccionados, aunque sin valor vinculante, servían de nivel de alerta y acuerdo para la gestión de los recursos naturales (Espacios Naturales Protegidos). En ese sentido, la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982²³¹, que hace alusión a la utilización de los recursos naturales, e incluye un criterio clave: “un límite a esa utilización”²³².

También dentro de ese contexto, y en el mismo año, la Comunidad Europea realizó en París la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, en la cual concluyeron por “la protección del medio ambiente, a fin de poner el progreso al servicio del hombre”²³³. Y el año siguiente, se estableció, a través de una

ALLENDE ÁLVAREZ, Manuel, al comunicar sobre “*La Política Ambiental, en materia de Aguas, de la Unión Europea*” acude que “*A esta primera acción en defensa de los recursos naturales se han sucedido hasta la actualidad otras muchas de las que se pueden destacar entre todas ellas la CARTA MUNDIAL DE LA NATURALEZA (Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Sesión Plenaria de 28 de octubre de 1982), y la más reciente y plenamente vigente DECLARACIÓN DE RIO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO, fechada el 7 de mayo de 1992. Todas ellas reflejan, en definitiva, la preocupación de todos los elementos oficiales o privados, y de la opinión pública en general, ante las negativas repercusiones que se pueden deducir de un incontrolado uso y abuso de los recursos naturales.*” In EMBID IRUJO, Antonio (Director), *Gestión del Agua y Medio Ambiente*, Seminario de Derecho del Agua de la Universidad de Zaragoza, Confederación Hidrográfica del Ebro, Editora Civitas, Primera edición, Madrid – España: 1997, pp. 259-260.

²³¹ Resolución n.º 37/7 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 28 de octubre 1982.

²³² GONZÁLEZ IGLESIAS, Miguel Ángel, predica que la utilización de los recursos naturales ha de compatibilizarse tanto con el mantenimiento de los mismos como con el mantenimiento y conservación de otros ecosistemas y especies. Evidentemente, aquí se encuentra presente el criterio de la sostenibilidad. *El Cambio Climático; la Convención Marco de las Naciones Unidas y el Protocolo de Kyoto*, in Revista Noticias de la Unión Europea, n.º 258, España: 2006, p. 54. En ese sentido, es prudente citar la depuración y reutilización de aguas, que amplió en sus intenciones el cuidado del entorno natural, y más recientemente, la DMA, que asegura toda la protección necesaria en ese sentido de ahorrar, reutilizar y proteger.

²³³ DOMÍNGUEZ SERRANO, Judith, aduce que, a partir de ésta, varios programas comunitarios en materia de medio ambiente han incorporado de manera gradual diversos principios y medidas que van desde el principio correctivo hasta el de prevención, y que han evolucionado a partir de una tímida protección para un mejor funcionamiento del mercado interno hasta convertirse en uno de los sistemas más protectores del medio ambiente. *El funcionamiento del sistema de protección ambiental de la Unión Europea: principios,*

Resolución, y por tanto, con carácter “soft law”²³⁴ el Primer Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia ambiental²³⁵, que lo definió como el conjunto de los elementos que forman en la complejidad de sus relaciones, el marco, el medio y las condiciones de la vida del hombre y de la sociedad.

Por eso, ese documento afirmaba la necesidad de compaginar la lucha contra la contaminación y el crecimiento económico, conservar los recursos naturales (Espacios Naturales Protegidos), gestionar el territorio y orientar el progreso de modo que las necesidades reales del hombre se expresen no sólo en términos cuantitativos, sino también cualitativos²³⁶. De la misma forma, pugna por la procedencia de un cambio radical en la consideración de los recursos naturales, comprendiendo la idea de su carácter ilimitado y gratuito y asumiendo su naturaleza de bienes económicos escasos y caros, cuya observación y gestión adecuada conviene asegurar.

instituciones, instrumentos, in Revista Estudios Demográficos y Urbanos, Vol. 22, n.º 3 (66), p. 691, México – DF: 2007, disponible en:

<http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/66CS1DF5IT3VEDRKVQIITMFKFNNTT_XU.pdf>, (consultada el 20/10/2011).

²³⁴ CASADO CASADO, Lucía, menciona que la protección ambiental de los recursos (Espacios Naturales) encuentra reflejo en multitud de instrumentos internacionales, tanto de *soft law* - carentes de fuerza jurídica obligatoria, como de *hard law*, siendo estos últimos las fuentes internacionales más relevantes en esta materia, por su naturaleza jurídica vinculante. *Los Vertidos de Aguas Continentales. Las Técnicas de Intervención Administrativa*, Colección Estudios de Derecho Administrativo, Editorial Comares, Granada – España: 2004, p. 67.

²³⁵ Diario Oficial de la Comunidad Europea - DOCE C 12/1, de 20-12-73.

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, destaca al comentar sobre “*La protección de las aguas subterráneas*”, que “*el sistema europeo de protección de la calidad del agua se ha basado, ya desde el Primer Programa, en el establecimiento de distintos parámetros de calidad para los distintos usos del agua (baños, abastecimiento de poblaciones, riego, usos piscícolas e industriales). Estos parámetros se determinan mediante valores guía y valores imperativos. Los primeros constituyen los parámetros óptimos, pero carecen de fuerza normativa. Los segundos, en cambio, deben ser respetados por las Administraciones de los Estados miembros. Este respeto se cifra tanto en el deber de impedir el uso del agua que no cumpla el parámetro preceptivo, como el de no obstaculizar el tráfico europeo de aquellas aguas que cumplan los estándares comunitarios, aunque, en su caso, infringiesen los estándares nacionales si éstos fuesen más severos.*” In EMBID IRUJO, Antonio (Director), *La Calidad de las Aguas*, Seminario de Derecho del Agua de la Universidad de Zaragoza, Confederación Hidrográfica del Ebro, Editora Civitas, Primera Edición, Madrid – España: 1994, p. 51.

²³⁶ En esos términos, confirmando la intención de la relación de calidad de vida y ambiente anunciada en el Informe sobre la Política Industrial de la Comunidad, transmitido al Consejo el 20 de marzo de 1970, cuando ya se incrementaba la especulación sobre la necesidad de una política ambiental.

De esa forma, ante los inconmensurables problemas de contaminación generados por todos los sectores, sean agrícolas, industriales o urbanos, la necesidad de formular y ejecutar un programa comunitario en la materia debería cubrir cinco campos, que hacen referencia a la reducción de la concentración de los contaminantes más peligrosos²³⁷; conseguir la reducción de la contaminación provocada por el uso de ciertos productos comercializados y de los residuos resultantes de la producción industrial; la mejora del conocimiento y la puesta en marcha de un programa coordinado de investigación; la gestión de espacios naturales, y la realización de estudios de base para conocer, definir y resolver los problemas ambientales.

En ese sentido, para amparar la protección ambiental con mayor eficacia, surgió su instrumentalización en la esfera penal, que tuvo inicio a la vuelta de los años 1970²³⁸, y nació como resultado de la preocupación creciente por los ataques al entorno, procedentes del desarrollismo ciego de las dos décadas anteriores, y comienza a proponerse la instrumentalización de políticas de todo orden, también jurídicas, dirigidas a la conservación y tutela del medio natural²³⁹.

²³⁷ McNEILL, John R., difunde que “*Al proliferar el tratamiento de las aguas residuales en las zonas urbanas de Europa y Norteamérica tras la Segunda Guerra Mundial, las ciudades redujeron la carga de nutrientes vertidos en lagos y ríos. Pero el tremendo incremento de los fertilizantes químicos compensó con creces su eficacia. Aparte de la renuncia a los fertilizantes químicos, no existían soluciones sencillas (aunque fueran caras) como la del tratamiento de las aguas residuales. Por tanto, la eutrofización de los lagos y ríos de zonas rurales se extendió ampliamente, primero en América del Norte y Europa y, luego, en las décadas de 1960 y 1970, por todo el mundo donde quiera que se impuso el consumo intensivo de fertilizantes.*” *Algo Nuevo Bajo el Sol. Historia Medioambiental del Mundo en el Siglo XX*, Versión castellana de: José Luis Gil Aristu, Alianza Editorial S.A., Madrid – España: 2003, p.177.

²³⁸ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, comenta que “*Desde los años 70 del siglo XX, con carácter general, el medio ambiente se protege mediante normas jurídicas destinadas específicamente a esta función, convirtiendo dicha protección en una función pública*”. *Unión Europea y cambio climático: el régimen europeo del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero*, in *Revista Noticias de la Unión Europea*, n.º 258, España: 2006, p. 06.

²³⁹ DE LA CUESTA ARZAMENDI, José Luis. *La Tutela Penal de las Aguas Continentales (Especial consideración de delito contra el ambiente: artículo 347 bis CP)*, in EMBID IRUJO, Antonio (Director), *La calidad de las aguas*, Madrid – España: 1994, p. 172.

También, DE VICENTE MARTÍNEZ, R., hace una reflexión interesante sobre el derecho penal para la protección ambiental. *Derecho Penal del Medio Ambiente*, in ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (Coordinador), *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, 4ª edición, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2005, p.537.

VERCHER NOGUERA, Antonio, explica que la llegada del Derecho Penal al sistema comunitario fue fruto de la más pura necesidad práctica, “*a medida que el Derecho comunitario*

Siguiendo el desarrollo de la política ambiental, el Segundo Programa, de 1977-1981²⁴⁰, profundizó en la creación de instrumentos de prevención, a través de procedimientos comunes y concretos. Y el Tercer Programa, de 1982-1986²⁴¹, que también tuvo sus principios y objetivos semejantes a los primeros, y sin embargo reestructuró el marco de actuación de la política comunitaria, como global y preventiva y fijó líneas de actuación preferente.

El derecho al ambiente fue revelándose lentamente, desde cuando tenía apenas el interés por el crecimiento económico en el uso de los recursos naturales (Espacios Naturales Protegidos), y que a través de sus drásticas consecuencias, ha impuesto una mayor preocupación y valoración para garantizar ese derecho que comprende a todo lo que existe. Así, a medida que los problemas aparecían, nuevos instrumentos también eran elaborados con el fin de atender a las necesidades. Se produjo, también, en ese período, el fortalecimiento en la elaboración de Directivas²⁴².

ha ido creciendo resultaba ciertamente difícil evitar que su contenido se extendiera por lo que constituyen los dominios del Derecho penal". A pesar del principio soberanista, que implica que la UE debe respetar la soberanía de los Estados miembros y con eso, "no puede ni tipificar acciones de manera que las mismas pasen a constituir delito, ni establecer las sanciones penales aplicables a tales hechos delictivos", la realidad práctica ha sido distinta.

El TJCE, en Sentencia de 21 de septiembre de 1989, Comisión contra Grecia, Asunto C-68/88, conocido como "caso del maíz griego", dejó claro que los Estados miembros no son absolutamente libres a la hora de asociar sanciones penales a violaciones de preceptos del Derecho Comunitario. *Avanzando Hacia un Derecho Penal Ambiental Comunitario*, in VERCHER NOGUERA, Antonio (Director), *Derecho Europeo Medioambiental: La Protección del Medio Ambiente en la Unión Europea. Aspectos Críticos*, Editorial Consejo General del Poder Judicial, Estudios de Derecho Judicial, n.º 134, Editora Lerko Print, S. A., Madrid – España: 2008, pp. 51-52.

²⁴⁰ DOCE 139/46, de 13-6-77.

²⁴¹ DOCE 46/1 de 17-02-83. Aprobado mediante la Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo de 7 de febrero de 1983, relativa a la prosecución y ejecución de una Política y de un Programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia de Medio Ambiente.

²⁴² "Las acciones comunitarias en el ámbito ambiental comenzaron tímidamente, en la década de los setenta, con medidas normativas específicas que reaccionaban frente a problemas concretos. A medida que la protección del medio ambiente fue consolidándose como una política de la Comunidad Europea y se fue tomando conciencia de la complejidad y gravedad de los problemas ecológicos existentes en el ámbito comunitario, se hizo patente la necesidad de ampliar el elenco de instrumentos de protección y de introducir medidas de protección ambiental aplicables en cualquier sector o campo de actividad, capaces dar respuesta al carácter transversal o pluridisciplinar que presentan los problemas ambientales". LOZANO

2.3. El Acta Única Europea (AUE) y el Medio Ambiente

Conforme se ha mencionado, los Tratados solamente expresaron la palabra ambiente con el AUE²⁴³. Este Acta fue considerada la primera gran reforma de los Tratados Fundacionales, firmada en Luxemburgo, en el año 1986 y con entrada en vigor en 1987²⁴⁴.

En ese contexto, la década de los 80 trajo consigo un proceso renovador en la Comunidad Europea, que afectó de forma importante a la Política Ambiental Comunitaria, al consolidarla definitivamente a nivel jurídico²⁴⁵.

Los principales puntos de este Tratado fueron el establecimiento de las condiciones jurídicas para la creación de un mercado único; el fortalecimiento del sistema de cooperación política europea, tanto en los campos de investigación, la tecnología y el ambiente como en seguridad y defensa; la

CUTANDA, Blanca; PLAZA MARTÍN, Carmen, in LINDE PANIAGUA, Enrique, *Op. Cit.*, 2006, p. 746.

²⁴³ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, aporta que el Acta Única Europea, firmada en Luxemburgo y la Haya en febrero de 1986, y en vigencia desde el primero de julio de 1987, DOCE L 169, de 29-6-1987, consolidó definitivamente la base jurídica de las competencias de la Comunidad Europea en materia ambiental, al modificar el Tratado CEE, incluyendo un título VII, sobre Medio Ambiente, Arts. 130R a 130T. *Evolución y regulación actual de la Política Ambiental Comunitaria*, 1997, p. 95.

Por su vez, MENÉNDEZ MARIÑO, Fernando, comenta que desde su modificación por el art. 25 del AUE, el Tratado de Roma pasó a incorporar un título nuevo (Título VII), dedicado específica y exclusivamente al medio ambiente: “*Si bien cuando aquél se adoptó ya estaba en vigor una apreciable serie de normas comunitarias medioambientales establecidas esencialmente sobre la base de los artículos 100 y 235 TCEE y dentro del marco de los sucesivos «Programas» comunitarios, lo cierto es que fue en el Acta Única donde se definió y estableció legislativamente el objetivo de una política medioambiental autónoma, los principios en que ella debería basarse y el régimen de distribución de competencias, así como el del procedimiento para adoptar decisiones en la materia*”. En el Prólogo, in PICON RISQUEZ, Juan (Coord.), *Derecho Medioambiental de la Unión Europea*, Monografía Ciencias Jurídicas, Editora McGraw-Hill, Madrid –España: 1996.

²⁴⁴ El documento fue firmado en Luxemburgo el 17 de febrero sólo por nueve países, ya que los gobiernos de Dinamarca e Italia supeditaron su firma a la aprobación de sus respectivos Parlamentos, reservando Grecia la suya a que fuera firmada por todos los demás Estados miembros. De ahí que estos tres países firmaran su aprobación el 28 de febrero en La Haya, al día siguiente del referéndum que hubo de celebrarse en Dinamarca como consecuencia del resultado negativo del debate en su parlamento. El Acta Única entró en vigor, después de los problemas tenidos por Irlanda y solucionados a finales de mayo también por referéndum, el uno de julio de 1987. Los Estados Miembros que firmaron el AUE fueron Alemania Occidental, Francia, Países Bajos, Luxemburgo, Reino Unido, Bélgica, Irlanda, España y Portugal. Al caer el Muro de Berlín, en 1990 las dos Alemanias se unieron en una.

²⁴⁵ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *Evolución y regulación actual de la Política Ambiental Comunitaria*, *Op. Cit.*, 1997, p. 95.

mejora de las estructuras de decisión de la Comunidad Europea, con el fortalecimiento de los derechos del Parlamento Europeo²⁴⁶.

En este momento se presenta el principio de subsidiariedad²⁴⁷, con la intervención de la Comunidad en las acciones ambientales cuando los Estados Miembros no puedan hacerlo mejor que a escala comunitaria. Además, presentó tres nuevos artículos (130R²⁴⁸, 130S²⁴⁹ y 130T²⁵⁰) que permiten a la Comunidad

²⁴⁶ LOZANO CUTANDA, Blanca; PLAZA MARTÍN, Carmen, destacan que “*El Acta Única introdujo, además, un nuevo Art. 100.A, en el que se reconoció expresamente la competencia de la Comunidad para adoptar, por mayoría cualificada del Consejo y con la cooperación del Parlamento (procedimiento regulado entonces en el Art. 149 Tratado CEE), medidas relativas a la aproximación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tuviesen por objeto el establecimiento y mantenimiento del mercado interior en materias como, entre otras, el medio ambiente. La acción comunitaria para la protección del medio ambiente adquiere de esta forma con el Acta Única la cobertura del Derecho originario de la Comunidad.*” en LINDE PANIAGUA, Enrique, *Op. Cit.*, 2006, p.709.

²⁴⁷ Sobre el Principio de Subsidiariedad, el Parlamento Europeo argumenta sobre sus dos objetivos opuestos, cuáles sean, permitir a la Comunidad actuar si los Estados miembros no consiguen solucionar adecuadamente un problema con las medidas adoptadas por ellos. Por otro lado, intentar mantener la autoridad de los Estados miembros en aquellos sectores en los que la actuación comunitaria no es capaz de conseguir resultados más eficaces. Añade que el propósito de incluir este principio en los Tratados europeos es aproximar en la medida de lo posible al ciudadano el proceso de toma de decisiones dentro de la Comunidad. Además, Sobre la definición de ese principio, afirma que: “*El principio de subsidiariedad tiene como función general garantizar un grado de independencia a una autoridad inferior con respecto a una instancia superior o a un poder local con respecto a un poder central. Se trata, por consiguiente, de un reparto de las competencias entre varios niveles de poder, principio que constituye la base institucional de los Estados federales; Aplicado en el marco de la Comunidad, el principio de subsidiariedad implica que los Estados miembros conservan las competencias que están en condiciones de gestionar más eficazmente por sí mismos y a la Comunidad corresponden los poderes que no pueden ejercer de manera satisfactoria; De conformidad con el segundo párrafo del artículo 5 del Tratado CE, deberán cumplirse tres condiciones para la actuación de la Comunidad conforme al principio de subsidiariedad: no podrá tratarse de un ámbito de la competencia exclusiva de la Comunidad; los objetivos de la acción de que se trate no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros; por consiguiente, las acciones, en razón de su dimensión o de sus efectos, pueden realizarse mejor a nivel comunitario*”. Parlamento Europeo: Fichas Técnicas. Subsidiariedad, consultado en el sitio de la Unión Europea:

<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1_2_2_es.htm>, con acceso el 29-01-2011.

²⁴⁸ El Artículo además de decir estos objetivos, apunta a los principios que basan la Acción Comunitaria discurriendo que la elaboración tendrá en cuenta los datos científicos y técnicos disponibles, las condiciones del ambiente en las diversas regiones de la Comunidad, las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o la falta de acción, el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.

²⁴⁹ “*Art. 130 S. El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, decidirá la acción que la Comunidad deba emprender. El Consejo determinará, en las condiciones previstas en el párrafo precedente, las cuestiones que deben regirse por decisiones que habrá que tomar por mayoría cualificada*”.

la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas y la utilización prudente y racional de los recursos naturales.

La redacción del AUE se basó en los principios ambientales que procedían del Primer PAA, no obstante, reduciendo su número y con alusión a los más importantes²⁵¹, indicados en su art. 130 R., apartado 2: principio de acción preventiva; principio de corrección, preferentemente en la fuente misma, de los ataques al medio ambiente; principio “quien contamina, paga”. Asimismo se prevé el principio de carácter horizontal de la política ambiental. Principios estos que aunque generales, han dado más amplitud para generar otros principios en los Programas de acción ambiental y demás normativas.

El art. 130R.3º-TCEE estableció los elementos en que la Comunidad debería apoyarse para elaborar sus acciones y medidas ambientales, como los datos científicos y técnicos disponibles; las condiciones ambientales de las diversas regiones comunitarias, que son diversificadas por climas, paisajes, recursos y de esta forma, el tratamiento particularizado para obtener los objetivos; las ventajas y las cargas que pueden resultar de la acción ambiental, o de la falta de acción; el desarrollo socioeconómico de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones, pues como es una Comunidad formada por varios países con distintas situaciones, debe mantener una política equitativa.

Casi simultáneamente con la introducción del AUE, tuvo inicio el Cuarto PAA²⁵² (1987 – 1992) tras las críticas del Parlamento Europeo por la falta de evolución

²⁵⁰ “Art. 130 T. Las medidas de protección adoptadas conjuntamente en virtud del artículo 130 S no será obstáculo para el mantenimiento y adopción, por parte de cada Estado Miembro, de medidas de mayor protección compatibles con el presente Tratado”.

¹⁴⁵ Sobre los principios ambientales del Primer PAA en el AUE, FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, aporta interesantes consideraciones. *Evolución y regulación actual de la Política Ambiental Comunitaria, Op. Cit.*, 1997, p. 95.

²⁵¹ Sobre los principios ambientales del Primer PAA en el AUE, FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, aporta interesantes consideraciones. *Evolución y regulación actual de la Política Ambiental Comunitaria, Op. Cit.*, 1997, p. 95.

²⁵² DOCE C, de 07-01-1987. Resolución del Consejo (CEE) 87/C3/02, del 16 de diciembre de 1986.

del Tercero, incorporando elementos novedosos para la mejor integración en los otros sectores.

En ese periodo, el año 1987 fue declarado Año Europeo del Medio Ambiente²⁵³. En el plano internacional, el accidente de la central soviética de Chernobyl²⁵⁴, en 1986, impactó de lleno en el sentir de la sociedad occidental e hizo ver que el ambiente no era ya una opción, sino un imperativo de carácter económico y humano. Este programa previó también la consolidación del principio que se convertiría en guía de la política medio ambiental europea, el de “quien contamina, paga”.

En ese sentido, y superando el período del AUE, la Comisión presentó algunas Comunicaciones, para continuar este proyecto, enseguida para coordinar y orientar, después para marcar una estrategia temática.

Puesto esto, a nivel comunitario se denota la importancia de la gestión integrada del medio ambiente y en relación a los Espacios Naturales Protegidos el intercambio de buenas prácticas con el apoyo económico y técnico, Internet y otros medios como portal de protección, la constancia de los procesos de formación sobre legislación, participación ciudadana y cambio de conducta, política de cohesión e investigación, sinergia e integración con otras políticas. En

²⁵³ Ese año tuvo duración del 21 de marzo de 1987 al 20 marzo de 1988. Los años europeos son organizados por el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea, a propuesta de la Comisión Europea. El concepto consiste en dedicar todo un año a un tema de importancia para la UE, llamando la atención de los gobiernos nacionales sobre esta cuestión. Desde ese año y por su motivo, la UE a través de la Federación para la Educación Ambiental Europea (FEEE), un colectivo de 21 ONGs, otorga a las playas un distintivo de calidad ambiental denominado bandera azul. Un programa en el que participan 21 países europeos y 8 fuera de la UE. Con el apoyo de las Naciones Unidas, también otros Estados del mundo están realizando proyectos pilotos para mejorar el uso y disfrute de su costa.

²⁵⁴ El accidente de Chernobyl acontecido en la ciudad de Ucrania el 26 de abril de 1986, ha sido el accidente nuclear más grave de la historia, alcanzó la categoría de nivel 7, que es el nivel más alto en la escala INES (Escala Internacional de Accidentes Nucleares). La cantidad de material radiactivo liberado, que se estimó fue unas 500 veces mayor que la liberada por la bomba atómica arrojada en Hiroshima en 1945. Además de las consecuencias económicas, los efectos a largo plazo del accidente sobre la salud pública han recibido la atención de varios estudios. Aunque sus conclusiones son objeto de controversia, se coinciden en que miles de personas afectadas por la contaminación han sufrido o sufrirán en algún momento de su vida efectos en su salud. GIL, Francisco, *Accidente Nuclear de Chernobyl, Ciencia y Sociedad*, consultado en <<http://www.cienciasociedad.info/2007/07/accidente-nuclear-de-chernobil/>>, con acceso el 03/03/2011.

fin, reunir y aplicar los principios ambientales mediante estrategias que comporten el compromiso de toda la sociedad, los sectores implicados, y los instrumentos que se hacen necesarios para la consecución de estos objetivos.

2.4. El Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea (TUE)

En 1992 los Tratados Europeos originales modificados por el AUE fueron reformados por el Tratado de Maastricht, o Tratado de la Unión Europea - TUE²⁵⁵, que fue firmado en febrero de aquel año y entró en vigor en noviembre de 1993²⁵⁶. En ese momento fue creada la Unión Europea. Constituye un paso crucial en el proceso de integración europea, pues se sobrepasaba por primera vez el objetivo económico inicial de las Comunidades y se le da una vocación de carácter político²⁵⁷.

²⁵⁵ Diario Oficial n.º C 191 de 29 julio 1992.

²⁵⁶ Dentro de ese período, en 1995, se produjo la cuarta ampliación de la UE, con la incorporación de Austria, Finlandia y Suecia, convirtiéndose a la Europa de los quince.

²⁵⁷ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, argumenta que después de haber dedicado varios Consejos Europeos, a debatir la aplicación del Acta Única Europea, y siguiendo el esquema de MONNET, “dar un paso más” hacia la Unión Europea, también Conferencias Intergubernamentales, finalmente fue aprobado el Tratado de Maastricht. Menciona las referencias generales de la reforma comunitaria y a de la elaboración de ese Tratado, una reunión del Consejo Europeo, en Roma, los días 14 y 15 de diciembre de 1990, por lo que su contenido y trabajo ocupó buena parte de las sesiones. Pidió a la Conferencia, entre otros temas, particular atención al fortalecimiento de la acción comunitaria, incluyendo el estudio de la ampliación o redefinición de las competencias comunitarias, entre otros sectores, en materia ambiental, además de la eficacia de la unión para conseguir dichos objetivos. *Evolución y regulación actual de la Política Ambiental Comunitaria, Op. Cit.*, 1997, pp. 96-97.

La reforma institucional en ese paso es reveladora del carácter político adoptado ya por la Unión Europea.

En la prolongación del Acta Única Europea, el papel del Parlamento Europeo se ve aún incrementado por el Tratado de Maastricht. El ámbito de aplicación del procedimiento de cooperación y el procedimiento del dictamen conforme se amplía a nuevos ámbitos. Además, el Tratado crea un nuevo procedimiento de codecisión, que permite al Parlamento Europeo adoptar actos conjuntamente con el Consejo. Este procedimiento implica contactos reforzados entre el Parlamento y el Consejo para llegar a un acuerdo.

Además, el Tratado asocia al Parlamento con el procedimiento de investidura de la Comisión. Se reconoce el papel de los partidos políticos europeos en la integración europea. Contribuyen a la formación de una conciencia europea y a la expresión de la voluntad política de los ciudadanos europeos. En cuanto a la Comisión, la duración de su mandato se amplía de cuatro a cinco años para igualarlo al del Parlamento Europeo. Como el Acta Única, este Tratado amplía el recurso al voto por mayoría cualificada en el Consejo para la mayoría de las decisiones que dependen del procedimiento de codecisión y para todas las decisiones adoptadas según el

En su título II, introduce las disposiciones por las que se modifica el Tratado CEE con el fin de constituir la Comunidad Europea. En su art. 2²⁵⁸ reporta que el ambiente debe ser respetado al perseguir la misión comunitaria, y en su art. 3²⁵⁹ apunta el ambiente como una de las acciones Comunitarias para conseguir sus fines.

Con ese Tratado, la política ambiental resultó fortalecida, desde que con el carácter de política comunitaria²⁶⁰. Con competencia compartida entre los Estados y la Comunidad, llevando en consideración las particularidades regionales de cada miembro, el que ha reforzado el cumplimiento de objetivos comunes, aunque con acciones peculiares.

El TUE retomó como norma general el principio de subsidiariedad²⁶¹, que en el AUE se aplicaba a la política ambiental. Este principio precisa que cuando una

procedimiento de cooperación. Para reconocer la importancia de la dimensión regional, el Tratado instituye el Comité de las Regiones. Compuesto de representantes de las colectividades regionales, este Comité tiene carácter consultivo. *Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea*, consultado en http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/treaties_maastricht_es.htm, con acceso el 15-11-2011.

²⁵⁸ “Artículo 2. La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 3 A, un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, un alto grado de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros.”

²⁵⁹ “Artículo 3. Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, la acción de la Comunidad implicará, en las condiciones y según el ritmo previsto en el presente Tratado: (...) k) una política en el ámbito del medio ambiente.”

²⁶⁰ En el Tratado de la Unión Europea de Ámsterdam – TUE, de 1997, predica DOMÍNGUEZ SERRANO, Judith, que los cambios se dirigieron al procedimiento de adopción de decisiones y su inclusión entre los principios generales de la Unión Europea, que refuerzan la protección del ambiente como política comunitaria.

El art. 174 TUE (antiguo 130 R) representa la piedra de toque del derecho ambiental comunitario al regular las directrices de la política ambiental y el establecimiento de la competencia compartida entre la Comunidad y los estados miembros. Ya desde aquí el objetivo explícito de la política ambiental comunitaria ha sido alcanzar un nivel de protección elevado teniendo en cuenta la diversidad de las regiones que integran la Unión Europea. *Op. Cit.*, p. 695.

²⁶¹ 158 “Artículo 3. B. La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna.

En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente,

competencia no sea exclusiva de la Comunidad, ésta sólo intervendrá si los objetivos pueden realizarse mejor a escala comunitaria que a nivel nacional.

También ha insertado los principios de precaución, cautela y proporcionalidad²⁶², y con gran énfasis el principio del desarrollo sostenible dentro del Quinto PAA, iniciado en ese período y que se convirtió el eje central para su futura política ambiental²⁶³.

Con todo, uno de los cambios más importantes introducidos por el TUE se refiere al área de la toma de decisiones medioambientales. Se han introducido un nuevo

puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.

Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado”.

STEIN, Torsten, hace interesantes comentarios sobre ese principio, indicando su origen jurídico y político antes de la entrada del Tratado de Maastricht y su importancia a partir de ese Tratado. *El Principio de Subsidiariedad en el Derecho de la Unión Europea*, in *Revista de Estudios Políticos*, n.º 90, disponible en el sitio del Instituto de Derecho Público, Barcelona - España: 1995:

<http://www.idpbarcelona.net/docs/recerca/dretue/docs/pdf/subsid_revistas/6_stein.pdf>, con acceso el 13-12-2010.

²⁶² DOMÍNGUEZ SERRANO, Judith, enfatiza que la precaución o cautela, introducida por el Tratado de Maastricht, pretende dar respuesta en la zona de incertidumbre de conocimiento; “supone tomar medidas bajo el umbral de peligro”, conforme Schutte, 2000: 54, para definir metas éticas, políticas y jurídicas a largo plazo, ante la necesidad de establecer un umbral de racionalidad práctica y de prever medidas protectoras ante el riesgo identificable de acuerdo al principio de proporcionalidad. Este principio encontró su base jurídica en diversos artículos del Tratado consolidado de la Comunidad Europea, concretamente en el art. 174 que establece que “la política de la Comunidad [...] se basará en los principios de cautela y de acción preventiva”. *Op. Cit.*, p. 696.

LOZANO CUTANDA, Blanca; PLAZA MARTÍN, Carmen, comentan que en el Título de Medio Ambiente, el Tratado de la Unión Europea va a añadir, en el art. 130 S.1, un nuevo objetivo de la Política ambiental comunitaria: el de fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente. Además, va a incorporar también un nuevo principio, el principio de cautela, así como la exigencia de que la política ambiental comunitaria tenga como objetivo un alto nivel de protección, teniendo en cuenta las diferentes situaciones en que se hallan las diversas regiones de la Comunidad. In LINDE PANIAGUA, Enrique, *Op. Cit.*, 2006, p. 709.

El principio de proporcionalidad está expresado en el Art. 3B-TCE, en el que “ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado”.

²⁶³ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, introduce importantes reflexiones sobre el principio del desarrollo sostenible en el Quinto Programa de Acción Ambiental. *La Política Ambiental Comunitaria en el Tratado de la Unión Europea*, *Revista de Derecho Ambiental*, n.º 12, España:1994, p. 92.

AGUILAR FERNÁNDEZ, Susana, hace análisis sobre las características más relevantes de la política medioambiental europea, exponiendo las claves del éxito de la estrategia en la Unión Europea. *Hacia el Desarrollo Sostenible*, in *Revista Internacional de Sociología*, n.º 35, Instituto de Estudios Sociales Avanzados – CSIC, España: 2003, pp. 53- 80.

procedimiento, de modo que la normativa ambiental puede ser adoptada sobre la base del procedimiento de codecisión y de consulta, antes contenidos en los arts. 100A y 130S, respectivamente²⁶⁴.

Lo más relevante para los Espacios Naturales Protegidos es el artículo 130.S.3 TCE (hoy 175.3), se hace por primera vez referencia a los Programas Ambientales como “*instrumentos de carácter general que fijen los objetivos prioritarios que hayan de alcanzarse*”²⁶⁵ 50, por lo que, si bien no se modifica su naturaleza jurídica, al menos se resalta, al máximo nivel comunitario, su consideración como verdaderos ejes de política ambiental de la Unión. No obstante, el principal problema que deriva de esta regulación es que su aprobación se somete al complejo procedimiento de “codecisión”, previa consulta al Comité Económico y Social²⁶⁶.

Sea como fuere, lo cierto es que este precepto posee importantísimas consecuencias en la planificación de la política ambiental comunitaria en relación a los Espacios Naturales Protegidos por dos razones fundamentales: aumenta la participación del Parlamento –que es la Institución más preocupada por las cuestiones ambientales– y, por otra parte, los programas adoptados por este sistema adoptarán la forma de decisiones, con las importantes consecuencias que ello lleva consigo²⁶⁷.

²⁶⁴ SOMSEN, Han, adiciona aún en continuación a exponer sobre ese nuevo procedimiento que “*El artículo 130S incluye la primera excepción a este principio general al establecer que, no obstante, lo dispuesto respecto al procedimiento de decisión previsto en el párrafo 1, y sin perjuicio del artículo 100A, el Consejo decide por unanimidad tras una mera consulta al Parlamento Europeo, en las áreas siguientes: (...) – Medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo con excepción de la gestión de los residuos y de las disposiciones de carácter general, así como medidas relativas a la gestión de los recursos hidráulicos.*” *Derecho Comunitario del Medio Ambiente: Tratado, Instituciones, Procedimiento de Decisión e Instrumento Jurídico*, in PINCON RISQUEZ, Juan (Coord.), *Derecho Medioambiental de la Unión Europea*, Monografía Ciencias Jurídicas, Editora McGraw-Hill, Madrid – España: 1996, pp. 25-26.

²⁶⁵ Es el Consejo el que, según el apartado segundo del actual art. 175.3, debe adoptar “*las medidas necesarias para la ejecución de dichos programas*”.

²⁶⁶ Esta previsión se ha mantenido en el Tratado de Ámsterdam, si bien se añade la consulta previa al Comité de las Regiones.

²⁶⁷ De acuerdo con el art. 249 del TCE (tras la modificación del Tratado de Ámsterdam), la decisión será obligatoria “*en todos sus elementos y para todos sus destinatarios*”.

Como crítica, señalar que aunque se introduce como norma general en materia medioambiental la regla de mayoría en el Consejo (no la unanimidad) existe cierta confusión al coexistir varios procedimientos distintos según los casos:

- Codecisión (en caso de los programas de carácter general);
- Cooperación (para la política medioambiental);
- Consulta simple al Parlamento con la aprobación unánime del Consejo en ciertas materias “sensibles” (disposiciones de carácter fiscal, medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo o de gestión de los recursos hídricos, y medidas que afecten a las fuentes de energía).

2.5. El Tratado de Ámsterdam

En 1997 fue firmado el Tratado de Ámsterdam, que entró en vigor con la ratificación por los quince países en 1999. El desarrollo sostenible se consolida como una de las misiones de la Unión Europea, junto con el principio de integración ambiental en las demás políticas comunitarias²⁶⁸.

²⁶⁸ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, enuncia que el principio de integración ambiental en las políticas de la Unión constituye actualmente uno de los fundamentos de la actuación comunitaria en la esfera ambiental; y contribuye expresamente a cumplir la filosofía y los objetivos del desarrollo sostenible. *Articulación y Perspectivas del Desarrollo Sostenible en la Unión Europea*, Revista Noticias de la Unión Europea, n.º 264, España: 2007, p. 36. Predican LOZANO CUTANDA, Blanca; PLAZA MARTÍN, Carmen, al mencionar sobre los principios y modificaciones en el Tratado de Ámsterdam que la protección ambiental gana más fuerza en la nueva redacción que se da a los fines de la integración europea, pues se incorpora como misión de la Comunidad en el art. 2º del Tratado, el logro de un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del ambiente, que se añade a la ya consagrada y ahora más enfatizada de promover un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad. Otra modificación significativa es el traslado al frontispicio del Tratado, dentro de la Primera Parte dedicada a los principios de la Comunidad Europea, del principio de integración de las exigencias de la protección del ambiente en la definición y en la realización de las demás políticas y acciones de la Comunidad (actual art. 6), que antes figuraba en el título dedicado al ambiente dentro de las políticas de la Comunidad, con lo que se subraya su importancia como principio general inspirador de toda actuación comunitaria. Por otra parte, hay que tener presente que, con la nueva numeración introducida por el Tratado de Ámsterdam, el Título de Medio Ambiente del Tratado CE pasa a ser el XIX, y sus arts. se re numeran como los arts. 174, 175 y 176. In LINDE PANIAGUA, Enrique, *Op. Cit.*, 2006, p. 710.

Este principio empezó en los años ochenta, con la jurisprudencia del Tribunal²⁶⁹, enseguida asegurado por el AUE, art. 130R-2º, TCEE, y después en el TUE, en el Quinto PAA²⁷⁰ y su Revisión²⁷¹, hasta llegar al presente Tratado²⁷².

En su art. 2-TUE objetiva dentro de su misión un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, y en su art. 3, letra “1” aduce que para alcanzar ese fin la acción Comunitaria implicará una política en la esfera ambiental. La redacción de esos artículos es semejante al Tratado anterior.

Entre tanto, este Tratado modificativo del Tratado de la Comunidad Europea, incluye como novedad el art. 6, que establece que “las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad a que se refiere el art. 3, en particular con el objetivo de fomentar un desarrollo sostenible”.

Se verifica, por tanto, que el principio de integración está inferido como uno de los principios generales de la actuación comunitaria, que a su vez, “se convierte, quizás, en el más importante de todos, ya que, si el medio ambiente se ve afectado por otras políticas sectoriales (agricultura, transporte, energía etc.), ése mismo medio exige una permanente y constante inspiración de todas esas mismas políticas que le afectan”²⁷³.

²⁶⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de febrero de 1985, relativa a la Asociación de Defensa de Quemadores de Aceites Usados, que afirmó el carácter prioritario de la protección ambiental.

²⁷⁰ DO C 138, de 17-05-1993. Fue aprobado por Resolución del Consejo y de los Representantes de los gobiernos de los Estados Miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de febrero de 1993, sobre un Programa Comunitario de Política y Actuación en Materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

²⁷¹ Revisión mediante Decisión n.º 2.179/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 1988 (DOCE L 275, 10-10-1998).

²⁷² FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *Articulación y Perspectivas del Desarrollo Sostenible en la Unión Europea*, Op. Cit., 2007, p. 36.

²⁷³ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. Ídem, p. 37.

Para los Espacios Naturales Protegidos es importante la inclusión del principio de sostenibilidad en el TA, que ha sido acogida con satisfacción por el Comité de las Regiones²⁷⁴, para el que la Unión Europea debe considerarse, desde esta última reforma, como una “*Unión Ecológica*”. Para este Organismo es posible hablar de un “*triángulo mágico de la sostenibilidad*” en el sentido de “*un desarrollo equilibrado en los ámbitos ecológico, social y económico*”²⁷⁵.

Tras el TA se incluye en el TCE el Título XIX relativo al medio ambiente (artículos 174 a 176 que sustituyen a los antiguos artículos 130R a 130T).

En el primero de ellos se recogen como objetivos de la política ambiental comunitaria los siguientes: la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente; la protección de la salud de las personas; la utilización racional y prudente de los recursos naturales y el fomento de medidas internacionales para afrontar los problemas mundiales y regionales del medio ambiente, con el fin de lograr un nivel de protección elevado. Recoge como principios inspiradores de dicha política el de cautela, prevención y el de “quien contamina paga”.

En cuanto al proceso decisorio, el TA reemplaza el anterior procedimiento de cooperación por el de codecisión²⁷⁶, aunque se mantiene, por expreso deseo de los Estados, la necesidad de unanimidad del Consejo en los mismos casos a los que hacía referencia el TUE²⁷⁷, previa propuesta de la Comisión y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. No obstante, esta reforma tiene la ventaja de reducir a dos el número de procedimientos (se suprime el de codecisión), lo que facilita la comprensión de los Tratados y evita el riesgo de conflictos sobre bases jurídicas diferentes.

²⁷⁴ Órgano consultivo que se incorpora al TCE por el TUE, con el fin de destacar la dimensión regional de la comunidad y en el que, pese a su denominación, no sólo tienen cabida los representantes autonómicos sino también de los entes locales.

²⁷⁵ Vid. Dictamen del Comité de las Regiones “*Hacia un mayor desarrollo de la política comunitaria de medio ambiente y creación de una Unidad Ecológica*”, DOCE C 198, de 14 de julio de 1999.

²⁷⁶ Art. 175 en relación con el 251.

²⁷⁷ Disposiciones de carácter fiscal, medidas de carácter territorial y de ordenación del suelo, etc.

Por último, las medidas comunitarias en esta materia tienen el carácter de mínimas o básicas por lo que, en ningún caso, serán obstáculo para que los Estados puedan establecer otras más estrictas²⁷⁸. No puede olvidarse que, en virtud del “principio de subsidiariedad” (recogido en el artículo 5 TCE) la Comunidad deberá intervenir sólo en aquellos ámbitos que, no siendo de su competencia exclusiva, la actuación de los Estados no sea suficiente para alcanzar los objetivos pretendidos y, por tanto, puedan lograrse mejor a nivel comunitario. En caso de no existir legislación comunitaria, los Estados podrán actuar libremente. No obstante, esta posibilidad es de muy difícil realización puesto que la tendencia actual es precisamente la contraria: un mayor intervencionismo comunitario, de manera que los campos reservados a la competencia exclusiva de los Estados son prácticamente inexistentes²⁷⁹.

2.6.- El Tratado de Niza

En 2000 fue aprobado por el Consejo Europeo el Tratado de Niza²⁸⁰, que fue firmado en 2001, y con inicio de vigencia en 2003²⁸¹.

En materia de ambiente, la protección es tratada como un objetivo fundamental de los países, si bien, mantiene la regulación del Tratado de Ámsterdam. Así, el art. 2-TCE precisa que se buscará una alta protección y mejora del ambiente, con la existencia de una política ambiental e introduce el principio de subsidiariedad.

²⁷⁸ Medidas que, como señala el art. 176.2, deberán ser compatibles con lo recogido en el TCE y notificadas a la Comisión.

²⁷⁹ Para BARNÉS VÁZQUEZ, J., “El principio de subsidiariedad y las regiones europeas. Las Comunidades Autónomas”, en BARNÉS VÁZQUEZ, J. (Dir.), *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*. Civitas, Madrid, 1993, pp. 545, la pérdida de competencias exclusivas de los Estados miembros en materia ambiental, podría incluso conducir a que la Comunidad se convirtiese en el único centro de decisión y los Estados en sus agentes administrativos.

²⁸⁰ Diario Oficial n.º C 80 de 10 marzo 2001.

²⁸¹ Los mismos países del Tratado anterior; entretanto dentro de su período de vigencia ingresaron algunos países más. En 2004: Polonia, República Checa, Hungría, Eslovaquia, Lituania, Letonia, Eslovenia, Estonia, Chipre, Malta; y en 2007: Rumanía y Bulgaria. Completando, así, 27 países miembros. Su población total es de aproximadamente 495 millones de personas. Son países candidatos: Turquía, Croacia y Antigua República Yugoslava de Macedonia.

Y en su art. 6 se introduce el principio de integración, adoptando competencia concurrente entre la Comunidad y los Estados Miembros en algunas materias específicas. En particular, se limitó únicamente a introducir algunos retoques menores en la redacción del apartado 2 del art. 175 Tratado CE, y que no afectaron de forma sustancial a su contenido²⁸².

En este sentido, el apartado 2 del art. 175 del Tratado CE tiene su redacción así modificada²⁸³. Además, en su Acta Final, enumera 24 Declaraciones, entre las cuales, la Declaración 9, relativa al art. 175 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, que en materia ambiental establece²⁸⁴ la Protección del Medio Ambiente.

Dentro de este período, en 2002, entró en vigor el Sexto Programa de Acción Ambiental que continuó la línea del Quinto, entre tanto, de carácter vinculante.

En marzo de 2003, con el fin de concretar los objetivos fijados en Johannesburgo y de consolidar las prioridades de la Estrategia de la Unión en pro del desarrollo

²⁸² LOZANO CUTANDA, Blanca; PLAZA MARTÍN, Carmen. en LINDE PANIAGUA, Enrique, *Op. Cit.*, 2006, p. 710.

²⁸³ “Artículo 2 (Tratado de Niza)

1. El Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea queda modificado de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo.

El apartado 2 del artículo 175 se sustituye por el texto siguiente:

“2. No obstante el procedimiento de toma de decisiones contemplado en el apartado 1, y sin perjuicio del artículo 95, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, adoptará:

a) disposiciones esencialmente de carácter fiscal;

b) las medidas que afecten a:

- la ordenación territorial;

- la gestión cuantitativa de los recursos hídricos o que afecten directa o indirectamente a la disponibilidad de dichos recursos;

- la utilización del suelo, con excepción de la gestión de los residuos.

c) las medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético.

El Consejo, en las condiciones previstas en el párrafo primero, podrá definir las materias mencionadas en el presente apartado sobre las cuales las decisiones deban ser tomadas por mayoría cualificada.”

²⁸⁴ “Las Altas Partes Contratantes tienen la firme voluntad de velar por que la Unión Europea desempeñe una función impulsora de la protección del medio ambiente tanto en la Unión como en el plano internacional, para perseguir el mismo objetivo a escala mundial. Deberán aprovecharse plenamente todas las posibilidades que ofrece el Tratado con miras al logro de este objetivo, incluido el recurso a incentivos e instrumentos orientados al mercado y destinados a fomentar el desarrollo sostenible.”

sostenible, el Consejo Europeo formuló unas prioridades de actuación, centradas, entre otras cosas, en el fomento del comercio sostenible y equitativo, la continuación de las iniciativas de la Unión “Agua para la vida” y “Energía para la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible”, la gestión sostenible de los recursos naturales, el fomento de unos modos de producción y consumo sostenibles y la gobernanza internacional en asuntos de medio ambiente.

En diciembre de ese mismo año, la Comisión Europea examina los progresos registrados en el cumplimiento de los compromisos asumidos por la Unión Europea en aquel momento²⁸⁵. Se repasan las medidas tomadas al respecto, tanto dentro como fuera de las fronteras de la Unión.

Estas medidas tienen relación con los Espacios Naturales Protegidos ya que, entre otras cosas, la coherencia de las políticas de la Unión, a la gestión sostenible de los recursos naturales, al fomento de unos modos de consumo y producción sostenibles, a la reducción de la pobreza, al comercio y a la mundialización, así como a la gobernanza internacional.

Como quiera que el Tratado de Niza no introduce novedades sustanciales en las cuestiones que ahora nos ocupan (habida cuenta su carácter catalizador o instrumental de la última gran ampliación comunitaria), me limitaré a señalar los aspectos más significativos que, al respecto, se contienen en el recién aprobado texto de la Constitución Europea (CEUr), cuya entrada en vigor se encuentra pendiente de su ratificación por los Estados.²⁸⁶

Pues bien, la evolución comunitaria expuesta, permitiría pronosticar, incluso antes de leer el texto de la futura Constitución Europea, que en ella la política medioambiental será objeto de una atención particularizada: en efecto, así

²⁸⁵ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 23 de diciembre de 2003, La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible un año después: cumplimiento de nuestros compromisos COM (2003) 829 final.

²⁸⁶ Sobre el Tratado de Niza, Vid número especial “El sistema Institucional: el Nuevo y el presente” coordinado por GUITIERREZ ESPADA, Cesareo, Noticias de la Unión Europea N° 186, Julio 2000.

sucede. El artículo 3 CEUr, al explicitar los objetivos de la Unión comienza por afirmar que:

“(…) la Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico”.

El artículo 13 incluye el medio ambiente como competencia compartida entre los Estados y la Unión. En su parte II, en la que se recoge la Carta de los Derechos fundamentales, incluye *“ex profeso”* el deber de que las políticas de la Unión garanticen con arreglo al principio de desarrollo sostenible *“un alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad”*.²⁸⁷

2.7.-El Tratado de Lisboa

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009, fueron modificados el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea²⁸⁸.

²⁸⁷ Fernández-Castanys, M^a Luisa Roca, El aprovechamiento turístico de los espacios naturales protegidos, Ed., Consejería de Turismo, Comercio y Deporte-Junta de Andalucía, 1^a ed. Sevilla, 2004.

²⁸⁸ Diario Oficial de la Unión Europea - DOUE - C 306/1, de 17-02-2007.

LOZANO CUTANDA, Blanca, comenta antes de su publicación, que el texto del nuevo Tratado, elimina toda referencia a la Constitución pero incorpora las medidas necesarias para dinamizar y modernizar la Unión: agiliza la toma de decisiones al eliminar el veto en unas 50 materias (lo que permitirá avanzar más deprisa en ámbitos como el terrorismo, la inmigración, el medio ambiente y la energía), aumenta la proyección exterior de la UE al crear una presidencia estable, consagra la Carta de Derechos Fundamentales, y democratiza la toma de decisiones al tener en cuenta en la ponderación de votos del Consejo (aunque esta última reforma no será efectiva hasta 2014 ó 2017, por las presiones en contra de su adopción de Polonia), *Op. Cit.*, 2007, p. 142.

A continuación señala que: *“Se plantea así el reto de superar la "asimetría ambiental" entre los nuevos socios y la organización supranacional a la que se incorporan, que dispone de más de trescientas normas ambientales y de los estándares más altos del mundo en reciclado de residuos, tratamiento de las aguas o emisiones limpias, entre otros parámetros medioambientales. Estas normas y estándares han de aplicarse a los nuevos miembros en todo su rigor, pero para que puedan ir adecuando su normativa al acervo ambiental comunitario*

En su art. 2-TUE prevé en su párrafo 1 que la Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos. Por su vez, el párrafo 3, atribuye a la Unión actuar en pro del desarrollo sostenible basado en crecimiento económico equilibrado, incluyendo “un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente”²⁸⁹.

Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico”. En el párrafo 5 se hace referencia de su contribución a “la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos”.

El Tratado está marcado por destacar e incrementar el desarrollo sostenible dentro de su legislación y territorio, consolidando este objetivo.

Aunque el desarrollo sostenible ya estaba presente en los Tratados anteriores, lo define en ese momento con más precisión, y lo señala como uno de sus objetivos fundamentales en sus relaciones con el resto del mundo. Recalca en su art. 10 la disposición en relación con la acción exterior de la Unión, siendo una de sus finalidades la de “contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible”.

En el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea se incluye entre las competencias compartidas de la Unión con los Estados Miembros la relativa a la esfera ambiental. En su art. 11 se establece que “las exigencias de la protección

cada país ha negociado plazos de transición, en especial cuando se trata de acometer reformas que exigen efectuar grandes inversiones”. Ídem, p. 143.

²⁸⁹ El Tratado de Lisboa, presenta el “Medio Ambiente” en las siguientes disposiciones: en el art. 1, párrafo 3, y en su nuevo artículo 10, A, letra f. En el nuevo artículo 2, C, letra e, y referencias en el tema del cambio climático que ha modificado el antiguo art. 174, además del nuevo art. 176, A, 1. En las versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea (TUE) y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) el término “Medio Ambiente” aparece en las siguientes instrucciones: En el TUE modificado, aparece en el preámbulo, décimo párrafo; en el art 3, párrafo 3 y en el art. 21, letra f. En el TFUE está en los arts. 4 letra e, en los arts. 11 y 114, párrafos 3 y 5. En el art. 177 segundo párrafo, también en el art. 191 como título, y en el art. 194. En el protocolo sobre la cohesión económica, social y territorial el medio ambiente aparece en el décimo segundo párrafo y también en la Carta de los Derechos Fundamentales, en su art. 37.

del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible”.

Con relación a la aproximación de legislaciones, el art. 114, párrafo 3, expresa²⁹⁰ protección del Medio Ambiente. Lo que demuestra una conexión entre equilibrio ambiental y la salud de las personas, además de preservar el crecimiento basado en las áreas ambiental, social y económica. Ratificando, de esa forma, las intenciones de los primeros Tratados y su progreso por las preocupaciones presentes, englobando de manera más expresiva la necesidad de tener una base en el ambiente, para obtener los objetivos sociales y económicos, además del ambiental, apoyándose en el desarrollo sostenible, y de esa forma elevándole como imprescindible para su progreso.

Ese Tratado reservó al título XX la dedicación al Medio Ambiente. Su art. 191, párrafo 1, instituye cuáles los objetivos que la política de la UE en ese ámbito: la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas, la utilización racional y prudente de los recursos naturales, el fomento de medidas a la escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, y en particular a luchar contra el cambio climático²⁹¹.

Con relación a los Espacios Naturales Protegidos es sin lugar la introducción de una referencia expresa a la Directiva 2009/147/CE²⁹², relativa a la conservación de las aves silvestres²⁹³ que refunde la Directiva de 1979 con sus modificaciones

²⁹⁰ “La Comisión, en sus propuestas previstas en el apartado 1 referentes a la aproximación de las legislaciones en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores, se basará en un nivel de protección elevado, teniendo en cuenta especialmente cualquier novedad basada en hechos científicos. En el marco de sus respectivas competencias, el Parlamento Europeo y el Consejo procurarán también alcanzar ese objetivo”.

²⁹¹ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, presenta como significativa contribución la relación entre el ambiente, la energía y el desarrollo sostenible en el Tratado de Lisboa. *La nueva política de la Unión Europea sobre cambio climático y comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero*, in Revista Noticias de la Unión Europea, n.º 295, España: 2009, pp. 45-46.

²⁹² Del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009.

²⁹³ DOUE L 20, 26.1.2010.

posteriores, algunas sustanciales, y establece el marco de protección de todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados Miembros a los que se les aplica el Tratado (Anexo I), con el objetivo de proteger, administrar y regular dichas especies y su explotación, incluyendo sus huevos, nidos y hábitats, para lo cual se prevé la creación de zonas de protección (ZEPA), su mantenimiento y ordenación con imperativos ecológicos de los hábitats, el restablecimiento de los biotopos destruidos y el desarrollo de nuevos biotopos, obligando a establecer medidas de conservación especiales de su hábitat para asegurar su supervivencia y reproducción en su área y un régimen general de protección, así como otras normas (sobre su venta y transporte, el régimen de caza, la previsión de excepciones, el fomento de la investigación o los informes de cumplimiento).²⁹⁴

III.- LOS PROGRAMAS AMBIENTALES COMO MARCO DE LA UNION EUROPEA

Los Programas constituyen el marco en el que se encuadra la acción legislativa comunitaria, define los principios, objetivos de la política comunitaria ambiental ya que permite el desarrollo de diferentes normas jurídicas tanto comunitaria como nacionales. Aunque en sí mismo no constituyen una norma jurídica²⁹⁵, la falta de preceptos específicos fue la razón más importante para que la política ambiental comunitaria se concibiera entorno a estos programas plurianuales.

Esa política, como ya se ha mencionado anteriormente, tuvo énfasis con el desarrollo del comercio intracomunitario, en que la cuestión ambiental se tornó una de sus políticas oficiales, a partir del año 1970, a la vista de los problemas de

²⁹⁴ FERNANDEZ DE GATTA SANCHEZ, Dionisio. Ob. Cit. Pp 73 y ss.

²⁹⁵ BAUTISTA PAREJO, Carmen, enuncia que la Comisión Europea es la institución más importante en la puesta en práctica de todas las políticas comunitarias a través de Programas de Acción en materia de Medio Ambiente y, proponiendo al Consejo la adopción de instrumentos jurídicos para dirigir las actuaciones medioambientales a nivel comunitario. Dentro de la Comisión, la Dirección General XI es la competente en materia de protección del Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil. *Aguas: Guía Técnico- Jurídica*, 1ª edición, Ediciones Mundi-Prensa: Madrid – España: 2003, p. 58.

la Política Industrial, a través de un informe acerca de la Comunidad²⁹⁶. Su objetivo era que esa política no debería tener en cuenta exclusivamente el aumento cuantitativo de los bienes, sino agregada a ella, la mejora cualitativa de las condiciones de vida del hombre²⁹⁷, lo que verificó de manera más relevante a partir del TUE, de 1993.

Los Programa tiene por objeto lograr un nivel elevado de protección del medio ambiente, de la salud y una mejora general de calidad de vida, enuncia unas prioridades para la dimensión medioambiental de estrategias para el desarrollo sostenible, propone acciones en el marco de la estrategia, permite el desarrollo de diferentes normas jurídicas tanto comunitarias como nacionales, aunque no constituyen una norma jurídica comunitaria²⁹⁸, ni tampoco las declaraciones o resoluciones del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, reunidos en el Consejo, que aprueban dichos Programas Ambientales²⁹⁹; las declaraciones o resoluciones que aprueban los Programas Ambientales son adoptadas, también y en primer lugar, por el Consejo.

²⁹⁶ El Informe sobre la política industrial de la Comunidad, entregado al Consejo el 20 de Marzo de 1970, apunta la idea de una política industrial que tenga en cuenta la mejora cualitativa de las condiciones del hombre.

²⁹⁷ Al predicar sobre *Acciones y Programas Comunitarios en Materia de Medio Ambiente*, GÓMEZ PIÑERO, Francisco Javier, enuncia que la Comunidad Económica Europea ha definido el ambiente como el conjunto de los elementos que forman, en la complejidad de sus relaciones, el marco, los medios y las condiciones de vida del hombre y de la sociedad, tal y como son o como se conciben. Al mencionar sobre su Política de Medio Ambiente explica que tiene como eje principal la armónica relación entre el crecimiento económico y la protección ambiental. Se considera que se puede lograr un crecimiento económico en un ambiente protegido, y que los recursos naturales constituyen no sólo la base, sino también los límites del crecimiento económico. In Lurralde: inv. Espac, n.º 12, España: 1989, pp. 9-14, consultado en : <<http://www.ingeba.euskalnet.net/lurralde/lurranet/lur12/12gomez/12gomez.htm>>, con acceso el 15/01/2011

²⁹⁸ Los cuatro primeros programas no fueron adoptados formalmente por el consejo de CE, si no por los estados miembros. Además el pasado art. 189º TCEE establece que para el cumplimiento de su misión, la comunidad adoptara reglamentos, directivas, decisiones y recomendación y dictámenes; de los cuales solo los reglamentos y directivas son actos de naturaleza normativa.

²⁹⁹ En materia ambiental, se adopta este tipo de actos atípicos porque los Programas, y en gran parte las propias declaraciones o resoluciones, suponen un compromiso entre la Comunidad y

Al principio la política común de medio ambiente se inspiraba en que la comprobación de los recursos del medio ambiente son la base, consecuentemente se admite de una forma general que hay problemas de carácter mundial que ponen en peligro el equilibrio ecológico del planeta, siendo necesario fomentar un desarrollo sostenible y el respeto del patrimonio común global.

Aunque en su inicio no existiera en el texto la preocupación ambiental, el tema ya se hacía presente, al estar implícita en sus ánimos legales y acciones políticas, por más evidente que fuese su preocupación primordial en el área económica.

Incluso antes de poner en práctica sus programas específicos para la esfera ambiental, la Comunidad empezó a establecer normas ambientales, aunque existieron críticas de que eran de carácter económico, como la Directiva 67/548/CEE, de 1967³⁰⁰, sobre clasificación, etiquetado y embalaje de sustancias peligrosas, y que es considerada por la doctrina como la primera norma ambiental; en seguida, la Directiva 70/157, de 6 de febrero³⁰¹, sobre niveles de ruidos, y la Directiva 70/220, de 20 de marzo³⁰², sobre emisiones de gases contaminantes por vehículos automotores³⁰³.

los Estados Miembros; compromiso, muy amplio, que no cabría en los actos normativos típicos comunitarios; además, suponen la base de la Política Ambiental Comunitaria.

³⁰⁰ DOCE 196 de 16-8-1967, p. 1/98.

³⁰¹ DOCE L 042 de 23/02/1970, p. 16 – 20.

³⁰² DOCE de 6 de Abril de 1970.

³⁰³ FREITAS JÚNIOR, Antonio de Jesus da Rocha, argumenta que “*La Unión Europea viene a establecer normas ambientales desde 1967, reconociendo la importancia y la amplitud de la temática ambiental. La*

Directiva 67/548 de la CEE, de 1967, sobre clasificación, etiquetado y embalaje de sustancias peligrosas, es considerada por la doctrina como la primera norma ambiental de la entonces Comunidad Económica

Europea – CEE, actual Unión Europea. Más tarde, durante el año de 1970, promulgaron otras normas ambientales, como la Directiva 70/157, de 6 de febrero, sobre niveles de ruidos, y la Directiva 70/220, de 20 de marzo, sobre emisiones de gases contaminantes por vehículos automotores”. A proteção ambiental na União Européia, in Jus Navigandi, ano 7, n.º 116, Teresina – PI – Brasil: publicado el 28-10-2003.

Disponible en: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4447>>, con acceso el 11-12-2008.

ALONSO GARCÍA, Enrique, hace interesantes aportaciones sobre las primeras normas ambientales Comunitarias. El Marco Constitucional de la Política Comunitaria de Medio Ambiente. *Aplicación de la Legislación Ambiental Comunitaria*, Editorial Civitas, S.A., 1ª edición, Volumen I, Madrid – España 1993, pp. 30.

El origen y evolución de la política medioambiental europea tiene un impulso político decisivo con la Cumbre de París de 1972, La reunión de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada el 19 y 20 de octubre de 1972 declararon entre otras conclusiones que: «La expansión económica, que no constituye un fin en sí misma, ha de permitir prioritariamente atenuar la disparidad de las condiciones de vida. Habrá de conducir a la mejora de la calidad del nivel de vida. En concordancia con el espíritu europeo, habrá de otorgarse una atención especial a los valores y bienes no materiales y a la protección del medio ambiente con el fin de que el progreso esté al servicio de los hombres».

Considerando la preservación de los recursos naturales y las condiciones de vida como elementos integrantes de una noción correcta de desarrollo económico, en abril de 1972, la Comisión organizó en Venecia una conferencia sobre “La industria y la sociedad en la Comunidad”, en la que se profundizó sobre la calidad de vida y las necesidades colectivas de la Comunidad, con expresa referencia al ambiente. En ese mismo año se celebró la Conferencia de Estocolmo³⁰⁴ y el Informe del Club de Roma “Los Límites del Crecimiento”.

En la práctica, desde 1973 la comunidad Europea ha trabajado sobre la base de los programas de acción en materia ambiental aprobados como resolución política por el Consejo y los Estados miembros³⁰⁵.

Las políticas desarrolladas a largo plazo, tenían el objetivo de mejorar la calidad de vida y por tanto, con el ánimo de mejorar el crecimiento económico. Así, con la amenaza a su crecimiento provocada por la degradación ambiental y la contaminación de los recursos, se despertó la necesidad de la protección del ambiente.

³⁰⁴ Los problemas medio ambientales comienzan a tenerse en cuenta en la Conferencia Internacional sobre Medio Ambiente convocada por la ONU, centrándose el interés en determinar las consecuencias del medio como resultado del proceso global de industrialización experimentado en el último siglo.

³⁰⁵ No existe fundamento jurídico para este tipo particular de aprobación, en virtud de los art. 130R, S,T el tratado de la CE hasta 1987 no contenía competencias expresas de la comunidad en materia de los Estados miembros .

Así, dio impulso a la Política Ambiental Comunitaria³⁰⁶, y consecuentemente su estructura organizativa, creándose órganos especializados para poder administrar su desarrollo³⁰⁷.

Los primeros cinco PAA adoptados se han aprobado mediante actos comunitarios atípicos, que han revestido la forma de Declaración, en el primero, y de Resolución desde el segundo hasta el quinto, del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros; por lo que se configuraban como meros instrumentos de carácter político, sin fuerza normativa o carácter vinculante alguno, aunque marcaban las directrices que habían de seguir las normas de la Comunidad en la materia³⁰⁸.

Podría decirse que el análisis del marco comunitario sobre política ambiental y, concretamente sobre los Espacios Naturales Protegidos pone de manifiesto el interés creciente de la comunidad sobre la protección, conservación del ambiente, recogidos en los distintos y sucesivos programas señalados implícitamente en los tratados originarios al referirse indirectamente de la necesidad de establecer mecanismos de salvaguardia del medio ambiente en materia de libre circulación de mercancías, políticas sociales y ayudas, evidenciadas en las directivas contentivas de medidas sobre ruidos, emisiones de gases y contaminantes y en documentos e informes comunitarios.

³⁰⁶ El Primer Programa de 1973, especificaba los objetivos y principios de la política ambiental de la Comunidad Europea, fijaba las acciones prioritarias, incluía una lista de medidas básicamente correctivas, y aludía a técnicas preventivas. DOMÍNGUEZ SERRANO, Judith, *Op. Cit.*, p. 691.

³⁰⁷ KRÄMER, Ludwig. y CORTÉS, Rui, al señalar la protección de la naturaleza, mencionan el surgimiento de la organización administrativa para su protección: *“De hecho, hasta 1972 la incipiente preocupación medioambiental no se concretiza en la creación de organismos especializados en el medio ambiente. Ya con anterioridad, algunas disposiciones legislativas habían tratado temas relacionados con la protección de la naturaleza. Sin embargo, su enfoque no partía de dicha protección, sino de otros objetivos como el turismo o la resolución de conflictos en el uso de recursos limitados como, por ejemplo, el agua.”* Protección de la Naturaleza, in PINCON RISQUEZ, Juan (Coordinador), *Derecho Medioambiental de la Unión Europea*, Monografía Ciencias Jurídicas, Editora McGraw-Hill, Madrid – España: 1996, p. 251.

³⁰⁸ LOZANO CUTANDA, Blanca. *Op. Cit.*, 2007, p. 192.

3.1. El Primer Programa Comunitario³⁰⁹ de Acción de las Comunidades Europeas en Materia de Medio Ambiente.

Aprobado el 22 de noviembre de 1973³¹⁰, constituye el punto de partida de la política ambiental comunitaria³¹¹ que pretende adoptar una serie de medidas de carácter correctivo, protectoras del medio ambiente coherente y global³¹².

Quizás lo más significativo de este primer programa, sea la definición³¹³ que en él se hace de los objetivos, bastante genéricos (el de mejorar la calidad de vida, el medio ambiente y las condiciones de vida de los pueblos que constituyen la comunidad) y de los principios de dicha política, cuya orientación más importante es la solución posible de los problemas una vez que se han hecho presentes, tratando de prevenir, reducir y eliminar - en lo posible- las contaminaciones y perturbaciones; mantener un equilibrio ecológico satisfactorio; velar por la protección de la biosfera; velar por una buena gestión de los recursos y del medio natural y evitar explotaciones que perjudiquen el equilibrio ecológico; tratar de tener más presente los aspectos relativos al medio ambiente en la ordenación de las estructuras y el territorio; orientar el desarrollo

³⁰⁹ En aplicación y ejecución de la invitación realizada en la cumbre de París, la declaración del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el Consejo, de 22 de noviembre de 1973 — Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE), n.º C 112/1, 20-12-1973—, aprobó el Primer Programa de Acción de las Comunidades Europeas sobre Medio Ambiente. En ese sentido, interesantes aportaciones de FERNÁNDEZ SÁNCHEZ DE GATTA, Dionisio, La política ambiental comunitaria: su evolución y su futuro, Ed, Comission of the european communities, Bruselas, 1992.

³¹⁰ Aprobado en España mediante DOC C 12/1 de 20-12-73.

³¹¹ nacido en la vigencia de los Primeros Tratados, tuvo el objetivo de corregir los daños, a través de acciones prioritarias, incluyendo una lista de medidas correctivas y aludía a las técnicas preventivas. Sin embargo de haber sido considerado como de extrema importancia, su aprobación se dio a través de Declaración y sin fuerza legal.

³¹² SOMSEN, Han destaca que *“En los primeros dos puntos de este primer programa de acción, con el que comienza la política comunitaria medioambiental, se declara que “...conforme al artículo 2 del Tratado, es tarea de la CEE promover en la Comunidad un desarrollo armonioso de las actividades económicas y una expansión continua y equilibrada, que ahora no puede imaginarse con ausencia de una campaña efectiva para combatir la polución y de una mejora de la calidad de vida y la protección del medio ambiente”, concluyendo que “...la mejora en la calidad de vida y la protección del medio ambiente natural se encuentran entre los fines esenciales de la Comunidad” y que “...por ellos es necesario desarrollar una política comunitaria de medio ambiente”*. Op. Cit., in PINCON RISQUEZ, Juan (Coordinador), 1996, p. 45.

³¹³ Este Programa supuso el inicio de la Política Ambiental Comunitaria, dando coherencia y globalidad a las medidas protectoras del ambiente. Su importancia radica en que definió los objetivos y los principios de dicha política.

en función de exigencias de calidad e investigar soluciones comunes a los problemas ambientales, particularmente en el marco internacional.

Aunque uno de los principios que incluía el Programa era la prevención del daño ambiental, la mayoría de las directivas se han referido a las correcciones de los mismos. En esta oportunidad, se establecieron los principios generales de la política comunitaria, entre ellos, el principio de prevención sobre la corrección y el de “quien contamina, paga”³¹⁴, como amparos para inhibir los actos dañosos.

Para ello, se marcan tres líneas de acción: reducir y prevenir la contaminación, mejorar el entorno natural y las acciones de la Comunidad en el seno de las organizaciones internacionales. La reducción de los vertidos al medio acuático era otra de sus prioridades, teniendo en cuenta la contaminación histórica de los ríos. Así, “tres ideas-fuerzas se plasmaron para la defensa de los valores ambientales: la racionalidad, la responsabilidad y la eficacia”³¹⁵.

En cuanto a los Espacios Naturales y Paisajes, se considera como un recurso natural agotable que ha de ser protegido en forma conjunta y cuyos usos están condicionados por los diferentes elementos de la naturaleza; la regional, porque

³¹⁴ LOZANO CUTANDA, Blanca; PLAZA MARTÍN, Carmen, al mencionar ese principio, especifican su origen y concepto, que implica que los costes de la contaminación han de imputarse al “agente contaminante”, entendiéndose por tal a la persona física o jurídica sometida a derecho privado o público que directa o indirectamente deteriora el medio ambiente o crea las condiciones para que se produzca dicho deterioro (así se precisó en la Recomendación 75/436/EURATOM, CECA, CEE del Consejo, de 3 de marzo de 1975, sobre imputación de costes e intervención de los poderes públicos en materia de medio ambiente). en LINDE PANIAGUA, Enrique, *Op. Cit.*, 2006, p. 734.

³¹⁵ ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, al escribir sobre el primer programa de acción expresa que “*la racionalidad se expresa en la utilización del método preventivo, del que es una derivación el de la evaluación previa del impacto ambiental, en la exigencia de basar las actuaciones en los conocimientos científicos existentes y, finalmente, en anteponer el mantenimiento de las condiciones de existencia de la vida natural a la mejora económica de algunos grupos humanos, si bien desde la perspectiva de la solidaridad se deriva la transferencia de recursos económicos ante situaciones desproporcionadas de sacrificio del desarrollo económico.*” En cuanto a la responsabilidad “*rige tanto para desplegar una acción punitiva frente al agente perturbador como para la elevación del concepto de ciudadanía haciendo al individuo, a través de la educación y solidaridad, el principal instrumento para la protección ambiental*”. Y a la eficacia “*obliga a buscar la mejor forma de satisfacer el interés final como valor colectivo frente a la desarticulación de las instituciones políticas y administrativas*” bien como armonizando la dimensión de globalidad de los problemas medioambientales “*con la concreta responsabilidad de cada autoridad pública a través de la cooperación, la descentralización y la coordinación*”. In ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (Director), *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, Editorial Lex Nova S.A., 4ª Edición, Valladolid - España: 2005, p. 65.

las decisiones sobre las acciones y zonas subvencionables condicionan el desarrollo de ese territorio; la agrícola común, pues las decisiones sobre dicha materia determinan la utilización del suelo para fines agrícolas que excluyen otros y que configuran un paisaje y el *modus vivendi* de la población que depende de su desarrollo; la de desarrollo de redes trans-europeas, tanto de transportes como de energía, pues estructuran el territorio por el que pasan y coadyuvan al mayor crecimiento económico de las regiones que interconectan, al tiempo que las diferencian de aquellas que quedan excluidas de esa interconexión, a las que aíslan; la de investigación y desarrollo tecnológico, en tanto que a mayor desarrollo mayor necesidad de infraestructuras, con la consecuente necesidad de organización de las mismas; y la de turismo, porque a través de ella se aumenta la presión antrópica sobre un determinado territorio.

3.2. El Segundo Programa de Acción de las Comunidades en Materia de Medio Ambiente.

Iniciada la política sobre Medio Ambiente de las Comunidades Europeas, puesta en práctica desde el Primer Programa y agotado el calendario al respecto, el Consejo de 16 de octubre de 1975 procedió a un debate sobre este documento³¹⁶ «Primeras reflexiones sobre el Segundo Programa, en el que profundizó sobre dichas reflexiones.

La Comisión presentó el 24 de marzo de 1976 un proyecto de resolución del Consejo relativa a la prosecución y realización de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia ambiental (1977-1981)³¹⁷.

³¹⁶ Bol. CE, 10/1975, pp. 16-17.

³¹⁷ CURTÍ GIALDINO. *Cario (Rassegna a cura di): «Programma ambiente 1977-1981, Revista Impresa, Ambiente e Pubblica Amministrazione», 1976. Parte Seconda. pp. 740-743; Bol. CE, 3/1976. pp. 18, 19 y 39., tomado de FERNÁNDEZ DE GATTA SANCHEZ, DIONISIO, “ La Política Ambiental Comunitaria ..” Ob. Cit.; TIZZANO “Las Competencias de la Comunidades “en VV.AA. Año del Derecho Comunitario, Comisión de las Comunidades; SPINELLI A. La Comunidad Europea y Problemas del Medio Ambiente. Boletín de las Comunidades Europeas 9-10-1971, Bruselas- Luxemburgo.*

El Programa³¹⁸ propone unas acciones para reducir la contaminación y las perturbaciones de la que el medio natural es víctima, así como para la mejora del medio ambiente. Estas acciones estaban dirigidas, por tanto, no sólo a la protección del medio ambiente físico, sino también a la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, que desde este momento se constituyeron como tareas primordiales de las Comunidades Europeas.

En su Punto 9 asignó cuatro características, las cuales eran la finalidad de continuar la política adoptada en el primer programa; una referencia especial al principio de prevención; los intereses determinados en la protección y en la gestión del espacio, del medio y de los recursos naturales, y, por fin, reafirmar la actividad de la Comunidad a nivel internacional en materia ambiental.

La protección y la gestión racional del espacio, el medio y los recursos naturales fueron objeto de un interés especial³¹⁹. Finalmente, se reafirmó la actividad de la Comunidad a nivel internacional y se propuso que se tuvieran en cuenta, en la medida de lo posible, los aspectos relativos al medio ambiente en la política de cooperación entre la Comunidad y los países en desarrollo³²⁰.

Asimismo se vio fortalecido el principio de “quien contamina, paga”³²¹, principalmente referido a la protección y gestión del espacio, del medio y de los recursos naturales³²², así como un instrumento para prevenir el aumento de los

³¹⁸ Aprobado por la Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, de 17 de mayo de 1977, tiene como esencia asegurar la continuidad de las acciones tomadas e iniciar nuevas medidas.

³¹⁹ Basados en el principio de prevención. Asumió, por tanto, sus objetivos y principios básicos. Se dedicó a desarrollar acciones preventivas, como la lucha contra el despilfarro y la sobreexplotación de los recursos, además de la ampliación y potenciación de algunos aspectos como la protección y gestión racional del espacio y de los recursos naturales, con el sistema de Cartografía Ecológica, destacando la relación agricultura-ambiente y la evaluación de impacto ambiental.

³²⁰ Lo que se observa es la coherencia a la vista de la estrecha relación comercial entre ellos y la degradación que podría amenazar su potenciación económica, además de ahorrar sus propios recursos naturales, no descartando el pensamiento sobre el ambiente uno y necesario. Es que el comercio entre esos países en vías de desarrollo y la Comunidad Europea tiene vital importancia, por ser una verdadera adquisición de bienes embutida en los productos comercializados, sean agrícolas o industriales.

³²¹ Puntos 220 y 221 del Segundo Programa de Acción Ambiental.

³²² *Título III del Segundo Programa de Acción Ambiental.*

daños en las aguas, para la efectiva gestión de los desechos, y también con el fin de evitar el despilfarro de los recursos.

En todo caso, y en lo que aquí interesa, con respecto a los Espacios Naturales Protegidos, se hace referencia indirecta en el Capítulo 1 del Título III del Programa, relativo a la protección y gestión racional del espacio, del medio ambiente y de los recursos naturales, se analizaron los problemas sobre la distribución óptima de los hombres y las actividades en el territorio y los de los efectos nefastos o indeseables para de una explotación intensiva del mismo, proponiendo como solución una serie de actividades dirigidas hacia la elaboración de un método de cartografía ecológica que integrara los datos relativos al medio ambiente en la ordenación del territorio; la investigación de soluciones relativas a determinados problemas que plantea el medio ambiente como consecuencia de la explotación agrícola intensiva, o el abandono o la rarefacción de tierras agrícolas y forestales. Bajo la vigencia de este Programa se aprueba la importante Directiva 79/409/CEE, del Consejo, de 2 de abril de 1979, sobre a la conservación de las Aves Silvestres (Directiva “Aves Silvestres”)³²³.

El Programa, de 22 de noviembre de 1973, prorrogado y completado por el de 17 de mayo de 1977, seguía siendo válido aunque debió ser actualizado para seguir siendo ejecutado durante el período de 1982 a 1986, con las nuevas funciones que eran necesarias.

3.3. Tercer Programa³²⁴ de Acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente.

En 1983, al adoptarse el Tercer Programa³²⁵ el 7 de febrero de 1983³²⁶ para el período 1982-1986, ya se había producido una clara evolución del pensamiento

³²³ DOCE L 103, de 25 de abril de 1979.

³²⁴ Como continuación a los anteriores Programas, y con el objetivo de prevenir la grave degradación de los recursos naturales, y para asegurar el desarrollo potencial, a la vez que existía la preocupación por una posible crisis económica, surgió el Tercer PAA.

Sus principios y objetivos fueron los mismos establecidos anteriormente, y estaba más dirigido hacia el desarrollo de las políticas preventivas de problemas ambientales en su origen, y de esta forma, evitar la corrección del daño *a posteriori*.

político y del criterio de la protección medioambiental, supone un escalón más en el proceso comunitario de protección del medio ambiente, a través de la creación de una estrategia global basada en tres principios: nivel adecuado de actuación, prevención y restauración. Dicha estrategia debe tratar de conseguir un desarrollo económico duradero que tenga en cuenta la interdependencia entre el desarrollo, el medio ambiente, la población y los recursos o lo que es lo mismo, el posteriormente denominado desarrollo sostenible, pues, si bien continúa el principio de prevención ambiental iniciado en el programa anterior, va más allá al realizar un planteamiento global que elude –al contrario que los dos programas que le precedieron– la enumeración de las medidas que deban de llevarse a cabo durante su vigencia.

El Punto 3 del Programa dejó esclarecido que los recursos naturales son el medio y los límites del desarrollo económico y social, y de la mejora de las condiciones de vida³²⁷.

³²⁵ Como continuación a los anteriores Programas, y con el objetivo de prevenir la grave degradación de los recursos naturales, y para asegurar el desarrollo potencial, a la vez que existía la preocupación por una posible crisis económica, surgió el Tercer PAA.

Sus principios y objetivos fueron los mismos establecidos anteriormente, y estaba más dirigido hacia el desarrollo de las políticas preventivas de problemas ambientales en su origen, y de esta forma, evitar la corrección del daño *a posteriori*.

³²⁶ Aprobado posteriormente mediante la Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo de 7 de febrero de 1983 relativa a la prosecución y ejecución de una Política y de un Programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia de Medio Ambiente. DOC C 46/1 de 17-02-83, El Tercer Programa fue aprobado definitivamente por el Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros el 17 de diciembre de 1998, siendo la Resolución del Consejo y de los representantes de los –Gobiernos de los Estados Miembros, reunidos en el Consejo de fecha 7 de febrero de 1983 (OJ No c'46, 17-2-1983).

³²⁷ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, reporta sobre la concienciación de que los recursos naturales son la base y los límites de la economía, señalado en el Tercer PAA: “*La importante degradación del medio ambiente, plasmada y criticada desde los años 60 y 70 del siglo XX, y que aún es bien visible, provoca el abandono, parcial y nunca completo, del objetivo de lograr la más amplia explotación económica de los recursos naturales, en beneficio de la inclusión, como objetivo del Derecho, de una disminución de la degradación y el agotamiento progresivo de los mismos; separándose del enfoque patrimonial. Es más, esta percepción es aceptada mayoritariamente al ser conscientes de que los recursos naturales son la base, pero también los límites, del crecimiento económico (como señaló con claridad el Tercer Programa Ambiental de la entonces Comunidad Económica Europea, de 1982-1986) y de que se puede estar poniendo en peligro la propia existencia de la vida, en la Tierra, incluyendo la supervivencia humana. Es decir, se pasa a concebir y valorar el medio ambiente como un bien colectivo.*” *Derecho Ambiental: aspectos generales sobre la protección jurídica del Medio*

Para enlazar con el principio de prevención se produjo la introducción del principio de la integración de la dimensión ambiental en las demás políticas sectoriales: la protección de la salud humana, la disponibilidad de los recursos que determinan la calidad de vida y la restauración del medio natural³²⁸.

En cuanto a los Espacios Naturales Protegidos se hace referencia a la protección de la salud, la disponibilidad duradera en cantidad y calidad suficientes de todos los recursos que condicionan la calidad de vida: agua, aire, espacio (suelos y paisaje), clima, materias primas, superficies edificadas, patrimonio natural y cultural, así como el mantenimiento y, si es posible, la restauración del medio ambiente natural y de espacios libres adecuados para la fauna y la flora, para cuyo logro se proponen tres principios:

1) el del nivel adecuado de actuación (local, regional, nacional, comunitario o internacional, teniendo en cuenta la eficacia del principio de subsidiariedad,

2) el principio de prevención, para cuya eficacia es importante la mejora de los conocimientos e informaciones necesarias y su accesibilidad, la elaboración e introducción de procedimientos de arbitraje que aseguren que los conocimientos adecuados serán tomados en cuenta en una fase previa de los procesos de decisión relativos a toda actividad que pueda producir efectos significativos sobre el medio ambiente, la mejor asignación de los recursos, la vigilancia de la puesta en

Ambiente, Seminario *O Direito e a Cooperação Ibérica II*, II Ciclo de Conferencias – marzo de 2004 a octubre de 2005 – Guarda – Portugal, Centro de Estudios Ibéricos y Colegio de Abogados de Salamanca (Organizadores), Coleção Iberografias 7, Editora Campo de Letras, Porto – Portugal: 2006, p. 196. En esa misma obra, concluye: “*En la actualidad, la protección del medio ambiente de los variados y agresivos agentes contaminantes requiere un acción pública eficaz y diversificada, debido al origen y contenido de los peligros y riesgos ambientales.*” (...) “*el mercado no protege el medio ambiente, sino que, más bien, lo deteriora*”. Ídem, p. 197.

³²⁸ ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, clasifica la introducción de dos nuevos principios: el de horizontalidad y el de globalidad: “*El principio de horizontalidad suponía, como sabemos, el desarrollo conceptual de la asociación entre interés ecológico y programación económica ya contenida en el segundo Programa. Este principio se configuraba en torno a la idea de que la tutela del medio ambiente no tiene sentido planteada únicamente como una de las políticas sectoriales, sino que se trataba de un objetivo general que debía ser tenido en cuenta por cualquiera de sus políticas sectoriales. Correlato de este principio es también el de globalidad que indica que la propia política ambiental tiene que predicarse desde una visión de conjunto de todos los sectores donde se produce una intervención*”. In ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, *Op. Cit.*, 2005, p. 66.

práctica de las medidas que se hayan decidido para asegurar su correcta aplicación y su posible adaptación a circunstancias o conocimientos nuevos, el reforzamiento de la coherencia de la política comunitaria y de las políticas nacionales en materia de medio ambiente, y, finalmente, la mejora y el reforzamiento de la formación y la sensibilización en materia de medio ambiente, y ³²⁹

3) dentro de lo posible, el principio de restauración, cuyas vías y posibilidades serán definidas por la Comisión. Así, debido a la interrelación entre los diferentes recursos, resulta necesaria la concepción y aplicación de una estrategia global para la gestión juiciosa de éstos. Dicha estrategia, según el Programa, debe inspirarse especialmente en la estrategia mundial para la conservación lanzada por el PNUMA, la UICN y el WWF en marzo ³³⁰.

3.4. El Cuarto Programa ³³¹, de Acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente.

En vigor para los años 1987 a 1992, se aprueba por Resolución de 19 de octubre de 1987 ³³². Una vez establecido el marco político que permitía establecer una

³²⁹ BENGOCHEA MORANCHO, A., “La consideración del sector turismo en la política ambiental de la Unión Europea”; FERREIRA FERNÁNDEZ, J., NOGUEIRA LÓPEZ, A., “Turismo y ambiente: legislación autonómica y nuevas técnicas para un desarrollo sostenible”, *RArAP* núm. 103, pps. 351 y ss.; Mc MILLAN-SCOTT, E., “El desarrollo de la política de la CE en el ámbito del turismo”, en *El turismo en Europa*. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1992, pps. 9 y ss.

³³⁰ DOCE n° C 46/1, de 17 de febrero de 1983. Pags. 88 y 89.

³³¹ ARANGUENA PERNAS, Aurelio, resume ese programa que “*tiene por objetivo esencial la incorporación de la política ambiental en las demás políticas económica, industrial, agrícola y social.*

Además la consideración de una demanda pública creciente de normas de protección al medio ambiente de productos inocuos para el mismo, determina que la industria comunitaria sólo será viable si se adapta a la producción de estos productos. La adopción de tales normas se considera esencial en el futuro económico de la comunidad. En este orden se aprueba el Reglamento del etiquetado ecológico que promociona la producción de productos “limpios” y se prepara una norma sobre Ecoauditorías, de promoción de industrias “limpias”. *Auditoria Medioambiental en la Empresa*, Editorial Centro de Estudios Ramón Aceres, Madrid – España: 1994, p. 48.

³³² DOCE C 289, de 29 de octubre de 1987, Diario Oficial de las Comunidades Europeas no C 328/1, de 7 de diciembre de 1987. <http://eurona.eu.int/leu-r-lexJes/searchjsearchoj>, (consultada el 04/03/2012).

política ambiental comunitaria³³³ mediante el Acta Única Europea, y recogido en el tercer programa de acción el principio de horizontalidad, el cuarto programa se centra en cuatro objetivos: la prevención de la contaminación, la mejora en la gestión de los recursos naturales, el fomento de las actividades internacionales, y la creación de instrumentos para mejorar la eficacia de las políticas desarrolladas.

Este programa nació con la crítica formulada por el Parlamento Europeo destacando la falta de evolución y, por tanto, de incorporación de elementos novedosos en la acción comunitaria. Era necesario que los países miembros siguiesen los programas y obedeciesen las normativas, y ante ello, la exigencia para que todos las cumpliesen.

Al igual que era perceptible la preocupación en la fase del Tercer PAA, especialmente por la posibilidad de una crisis económica, los países miembros no perseveraron³³⁴ en seguir prudentemente los retos político-ambientales. Además, no había un control más severo para que todos actuaran obligatoriamente. Como los primeros Programas no tenían un carácter vinculante legal, eran cumplidos de acuerdo con la voluntad de cada miembro, aunque estaban participando de la Comunidad con un fin común. Era más una cuestión de voluntad política que de imposición legal.

En cuanto a los principios ambientales, se hace referencia al principio de “quien contamina, paga”, que enraizado en la política ambiental desde prácticamente su inicio, se permite que cada Estado miembro pueda conceder ayuda financiera a

³³³ Para reforzar esta idea, creemos oportuno reseñar citar dos conclusiones del Consejo Europeo: la primera, es la inclusión de un capítulo relativo al Medio Ambiente en el Tratado de Roma modificado donde se establece que las exigencias de la política de medio ambiente deben constituir un elemento de las demás políticas comunitarias y que en relación con las normas establecidas en virtud del art. 100 A del Tratado modificado, se establece que las propuestas de la Comisión relativas al Medio Ambiente se basarán en un alto nivel de protección. La segunda es el reconocimiento de que la política medioambiental ha de integrarse con el resto de las políticas: económica, industrial, agrícola y social.

³³⁴ Se reflexionó sobre la evolución que se había producido en la política ambiental comunitaria. Consideró de extrema importancia la protección del ambiente, a la vista de que mejoraría el nivel de vida y resguardaría los recursos naturales; y también se consideró la valoración del conjunto de decisiones económicas. En esa línea, se reafirma el propósito del Programa anterior y desarrolla en distintos puntos la integración de la política ambiental en el resto de políticas comunitarias, como agricultura, industria, política energética, competencia y mercado interior, transporte y turismo.

los agentes económicos para estimular la adopción de nuevas tecnologías compatibles con las Directivas objeto de proposición. Era esta una oportunidad para atender sus metas, debido al carácter de ese principio, y además, también utilizarse para la adopción de mejor tecnología y aplicación efectiva de sus Directivas.

Las prioridades del Cuarto Programa se resumen en: 1) prevención³³⁵ de la contaminación, mediante la actuación en origen sobre los contaminantes y el control de los agentes químicos, con el objetivo de prevenir daños al hombre y al medio ambiente, o cuando el daño está ya hecho, remediarlo en la medida de lo posible; 2) mejora en la gestión de los recursos naturales con el objeto de salvaguardar el patrimonio natural europeo, entre las que destacan, a los efectos de este estudio, y por su especial fragilidad, la gestión relativa a la protección del suelo y las de las áreas urbanas, costeras y montañosas³³⁶ 3) fomento de las

³³⁵ El principio de prevención ya era una de sus bases, pero aunque los avances se habían producidos durante los Programas, la contaminación aumentaba. Lo que implicaba cambiar el enfoque hacia un análisis que consideraba el ambiente como un todo interrelacionado.

³³⁶ La especial atención prestada a la *protección del suelo* se debe tanto a los peligros que lo amenazan, como al alcance de los perjuicios producidos. En este sentido, el Programa destaca la complejidad de las características del suelo, porque desempeña múltiples funciones dentro del ecosistema y relacionándose de manera recíproca con otros medios, pues puede hacer funciones tanto de depósito y filtro de aguas, como de almacén de materias primas y minerales, o de soporte de la actividad humana. En todo caso, se trata de un bien escaso y sometido a constantes amenazas, que el Programa resume en tres tipos: 1) contaminación por sustancias perjudiciales o poco biodegradables de diferentes orígenes (desechos urbanos, agrícolas o industriales, productos agroquímicos, depósito de ácidos, etc); 2) deterioro de la estructura física o química, erosión, riesgos naturales, compresión debida al empleo de máquina pesada; y 3) mal empleo y residuos derivados de actividades consumidoras de espacio. A partir de esto, y con el fin de hacer frente a los riesgos, es necesario, según el Programa, un enfoque global de la protección del suelo. Por ello, la Comisión deberá realizar los trabajos necesarios para desarrollar dicho enfoque, a partir de una serie de propuestas: refuerzo de los acuerdos de coordinación de las políticas para garantizar que las políticas comunitarias agrícola y regional tengan en cuenta la protección del suelo; reducción de los daños causados por la agricultura en la infraestructura ecológica, proponiendo medidas, dentro de la política agrícola común, para promover sistemas de producción ganadera menos intensivos; reducción de la utilización de productos químicos agrícolas y garantía de la gestión correcta de los desechos agrícolas, prevención de la erosión del suelo y su arrase por el agua; identificación y limpieza de los lugares de eliminación de desechos contaminados promoción de la recuperación y de los nuevos empleos de las tierras contaminadas o abandonadas, y reducción de los riesgos derivados de las prácticas actuales de eliminación de desechos; y promoción del desarrollo de técnicas innovadoras de protección del suelo y transmisión de los conocimientos disponibles. Además, las medidas propuestas por el Cuarto Programa para reducir las emisiones contaminantes en el aire y para proteger las aguas superficiales y subterráneas también contribuyen a proteger el suelo. En lo que se refiere a las *áreas urbanas* de los Estados miembros, el Programa señala los importantes cambios y

actividades internacionales, especialmente a través de la cooperación con los países en desarrollo; y 4) profundización en la creación de procedimientos e instrumentos que hagan reales y eficaces las políticas emprendidas³³⁷.

Este Programa hace referencia a los Espacios Naturales Protegidos con la creación de instrumentos adecuados para el desarrollo estable de la política ambiental comunitaria tanto con elementos organizativos (Agencia Europea del Medio Ambiente), de participación (Directiva relativa al libre acceso a la Información Ambiental de 1990), como financieros (instrumento LIFE).

Al final de su vigencia se pusieron en marcha nuevos procedimientos de actuación fundados en el fomento de la iniciativa privada (Reglamento de la eco-etiqueta) y se produjo una importante extensión de las técnicas de intervención sobre los espacios naturales (Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo sobre Conservación de los Hábitats Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, más conocida como Directiva “Hábitats”).

Desde el año, en el que se aprobó el «Cuarto Programa de Acción Medioambiental» y hasta las últimas cumbres de Maastricht³³⁸, se han producido

transformaciones que desde los años 70 ha ido experimentando, provocando en muchos casos, graves problemas de deterioro medioambiental, y propone la puesta en marcha de planes de renovación urbana en las zonas deprimidas y de gestión adecuada de los desechos y de los residuos, limitando la demanda de tierra para su vertido. Para las *zonas costeras*, el Programa subraya la urgente necesidad de encontrar soluciones a los problemas específicos de estas zonas, siguiendo el espíritu de la Carta costera Europea (DOCE 0 C 182, de 19 de julio de 1982), y, finalmente, señala que los problemas de las *zonas montañosas* se han visto agravados por el desarrollo de la política agrícola común, introduciendo cambios en su paisaje, por lo que las nuevas propuestas de desarrollo deberán tener en cuenta el mantenimiento de estos entornos naturales. DOCE n° C 328, de 7 de diciembre de 1987. Pags. 31 a 35.

³³⁷ ORTEGA ALVAREZ, L. *op.cit.* Pag. 75.

³³⁸ Surgió en ese mismo período el principio de cautela, introducido en el Tratado de Maastricht: “Con la finalidad de reforzar el de acción preventiva superando algunas de sus limitaciones, puesto que con él se trata de excluir la necesidad de que exista plena certeza científica sobre el riesgo que supone para el medio ambiente un determinado fenómeno, actividad o producto y, por tanto, sobre la efectividad de las medidas adoptadas para actuar en aras a la reducción de los posibles riesgos ambientales”

importantes cambios, pudiendo afirmarse que la política medioambiental ha cobrado un «vigor» hasta antes no conocido, el 1 de julio de 1992³³⁹.

3.5. Quinto Programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente.

Con la aprobación del Tratado de Maastricht y las modificaciones que éste conlleva, pues afectaron a la política ambiental, se aprueba el Quinto Programa, titulado “Hacia un Desarrollo Sostenible”³⁴⁰. Programa ampliamente influenciado por las conclusiones de la Cumbre de la Tierra celebrada en Rio en 1992, con el objetivo de un crecimiento duradero, sostenible y ambientalmente respetuoso³⁴¹.

³³⁹ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Dirección General XI de medio ambiente, seguridad nuclear y protección civil. “Hacia un desarrollo sostenible”. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 1993. Este Programa ha sido modificado por Decisión nº 2179/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de septiembre de 1998, relativa a la revisión del Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible “Hacia un desarrollo sostenible”. (DOCE nº L 275, de 10/10/1998, p. 000 1-00 13).

³⁴⁰ Resolución 93/C 138/01, del 1 de Febrero de 1993, del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros reunidos en el seno del Consejo, sobre un programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible (DOCE núm. C 138, de 17-05-1993).

Conforme enuncia LOZANO CUTANDA, Blanca; PLAZA MARTÍN, Carmen, de modo consecuente con el reconocimiento expreso y la creciente importancia de la competencia comunitaria ambiental, el Tratado de la Unión Europea reconoció a los Programas el carácter de actos comunitarios, previendo expresamente la adopción por el Consejo y el Parlamento, mediante el sistema de codecisión y previa consulta al Comité Económico y Social, de “programas de acción de carácter general que fijen los objetivos prioritarios que hayan de alcanzarse” (art. 130 S), disposición que ha sido mantenida en el artículo 175 del Tratado de Ámsterdam. Los programas así aprobados adoptarán la forma de Decisión del Parlamento y del Consejo lo que conlleva su carácter vinculante para sus destinatarios, esto es, las instituciones comunitarias (*ex art.* 249 del Tratado). Este Programa tuvo aún su revisión (Decisión del Parlamento y el Consejo sobre revisión del Quinto Programa Comunitario de Acción Ambiental, de 24 de septiembre de 1998, núm. 2.179/98/CE). In LINDE PANIAGUA, Enrique, *Op. Cit.*, 2006, p. 743.

³⁴¹ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, enseña que la base de ese Programa tuvo en cuenta lo establecido por los Consejos Europeos celebrados en 1988 y 1989, así como diversos documentos de la Comisión, las implantó el Consejo Europeo de Dublín, al aprobar la Declaración sobre “El imperativo del medio ambiente”. *La Política Ambiental Comunitaria en el Tratado de la Unión Europea*, *Op. Cit.*, 1994, p. 105.

Se puso de manifiesto la necesidad de una política más ambiciosa³⁴², basada en el desarrollo de cuatro grandes objetivos: 1) respeto de los recursos naturales; 2) cambio de las pautas de conducta de los ciudadanos que suponen un exceso en el uso de recursos naturales; 3) participación en el seguimiento de los programas por los representantes directos e indirectos de la sociedad; y 4) ampliación de los medios de actuación más allá de la legislación³⁴³.

La legislación avanzaba con los problemas actuales, exigía la armonización de las necesidades medioambientales con el plano social y la economía, mientras faltaba una norma que marcara todos sus seguimientos, pautando todos los problemas que urgían soluciones a corto y a largo plazo, conforme a la singularidad de cada uno.

³⁴² A pesar del desarrollo de los Programas ambientales, el Informe sobre el estado del ambiente adoptado en 1992 puso de manifiesto el deterioro ambiental sufrido durante el mismo período.

³⁴³ ORTEGA ÁLVAREZ, LUIS et al. *Lecciones del Derecho del Medio Ambiente*. 4. ed; Valladolid: Lex Nova, 2005, Pag. 76. Además, dentro de estos objetivos más generales, encontramos otros más concretos, entre los que destacan, por el interés que suscitan en este estudio, los siguientes: 1) *los objetivos relacionados con el medio ambiente urbano*: el transporte, la energía, la industria y, en algunos casos, el turismo, son los sectores que más repercusión tienen en la calidad del medio ambiente urbano y, también, los que pueden salir más beneficiados si las aglomeraciones urbanas se planifican y gestionan de forma racional y sostenible. Las tendencias demográficas, incluida la población, el tamaño de las familias y la ocupación del espacio, indican que la presión en las zonas urbanas está en aumento constante. En virtud del principio de subsidiariedad, la responsabilidad con respecto a la calidad del medio ambiente urbano y para adoptar las necesarias medidas correctoras y perfeccionadoras incumbe a las autoridades locales. Algunos de los actos legislativos sobre medio ambiente y muchas de las actividades emprendidas a través de los Fondos Estructurales han otorgado a la Comunidad un papel importante en el desarrollo de las ciudades. Así, la política comunitaria debe servir para incitar a las administraciones locales a enfrentarse a los problemas ecológicos de muchas ciudades en la actualidad y para ayudarlas a hacerlo de la forma más adecuada; 2) *los objetivos relacionados con la gestión de las zonas costeras*: todos los recursos marinos comunitarios dependen de la calidad de su entorno, pero la relación natural entre la tierra y el mar se caracteriza por ser extremadamente frágil. Las zonas costeras de la Comunidad son un patrimonio ambiental único y con recursos ecológicos, culturales y económicos insustituibles. Así, la Comunicación a la Comisión “Europa 2000” (COM (91) 452 final, de 7 de noviembre de 1991) trató la importancia ecológica y del potencial de desarrollo de las zonas costeras y de las islas, poniendo de manifiesto que en muchas regiones costeras de la Comunidad, sobre todo en las menos desarrolladas, el capital natural del medio ambiente constituye un factor clave de su potencial desarrollo, pero que por otro lado, ese capital natural está muy amenazado por el urbanismo y por los sectores turístico, de transporte, industrial, energético, agrario y pesquero. En este mismo sentido, el Consejo de Ministros de Medio ambiente, en resolución de 25 de febrero de 1992 (DOCE n° C 59, de 6 de marzo de 1992), instó a la Comisión a que propusiera una estrategia general de gestión integrada de las zonas costeras para proporcionar un marco ambiental coherente para tipos de desarrollo integrado y sostenible. COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Dirección General XI de medio ambiente, seguridad nuclear y protección civil. “Hacia un desarrollo sostenible”. *op.cit.* pp. 86 a 88.

El «Quinto Programa³⁴⁴» que abarca el periodo (1993-2000,) desarrolla una nueva estrategia para cambiar la idea puramente economicista³⁴⁵ y caminar hacia la sostenibilidad, que se basa en reafirmarse los principios que señalaban los Programas anteriores, concentró su actuación prioritaria en cinco sectores³⁴⁶, debido a su impacto ambiental: industria, energía, transportes, agricultura y turismo, y dio continuidad a las cuestiones anteriores.

³⁴⁴ Más tarde se aprueba mediante Decisión nº2179/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 1998 (DOCE L 275, 10.10.1998). Mediante esta Decisión la Comunidad Europea confirma su compromiso con el enfoque general y la estrategia del Programa, alentando a las Instituciones Comunitarias, a los Estados Miembros, a las empresas y a los ciudadanos a que asuman sus responsabilidades, con la finalidad de participar en la ejecución del mismo y a que procuren acelerar el proceso. La Comunidad intensificará sus esfuerzos en cinco prioridades básicas y en cinco sectores, al considerarlos como los que imprimirán un impulso adicional a la ejecución del Programa.

³⁴⁵ En este Programa se percibe como, en líneas generales, el estado del medio ambiente en la Comunidad se está degradando lenta pero inexorablemente, pese a las medidas adoptadas hasta ahora. El planteamiento actual y las medidas adoptadas no se corresponden con las necesidades reales. Los problemas planetarios: cambio climático, deforestación, crisis energética, subdesarrollo, evolución política y económica de Europa central y oriental están haciendo aumentar las responsabilidades de la Comunidad europea a nivel internacional.

³⁴⁶ ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, predica sobre la industria al mencionar sobre el Quinto PAA, que *“se planteaba una política de colaboración y concertación de forma que se pudiesen abordar las reformas sin*

provocar una caída de la producción. Los pilares de esta actuación serían los de conseguir una gestión racionalizada de los recursos, el dar mayor información al consumidor para lograr una influencia de la opinión pública en la selección de los productos menos nocivos para el medio ambiente y el emanar una

normativa sobre fabricación y sobre productos.” Sobre la energía “se pretendía promover un desarrollo tecnológico que permitiese la obtención de energías renovables y alternativas a las del consumo de carbono. Con la perspectiva del crecimiento previsible, se planificó en ese sentido, “dando especial relevancia a la fabricación de vehículos ecológicos y al transporte público”. In ORTEGA ÁLVAREZ, Luis *Op. Cit.*, 2005, p. 67.

PAREJO ALFONSO, Luciano, al enunciar sobre la política agrícola aduce que *“El quinto programa de acción medio ambiental seguía analizando las razones de los programas medioambientales causados por la agricultura – producción intensiva, sobreexplotación de los recursos naturales como suelos, aguas y aire, utilización de pesticidas y abonos, gestión inadecuada del suelo causando la erosión, riego y drenaje. Por lo que se respecta a la terapia, dicho programa se limita a mencionar las propuestas presentadas en el marco de la reforma de la política agrícola, en particular el programa agro-medioambiental, que tenía como objetivo la creación de nuevas formas de ayudas a los agricultores, con el fin de alentarles a administrar las tierras de una manera respetuosa con el medio ambiente.”* In PICON RISQUEZ, Juan (Coordinador), *Op. Cit.*, 1996, p. 77. Desde el punto de vista ambiental, el turismo tiene considerables impactos. Ese Programa de acción ambiental enumera impactos sobre los hábitats, los medios de transportes, los paisajes costeros y montañosos, los recursos de agua y de energía y las instalaciones de tratamiento de aguas usadas. PAREJO ALFONSO, Luciano, Ídem, p. 80.

Obsérvese que cada Programa que entraba en vigencia absorbía los objetivos de los anteriores, además de introducir otros y mejorar sus instrumentos para la más eficiente aplicación. Eran acciones continuas en busca de conseguir la práctica común de sostenibilidad, manifestada en su normativa.

El Programa se centra³⁴⁷ en los agentes y actividades que agotan o deterioran los recursos y el medio, por tanto, intentando cambiar las tendencias nocivas y las pautas sociales, con la intención de compartir la responsabilidad, a través de una más amplia gama de instrumentos.

En su capítulo 4 se establecen unos objetivos a largo plazo, para conseguir el desarrollo sostenible, unas metas o resultados para el año 2000 y una selección de medidas³⁴⁸.

En el capítulo 5 incluye un grupo de temas prioritarios, de especial gravedad y por sus implicaciones comunitarias, entre ellas, el cambio climático, los recursos hídricos, el ambiente urbano, los residuos etc.

También es de citar que en este Programa fue introducido el principio de la subsidiariedad³⁴⁹, por el que se establece que las decisiones serán tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos. Por tanto, la Comunidad sólo podrá intervenir en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros.

Este principio es de extrema relevancia ya que, cada Estado tiene sus particularidades sean de problemas, de recursos naturales, del modo de gestionar, de geografía etc. Así, al presentar un objetivo común, cada miembro debe buscar su consecución conforme a su mejor entender, entre tanto, debe obedecer el punto de partida, los principios y los plazos establecidos por la legislación

³⁴⁷ De acuerdo con el capítulo 3.

³⁴⁸ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, completa que tales objetivos y metas no constituyen obligaciones jurídicas, sino tendencias hacia el desarrollo sostenible. *La Política Ambiental Comunitaria en el Tratado de la Unión Europea, Op. Cit.*, 1994, p. 105.

³⁴⁹ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, explica que “*este Principio implica la forma de actuar tradicional de la Comunidad y, desde el punto de vista ambiental, tiene en cuenta el carácter transfronterizo de las contaminaciones y el principio del nivel más adecuado de acción recogido en los Programas Ambientales*”. Ídem, p. 95.

comunitaria. A pesar de la importancia que el ambiente alcanzó, no necesariamente reflejó la unificación ni de las políticas ambientales ni su armonización, sino de objetivos comunes³⁵⁰.

La estrategia del Programa en relación a los Espacios Naturales Protegidos está basada en la unión entre desarrollo regional y protección del medio ambiente, se pone de manifiesto en directrices como la de <Hábitats>en, la que se recoge el deseo de la Unión Europea de crear una red de espacios naturales, preservando zonas características de los biotopos y de las biocenosis, tratándose desde la perspectiva de lo que ha dado en denominarse como «cohesión social» (algunos de los países más «potentes», desde el punto de vista económico, estarían dispuestos a dedicar fondos³⁵¹ para la conservación de espacios naturales que no se ubiquen en su territorio).

El período de la aplicación del Quinto Programa finalizaba en diciembre de 1999, sin embargo su vigencia se prolongó de facto hasta la aprobación, en 2002, del Sexto Programa. El año previsto de su finalización la Comisión presentó una Comunicación relativa a la evaluación global de su aplicación, en la que afirma que aunque se han realizado progresos en materia de legislación ambiental, se

³⁵⁰ Con referencia al quinto programa, PAREJO ALFONSO, Luciano, explica: *“El programa acota – por su especial gravedad y su dimensión comunitaria – una serie de temas ecológicos (cambio climático, acidificación y contaminación de la atmósfera, merma de recursos naturales y de la diversidad biológica, reducción y contaminación de los recursos hídricos, deterioro del medio ambiente urbano y de las zonas costeras y residuos), que trata no tanto como problemas, sino como síntomas de una mala gestión y de la existencia de abusos, por considerar que las verdaderas causas residen más bien en las pautas sociales de conducta y consumo. Sobre la base de esta distinción y teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad, el programa otorga prioridad en la instancia comunitaria – con la intención de conseguir mejoras o cambios apreciables durante su período de vigencia – a los siguientes campos de actuación: - La gestión sostenible de los recursos naturales (suelo, agua, espacios naturales y zonas costeras)”*. In PINCON RISQUEZ, Juan (Coordinador), *Op. Cit.*, 1996, p. 60.

³⁵¹ Con la finalidad de conseguir tales propuestas, el Programa aumenta la gama de instrumentos, pues los anteriores se estima que no son suficientes al estar basados casi exclusivamente en medidas normativas. Los instrumentos propuestos se distribuyen en cuatro categorías: instrumentos normativos (que seguirán siendo necesarios), instrumentos de mercado (económicos, fiscales, acuerdos voluntarios, etc.), instrumentos horizontales de apoyo (información, investigación, educación, planificación sectorial y territorial) y mecanismos financieros de apoyo (LIFE, Fondos Estructurales, nuevo Fondo de Cohesión, etc.).

demonstró la deficiencia en la integración del ambiente en las demás políticas; además, los avances hacia un desarrollo sostenible también revelan cierta escasez, especialmente por la ausencia de un compromiso claro por parte de los Estados miembros y las partes interesadas y la poca identificación de otros sectores con el Programa. Sin embargo, el planteamiento general del Programa sigue siendo válido y constituye el punto de partida de la futura política³⁵².

3.6. Sexto Programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente.

Inspirado en el Quinto Programa, y con retraso de casi dos años, se adoptó el Sexto Programa, para el periodo 2001 a 2010³⁵³, bajo el lema “Ambiente 2010, nuestro futuro está en nuestras manos”³⁵⁴, a través de una Comunicación³⁵⁵ que señala la finalidad de hacer frente a los retos que se plantean en la actualidad en materia de ambiente, y la necesidad de superar el enfoque estrictamente legislativo y sustituirlo por otro estratégico³⁵⁶. Ese Programa fue aprobado a través de la Decisión N° 1600/2002/CE.

Dicho Programa ha sido aprobado finalmente para el periodo 2002 a 2012 por Decisión 1600/2002/CE del Parlamento y del Consejo, de 22 de julio de 2002³⁵⁷. En su artículo 11 se prevé que la Comisión evalúe en un periodo intermedio

³⁵² LOZANO CUTANDA, Blanca; PLAZA MARTÍN, Carmen, aportan importantes reflexiones sobre el Quinto Programa de Acción y la deficiente integración del ambiente en las demás políticas, en LINDE PANIAGUA, Enrique, *Op. Cit.*, 2006, p. 743.

³⁵³ El 31 de mayo de 2001, el Parlamento Europeo aprobó en primera lectura la propuesta de la Comisión con algunas enmiendas, que fueron, en parte aceptadas por ésta.

³⁵⁴ Lema que ha desaparecido en la Decisión 1600/2002/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción comunitaria en materia de Medio Ambiente.

³⁵⁵ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Consejo Económico y Social y al Comité de las Regiones de 24 de enero de 2001, COM (2001) 31 final, DOCE C 154, de 29 de mayo de 2001.

³⁵⁶ Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en Materia de Medio Ambiente. Consultado en:

<http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/environment/128027_es.htm>, con acceso el 10-05-2011.

³⁵⁷ DOCE L 242, de 10 de septiembre de 2002.

(2006) los progresos conseguidos en su aplicación y presente, a la vista de dicho informe, las propuestas de modificación que estime oportunas.

El Sexto Programa, continúa la línea del anterior, poniendo en práctica esa norma, que objetiva el elevado nivel de protección ambiental y la consecuente salud humana, la mejora general del ambiente y la calidad de vida, priorizando la estrategia de desarrollo sostenible³⁵⁸. En ese contexto, fue proyectado para su cumplimiento a largo plazo, diferenciado de los anteriores, y siguiendo el principio de la horizontalidad, propugnando cinco ejes prioritarios y estratégicos, como mejorar la aplicación de la legislación en vigor, integrar el ambiente en otras políticas, colaborar con el mercado, implicar a los ciudadanos y modificar sus comportamientos y tener en cuenta el medio ambiente en las decisiones relativas al ordenamiento y gestión del territorio.

De acuerdo con el art. 2.1 de la Decisión n.º 1600/2002/CE, está sujeto a los principios de subsidiariedad, de “quien contamina, paga”, de cautela y de acción preventiva, y de corrección de la contaminación en su fuente. Como se observa, se supone un avance sobre el Quinto Programa, pues reconoce en su considerando 4 que se “requieren nuevas actuaciones”, dado que “subsisten algunos problemas ambientales graves, y están surgiendo otros nuevos”.

Se verifica, entonces, que para el desarrollo de los Programas Ambientales, fue adoptada la sostenibilidad en su política, continuando sus objetivos, que ampliados y mejorados, de acuerdo con la exigencia que la actualidad necesitaba. Y así, para la obtención de esos pilares, se vio la necesidad de introducir instrumentos y medidas diferentes para influir en las decisiones adoptadas por las empresas, los consumidores, los políticos y los ciudadanos. Era necesario convencer a estos a contribuir en la ejecución del programa.

³⁵⁸ Sobre el Sexto Programa de Acción Ambiental como continuación a la línea del Quinto Programa, VERCHER NOGUERA, Antonio, *Avanzando Hacia un Derecho Penal Ambiental Comunitario*, en VERCHER NOGUERA, Antonio (Director), *Op. Cit.*, 2008, pp. 57-61.

Las estrategias en este tema se basan en el uso sostenible de los recursos, con el objetivo de reducir los impactos ambientales negativos que provoca el uso de los recursos naturales, como el agotamiento de estos y la contaminación, respetando a su vez los objetivos que fijó el Consejo Europeo de Lisboa en materia de crecimiento económico y empleo. Afirmando la necesidad de participación de todos los sectores que consumen recursos, con el objetivo de mejorar sus rendimientos, reducir su incidencia en el ambiente y sustituir los recursos demasiado contaminantes por soluciones alternativas³⁵⁹

Los cuatro ámbitos de actuación prioritaria en este Programa fueron dirigidos al cambio climático, a la naturaleza y la biodiversidad, a la aplicación de la legislación ambiental, principalmente en los ámbitos del agua y del aire, el ambiente y a la salud, introduciendo prioridades en materia de ambiente y salud en otras políticas y en la legislación relativa al agua, el aire, los residuos y el suelo; y a la gestión de los recursos naturales y los residuos.

En él se constata la necesidad de superar el planteamiento estrictamente legislativo para crear un enfoque estratégico que deberá utilizar diferentes instrumentos y medidas para influir en la toma de decisiones de las empresas, de los consumidores, los políticos y los ciudadanos. Para ello, propone los siguientes ejes prioritarios de actuación: mejorar la aplicación de la legislación en vigor, integrar el medio ambiente en otras políticas, en particular, en la relativa al ordenamiento y gestión del territorio; colaborar con el mercado³⁶⁰; y, por último, implicar a los ciudadanos y modificar sus comportamientos.

³⁵⁹ Todas esas acciones se acompañan de dos consideraciones, de un lado, la dimensión internacional de los problemas ambientales, y el papel que debe jugar la UE en este ámbito; y, de otro, la necesidad de que la política ambiental comunitaria se funde en los más sólidos conocimientos científicos disponibles.

³⁶⁰ Para conseguir la integración de las cuestiones ambientales en la decisiones relativas a la ordenación y gestión del territorio propone las siguientes acciones: publicar una comunicación sobre la importancia de la integración del medio ambiente en la gestión y ordenamiento del territorio; mejorar la aplicación de la Directiva sobre la evaluación de las incidencias sobre el medio ambiente; difundir las mejores prácticas y fomentar el intercambio de experiencias relativas a la planificación sostenible, incluida la del espacio urbano; integrar la planificación sostenible en la política regional comunitaria; estimular medidas de carácter agrícola y

Por lo que respecta a los Espacios Naturales Protegidos se refiere, en él se destaca que la ejecución de Natura 2000³⁶¹, sigue siendo el eje de la política europea de protección de la biodiversidad y de los ecosistemas que la sustentan. Para conseguir su instauración efectiva, el primer paso será lograr la adopción de las listas de espacios naturales por parte de la Comisión. En una segunda fase los Estados miembros deben procurar establecer planes de gestión para cada espacio, fijándose como fecha límite el año 2004.

En definitiva todos estos programas tiene en común la preocupación por promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, se incluyen el crecimiento sostenible, la protección del medio ambiente y la elevación del nivel de vida entre las misiones de la Comunidad; se prevé la posibilidad de que la Comunidad adopte medidas fiscales, acciones de ordenación del territorio y utilización del suelo, medidas de gestión de recursos hídricos y acciones energéticas, en el contexto de la Política Ambiental; todo gira sobre el concepto de «desarrollo sostenible» acogiendo el concepto del Informe BRUNDTLAND e intentando, no obstante, que ese concepto sea reflejo de una política y una estrategia de desarrollo económico y social continuo que no vaya en deterioro del medio ambiente ni de los recursos naturales de cuya calidad depende la continuidad de la actividad y del desarrollo de los seres humanos.

Sin embargo, la conclusión general es que, a pesar de los progresos realizados, la magnitud de muchos problemas ambientales también está aumentando y Europa no se encuentra aún en la senda de un desarrollo verdaderamente sostenible.

En sus perspectivas para mejorar la elaboración de políticas, especialmente en la cooperación internacional, se prevé la transferencia de tecnologías para los países en desarrollo a fin de incentivarlos a los problemas mundiales.

medioambiental en el marco de la política agrícola común, y crear una gestión sostenible del turismo.

³⁶¹ La Red Natura 2000 desempeña un papel protagonista en la protección de la biodiversidad de la UE frente al impacto de las actividades humanas. Su finalidad es garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la flora y la fauna silvestres de Europa, mediante el mantenimiento o restablecimiento de su estado de conservación favorable, para lo que se establece una gran red de espacios naturales a nivel europeo con unos objetivos específicos de conservación.

Las conclusiones señalan que después de medio siglo de “construir Europa”, la política ambiental de la UE se ha convertido en uno de sus éxitos más notables. Se han reducido sustancialmente las emisiones nocivas al aire y al agua, se gestionan mejor los residuos y hay menos sustancias químicas dañinas. Todo esto ha mejorado la salud humana, además, ha ayudado a la industria europea a convertirse en líder mundial en diversos sectores de elevado crecimiento y ha creado millones de puestos de trabajo.³⁶²

3.7. Séptimo Programa de Acción de la Unión Europea en materia de medio ambiente.

Finalmente, el Consejo de Medio Ambiente celebrado en Luxemburgo el 11 de Junio del 2012 (sesión nº 3173) aprobó unas conclusiones sobre “Establecimiento del Marco para el Séptimo Programa de Acción de la UE en materia de Medio Ambiente”³⁶³.

La evaluación de la Comisión, señala el consejo, es de carácter general con las provisiones de futuro, que tiene en cuenta las iniciativas pertinentes ya existentes, como la Estrategia Europa 2020, los preparativos de Río+20, la hoja de ruta “Hacia un Europa eficiente en el uso³⁶⁴ de los recursos”.

³⁶² Es preciso vincular más aún la base del ambiente para atender a las necesidades sociales y económicas. Es indispensable equilibrar estas tres áreas como manera de obedecer a la corriente del desarrollo sostenible, que de manera expresiva es llevado como una de sus banderas por la UE. Para ello, cabe a los Estados miembros honraren su firma en el Tratado de Lisboa y seguir los objetivos comunes como manera de obtener su progreso general.

³⁶³ Doc. 11186/12, 11 de Junio del 2012.

³⁶⁴ 6.º Programa se han completado o están en proceso de completarse, que la adopción mediante codecisión (fue el primero en ser adoptado por el Parlamento Europeo y el Consejo mediante codecisión, que, en virtud del Tratado de Lisboa, se ha convertido en el procedimiento legislativo ordinario en su artículo 294 del TFUE), ha aumentado su legitimidad y ha contribuido a crear un sentido de apropiación para las propuestas políticas subsiguientes, y que las autoridades de la UE, nacionales regionales y locales perciben generalmente el 6.º PMA como un punto de referencia, facilitando de este modo argumentos para promover medidas de política medioambiental y para garantizar una financiación predecible destinada a su aplicación, en Nota Informativa, Secretaría General, Consejo de la Unión Europea, Evaluación del Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente y perspectivas para el futuro: Hacia el 7.º Programa de Acción de la UE en Materia de Medio Ambiente - Conclusiones del Consejo, Bruselas, 2012.

El Consejo de Medio Ambiente de 10 de Octubre 2011 aprobó unas conclusiones sobre “Evaluación del Sexto programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente y perspectivas para el futuro. Hacia el séptimo programa de la Unión Europea”³⁶⁵. El Séptimo Programa Marco de investigación, que abarca el período 2007-2013, ofrece a la UE la ocasión de poner su política de investigación a la altura de sus ambiciones económicas y sociales mediante la consolidación del Espacio Europeo de la Investigación. Para alcanzar este objetivo, la Comisión desea aumentar el presupuesto anual de la UE en materia de investigación y, de este modo, atraer más inversiones nacionales y privadas. Durante su aplicación, el Séptimo Programa marco también debe responder a las necesidades, en términos de investigación y conocimiento, de la industria y de forma más general de las políticas europeas. El Programa se articula alrededor de cuatro programas principales y se ha simplificado en gran parte para ser más accesible a los investigadores y más eficaz.

En cuanto a las propuestas concretas para el nuevo programa ambiental, el Consejo destaca que éste debe establecer los elementos claves de la futura política ambiental y vincularla a la estrategia Europea 2020 y a otras estrategias pertinentes, como la de desarrollo Sostenible, destacando los servicios fundamentales que el medio ambiente, incluida la biodiversidad, ofrecen a la sociedad y la economía.

En cuanto a los Espacios Naturales Protegidos se hace referencia en el primer grupo de medidas donde se redoblan los esfuerzos por lograr los objetivos establecidos en la política y la legislación relativa al aire, el agua, el medio marino, los residuos, la biodiversidad, la protección de la salud, el clima. El programa también aborda ámbitos como la diversidad, la adaptación al cambio climático, en el segundo grupo hace referencia a la transición a una economía ecológica, con la finalidad de mejorar la coherencia de las políticas mediante

³⁶⁵ Doc.15384/11, 11 de Octubre de 2011.

una integración mejor del medio ambiente, entre otras cosas del valor de la biodiversidad y de los recursos naturales.³⁶⁶

IV.- DIRECTIVAS

Las Directivas son de carácter vinculantes en relación al resultado que debe conseguirse en un determinado plazo. Es obligatoria su incorporación a los distintos ordenamientos jurídicos nacionales, entre tanto, no se exige que sea transpuesta *ipsi litteris*, pues lo que interesa es el resultado que debe ser obtenido de acuerdo con las exigencias impuestas. De esa forma, se eligen la forma y los medios de aplicación.

Así, el instrumento legislativo utilizado para la realización de esta política han sido las Directivas, que no se incorporan inmediatamente a los ordenamientos de los Estados Miembros, sino que comportan una obligación de resultados, correspondiendo a las autoridades nacionales elegir los medios para alcanzarlos³⁶⁷.

Es el instrumento jurídico más utilizado y es una de las características del derecho comunitario, pues obliga en cuanto a los resultados a alcanzar, entre tanto, da libertad a los Estados miembros en la forma concreta de hacerlo, lo que resulta especialmente adecuado a esta política, y además puede establecer límites o estándares³⁶⁸.

³⁶⁶ FERNANDEZ DE LA GATTA SANCHEZ, DIONISIO, *Sistema Jurídico-Administrativo de Protección del Medio Ambiente*, 2012, Editorial, Ratis Legis, pp 42 y ss.

³⁶⁷ DELGADO PIQUERAS, Francisco. Señala el mencionado autor que la jurisprudencia comunitaria ha admitido la eficacia directa de las Directivas de armonización a los particulares, cuyo efecto útil prevalece en el supuesto defectuoso cumplimiento por los Estados, que incluso puede generarles un deber de resarcimiento de daños y perjuicios. en ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, *Op. Cit.*, 2005, p. 174.

³⁶⁸ En este sentido, GARCÍA LUPIOLA, Asier. Prosigue ese autor que no obstante, han sido numerosas las dificultades para su elaboración y aprobación, debido principalmente a las dilaciones o bloqueos provocados por la defensa de intereses nacionales. También han surgido en la fase de aplicación, reflejadas en irregularidades cometidas por los Estados miembros en su transposición al ordenamiento interno, sobre todo por su incorporación tardía o incompleta. *La*

En ese contexto, las Directivas están configuradas como el instrumento que regula la materia de los Espacios Naturales Protegidos en el ámbito comunitario. Tal normativa es confeccionada y puesta en práctica de acuerdo con las particularidades de cada uso.

Antes de incorporar la protección del medio ambiente al acervo jurídico comunitario, ya en 1974 la comisión hacía recomendaciones a sus estados miembros sobre la protección de las aves. Algún tiempo después, se dictó la Directiva 79/409/CEE del consejo de 2 de abril de 1979³⁶⁹ relativa a la conservación de las aves silvestres.

4.1. La Directiva Aves Silvestres (79/409/CEE)

Se considera la primera disposición comunitaria sobre espacios naturales protegidos. A pesar de lo que su nombre indica, en ella no sólo se pretende la protección de las aves sino también sus hábitats en cuanto a condición indispensable para conseguir una efectiva protección de aquellas³⁷⁰. Es decir, es necesario conservar los hábitats para conservar las especies, de manera que se contempla, por una parte, la protección y ordenación de ciertas zonas y, por otra, la restauración y desarrollo de nuevos biotopos. Estas zonas han de incluirse en una red de áreas protegidas repartidas por todo el ámbito comunitario y reciben el nombre de Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPAS).

Política Medioambiental de la Unión Europea ante el Cambio Climático, en la Revista Electrónica de Derecho Ambiental: Medio Ambiente y Derecho, n.º 18, España: enero de 2009, Consultado en <<http://www.cica.es/aliens/gimadus/>>, con acceso el 10/02/2009.

³⁶⁹ DOCE L 103, de 25.4.1979, modificaciones M1 Directiva 81/854/CEE del Consejo de 19 de octubre de 1981 L 319 3 7.11.1981.

³⁷⁰ “Considerando que la preservación, el mantenimiento o el restablecimiento de una diversidad y de una superficie suficiente de hábitats son indispensables para la conservación de todas las especies de aves; que determinadas especies de aves deben ser objeto de medidas de conservación especiales con respecto a su hábitat con el fin de asegurar su supervivencia y su reproducción dentro de su área de distribución; que dichas medidas deben asimismo tener en cuenta las especies migratorias y estar coordinadas con miras al establecimiento de una red coherente”.

Para conseguir los fines previstos en la Directiva Aves Silvestres, el artículo 3 de la misma exhorta a los Estados Miembros a “tomar todas las medidas necesarias para preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficie suficiente de hábitats para todas las especies de aves contempladas en el artículo 1”. Este último artículo se refiere a “todas las especies que viven normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados Miembros”.

En cuanto a las zonas idóneas para ser declaradas ZEPAS, el artículo 4 de la Directiva Aves Silvestres se refiere a “los territorios más adecuados en número y superficie para la conservación en éstos de las aves mencionadas en el anexo I de la Directiva³⁷¹, con el fin de asegurar su supervivencia y reproducción en su área de distribución”.

En resumen, de la Directiva Aves Silvestres emanan las siguientes obligaciones para los Estados:

- a).- incorporar al derecho interno medidas tendentes tanto a la conservación de las aves como a los hábitats de determinadas especies;
- b).- declarar ZEPAS en base a los criterios previstos en ella; y c).- establecer medidas para evitar la contaminación o el deterioro de dichas ZEPAS y las perturbaciones a las aves, en la medida que tengan efectos significativos sobre su supervivencia y reproducción.

Las ZEPAS pueden considerarse verdaderos espacios naturales protegidos en cuanto en ellas concurren todos los requisitos necesarios para ello (físico, formal y teleológico).

³⁷¹ Anexo que se refiere a las especies amenazadas de extinción y las vulnerables a determinadas modificaciones de su hábitat. También se obliga a los Estados a adoptar medidas semejantes respecto a las especies migratorias no contempladas en el citado Anexo cuya llegada sea regular.

Por lo demás, indicar que es frecuente que un mismo espacio se califique, simultáneamente, como ZEPA y espacio natural protegido³⁷² en sentido estricto (parque, reserva, etc.). No obstante, es importante resaltar que los fines de ambas clasificaciones son divergentes, pues así como no existe obligación de declarar ninguno de los espacios naturales protegidos previstos en la legislación estatal o autonómica, la presencia de alguna de las aves prevista en el anexo I de la Directiva Aves Silvestres obliga a los Estados a declarar una ZEPA³⁷³. Además, dicha coincidencia no garantiza que el Estado en cuestión cumpla de una manera efectiva las obligaciones que le impone la Directiva Aves Silvestres. Para dilucidar esta cuestión deberá atenderse al régimen sustantivo del espacio para comprobar si se cumplen las obligaciones previstas en el artículo 42 de la Directiva Aves Silvestres. En todo caso, si el espacio es exclusivamente ZEPA sin que exista una clasificación como espacio natural protegido, la necesidad de protección es incuestionable por aplicación de las previsiones de la misma.

En cuanto al procedimiento de declaración, la Directiva Aves Silvestres, a diferencia de la Directiva Hábitat, no regula el procedimiento comunitario para la declaración de estas zonas³⁷⁴.

³⁷² De hecho, las primeras áreas designadas como ZEPAS, surgieron de la consideración de espacios naturales protegidos. A partir de 1989, se dio un paso más no supeditando la declaración a si el espacio estaba o no protegido.

³⁷³ Así lo destacó el TJCE en la sentencia de 2 de agosto de 1993, asunto C-355/1990 sobre las Marismas de Santoña, FJ 26º:“(…) *si bien es verdad que los Estados miembros gozan de cierto margen de apreciación en cuanto a la elección de las zonas de protección especial, sin embargo, la clasificación de dichas zonas obedece a ciertos criterios ornitológicos –se introduce, por lo tanto un elemento objetivo para la declaración– determinados por la Directiva, tales como, por una parte, la presencia de aves enumeradas en el Anexo I y, por otra, la calificación de un hábitat como zona húmeda”*.

³⁷⁴ La falta de precisión de la Directiva ha dado lugar a discrepancias entre la Comisión y los Estados miembros y a que la Comisión haya interpuesto diversos recursos ante el Tribunal de Justicia; Por tanto, si algo queda claro que la declaración de las ZEPAS es competencia de las CCAA que deberán ponerlo en conocimiento del Ministerio de Medio Ambiente para su comunicación a la Comisión Europea, dispuesta en los arts. 2 y 3 de la Directiva Aves Silvestres. Nada se dice sobre el mecanismo que habrá de seguirse para comunicar a la Comisión la designación efectuada, por lo que puede considerarse que será de aplicación lo dispuesto en los artículos 4.3 y 12.1 de la Directiva 79/409.

5.2. Directiva Hábitat, 92/ 43 CEE

La norma más importante de la comunidad Europea, en esta materia, es la Directiva Hábitat, 92/ 43 CEE del Consejo, de 21 de Mayo de 1992, relativa a la Conservación de los Hábitats Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres³⁷⁵, que constituye un paso cualitativo importante en la política de conservación de la naturaleza al nivel comunitario. Esta norma supone una ampliación de enorme alcance respecto de la Directiva 79/409, mientras que está limitada a la protección de las Aves Silvestres, la 92/43 tiene un radio de acción prácticamente universal en cuanto a los elementos tutelados.

En materia de conservación de los Hábitats naturales³⁷⁶ y de especies, el eje central de la Directiva lo constituye la “Red Natura 2000” o red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación (Art. 3-1), que se integra por lugares con tipos de Hábitats naturales que son definidos como << zonas terrestres o acuáticas diferenciadas por sus características, abióticas y bióticas>>, esto es, tanto si constituyen el hogar de especies de florifauna, debido a esta asociación entre las especies de fauna y flora silvestre y sus hábitats³⁷⁷ y hábitats de especies y ZEPAS, los cuales se determinan, basándose en los criterios fijados en la Directiva, en una relación entre los Estados Miembros y la Comisión que aprueba la lista de tales espacios; llevando retraso, actualmente, su formación.

La Directiva Hábitats obliga a todos los Estados Miembros a entregar a la Comisión Europea una Lista Nacional de Lugares (PLIC). A partir de ésta, la Comisión establece, de acuerdo con cada Estado Miembro, una Lista de Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) y, después, los Estados Miembros tienen seis años para designar los lugares propuestos como Zonas de Especial Conservación (ZEC). Tales ZEC, junto con las Zonas de Especial Protección para las Aves

³⁷⁵ (DOCE 1 206, de 22.7.1992)

³⁷⁶ Los hábitats <Se entiende por hábitat el medio donde vive esa especie concreta.> se definen en relación a cada especie, caracterizándose por factores abióticos y bióticos concretos, que son adecuados para la eficacia biológica de cada especie. Las especies animales, por su movilidad, pueden vivir y adaptarse a distintos hábitats. Son muchas las especies de animales silvestres que utilizan distintos hábitats para cada una de las fases de su ciclo biológico.

³⁷⁷ Definiciones incluidas en el artículo 1 de la Directiva 92/43/CEE.

(ZEPA), de la Directiva 79/409/CEE, conforman la Red Natura 2000. En la actualidad (los progresos científicos constantemente revelan importantes relaciones entre las especies y sus hábitats).³⁷⁸

La declaración de una zona como de “especial protección”, conlleva la sujeción al régimen previsto en el artículo 6 de la Directiva Hábitats en el que destaca la necesidad de someter a evaluación de impacto ambiental cualquier plan o proyecto que pueda afectar de forma especial a estos espacios protegidos

A modo de conclusión podemos decir que la protección del medio ambiente en la UE, responde también a la concientización del medio ambiente como problema. Por tanto, no resulta sorprendente que los Tratados constitutivos no contuvieran disposición alguna respecto a la protección del medioambiente. Esto es lo lógico teniendo presente que estos Tratados fueron firmados en los años 50 (en el año 1951 se firmó el TCECA, y en 1957 los Tratado de Roma y Euratom).

Es en los años 60 cuando se dictan las primeras normas comunitarias en materia medioambiental: las directivas de clasificación, etiquetado y embalaje de sustancias peligrosas (1967), sobre niveles de ruido de los vehículos de motor (1970) y sobre emisiones de gases contaminantes procedentes de los vehículos de motor (1970). No obstante, estas directivas más que buscar la protección medioambiental, pretendían evitar que se levantaran “barreras verdes”, es decir, que los países miembros establecieran normas que obstaculizaran la libre circulación de bienes en el ámbito comunitario.

Vendría a ser en los años 70, específicamente en 1972 (coincidiendo con la conferencia de Estocolmo) cuando la entonces Comunidad Europea asumió la protección del medio ambiente como política comunitaria. Pero lo importante es que desde ese momento se fue convirtiendo en el motor y el impulsor de las políticas y la legislación europea en materia ambiental.

³⁷⁸ ARANA GARCÍ, Estanislao, SANZ LARRUGA Francisco Javier (Directores), NAVARRO ORTEGA, Asensio Coordinador, *La ordenación jurídica del Medio Marino en España-Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*, Thomson Reuters , Editorial Aranzadi, SA., España,2012.

Sin embargo, y a pesar de que los factores que favorecían la expansión de la acción comunitaria ambiental (la opinión pública era –y es- muy favorable a la actuación ambiental), no existía en el Tratado una competencia específica en materia medioambiental que permitiera potenciar la acción ambiental. Esta se establecería a mediados de los años 80, cuando ya se hizo evidente la necesidad de una acción aún más decidida, entre los que destaca Las Directivas:

a) Conservación de Aves [Directiva 79/409/CEE, del Consejo, de 2 de abril de 1979 (DOCE L 103, 25.4.1979), modificada varias veces]. La Directiva obliga a los Estados Miembros a proteger determinadas especies de aves silvestres, mediante la creación de zonas especiales de protección de aves (ZEPA), que serán mantenidas y ordenadas con criterios ecológicos, debiendo evitar la producción de contaminaciones o de procesos de deterioro de los hábitats de las aves protegidas.

b) Conservación de los Hábitats Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres [Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo de 1992 (DOCE L 206, 22.7.1992), modificada en 1997, en 2003 y por las Actas de Adhesión de 1994 y 2003].

La Directiva tiene por objeto contribuir a garantizar la biodiversidad, mediante la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres, siendo su finalidad mantener y restablecer, en un estado de conservación favorable, dichos hábitats naturales y las especies de fauna y flora silvestres de interés comunitario.

El eje central de la Directiva, y de la política de protección de la naturaleza de la Unión Europea, lo constituye la Red «Natura 2000», es decir, la red europea ecológica y coherente de zonas especiales de conservación, que se integra por lugares con tipos de hábitats naturales y de especies y ZEPA, las cuales se determinan en una relación entre los Estados Miembros (teniendo en cuenta sus entes infra estatales) y la Comisión, a quien le corresponde aprobar la lista de tales lugares de interés comunitario. Los Estados Miembros deben proteger tales espacios.

Como complemento, la Directiva establece, también, el régimen de protección de las especies de flora y fauna silvestres.

c) Ciertamente el instrumento financiero LIFE proporciona ayuda financiera a proyectos en materia de naturaleza, medio ambiente en general y para terceros países; pero hemos de destacar, en particular, la ayuda dedicada a los proyectos sobre la Naturaleza y a la Red Natura 2000.

V. OTROS INSTRUMENTOS PARA LA POLÍTICA DE ACCIÓN AMBIENTAL

No obstante los Programas de Acción, la UE, con el intento de firmar sus propósitos de protección ambiental y paralelamente a ellos, propuso otros instrumentos como medio de garantizar el desarrollo de su política, con temas específicos, como los que siguen, y de esa forma consolidando su atención especial a los Espacios Naturales Protegidos.

5.1. Fondos de Financiación

Con la intención de desarrollar con eficacia su política, y obviamente de la consecución de los objetivos comunes, se hizo necesaria la creación de fondos de financiación, especialmente por las diferentes realidades y problemáticas socioeconómicas entre los Estados miembros, conforme planificada en la normativa.

En ese sentido, la Comunidad buscó subvencionar proyectos y obras para atender a la satisfacción de sus objetivos, vinculando el social, el económico y el ambiental.

Entre los fondos comunitarios, es importante mencionar los Fondos Estructurales Europeos Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)³⁷⁹, El Fondo Social Europeo (FSE)³⁸⁰, *Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola* (FEOGA)³⁸¹, Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP)³⁸² y el Fondo de Cohesión, que atienden a los objetivos de favorecer un mayor grado de cohesión económica y social en el espacio comunitario, cofinanciando políticas de gastos públicos que favorezcan la consecución de los objetivos comunes.

Así, en obediencia a los arts. 158 y 160 del Tratado de la UE, los Fondos Estructurales están dirigidos, a través de políticas orientadas, a conseguir un mayor equilibrio entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones y territorios que componen la Unión.

³⁷⁹ Es un instrumento financiero de la Comisión Europea cuya finalidad es la ayuda para el desarrollo económico de las regiones deprimidas de la Unión Europea. Estos fondos son subvenciones a fondo perdido, siendo gestionados directamente por las administraciones públicas (central, autonómica y local) teniendo cada una de ellas un cupo de fondos asignado a priori para realizar proyectos en la zona. El objetivo del FEDER sería desarrollar los principios económicos en los que se basa la zona monetaria óptima para que todas las regiones de la Unión Europea convergan al mismo nivel de desarrollo, y permita fortalecer la moneda y la posición económica de Europa.

³⁸⁰ es el principal instrumento financiero de la Unión Europea (UE) para fomentar el empleo en los Estados miembros y promover una mayor cohesión económica y social. El gasto del FSE representa aproximadamente el 10% del presupuesto total de la UE.

El FSE forma parte de los Fondos Estructurales de la UE, cuya financiación se destina a mejorar la cohesión social y el bienestar económico en todas las regiones de la Unión. Los Fondos Estructurales son instrumentos financieros de redistribución que contribuyen a mejorar la cohesión dentro de Europa, ya que concentran el gasto en las regiones menos desarrolladas. Concretamente, las ayudas del FSE pretenden respaldar la creación de un mayor número de puestos de trabajo y la mejora de las condiciones laborales dentro de la UE. Para ello, el fondo cofinancia proyectos nacionales, regionales y locales que mejoran los niveles de empleo, la calidad de los trabajos y las posibilidades de integración en el mercado laboral en los Estados miembros y sus regiones.

³⁸¹ Está formado por dos secciones, la sección de Orientación y la sección de Garantía. En el marco de la política europea de cohesión económica y social, el FEOGA apoya el desarrollo rural y el ajuste de las estructuras agrícolas. Algunos de los ámbitos de actuación del FEOGA son: inversiones en las explotaciones agrarias; ayuda a la instalación de los jóvenes agricultores y formación profesional; medidas agroambientales; transformación y comercialización de los productos agrícolas.

³⁸² El IFOP tiene por misión contribuir a alcanzar el equilibrio entre los recursos del sector pesquero y su explotación. También tiene por objeto reforzar la competitividad del sector y el desarrollo de las zonas que dependen de ello.

Algunos de los ámbitos de actuación del IFOP son: ajustes del esfuerzo pesquero, desarrollo de la acuicultura, y modernización de la flota.

A su vez, el Fondo de Cohesión atiende la finalidad de favorecer el crecimiento económico y la convergencia real de los Estados miembros que tengan menor nivel de desarrollo en vista de conseguir un equilibrio entre los demás.

4.2. El Fondo de Cohesión³⁸³

Creado durante el Tratado de Maastricht, previsto en su art. 130-D, es destinado a cofinanciar actuaciones en lo relacionado al ambiente y las infraestructuras de interés común, y tiene el objetivo de fomentar la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros.

En ese contexto, establece el refuerzo mediante la financiación equilibrada de proyectos, de fases de proyectos y financieramente independientes, y de grupos de proyectos vinculados que formen un conjunto coherente en lo relacionado a su finalidad, contribuyendo también a la realización de estudios preparatorios relacionados con tales proyectos y su realización, además de medidas de asistencia técnica, como estudios comparativos, de impacto, de seguimiento, y acciones de información y publicidad³⁸⁴.

Con esto, los proyectos financiados deben estar de acuerdo con las disposiciones de los Tratados, de los actos adoptados en virtud de estos y de las políticas comunitarias con la protección ambiental.

Pero no todos los Miembros pueden beneficiarse de ese fondo. Solamente los Estados que poseen PNB o per cápita inferior al 90% de la media comunitaria y que cuenten con un programa cuyo objetivo sea cumplir las condiciones de convergencia económica a que se refiere el art. 104 del antiguo Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Los Estados contemplados con ese fondo fueron España, Grecia, Irlanda y Portugal, y los 12 países incorporados en

³⁸³ Creado por el Reglamento (CE) n.º 1164/94, del Consejo, de 16 de mayo de 1994. Diario Oficial L 130, de 25-5-1994, pp. 1-13.

³⁸⁴ Desde la entrada en vigor del Reglamento (CE) n.º 1264/1999, la realización de acciones de información y publicidad.

2004³⁸⁵. A medida que los Miembros sobrepasaran ese umbral, perderían el derecho a la ayuda del Fondo.

En cuanto al Fondo de Cohesión 2007-2013³⁸⁶, tiene el objetivo de promover el refuerzo de la cohesión económica y social de la UE, promoviendo al mismo tiempo el desarrollo sostenible.

4.3. Programa LIFE+³⁸⁷

El Programa LIFE+ es el principal instrumento financiero para el ambiente, y tiene el objetivo de contribuir al desarrollo y aplicación de la política y legislación comunitaria del ambiente y promover el desarrollo sostenible en la UE. Los objetivos específicos constarán de tres componentes: naturaleza y biodiversidad, política y gobernabilidad ambiental, información y comunicación.

LIFE+ no puede financiar medidas que cumplan los criterios o reciban ayudas de otros instrumentos financieros, a saber: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo

³⁸⁵ A partir de 2004, Irlanda dejó de ser beneficiaria del Fondo. En cambio, en mayo de 2004 se han incorporado como beneficiarios de este Fondo los nuevos países miembros de la Unión Europea: Chequia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Lituania, Letonia, Malta y Polonia.

³⁸⁶ Reglamento (CE) n.º 1084/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se crea el Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1164/94 [Diario Oficial L 210 de 31.7.2006].

Los Estados contemplados con el fondo para ese período son: Bulgaria, República Checa, Estonia, Grecia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia. España es elegible en una fase transitoria, ya que su renta nacional bruta por habitante es inferior a la media de la Europa de los 15. GAYOSO RICO, Ángeles, predica que *“España alcanzó los objetivos de lograr recursos financieros para reducir la brecha tecnológica, de que España siga accediendo al Fondo de Cohesión durante todos los años del período 2007-2013, que al menos hasta el año 2014 no sea contribuyente neto al presupuesto comunitario y que el tratamiento de las regiones españolas en materia de la política de cohesión fuera más favorable de lo que hacía temer el contenido de algunas propuestas puestas sobre la mesa y el clima de la negociación en algunos momentos”*. *Las distintas fases de la negociación de las perspectivas financieras 2007 – 2013*, in Revista Presupuesto y Gasto Público, n.º 52, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid – España: 2008, p. 72, disponible en: <http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/52_Gayos_o.pdf>, con acceso el 10-02-2011.

³⁸⁷ Reglamento CEE n.º 614/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007, relativo al instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE+). Diario Oficial n.º L 149, de 09-06-2007, p. 0001-0017.

Agrícola de Desarrollo Rural, el Programa marco para la innovación y la competitividad, el Fondo Europeo de la Pesca y el Séptimo Programa Marco de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Demostración.

Es un programa que sustituye a varios programas financieros existentes, como LIFE³⁸⁸, el Programa de cooperación para el desarrollo sostenible en el medio urbano, el Programa de fomento de las organizaciones no gubernamentales y Forest Focus. Esa sustitución tiene el fin de reunirlos en un conjunto único de normas y procedimientos de decisión y de focalizar de forma más coherente las intervenciones comunitarias, haciéndolas así más eficaces.

Puesto esto, se verifica la importancia de los instrumentos de financiación, a la vez que implica la eficacia para la política ambiental comunitaria y consecuente aplicación eficiente de las Directivas por todos los países Miembros, indistintamente. Tiene en sus bases los principios ambientales enclavados en la normativa comunitaria, lo que expresa la intención de conseguir la sostenibilidad prevista en la legislación además de seguridad en el sistema adoptado.

Asimismo, con los efectos que puedan causar el cambio climático, la adaptación de instrumentos para amenizarlos es una de las prioridades del marco financiero plurianual actual (2007-2013), y es preciso garantizar que se utilicen los fondos disponibles para responder a esa necesidad.

El objetivo general de LIFE, es contribuir, por un lado, a la aplicación, actualización y desarrollo de la política comunitaria de medio ambiente y de la legislación en la materia, en particular por lo que se refiere a su integración en otras políticas; y por otro lado, al desarrollo sostenible en la Comunidad, considerado desde las tres perspectivas: medioambiental, económica y social.

³⁸⁸ El Programa LIFE dedicado para el medio ambiente, que sustituyó a varios en el sector del medio ambiente que tenían por objeto asistir financieramente a los Estados miembros en sus esfuerzos por proteger el medio ambiente, adoptado en el Reglamento (CEE) N° 1973/92 del Consejo de 21 de mayo de 1992, que respalda la aplicación del sexto programa de acción en Materia Ambiental, incluidas las estrategias temáticas y financieras medidas y proyectos con valor añadido europeo en los estados miembros. Así nació el Life I (1992-1995), seguido por el Life II (1996-1999) y por el actual Life III (2000-2004), cuya base legal es el Reglamento (CE) N° 1655/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de julio de 2000.

El objetivo específico de este apartado de LIFE es contribuir a la aplicación de la normativa comunitaria sobre protección de la naturaleza: Directivas “Aves” (79/409/CEE) y “Hábitats” (92/43/CEE), y particularmente a la constitución de la red europea de espacios protegidos “Natura 2000” que persigue la gestión y la conservación in situ de las especies de fauna y flora y de los hábitats más notables de la Unión.

Hoy por hoy, LIFE es el único instrumento financiero de la Unión Europea dedicado, de forma exclusiva, al medio ambiente.

LIFE+ consta de tres ámbitos temáticos:

- LIFE+ Naturaleza y Biodiversidad³⁸⁹
- LIFE+ Política y Gobernanza Medioambientales³⁹⁰ y

³⁸⁹ Los objetivos específicos del ámbito temático LIFE+ Naturaleza y Biodiversidad serán:

- Contribuir a la aplicación de la política y la legislación comunitarias en materia de naturaleza y biodiversidad, en particular las Directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE, incluido a nivel local y regional, y respaldar el ulterior desarrollo y ejecución de la Red Natura 2000, incluidos los hábitats y las especies costeros y marinos.
- Contribuir a la consolidación de la base de conocimientos para el desarrollo, la valoración, el seguimiento y la evaluación de la política y la legislación comunitarias en materia de naturaleza y biodiversidad.
- Respalda la concepción y aplicación de planteamientos e instrumentos para el seguimiento y la evaluación de la naturaleza y la biodiversidad y los factores, presiones y reacciones que tengan una incidencia sobre los mismos, en particular en relación con la consecución del objetivo de detener la pérdida de biodiversidad en la Comunidad de aquí a 2010 y la amenaza que supone el cambio climático para la naturaleza y la biodiversidad.
- Propiciar una mejor gobernanza en el ámbito del medio ambiente, fomentando la participación de las partes interesadas, incluidas las organizaciones no gubernamentales, en las consultas en torno a la política y legislación sobre naturaleza y biodiversidad y en su aplicación.

³⁹⁰ Los objetivos específicos del ámbito temático LIFE+ Política y Gobernanza Medioambientales serán, en relación con los objetivos del 6º PMA, en ámbitos prioritarios como el cambio climático, medio ambiente y salud y calidad de vida, así como recursos naturales y residuos:

- Contribuir al desarrollo y demostración de planteamientos, tecnologías, métodos e instrumentos políticos innovadores.
- Contribuir a la consolidación de la base de conocimientos para el desarrollo, la valoración, el seguimiento y la evaluación de la política y la legislación medioambientales.
- Respalda la concepción y aplicación de planteamientos para el seguimiento y la valoración de la situación del medio ambiente y los factores, presiones y reacciones que tengan una incidencia sobre el mismo.
- Facilitar la aplicación de la política comunitaria de medio ambiente, haciendo hincapié en la aplicación a nivel regional y local.

- LIFE+ Información y Comunicación³⁹¹.

Los Estados miembros o los terceros países deben transmitir anualmente a la Comisión sus propuestas de proyectos para los que desean financiación.

La Comisión publica en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas la fecha de presentación de propuestas y toma las decisiones al respecto.

También controla las financiaciones y supervisa la aplicación de las acciones LIFE. Las medidas de acompañamiento permiten efectuar un control de los proyectos sobre el terreno, difundir información sobre sus resultados y, en el caso de LIFE-Naturaleza, alentar ciertas formas de cooperación entre proyectos similares.

El instrumento LIFE+ se encuentra gestionado por la Unidad LIFE de la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea, siendo la Autoridad Nacional en el Estado español el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, a través de la Dirección General de Servicios, a quien corresponde la gestión de los tres ámbitos temáticos en que se estructura LIFE+.

4.4. Red Ecológica

La Red Natura ha sido creada con el objetivo de garantizar la supervivencia a largo plazo de las especies y hábitats de Europa, protegiendo y gestionando de forma adecuada un número y superficie suficientes de los espacios más importantes que los albergan.

• Propiciar una mejor gobernanza en el ámbito del medio ambiente, fomentando la participación de las partes interesadas, incluidas las organizaciones no gubernamentales, en las consultas en torno a estas políticas y en su aplicación.

³⁹¹ Los objetivos específicos del ámbito temático LIFE+ Información y Comunicación.

- Divulgar información y fomentar la sensibilización en torno a los temas medioambientales, incluida la prevención de incendios forestales.
- Respaldar las medidas de acompañamiento como información, actividades y campañas de comunicación, conferencias y formación, incluida la formación en materia de prevención de incendios forestales.

Las bases fueron establecidas en el Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa (Convenio de Berna) de 1979, ratificado por la Unión Europea. El objetivo de este Convenio es fomentar la cooperación entre los Estados signatarios, a fin de garantizar la conservación de la flora y de la fauna silvestre, y de sus hábitats naturales, así como proteger las especies migratorias amenazadas de extinción. Esta filosofía fue recogida en la Directiva Aves (1979) y posteriormente ampliada a la protección de los hábitats y de otros grupos de especies con la Directiva Hábitats (1992), por la que se establece la Red Natura.³⁹²

La Red Europea Natura es una red ecológica coherente de espacios protegidos designados en función de dos directivas complementarias: la Directiva 79/409/CEE, relativa a la conservación de las aves silvestres (en adelante Directiva Aves) que define las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA), y la Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (en adelante Directiva Hábitats) en base a la cual se seleccionan los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC), que deben ser designados posteriormente como Zonas de Especial Conservación (ZEC). La Red Natura está compuesta por los LIC, hasta su transformación en ZEC, dichas ZEC y las ZEPA. Un mismo lugar puede ostentar la doble clasificación LIC/ZEC y ZEPA.

³⁹² Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y Red Natura 2000. *Análisis y Prospectiva - Serie Medio Ambiente n°3*. Subdirección General de Análisis, Prospectiva y Coordinación, Subsecretaría, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, disponible en pp. web: <http://www.magrama.gob.es/es/ministerio/miguel-arias-canete/default.aspx>, consultada el 14/11/2012.

PARTE SEGUNDA

LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN EL ORDENAMIENTO
JURIDICO DE: ESPAÑA Y PERU

CAPITULO I

ORDENAMIENTO JURIDICO DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS: ESPAÑA Y PERU

I.-ANTECEDENTES

1.1. España

La legislación en materia de espacios protegidos no apareciese hasta 1916, se pueden encontrar interesantes normas relacionadas con la conservación de la naturaleza en diversos códigos españoles.

El primer código que refleja la preocupación que se tenía de la protección de recursos naturales es el Fuero Juzgo (s.VI) o libro de los Jueces. En el libro VIII “De las fuerzas, et de los dannos, et de los quebrantamientos, “se establecen una serie de penas en materia de montes”, “De las qvemas y de los qvemadores” (título II) y se establecen penas por quemar el monte de otra persona”,. “De los omnes que queman monte” (ley II).³⁹³

Además da algunos consejos para impedir que el fuego se propague. “De los que van carrera, é facen fuego (ley III)”. “Quien anda por camino, si quere fazer fuego en algún campo por cozer de comer, ó por se calentar, ó por otra cosa, guárdese que el fuego non vaya mas adelante que faga nemiga. E si prendiere en restrojo ó en paia seca,mátelo, que non cresca mas. E si por ventura el fuego creciere mas, é quemare mies, ó era, ó vinna, ó casa, ó vergel, ó otra cosa, aquel que lo encendió, porque se non guardó, peche tanto quanto valia la cosa que quemó”.

³⁹³ “Si algun omne enciende monte aieno, ó árboles de qual manera quier, préndalo el iver, é fagal dar C. Azotes, é faga emienda de lo que quemó, cuemo asmaren omnes buenos. E si el siervo lo fizo sin voluntad de so señor, reciba C. E L. azotes, hy el señor faga emienda por él, si quisiere; é si non quisiere, hy el danno fuere dos tanto, ó tres tanto que el siervo non vale, dé el siervo por el danno, é sea quito”.

En el Fuero también hay una preocupación por la tala “indiscriminada” de árboles estableciéndose diferentes multas por manzanos, olivar, etc.³⁹⁴

En la tercera partida, Alfonso X³⁹⁵ establece una serie de hermosas definiciones sobre la posesión de todas las cosas. Primero diferencia entre la posesión privada y el patrimonio universal: Como ha departimiento en las cosas de este mundo, que las unas pertenecen a todas las criaturas e las otras non. (leyII) Departimiento hay muy grande entre las cosas deste mundo. Ca tales y ha dellas que pertenecen a las aues, e a las bestias e a todas las criaturas que biuen, para poder vsar dellas tambien como a los omes.

³⁹⁴ En el Fuero de Castilla existe una preocupación por el medio ambiente. De los daños que ficieren en Castiella (libro II, título V). No existe ninguna norma relacionada con las quemadas y los quemadores, como ocurría con el Fuero Juzgo, aunque si será más estricto en lo referente a los árboles estableciendo multas, no sólo por la tala de árboles, sino incluso por el corte de ramas.

También dedica dos de las cinco leyes que componen el Título V estableciendo multas por matar o lisiar aves como halcones, gavilanes, etc.

En el Fuero Real o Fuero de las leyes (s. XIII) sólo nos encontramos una ley relativa a los incendios, Libro IV, título V De las penas, la ley XI. Qué pena ha el que quemáre mieses, é otra cosa.

Esta ley establece penas más duras para el infractor.

Todo home que á sabiendas quemáre mieses ajenas, ó pan en eras, ó casas, ó monte, quemén á él por ello, é peche todo el daño que ende viniere, por prueba, ó por jura de aquel que lo recibió el daño.

En las siete partidas de Alfonso X El Sabio (s.XIII) empezaremos analizando, al igual que hemos ido haciendo con los anteriores Fueros, las sanciones que se establecen por los daños realizados. De los daños que los omes, o las bestias fazen en las casas de otro de qual natura quier que sean (Sétima partida, título XV), se puede apreciar la preocupación por los incendios (ley X) estableciendo las precauciones que deben de tenerse al quemar rastrojos [...] como el queenciende fuego en tiempo de vento cerca de paja, o de madera, o de mies o de otro lugar semejante es tenuto de pechar el daño que ende viniere También establece penas para quien corten a mala intención árboles, o viñas, o parras. Si el daño se hace en árboles frutales debe pagar el doble del daño ocasionado aunque si se hace en vides o parras puede tratársele como a un ladrón, es decir Si el daño fuere grande o desaguizado, deue morir por ende el que lo fizo.

³⁹⁵ De acuerdo a uno de los códigos más antiguos de las *Partidas*, éstas se redactaron entre el 26 de junio de 1256 y el 28 de agosto de 1265 por una comisión compuesta por los principales juristas castellanos de la época, bajo la dirección personal de Alfonso X. También se han señalado como posibles periodos de redacción: 1254 a 1261; 1256 a 1263 y 1251 a 1265. En todo caso, la mayoría de los autores estima que no se habría terminado sino hasta 1265, Iglesia Ferreiros, Aquilino: "*Alfonso X el Sabio y su obra legislativa*", en *Anuario de Historia del Derecho Español*, N° 50: 1980.- p. 531-561.

En las leyes posteriores se especifica que considera patrimonio universal: Quales son las cosas que comunalmente pertenecen a todas las criaturas. Las cosas que comunalmente pertenecen a todas las criaturas que biuen en este mundo son estas, el ayre, e las aguas de la lluuia, e la mar, e su ribera. Ca qualquier criatura que biua, puede vsar de cada vna destas cosas segund quel fuere menester. Las leyes relacionadas con la conservación de la naturaleza de La Nueva Recopilación, sancionada por el rey Felipe II en 1567, fueron posteriormente recopiladas en la Novísima recopilación, sancionada por Carlos IV por Real Decreto el 2 de junio de 1805, por lo que pasaremos directamente a analizar ésta última.

La Novísima recopilación supone un aumento considerable de las leyes en materia de montes dedicando todo el título XXIV (libro VII), De los montes y plantíos, su conservación y aumento.

Ley I (1496) Conservación de los montes y plantíos para el bien común de los pueblos³⁹⁶.

En la Ley II (1518) relativa a la formación de nuevos plantíos de montes y arboledas, y de ordenanzas para conservar los viejos y nuevos, hay una preocupación por la tala y destrucción del monte por lo que mandan a todas las Justicias de las dichas ciudades, villas y lugares de mis reynos y señoríos, y á cada una en su jurisdicción. Esta preocupación por la repoblación de los montes no es una inquietud medioambiental, se debe a la necesidad de mantener un equilibrio para asegurar el abastecimiento de madera, lo que hoy llamaríamos desarrollo sostenible o sustentable.

Su interés porque se repueblen los montes le lleva a disponer qué tipo de árboles hay que plantar y donde, se plantarán montes y pinares [...]en la parte donde hubiere mejor disposición se pongan y planten luego montes de encinas y robles

³⁹⁶ “Mandamos que agora y de aquí adelante todos los montes, huertas, viñas, [...] los conserven para el bien y pro comun dellas, y no las talen ni decepen, ni corten, ni derruequen [...] no los cortando por pie, salvo por rama, y desando en ellos horca y pendon por donde puedan tornar á criar”. Esta ley se mando extender a los dueños particulares de montes en 1632.

y pinares, las que vieren que con vienen, y son necesarios de ser poner y plantar, según lo que sufriere la calidad de la tierra [...] y que así mismo hagan poner en las riberas [...] salces y álamos [...]y en los lugares, donde no hubiere disposición para plantar montes, hagan que se pongan y planten salces y álamos y otros árboles.

Además de regular su plantación manda que se guarden y conserven, y que no arranquen ni talen, ni saquen de cuajo Establece la creación de puestos de guardas para vigilar los montes y que las Justicias y Concejos puedan establecer penas por no cumplir esta ley.

Siete años más tarde, ante el poco éxito obtenido con la ley anterior, en parte por su ambigüedad a la hora de establecer exactamente quien debe llevarla a cabo y porque tampoco se especifican cuales serán las consecuencias en caso de no cumplimiento, determina que serán los Corregidores y establece una multa de un tercio de su salario. Serán los jueces quienes informen y castiguen a los Corregidores que no cumplan la ley. A partir de esta fecha se suceden toda un serie de disposiciones que intentan que se haga cumplir la ley de 1518: Cargo que ha de hacerse á los corregidores por los jueces de residencias sobre el cumplimiento de la conservación y plantío de montes (1548), Observancia de las leyes sobre la conservación de montes y plantíos (1609), Cuidado de los corregidores y Justicias en la conservación y aumento de los montes y plantíos generales (1708), Observancia de las leyes y autos acordados que tratan del plantío de montes (1716).

En lo referente a la protección de la caza y pesca lo encontramos en “el primer día del mes de mayo de 1579, donde Felipe II rubricó una real cédula que prohibía la caza y la pesca en el bosque de Valsaín. Diez años antes ya había dictado dos sentencias de muerte contra otros tantos furtivos que habían sido sorprendidos con las manos en los conejos del monte de El Pardo”; Se observa el interés del hombre por conservar la naturaleza que no es un asunto nuevo, simplemente que con anterioridad a este movimiento, la finalidad era la de

generar un recurso de uso preferente, es decir, se ‘conservaba’ con la finalidad de que un grupo exclusivo pudiese aprovechar el recurso³⁹⁷.

Debido al escaso éxito obtenido con las anteriores leyes, y porque la conservación del monte era una cuestión de necesidad, se publica una Real Ordenanza para el aumento y conservación de montes y plantíos (1746). Alfonso VI establece una serie de puntos que definen cómo y quién tiene la obligación de cumplir esta disposición. Encargará a los corregidores el cumplimiento de esta ordenanza quienes deberán nombrar a personas expertas que realicen una especie de censo de montes, define los modos de conservación de los montes, las penas para los que corten algún pie de árbol sin licencia, etc.

Ese mismo año, encarga la conservación de montes y plantíos a dos ministros del consejo. A partir de esta fecha aumentaron considerablemente las denuncias en materia de montes, teniéndose que adecuar la legislación a esta nueva circunstancia publicándose nuevas disposiciones en 1755, 1769, 1770, 1774, 1782.

Esa preocupación por los montes hace a Alfonso VI redactar otra disposición Ordenanza para la conservación y aumento de los montes de Marina. Estarán a cargo de los intendentes de Marina los montes situados en las inmediaciones de la mar y ríos navegables. Esta ley será modificada en 1751 nueva instrucción adicional a la anterior sobre la conservación y aumento de montes en la provincia de la marina. En 1801 establece los métodos y reglas que han de observarse en los montes sujetos al conocimiento de la marina.

En 1762 nombra visitadores de montes y plantíos, serán elegidos por el rey con sueldo del erario real. Hay una clara diferencia con las anteriores disposiciones en las que determinaba la obligación, no el medio de cumplirlas.³⁹⁸

³⁹⁷ FLORIDO TRUJILLO, GEMA y LOZANO VALENCIA, PEDRO. “Las Figuras de Protección de los Espacios Naturales en las Comunidades Autónomas Españolas: Una Puesta al Día”, Departamento de Geografía, Prehistoria y Arqueología, Universidad del País Vasco, Boletín de la A.G.E. Nº 20, 2005, Pp 57-81.

En 1788 se permite a los dueños y arrendatarios de tierras que cerquen los plantíos de olivares, o viñas con arbolado para que no sean destruidos por el ganado. Existen dos disposiciones relacionadas con los montes de Extremadura³⁹⁹.

Aprovechamiento de los montes de Extremadura y fomento de su plantío, estableciendo la regulación del monte cuando el suelo pertenece a particulares y el arbolado y su fruto a Propios obligando al arrendatario a que limpie, cuide y plante los árboles que se necesiten de acuerdo con la ordenanza de montes.

A parte de la conservación de los bosques, los Cotos Reales son un antecedente claro de la política conservacionista en España. Felipe II firma una Real Cédula, el 1 de mayo de 1579, prohibiendo la caza y la pesca en el Real Bosque de Balsaín y años más tarde, en 1647 y 1654 Felipe IV firma Reales Cédulas en las que se extremaban las sanciones para tales normas. Carlos III reiterará en 1774 tales normas.

España es uno de los primeros países de Europa en iniciar la política de protección de los espacios naturales, con la introducción de la figura de Parque Nacional, que había sido creada en los Estados Unidos en el año 1878, mediante la declaración del Parque Nacional de Yellowstone.

La ley de 1916⁴⁰⁰ apareció publicada en La Gaceta de Madrid el día 8 de diciembre de 1916 por el Ministerio de Fomento. La ley⁴⁰¹ por la que se creaban

³⁹⁸ VACAS GUERRERO, T., “Los espacios naturales protegidos como recurso turístico”, *Estudios Turísticos* nº 147. Instituto de Estudios Turísticos, Madrid, 2001.

³⁹⁹ Prohibición de entrar los ganados á pacer en los montes que se quemaren para el aumento de ellos y su pasto, sobre todo en Andalucía y Extremadura ya que provoca que los ganados destruyan todo tipo de vegetación que impide la regeneración del monte.

⁴⁰⁰ La primera Ley de Parques Nacionales, aprobada el 8 de diciembre de 1916 consiguió, con sus únicos tres artículos, que España fuera uno de los países pioneros en Europa en la apuesta por la protección de la naturaleza. Esta ley recogía el concepto estético y paisajístico de parque nacional, bajo el que se declararon en 1918, los dos primeros parques nacionales españoles, el de la Montaña de Covadonga y el de Ordesa, ver la pp. web del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente- Red de Parques Nacionales: http://reddeparquesnacionales.mma.es/parques/org_auto/red_ppnn/historia.htm, (consultada el 14/11/2012).

⁴⁰¹ España fuera uno de los países pioneros en Europa en la apuesta por la protección de la naturaleza. Esta ley recogía el concepto estético y paisajístico de parque nacional, bajo el que se

los Parques Nacionales es realmente sencilla, consta solamente de tres artículos: en el primero se crean los Parques Nacionales, en el segundo se definen: “*son Parques Nacionales aquellos sitios o parajes excepcionalmente pintorescos, forestales o agrestes del territorio nacional que el Estado consagra, declarándoles tales, con el exclusivo objeto de favorecer su acceso por vías de comunicación adecuadas, y de respetar y hacer que se respete la belleza natural de sus paisajes, la riqueza de su fauna y de su flora y las particularidades geológicas é hidrológicas que encierren, evitando de este modo con la mayor eficacia todo acto de destrucción, deterioro ó desfiguración por la mano del hombre*” y en el tercer artículo determina que será el Ministerio de Fomento quien cree los Parques Nacionales de acuerdo con los dueños de los sitios, reglamente los que vaya creando y consigne en sus presupuestos las cantidades necesarias para vías de comunicación y sostenimiento de todos ellos.

El Real decreto por el que se adoptan las medidas para cumplir esta ley se publicará unos meses más tarde, el 24 de febrero de 1917. Se establece que serán los Ingenieros Jefes de los distritos forestales quienes realicen, en el plazo de dos meses, una relación de sitios notables, una relación de aquellas particularidades o curiosidades naturales extraordinarias que merezcan también una protección especial y una relación de árboles notables. Deberán puntualizar la razón que justifique especial protección, la entidad propietaria de los sitios, las vías de comunicación, sus condiciones generales, historia, frecuencia con que son visitados, etc.

Este Real Decreto establece tres categorías diferentes de paraje: los sitios notables que deberán ser catalogados para ser protegidos, los sitios sobresalientes que deberán llevar la denominación de Sitios Nacionales y se declararán por Real

declararon en 1918, los dos primeros parques nacionales españoles, el de la Montaña de Covadonga y el de Ordesa, en PALUZIE I Mir, L., Los Espacios Naturales Protegibles, Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona, 1990, pp24-30.

orden y los parajes excepcionales que serán declarados Parques Nacionales⁴⁰² por Real decreto.

Se crea una Junta Central de Parques Nacionales encargada de examinar las relaciones o propuestas de protección, de estudiar y proponer los medios convenientes para asegurar su conservación y de proponer al gobierno la declaración de un nuevo Sitio Nacional o Parque Nacional⁴⁰³.

Una figura importante dentro de esta Junta central es la del Comisario. No se podía declarar ningún sitio sin que él determinase los límites, reglamento, presupuesto y personal de guardería que habían de ser aprobados por el gobierno previo informe de la Junta Central. Una vez declarado Parque Nacional se nombrará una junta destinada a cooperar con el Comisario y el Jefe del distrito forestal. El Comisario no tenía que estar vinculado con la administración por lo que todo lo relacionado con los Parques Nacionales gozaba de suficiente independencia.

El éxito de este real decreto, o mejor dicho de su cumplimiento, trajo consigo una enorme cantidad de peticiones de espacios que merecían una protección especial. Lo que motivó que en febrero de 1927 se ampliase el número de figuras de protección con los Sitios de interés nacional definidos como los parajes agrestes del territorio nacional aun cuando su extensión sea reducida, que, sin reunir las condiciones necesarias para ser declarados Parques nacionales, merezcan, sin embargo, ser objeto de especial distinción por su belleza natural, lo pintoresco

⁴⁰² El actual sistema de Parques Nacionales españoles se remonta exactamente al 22 de julio de 1918, cuando se declaraba el Parque Nacional de la Montaña de Covadonga o de Peña Santa, en el macizo occidental de los Picos de Europa y, dos meses después, el Parque Nacional del Valle de Ordesa o del río Ara, en el Pirineo del Alto Aragón. ver breve retrato histórico de la Red de Parques Nacionales, en la Memoria Anual de Actividades del 1998, publicada por el Ministerio del Medio Ambiente- Parques Nacionales, Madrid, 1999.

⁴⁰³ Son aquellos sitios o parajes excepcionalmente pintorescos, forestales o agrestes del territorio nacional que el Estado consagra, declarándoles tales, con el exclusivo objeto de favorecer su acceso por vías de comunicación adecuadas, y de respetar y hacer que se respete la belleza natural de sus paisajes, la riqueza de su fauna y de su flora y las particularidades geológicas é hidrológicas que encierren, evitando de este modo con la mayor eficacia todo acto de destrucción, deterioro ó desfiguración por la mano del hombre”, en ANGLADA GOTOR, S. Criterios para una Ley básica de protección de la naturaleza: régimen de los espacios naturales protegidos, en revista de Derecho Urbanístico, nº 92, 1985, pp 75-99.

del lugar, la exuberancia y particularidad de la vegetación espontánea, las formas especiales y singulares del roquedo, la hermosura de las formaciones hidrológicas o la magnificencia del panorama y del paisaje y los Monumentos naturales de interés nacional definidos como los elementos o particularidades del paisaje en extremo pintoresco y de extraordinaria belleza o rareza, tales como peñones, piedras bamboleantes, árboles gigantes cascadas grutas, desfiladeros, etc.

Aunque su carácter será meramente honorífico. Se crea una Comisión ejecutiva con funciones inspectoras que estará compuesta por los dos vocales de la Junta Central y el Comisario.

Tendrán la misión de realizar los estudios y trabajos previos a la declaración de Sitios y Monumentos y la divulgación y publicidad de los catálogos de los espacios declarados.

Mediante Real Decreto El 26 de julio de 1929 se reorganizará la Junta Central de Parques Nacionales. Se cierra la posibilidad de nuevas declaraciones de Parques Nacionales ya que se entendía que se había cerrado el ciclo. Una vez estudiada la relación de todos los parajes sobresalientes del territorio se habían declarado Parques Nacionales todos los sitios que reunían las características exigidas por lo que no era posible que surgiesen, en un espacio de muchos años, las cualidades que se requieren en los parajes que no las poseen. Prueba de ello es que Covadonga y Ordesa se declaran en 1918⁴⁰⁴ y hasta 1954 no se volverá a crear otro Parque Nacional (Teide y la Caldera de Taburiente).⁴⁰⁵

Se establece que la propiedad de los montes que formaban los Parques Nacionales pasen al poder del Estado y se declaren de utilidad pública, a efectos

⁴⁰⁴ Pedro Pidal, marques de Villaviciosa, fundador de los Parques Nacionales e impulsor de la primera Ley de Parques en España en 1916. Fruto de esta Ley se crearon en 1918 los Parques Nacionales de Covadonga y Ordesa.

⁴⁰⁵ Departament de Medi Ambient., *Memòria del Consell de Protecció de la Natura, 1994-95.*, Generalitat de Catalunya, 1996.

de expropiación forzosa, cuando se estime que pueden desaparecer o desmerecer las condiciones naturales en que estriba la belleza del paraje.⁴⁰⁶

Las modificaciones de la Junta Central son muy importantes, desaparecen los dos senadores y los dos diputados a Cortes y se añade un representante de obras públicas, un ingeniero de montes que será el jefe del servicio técnico y tres ingenieros más de libre elección del Ministro. Al Comisario se considerará director de los Parques Nacionales y se encargará del nombramiento del personal de guardería, de redactar el reglamento de cada Parque, etc.

La Junta deberá estudiar y poner en práctica los medios pertinentes a la protección y conservación de los espacios protegidos, proponer declaraciones de Sitios y Monumentos naturales de interés nacional. Para declarar Parques Nacionales se necesitará la creación de un expediente y se hará por ley. La Junta facilitará la publicidad de los parajes, publicará los catálogos de los espacios protegidos, etc.

El decreto de 7 de junio de 1931 intenta reducir la burocracia existente en la Junta por lo que crea la comisaría de Parques Nacionales que dependerá de la Dirección General de Montes. La comisaría será regida por una junta que tendrá la función de formar el catálogo de sitios o parajes establecido en la ley de 1916, velar la conservación y facilitar el acceso por vías de comunicación adecuado. Mediante decreto de 13 de abril de 1934 se publica el Reglamento de la Comisaría de Parques Nacionales que estará regida por una Junta. Las atribuciones de la Junta son las de proponer la declaración de espacios protegidos, redactar los reglamentos, nombrar al personal auxiliar, aprobar las cuentas, etc. funciones que recuerdan a las que tenía el Comisario en el decreto de 1917⁴⁰⁷.

⁴⁰⁶ Organismo Autónomo Parques Nacionales, *Memoria 1998*. Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 205 pp, 1999.

⁴⁰⁷ EUROPARC, *Anuario EUROPARC-España del estado de los espacios naturales protegidos*. Madrid, Fundación Fernando González Bernáldez para los Espacios Naturales-Fundación BBVA, Madrid, 2008.

Aparece la figura del Delegado de Sitios y Monumentos naturales de interés nacional que tendrá como cometido el de realizar el estudio de los parajes que se propongan, también se encargará de dirigir la publicación de libros, guías e itinerarios. Otra novedad es que crea y regula los planes de aprovechamiento y mejora que serán redactados y ejecutados por los distritos forestales, la comisaría sólo podrá contribuir de forma económica.⁴⁰⁸

Un año antes, mediante ley de 13 de mayo de 1933 de Defensa, conservación y acrecentamiento del patrimonio histórico-artístico nacional se incluía a los parajes pintorescos dentro de las competencias de la Dirección General de Bellas Artes que deberá incluirlos en un catálogo. Lo curioso de la ley es que no establece mucho más en relación con estos parajes, ni siquiera el decreto de 16 de abril de 1936 de aplicación de la anterior ley amplia mucho más al respecto. Con esta ley se abrirán expedientes de declaración y se declararán algunos Parajes Pintorescos. Esta dualidad, tener dos leyes para espacios naturales, se intentará solucionar mucho más adelante con la creación del instituto nacional para la conservación de la naturaleza y la promulgación de la ley 15/75 de espacios protegidos.

En el periodo 1940⁴⁰⁹-1955, la legislación de espacios protegidos se limita a la regulación y organización del Consejo Superior de Pesca, Caza y Parques Nacionales. Esta ley de 1940 será derogada mediante la ley de 30 de diciembre de 1944. El decreto de 3 de marzo de 1945 establecía el funcionamiento del

⁴⁰⁸ BOSQUE MAUREL, J., «En torno a los espacios naturales protegidos», en *Boletín de la Real*

Sociedad Geográfica, Tomo CXXXII. Real Sociedad Geográfica. Madrid, pp. 7-20, 1996.

⁴⁰⁹ Mediante la ley de 4 de junio de 1940 se reorganiza el consejo y con la Orden de 21 de diciembre del mismo año se aprueba el Reglamento. La consecuencia más importante de esta reorganización es la supresión de la Comisaría de Parques Nacionales creada en 1931. La representación de los espacios protegidos en el Consejo será escasa “un ingeniero representante del Ministerio de Agricultura, conocedor en sus distintos aspectos de los montes españoles que deban ser declarados Parques Nacionales y Sitios de Interés Nacional”, el presidente será el Director general de Montes, Caza y Pesca Fluvial, los Parques Nacionales ni siquiera aparecen en el nombre de su cargo. Dentro de las competencias del Consejo se encuentra la de “coadyuvar a la formación del Catálogo de los Parques y Sitios naturales de interés nacional ya declarados y proponer los que deban serlo; velar por su más íntegra conservación, imponer el respeto debido a su belleza y riquezas naturales, evitar todo acto de destrucción, deterioro o desfiguración, así como difundir su conocimiento”.

Consejo y la orden de 13 de julio de 1946 dictaba normas complementarias. El nuevo Consejo pasa a denominarse Consejo Superior de Caza y Pesca Fluvial y se dividirá en dos secciones una de caza y otra de pesca. Todo lo relacionado con los Parques Nacionales desaparecerá del nombre e incluso de las funciones del consejo.

Las cuestiones relativas a los Parques y Sitios Nacionales deberían regularse mediante decreto especial pero, al no estar representado en ningún organismo oficial, nunca se llegó a publicar.

Casi al mismo tiempo se organizan los Servicios de la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial mediante Orden de 7 de septiembre de 1945 por la que se adscriben al Servicio Nacional de Pesca Fluvial, mientras que no se constituyan las organizaciones especiales correspondientes a los asuntos de Caza, Cotos y Parques Nacionales.

Mediante decreto de 21 de diciembre de 1951 se organiza dicho Servicio pasándose a denominar Servicio de Pesca Fluvial y Caza que seguirá teniendo a su cargo todo lo relacionado con los espacios protegidos.

Tiene que llegar el año 1953 para que se vuelva a reorganizar el Consejo pasándose a denominar Consejo de Pesca Continental, Caza y Parques Nacionales. Se dividirá en dos secciones una de Pesca Continental y otra de Caza y Parques Nacionales. Aunque entre los miembros del consejo no se encuentre ninguno relacionado directamente con los espacios protegidos, si hay un representante del Consejo Superior de Montes y otro del Patrimonio Forestal del Estado. Entre las funciones del consejo no hay ninguna relacionada expresamente con los Parques Nacionales excepto la de informar al régimen fiscal del estado.

En 1957 se derogará la ley de 1916 por la que se creaban los Parques Nacionales mediante la ley de 8 de junio de Montes por lo que los espacios protegidos vuelven a estar vinculados al sector forestal.⁴¹⁰

Mediante Real Decreto de 20 de septiembre de 1896 se declaran Montes de Utilidad Pública a los incluidos en el Catálogo creado en el Catálogo de 1859 por lo que hacía mucho tiempo que se estaba considerando a algunos montes como espacios protegidos estableciendo planes para su regulación mediante la figura de Montes Protectores.

La ley de 1957 de Montes dedica 2 artículos (capítulo I, título V) a los Parques Nacionales. Al igual que la ley de 1916 es realmente sencilla, en el primer artículo se definen copiando dicha definición de la anterior ley y en el segundo se establece que la declaración de Parque Nacional lleve aparejada la de utilidad pública a efectos de expropiación forzosa y se haga por decreto. Será el Consejo de Pesca Fluvial, Caza y Parques Nacionales quien se encargue de los asuntos referentes a los parajes protegidos.⁴¹¹

Esta nueva preocupación por los espacios protegidos se verá reflejada en la nueva estructura del Servicio de Pesca Continental, Caza y Parques Nacionales creado por decreto de 6 de junio de 1968.

Dicho servicio funcionará como organismo autónomo de la administración del Estado, estando integrado en el Ministerio de Agricultura y será dependiente de la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial.

Se encargará de la conservación, mejora, uso y disfrute de los Parques Nacionales y de los Sitos Naturales de Interés Nacional, habrá una sección para los Parques y Reservas Nacionales. Uno de sus órganos informativos será el

⁴¹⁰ Si analizamos las anteriores disposiciones en materia de montes podemos darnos cuenta que históricamente ha habido una preocupación por su conservación. Después de las ordenanzas de montes y plantíos y de los montes de la marina, ya comentadas, en 1748, se suceden las ordenanzas generales de montes durante la regencia de la Reina Gobernadora M^a Cristina de Borbón en 1833 y la ley del 24 de mayo de 1863 y su reglamento de 1865 que estará vigente hasta 1957.

⁴¹¹ DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, F., *Los espacios naturales protegidos*. Thomson-Aranzadi. Cizur Menor (Navarra), 434 pp., 2006.

consejo de Pesca Continental, Caza y Parques Nacionales cuyas funciones están determinadas por decreto de 11 de agosto de 1953. También se establecen las funciones de los Patronatos de los Parques Nacionales⁴¹²

Hasta 1971 no se creará el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza, se suprimirán tanto el Patrimonio Forestal del Estado y el Servicio de Pesca Continental, Caza y Parques Nacionales. Serán competencia del ICONA⁴¹³ la creación y administración de los Parques Nacionales y Sitios Nacionales de Interés Nacional, la protección, conservación, fomento y ordenado aprovechamiento de las riquezas piscícolas, continentales y cinegéticas y la aplicación de las medidas conducentes a la conservación de estos fines⁴¹⁴.

Para el mejor cumplimiento de los fines encomendados habrá cuatro subdirecciones generales: Recursos Patrimoniales y Repoblación Forestal, Recursos en Régimen especial, Recursos naturales renovables y Protección de la Naturaleza.

Se comenzaba de nuevo a dar la importancia adecuada a los Espacios Protegidos. El Reglamento de Montes de 1962 no resultó suficiente por lo que se modificarían los artículos referentes a los Parques Nacionales, Sitios y Monumentos naturales de interés nacional mediante decreto de 23 de diciembre de 1972. La novedad es que los Parques Nacionales podrán adoptar diversas modalidades según se trate de espacios naturales cuya protección obedezca a razones conservacionistas de carácter general o de carácter especial y restringido, pasándose a denominar Reserva Geológica, Paisajística, etc. Si se trata de ríos o

⁴¹² Cinco años más tarde se publicará el reglamento de montes en el que se define y regulan los Parques Nacionales, los Sitios y Monumentos naturales de interés nacional.

⁴¹³ La estructura orgánica del ICONA, regulada por Orden de 27 de marzo de 1972, establece que en la Subdirección General de Recursos Naturales Renovables habrá un Servicio de Parques y Reservas del que dependerán la Sección de Parques Nacionales, y la Sección de Reservas y Cotos especiales. En el seno del Consejo de dirección además, se constituirán tres comisiones una de las cuales se encargará de los Espacios Naturales Protegidos y del Paisaje.

⁴¹⁴ M.A LUISA GOMEZ MORENO, “*Los Espacios Naturales Protegidos como Categoría de Ordenación del Territorio. El Caso de la Comunidad Autónoma Andaluza*”. Cuadernos Geográficos- Departamento de Geografía- Universidad de Malaga, 47, Pp 317-346, 2010.

montes acogidos a esta protección se denominarán ríos o montes de interés nacional.⁴¹⁵

Se crean los Patronatos para la figura de Parque Nacional mientras que para los Sitios y Monumentos naturales de interés nacional será una Junta Consultiva cuyos fines serán similares a los del Patronato, también se crea la figura de Conservador para cada espacio.

El ICONA realizó un estudio sobre toda la problemática de los Parques Nacionales y otros espacios protegidos junto con un programa sobre su posible actuación. Este programa pretendía crear y mejorar espacios naturales para conseguir el 1% del territorio nacional, muy por debajo de otros países.

Para que se pudiera llevar a cabo se necesitaba, aparte de los medios económicos y administrativos necesarios, la promulgación de una nueva ley de creación y conservación de Espacios Naturales lo que dio lugar a la publicación de la ley 15 de 2 de mayo de 1975⁴¹⁶.

Se establecen Cuatro categorías de espacios:

- Reservas integrales de interés científico: son espacios de escasa superficie que por su excepcional valor científico sean declarados con el fin de proteger, conservar y mejorar la plena integridad de su gea, flora y fauna evitándose cualquier acción que pueda entrañar, destrucción, deterioro, transformación, perturbación o desfiguración de lugares o comunidades biológicas. Podrán ser Reservas Botánicas, zoológicas o geológicas.

⁴¹⁵ MULERO MENDIGORRI, A., *La protección de espacios naturales en España: antecedentes, contrastes territoriales, conflictos y perspectivas*. Mundi-Prensa. Madrid, 309 pp., 2002.

⁴¹⁶ (BOE del 5) desarrollada por Real Decreto 2.676/1977, cuyo Reglamento para su aplicación se promulgó el 4 de marzo de 1977 constituyendo el antecedente jurídico en la protección y propiciándose la proliferación de declaraciones de un gran número de espacios naturales, sobre todo por parte de las Comunidades Autónomas. Entre sus disposiciones estaba el reclasificar los espacios naturales protegidos existentes, con vistas a su adaptación a las cuatro categorías definitivas que serían: Reserva Integral, Parque Nacional, Parajes Naturales de Interés Nacional y Parque Natural, Vacas Guerrero, T., "Los espacios naturales protegidos: figuras de protección en España", *Actas del XIX Congreso de Geógrafos Españoles: Espacios públicos, espacios privados*, Asociación de Geógrafos Españoles, Universidad de Cantabria, 2005.

- Parques Nacionales: son espacios de relativa extensión poseen ecosistemas primigenios que no hayan sido sustancialmente alterados por la penetración, explotación y ocupación humana y donde las especies vegetales y animales, así como los lugares y las formaciones geomorfológicas tengan un destacado interés cultural, educativo, recreativo o en los que existan paisajes naturales de gran belleza. El Instituto para la Conservación de la naturaleza fijará mediante un plan director las actuaciones y medidas necesarias para salvaguardar las características y valores que motivaron su creación, facilitar el acceso para su uso y disfrute, contemplación y aprovechamiento adecuado de sus producciones e impedir los actos que puedan producir su destrucción, deterioro o desfiguración.

- Los Parajes naturales de interés nacional son aquellos espacios, simples lugares o elementos naturales particularizados de ámbito reducido declarados por sus excepcionales exigencias cualificadoras de sus concretos y singulares valores y con la finalidad de atender a la conservación de su flora, fauna, constitución geomorfológica, especial belleza u otros componentes de destacado rango natural.⁴¹⁷

- Parques Naturales: son aquellas áreas que tengan unos valores culturales cualificados y se declarará mediante decreto.

Corresponde al ministerio de agricultura, a través del ICONA, velar por el cumplimiento de las finalidades recogidas en la declaración de espacios protegidos así como la aprobación de los planes de conservación, fomento, mejora y disfrute de dichos espacios.

Se mantendrá la figura de los Patronatos y Juntas Rectoras para cada espacio protegido que colaborarán con el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza. La declaración llevará aneja la de utilidad pública a efectos de expropiación.⁴¹⁸

⁴¹⁷ La declaración de estas tres figuras de protección se realizará por ley.

⁴¹⁸ TROITIÑO, M. A., MARCOS, F. J., GARCÍA, M., DEL RÍO, M. I., DE LA CALLE, M. y ABAD, L. D., «Los espacios protegidos en España: significación e incidencia socioterritorial», en *Boletín de la AGE*, nº 39, pp. 227-265, 2005.

Se establece que en plazo de un año el Gobierno dicte o proponga a las Cortes las disposiciones precisas para incorporar al régimen que de acuerdo con esta ley corresponda, los terrenos que actualmente gozan de la consideración de Parques Nacionales, Sitios Naturales de Interés Nacional, Monumentos Naturales de Interés Nacional y Parajes Pintorescos. Mediante esta disposición final se intenta unificar todos los espacios protegidos, tanto los declarados por la ley de Montes como los Parajes Pintorescos que, como recordaremos, estaban a cargo de la Dirección General de Bellas Artes.

En el reglamento de aplicación de esta ley, Real decreto de 4 de marzo de 1977, se establece que para los espacios declarados por ley se creará una Patronato mientras que en los Parques Naturales será una Junta Rectora. En lo referente a los Parajes Pintorescos, se establece que se recalifiquen de acuerdo con la nueva ley de Espacios Naturales Protegidos⁴¹⁹.

La Ley 4/89 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres⁴²⁰. Otro impulso importante a la Red de Parques Nacionales, fue en 1989 con la promulgación de la Ley 4/89, en la que destaca la Disposición adicional primera donde se detallan los Parques Nacionales que componen la Red y el Anexo I, en donde se relacionan el conjunto de ecosistemas a representar en la misma.

La Ley 4/1989 recoge en un sola disposición el Derecho de conservación de la naturaleza internacionalmente homologable, consolidando el proceso iniciado por España a principios de los años ochenta del siglo pasado mediante la ratificación de convenios multilaterales (humedales, tráfico internacional de especies amenazadas o especies migratorias), y regionales (patrimonio natural europeo), y

⁴¹⁹ GÓMEZ MENDOZA, J., «Desarrollo rural y espacios naturales protegidos». En: Ramos, E. y Cruz, J. (Coords.): *Hacia un nuevo sistema rural*. MAPA. Madrid, pp. 381-410, 1995.

⁴²⁰ (BOE del 28) del 27 de Marzo, la ley fue objeto de varios recursos de inconstitucionalidad que fueron resueltos por la STC 102/1995, DEL 26 de Junio.

debido a la recepción del acervo comunitario con motivo de la entrada de España en las Comunidades Europeas el 1 de enero de 1986⁴²¹.

1.2. Perú

En un breve recuento de las Áreas Naturales protegidas tenemos que los habitantes ancestrales del territorio mantuvieron un gran sentido de adoración hacia la naturaleza. Diversas investigaciones arqueológicas⁴²² han demostrado que conocieron la riqueza de los recursos naturales existentes y a la vez aprendieron a aprovecharlos y preservarlos. Y, dado que del manejo de dichos recursos dependía su subsistencia, la relación que mantuvieron con la naturaleza era de respeto y cuidado, tal como lo demuestra la espera en los cultivos, el uso de los animales y el aprovechamiento de las tierras, agua, es así que los antiguos pobladores reservaron algunas islas del litoral para preservar a la población de aves guaneras.

No se conoce a ciencia cierta que haya existido un patrón de reserva de espacios naturales bajo los conceptos modernos de conservación. Sin embargo, existen algunos apuntes que permitirían determinar que existía una ordenación respecto de los espacios y utilización de los recursos. Tal como se refiere en el artículo

⁴²¹ Siguiendo las premisas establecidas por la nueva ley, se declara en 1991 el Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera y, cuatro años después, en 1995, sobre el terreno pionero que fue el Parque Nacional de Montaña de Covadonga, se crea un Nuevo Parque aglutinador del conjunto calizo: el Parque Nacional de los Picos de Europa. Unos meses más tarde, se declara Cabañeros, representante de los sistemas de bosque mediterráneo, y se incorpora a la Red de Parques Nacionales.

⁴²² Héctor Noejovich, se ha discutido la existencia del concepto de propiedad entre los antiguos peruanos. Asimismo, en lo que se refiere a la tierra, debido a que ésta era considerada una entidad sagrada, se sabe que no podía ser poseída y que era considerada un pariente. En ese sentido, en una economía carente de mercado y de un sentido patrimonial, como se adelantó en el tercer capítulo, con el propósito de resolver el problema de la operabilidad del sistema andino de producción y circulación, al margen de la noción de propiedad, Noejovich definió la posibilidad de la existencia de sociedades que manejaran nociones abstractas de relaciones personales y relaciones reales en forma distinta a las expresadas por las categorías de propiedad y mercado, encontrando así la probable existencia de una o más sociedades con un conjunto de éstas relaciones organizadas de forma diferente a la propiedad, en MURRA, John, WACHTEL, Nathan y REVEL Jaques (eds.) 1986 *Antropological history of andean polities*. Cambridge, London, New York, New Rochelle, Paris, Cambridge University Press., de acuerdo a los trabajos de John Murra, Franklin Pease.

“Plumas para el sol: Comentarios a un documento sobre cazadores y cotos de caza en el Perú antiguo”, cada provincia durante el gobierno de los Incas mantenía zonas reservadas para la caza; la cual solo era ejecutada dependiendo de la estacionalidad determinada asegurando así la preservación del recurso en el tiempo⁴²³.

Durante la época virreinal (1532 – 1821) se vivió una etapa de extracción de recursos, los cuales no respondieron a ningún plan o línea política que pudiera servirnos como indicador de la existencia de áreas protegidas en función a la preservación o cuidado de alguna especie o paisaje.⁴²⁴

Sin embargo, es importante destacar que el tema de la depredación de los recursos era notoria, tanto como para motivar la emisión de una Ordenanza en 1574 sobre la restricción en el uso de recursos forestales en la ciudad de Sucre (Bolivia) pero que en ese entonces formaba parte del Virreinato el Perú:

*“Bien entendido – decía la Ordenanza” que si en todas las partes del reyno ay necesidad de poner orden en los montes y caminos, es en esta Provincia de Los Charcas... Por quanto en torno de esta ciudad soy informado que se han cortado gran suma de cedros... ordeno e mando que ninguna persona después de la publicación de esta Ordenanza pueda cortar los dichos cedros sin licencia de el Cavildo, Justicia e Regimiento...”*⁴²⁵.

Durante el primer siglo de la vida republicana del Perú no contó con una política expresa de reserva de áreas con la finalidad de conservar ya sea el paisaje, el

⁴²³ Millones, Luis; Schaedel, Richard “Plumas para el sol: Comentarios a un documento sobre cazadores y cotos de caza en el Perú antiguo”, El presente trabajo es una primera indagación sobre la actividad cinegética en el Antiguo Perú. A través del litigio entre los curacas de Atun Colla y Mañazo se descubre importantes fragmentos de una vasta red de acciones conectadas a la caza y a los privilegios y obligaciones en que esta actividad estaba enmarcada. Los autores han recopilado analíticamente la información de las crónicas, a la que agregan el referido documento de Atun Colla, cuyas evidencias nos amplían el panorama de las relaciones socio-económicas al interior del Estado inca, disponible En: [http://www.ifeanet.org/publicaciones/boletines/9\(1-2\)/59.pdf](http://www.ifeanet.org/publicaciones/boletines/9(1-2)/59.pdf), (consultada el 14/11/2012).

⁴²⁴ CAMINO, Alejandro. Población Indígena y Areas Protegidas: patrimonios resguardados, intereses en conflicto. Lima, Serie de Documentos de Trabajo de la Defensoría del Pueblo, N° 2, 2000.

⁴²⁵ ANDALUZ, ANTONIO, “Derecho Ecológico Peruano, Inventario Normativo 1900-1987”, Ed., GREDES, Perú, 320 pp , 1987.

hábitat o alguna de las especies existentes en el país. Y es que estas medidas no eran políticamente necesarias dentro de la concepción que el Perú era una región con abundantes e innumerables recursos naturales por lo que no se había tomado conciencia que aún los recursos naturales pueden acabarse si la tasa de consumo es mayor a la tasa de reproducción de los mismos.

Las Constituciones del Perú entre 1821 y 1919 no reconocían ningún aspecto en lo concerniente a recursos naturales ni a su aprovechamiento. En ellas se consagraba el derecho a la libertad de empresa: “agricultura, industria, y minería”. En la Constitución de 1920 se produjo un cambio de criterio. Se reserva por primera vez la propiedad de un recurso (recursos mineros – Art.42º) a favor del Estado. Asimismo el Art. 58º reconoce la existencia legal de las comunidades indígenas (fundamento de lo que posteriormente se convertirían en Reservas Comunales).

Sin embargo, el contexto internacional iría soslayando esta concepción política. La creación del Parque Nacional de Yellowstone⁴²⁶, Parque Nacional Banff⁴²⁷ Yosemite⁴²⁸, entre otros; demostraba que en otras realidades se afrontaba ya la preocupación del deterioro de especies, sobre todo de fauna silvestre. Los servicios forestales, de caza y las leyes sobre parques nacionales y otras áreas de conservación no se hicieron esperar; y revolucionaron, a nivel mundial, los paradigmas de uso de los recursos.⁴²⁹

La Constitución Política de 1933 (Artículo 37º) amplió los alcances de la titularidad de los recursos, tímidamente vislumbrada en su predecesora. En este instrumento normativo se establece un régimen donde “las minas, tierras, bosques, aguas y, en general, todas las fuentes naturales de riqueza pertenecen al Estado”, siendo la ley la encargada de fijar las condiciones de su utilización ya sea por el propio Estado, o de su concesión, en propiedad o en usufructo, a los

⁴²⁶ EEUU, 1872.

⁴²⁷ Canadá, 1885.

⁴²⁸ EEUU, 1890.

⁴²⁹ Ponce, Carlos & Jorge Chávez. 1996. Alternativas administrativas para la gestión de áreas naturales de protección estricta en el Perú. p.16 –39. En: Documentos del Foro Nacional sobre Parques Nacionales y otras Áreas Naturales Protegidas. UICN–ProNaturaleza. Lima.

particulares. Este cambio es sumamente importante, puesto que si el Estado es dueño de los recursos, puede excluir algunos de ellos (ya sea en número o especie) de su explotación y/o aprovechamiento. Este es el marco conceptual en donde, comenzará a crecer el concepto moderno de Áreas Naturales Protegidas.

En 1941 el Perú ratificó la Convención de Washington para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América. Según se expone en el preámbulo de esta Convención la finalidad de la misma era “proteger y conservar los paisajes de incomparable belleza, las formaciones geológicas extraordinarias, las regiones y los objetos naturales de interés estético o valor histórico o científico (...)”⁴³⁰.

En 1958, se implementa el programa cooperativo para el desarrollo forestal del Perú⁴³¹ de esta manera se incorporo por primera vez en la legislación nacional de Categoría de áreas vinculadas a la conservación o la producción sostenible.

Bajo este marco, el Ministerio de Agricultura, inicio en 1961⁴³² los estudios para declarar los bosques nacionales de: Alto Mayo, Cosñipata, Huambramayo, Oxapampa, Apurimac, Manu, Mariscal Caceres, Samiya, Bealbo, Cordillera Azul, Tahuamayo, Pastaza, etc. Este mismo año se declaro el primer parque Nacional del Perú: El Parque Nacional de Cutervo⁴³³ con una extensión de 2, 500 Hectáreas.

En 1963 se creó la primera institución pública encargada de preservar muestras representativas de los principales ecosistemas del país, el llamado servicio forestal y de caza bajo la jurisdicción del Ministerio de Agricultura, siendo

⁴³⁰ Tal como refiere Pedro Solano, “Esta convención, sin embargo, sirvió como marco legal y político para que el Perú empiece a establecer Parques y Reservas Naturales, aunque de una manera bastante desorganizada y aislada durante los primeros años”. Solano, Pedro. La Esperanza es Verde. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Lima 2005. P 38.

⁴³¹ Por Decreto Supremo N° 2 de Febrero de 1958, publicado en el Diario Oficial El Peruano.

⁴³² Entre 1961 y 1996, pueden diferenciarse períodos de cambios en las entidades gubernamentales responsables de las áreas naturales protegidas en el Perú. Las constantes reestructuraciones del sector agrario, especialmente del Ministerio de Agricultura, han influido a veces en forma positiva y otras negativamente en la administración y gestión de las áreas naturales protegidas.

⁴³³ Aunque en 1961 se creó oficialmente el primer Parque Nacional de Cutervo por iniciativa del entonces Senador Salomón Vilchez.

reconocido como el organismo técnico para el establecimiento y gestión de las Áreas Naturales Protegidas, es en este mismo año se promulgo la Resolución Suprema N° 442 que estableció los bosques Nacionales, declarándose tres nuevas áreas naturales protegidas⁴³⁴. Desde entonces, el Ministerio de Agricultura ha sido el encargado de diseñar las políticas de conservación y utilización racional de los recursos naturales que corresponden a su sector, es decir, de las aguas, suelos, flora y fauna silvestre y áreas naturales protegidas.

En 1964 se instituyó el patronato de Parques Nacionales y zonales con la finalidad de promover los parques y encargarse de la construcción de las instalaciones dentro de ellos, en 1967 se aprobó la ley de Promoción y Desarrollo Agropecuario⁴³⁵, se declaró de interés nacional la reserva de las áreas necesarias para la preservación de especies animales y vegetales en vías de extinción, la norma establecía así mismo, que el mismo Ministerio de Agricultura podía expropiar los predios necesarios para la creación de parques nacionales y daba prioridad a la protección de la vicuña, el lagarto negro, el lobo de río y el paiche; El reglamento del decreto supremo N° 18-A-68 –A⁴³⁶ se definió el concepto de parque Nacional e incorporo a la legislación nacional a las reservas y santuarios nacionales.⁴³⁷

Un hito importante en la definición de criterios de creación de las áreas naturales protegidas en el Perú se dio entre 1965 y 1968, con el estudio desarrollado por el experto británico Ian Grimwood⁴³⁸, propuso las zonas prioritarias a ser conservadas en el país. Este documento sirvió de base para el establecimiento de importantes áreas naturales protegidas.

⁴³⁴ El Parque Nacional de Tingo María (1965), la Reserva Nacional de Pampas Galeras (1967), tuvo como objetivo de proteger a la vicuña y promover el desarrollo comunal mediante el manejo sostenible de este recurso sobre un área de 6,500 Ha y el Gran Parque Nacional del Manu (1968).

⁴³⁵ Ley 16726

⁴³⁶ Del 6 mayo de 1968.

⁴³⁷ SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL – INRENA, Compendio de Legislación de Áreas Naturales Protegidas, Lima, 2002.

⁴³⁸ quien, con el apoyo de profesores de la Facultad de Ciencias Forestales de la Universidad Nacional Agraria La Molina (UNALM).

En 1975 se creó el Sistema Nacional de Unidades de Conservación–SINUC, constituido por las áreas naturales protegidas agrupadas en las categorías de parques nacionales, santuarios nacionales, reservas nacionales y santuarios históricos. Este fue el primer gran paso para construir un sistema de áreas naturales protegidas en el Perú.

Entre los años 1975 y 1980⁴³⁹ se dio el primer boom del establecimiento de áreas naturales protegidas en el Perú en estos años se declararon un número o amplio y consolidado de parques nacionales entre los más importantes el Parque Nacional Huascarán, el Parque Nacional del Manu y Reserva Nacional del Titicaca, en este gobierno militar se entendió que las áreas naturales protegidas eran un excelente instrumento para el desarrollo de iconos de sentimiento patrio como : las vicuñas ,la Pampas galeras, paracas, áreas de expedición libertadora del gobierno San Martín, se entiendo como valores propios de la realidad cultural que resaltaba el sentimiento patrio.⁴⁴⁰

En 1975 se promulgo la nueva ley forestal y fauna silvestre⁴⁴¹ la que mantuvo su vigencia por 25 años, fue la piedra angular sobre el cual se desarrollo la política forestal y de conservación del Perú, se crea el SINUC (Sistema Nacional de Unidades de Conservación) que más tarde fue reemplazado por el SINANPE (Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas), bajo esta nueva norma se aprobó el plan director, planes maestros.

Las Unidades de Conservación podían ser clasificadas en Parques Nacionales, Reservas Nacionales, Santuarios Nacionales y Santuarios Históricos; y su constitución se realizaría Decreto Supremo. Los Parques Nacionales fueron conceptualizados como las áreas destinadas a la protección con carácter de intangible, de las asociaciones naturales de la flora y fauna silvestre y de las bellezas paisajísticas que contienen.

⁴³⁹ Periodo de un gobierno militar a cargo de Juan Velasco Alvarado.

⁴⁴⁰ MINISTERIO DE AGRICULTURA. Plan Nacional del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado- Historia de las Áreas Naturales Protegidas, Lima, INRENA, 1995.

⁴⁴¹ Decreto Ley 2147.

Las áreas destinadas a la protección y propagación de especies de la fauna silvestre cuya conservación sea de interés nacional y cuyos productos⁴⁴² sean aprovechados por el Estado, recibirían la denominación de Reservas Nacionales. Asimismo se denominaba Santuarios Nacionales a las áreas destinadas a proteger con carácter de intangible, una especie o una comunidad determinada de plantas o animales, así como las formaciones naturales de interés científico o paisajístico.⁴⁴³

La nueva categoría incorporada fue la de Santuarios Históricos. Esta categoría buscaba proteger, con carácter de intangible, los escenarios naturales en donde se desarrollaron acontecimientos de la historia nacional.

Para todas las categorías se reconocía el derecho del Estado de la expropiación de los predios que se requiera para el establecimiento de Unidades de Conservación. Asimismo se previó que no podían ser adjudicadas las zonas declaradas parques nacionales, reservas nacionales, santuarios nacionales e históricos, bosques nacionales y bosques de protección, para la explotación de recursos mineros metálicos e hidrocarburos. Excepcionalmente podría ser levantada la prohibición, siempre que la explotación agropecuaria no interfiera con el fin del área reservada.

Si bien no fueron previstas en la Ley Forestal, con el reglamento de esta ley y en normas posteriores se reconoció la necesidad de crear nuevos espacios reservados para fines especiales.

Estas nuevas categorías no eran parte del SINU a pesar de ser creadas con la finalidad de conservación de especies y/o ecos.

⁴⁴² En las legislaciones pre-existente se hablaba del uso racional de los recursos de que se encontraran en las Reservas. El cambio de término modificaría la definición en tanto solo podrían ser aprovechados los productos que tales recursos.

⁴⁴³ SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL – INRENA, Compendio de Legislación de Áreas Naturales Protegidas, Lima, 2002.

Asimismo, el Artículo 123° de la Constitución de 1979 recogía el derecho de habitar en ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la preservación del paisaje y la naturaleza.⁴⁴⁴

Durante el periodo 1980 – 1990 no se realizaron grandes modificaciones legislativas en torno al Sistema de Unidades de Conservación; lo que permitió una “saludable estabilidad de los conceptos planteados en 1975 y 1977 por la Ley Forestal y sus reglamentos”. De las 19 áreas protegidas constituidas a inicios de la década, para fines de 1980 ya se contaba con 38 áreas distribuidas entre Unidades de Conservación, Bosques de Protección, Reservas Comunales y Zonas Reservadas. Entre las más importantes el Santuario Histórico de Machu Picchu, en 1981 se estableció el Instituto Nacional Forestal y de Fauna (INFOR) que absorbe a la antigua Dirección de Conservación de la Dirección General Forestal y de Fauna (DGFF).⁴⁴⁵

El 24 de marzo de 1990, se crea un efímero Programa de Parques Nacionales y Areas Naturales Protegidas por el Estado, mediante Decreto Supremo 010–90–AG, el Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), comprendiendo todas las categorías de áreas naturales protegidas de alcance nacional establecidas por el sector Agricultura hasta ese momento.

El 08 de septiembre de 1990 se publicó el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales -Decreto Legislativo N° 613. Este código constituyó un intento legislativo de agrupar, concordar y sistematizar todos los aspectos relacionados a la regulación en materia ambiental. Decreto Legislativo 613 – Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, se abocaba a dotar de una nueva organización jurídica a las categorías de Áreas Naturales Protegidas; definiéndolas como las extensiones del territorio nacional que el Estado destina a fines de investigación, protección o manejo controlado de sus ecosistemas,

⁴⁴⁴ SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL – INRENA, Compendio de Legislación de Áreas Naturales Protegidas, Lima, 2002.

⁴⁴⁵ GARCIA, Pedro y CLAUS Kjaerby. Las Reservas Comunales y el Territorio de los Pueblos Indígenas. Una primera aproximación. Grupo de Trabajo Racimos de Ungurahui, Lima, 2003.

recursos y demás riquezas naturales, con la finalidad de mantener y preservar muestras representativas del patrimonio natural de la Nación⁴⁴⁶.

El código incluyó, en su capítulo décimo, una sección dedicada exclusivamente a las áreas naturales protegidas, donde empezaron a sentarse las primeras bases conceptuales de los cambios que vendrían durante esa década para el tema, uno de los elementos más importantes fue la nueva definición de áreas protegidas, una enumeración de objetivos de las áreas protegidas, el reconocimiento de los derechos de propiedad anteriores al establecimiento de las áreas, en especial de las comunidades nativas y campesinas y la incorporación formal de las áreas protegidas regionales y municipales como áreas que podían ser establecidas y manejadas a esos niveles de gobierno.⁴⁴⁷

El código del medio ambiente sufrió una serie de modificaciones en un total de 28 artículos modificados o derogados; en 1991 se produjo un suceso contra las áreas naturales protegidas cuando el gobierno peruano negoció un contrato petrolero con la compañía norteamericana Texas Crude, sobre un lote de un millón de hectáreas, que se superponía en $\frac{3}{4}$ partes con la reserva Nacional Pacaya Samiria es decir comprometía a 750 000 hectáreas localizadas dentro de la reserva nacional, finalmente la presión pública frustró la firma del contrato.

⁴⁴⁶ Según el artículo 55° del Código, los objetivos generales de las áreas naturales protegidas eran los siguientes:

- a) Proteger y mejorar la calidad del medio ambiente.
- b) Proteger y conservar muestras de la diversidad natural.
- c) Mantener los procesos ecológicos esenciales y detener el deterioro de los mismos.
- d) Conservar, incrementar, manejar y aprovechar sostenidamente los recursos naturales renovables.
- e) Preservar, conservar, restaurar y mejorar la calidad del aire, de las aguas y de los sistemas hidrológicos naturales.
- f) Conservar, restaurar y mejorar la capacidad productiva de los suelos.
- g) Proteger y conservar muestras representativas de cada una de las especies de flora y fauna nativas y de su diversidad genética.
- h) Proteger, conservar y restaurar paisajes singulares.
- i) Conservar formaciones geológicas, geomorfológicas y fisiográficas.
- j) Proteger, conservar y restaurar los escenarios naturales donde se encuentren muestras del patrimonio cultural de la Nación o se desarrollen acontecimientos gloriosos de la historia nacional.

⁴⁴⁷ PRONATURA y otro. Bosques y biodiversidad en riesgo, Vulnerabilidad en Áreas Estratégicas y Nuevos Instrumentos de Conservación, Perú, PRONATURA, 2002.

En el mismo año también se creó el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado- SINANPE.

Los Decreto Legislativo N° 708 – “Promulgan Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero” y Decreto Legislativo N° 757 – “Dictan Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada” modificaron diversos artículos del Código del Medio Ambiente, dejando sin efecto las principales normas en las que se basaban el recientemente refundado Sistema de Áreas Naturales Protegidas.

Los principales cambios incluidos se dirigieron a eliminar la facultad del Estado de expropiar de derechos cuyo ejercicio fuera contrario a los fines y objetivos de las áreas naturales protegidas.⁴⁴⁸

Igualmente se eliminaron las facultades de los Gobiernos Regionales y Locales de crear áreas naturales protegidas de carácter regional o local.

Después de la cumbre de Río sobre Medio Ambiente y el establecimiento de PNUMA se creó en el Perú el Instituto Nacional de Recursos Nacional (INRENA)⁴⁴⁹ como organismo público descentralizado del Ministerio de Agricultura, y en 1993 se redacta una nueva constitución donde se redactó por primer vez a nivel constitucional las áreas naturales protegidas y la diversidad biológica.⁴⁵⁰

En 1993 se promulgó la nueva Constitución del Perú, la cual entro en vigencia el 01 de enero de 1994. Por primera vez se eleva a nivel constitucional la protección en materia de áreas protegidas, en ese sentido, el Artículo 68° que El Estado está

⁴⁴⁸ Dos años después, en 1992, se crea PROFONANPE, institución privada sin fines de lucro y de interés público, con el propósito de administrar el Fondo Nacional para Areas Naturales Protegidas por el estado, FONANPE (fondo en fideicomiso intangible establecido para atender costos recurrentes de las áreas naturales protegidas).

⁴⁴⁹ Decreto Ley 25902, del 27 de Noviembre de 1992.

⁴⁵⁰ MINISTERIO DE AGRICULTURA. Plan Nacional del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado. Lima, INRENA, 1995.

obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.⁴⁵¹

En 1996, ocurrieron dos hechos que determinaron cambios importantes en la extensión de las áreas naturales protegidas en el país. En primer lugar, se creó el Parque Nacional Bahuaja–Sonene, el cual incorporó a su territorio al entonces Santuario Nacional Pampas del Heath. Por otro lado, se excluyeron formalmente del Sistema a los bosques nacionales, los cuales distorsionaban el cálculo de las áreas naturales protegidas en el Perú, pues no cumplían claramente los objetivos de conservación de la naturaleza propiamente dichos.⁴⁵²

Con este marco referencia, en julio de 1997 se dictó la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley 26834, con la finalidad de delimitar y especificar “(...) 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.”⁴⁵³

A fin de complementar esta norma, en 1999 se aprobó el Plan Director de las Áreas Naturales Protegidas⁴⁵⁴ y en el 2001 se aprobó el Decreto Supremo N° 038-2001-AG Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.⁴⁵⁵

Uno de los principales cambios que trajo consigo la Ley de Áreas Naturales Protegidas fue la creación de las zonas de amortiguamiento las cuales son definidas como “aquella(s) zona(s) adyacente(s) a los límites del área natural

⁴⁵¹ BERNALES BALLESTEROS, Enrique (en colaboración de OTÁROLA, Alberto): *La Constitución de 1993*. Lima, Ediciones Constitución y Sociedad, 1999. Pp 170-240.

⁴⁵² SANDOVAL, Oswaldo (Ed.). *Ley sobre La Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica*, Lima: Congreso de la República del Perú, 1997.

⁴⁵³ INRENA. *Plan Maestro para la Conservación de la Diversidad Biológica y el Desarrollo Sostenible de la Reserva Nacional Pacaya Samiria y su Zona de Amortiguamiento*. p. 86

⁴⁵⁴ En abril de 1999, con la promulgación por Decreto Supremo de la Estrategia Nacional para las Áreas Naturales Protegidas– Plan Director, se dio un paso fundamental en el ordenamiento de la planificación y gestión del SINANPE. Este decreto le otorgó al ordenamiento un enfoque sistémico y le brindó a cada área las herramientas para su organización, zonificación, planificación y programación de acuerdo a sus objetivos fundamentales.

⁴⁵⁵ SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL. *Manual de Legislación Ambiental*. Lima, Ed., SPDA, 2003.

protegidas que, por su ubicación, requiere de un tratamiento especial para garantizar el cumplimiento de los fines de conservación”⁴⁵⁶.

El Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas fue modificado por la promulgación del Decreto Supremo N° 015-2007-AG⁴⁵⁷. Esta modificación tuvo la finalidad de regular el tema de las Áreas de Conservación Municipal, disponiendo que los Gobiernos Locales puedan establecer áreas destinadas a completar las acciones de conservación de la diversidad biológica, de recreación y educación a la población de su jurisdicción. Esta norma pretende corregir, en concordancia con el Plan Director del SINANPE de 1999, el vacío de la Ley N° 26834 respecto a las Áreas de Conservación Municipal, reconociéndolas como complementarias al SINANPE.⁴⁵⁸

Además de las normas con explícita incidencia en la regulación de áreas protegidas, en los últimos años se ha dado una alta producción en normas en materia ambiental y recursos naturales que completan el sistema de gestión ambiental. Entre ellas tenemos a la Ley General del Ambiente -Ley N° 28611; Ley sobre la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica, Ley N° 26839; entre otras.

⁴⁵⁶ INRENA. Categorías de Áreas Naturales Protegidas del SINAPE En: http://www.inrena.gob.pe/ianp/ianp_sistema_sinape.htm, (consultada 13/07/2011).

⁴⁵⁷ El 14 de marzo del año 2007 es firmado el Decreto Supremo N° 015-2007-AG (Anexo III) que modifica el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas determinando:
Artículo 1°: Deróguese el artículo 41.2 y el Capítulo X del Título Segundo del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas aprobado por Decreto Supremo N° 038-2001-AG, la Resolución N° 029-2006-INRENA, así como cualquier otra norma que regule cualquier aspecto relativo a las Áreas de Conservación Municipal.

Artículo 2°: Sustitúyase el artículo 5° del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas N° 26834, aprobado por Decreto Supremo N° 038-2001-AG, por el siguiente:

“Artículo 5°.- Las Áreas Naturales Protegidas a que se refiere el Artículo 22° de la Ley conforman en su conjunto el SINANPE, a cuya gestión se integran las instituciones públicas del Gobierno Central, Gobiernos Regionales y Municipalidades, instituciones privadas y las poblaciones locales, que incluyen a las comunidades campesinas o nativas, que actúan intervienen o participan, directa o indirectamente en su gestión y desarrollo. El SINANPE se complementa con las Áreas de Conservación Regional y las Áreas de Conservación Privada
Artículo 3°: Deróguese o déjese sin efecto las normas que se opongan a lo establecido en el presente Decreto Supremo”

Artículo 4°: El presente Decreto Supremo será refrendado por el Ministro de Agricultura, por el Ministro de la Producción y por el Ministro de Energía y Minas y entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

⁴⁵⁸ SANDOVAL, Oswaldo (Ed.). Ley sobre La Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, Lima: Congreso de la República del Perú, 1997.

En los últimos seis años, se han creado cuatro nuevos parques nacionales: Parque Nacional Bahuaja Sonene en el 2000, Parque Nacional Cordillera Azul en el 2001, Parque Nacional Otishi en el 2003 y Parque Nacional Alto Purús en el 2004, todos ubicados en la región amazónica.

La última y más comentada de dichas normas es el recientemente promulgado Decreto Legislativo que crea el Ministerio del Medio Ambiente. Una de las funciones básicas del Ministerio del Ambiente será velar por la preservación del aire, mar y tierra, creándose el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), el cual si bien es un organismo adscrito al Ministerio del Ambiente se desenvolverá de manera independiente en sus decisiones.⁴⁵⁹

El decreto legislativo faculta al OEFA a intervenir en temas ambientales en todos los sectores (minería, pesquería, hidrocarburos, industria y agricultura) para no solo fiscalizar, sino sancionar. El OEFA podrá desde amonestar hasta suspender cualquier operación que tenga un impacto ambiental o que no siga las normas establecidas (esto incluye las realizadas por organismos estatales como las municipalidades).

Esta nueva organización velará también por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas, realizando las labores de fiscalización y control, lo que representa una oportunidad y un desafío en la protección de los recursos naturales.⁴⁶⁰

1.3. Reflexión

La conservación de la naturaleza, en el contexto referido, ha sido objeto de una preocupación social creciente en la medida que los procesos de industrialización y urbanización se han acelerado. Uno de los campos, en los que se ha canalizado la preocupación medioambientalista, ha sido la protección de los espacios

⁴⁵⁹ SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL – INRENA, Compendio de Legislación de Áreas Naturales Protegidas, Lima, 2002.

⁴⁶⁰ UICN y otro. Documentos del Fórum Nacional sobre Parques Nacionales y otras Áreas Naturales Protegidas. 1996.

Naturales salvados al crecimiento económico y portadores de valores naturalísticos raros y excepcionales con el fin, por un lado, de contribuir a crear unas condiciones de futuro para las generaciones venideras y, por otro, facilitar el disfrute y ocio recreativos por las actuales con las debidas garantías de respeto y persistencia de los valores protegidos.

La historia de los Espacios Protegidos de España posee una gran aportación pues los criterios de selección de estas áreas han pasado de un enfoque puntual, sectorial, localizado, estático y, preferentemente, estético-paisajístico-recreativo a una visión dinámica, global e interrelacionada de los espacios naturales, por lo que el acento se ha trasladado desde las especies (inicialmente, las de valor cinegético como es el caso de la sentencia a los cazadores furtivos de conejos del monte de El Pardo; en los años 60-70 y, posteriormente, en los años 70-80, las emblemáticas formadas por vertebrados de gran tamaño, particularmente, mamíferos y aves) a los ecosistemas (años 80-90) para, progresivamente desde los años 80, insertar a éstos en el marco de la ordenación territorial y la programación socioeconómica. La conservación ha pasado a concebirse como un todo indisociable con el desarrollo socioeconómico de las poblaciones locales afectadas y la protección del entorno sociocultural. La idea actual de conservación es resultado de la superposición e integración de los discursos estéticos-paisajísticos, naturalísticos y globalizador que se han sucedido en la historia de los espacios naturales protegidos.

El discurso estético-paisajístico sobre espacios naturales protegidos, con la historia ha evolucionado dentro del territorio español como ejemplo, coincide con la etapa de aprobación de la Ley de 7 de diciembre de 1916, sobre Parques Nacionales⁴⁶¹, sobre la base de criterios que priorizaron la asociación de la naturaleza con paisajes formados por espectaculares bosques, tradiciones históricas y devociones religiosas populares; la gestión y, por tanto, la atención al turismo y desarrollo socio económico de las poblaciones afectadas.

⁴⁶¹ Senado, 1916: I, apéndice 4º al nº 23; Congreso, 1916: (VIII, apéndice 8º al nº 102), y la declaración en 1918 de los primeros Parques Nacionales, los de Covadonga (Ley de 22 de julio de 1918) y Ordesa (R.D.de 16 de agosto de 1918).

La concepción de la conservación sustentada en la protección sistematizada de aquellos casos representativos y modélicos del funcionamiento de los procesos de la naturaleza que introduce como objetivos la compatibilización en la gestión del binomio conservación-desarrollo, la ordenación territorial de los espacios naturales protegidos dentro de su área circundante y la planificación interna en cuanto mecanismo de intervención, emerge en España en torno al segundo quinquenio de los setenta, se materializa en los primeros años del decenio de los ochenta para articularse en forma legal a finales del mismo con la ley 4/89, de 27 de marzo, sobre Espacios Naturales y Flora y Fauna silvestres. La Ley de Espacios Naturales Protegidos de 2 de mayo de 1975 convirtió en obligatoria la planificación físicas.

En el Perú los antecedentes de protección se remota a época pre Incaica, pues el principio de la conservación de las Áreas Naturales Protegidas era el religioso-mágico, pues el respeto naturaleza se realiza desde la concepción de madre naturaleza, aprendiendo a preservarlo y conservarlo ya que dependían de sus recursos, no se conoce el concepto moderno de conservacionismo, pero en la época Incaica se tiene una ordenación respecto a las Áreas Naturales Protegidas y la utilización de los recursos considerando la preservación en el tiempo para las generaciones futuras de la flora y fauna.⁴⁶²

Posteriormente el enfoque de la áreas naturales pasa por la visión proteccionista de la fauna y flora de especies en peligro de desaparición, conllevando a la conservación de áreas emblemáticas, como reservas de valor biológico e importancia económica, teniendo una gran impulso con el gobierno militar que entendió las áreas naturales debían ser consideradas como icono de sentimientos patrióticos al que se tenía que reforzar.

Las áreas naturales protegidas pasan de la concepción estético- paisajístico a la de ordenación territorial, insertados al entorno socio cultural de las comunidades aledañas a las áreas protegidas, manteniendo un desarrollo sostenible.

⁴⁶² CONTRERAS, Carlos y MARCOS CUETO. Historia del Perú Contemporáneo. Lima: Serie de Estudios Históricos del Instituto de Estudios Peruanos N° 27,1999.

2. MEDIO AMBIENTE

La crisis ecológica ha de velado una relación moral con el Medio Ambiente por lo que se hace necesario analizar las distintas propuestas que se formulan en torno a la comprensión del hombre consigo mismo y con el mundo que lo rodea. Dada la variedad y complejidad de esta relación, a lo largo del tiempo y en diversas culturas y, particularmente en el mundo occidental desde hace varios años, científicos, juristas, religiosos y filósofos se vienen planteando las implicaciones que como problema moral esa relación genera, no sólo en la intersubjetividad humana – centro de nuestros códigos morales y jurídicos tradicionales - sino que se comienzan a hablar del Medio Ambiente como objeto directo de los deberes humanos y como sujeto de derechos, por lo cual hay que destacar algunas de las concepciones, tomadas por diversos autores.⁴⁶³

2.1. España

A) CONCEPCIÓN ESTRICTA DE MEDIO AMBIENTE

Haciendo un breve análisis de estas posturas doctrinales, en su sentido más estricto, el concepto jurídico de ambiente debe limitarse a ciertos elementos naturales como son el agua y el aire⁴⁶⁴. El autor que más se ha destacado en la defensa de esta postura es MARTIN MATEO, al cual se le debe una de las definiciones más citada por los demás autores, al contemplar el medio ambiente como el integrado por “aquellos elementos naturales de titularidad común y características dinámicas: en definitiva, el agua y el aire, vehículos básicos de transmisión, soporte y factores esenciales para la existencia del hombre sobre la

⁴⁶³ ABAD PÉREZ, José Javier, “La Administración Pública, El Control Jurisdiccional y El Medio Ambiente”. En: *Medio Ambiente*. Editada por el Consejo General del Poder Judicial (jornadas sobre el Medio Ambiente, Segovia, 1988), Madrid, 1998.

⁴⁶⁴ En este caso la defensa del medio ambiente equivaldría a la lucha contra la contaminación referida a las aguas y a la atmósfera. Si se analiza desde el punto de vista de la contaminación, por extensión se incluirían también, dentro de esta interpretación la lucha contra el ruido y los problemas planteados por la eliminación de desperdicios y basuras. ARROYO GOMEZ, M.A., “La problemática del medio ambiente”, Documentación Administrativa, nº 140, 1971, pp. 46.

tierra”, descartando el suelo como objeto del Derecho ambiental, así como el ruido al reconducirlo al contexto del elemento aire⁴⁶⁵.

La virtualidad de esta posición, aunque demasiado restrictiva, es que está dotada de una inicial coherencia, al agrupar el núcleo conceptual de medio ambiente alrededor de los elementos naturales de titularidad común, que son las bases sobre las que se asienta toda la problemática ambiental⁴⁶⁶, y destacable en relación al ordenamiento jurídico-tributario al predicar el concepto jurídico de ambiente en unos factores que inicialmente podrían haber sido calificados como res nullius, susceptibles de utilización sin límite por los ciudadanos pero que, al transformarse en bienes comunes, se hallan bajo la amenaza de su continuidad para su aprovechamiento colectivo⁴⁶⁷.

Pero estas mismas razones sirven para matizar esta posición del mencionado profesor, al poner el acento, como categoría unificadora o cohesionadora, en la titularidad o régimen jurídico de los elementos integrantes del concepto de medio ambiente, criterio que sirve para explicar la inclusión del aire y del agua, pero que excluye otros elementos, como es el suelo⁴⁶⁸, a la vez que dentro de la

⁴⁶⁵ MARTIN MATEO, R., *Tratado de Derecho ambiental*, op. cit., pp. 86. Esta posición es reconocida por el mismo autor como minoritario, tanto en el derecho comparado como en el español, haciéndose eco de conceptos más amplios de medio ambiente que, en definitiva no limitan tanto el ámbito de protección de los bienes ambientales, en pps. 86-87.

⁴⁶⁶ JORDANO FRAGA, J., *La protección a un derecho a un medio ambiente adecuado*, op. cit., pp. 57.

⁴⁶⁷ ROSEMBUJ ERUJIMOVICH, TULIO RAÚL, *Los tributos y la protección del medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 1995, pp. 18.

⁴⁶⁸ JORDANO FRAGA, J., *La protección a un derecho a un medio ambiente adecuado*, op. cit., en pps. 57 y 58 defiende que la utilización racional del suelo como recurso natural está indudablemente relacionada con el medio ambiente, como demuestra la propia realidad. Refuerza su argumento en la STS de 21 de diciembre de 1990. Señalamos que, posteriormente, la STC 46/1992, de 2 de abril en su Fj 3º al establecer la necesidad de hacer un uso racional de un recurso limitado como es el suelo hace una remisión al artículo 45 de la Constitución española: “...la cual procura encauzar por márgenes de racionalidad y solidaridad colectiva la utilización de ese recurso natural limitado que es el suelo, tal y como ordenan los arts. 47, 45 y 46 de la Constitución”. En otra STC 36/1994, de 10 de febrero, se pronuncia de una manera tibia al respecto al considerar en su Fj 5º que la ordenación del territorio *puede* incidir en el ámbito medioambiental: “Es cierto que no puede descartarse que la ordenación del territorio - que, como hemos dicho, es más una política que una concreta técnica y una política de enorme amplitud- pueda afectar a otras materias, como son el medio ambiente y el dominio público estatal...”. Estas sentencias del Tribunal Constitucional en *El Tribunal Constitucional y el medio ambiente*, Generalitat de Catalunya, Departament de Medi Ambient, Barcelona, 1997.

categoría de los bienes comunales también se deberían incluir la flora y la fauna, el paisaje, es decir, todos los elementos que coadyuvan a la definición del bien ambiental como objeto del derecho y destino de la tutela jurídica⁴⁶⁹, cuestión que afina con acierto JORDANO FRAGA ya que constatando que este régimen y titularidad de determinados elementos que ciertamente son fundamentales en el ámbito conceptual del medio ambiente, no es predicable de todos: “hay que prescindir del dato de la titularidad, o de la pertenencia, de los recursos naturales, que en unos casos se hallará referida a los particulares, como puede suceder con el suelo, y en otros se tratará de bienes de dominio público, como ocurre con el agua o las costas”. A lo que añade, siguiendo a POSTIGLIONE, que se trata de “cosas comunes a la comunidad”, ya que “en realidad, una vinculación distinta de la función social, y conformadora y naciente desde el ámbito o estructura interna de esos elementos, será la que explique esa vocación colectiva o vinculación a los intereses generales de los bienes ambientales”⁴⁷⁰.

Dentro de esta línea de conceptualizar el medio ambiente de manera estricta destacamos la aportación de ESCRIBANO COLLADO y LOPEZ GONZALEZ, que rechazan el concepto amplio por su excesiva extensión “pues se engloban dentro de un mismo concepto funciones administrativas muy dispares e instituciones jurídicas diversas que difícilmente pueden ser reconducidos a principios comunes, que ni siquiera responden a necesidades sociales homogéneas y cuya satisfacción exige el empleo de medios científicos y técnicos muy diferentes”, y definen el medio ambiente como “el constituido por aquellos recursos naturales y sistemas primarios de los que depende la existencia y el normal funcionamiento de la naturaleza en su conjunto y que jurídicamente

⁴⁶⁹ ROSEMBUJ, T., *Los tributos y la protección del medio ambiente*, op. cit., pp. 18.

⁴⁷⁰ JORDANO FRAGA, J., *la protección a un derecho a un medio ambiente adecuado*, op. cit., pps. 58-59. La referencia a POSTIGLIONE la utiliza para explicar que el concepto de “elementos naturales de titularidad común” puede ser aceptado en un sentido más amplio, en tanto este autor entiende que la “idea romana de *res communes omnium* conquista un relieve no de tipo patrimonial, pero que individualiza una relación jurídica del todo nueva: los recursos naturales, prescindiendo de su pertenencia, son protegidos jurídicamente en su mismo ser, en su existencia como tales, en su identidad, en su cualidad, porque pueden servir a la vida de la comunidad (la calidad del agua; del aire; del mar, etc.)”, en “Ambiente: suo significato giuridico unitario” RTDP, 1985, fasc. I, pp. 50.

tienen la categoría de bienes comunes (aire y agua principalmente), y por los ecosistemas, constituidos por la flora, la fauna, e incluso, por las bellezas naturales (paisajes y espacios naturales, en cuanto portadores de ecosistemas que se pretende conservar)”⁴⁷¹.

Otro autor, RODRIGUEZ RAMOS, que, desde una visión estricta y haciendo una interpretación sistemática del artículo 45 de la Constitución, entiende que el medio ambiente se erige como un nuevo objeto del ordenamiento jurídico y de la actividad política y económica de los poderes públicos, que se relaciona pero es distinto de otros más tradicionales como la ordenación del territorio y el urbanismo, el desarrollo económico, la sanidad, el turismo, el transporte, etc., lo que el lleva a definir el medio ambiente como “el conjunto formado por todos los recursos naturales (geo, flora y fauna; atmósfera, aguas y suelos) por cuya utilización racional (defensa y restauración) deben velar los poderes públicos, con la finalidad principal de proteger y mejorar la calidad de vida y el desarrollo de la persona”⁴⁷².

⁴⁷¹ ESCRIBANO COLLADO, P., y LOPEZ GONZALEZ, J.I., “El medio ambiente como función administrativa”, *Cívitas REDA*, nº 26, 1980, pp. 370. Estos autores al afirmar que una concepción amplia es excesiva, es porque quedarían comprendidos en este concepto “desde la conservación de la naturaleza en sus distintas manifestaciones, hasta la ordenación del territorio, pasando por la protección del patrimonio cultural de los pueblos, el mantenimiento de un determinado nivel de *comfort* colectivo, etc.”

⁴⁷² RODRIGUEZ RAMOS, Luis, “Instrumentos jurídicos preventivos y represivos en la protección del medio ambiente”, *Documentación Administrativa*, nº 59, 1979, pps. 460-461. Este autor, al concretar el concepto de medio ambiente señala, en primer lugar, que el patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran no se incluye en el ámbito del medio ambiente, por ser objeto de un precepto diferenciado en el artículo 46 de la Constitución; en segundo lugar cabe predicar lo mismo de bienes como la salud (art. 43), vivienda y urbanismo (art. 47), consumo (art. 51), etc.; y finalmente que también entre los derechos y libertades constitucionales se especifican objetos a diferenciar del medio ambiente en sí, sin perjuicio de reconocer las relaciones existentes, tales como la vida, la propiedad y el trabajo. A nivel descriptivo señala que el medio ambiente se compone de los problemas de calidad y cantidad de los recursos naturales contenidos en el aire, las aguas terrestres -superficiales y subterráneas- y marinas, y los suelos y subsuelos de áreas tanto “naturales” como rurales y urbanas, incluyendo los elementos minerales, vegetales y animales que forman parte de cada uno de estos espacios, y, finalmente si se prefiere plantear el problema desde el punto de vista de los agentes contaminadores o degradantes del medio ambiente, habría que hacer referencia a los residuos sólidos (industriales, urbanos y agropecuarios), líquidos y gaseosos; a la energía nuclear y radiaciones ionizantes, a los pesticidas, a los ruidos y vibraciones, al consumo de materias primas, etc.,

Por esta misma interpretación se decanta DOMPER FERRANDO, que considera como aspectos del medio ambiente, que deberían estar totalmente diferenciados, los recursos naturales (renovables o no), las técnicas de protección y mejora, los agentes contaminantes y las fuentes o focos productores de estos agentes⁴⁷³. Para este autor los elementos que componen el medio ambiente son el aire, el agua, el suelo y la naturaleza en general (flora, fauna y espacios naturales), aunque no descarta una concepción más amplia al reconocer que se “extiende cada vez más la idea de que deberían incluirse también el patrimonio histórico e incluso otros bienes culturales”⁴⁷⁴.

Y finalmente, desde el punto de vista de la naturaleza de las normas ambientales LOPERENA ROTA, critica, por inoperativo, que bajo el rótulo de Derecho ambiental se incorporen por extensión materias que no corresponden a este ámbito. Se debe acudir a un nivel de comprensión conceptual más estricto, aún reconociendo las relaciones que necesariamente se dan con otras áreas. Así ejemplifica que no pertenecen al Derecho ambiental, por no ser elementos ni instrumentos de la alteración biosférica, temas como la defensa del patrimonio histórico, ni el trato considerado a los animales domésticos⁴⁷⁵.

⁴⁷³ DOMPER FERRANDO, J., *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, Vol. I, Cívitas, Madrid, 1992, pp. 57. Debemos a este autor una clasificación en la que, ordena en cinco grupos los pronunciamientos y posturas doctrinales, que por su interés aclarativo reproducimos: 1º. Los que consideran incluidos los *recursos naturales*. Entre ellos los recursos naturales renovables: aire, agua, suelo, flora y fauna (protección de la naturaleza en general y los espacios naturales específicamente), y los recursos naturales no renovables; 2º. Los que añaden *elementos artificiales*, creados por la acción del hombre, como el patrimonio histórico-artístico y demás aspectos o bienes culturales; 3º. Aquellos que introducen expresamente entre los elementos aspectos de contenido diverso a los anteriores como el urbanismo y la ordenación del territorio; 4º. El ruido y las vibraciones, los residuos, las radiaciones, las actividades industriales y clasificadas, y finalmente, 5º. Quienes tienen como punto de referencia absoluto la vida humana y su entorno, pps. 73-74.

⁴⁷⁴ *Ibídem*, pp. 75.

⁴⁷⁵ LOPERENA ROTA, D., *Los principios del Derecho ambiental*, Cívitas, Madrid, 1998, pp. 27.

B) CONCEPCIÓN AMPLIA DEL MEDIO AMBIENTE

A modo de resumen podemos decir que la noción amplia incluye toda la problemática ecológica⁴⁷⁶ general y por supuesto el tema capital de la utilización de los recursos a disposición del hombre en la biosfera. Esta también incluiría las cuestiones relativas al urbanismo y a la ordenación del territorio.

La equiparación al Derecho ambiental con el Derecho ecológico, ha sido criticada, por inoperativo, por MARTIN MATEO⁴⁷⁷, a pesar de ser aceptada por gran parte de la doctrina y en ciertos pronunciamientos realizados en el seno de los organismos internacionales⁴⁷⁸.

Dentro de este grupo mayoritario nos encontramos con posturas muy diversas y con enfoques jurídicos también diversos. Posiciones que se articulan en función de su concepción jurídica como simple valor-bien realizable por múltiples políticas públicas, o bien como fin cuya consecución puede ser organizada a través de precisas técnicas decantadas como el sector ordinamental con identidad propia, en correspondencia con la idea más o menos amplia de su contenido⁴⁷⁹. De manera coloquial podemos decir que hay autores que defienden un concepto “muy amplio” de medio ambiente, frente a otros que defienden simplemente un

⁴⁷⁶ La ecología supone “el estudio de cómo los organismos vivos y el ambiente que forman las cosas inanimadas funcionan juntos como un todo o ecosistema”, ARROYO GOMEZ, M.A., “La problemática del medio ambiente”, op. cit., pp. 47-48.

⁴⁷⁷ En su citada obra *Tratado de Derecho ambiental*, pp. 80. En la misma línea ARROYO GOMEZ, M.A., “La problemática del medio ambiente”, op. cit, pp. 47: “una interpretación excesivamente amplia resultaría estéril e inoperante por su ambiciosa falta de realismo”.

⁴⁷⁸ Así MARTIN MATEO, R., en su *Tratado de Derecho ambiental*, pp. 80 y ss., cita que ya en la Conferencia de Estocolmo de 1972 se afirma que “el hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras”. Para la Comisión Económica para Europa, “el medio activo es un conjunto de sistemas compuesto de objetos y condiciones físicamente definibles que comprenden particularmente a ecosistemas equilibrados, bajo la forma que los conocemos o que son susceptibles de adoptar en un futuro previsible, y con los que el hombre, en cuanto punto focal dominante ha establecido relaciones directas”. Acaba este autor señalando que este concepto suele aparecer como preámbulo de casi todas las legislaciones nacionales.

⁴⁷⁹ PAREJO ALFONSO, L., JIMENEZ BLANCO, A. y ORTEGA ALVAREZ, L., *Manual de Derecho Administrativo*, Vol, 2, Ariel, Barcelona, 1996, pp.197.

concepto “amplio”, al incluir en el concepto no sólo los aspectos físicos, sino también los culturales.

Al primer grupo, que se caracteriza por proponer una noción de medio ambiente desde su anclaje ecológico, pertenece MOLA DE ESTEBAN, que define el medio ambiente humano como “el hombre y su entorno vital; esto es, el marco comprensivo y mutable de los elementos, condiciones y circunstancias de todo orden -físicas y orgánicas- en el que el hombre desenvuelve su vida. Nada, por tanto, es absolutamente extraño al concepto de medio ambiente”⁴⁸⁰ y JAQUENÖD DE ZÖGON, que define el medio ambiente como “la síntesis histórica de las relaciones de intercambio entre sociedad y naturaleza en términos de tiempo y espacio” a lo que añade “pero no es algo neutro ni abstracto y se presenta como una realidad histórica, puesto que el ambiente y todas sus connotaciones jurídicas, entra a la historia con el hombre, desde el momento que éste toma conciencia de su existencia y de los diferentes bienes naturales que le pueden ser útiles, para satisfacer sus necesidades”⁴⁸¹.

También PEREZ LUÑO, al analizar la referencia al medio ambiente en la Constitución la entiende referida a su significación más amplia, “a todo el conjunto de condiciones externas que conforman el contexto de la vida humana”⁴⁸². Para ello parte de la consideración de que puede hablarse de un medio natural o abierto (físico) integrado por la biosfera, el aire, el agua y el suelo, y por los ecosistemas producto de la interacción entre los seres vivos y el medio, y de un medio ambiente cerrado (cultural) construido por el hombre desde los orígenes de la civilización para protegerse, para trabajar o para divertirse, “para satisfacer su cada vez más amplio sistema de necesidades”⁴⁸³.

⁴⁸⁰ MOLA de ESTEBAN CERRADA, F., *La defensa del medio humano*, Ministerio de la Vivienda, Servicio Central de Publicaciones, Madrid, 1972, pp. 661.

⁴⁸¹ JAQUENÖD DE ZÖGON, S., *El Derecho Ambiental y sus Principios Rectores*, op. cit., pp. 55.

⁴⁸² PEREZ LUÑO, A.E., "Artículo 45". *Comentarios a la Leyes políticas...* op. cit., pp. 261.

⁴⁸³ *Ibídem*, pp. 260. A la vez individualiza cinco modalidades distintas del medio ambiente que hacen referencia: al conjunto de condiciones naturales que configuran un determinado estándar climático o meteorológico; a los recursos físicos que el hombre debe organizar para satisfacer sus necesidades materiales; a la morfología de los tipos de asentamiento que configuran un

Del segundo grupo podemos destacar a ARROYO GOMEZ que se inclina por un concepto que él llama “intermedio”, en el cual añade, al concepto estricto, lo que se ha venido en llamar el marco de vida, donde también tendría cabida, además de la protección del paisaje y la naturaleza en sus especies vegetales y animales, la del patrimonio histórico-artístico de un país⁴⁸⁴.

LOPEZ RAMON, antes de entrar a analizar el concepto de medio ambiente expresa que es posible entender de una manera distinta el concepto amplio: “quizá lo que se quiere significar es que todo aspecto de la vida del hombre puede tener repercusiones, consecuencias, algunas inesperadas. Se trata entonces de la formulación de una premisa metodológica básica; lo que se intenta es que cualquier acto humano tenga presente su trascendencia en el contexto”⁴⁸⁵, lo que no le impide descartar una noción amplísima del concepto de medio ambiente, y, aunque no se atreve a dar una definición, se atiene a indicar qué temas suelen ser considerados como comprendidos en el tema ambiental, incluyendo entre ellos el medio ambiente urbano (urbanismo, actividades clasificadas, patrimonio artístico y cultural), el medio ambiente rural (espacios protegidos) y los cinco recursos naturales típicos: el suelo, el subsuelo, el agua, el aire y, finalmente, la flora y la fauna⁴⁸⁶.

Otro autor que se sitúa en esta línea es FUENTES BODELON, para el que el medio ambiente ofrece un sistema global que opera sobre un campo que ofrece una serie de peculiaridades físicas y geográficas, políticas y culturales, sociales y

cierto *hábitat* o que caracterizan los posibles centros de atracción demográfica o económica; a las formas históricas a través de las que se han ido organizando socialmente las exigencias de trabajo, de distracción, de liberación o de comprensión de los individuos; al conjunto de los factores que condicionan el bienestar biológico y psíquico del hombre y que, por tanto, contribuyen a promover o comprometer su salud.

⁴⁸⁴ ARROYO GOMEZ, M.A., op. cit, pp. 46-47, que rechaza la noción más amplia, al entender que las cuestiones relativas al urbanismo y a la ordenación del territorio poseen entidad y autonomía propia. A la vez dentro del concepto más estricto (atmósfera, aguas) se incluirían por extensión la lucha contra el ruido y los problemas planteados por la eliminación de desperdicios y basuras.

⁴⁸⁵ LOPEZ RAMON, F., “Ideas acerca de la intervención administrativa sobre el medio ambiente”, Documentación Administrativa, nº 190, 1981, pp. 41.

⁴⁸⁶ *Ibíd.*, pps. 41-45.

económicas⁴⁸⁷. El medio ambiente físico o natural compuesto por el aire, agua, suelo, fauna y flora, están en relación con el medio artificial o humano, “el hombre como creador de nuevas formas de vida y criatura del Cosmos en la afortunada síntesis de la Declaración de Estocolmo”⁴⁸⁸.

Y finalmente, dentro de esta postura, destacamos a GALVEZ MONTES⁴⁸⁹ que define el medio ambiente como “el conjunto de elementos naturales o culturales que determinan las condiciones de vida características de un integrante humano geográfica y temporalmente delimitado”, sin mayor concreción de cuáles son esos elementos, definición que a la vez parte de la dada por la Comisión Económica para Europa⁴⁹⁰. Definiciones que hace suyas PALOMAR OLMEDA, para quien el nuevo concepto de medio ambiente es algo más que el puro aire y la forma de preservar a éste de las contaminaciones, abarcando “la protección de otras cuestiones como el suelo, las aguas, el mar, los recursos naturales, el medio ambiente urbano, etc.”⁴⁹¹, lo que le lleva a abordar “con una óptica ampliamente extensiva el concepto de medio ambiente, óptica que resulta a toda luces necesaria, pues ese proceso de expansión conlleva inmediatamente una mayor reglamentación en cada uno de los sectores implicados, algunos absolutamente

⁴⁸⁷ FUENTES BODELON, F., “Planteamientos previos a toda formulación de un derecho ambiental”, Documentación Administrativa, nº 190, 1981, pp. 116-117.

⁴⁸⁸ *Ibidem*, pp. 122. Entiende el derecho ambiental “como pieza de un sistema global de protección, conservación, defensa y restauración del medio ambiente, sistema que reconduce a unidad las particularidades regionales y nacionales que respeta y potencia, que el tratamiento integrado es el único posible en materia medioambiental, y se corresponde a esa concepción global en la que la Economía y Ecología se complementan”, pp. 131.

⁴⁸⁹ GALVEZ MONTES, F.J., “Artículo 45” en *Comentarios a la Constitución*. Edición a cargo de Fernando Garrido Falla, 2ª edición, Cívitas, Madrid, 1985, pp. 808.

⁴⁹⁰ Reproducida en p.p. nº 35, donde se indicaba por parte de MARTIN MATEO su inoperancia por su amplitud. GALVEZ MONTES, al analizar el artículo 45.1 de la Constitución, expresa que el contenido del derecho sólo podía enunciarse de forma genérica ya que este precepto no puede contemplar la diversidad del contenido mismo del medio ambiente en el espacio y en el tiempo, donde intervienen factores moduladores tales como el desarrollo o falta de desarrollo de la comarca considerada en una época y donde la dinámica socio-económica provoca unos profundos cambios en la temática ambiental, pp. 812.

⁴⁹¹ PALOMAR OLMEDA, A., “La protección del medio ambiente en materia de aguas”, *Revista de Administración Pública*, nº 110, 1986, pps. 107-108.

insospechados no hace mucho tiempo, y, juntamente con ello, o quizá derivado de este mismo proceso, una más amplia intervención administrativa”⁴⁹².

Como cierre a este aspecto doctrinal debemos citar, por ser modelo tenido en cuenta por casi todas estas opciones doctrinales, a GIANNINI que parte de una consideración tripartita del medio ambiente: el ambiente en cuanto conservación del paisaje, incluyendo tanto las bellezas naturales como monumentos y centros históricos; el ambiente en cuanto protección del suelo, aire y agua; y el ambiente en cuanto objeto de la disciplina urbanística. Es decir, elementos ambientales culturales, elementos ambientales naturales, y urbanismo⁴⁹³.

PAREJO ALFONSO, sin querer entrar en este debate doctrinal, se presta a afirmar que es incorrecta la delimitación del contenido constitucionalmente declarado del medio ambiente por relación al contenido que deba atribuirse a la categoría constitucional de “recursos naturales”, “pues, con entera independencia de su bondad y utilidad en el plano jurídico-administrativo más concreto, los planteamientos ligados a semejante modo de proceder conducen a entender, sin suficiente justificación, que el medio ambiente es un valor-bien referido a los cuatro -suelo, subsuelo, agua y aire (en este sentido, entre nosotros F. López Ramón)-, a tres -suelo, aire y agua (en este sentido M. S. Giannini)- o tan sólo a dos aire y agua (en este sentido, entre nosotros, R. Martín Mateo)- de dichos recursos naturales”⁴⁹⁴. Para este autor, la noción de ambiente es irreductible a toda acotación o sectorialización, “comprendiendo cualquier elemento del contexto en el que se desenvuelve la acción humana”⁴⁹⁵.

⁴⁹² Ibídem, pp. 109.

⁴⁹³ GIANNINI, M.S., “Ambiente, saggio sui diversi suoi aspetti giuridici” en *Diritto e Ambiente*, Part. I, *Diritto Civile*, Ed.. Cedam, Padova, 1984, pps. 29-68, artículo publicado anteriormente en *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, nº 1, 1973, pps. 23 y ss. Relativo a este autor, para un estudio detallado del bien cultural como paradigma del bien ambiental, en ROSEMBUJ, T., *Los tributos y la protección del medio ambiente*, op.cit., pp. 18 a 23.

⁴⁹⁴ PAREJO ALFONSO, L., *Manual de Derecho Administrativo*, op. cit, pp. 197.

⁴⁹⁵ Ibídem, pp. 198, añadiendo que esta perspectiva “hace realidad el “tratamiento jurídico unificado de la materia ambiental” postulado por cierta doctrina, en la que en algún caso (Alemania) se ha llegado a asumir la iniciativa de un Código del Medio Ambiente”.

Siendo importantes estos esfuerzos doctrinales para delimitar el concepto, que se inician antes de la aprobación de la Constitución de 1978, debemos tener en cuenta, de manera prioritaria, las aportaciones jurisprudenciales.

2.2. Perú

En un sentido amplio, el Estado de Derecho representa, dirige y regula la vida de la sociedad; asimismo, es el encargado de garantizar la satisfacción de sus necesidades públicas, así como facilitar y vigilar el adecuado suministro de los bienes públicos y privados.

Expresada la naturaleza del Estado en tales términos, el Gobierno en todos sus niveles debe velar por el bienestar social, considerando como principio fundamental la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad.

Esto implica, entonces, que la eficacia de las acciones de Gobierno debe evaluarse, fundamentalmente, en función a su “impacto” en el bienestar de la sociedad⁴⁹⁶. De ello se infiere que es de vital importancia que el Estado proteja el medio ambiente, puesto que es donde se desarrolla la vida humana y la vida de los demás seres vivos.

La protección ambiental es un rol muy importante del Estado y de la sociedad. Para que dicha función se materialice es necesario tener claro el concepto de medio ambiente para saber los límites que tienen los agentes económicos y consumidores; a fin de que no generen mayor contaminación del permitido por ley.⁴⁹⁷

En ese cometido, podemos advertir que en la Constitución de Perú el concepto jurídico de medio ambiente es indeterminado, dado que no lo contempla de manera explícita, y la Ley General Ambiental, aprobado por Ley No. 28611,

⁴⁹⁶ MÉNDEZ MORENO, ALEJANDRO. *Derecho Financiero y Tributario*. Parte general. Lecciones de cátedra. 4ª edición, Editorial Lex Nova, Valladolid, 2003. ppina 57.

⁴⁹⁷ YACOLCA ESTARES, DANIEL IRWIN, “Concepto Jurídico del Medio Ambiente”, Ed., Sociedad de Derecho Ambiental, 2ªEdición, Perú, 20011.

conceptualiza “ambiente “ de manera poco clara, a la luz de la doctrina que trata dicho concepto.⁴⁹⁸

En los años setenta las reivindicaciones de esta época contra el confort y el consumismo, la cumbre de Estocolmo en 1972⁴⁹⁹, han sido de gran influencia al cambio de decisiones y en las elaboraciones de documentos normativos con la introducción tímida de conceptos medioambientales, también llamada como la juridificación de los intereses medio ambientales⁵⁰⁰. El Perú lo hizo por primera vez en el texto constitucional de 1979. Desde esta perspectiva, podemos afirmar que el Medio ambiente es un bien o valor que nuestra sociedad ha considerado prioritario proteger y promocionarlo más al nivel jurídico. Ello significa, en la práctica, que la conservación y la protección del ambiente constituyen un deber y un derecho que informan y comprometen al resto de las normas legales y, además, que debe desarrollarse un conjunto de normas destinadas a garantizarlas.

El ambiente o medio ambiente, expresión esta última ciertamente redundante pero muy difundida entre los países de habla hispana, hace referencia a un sistema, es decir, a un conjunto de variables biológicas y físico-químicas que necesitan los organismos vivos- particularmente el ser humano- para vivir. Entre estas variables o condiciones tenemos, por ejemplo, la cantidad o calidad de oxígeno en la atmósfera, la existencia o ausencia de agua, la disponibilidad de alimentos sanos, la presencia de especies y de material genético, etc.

Mucho entienden que el medio ambiente lo es “todo”, o como dirían algunos, “el resto del Universo”. El concepto de ambiente que nos interesa hace referencia aquel que nos integran los seres vivos, es decir, aquel dentro del cual interactúan

⁴⁹⁸ ARROYO GOMEZ, M.A., “*La problemática del medio ambiente*”, Documentación Administrativa, N° 140, 1971, pp. 46.

⁴⁹⁹ JORDANO FRAGA, JESÚS. *La Protección del derecho a un Medio Ambiente Adecuado*. JM Bosch, 1995: La mayoría de autores coinciden en que el Derecho Ambiental en un sentido moderno nació tras la declaración adoptada en el seno de la conferencia de las Naciones unidas sobre el Medio Humano 5-6/Jun/1972

⁵⁰⁰ RUIZ VIEYTEZ, Eduardo Javier, *El derecho al Medio Ambiente como derecho y participación*. Colección Derechos Humanos <P. Francisco de Vitoria>. El Ararteko, 1990. Este autor resalta que la regulación al derecho a un medio ambiente adecuado conlleva pro y contra en su implementación. Así que sigue una lista de derechos y libertades afectados por la vigencia de estos derechos.

formas de vida obviamente, hay un particular énfasis en la preocupación por los ambientes humanos, en la medida que su conservación garantiza nuestra existencia. Sin embargo, ello no excluye que podamos identificar ambientes que corresponden a organismos vivos diferentes al humano, por ejemplo, el de las especies endémicas de la fauna amazónica.

El medio ambiente se configura “como una Realidad evasiva cuya denominación misma presenta un contenido incierto⁵⁰¹, máxime cuando el propio término se presenta unívoco, pues con él se hace referencia a conceptos dispares (medio físico, medio humano, entorno, ecosistema, etc). La idea que encierra la expresión medio ambiente es compleja, pues una misma expresa una serie de realidades tanto físicas como sociales que permiten diferentes definiciones; esto es, el ambiente es una realidad y no una construcción de carácter teórico y, en tanto que realidad, se configura como un bien indefinido o difuso integrado por numerosos factores. En consecuencia, la definición dependerá de la perspectiva desde donde se lleve a término (jurídica, sociológica, ecológica, etc), que en nuestro caso es la jurídica⁵⁰².

El medio ambiente provee el entorno necesario para la vida humana, flora y fauna. Los recursos naturales, patrimonio de la nación, constituyen los elementos materiales necesarios para satisfacer nuestros requerimientos de alimentación, vestido, vivienda, energía y demás productos de la población peruana actual, pero también deben de garantizar el bienestar de las generaciones futuras.

Estamos tomando prestado hoy lo que pertenece a los jóvenes y niños que nacerán en el Perú que deberán también tener lo necesario para su bienestar.

El fin del Estado es proveer el bien común, es decir el bienestar general. Es pues su principal deber proteger el medio ambiente, entorno esencial de la vida y los recursos naturales que satisfacen las necesidades vitales de todos los habitantes del Perú.

⁵⁰¹ JUSTE RUIZ, J: Derecho...., Cit, Pg 5.

⁵⁰² al respecto DUPUY, P: “ Le droit a la sante et la proteccion de l' environnement” , en Le Droit a la santé en tant que droit de l'homme RCADI, Colloque 1978, pp, 346 y352.

En nuestro país, esta protección se hace evidente a nivel constitucional desde 1979 cuando se regula por primera vez en el Artículo 123⁵⁰³ el derecho de todos los peruanos a habitar en un ambiente saludable.

Pero es en la Constitución de 1993⁵⁰⁴ y la Ley General del Ambiente⁵⁰⁵ que sienta importantes esfuerzos doctrinales para delimitar el concepto de medio ambiente.

De ambas normas constitucionales fluye con claridad que solo se menciona el derecho y deber ambiental de todo ciudadano con relación a habitar en un medio ambiente adecuado, sin embargo, no se define en qué consiste o que elementos integran su contenido.

En la Ley General del Ambiente, se tiene los siguientes conceptos latos y cuya normas reglamentarias, en su mayoría, aún no existen, relacionados al medio ambiente⁵⁰⁶.

⁵⁰³ “CAPITULO II DE LOS RECURSOS NATURALES

ARTICULO 123o.- Todos tienen el derecho de habitar en ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la preservación del paisaje y la naturaleza. Todos tienen el deber de conservar dicho ambiente.

Es obligación del Estado prevenir y controlar la contaminación ambiental.”

⁵⁰⁴ “DERECHOS DE LA PERSONA

Artículo 2°.- *Toda persona tiene derecho:*

A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.”

⁵⁰⁵ Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, Ministerio del Ambiente, Publicada el 15 de octubre de 2005, Normas E Instrumentos de Gestión Ambiental, Viceministerio de Gestión Ambiental Dirección General de Políticas, disponible en pp.web: <http://www.minam.gob.pe>, (consultada el 26/05/2012).

⁵⁰⁶ “TÍTULO PRELIMINAR

DERECHOS Y PRINCIPIOS

Artículo I.- Del derecho y deber fundamental Toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país.”

TÍTULO I

POLÍTICA NACIONAL DEL AMBIENTE Y GESTIÓN AMBIENTAL

CAPÍTULO I

ASPECTOS GENERALES

Artículo 2°.- Del ámbito

Menciona en primer lugar que sobre el derecho y deber ambiental de todo ciudadano con relación a habitar en un medio ambiente adecuado, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país.

Asimismo, conceptualiza como “ambiente” o a “sus componentes” a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

(...)

2.3 Entiéndese, para los efectos de la presente Ley, que toda mención hecha al “ambiente” o a “sus componentes” comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

Artículo 19°.- De la planificación y del ordenamiento territorial ambiental

(...)

19.2 El ordenamiento territorial ambiental es un instrumento que forma parte de la política de ordenamiento territorial. Es un proceso técnico-político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales que condicionan la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio.

Artículo 69°.- De la relación entre cultura y ambiente La relación entre los seres humanos y el ambiente en el cual viven constituye parte de la cultura de los pueblos.

Las autoridades públicas alientan aquellas expresiones culturales que contribuyan a la conservación y protección del ambiente y desincentivan aquellas contrarias a tales fines.

Artículo 81°.- Del turismo sostenible

Las entidades públicas, en coordinación con el sector privado, adoptan medidas efectivas para prevenir, controlar y mitigar el deterioro del ambiente y de sus componentes, en particular, los recursos naturales y los bienes del Patrimonio Cultural de la Nación asociado a ellos, como consecuencia del desarrollo de infraestructuras y de las actividades turísticas y recreativas, susceptibles de generar impactos negativos sobre ellos.

Artículo 84°.- Del concepto

Se consideran recursos naturales a todos los componentes de la naturaleza, susceptibles de ser aprovechados por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tengan un valor actual o potencial en el mercado, conforme lo dispone la ley.

En relación al ordenamiento territorial ambiental, se sostiene que es sólo un instrumento que forma parte de la política de ordenamiento territorial, más no se identifica como un elemento más del concepto de ambiente.⁵⁰⁷

Otro punto de vital relevancia que señala la Ley General del Ambiente, es el hecho que la relación entre los seres humanos y el ambiente en el cual viven constituye parte de la cultura de los pueblos, por lo que las autoridades públicas alientan aquellas expresiones culturales que contribuyan a la conservación y protección del ambiente y desincentivan aquellas contrarias a tales fines, por lo cual, deben ser respetado la diversidad cultural frente a apetitos políticos y económicos que prefieran la explotación económica contrario a dichas culturas.⁵⁰⁸

De dichas normas, también se tiene muy claro que las entidades públicas, en coordinación con el sector privado, deben adoptar medidas efectivas para prevenir, controlar y mitigar el deterioro del ambiente y de sus componentes, en particular, los recursos naturales y los bienes del Patrimonio Cultural de la Nación asociado a ellos, como consecuencia del desarrollo de infraestructuras y de las actividades turísticas y recreativas, susceptibles de generar impactos negativos sobre ellos.

Por último, se señala como concepto de recursos naturales a todos los componentes de la naturaleza, susceptibles de ser aprovechados por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tengan un valor actual o potencial en el mercado, conforme lo dispone la ley.

En definitiva, se puede llegar a la conclusión que en la Ley General del Ambiente, se llega a determinar de forma muy confusa y lata el concepto de medio ambiente, del cual no se puede advertir que se sostiene en una posición estricta o amplia según lo señalado por la doctrina.

⁵⁰⁷ ANDALUZ WESTREICHER, Antonio, Derecho Ambiental. Propuestas y Ensayos, tercera edición, Llama Gráfica S.A.C., Lima- Perú, 2003.

⁵⁰⁸ SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL. Manual de Legislación Ambiental. Lima: SPDA, 2003.

Se evidencia que los elementos que considera la Ley General del Ambiente está referido exclusivamente a los elementos ambientales naturales. Dejando de lado los elementos ambientales culturales, como el patrimonio históricoartístico de un país, monumentos y centros históricos, y el urbanismo y ordenación del territorio, que sostiene la teoría amplia.

Finalmente, en este punto cabe advertir que la Ley General Ambiental regula de modo general y poco clara el concepto de “ambiente”. Además que gran parte de sus articulados aún no se han reglamentado y estamos a la espera de la creación de un Ministerio de Medio Ambiente que busque integrar la política ambiental en Perú tan venida a menos, por instituciones sumidas en actos de corrupción e ineficientes, por empresas privadas y públicas cuyo fin lucrativo, no les deja asumir el costo que genera la contaminación que producen.

Concepto de medio ambiente desde la perspectiva del Tribunal Constitucional⁵⁰⁹. En el acápite 17 de la Sentencia del Tribunal Constitucional (0048-2004-AI), sostiene que:

“17. La Constitución Política de 1993 (artículo 2º, inciso 22) reputa como fundamental el derecho de la persona «(...) a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida».

Desde la perspectiva constitucional, y a efectos de su protección, se hace referencia, de modo general, al medio ambiente como el lugar donde el hombre y los seres vivos se desenvuelven⁵¹⁰. En dicha definición se incluye «(...) tanto el entorno globalmente considerado –espacios naturales y recursos que forman parte de la naturaleza: aire, agua, suelo, flora, fauna– como el entorno urbano»⁵¹¹;

⁵⁰⁹ Sobre el particular, se debe tener en consideración que las resoluciones emitidas por el tribunal Constitucional se generaron cuando aún no se encontraba vigente la Ley General Ambiental, sino el Código del Medio Ambiente de los Recursos Naturales DECRETO LEGISLATIVO N° 613 (Publicado: 08-09-1990).

⁵¹⁰ VERA ESQUIVEL, Jesús, El nuevo Derecho internacional del medio ambiente. Lima: Academia Diplomática del Perú, 1992. p. 14.

⁵¹¹ ALONSO GARCIA, María, El régimen jurídico de la contaminación atmosférica y acústica. Madrid: Marcial Pons, 1995. p. 90.

además, el medio ambiente, así entendido, implica las interrelaciones que entre ellos se producen: clima, paisaje, ecosistema, entre otros.

Una vez precisado el concepto de medio ambiente, debemos referirnos al derecho en sí. Nuestra Constitución ha elevado al nivel de fundamental dicho derecho; siendo ello así, el Estado tiene el deber de efectivizar su plena vigencia, así como prever los mecanismos de su garantía y defensa en caso de transgresión.

El contenido del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la persona está determinado por los siguientes elementos, a saber: 1) el derecho a gozar de ese medio ambiente y 2) el derecho a que ese medio ambiente se preserve⁵¹².

En su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, dicho derecho comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1º de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido.⁵¹³

Pero también el derecho en análisis se concretiza en el derecho a que el medio ambiente se preserve. El derecho a la preservación de un medio ambiente sano y equilibrado entraña obligaciones ineludibles, para los poderes públicos, de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. A juicio de este Tribunal, tal obligación alcanza también a los particulares, y con

⁵¹² CASONA USERA, Raúl, Constitución y medio ambiente. Madrid: Dykinson-Ciudad Argentina Editorial, 2000. p. 101.

⁵¹³ SALINAS MONTES, Carlos, Instituto Nacional de Reservas Naturales de Perú, en el marco del Programa FAO/OAPN (Organismo Autónomo Parques Nacionales de España) sobre “Fortalecimiento del Manejo Sostenible de los Recursos Naturales en las Áreas Protegidas de América Latina”, Perú, 2005, pp 99.

mayor razón a aquellos cuyas actividades económicas inciden, directa o indirectamente, en el medio ambiente.

Por su parte, el acápite 27. de la Sentencia mencionada, agrega que:

27.La Real Academia de la Lengua define naturaleza como aquella realidad objetiva que existe independientemente de la conciencia y que está en incesante movimiento y cambio; por ende, sujeta a evolución continua. La parte de la naturaleza que rodea o circunda los hábitat de la pluralidad de especies vivas se denomina ambiente o medio ambiente.

El medio ambiente es el mundo exterior que rodea a todos los seres vivos y que determina y condiciona su existencia. Es el ámbito en que se desarrolla la vida y en cuya creación no ha intervenido la acción humana. En puridad, medio ambiente alude al compendio de elementos naturales — vivos e inanimados— sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivos (plantas, animales y microorganismos).

El medio ambiente se define como “(...) el conjunto de elementos sociales, culturales, bióticos y abióticos que interactúa en un espacio y tiempo determinado; lo cual podría graficarse como la sumatoria de la naturaleza y las manifestaciones humanas en un lugar y tiempo concretos”⁵¹⁴.

En el mismo sentido, el acápite 30 de la referida Sentencia sostiene que “El Tribunal Constitucional considera que el medio ambiente, entendido sistemáticamente como el conjunto de fenómenos naturales en que existen y se desarrollan los organismos humanos, encuentra en el comportamiento humano una forma de acción y de creación que condiciona el presente y el futuro de la comunidad humana.”

Por último, el acápite 33. precisa que “de una interpretación sistemática del artículo 2º, inciso 22) y de los artículos 66º y 67º de la Constitución, se concluye

⁵¹⁴ ANDALUZ WESTREICHER, Carlos, Derecho Ambiental, Ed., Gráfica Bellido, Perú, 2004. p. 107.

que una manifestación concreta del derecho de toda persona a disfrutar de un entorno ambiental idóneo para el desarrollo de su existencia, es el reconocimiento de que los recursos naturales -especialmente los no renovables- en tanto patrimonio de la Nación, deben ser objeto de un aprovechamiento razonable y sostenible, y los beneficios resultantes de tal aprovechamiento deben ser a favor de la colectividad en general, correspondiendo al Estado el deber de promover las políticas adecuadas a tal efecto.”

De otro lado, en los puntos 25. y 35 de la Sentencia del , del Tribunal Constitucional (EXP. N.º 4223-2006-PA/TC)⁵¹⁵, precisa que ⁵¹⁶ el Medio Ambiente es un derecho irrenunciable de todo ser humano y con lleva el deber de protegerlo, corresponde al Estado cuidarlo, prevenirlo y controlar la contaminación ambiental.

2.3. Reflexión

De acuerdo a lo expuesto, se puede decir con relación al concepto de medio ambiente, que son:

1. En la doctrina se tiene al medio ambiente como un concepto estricto, con la que no estamos de acuerdo, pues consideramos que la noción de ambiente,

⁵¹⁵ Del 10 de diciembre de 2007, celebrada en Lima, por la Primera Sala del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Landa Arroyo, Beaumont Callirgos y Eto Cruz.

⁵¹⁶ “25. Esta responsabilidad estatal guarda relación con lo dispuesto en el artículo 2º, inciso 22), de la Constitución, que reconoce el derecho fundamental de toda persona “a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida”. En concordancia, el artículo I del Título Preliminar del Código del Medio Ambiente prevé que “[toda persona tiene el derecho irrenunciable a gozar de un ambiente equilibrado, saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y asimismo, a la preservación del paisaje y la naturaleza. Todos tiene el deber de conservar dicho ambiente (...). Le corresponde –al Estado– prevenir y controlar la contaminación ambiental”.

“35. Pero no siempre la prohibición absoluta de determinada actividad es la única vía para alcanzar determinado grado de protección, pues, dependiendo del caso, el mismo puede ser alcanzado, mediante la reducción de la exposición al riesgo, con el establecimiento de mayores controles y la imposición de ciertas limitaciones. En el presente caso, de los informes técnicos solicitados por este Tribunal se concluye que no existe riesgo de exposición radioeléctrica, por lo que una decisión en el sentido de ordenar el desmantelamiento de la antena de NEXTEL, sería una medida irrazonable y desproporcionada”.

siguiendo en parte a PAREJO ALFONSO⁵¹⁷, “es cualquier elemento del contexto en el que se desenvuelve la acción humana, y los demás seres vivos, a fin de protegerlo para preservar su existencia vinculado a las generaciones presentes y futuras”.

2. Así, Ambiente, en suma, es equivalente a equilibrio ecológico y la tutela jurídica persigue, justamente, reservarlo en favor de las diversas especies vivientes entre las que destaca el hombre.⁵¹⁸ El derecho asume el reto de protegerlo desde sus diversos ámbitos, entre ellos, el derecho tributario, mediante la incorporación de tributos ambientales y beneficios tributarios en los tributos tradicionales (Impuesto a la Renta, Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo), por ejemplo cuando las empresas adquieren de tecnología limpia que implique la protección ambiental.

3. RICARDO LORENZETTI⁵¹⁹, sostiene que el ambiente como bien colectivo se distingue entre el "macro- bien" constituido por el medio ambiente global y "micro-bienes", que son sus partes: la atmósfera, las aguas, la fauna, la flora. Los micro bienes puede ser apropiados parcialmente y ser objeto de propiedad privada. En estos casos, la polución importa también la afectación de un derecho subjetivo.

4. Como bien público de uso común, el medio ambiente puede tener calificaciones más o menos extensas.

5. Una primera tendencia, que es la más difundida, incluye sólo a los bienes naturales. Ello ha dado lugar a distinciones entre éstos y los culturales, siendo los

⁵¹⁷ PAREJO ALFONSO afirmar que es incorrecta la delimitación del contenido constitucionalmente declarado del medio ambiente por relación al contenido que deba atribuirse a la categoría constitucional de “recursos naturales”, “pues, con entera independencia de su bondad y utilidad en el plano jurídico-administrativo más concreto, los planteamientos ligados a semejante modo de proceder conducen a entender, sin suficiente justificación, que el medio ambiente es un valor-bien referido a los cuatro -suelo, subsuelo, agua y aire. Para este autor, la noción de ambiente es irreductible a toda acotación o sectorialización, “comprendiendo cualquier elemento del contexto en el que se desenvuelve la acción humana.

⁵¹⁸ ROSEMBUJ, Tulio, *Los tributos y la protección del medio ambiente*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas SA, Madrid, 1995, p. 13.

⁵¹⁹ LORENZETTI, Ricardo, *DERECHO AMBIENTAL EN EL SISTEMA JURIDICO DEL MERCOSUR*, 2ª edición, Editores Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 2011.

primeros los que no cuentan con la intervención del hombre. Con este fundamento se ha desarrollado un capítulo referido al resarcimiento del daño a los recursos naturales ("Resource damage")⁵²⁰.

6. Otras nociones amplían el concepto incluyendo también a los bienes culturales, como el patrimonio histórico. Otra versión más extensa, abarca problemas de política social, como la pobreza o la vivienda y la calidad de vida en general.

Finalmente, otros concluyen en el concepto de calidad de vida, como comprensivo del conjunto de cosas y circunstancias que rodean y condicionan la vida del hombre⁵²¹. Se señala como objetivo fundamental de la vida⁵²².

7. El medio ambiente, calificado como bien público de uso común, presenta algunas características:

- La indivisibilidad de los beneficios: puesto que el bien no es divisible entre quienes lo utilizan. Ello trae como consecuencia la prohibición de la apropiación privada individual y el carácter difuso de la titularidad.

- El principio de la no exclusión de beneficiarios: puesto que todos los individuos tienen derecho al medio ambiente, aún las generaciones futuras. Es de todos y no es de nadie, lo cual plantea problemas de acción colectiva, de tal modo que nadie se preocupa en cuidarlo, en la creencia que otros lo harán y uno disfrutará igualmente. Ese efecto "free rider", requiere de incentivos a la acción protectoria.

⁵²⁰ Conf. BREEN, BARRY, "Historia de los recursos naturales en Estados Unidos", en "Daño ambiental", cit, pp. 207.

⁵²¹ BUSTAMANTE ALSINA, Jorge, "Responsabilidad civil por daño ambiental", diario L.L. 01/8/94.

⁵²² LILY R. FLAH Y MIRIAM SMAYEVSKY, "La regulación procesal en el derecho ambiental americano" L.L. 1993-E, 935; GRACIELA MESSINA DE ESTRELLA GUTIERREZ, "La responsabilidad civil en la era tecnológica" Abeledo-Perrot, B.As. 1989").

III.- LOS RECURSOS NATURALES

Los Recursos Naturales constituyen el patrimonio de la humanidad en la Tierra, representan la fuente de abastecimiento de la oferta natural y modificada de los bienes y servicios de la naturaleza. Además, integran los ecosistemas y el entorno global donde la sociedad desarrolla sus actividades.

Su manejo, conservación, preservación y uso dependen de las decisiones humanas, donde los criterios políticos, técnicos, económicos, sociales, culturales y tradicionales juegan un rol dentro de la ecología, de enorme trascendencia para la evolución del hombre en la tierra⁵²³. El objetivo del uso de los recursos naturales, es el bienestar del hombre. Por lo tanto, las condiciones de vida que generen las actividades humanas sobre los recursos naturales y su entorno, son causa y efecto del hombre mismo⁵²⁴.

El conocer el potencial de los recursos naturales representa una gran ayuda para definir lineamientos de política encaminados a protegerlas. Dentro de la dinámica del desarrollo existen dos disciplinas que están estrechamente relacionadas, estas son la ecología y la economía, ambas tienen un factor común: la sociedad⁵²⁵. Si se entiende al medio ambiente como el conjunto de la naturaleza y de las actividades humanas dentro del cual el hombre busca su bienestar, ésta búsqueda es continua, dinámica e implacable, lo que conocemos como desarrollo económico y social⁵²⁶. El desarrollo económico y el uso, manejo y conservación de los recursos naturales debe entenderse como un cuadrinomio donde la aplicación de recursos (humanos, financieros, biológicos y físicos) sea con el fin

⁵²³ BIFANI PAOLO, *Medio Ambiente y Desarrollo*, Guadalajara, México, Universidad de Guadalajara, 1997.

⁵²⁴ BARKIN, DAVID, *Riqueza, pobreza y desarrollo sustentable*. México: Editorial Jus y Centro de Ecología y Desarrollo, 1998, versión electrónica.

⁵²⁵ BARKIN, DAVID, "Proletarianización Global" *Economía: Teoría y Práctica*, No. 10, pp. 113-131.

⁵²⁶ DALY, H. E. y COBB, J. B., Jr. *Para el bien común. Reorientando la economía hacia la comunidad, el ambiente y un futuro sostenible*. FCE, 1993, México, D.F.

de satisfacer las necesidades humanas mejorando el nivel de vida de las poblaciones humanas⁵²⁷.

3.1. España

Es posible que exista una gran proporción de Españoles que ignoren, en absoluto, la atención de los gobernantes que han venido prestando, desde hace muchos siglos, a la conservación, más o menos directa, de la Naturaleza; pero la verdad es que si bien en la actualidad se ha precisado, muy acertadamente, la acción estatal, no puede negarse que en el pasado se realizaron también concretos y loables intentos sobre el particular. Y esto es importante señalarlo, porque muchos historiadores y sociólogos han llegado a la conclusión de que lo que más dignifica a todo un pueblo, no es sólo su capacidad para crear lo necesario, sino también su voluntad de conservar lo conveniente.

Entre las más remotas disposiciones de jefes, caudillos o reyes, son frecuentes las que se refieren a las reglamentaciones de las riquezas naturales del país. Y entre todo lo que nos legaron los romanos, durante su dominio, destaca una concreta legislación en tal sentido (cuyo espíritu nullius) hasta establecer el derecho de propiedad del hombre sobre los animales salvajes capturados.

En cierto modo, puede considerarse como una acción bien definida de conservación de la Naturaleza, realizada consciente o inconscientemente, la costumbre de los reyes visigodos de vedar algunos bosques, tanto de propiedad privada como municipal, convirtiéndose su disfrute en una verdadera concesión del soberano.

Históricamente se llega, después, a un punto de mayor interés sobre el tema. En efecto: en el año 1348, el rey Alfonso XI promulga el Ordenamiento de Alcalá, que contiene una severa legislación de protección a la Naturaleza. Por otra parte, las Cortes de Valladolid solicitan del soberano, en 1351, se inicie una enérgica

⁵²⁷ MOSELEY, W.G., D. LANEGAN AND K. PANDIT (eds). *The Introductory Reader in Human Geography: Contemporary Debates and Classic Writings*. Malden, MA: Blackwell Press, 2007.

acción contra los que dañen los recursos naturales del país; y al ser comprobados los graves destrozos que se estaban causando en las riquezas forestal y cinegética, Pedro I de Castilla llegó incluso a ordenar la aplicación de la pena de muerte a ciertos infractores.

También es digno de mención el Ordenamiento del rey castellano Enrique II, del año 1369, en el que se prevé el establecimiento de una ronda continua de vigilancia, en los campos, para protección de animales y plantas. Este mismo espíritu protector se encuentra en las Ordenanzas de Enrique III el Doliente, de finales del siglo XIV, y en las de Juan II, del año 1435.

Una de las primeras medidas del reinado de los Reyes Católicos fue la creación de un Cuerpo de policía, denominado Santa Hermandad, entre cuyas misiones estaba incluida la vigilancia de <<animales y los plantíos). Y, posteriormente, a causa de la abundancia y carácter heterogéneo de las normas jurídicas del país, se hizo necesaria la recopilación de todas ellas en la obra llamada Libro de las Leyes u Ordenanzas Reales de Castilla, conocida también con el nombre de Ordenamiento de Montalvo (1480-1484), que precisó algo más la protección a las riquezas naturales.⁵²⁸

Creación de los Sitios Naturales de Interés Nacional y Características del los mismos. Entre las medidas eficaces para la conservación de la Naturaleza en España, deben incluirse todas aquellas que dieron lugar al establecimiento de parajes naturales sometidos a reglamentación especial.

Por otra parte, se ha repetido sobradamente que tales parajes se consideran imprescindibles para mantener en buena salud mental y física del hombre de nuestros tiempos; que encuentra gracias a ellos un ponderado equilibrio entre trabajo y ocio, ejercicio corporal y reposo, actividades intelectuales y diversiones

⁵²⁸ Los antecedentes históricos sobre la defensa de los recursos naturales de España, da paso, como es lógico, con la cita del Decreto-Ley de la Jefatura del Estado de 28 de octubre de 1971, modificando la Administración Institucional del Ministerio de Agricultura y creando, en su artículo primero, el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA); Decreto-Ley complementado con el Decreto del mismo Departamento ministerial de fecha 5 de noviembre del mismo año.

intrascendentes, visitas a bulliciosas oficinas y solitarios paseos al aire libre .Pero debe tenerse muy presente que si bien la declaración de reservas y Parques Nacionales presta un gran servicio preferentemente a la conservación de la Naturaleza, no ofrece más que a una parte de la sociedad plena satisfacción a sus gustos y aficiones; a causa de las severas restricciones que deben imperar en tales lugares.

Muchas veces, y sobre todo en las proximidades de grandes núcleos urbanos, resulta mucho más práctico señalar zonas, de esparcimiento, de características protectoras menos rígidas, que constituyan unidades naturales de utilidad pública, de reconocido valor e interés; dentro de las cuales puedan ser practicados, con la debida vigilancia, ciertos deportes Y permitir la construcción de determinadas instalaciones comerciales.

De lo expuesto hasta ahora se ha llegado a la conclusión de que el concepto de medio ambiente está formulado en su forma más amplia. Efectivamente, la Constitución de 1978 consagra, con el mayor rango, aunque de manera abstracta, el valor medioambiental como bien jurídico merecedor de protección en su artículo 45, párrafo primero: derecho al disfrute del medio ambiente y el deber de conservarlo.

En cuanto al objeto o bien jurídico protegido, el párrafo segundo del mencionado artículo alude a “todos los recursos naturales”, sin hacer una enumeración casuística, por lo que se puede interpretar que quedan englobados los distintos aspectos medioambientales⁵²⁹. Este criterio abierto ha permitido ir configurando un concepto amplio de lo que se entiende por medio ambiente, como ha quedado establecido por el propio Tribunal Constitucional⁵³⁰ y reconoce que el término de

⁵²⁹ PEREZ LUÑO, A.E., entiende que es el mejor criterio ya que de esta manera se faculta al legislador ordinario para regular de manera global los distintos aspectos medioambientales, de acuerdo con las exigencias ecológicas, "Artículo 45", en "Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978", Ed. Edersa, tomo III, Madrid, 1983, p. 393

⁵³⁰ Ya ha quedado expuesto la amplitud con la que la STC 102/1995, de 26 de junio, define los recursos naturales.

“recursos naturales” no es si no engañosamente claro⁵³¹ de manera que no existe una definición aceptada definitivamente del mismo ni una lista cerrada de los elementos que lo constituyen para nuestro ordenamiento.

Ahora bien, el mismo texto constitucional de alguna manera acota el objeto o bien jurídico a proteger en el momento en que marca la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Así, junto con la alusión genérica al medio ambiente contenida en los artículos 148.1.9⁵³² y 149.1.23⁵³³, también se trata de forma separada otros aspectos que están relacionados con el medio ambiente y su protección. Así, en el artículo 148.1 se atribuye la competencia de las Comunidades Autónomas en el ámbito de su territorio, en materia de: ordenación del territorio y urbanismo (3^a), obras públicas (4^a), carreteras y transporte (5^a), montes y aprovechamientos forestales (8^a), aprovechamientos hidráulicos, así como el régimen de aguas minerales y termales (10^a), caza y pesca fluvial (11^a), patrimonio monumental (16^a). A su vez el artículo 149.1 proclama la competencia exclusiva del Estado en orden a: pesca marítima (19^a), legislación y ordenación de aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma (22^a), legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias (23^a), bases del régimen minero y energético (25^a), defensa del patrimonio monumental español (28^a).

⁵³¹ En la STC 102/1995, Fj 6 se habla textualmente de la “aparente y falsa sencillez” del concepto de los recursos naturales. Estamos con GARCIA URETA cuando nos recuerda que, si definir el ambiente es una tarea ardua, la noción de recursos naturales también encierra algunas dificultades.

El tribunal no ha querido establecer una lista definitiva de recursos y en el texto del Art. 45º no se define lo que se entiende por recursos naturales ni tampoco se enumeran, lo que afirma el alto tribunal en el fundamento jurídico 6 de la sentencia citada ud, supra, es que la noción de recursos naturales deberá incluir no solo los elementos así considerados en las sentencias anteriores (agua, aire, pesca marítima, ciertos minerales, fauna y flora) sino también otros bienes colectivos como el panorama o el paisaje.

⁵³² “Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: ...” La gestión en materia de protección del medio ambiente”.

⁵³³ “El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias... Legislación básica sobre protección del medio ambiente...”.

A pesar de esta descripción individualizada de alguno de los componentes o elementos ínsitos en la temática ambiental, hay que entender que la Constitución demanda en su artículo 45.2 un tratamiento jurídico unitario del medio ambiente, “lo contrario implicaría una abierta infracción del sentido globalizador de toda la política medioambiental que inspira la formulación del mencionado artículo”⁵³⁴. Tesis que viene corroborada por la tan mencionada Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio.

3.2. Perú

El medio ambiente provee el entorno necesario para la vida humana, flora y fauna. Los recursos naturales son el conjunto de elementos que se encuentran en la naturaleza de forma no modificada que tienen utilidad actual o potencial para el hombre, es patrimonio de la nación, constituyen los elementos materiales necesarios para satisfacer nuestros requerimientos de alimentación, vestido, vivienda, energía y demás productos de la población peruana actual, pero también deben de garantizar el bienestar de las generaciones futuras.⁵³⁵

a) Dominio del Estado sobre los Recursos Naturales

En el Perú, como en otros países de tradición latina, como Bolivia por ejemplo⁵³⁶, se ha regulado el acceso a los recursos naturales en base a un sistema dominial,

⁵³⁴ PEREZ LUÑO, A.E, "Artículo 45". *Comentarios a las Leyes Políticas...*, op. cit., pp.270. Aunque la obligación de velar atribuida a los poderes públicos afecta sólo a los recursos naturales, según el artículo 45.2, no excluye que el medio ambiente en sentido amplio, reconocido como derecho a disfrutar por la persona en el apartado primero, pueda incluir recursos artificiales creados por el hombre, sin perjuicio de que éstos no se encuentren amparados por el apartado segundo y tercero del precepto, y cuya obligación de protección para los poderes públicos deriva de otros preceptos constitucionales -46 y 47-, dado que programáticamente vincula su conservación a todos según el apartado primero, pp. 263.

⁵³⁵ BREAN, DONALD & MANUEL GLAVE (editores) (2000). *Recursos naturales y desarrollo: Un diálogo canadiense latinoamericano*. Lima: CIES.

⁵³⁶ El artículo 349 de la Constitución Boliviana establece que: “*Los recursos naturales son de propiedad y dominio, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano, y corresponderá al Estado su administración en función del interés colectivo.*”. Sin embargo, también va mucho más allá, cuando en el artículo 351 señala que: “*El Estado, asumirá el control y la dirección*

donde estos forman parte del patrimonio de la Nación y el Estado se constituye en su administrador. De esta manera, para el sistema jurídico peruano, el dominio de los recursos naturales está en el Estado bajo la forma del “dominio eminential”, que lo faculta a otorgar derechos a los particulares, sin desprenderse de lo que se denomina el “dominio latente”. Ello explica las distintas formas como el Estado otorga derechos sobre los recursos, sea vía concesión, autorización, permiso o licencia o bajo otras formas contractuales.

Así, bajo este modelo se ha impulsado un crecimiento económico basado en el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, a través de las denominadas industrias extractivas, pero no se ha previsto, ni brindado oportunidades a un crecimiento sostenido basado en el aprovechamiento de los recursos naturales renovables y la diversidad, ni tampoco se han dado las medidas adecuadas para generar una mayor competitividad en el Perú⁵³⁷.

A consecuencia de ello, el acceso a los recursos, ya sea de manera directa o indirecta, viene generando una serie de problemas e impactos ambientales originados por la propia población y sus estamentos de gobierno, así como las instituciones y estructuras sociales organizativas.³⁵³⁸ Y es que muchas veces el régimen de acceso y aprovechamiento de los recursos naturales lleva a confusiones o es ignorado, obligándonos a recalcar que los recursos naturales no

sobre la exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de los recursos naturales estratégicos a través de entidades públicas, cooperativas o comunitarias, las que podrán a su vez contratar a empresas privadas y constituir empresas mixtas”. Esta última disposición insta un control estatal sobre los recursos, considerando este como crucial para que todos los bolivianos reciban una parte equitativa de los beneficios que se generen de su explotación (La última afirmación puede encontrarse en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_4081000/4081918.stm (consultada el 18/06/2011).

⁵³⁷ El profesor del Harvard Business School, Michael Porter, en su visita al Perú realizada en diciembre de 2009, dejó varias reflexiones acerca del crecimiento económico del Perú y la necesidad de fortalecer la competitividad para no depender de las exportaciones primarias como mecanismo de generación de riqueza. Para mayor detalle sobre sus comentarios ver: <http://www.isc.hbs.edu/Peru.htm>

⁵³⁸ ASCORRA, Cesar; DÁVILA, Angela. *Diagnóstico ambiental integral de Madre de Dios*. Defensoría del Pueblo, Oficina Defensorial Madre de Dios. Puerto Maldonado, 2008. p. 53. Los autores incluyen un listado de problemas diagnosticados, que incluyen: el uso inapropiado de recursos naturales, deforestación de bosques de castaña, conflictos entre diferentes tipos de uso propiciado por el propio Estado, entre otros.

son objeto de un derecho de propiedad, pues el dominio configura una titularidad especial que se caracteriza por estar sujeta a una normativa específica de Derecho Público que consagra su indisponibilidad por ser de naturaleza inalienable e imprescriptible.⁵³⁹ En ese sentido, Carlos Chirinos y Manuel Ruiz han indicado que:

*“Se señala que el dominio del Estado se expresa de cuatro maneras: el dominio soberano sobre el territorio o mar territorial; el dominio eminential del Estado que faculta delegar ciertos derechos a particulares, pero no el desprendimiento del dominio. Por otro lado, las otras dos formas de dominio son: las zonas de uso público, como los parques y las plazas, y los servicios públicos. Esas son las cuatro formas de dominio del Estado y en contraposición está el dominio privado recogido por el Código Civil.”*⁵⁴⁰

Debemos señalar, que históricamente se ha planteado una polarización que contrapone al dominio del Estado con el dominio de los particulares sobre los recursos naturales en su fuente, los elementos centrales en relación al aprovechamiento de los recursos naturales es el referido a las “condiciones” que se establecen para su aprovechamiento a fin que este genere un beneficio a la colectividad.

Ante este escenario, surgen propuestas para reformular el sistema de acceso y aprovechamiento de los recursos naturales. Una de ellas propone que el régimen de dominio originario de los recursos naturales se base en un sistema de accesión donde el propietario de la superficie sea, a su vez, propietario del subsuelo y el sobresuelo. Se propone que este cambio nos aproxime a una sociedad con más justicia y paz social, beneficiando sobre todo a comunidades indígenas y otras

⁵³⁹ LASTRES BÉRNINZON, Enrique. *Derecho de minería y energía*. Asociación Primera Fuente, Estudio Enrique Lastres Abogados. Lima, 2009. p. 23

⁵⁴⁰ CHIRINOS, Carlos; RUIZ, Manuel. *Concesiones sobre Recursos Naturales: una oportunidad para la gestión privada*. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Lima, 2002. P. 26.

tradicionalmente excluidas de los beneficios que reporta el aprovechamiento de los recursos naturales ubicados, muchas veces, en los territorios que ocupan⁵⁴¹.

En Perú los conflictos sociales y ambientales originados por las complejidades sobre el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales, conllevan a la necesidad de proponer estrategias de solución para resolver el problema de la propiedad, ya que las actividades económicas están basadas en los recursos naturales.

b) Propiedad privada y titulación

La propiedad, como figura de titularidad de derechos, coadyuva a la internalización de los costos (externalidades) y beneficios (rentas) derivados del uso de bienes. Siguiendo a Bullard, esto puede ser visto desde dos perspectivas⁵⁴²:

1) La perspectiva de Hardin: un sistema de propiedad común lleva a que los individuos usen como un bien infinito un bien que es finito, es decir, escaso. Así el comportamiento no se condice con el nivel de escasez del bien.⁵⁴³

2) La perspectiva de Posner: en un mundo en el que se han abolido los derechos de propiedad, no se crearán los incentivos necesarios para desarrollar una

⁵⁴¹ Por su lado, se discute si el sistema dominialista que atribuye el dominio originario de los recursos mineros y petroleros, pero también de los recursos naturales renovables, a la colectividad representada por el Estado, debe inclinarse a alguna de sus dos grandes vertientes: a) Dominialista-socialista: Que reserva el dominio originario de los yacimientos los recursos naturales exclusivamente a favor del Estado, estando prohibido su otorgamiento en concesión a particulares o restringido muy severamente. B) Dominialista-regalista: Que consagra el dominio originario de los recursos naturales renovables y no renovables a favor del Estado, que puede realizar su explotación a través de empresas estatales o entregarla a entidades netamente privadas mediante el sistema de concesiones, contratos o permisos. Ello lleva necesariamente a la discusión de un Estado empresario o la opción, ahora aplicada al Perú del rol subsidiario del Estado en la actividad económica. En: BELAUNDE MOREYRA, Martín. *Derecho minero y concesión*. Editorial San Marcos E.I.R.L., tercera edición. Lima, 2009. p. 22

⁵⁴² BULLARD, Alfredo. *Un mundo sin propiedad. ¿Por qué algunos deben excluir a otros?* En: *Derecho y Economía. El análisis de las Instituciones Legales*. Palestra. Primera Edición. Lima, 2003. p. 141 – 142

⁵⁴³ El autor recoge las ideas planteadas por Garret Hardin en su artículo “The Tragedy of the Commons” (“La Tragedia de los Comunes”).

actividad determinada. El agente se abstiene de determinado comportamiento para no generar beneficios externos a favor de terceros y que él no va a gozar⁵⁴⁴.

Los derechos de propiedad aparecen, entonces, cuando la internalización de las externalidades produce beneficios superiores al costo mismo de la asunción (es decir, el costo de poner en vigencia los derechos de propiedad). Como hemos dicho, esta acción es necesaria porque crea los incentivos para la utilización eficiente de los recursos.⁵⁴⁵ En consecuencia, con derechos de propiedad adecuadamente definidos no se evita una gestión no sostenible, pero a diferencia de la situación con acceso abierto, alguien se hace cargo de los costos resultantes.

Para que la definición de derechos de propiedad lleve a un manejo sostenible, se precisa que los derechos reúnan dos condiciones: (1) que sean consistentes con los objetivos sociales para el uso del recurso; y, (2) que exista un poder de policía (*enforcement*) adecuado. Si esta última condición no funciona adecuadamente, cualquier régimen de propiedad puede parecerse al de acceso abierto si el control no es adecuado y si nadie se hace cargo de todos los costos que su accionar genera.⁵⁴⁶

Cabe mencionar que en el Perú el sistema actual distorsiona la finalidad del régimen de propiedad. En efecto, se titula la tierra en tanto la tierra tenga capacidad productiva, y ello se mide por su potencial agrario. Pero ¿qué ocurre cuando el potencial es forestal o acuícola o cuando existen recursos en el subsuelo? En el primer caso, es decir cuando el potencial es forestal, el hecho que se permita su aprovechamiento tan sólo bajo la forma de concesión, hace que muchos prefieran el desbosque, el desarrollo de actividad agraria y el cambio de uso, a fin de darle esta “capacidad productiva” a la tierra y así obtener derechos de propiedad sobre la misma.

⁵⁴⁴ El autor recoge las ideas planteadas por Richard Posner en su obra “Economic Analysis of Law” (“Análisis Económico del Derecho”).

⁵⁴⁵ BULLARD, Alfredo. *Op cit.* p. 143

⁵⁴⁶ RABINOVICH, Jorge (Coordinador). *El dominio sobre los recursos naturales renovables y su uso sustentable*. Universidad de Belgrano, Documento de Trabajo N° 63. p. 5 – 6

Ahora bien, teniendo en cuenta que sobre los recursos naturales no cabe propiedad posible, surge la figura de la concesión, la cual delimita por un período de tiempo determinado los derechos exclusivos de uso, sin transferir la propiedad plena –es decir, los atributos del uso, disfrute, disposición y reivindicación⁵⁴⁷– al mismo tiempo que se permite que el titular originario (la Nación) establezca las condiciones de utilización del bien. Es a partir de sus atributos de derecho real, que la concesión se constituye en una propiedad en sentido económico, pues le da a su titular una serie de prerrogativas que le permiten actuar en tal sentido. Así, por ejemplo, el derecho de concesión se registra, es transferible, se puede ofrecer en garantía ante el sistema financiero, entre otros atributos, es decir, puede incorporarse al tráfico jurídico y financiero. Por otro lado, al no transferir la propiedad plena, permite que el propietario– esto es La Nación representada por el Estado– establezca las condiciones de utilización del bien. Asimismo, al hacer exclusivo el uso otorga incentivos para asumir los beneficios y costos asociados a la actividad; es decir, a internalizar las externalidades.

La importancia del uso exclusivo que garantizan la propiedad y la concesión sobre recursos naturales⁵⁴⁸, es que el titular del derecho puede oponerlo a cualquier persona; por eso se habla de una oponibilidad ‘*erga omnes*’ (a todos los hombres). No obstante, para que cualquiera de estos derechos sea exclusivo y pueda ser oponible, es necesario que se publicite y ello puede suceder de dos formas: (1) la posesión, que es una forma menos costosa de publicidad tanto para el Estado como para el titular, pero que no garantiza el goce pleno del derecho; y, (2) el registro, que es una forma de consolidar mejor el derecho, pero que eleva los costos administrativos para el Estado y el titular.

⁵⁴⁷ BARRANTES, Roxana. *Consideraciones generales sobre los aspectos económicos de la concesión*. En: *Concesiones sobre recursos naturales: una oportunidad para la gestión privada*. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Lima, 2002. p. 17

⁵⁴⁸ Constituye un título jurídico que permite o habilita la utilización privativa de un bien de dominio público y que se configura a través de un contrato de tipo administrativo y se perfecciona mediante una resolución de la autoridad competente de carácter unilateral. La concesión otorga derechos de uso y disfrute sobre los recursos naturales y de propiedad privada sobre los frutos obtenidos, en CHIRINOS ARRIETA, Carlos. *Los recursos naturales y el debate constitucional: en búsqueda de políticas y un modelo normativo*. En: Serie de Política y Derecho Ambiental. N° 11. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Lima, 2003. p. 3

Así, para que cumplan con su rol económico, los derechos de propiedad y concesión sobre recursos naturales deben estar bien determinados. Ello supone no sólo que el titular cuente con un título jurídico, sino que su derecho esté debidamente inscrito en los registros públicos. Al publicitar relaciones jurídicas sobre los bienes, el Registro permite que se conozca fácilmente quien es el titular y los gravámenes que afectan el derecho concedido. Además, hace oponible el derecho a terceros, elemento central de la propiedad y del surgimiento de conflictos ambientales por el acceso a los recursos naturales.⁵⁴⁹ El Registro, entonces, disminuye los costos de transacción, facilitando el intercambio de bienes, el acceso al crédito y el acceso a la información sobre los recursos naturales concesionados en un área determinada.

No obstante los beneficios del Registro y un adecuado sistema catastral, en el Perú no parecen haberse logrado articular de manera eficiente su diseño e implementación.⁵⁵⁰ Para ello es necesario contar con un catastro real, simplificar y abaratar los procedimientos registrales, entre otros, pues de lo que se trata es de tener un sistema registral que reduzca costos de transacción de tal forma que los titulares de derechos de propiedad (sobre la superficie) o de concesiones (sobre los recursos naturales) siempre mantengan la información del Registro actualizada.

En los Estados Unidos, por ejemplo, cada estado regula la propiedad de los recursos naturales dependiendo de sus intereses. Por ejemplo en Alaska la tierra propiedad del estado, corresponde a un 60% del total del territorio, mientras que en Wisconsin solo el 5% se encuentra bajo el control federal, de esta manera un cuarto de la tierra que se encuentra dentro de las fronteras de este país es propiedad del gobierno federal. Así cerca de la mitad de todos los bosques pertenecen a algún nivel del estado. Por otro lado, debemos indicar que la fauna o vida silvestre es propiedad del gobierno federal, este otorga permisos a los

⁵⁴⁹ AVENDAÑO ARANA, Francisco. *Los defectos de un sistema registral eficiente en el sistema de transferencia de propiedad*. En: Libro Homenaje a Felipe Osterling Parodi, volumen I. Palestra Editores. Lima, 2008. p. 1123

⁵⁵⁰ AVENDAÑO ARANA, Francisco. *Ibid.* pp. 1132 – 1133

privados para poder aprovecharlos sin posibilidad de reclamar propiedad sobre ellos, ni tampoco controlarla dentro de sus propiedades⁵⁵¹.

c) Suelo y subsuelo

En el Perú, la mayoría de recursos naturales que son explotados actualmente se encuentran en el subsuelo (o por lo menos los que brindan un beneficio económico mayor). Para lograr su efectivo aprovechamiento, los procedimientos de servidumbre y expropiación han sido históricamente utilizados para garantizar el acceso a quienes cuentan con un título habilitante para el desarrollo de las actividades extractivas. Este acceso, bajo las formas señaladas se ha otorgado en desmedro de los derechos de los superficiarios. No obstante, hoy en día no se recurre a estos mecanismos, más si a los contratos de compraventa, los que sin embargo no satisfacen las expectativas de los propietarios y en muchos casos implica el quiebre de formas de organización social y económica tradicional. Es así que, el sistema debe evolucionar a formas más creativas de generar asociatividad, alianzas y cooperación mutua.

Una de las alternativas a explorar es la asociatividad entre las comunidades indígenas/campesinas y las empresas a fin de mejorar los acuerdos entre ambas partes, esta es sin embargo una de las alternativas. Otros, sustentados en el sistema de la accesión (también denominado sistema fundario) - el cual establece que el propietario del inmueble o terreno superficial, en virtud de su título de propiedad y en aplicación del principio de accesión, se convierte automáticamente en propietario de lo que se encuentre dentro de los límites de su propiedad - proponen que en el Perú se evolucione a un sistema que de al propietario de la superficie, derechos sobre el subsuelo.⁵⁵² Para este sistema, entonces, se trata de un solo derecho: la propiedad, el mismo que ha sido adoptado por los Estados Unidos, en donde se considera que:

⁵⁵¹ M. Patricia Marchak. *Who Owns Natural Resources in the United States and Canada?* Land Tenure Center University of Wisconsin-Madison. Working Paper No. 20. Octubre 1998.

⁵⁵² LASTRES BERNINZON, Enrique. *Op cit.* p. 32

“Dado que la tierra se extiende al centro del planeta, es claro que ordinariamente el propietario de la tierra también es propietario de los minerales que son parte de la tierra, y cuando la tierra es vendida, el comprador usualmente adquiere tales minerales, aún cuando no hayan sido expresamente mencionados en la escritura. Sin embargo, un propietario puede vender todo o parte de su tierra, conforme desee.

Consecuentemente, puede vender los minerales exclusivamente y retener el resto de la tierra; o puede vender el resto de la tierra, reteniendo o reservando los minerales para sí mismo. (...) El petróleo y el gas pueden ser objeto de ventas separadas y apartes de la superficie de la tierra.”⁵⁵³

Al respecto, Pulgar-Vidal señala que este tipo de propiedad, con derechos sobre la superficie y sobre el subsuelo, se denomina “*Fee simple estate*” o en español “propiedad absoluta de un inmueble”. Es la forma más básica de la propiedad, donde el propietario tiene la libertad de vender, arrendar, donar estos derechos, juntos o por separado.⁵⁵⁴ Esta forma sin embargo ha evolucionado a lo largo del tiempo, fruto justamente de la venta por separado de los recursos de la superficie y del subsuelo, llevando a lo que se denomina “*severed split estate*”, lo que obliga a acuerdos detallados entre cada uno de los propietarios, en caso se pretenda desarrollar una actividad extractiva. Estos acuerdos se dan sin perjuicio de las autorizaciones que se requieren de las autoridades estatales para poder desarrollar la actividad. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el sistema americano no necesariamente ha generado un beneficio colectivo, más si uno individual, por cuanto para el aprovechamiento de los recursos del subsuelo se requiere capital y tecnología, que no necesariamente el propietario de la superficie posee. Además debemos indicar que la mayoría de los conflictos socio-ambientales en el Perú, se ocasionan por que el Estado al poseer el dominio

⁵⁵³ BELAUNDE MOREYRA, Martín. *Op cit.* p. 18 – 19

⁵⁵⁴ PULGAR-VIDAL, Manuel. *Suelo y subsuelo o contrasuelo: Descifrando el misterio del capital.* En: *Minería, petróleo y comunidades.* Bajo la lupa N° 15 revista de análisis y propuestas. Lima, 2009. p. 20

de los RRNN que se encuentran en el subsuelo, concede derechos sobre estos sin reconocer o hacer partícipe del proceso de negociación al titular del derecho de la superficie.

d) Tierra y territorio

En el Perú existe un claro reconocimiento constitucional a los derechos de propiedad de la tierra, sea individual o colectiva. Ello ha estado expresamente reconocido en los textos constitucionales de 1979 y 1993, con una especial mención a los derechos de propiedad de las comunidades campesinas y nativas en el territorio nacional.

No obstante, entre ambos textos constitucionales existe una gran diferencia. Mientras que la Constitución de 1979 incorporó los elementos de “inalienabilidad”, “inembargabilidad” e “imprescriptibilidad”, para garantizar la integridad de la tierra comunal; la Constitución de 1993 eliminó los mismos facultando a la venta de la tierra comunal, aunque sujeta a condiciones impuestas por una ley posterior, la Ley N° 26505: Ley de Tierras.

A esto debe sumarse el clamor por la reivindicación de la territorialidad indígena, que implica no sólo un derecho de propiedad sobre la tierra, sino la capacidad de utilizar los recursos naturales ubicados en el “territorio” y gozar de autonomía para decidir el ingreso de terceros para el aprovechamiento de estos recursos. Sin embargo en el Perú, la titulación de la tierra indígena, se hace bajo la forma de asentamientos reconocidos con el título de comunidades, forma que implica una modificación dinámica de las áreas del territorio que se ocupan y se titulan. Esta posición ya se encuentra reconocida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Mayagna (Sumo) Community of Awas Tingni v. Nicaragua* (2001), en el cual se sentenció que los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras incluyen los derechos a los recursos que ellas encierran y que esos

derechos de propiedad corresponden a la comunidad a título colectivo y según su propia ley consuetudinaria, valores, costumbres y usos.

En el mismo sentido, el Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), establece que para aplicar el Convenio “los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras y territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esta relación.” Continúa estableciendo que “la utilización del término *tierras* en los artículos 15° y 16° deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna u otra manera.”

Por otro lado, en la actualidad resulta necesario contar con un catastro de comunidades a fin de proteger sus territorios, ya que no se sabe con exactitud cuántas comunidades tituladas tienen sus territorios georeferenciados (muchas de ellas no cuentan con coordenadas UTM). Esta falta de información no solo propicia la venta fraudulenta de tierras comunales, sino también el desconocimiento de los propios comuneros (campesinos e indígenas) respecto de sus tierras y los derechos que tienen sobre ellas.

e) Superposición de derechos

La complejidad que reviste la gestión integral de los recursos naturales cuando se ubican en un mismo territorio. Es decir, cuando existen múltiples instrumentos para acceder a su aprovechamiento debido a la variedad de oportunidades que se presentan en un país megadiverso como el Perú.

Así, en la actualidad las actividades no solo extractivas, sino también las relacionadas al aprovechamiento de los recursos naturales, tienen que enfrentarse a un complejo sistema de derechos, autoridades, niveles de gobierno y títulos

superpuestos, sobre los que no existen reglas claras, ni medidas orientadas a decisiones objetivas, no obstante existir algunas herramientas disponibles que, lamentablemente, han sido insuficientemente desarrolladas.

Esto pone en evidencia que cuando el sistema jurídico no es consistente con los objetivos sociales para el uso de los recursos naturales y cuando no existe un poder de policía (*enforcement*) adecuado, esta situación puede generar incentivos perversos para competir por el acceso no excluyente a los diferentes recursos naturales ubicados en un mismo territorio. Ello puede incluso derivar en situaciones de acceso a los recursos naturales fuera de la ley, como la minería ilegal, que potencian aún más los conflictos socio-ambientales por el aprovechamiento de estos recursos.

Así, este complejo panorama se ha convertido en un foco de disputas a nivel socio ambiental e inclusive intersectorial. En efecto, cuando se trata de aprovechamiento de recursos naturales, pueden presentarse situaciones de potencial conflicto cuando: (1) se otorgan títulos de diversa naturaleza sobre un mismo recurso natural; o, (2) por el otorgamiento de títulos sobre recursos naturales distintos, pero ubicados en un mismo entorno.

Si bien la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales⁵⁵⁵, ha previsto y regulado ambas situaciones, planteando los principios y lineamientos que deben ser recogidos en las leyes especiales, estos casos se siguen presentando y aún no se ha logrado articular de forma eficiente⁵⁵⁶.

Asimismo, la mencionada Ley ha establecido obligaciones para el desarrollo de mecanismos que permitan compatibilizar las actividades de aprovechamiento de recursos naturales, con la finalidad de evitar superposiciones y eventuales conflictos, así como para resolver las incertidumbres jurídicas que se presenten

⁵⁵⁵ La norma fue aprobada por Ley N° 26821, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” con fecha 26 de junio de 1997.

⁵⁵⁶ Artículos 25 y 26 de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los recursos naturales.

en la gestión de los recursos naturales entre los diferentes sectores, o entre éstos y los particulares. Como se aprecia en el siguiente cuadro, el artículo 13° y el artículo 15° de esta ley, de ser correctamente implementados en las leyes especiales, se podría lograr prevenir y solucionar conflictos socio-ambientales derivados del régimen constitucional y legal de acceso y aprovechamiento de recursos naturales.

Para que el régimen de acceso a los recursos naturales sea una política que coadyuve al desarrollo nacional de manera sostenible, no debe olvidarse que esta se debe articular al proceso de Ordenamiento Territorial.⁵⁵⁷ Ya que, sólo conociendo las limitaciones y potencialidades del territorio, se puede lograr tanto la generación de riqueza como la solución de los conflictos en el uso y ocupación del territorio; conflictos que pueden sobrevenir por: (1) el desconocimiento de los peligros y limitaciones del territorio y sus recursos, (2) la práctica de actividades no adecuadas para el espacio, (3) la superposición de intereses por el acceso a recursos que no han sido claramente asignados, o (4) por todos estos factores. Es por ello, que la Política Nacional del Ambiente⁵⁵⁸ en su eje *Conservación y Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales y de la Diversidad Biológica*, contempla como objetivos el “*alcanzar el ordenamiento del uso y ocupación del territorio nacional, mediante la Zonificación Ecológica Económica, en un marco de seguridad jurídica y prevención de conflictos*”.

⁵⁵⁷ Teniendo en cuenta que el Ordenamiento Territorial tiene como objeto de análisis las relaciones entre territorio y recursos naturales, por un lado, y con actividades humanas, por el otro, se le ha definido como “la planeación de las actividades humanas estratégicas para el desarrollo sostenible”, de acuerdo con las condiciones del territorio y sus recursos naturales (AQUINO, Alberto; HAIDER, Josef; RENNER, Isabel; SANCHEZ, Manuel. “*Bases Conceptuales y Metodológicas para la Elaboración de la Guía Nacional de Ordenamiento Territorial*”. GTZ y CONAM. Lima, 2006. P. 14.).

⁵⁵⁸ La Política Nacional del Ambiente fue aprobada por Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” con fecha 23 de mayo de 2009.

En ese sentido, en su artículo 21°, la Ley General del Ambiente ⁵⁵⁹ señala que la asignación de usos es un proceso dinámico y flexible basado en la evaluación de las potencialidades y limitaciones del territorio utilizando, entre otros, criterios físicos, biológicos, ambientales, sociales, económicos y culturales, mediante el proceso de Zonificación Ecológica Económica - ZEE. Por su parte, la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, señala que la ZEE se aprueba como apoyo al Ordenamiento Territorial, a fin de evitar superposición de títulos y usos inapropiados.

Entonces, el Ordenamiento Territorial y la ZEE constituyen mecanismos orientadores de la toma de decisiones que permiten incorporar mayor información sobre los usos del territorio y la superposición de derechos para prevenir conflictos ambientales derivados del acceso y uso de los recursos naturales. Ambos instrumentos, sin embargo, tienen un carácter dinámico y flexible, razón por la cual no resultan ser determinantes o excluyentes de usos distintos a los determinados. Aunque por su lado, y ello es materia de largos debates, en el Perú la ZEE a cargo de los Gobiernos Regionales se convierte en un instrumento cuyo resultado es de observancia obligatoria y que en la actualidad, más que generar respuestas que compatibilicen actividades, se está convirtiendo en un instrumento que dinamiza mayores conflictos.

f) Distribución de beneficios

Desde el punto de vista económico, no todos los bienes de la naturaleza son considerados recursos naturales, pues para ser considerados como tales, deben cumplir dos condiciones: (i) que los humanos conozcan sus usos; y, (ii) que

⁵⁵⁹ La Ley General del Ambiente fue aprobada por Ley N° 28611, publicada en el diario oficial “El Peruano” con fecha 15 de octubre de 2005.

existan una demanda.⁵⁶⁰ Este concepto ha sido recogido en el artículo 3° de la Ley Orgánica de Recursos Naturales, la cual señala:

“Artículo 3.- Se consideran recursos naturales a todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado, tales como:

De esa forma, los recursos naturales componen el capital natural de una sociedad y generan valor en la medida que se utilizan. Pero si se utilizan sin generar ingresos para que esta sociedad invierta en otras formas de capital (infraestructura, educación, máquinas, etc.), esta estará empobreciéndose. Ello se debe a que lo extraído hoy, no estará disponible en el futuro para generar mayores riquezas, limitándose así la capacidad de lograr su desarrollo.

Cabe indicar que el precio de mercado al que se vende una unidad del recurso extraído tiene dos componentes de costo económico: (i) el costo de producción o costo de extracción, es decir, todos los recursos económicos sacrificados en el proceso de extracción (pago por la maquinaria, mano de obra, retribución adecuada al capital utilizado, otros insumos etc.); y, (ii) la renta de escasez, que es la diferencia entre el precio de mercado del recurso extraído y el costo marginal de producción (el concepto de renta responde a los pagos por encima del costo de producción de un bien o servicio, originados en un atributo especial).⁵⁶¹

La renta de escasez, en tanto precio del recurso en su fuente, constituye la base de los ingresos para el dueño del recurso. Cobra así importancia el derecho de propiedad sobre los recursos naturales, porque quien sea su propietario será quien tenga derecho a recibir la renta de escasez. Si el dueño es un agente privado, este

⁵⁶⁰ BARRANTES, Roxana. *Aspectos económicos en la investigación sobre la concesión como instrumento jurídico para el aprovechamiento de los recursos naturales. El canon sobre recursos naturales*. En: CHIRINOS, Carlos; RUIZ, Manuel. *Op cit* p. 126

⁵⁶¹ BARRANTES, Roxana. *Ibid.* p. 130 – 131.

sería el beneficiario de la renta de escasez por cada unidad del recurso natural que es extraída. Si el dueño del recurso natural no extraído es la Nación, a esta le corresponderá cobrar al extractor la respectiva renta de escasez por cada unidad extraída.

Así pues, el modelo de dominio eminential aplicado en el Perú, incluye un mecanismo formal de compensación al Estado por la explotación de los recursos naturales a cargo de agentes privados. Este mecanismo se basa en dos conceptos: (1) el canon por recursos naturales; y, (2) la retribución económica por aprovechamiento de recursos naturales.

De un lado, la Constitución de 1993, en su artículo 77^o⁵⁶², se refiere al canon de la siguiente manera: *“(...) Corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon.”*

De otro lado, el artículo 20° de la Ley Orgánica sobre Aprovechamiento de Recursos Naturales, se refiere a la retribución económica por aprovechamiento de los recursos naturales en los siguientes términos: *“Todo aprovechamiento de recursos naturales por parte de particulares da lugar a una retribución económica que se determina por criterios económicos, sociales y ambientales.”*

3.3. Reflexión

El papel de los recursos naturales en el desarrollo económico ha sido un tema de intensa discusión entre economistas e historiadores económicos desde mediados del siglo XX en adelante. En ese debate pueden reconocerse, básicamente, dos

⁵⁶² El artículo 77° de la Constitución Política del Perú de 1993, fue modificado por Ley N° 26472, publicada en el diario oficial “El Peruano” con fecha 13 de junio de 1995. Originalmente, este artículo establecía que en calidad de canon, a las respectivas circunscripciones les correspondía recibir una participación adecuada del impuesto a la renta percibido por la explotación económica de los recursos naturales en cada zona. Se ha ampliado, pues, la limitación de la base de cálculo del canon que antes era incorrectamente limitada a la posibilidad de que las empresas generasen rentas suficientes como para pagar impuesto a la renta.

posiciones enfrentadas: la de quienes consideran la explotación de recursos naturales como una vía conducente al subdesarrollo (en referencia a la experiencia latinoamericana clásica, en consonancia con los postulados teóricos de Prebisch o de la Teoría de la Dependencia), y la de quienes ven en esta estrategia una oportunidad real para activar el proceso de desarrollo (en referencia a la experiencia de países como Canadá, Suecia, Noruega, Australia y Nueva Zelanda, siguiendo los postulados de la economía convencional).⁵⁶³

En los años '90 este largo debate se ha reactivado con la irrupción de un hallazgo empírico formulado como “la maldición de los recursos naturales”.⁵⁶⁴ De acuerdo a esta tesis —planteada por Jeffrey Sachs y Andrew Warner (1995)⁵⁶⁵— el crecimiento de las economías intensivas en recursos naturales, en lugar de verse favorecido, se vería ralentizado en comparación al de los países con menor dotación de recursos naturales que, como por ejemplo Japón, experimentarían un crecimiento más dinámico. Este argumento supone un paso importante en el debate. No es lo mismo decir que la exportación de RR.NN. tiene un efecto marginal decreciente sobre el crecimiento económico —como había dicho Prebisch—, y otra cosa muy diferente es decir que tiene un efecto negativo.

En principio⁵⁶⁶, la maldición de los recursos naturales es sólo una constatación empírica; una correlación de datos: las economías más intensivas en RR.NN. crecen menos que las economías menos intensivas en RR.NN.⁵⁶⁷

⁵⁶³ Ponencia presentada al 2º Congreso Latinoamericano de Historia Económica (CLADHE-II), 3 al 5 de febrero de 2010, Centro Cultural Universitario Tlatelolco (CCUT), Ciudad de México.

⁵⁶⁴ El caso peruano, desde el largo ciclo de exportación minera durante la economía colonial —pasando por los ciclos de exportación de guano y salitre en el siglo XIX y del caucho y la pesca en el siglo XX— hasta el reciente boom de industrias extractivas al iniciar el siglo XXI, representa un clásico ejemplo de la denominada «maldición de los recursos», donde no solamente la economía crece a un ritmo más lento, sino que la riqueza natural también está asociada a problemas distributivos, volatilidad macroeconómica y al poco dinamismo del mercado interno.

⁵⁶⁵ JEFFREY D SACHS Y ANDREW M WARNER, “Natural resource abundance and economic growth, Development Discussion Paper”, n° 517A, Cambridge (MA), Harvard Institute for International Development, 1995.

⁵⁶⁶ La tierra, según sabemos hoy en día, es el único lugar en el universo que conoce la vida, pero las actividades humanas van reduciendo paulatinamente la capacidad que tiene nuestro planeta de mantener la vida, en una época en la cual el aumento de la población y del consumo plantea unas exigencias crecientes a dicha capacidad. El impacto destructor combinado de aquella

Las relaciones del hombre con la biosfera continuaran deteriorándose, mientras no se haya logrado establecer un nuevo orden económico internacional, no se adopte una nueva ética del medio ambiente, no se estabilicen las poblaciones humanas y hasta que un tipo sostenido de desarrollo se convierta en regla y deje de ser la excepción. Entre las condiciones previas para que se produzca un desarrollo sostenible es la conservación de los recursos naturales⁵⁶⁸.

La mayor parte del desarrollo actual falla porque satisface las necesidades humanas de forma incompleta y con frecuencia destruye o degrada la base de recursos naturales. Se necesita de un desarrollo cuyo eje sean las personas y se centren en el mejoramiento de la condición humana, y al mismo tiempo, esté basado en la conservación y mantenga la variedad y productividad de la naturaleza. Se debe dejar de hablar de conservación y desarrollo, como si estuvieran en oposición, y reconocer que son partes esenciales de un proceso indispensable.

Las sociedades humanas difieren en gran medida por la cultura, la historia, la religión, la política, las instituciones y las tradiciones, también en gran medida por la riqueza, la calidad de vida y las condiciones ambientales, así como por su conciencia de la importancia de dichas diferencias. Además, esas características no están fijadas en el tiempo sino que el cambio es continuo. En este marco, y en el contexto de la inserción de la economía peruana en mercados internacionales y la firma de tratados de libre comercio, es importante mantener una visión estratégica de los recursos naturales y el ambiente. No solamente se trata de

mayoría de seres humanos pobres que luchan por subsistir, y de aquella minoría rica que consume la mayor parte de los recursos del globo, está socavando los medios que permitirían a todos los pueblos sobrevivir y florecer.

⁵⁶⁷ LIZARAZU AMONZABEL, JAIRO. “Conservación de los Recursos y Desarrollo Humano Sostenible”, Ed. Turismo Rural Bolivia, La Paz, Bolivia, 2003, pp 78-90.

⁵⁶⁸ La conservación se debe entender como la gestión de la utilización de la biosfera por el ser humano de tal suerte que produzca el mayor y sostenido beneficio para las generaciones actuales, pero que mantenga su potencialidad para satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones futuras. Por lo tanto, la conservación es positiva y abarca preservación, el mantenimiento, utilización sostenida, la restauración y mejora del entorno natural. La conservación de los recursos vivos está relacionada específicamente con las plantas, los animales y los micro-organismos, así como con los elementos inanimados del medio ambiente de los que dependen aquellos.

integrar los compromisos ambientales de dichos tratados en las políticas nacionales con las salvaguardas ya discutidas para no debilitar el esfuerzo legítimo de mejora interna de los estándares ambientales, sino básicamente de incluir nuestra ventaja comparativa ambiental en el marco de estos tratados. Un ejemplo claro de la tensión es la iniciativa de introducción en el país de cultivos transgénicos, lo que equivale a una amenaza a nuestra realidad de país biodiverso. Una ganancia privada de corto plazo asociada a los cultivos transgénicos pondría en riesgo una ventaja comparativa que puede brindar réditos sociales en el largo plazo, como es la conservación de la biodiversidad. Este tipo de tensiones no hace más que transparentar la ausencia de una política de conservación *in situ*, la que, además, tiene el potencial de ser inclusiva e intensiva en mano de obra «no calificada» —en el sentido tradicional del término— y valorar tradiciones culturales de los pueblos originarios.

IV.-ORDENAMIENTO JURIDICO DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

4.1. España

En España, el ordenamiento Jurídico de los Espacios Naturales Protegidos, tuvo como pilar el actual sistema de Parques Nacionales españoles que nace el 22 de julio de 1918, cuando se declara el Parque Nacional de la Montaña de Covadonga. La primera Ley de Parques Nacionales, aprobada el 8 de diciembre de 1916 que consiguió, que España fuera uno de los países pioneros en Europa en la apuesta por la protección de la naturaleza. Esta ley recogía el concepto estético y paisajístico de parque nacional, bajo el que se declararon en 1918, los dos primeros parques nacionales españoles, el de la Montaña de Covadonga y el de Ordesa⁵⁶⁹.

⁵⁶⁹ Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Red de Parques Nacionales, Sitio Web:

El sistema actual de protección de los Espacios Naturales protegidos se regula a través de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, sobre el Patrimonio Natural y de la Biodiversidad⁵⁷⁰. Esta Ley, tal como consta en su preámbulo, establece el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural⁵⁷¹ y de la biodiversidad española, como parte del deber de conservar y del objetivo de garantizar los derechos de las personas a un medio ambiente adecuado para su bienestar. De esta forma, se establece un marco jurídico que debe ser tenido en cuenta, bien directamente, bien como referencia básica, al emprender la ordenación de tales espacios.

Supone un acontecimiento jurídico de primer orden en materia de conservación de la naturaleza en España. Esencialmente viene a derogar la que ha sido el referente básico durante casi las dos últimas décadas (Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, de 27 de marzo de 1989) así como a sus sucesivas modificaciones. Sin embargo, como se comprobará posteriormente, el nuevo texto no sólo afina y profundiza sustancialmente en las materias ya reguladas por su predecesor sino que incorpora nuevos y ambiciosos planteamientos, fruto tanto de la experiencia en la gestión del medio natural en el contexto de la España de las autonomías, como de los compromisos adquiridos en el plano internacional.

<http://reddeparquesnacionales.mma.es/parques/index.htm>, consultada el 12/10/2012.

⁵⁷⁰ Modificada por: Real Decreto-ley 17/2012, de 4 de mayo, de medidas urgentes en materia de medio ambiente. (BOE nº 108, de 05.05.2012).

⁵⁷¹ Desde la perspectiva de la utilización del patrimonio natural, los principios inspiradores de esta Ley se centran primeramente en una visión utilitaria del ambiente hacia los seres humanos, y, posteriormente a una regulación sistémica del espacio natural, así tenemos que los principios que se destacan en esta Ley son: la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística; la incorporación del principio de precaución en las intervenciones que puedan afectar a espacios naturales y/o especies silvestres; contribuir a impulsar procesos de mejora en la sostenibilidad del desarrollo asociados a espacios naturales protegidos; la promoción de la utilización ordenada de los recursos para garantizar el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural; y la integración de los requerimientos de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad en las políticas sectoriales. Por último, también es principio básico la garantía de la información y participación de los ciudadanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas, Carcavilla Urquí, L., López Martínez, J. y Durán Valsero, J.J. *Patrimonio geológico y geodiversidad: investigación, conservación, gestión y relación con los espacios naturales protegidos*, Publicaciones del Instituto Geológico y Minero de España, Serie: Cuadernos del Museo Geominero, no. 7, Madrid, 2007, 405 p.

Se tiene también Ley de la Red de Parques Nacionales, Ley 5/2007, de 3 de abril⁵⁷², La Ley 5/2007⁵⁷³ ha consolidado definitivamente la existencia y el carácter de la Red. Parte ya de la premisa de que la Red de Parques Nacionales, como sistema, tiene un carácter y unos objetivos propios, necesitando, en consecuencia, un marco normativo que establezca los criterios básicos para su protección y mejora, así como para garantizar el sistema de relaciones necesario para asegurar su buen funcionamiento. Este marco queda definido en la citada Ley que refuerza de modo definitivo el modelo de la Red de Parques Nacionales y ofrece una visión de los Parques Nacionales como un todo que debe ser la síntesis del mejor patrimonio natural español.

Además, como respuesta Sentencia del Tribunal Constitucional 194/2004 de noviembre de 2004, consolida la gestión autonómica de los Parques Nacionales, reservando a la Administración General del Estado importantes atribuciones, para asegurar la coherencia y el mantenimiento de la Red.

Esta Ley mantiene algunas de las figuras y herramientas de gestión que ya existían, como el Consejo de la Red, los patronatos o los Planes Rectores de Uso y Gestión, si bien éstos son adaptados al nuevo régimen competencial. Introduce, no obstante, algunas figuras nuevas, entre las que destacan los Planes de Desarrollo Sostenible, que tienen por objetivo el contribuir a alcanzar un modelo de desarrollo sostenible en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales.⁵⁷⁴

⁵⁷² El texto completo de la ley está disponible en el BOE 81 del 04-04-2007, p. 14639-14649.

⁵⁷³ aprobada por unanimidad en el Congreso de los Diputados, tiene por objeto establecer el régimen jurídico básico de la Red de Parques Nacionales. Ésta es la quinta ley en la legislación española referida a Parques Nacionales desde la primera de 1916 y viene a consolidar la Red de Parques Nacionales ajustando su modelo de gestión a la realidad constitucional del Estado en la que conviven diversas Administraciones.

⁵⁷⁴ ARANA GARCÍ, Estanislao, SANZ LARRUGA Francisco Javier (Directores), NAVARRO ORTEGA, ASENSIO Coordinador, La ordenación jurídica del Medio Marino en España- Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino, Thomson Reuters , Editorial Aranzadi, SA., España, 2012.

Los elementos básicos de la Red son Parques Nacionales, seleccionados por ser representativos de los sistemas naturales españoles, y cuya conservación se considera que merece atención prioritaria y se declara de interés general del Estado.

Según la Ley, la declaración de un nuevo Parque Nacional tendrá, como objetivo primordial, ayudar a completar la representatividad de los sistemas naturales en el conjunto de la Red. Por ello, se exige que el espacio propuesto sea altamente representativo de alguno o algunos de los sistemas naturales españoles con unas condiciones de superficie y estado de conservación favorable. Para ello se establecen una serie de requisitos, como que tenga una superficie continua y no fragmentada suficiente ocupada por formaciones naturales, o que no pueda existir suelo urbanizado ni susceptible de transformación urbanística.

La Ley se centra en el establecimiento de los criterios básicos para la salvaguarda y mejora de la Red de Parques Nacionales de España, partiendo de que la Red, como sistema, tiene una naturaleza y objetivos propios, y precisa de un marco normativo básico y del sistema de relaciones necesario para su funcionamiento. Se define un modelo que integra tanto las disposiciones básicas recogidas en la Ley, como el resto de normativa básica general, como son las directrices del Plan Director de la Red de Parques Nacionales.

A) LEY 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales (LRPN).

En España, la primera Ley de Parques Nacionales hubo de esperar⁵⁷⁵, aunque en aplicación de dicha Ley se crearon rápidamente los Parques Nacionales de la

⁵⁷⁵ Hasta el 08 de diciembre de 1916, gracias a la iniciativa de Don Pedro Pidal, Marqués de Villaviciosa, que importó la figura creada en los Estados Unidos de América para el parque de Yellowstone, definiéndose estos parques como "*Los lugares o parajes excepcionalmente pintorescos, boscosos o escabrosos del territorio nacional, que el Estado consagra declarándolos así, con el exclusivo objeto de favorecer su accesibilidad por vías de comunicación adecuadas, y de respetar y hacer que se respete la belleza natural de sus paisajes, la riqueza de su fauna y flora y las particularidades geológicas e hidrológicas que contenga, evitando, con la mejor eficacia, cualquier acto de destrucción, deterioro o desfiguración por la mano del hombre.*", DEL CASTILLO MORA, DANIEL ; SANCHEZ

Montaña de covadonga y de ordesa (1918)⁵⁷⁶Esta norma, afectada por diversas Sentencias del TC (en particular, la 102/95 y 194/2004), fundamentalmente en materia de distribución de competencias entre las distintas Administraciones Públicas, sería finalmente derogada por la Ley 42/2007, aunque con anterioridad se había visto profundamente afectada en materia de Parques Nacionales por la actualmente vigente Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de parques Nacionales (LRPN).⁵⁷⁷

1. Concepto de Parque Nacional

El artículo 3 LRPN define los Parques Nacionales como *"espacios naturales de alto valor ecológico y cultural, poco transformados por la explotación o actividad humana que, en razón de la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna, de su geología o de sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológico estéticos culturales, educativos y científicos destacados cuya conservación merece una atención preferente y se declara de interés general del Estado."*

La finalidad conservadora respecto de estos espacios se configura así como parte de su propia naturaleza al recogerse en la definición de estos parques. No obstante, el artículo 8 LRPN recoge entre los objetivos de la declaración de un Parque Nacional un abanico más amplio de aquellos, entre los que incluye ordenar su uso y disfrute, fomentar el conocimiento de sus valores sin excluir a quienes presentan algún tipo de discapacidad, promover la concienciación y la

CARMONA, MIGUEL (Coordinación), *La tutela Jurídica de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2011.

⁵⁷⁶ No hubo nuevos Parques Nacionales hasta la década de los cincuenta del siglo XX. Por su parte, la Ley de 1916 fue derogada por la Ley de Montes de 1957, en cuyo Título V se recogió la normativa en materia de Parques Nacionales. A su vez, dichas disposiciones fueron derogadas por la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975, que sería a su vez sustituida por la Ley 4/89.

⁵⁷⁷ 100 YEARS OF NATIONAL PARK IN EUROPA: a shared inheritance a common future, Edt europac, Sweden, 2009.

educación ambiental de la sociedad, contribuir al fomento de la investigación científica, al desarrollo sostenible de las poblaciones y a la conservación de los valores culturales y los modos de vida tradicional compatibles con su conservación.

Un examen de estos objetivos pone de relieve las dificultades de compaginar unos con otros, siendo ya un lugar común la tensión entre la conservación de los valores naturales de un espacio protegido, de un lado; y el uso de éste, así como el desarrollo de los municipios cercanos, de otro. La habitual referencia al desarrollo sostenible va dirigida a armonizar estos intereses entre los que suelen surgir fricciones, sin que la constante utilización de dicho concepto suponga habitualmente más que un mero desiderátum.

La naturaleza y finalidad de los Parques Nacionales les confiere un carácter extraordinario, lo que impone la existencia de una serie de requisitos para que sea admisible su declaración dentro de dicha categoría de espacio natural protegido. El artículo 9 LRPN contiene una relación de estos requisitos, que podemos sintetizar en los siguientes:

- a. Ser muy representativo, en cuanto a tipología de especies y características naturales, de alguno de los sistemas naturales incluidos en el Anexo de la Ley.
- b. Tener un número significativo de las especies y comunidades del sistema que pretenda representar, así como capacidad territorial y ecológica que permita garantizar un estado de conservación favorable para estas comunidades.
- c. Tener una superficie continuada y no fragmentada suficiente para asegurar el funcionamiento de los procesos naturales. Salvo casos justificados se señalan unas superficies mínimas de 15.000 (Parques Nacionales peninsulares), 5.000 (parques Nacionales insulares), ó 20.000 hectáreas (Parques Nacionales en aguas marinas).
- d. Ausencia de fragmentación del territorio o estrangulamiento territorial, salvo excepciones justificadas.
- e. Inexistencia de explotaciones extractivas de carácter agrícola, forestal, hidráulico o minero, o elementos artificiales que alteren significativamente la estética del paisaje o el funcionamiento de los ecosistemas. Asimismo, en la

superficie propuesta para incluirse en un Parque Nacional no podrá existir suelo susceptible de transformación urbanística ni urbanizado.⁵⁷⁸

2. Régimen Jurídico de los Parques Nacionales

2.1. Declaración de Parque Nacional

La creación de un Parque Nacional debe partir de una propuesta⁵⁷⁹ que habrá de ser aprobada inicialmente por la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre situado, y que contendrá al menos los elementos referidos en el artículo 10.4 LRPN. No se especifica si ya en este primer momento debe estar aprobado, un PORN, pero sí habrá de estarlo antes de la declaración del Parque Nacional.

Durante este procedimiento de declaración se contempla la posibilidad de que en la propuesta se contengan unas medidas preventivas que entrarán inmediatamente en vigor al objeto de garantizar que no se lleven a cabo actos que pudieren dificultar de forma importante o hacer imposible la declaración. Estas medidas tendrán vigencia hasta la declaración o, en su defecto, un máximo de 5 años.

⁵⁷⁸ FERNÁNDEZ SAÑUDO, P. Y PÉREZ CORONA, E., *Criterios de definición de las categorías de protección de espacios naturales protegidos del Estado español*. Serie Documentos del CIEM, nº 23, Madrid, 2007.

⁵⁷⁹ La anterior propuesta será sometida a información pública por plazo mínimo de tres meses, antes de remitirse a la Asamblea Legislativa de la Comunidad o Comunidades afectadas. Tras recibir acuerdo favorable, será remitida al Ministerio de Medio Ambiente para ser sometida a informe del Consejo de la Red de Parques Nacionales y de los Ministerios afectados. El citado informe del consejo tendrá por objeto pronunciarse sobre el cumplimiento de los requisitos exigidos para que un espacio natural pueda ser declarado como Parque Nacional (recogidos en el artículo 9 LRPN), sobre el trámite de información pública y sobre las actuaciones de interés general que podrían ser objeto de financiación estatal. Realizados los trámites anteriores, el proyecto se remitirá a las Cortes Generales, a las que corresponde hacer la declaración de parque Nacional, DEL CASTILLO MORA, DANIEL ; SANCHEZ CARMONA, MIGUEL (Coordinación), *La tutela Jurídica de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2011.

La declaración del Parque Nacional⁵⁸⁰ se hará por Ley de las Cortes Generales, que deberá tener un contenido mínimo que recoge el artículo 12 LRPN: denominación, objetivos a cumplir en el conjunto de la Red, ámbito territorial, prohibiciones y limitaciones de uso y actividades, régimen sancionador específico, zona de protección y área de influencia socioeconómica. Asimismo, habrá de ir acompañado de una memoria económica y, en caso de que el ámbito territorial de un Parque Nacional incluya más del 50 por 100 del suelo no urbanizable de un término municipal, excluidos en este cómputo las superficies de titularidad autonómica o estatal, la ley incorporará un programa de medidas específicas para promover el desarrollo en dicho municipio especificando su financiación.

En relación con aquellos Parques Nacionales que se creen sobre aguas marinas de competencia de la Administración estatal, el art 4º LRPN establece que el acuerdo de aprobación inicial de la propuesta corresponderá al Gobierno de la Nación, y el requisito de acuerdo favorable de la Asamblea legislativa se sustituirá por un informe preceptivo de las Comunidades Autónomas cuya actividad pueda afectar a la protección del espacio natural.

2.2. Efectos de la Declaración

La primera de las consecuencias que se derivan de la Ley de declaración de un Parque Nacional es la prevalencia de las normas de protección contenidas en la misma sobre cualquier normativa sectorial, poniéndose así el acento en el

⁵⁸⁰ Resulta importante destacar que en la declaración debe hacerse referencia a los objetivos del Parque, pero puestos en conexión con los propios de la Red de Parques Nacionales. En ese sentido, podemos ver cómo la Ley 1/2007, de Declaración del Parque Nacional de Monfragüe, apenas un mes anterior a la LRPN, hace diversas referencias al objetivo de incorporar al patrimonio natural español la singularidad de los valores de este espacio natural, lo que resulta plenamente conforme con la finalidad de estos Parques de acuerdo con los principios de la LRPN. Así aparece recogido en la Exposición de Motivos de esta norma, donde se afirma que la declaración de un nuevo Parque Nacional tendrá, como objetivo primordial, ayudar a completar la representatividad de los sistemas naturales en el conjunto de la Red.

objetivo conservacionista de la Red. A continuación, el artículo 13 LRPN señala que la declaración llevará aparejada:

- a. La de utilidad pública o interés social de las actuaciones que, para la consecución de los objetivos de la Red de Parques Nacionales, deban acometer las Administraciones Públicas.
- b. La facultad de la Administración competente para el ejercicio de los derechos de tanteo y de retracto respecto de los actos o negocios jurídicos de carácter oneroso y celebrados ínter vivos que comporten la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos reales que recaigan sobre bienes rústicos situados en el interior del mismo, incluidas cualesquiera operaciones o negocios en virtud de los cuales se adquiera la mayoría en el capital social de sociedades titulares de los derechos reales citados.
- c. La prohibición de ⁵⁸¹ ayudan a la preservación de los Parques.
- d. El suelo objeto de la declaración de Parque Nacional no podrá ser susceptible de urbanización ni edificación, sin perjuicio de lo que determine el Plan Rector de Uso y Gestión en cuanto a las instalaciones precisas para garantizar su gestión y contribuir al mejor cumplimiento de los objetivos del Parque Nacional.
- e. Los Planes hidrológicos de demarcación y las Administraciones competentes en materia hidráulica asegurarán los recursos hídricos adecuados en cantidad y

⁵⁸¹ a. La pesca deportiva y recreativa y la caza deportiva y comercial, así como la tala con fines comerciales. No obstante, de existir estas prácticas la Ley de declaración fijará medidas para su eliminación en el plazo que determine.

b. Los aprovechamientos hidroeléctricos y mineros, vías de comunicación, redes energéticas y otras infraestructuras, salvo en circunstancias excepcionales debidamente justificadas por razones de protección ambiental e interés social, y siempre que no exista otra solución satisfactoria. No obstante, de existir estas actividades e instalaciones, y no ser posible su supresión, la Ley de declaración fijará medidas para la corrección de sus efectos en el plazo que determine. Esto no será aplicable a las actividades e infraestructuras mineras.

c. Las explotaciones de recursos naturales o agrarios distintas de las indicadas en el apartado a., salvo aquellas que son compatibles con el logro de los objetivos del Parque, se apoyan en derechos consolidados y constituyen una aportación reconocida de valores culturales o ecológicos que no alteran los procesos naturales. En el caso de existir actividades no exceptuadas en el momento de la declaración, las Administraciones competentes adoptarán las medidas precisas para su eliminación, dentro del plazo que establezca la Ley declarativa.

d. El sobrevuelo a menos de 3.000 metros de altura, salvo autorización expresa o por causa de fuerza mayor.

calidad para el mantenimiento de los valores y el logro de los objetivos de la Red de Parques Nacionales.⁵⁸²

Junto a las anteriores previsiones, la Ley 25/2009 introdujo el artículo 13 bis en la LRPN, donde se fijan los principios que deben presidir los procedimientos de concesión y autorización de actividades y servicios en el Parque Nacional. Estos principios serán los de publicidad, objetividad, imparcialidad y transparencia, que irán acompañados del de concurrencia cuando la actividad se promueva por la Administración gestora del Parque conforme a sus instrumentos de planificación y gestión, y cuando dicha actividad excluya el ejercicio de otras actividades por terceros. Del mismo modo, se establece que estas autorizaciones y concesiones serán limitadas en el tiempo, a la vez que excluye la posibilidad de su renovación automática.⁵⁸³

2.3. Gestión y participación en los Parques Nacionales

La LRPN atribuye la gestión de los Parques Nacionales a las Comunidades Autónomas sobre cuyo territorio se encuentren asentados. Esta posición es consecuencia del cambio de postura del TC sobre esta materia. Así, la STC 170/89 distinguía entre los parques cuya gestión correspondía a las Comunidades Autónomas, atribuyéndoles en consecuencia el calificativo de "regionales", frente los Parques Nacionales de competencia del Estado. Más adelante, la STC 102/95 estableció el sistema de cogestión Estado-CCAA y, finalmente, la STC 194/2004 estimó la constitucionalidad del sistema que atribuía exclusivamente la gestión de los Parques Nacionales a las Comunidades Autónomas, Por su parte, aquellos Parques que se extiendan por el territorio de más de una Comunidad Autónoma deberán someterse a las fórmulas de colaboración aprobadas por las

⁵⁸² BAENA PINEDO, PEDRO, *El Régimen jurídico de las Juntas Rectoras de los parques naturales*, ed. Servicio de régimen jurídico y normativa, Madrid, 2009.

⁵⁸³ DEL CASTILLO MORA, DANIEL ; SANCHEZ CARMONA, MIGUEL (Coordinación), *La tutela Jurídica de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2011.

Comunidades afectadas, al objeto de asegurar la aplicación del principio de gestión integrada.⁵⁸⁴

Por otra parte, sí que será competencia del Estado la gestión de los Parques Nacionales Declarados sobre aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, cuando el ecosistema protegido carezca de continuidad ecológica con la parte terrestre o la zona marítimo-terrestre situada en la Comunidad Autónoma.⁵⁸⁵

Instrumentos importantes en esta materia serán los PRUGs, que habrán de elaborarse en cada parque Nacional de acuerdo con las directrices contenidas en el Plan Director de Parques Nacionales. En este procedimiento de elaboración habrán de incluirse trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta a las Administraciones afectadas, así como informes previos del Consejo de la Red de Parques Nacionales y del Patronato. En cuanto al contenido de estos Planes, el artículo 17 LRPN establece que, al menos, será el siguiente: normas, objetivos, líneas de actuación, y criterios generales de uso y ordenación del Parque; zonificación donde se delimiten las áreas de los diferentes usos, estableciendo la normativa de aplicación en cada una de ellas de acuerdo con los tipos de zonas que se establezcan en el Plan Director; actuaciones precisas para la consecución de los objetivos del Parque en materias tales como conservación, uso público, investigación y educación ambiental, y la estimación económica de sus costes; relación de las actividades incompatibles con los objetivos del Parque; condiciones bajo las que pueden desarrollarse las actividades compatibles con los objetivos del Parque; criterios para la supresión de las formaciones vegetales

⁵⁸⁴ CASTAÑEDA REAL, Sonia, “La Gestión de los Parques Nacionales en el Ordenamiento Español”. En: *Boletín del Ilustre Colegio de Abogado de Madrid*, número 18 (tercera época), Madrid, 2010.

⁵⁸⁵ INIESTA GALA, Pilar, *Parques nacionales: crónica bibliográfica de su régimen jurídico*, observatorio medio ambiente, España, 2001.

exóticas presentes en el interior del Parque Nacional, así como para el control de las especies invasoras.

Por su parte, el artículo 20 LRPN atribuye a la Administración competente para la gestión la obligación de habilitar los créditos necesarios para las funciones gestoras. Del mismo modo, a la Administración estatal le corresponderá habilitar los créditos necesarios para las funciones de su competencia, principalmente en relación con la Red de Parques Nacionales. Finalmente, se contempla posibilidad de acordar instrumentos de cooperación financiera entre distintas Administraciones para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la LRPN y la aplicación de las directrices básicas que se establezcan en el Plan Director, así como la puesta en marcha de programas multilaterales donde el Estado asuma la financiación de actuaciones singulares y extraordinarias.⁵⁸⁶

En materia de participación, el órgano a través del que se canalizará esta es el Patronato, adscrito administrativamente a la Comunidad Autónoma o al Estado, según a quien corresponda la gestión. A la Administración gestora corresponderá igualmente determinar la composición régimen interno de funcionamiento y nombramiento del Presidente del Patronato. No obstante en cuanto a la composición de este órgano, habrán de formar parte del mismo representantes de las Administraciones estatal, autonómica y locales, de los agentes sociales de la zona y de las asociaciones, organizaciones e instituciones relacionadas con el Parque o cuyos objetivos concuerden con los de éste. En cuanto a las funciones de este órgano, el artículo 18 LRPN las circunscribe a las de promoción de gestiones consideradas convenientes, proposición de normas, y labores de carácter consultivo. Asimismo, corresponde al Patronato la aprobación de la memoria anual de actividades y resultados.⁵⁸⁷

⁵⁸⁶ HIDALGO MORAN, SARA, *Uso público en parques naturales, análisis comparado de Andalucía y de Castilla y León*, Tesis doctoral, Edt. Universidad de Granada, 2010.

⁵⁸⁷ DEL CASTILLO MORA, DANIEL ; SANCHEZ CARMONA, MIGUEL (Coordinación), *La tutela Jurídica de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2011.

2.4. Modificación de los límites y pérdida de la condición de Parque Nacional

Uno de los elementos que deben formar parte de la declaración del Parque Nacional es su ámbito territorial, con descripción de sus límites geográficos. Estos límites pueden modificarse, estableciendo el artículo 14 LRPN que el procedimiento para ello será el mismo que para su declaración, salvo que la propia Ley de declaración haya dispuesto algo diferente. No obstante, también se contempla expresamente la ampliación de su ámbito territorial a aquellos terrenos colindantes y de similares características, o cuyos valores resulten complementarios, cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias: ser de titularidad del Estado o de las Comunidades Autónomas, ser incorporados al patrimonio público para el mejor cumplimiento de los fines de la Ley, o ser aportados por sus propietarios para el logro de dichos fines. Esta incorporación se producirá por Acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del de Medio Ambiente o a iniciativa de la Comunidad Autónoma, debiendo someterse la citada propuesta a una fase de información pública e informe del Consejo de la Red de Parques Nacionales.⁵⁸⁸

Por otra parte, hemos visto ya que la declaración de Parque Nacional exige el cumplimiento de una serie de requisitos, por lo que la LRPN incorpora la posibilidad de que, como consecuencia del grave y reiterado incumplimiento de aquellos, pueda perderse el estatus correspondiente a esta clase de espacios naturales. El procedimiento para esta pérdida de categoría figura en el artículo 15 LRPN: la propuesta corresponde hacerla al Gobierno del Estado, para lo que previamente habrá de dar audiencia al órgano que determinen las Comunidades Autónomas afectadas, abrir un plazo de información pública de no menos de tres meses, y obtener informe favorable del Consejo de la Red de Parques Nacionales. Cumplimentados estos trámites, el Gobierno elevará su propuesta, que deberá ser aprobada por Ley de las Cortes Generales. Advierte la Ley que tras esta pérdida

⁵⁸⁸ DEL CASTILLO MORA, DANIEL ; SANCHEZ CARMONA, MIGUEL (Coordinación), *La tutela Jurídica de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2011.

seguirán en vigor los instrumentos de planificación y gestión del espacio natural hasta que la Administración competente los derogue, sustituya o modifique para adecuarlos a la nueva situación jurídica.

3. La Red de Parques Nacionales

La Red se define en la Exposición de Motivos de la LRPN como un sistema dirigido a integrar la muestra más representativa del conjunto de sistemas naturales españoles, dando lugar a un todo que debe ser la síntesis del mejor patrimonio natural español, para su legado en el mejor estado de conservación posible a las generaciones venideras. Por tanto, la Red aglutina las distintas muestras de los diferentes sistemas naturales presentes en el territorio nacional, siendo cada una de estas muestras los distintos Parques Nacionales.

No obstante, junto a los espacios naturales, la Red también se compone, conforme a lo dispuesto en el artículo 3 LRPN, de su marco normativo básico y del sistema de relaciones necesario para su funcionamiento.

Ya hemos dicho que la finalidad de la Red es garantizar la conservación de los sistemas naturales españoles más representativos. Dentro de ese marco, el artículo 4 LRPN expone los siguientes objetivos: formar un sistema completo y representativo de dichos sistemas naturales; asegurar un marco adecuado para la conservación de los sistemas naturales, basado en la coordinación y cooperación interadministrativa; colaborar en el cumplimiento de los objetivos de los Parques Nacionales, tanto en el ámbito técnico como social o patrimonial; alcanzar sinergias en las acciones promovidas en el marco de la Red por las diferentes Administraciones públicas; cooperar, en el área de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales, en la implantación de modelos de desarrollo sostenible que sirvan de referencia para el conjunto del territorio; reforzar la imagen exterior y el papel internacional que desempeñan las políticas españolas en materia de Parques Nacionales, así como las aportaciones de las distintas Administraciones competentes; contribuir a la concienciación ambiental en la sociedad, en colaboración con las instituciones y organizaciones pertinentes.

El cumplimiento de estos objetivos y el adecuado funcionamiento de la Red como un sistema completo y eficaz exige la existencia de una serie de instrumentos tanto de carácter orgánico como de planificación. En este último plano, el artículo 6 LRPN configura el Consejo de la Red de Parques Nacionales, que será objeto de análisis detallado en el capítulo 9 del manual, al que nos remitimos, y la Agencia Estatal Red de Parques Nacionales, para cuya creación se autoriza al Gobierno por la DA 2ªLRPN. Esta Agencia, adscrita al Ministerio de Medio Ambiente, está llamada a sustituir al Organismo Autónomo Parques Nacionales y tiene por objeto ejercer las competencias que en la LRPN se atribuyen a la Administración General del Estado, en particular la coordinación de la Red de Parques Nacionales.

En cuanto a la cuestión de la planificación, el artículo 7 LRPN se refiere al plan Director de la Red de Parques Nacionales, que se configura como instrumento básico de coordinación, y fue introducido en la anterior Ley 4/89 por la Ley 41/97. Su elaboración corresponde al Ministerio de Medio Ambiente y, tras ser informado por el Consejo de la Red, será aprobado por Real Decreto. En el procedimiento de elaboración habrá de existir participación pública de, al menos, Comunidades Autónomas y Patronatos. Asimismo, el Plan habrá de someterse a evaluación ambiental.

El cuanto a su contenido, al menos habrá de incorporar los siguientes elementos: los objetivos estratégicos de la Red de Parques Nacionales durante la vigencia del Plan Director, así como la programación de las actuaciones para alcanzarlos; los objetivos en materia de cooperación y colaboración con otras Administraciones u organismos, tanto en el ámbito nacional como internacional; las actuaciones necesarias para mantener la imagen y la coherencia interna de la Red; las directrices para la planificación y la conservación de los Parques Nacionales; el programa de actuaciones comunes de la Red, y los procedimientos para su seguimiento continuo y evaluación; la determinación de los proyectos de interés general que podrán ser objeto de financiación estatal.

La Ley señala una vigencia máxima de diez años para el Plan. No obstante, en la memoria que anualmente corresponde realizar al Consejo de la Red, el Ministerio de Medio Ambiente habrá de incluir un informe sobre su cumplimiento.

A pesar del citado límite temporal de diez años, el Plan Director actualmente vigente fue aprobado por RD 1803/1999, de 26 de noviembre, acogiendo como objetivos, entre otros, la consolidación de la red de parques nacionales y la potenciación de su coherencia interna, la contribución a la protección y conservación de la naturaleza, el favorecimiento de la concienciación ciudadana en materia de protección de los Parques Nacionales y la definición del marco de cooperación en la materia de las distintas Administraciones Públicas.⁵⁸⁹

En tanto plan Director, en éste se recogen una serie de directrices que habrán de ser seguidas por los distintos Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Nacionales. Acerca del carácter de estas directrices, DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS⁵⁹⁰ realiza un interesante estudio con relación a la importante Sentencia del Tribunal Constitucional IOI/2005, dictada en el conflicto de competencias planteado por la Junta de Andalucía respecto del RD 1803/99. En esta Sentencia, y por referencia a las SSTC 102/94 y 194/2004, se declara la constitucionalidad de la posibilidad de que el Gobierno pueda aprobar el Plan Director, y atribuir a sus disposiciones el carácter de "directrices", esto es, de norma básica. Ahora bien, dicho esto, el Tribunal Constitucional afirma que queda abierta la posibilidad de que las directrices concretas contenidas en el Plan puedan exceder de la competencia del Estado, siendo impugnadas en consecuencia. Así, en el examen pormenorizado del contenido del Plan Director, el TC declaró que los siguientes preceptos vulneraban las competencias de la Junta de Andalucía: "Apartado 3, epígrafes 3 a), b), i), último inciso y i); 4 d), segundo inciso y f);

⁵⁸⁹ DEL CASTILLO MORA, DANIEL ; SANCHEZ CARMONA, MIGUEL (Coordinación), *La tutela Jurídica de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2011.

⁵⁹⁰ ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, Fernando de, *Los Espacios Naturales Protegidos*, Ed. ARANZANDI, Navarra, 2009.

apartado 4, epígrafes 4;5;6; y 7; apartado 5, epígrafes 1, último inciso de las letras c) y e); 3 a), b), c) y f); 5a) y c); 6;8, salvo el inciso «renovar la imagen corporativa y la identidad gráfica de la red» de su letra a) y 9 a) y c); y apartado 8."

El listado de directrices recogido en el Plan es amplio, agrupándose aquellas en dos categorías: las relativas a la gestión coordinada de la Red y las referidas a la planificación de los Parques Nacionales

Las directrices referidas a la gestión de la Red se clasifican, a su vez, en las siguientes categorías: directrices de carácter general; las relacionadas con los recursos naturales y culturales; las relacionadas con uso público y atención al visitante; las relativas a la investigación y seguimiento de recursos; las referidas a explotaciones y aprovechamientos y usos tradicionales; las referidas a infraestructuras e instalaciones; directrices respecto a las zonas de asentamientos humanos y a las relaciones del Parque Nacional con el entorno; y las de organización, imagen y coordinación administrativa'

Por su parte, las relativas a la planificación recogen unos criterios básicos comunes relativos a la zonificación de los Parques Nacionales, contenido y procedimiento de elaboración de PRUGs, elaboración de los planes sectoriales y criterios básicos de planificación como el aseguramiento de la transparencia o el ajuste del contenido del plan a la capacidad de ejecución.

4.2. Perú

El Ordenamiento Jurídico Peruano de Áreas Naturales Protegidas, tuvo como pilar el primer Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales del Perú- Decreto Legislativo 613.⁵⁹¹ Esta legislación introdujo pautas de política en diferentes áreas de la gestión pública ambiental, tales como las áreas naturales protegidas, impactos ambientales de la minería, energía, asentamientos humanos y participación ciudadana creando un sistema de evaluación de impacto

⁵⁹¹ CHARPENTIER, SILVIA & JESSICA HIDALGO. *Las políticas ambientales en el Perú*, Peru, 2012, <http://www.agendaperu.org.pe/pdfs/pub-06.pdf>

ambiental y estableciendo una autoridad ambiental fraccionada y sectorializada, con espacios grises y descoordinación y enfrentamientos.⁵⁹²

La Constitución de 1993, mantuvo la propuesta de un capítulo dedicado al ambiente y los recursos naturales similar al de la Constitución de 1979. Así la nueva norma constitucional reiteró que “*Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación*”. Un mandato innovador y de suma importancia es el que introdujo el artículo 68 que establece que ‘El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas’. Este capítulo reiteró el mandato de un ‘desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada’.

El principal cuerpo normativo actual de derecho ambiental en Perú lo constituye la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611, publicada el 15 de octubre de 2005, esta Ley es el marco normativo legal para la gestión ambiental en el Perú. Establece los principios y normas básicas para asegurar el efectivo ejercicio del derecho a un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, así como el cumplimiento del deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población y lograr el desarrollo sostenible del país⁵⁹³.

Dentro del ámbito de aplicación de esta Ley, las disposiciones en ella contenidas, son de obligatorio cumplimiento para toda persona natural o jurídica, pública o privada, dentro del territorio nacional, el cual comprende las Áreas Naturales Protegidas, el suelo, subsuelo, el dominio marítimo, hidrológico e hidrogeológico y el espacio aéreo. Es decir esta Ley es puramente ambiental, no obstante advertimos que sus disposiciones son bastantes declarativas antes que procedimentales. Esto lo detectamos en el sentido de que si bien esta ley regula las acciones destinadas a la protección del ambiente que deben adoptarse en el

⁵⁹² GOBERNANZA AMBIENTAL A NIVEL INTERNACIONAL, Un régimen jurídico internacional para las áreas protegidas, V Congreso Mundial de Parques de la UICN, Durban, Sudáfrica Septiembre de 2003.

⁵⁹³ Art. 1 objetivos de la Ley General del Ambiente, Perú

desarrollo de todas las actividades humanas, sin embargo, la regulación de las actividades productivas y el aprovechamiento de los recursos naturales se rigen por sus respectivas leyes, debiendo aplicarse la Ley General del Ambiente en lo que concierne a las políticas, normas e instrumentos de gestión ambiental.

Por otro lado, a través de esta norma se ha podido articular el Sistema Ambiental Nacional y la creación de los Sistemas Nacionales de Gestión Ambiental, Evaluación del Impacto Ambiental, Información Ambiental, Áreas Naturales Protegidas y el recientemente creado Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

En relación a las Áreas Naturales Protegidas se menciona la conservación in situ de la diversidad biológica, se reconoce el sistema nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE)⁵⁹⁴, se define a las Áreas Naturales Protegidas⁵⁹⁵ y se introduce a la sociedad civil como protagonista del derecho a la participación, identificación, delimitación y resguardo de las áreas naturales protegidas, incluyendo las Áreas Naturales Protegidas en el Sistema Nacional de Información Ambiental, el Estado reconoce el derecho de propiedad de las comunidades campesinas y nativas ancestrales sobre las tierras que poseen dentro de las ANP y en sus zonas de amortiguamiento.⁵⁹⁶

El marco legal de las Áreas Naturales Protegidas no ha sufrido modificaciones sustanciales, lo que nos permite deducir que tales normas cumplen con los objetivos para las cuales fueron creadas. Sin embargo, al ser normas que se dictaron finalizando la década de los 90's, deberán ser actualizadas considerando las fusiones y extinciones de ciertas entidades estatales que mantenían una participación activa en la gestión y manejo de las ANP (por ejemplo: el CONAM, la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas del INRENA, el Ministerio de Pesquería, el MITINCI)

⁵⁹⁴ Art. 106 de la Ley General del Ambiente N°28611

⁵⁹⁵ Concordante con la ley de Áreas Naturales Protegidas N° 26834.

⁵⁹⁶ Compendio de la Legislación Ambiental Peruana, AREAS NATURALES PROTEGIDAS, Volumen IX, Edt., del Viceministerio de Gestión Ambiental, Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental, 2007, Perú

4.3. Reflexiones

España

El sistema de protección de los Espacios Naturales se regula a través de la Ley 42/2007. Esta Ley, tal como consta en su preámbulo, establece el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad española, como parte del deber de conservar y del objetivo de garantizar los derechos de las personas a un medio ambiente adecuado para su bienestar.

Desde la perspectiva de la utilización del patrimonio natural, los principios inspiradores de esta Ley se centran primeramente en una visión utilitaria del ambiente hacia los seres humanos, y, posteriormente a una regulación sistémica del espacio natural, así tenemos que los principios que se destacan en esta Ley son: la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística; la incorporación del principio de precaución en las intervenciones que puedan afectar a espacios naturales y/o especies silvestres; contribuir a impulsar procesos de mejora en la sostenibilidad del desarrollo asociados a espacios naturales protegidos; la promoción de la utilización ordenada de los recursos para garantizar el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural; y la integración de los requerimientos de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad en las políticas sectoriales. Por último, también es principio básico la garantía de la información y participación de los ciudadanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

Según las características del lugar y los objetivos de gestión, las áreas protegidas en España reciben distintas figuras legales: parques nacionales, parques naturales, reservas, monumentos y paisajes protegidos. España parques nacionales cuyos objetivos prioritarios son la conservación y el disfrute social (turístico, recreativo, cultural, científico y educativo). En los parques nacionales, que suponen el 5% de la superficie total protegida, están restringidas las actividades productivas. La figura legal más utilizada en España es la de parque natural, con 3,6 millones de hectáreas (54% de la superficie protegida). Los

parques naturales declarados persiguen la compatibilización de la conservación de la naturaleza y el desarrollo socioeconómico sostenible. De igual forma se han establecido diferentes niveles de conservación de las áreas naturales en como los Lugares de Interés Comunitario (LIC), Zonas de Especial Conservación (ZEC) y Zonas de Especial Protección para la Aves (ZEPA).

Perú

En definitiva, se observa que la protección de las áreas protegidas de Perú, se constituyen en discursos políticos o planes institucionales más que prácticas reales, pues dentro de las estructuras políticas de sucesivos gobiernos prevalece una concepción filosófica que reduce a la naturaleza a un mero instrumento productivo, o peor aún, a un reservorio ilimitado de recursos aprovechables por la economía a diferencia de España en donde existe un nivel más coherente de conservación debido a que se dota a los parques naturales de valores paisajísticos y ecosistémicos.

Si los gobiernos actuales están decididos a gestionar la riqueza biológica de sus países, deben tener presente la necesidad de mirar en conjunto la totalidad de los recursos estratégicos yuxtapuestos en la región: hidrocarburos, minerales, biodiversidad y agua, la infraestructura de transportes creada para su explotación y la presencia militar en la región. Tomando en cuenta que la naturaleza y la biodiversidad no pueden construirse sin el control social de los espacios colectivos, debe colocar con firmeza el debate de la conservación alrededor del control social del conocimiento y abrir una batalla política, teórica y social en contra de cualquier mecanismo que silencie la producción colectiva, invisibilice los procesos de construcción social del saber y genere nuevos mecanismos de pérdida de control geopolítico⁵⁹⁷.

⁵⁹⁷ Foro Boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo (FOBOMADE)

Incluso en la posición reduccionista de neutralidad política y refugio en la gestión técnica, se esconde una toma de partido por una posición política. Por lo tanto no hay políticas ambientales neutras, sino que las habrá conservadoras o progresistas, unas serán tradicionales y otras renovadoras, por lo tanto la postura de los actuales gobiernos deben conducir a un renovado tratamiento de los recursos naturales que privilegie a los derechos de la naturaleza, como fuente principal de las condiciones que nos permitan vivir en ambientes saludables y renovables.

V.- FINALIDAD DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

Es evidente, a tenor de lo expuesto, que la finalidad inicial de protección que caracterizaba los Espacios Naturales Protegidos se ha ampliado considerablemente y ha dado paso a un conjunto de finalidades, tal como se expone a continuación.

Las finalidades de los primeros Espacios Naturales Protegidos⁵⁹⁸ eran muy reducidas y se limitaban básicamente a funciones estéticas y de protección frente a las amenazas del desarrollismo industrial y urbanístico. Más adelante, F. López Ramón⁵⁹⁹ reconducía a tres grupos los fines que persiguen los Espacios Naturales Protegidos: fines de tutela o conservación de la naturaleza, fines de goce público y fines socioeconómicos, si bien estos últimos no eran considerados prioritarios. Estas clasificaciones han sido superadas con el tiempo, y hoy se puede afirmar que los Espacios Naturales Protegidos cumplen un conjunto de finalidades que se pueden agrupar en cinco categorías⁶⁰⁰:

- a) Finalidad de protección y conservación del medio biofísico y cultural,
- b) Finalidad científica y de investigación,

⁵⁹⁸ Parque de Yellowstone, 1872.

⁵⁹⁹ LÓPEZ RAMÓN, FERNANDO, *Fuentes del régimen jurídico de los Espacios Naturales Protegidos. Gestión de Espacios Naturales. La demanda de servicios recreativos*". Norte, Mariano (Ed.). Mc. Graw Hill, 1996, Madrid.

⁶⁰⁰ TOLÓN, A.; RAMÍREZ, M^aD. : "El Parque Natural de Sierra María Los Vélez Almería, bases para un Desarrollo Sostenible", 2002, Instituto de Estudios Almerienses.

- c) Finalidad educativa,
- d) Finalidad recreativa,
- e) Finalidad socioeconómica.

a) La función protectora es la más importante que ha de realizar un espacio que albergue elementos y recursos naturales cuya conservación sea de interés, ya sea en función de su diversidad biológica y de la existencia de procesos ecológicos esenciales, o porque contribuya a la supervivencia de comunidades o especies que exijan una especial protección⁶⁰¹. Anteriormente se ha visto que la protección en sentido amplio puede dividirse en dos conceptos más matizados: la protección y la conservación.

La protección, en sentido estricto, consiste en resguardar anticipadamente una población, un hábitat, un hito geomorfológico, un ecosistema etc., de un perjuicio o peligro, amparándolo, rodeándolo, defendiéndolo.... pero sin realizar ningún tipo de actuación posterior sobre el mismo, aunque su integridad se vea amenazada debido a procesos naturales.

La conservación, en cambio, consiste en mantener o cuidar de la permanencia de una población, un hábitat, un hito geomorfológico o un ecosistema, de forma activa, es decir mediante la adopción de medidas positivas. En este contexto se incluye la finalidad cultural que pretende, en líneas generales, proteger los recursos históricos y culturales asociados al espacio natural, y en algunos casos, recuperar las tradiciones directamente relacionadas con el espacio protegido que conllevan un uso racional de los recursos.

b) La función científica e investigadora viene dada cuando el espacio recoja muestras de recursos o procesos que posean un alto valor, y persigue una serie de objetivos concretos que pueden resumirse en la mejora en el conocimiento de los procesos naturales, el estudio y análisis de los diferentes

⁶⁰¹ FERNÁNDEZ DE TEJADA, A., “*La definición de Espacios Naturales*”. Revista Estratos nº 31, primavera. Madrid, 1994, pp 79.

recursos naturales con el fin de elaborar programas específicos de gestión, y el desarrollo de programas internacionales de carácter científico.

c) La finalidad educativa persigue la elaboración de programas de formación educativa relacionados con la conservación del medio ambiente. Para cumplir la función educativa, el espacio tiene que poseer un singular interés desde los aspectos educativos formales o desde los campos de la educación e interpretación ambiental. En ese sentido, se considera que la educación ambiental debe ser una actividad intrínseca en todos los Espacios Naturales Protegidos pues, por sus valores naturales y culturales, estos espacios son lugares que pueden contribuir de manera fundamental al proceso general de educar ambientalmente a toda la sociedad.

d) La función recreativa se basa en el derecho de todo ciudadano a disfrutar de un medio ambiente de calidad. La actividad recreativa debe estar supeditada siempre a los principios de la conservación del espacio y ha de desarrollarse de una forma compatible y armónica con el espacio. Los objetivos generales que se han de cumplir a la hora de regular las actividades recreativas son, en líneas generales (Fernández de Tejada, 1994): facilitar el uso público del espacio natural basado en los valores naturales y culturales que posee, proporcionar un buen conocimiento de los recursos del área, dado que se considera imprescindible, para poder disfrutar de los recursos de un espacio, el tener conocimiento de ellos, generar actitudes positivas hacia la conservación y protección del medio ambiente, y contemplación estética del espacio. En este contexto, merecen especial mención los Centros de Interpretación que realizan la faceta recreativa del Espacio Natural y contribuyen a cubrir la finalidad educativa y en algunos casos protectora bajo una estrategia de filtraje⁶⁰²

⁶⁰² MACHADO CARRILLO, ANTONIO. *“Planes Rectores de Uso y Gestión. Planificación y gestión de Espacios Naturales Protegidos”*. Fundación Conde del Valle de Salazar, Madrid, 1982.

e) La finalidad socioeconómica, que no ha sido suficientemente estudiada porque, tradicionalmente, se la consideraba incompatible con los demás objetivos, contempla el aprovechamiento de los recursos encaminado a la obtención de una producción sostenida para el desarrollo de las poblaciones afectadas por la declaración del espacio natural. Este aprovechamiento debe realizarse dentro de una política de respeto con el medio ambiente, esto es, sin merma de los recursos y de los ecosistemas que lo sustentan. En este sentido, los Espacios Naturales Protegidos pueden manifestarse como factores dinamizadores de nuevas formas de desarrollo en las localidades del entorno de estos espacios. Este desarrollo ha de ser respetuoso con el medio ambiente y los valores naturales que en él existen, promoviendo un uso ordenado, armónico y compatible de los mismos. Ello supondrá un equilibrio estable entre el desarrollo de las comunidades del entorno y las actividades propias de la conservación del espacio. Estas apreciaciones supusieron un cambio cualitativo en el tratamiento de los ENP, pues el desarrollo socioeconómico, lejos de ser una amenaza para la conservación del Espacio Natural puede ser compatible con todas la demás finalidades, e incluso ser considerado como un elemento imprescindible para garantizar el futuro de los ENP.⁶⁰³

VI. CLASES DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

6.1. España

Antes de analizar las figuras concretas de protección, hemos de partir del concepto de “Espacio Natural Protegido”. La definición que encontramos en la Ley de protección del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad concuerda- incluso inevitable en algún aspecto literal-, con la de 1989. Así se especificaba

⁶⁰³ TOLÓN BECERRA, ALFREDO, LASTRA BRAVO, XAVIER, *LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS. Concepto, evolución y situación actual en España*, M+A. Revista Electrónica de Medioambiente, 2008,5: 1-25.

(art 10) de que la ley en los mismos términos empleados por el art. 27 que los Espacios Naturales Protegidos se proyectaban sobre “el territorio nacional, incluidas las aguas continentales, y los espacios marítimos sujetos a la jurisdicción nacional, incluidas las aguas continentales”; la anterior ley añadía a reglón seguido que habían de contener “elementos y sistemas naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes” mientras que la vigente detalla que han de haber “sistemas o elementos naturales representativos, singulares, frágiles, amenazados o de especial interés ecológico, científico, paisajístico, geológico o educativo” que es muy similar a lo que detallaba el anterior art. 10 en el punto segundo; siendo su principal aportación la posibilidad de declara espacios protegidos en atención a la labor protectora recogida en la letra b), la ley añade expresamente las áreas marinas protegidas, junto a las categorías tradiciones⁶⁰⁴ tendrán consideración de espacios naturales protegidos: LICs, ZECs y ZEPAS, asimismo, recoge la LPNB referencias a áreas protegidas por instrumentos internacionales, así como la posibilidad de crear espacios naturales protegidos transfronterizos mediante la suscripción de los Acuerdos internacionales pertinentes para la adecuada coordinación de la protección de dichas áreas. La definición y composición que se hace de los espacios naturales es más completa en la ley de 1989, aunque el resultado será ciertamente igual.

En cuanto a la tipología de espacios que establece la LPNB decir que, se han de decir que se configuran en principio las mismas clases (art. 29) que en la norma anterior, las definiciones empleadas son incluso prácticamente idénticas en su literalidad, introduciendo la salvedad que se hace constar expresamente de que los Parques Nacionales se regirán por su propia regulación⁶⁰⁵. Lógicamente sí es novedosa la definición de área marina protegida, y la de paisaje protegido. La LPNB diseña de una manera novedosa el sistema de clasificación de espacios protegidos. Tales espacios se dividen en tres diferentes categorías:

⁶⁰⁴ Parques, reservas naturales, parajes naturales o paisajes protegidos.

⁶⁰⁵ Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, (BOE, nº 81, de 4 de abril de 2007).

a) Los espacios naturales protegidos stricto sensu (Parques -incluyendo los Nacionales-, Reservas Naturales, Áreas Marinas Protegidas, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos).

b) Los espacios protegidos de la Red Natura 2000 (Lugares de Importancia Comunitaria, Zonas de Especial Protección de Aves y Zonas de Especial Conservación).

c) Las áreas protegidas por instrumentos internacionales (humedales de Importancia Internacional, sitios naturales de la Lista del Patrimonio Mundial, áreas protegidas del Convenio para la protección del medio ambiente marino del Atlántico nordeste, Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo, Geoparques, Reservas de la Biosfera y Reservas Biogenéticas del Consejo de Europa).

En comparación con la legislación precedente se observa con claridad una mayor extensión del concepto jurídico de espacio protegido en sentido amplio (pues con anterioridad podía discutirse en clave jurídica si, por ejemplo, los espacios mencionados en el apartado c) debían ser considerados como tales), incluyendo también una nueva categoría: las áreas marinas protegidas, trataremos de definirlos en la siguiente manera:

6.1.1.-Parques.- Se define como: “áreas naturales, que, en razón a la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus eco-sistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de su diversidad geológica, incluidas sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente”. En relación con los Parques Nacionales ha de señalarse que la LPNB se remite expresamente a su legislación específica, actualmente recogida en la ley 5/ 2007.

La ley sostiene una posición favorable a las visitas de estos espacios, si bien señalando que se adoptarán las limitaciones precisas para la protección de aquellos. Igualmente, podrán limitarse los aprovechamientos de los recursos

naturales que sean incompatibles con la finalidad que se perseguía con su creación.

Dentro de esta figura encontramos a:

-Parque Natural, Parque Regional, Parque Rural, Parque Periurbano, P. Periurbano de conservación y ocio.

6.1.2.- Las Reservas Naturales.- Se definen como “espacios naturales, en el Art. 31 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, cuya creación tiene como finalidad la protección de eco-sistemas, comunidades o elementos biológicos que, por su rareza, fragilidad, importancia o singularidad merecen una valoración especial.” La finalidad de la constitución de estas zonas es principalmente protectora. Sin perjuicio de ello, la explotación de recursos estará limitada salvo para aquellos que sean compatibles con la conservación de los valores a proteger. Por su parte, la ley establece la genérica prohibición de recolección de material biológico o geológico, salvo que se permita por motivos de conservación, investigación o educativos, y previa autorización administrativa.

Dentro de estas figuras encontramos: Reserva Natural, R. Biológica Nacional, R. de la Biosfera (Urdaibai), R. Fluvial, R. Integral, Ley de Protección Propia, R. Natural concertada, R. Natural de fauna salvaje, R. Natural dirigida, R. Natural especial, R. Natural integral, R. Natural marina, R. Natural parcial Microrreserva.

6.1.3.-Áreas Marinas Protegidas.- Estos espacios naturales, lo define en el Art. 32 de la LEY 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y están designados “para la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos o geológicos del medio marino, incluidas las áreas intermareal y submareal, que en razón de su rareza, fragilidad, importancia o singularidad, merecen una protección especial.

Tienen la particularidad de que los espacios que reúnan los citados requisitos, podrán calificarse como “áreas marinas protegidas”, o bien como cualquier otra figura de protección en cuya definición cuadren las características de la zona a proteger. Al espacio natural le será aplicable el régimen jurídico de la categoría en que se incluya, aunque en cualquier caso será incorporado a la Red de áreas Marinas protegidas. Los criterios mínimos comunes de gestión de los espacios incorporados a esta red serán aprobados por la Conferencia Sectorial a propuesta de las Comunidades Autónomas litorales y de la Administración General del Estado.

Por su parte, la ley prevé la elaboración de planes o instrumentos de gestión que establezcan las medidas de conservación necesarias y las limitaciones de explotación pertinentes. Acerca de estas limitaciones, se especifica que las relativas a la explotación de recursos pesqueros en aguas exteriores se realizarán conforme a lo dispuesto en la ley 3/ 2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del estado, cuyo art. 18 atribuye al gobierno la competencia para fijar dichas limitaciones.

6.1.4.-Monumentos Naturales.- definido en el Art. 33 de la LEY 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, Son espacios o elementos naturales constituidos por formaciones de notoria singularidad, rareza o belleza, que merecen ser objeto de una protección especial. A título de ejemplo la ley cita árboles, formaciones geológicas, yacimientos paleontológicos y mineralógicos, estratotipos y demás elementos que por su singularidad o importancia merezcan especial protección. Dadas sus circunstancias, queda excluida la posibilidad de explotar recursos en ellos salvo que concurran especiales razones de investigación o conservación, y previa la preceptiva autorización administrativa.

En esta categoría también encontramos: -Monumento N. de Interés Nacional, Enclave Natural, Árbol Singular.

6.1.5.-Paisajes Protegidos.- definido en el Art. 34 de la LEY 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, son parte del territorio que atesoran especiales valores estéticos y culturales dignos de protección, que sean así reconocidos por las Administraciones competentes a través del planeamiento y de conformidad con el Convenio del Paisaje del Consejo de Europa. Este convenio, firmado en Florencia el 20 de octubre de 2000, fue ratificado por España a través del instrumento de 28 de Enero de 2008 y tiene por objeto promover la protección, gestión y ordenación de los paisajes, así como organizar la cooperación europea en este campo. De cualquier modo, siendo el concepto de paisaje recogido en el art. 3, apartado 26 LPNB coincidente con el convenio, no cabe obviar que el concepto de “paisaje protegido” del art. 34 LPNB es más restringido, ya que se circunscribe a aquellos paisajes dotados de especiales valores a proteger, mientras que el ámbito del Convenio es más amplio, al extenderse no sólo los excepcionales, sino también sobre los cotidianos o degradados.

Como puede apreciarse, esta figura persigue el mantenimiento de prácticas tradicionales que contribuyan a la preservación de los valores naturales. No obstante, a diferencia de las que expresan recoger prohibiciones genéricas respecto determinadas actividades, en relación con los paisajes únicamente se contempla que se “procurará” el mantenimiento de prácticas que contribuyan a la preservación de los valores naturales, lo que pone de manifiesto una regulación menos restrictiva en cuanto a las actividades permitidas.⁶⁰⁶

6.1.6.-Red Natura 2000.- esta red fue creada por la directiva 92/43/CEE del consejo de las comunidades Europeas, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de fauna y flora silvestre.

El art. 45 LPNB contiene una serie de disposiciones relativas a las medidas de conservación de la red, destacando la necesidad de que los planes e instrumentos

⁶⁰⁶ FERNÁNDEZ, P. et al., *Criterios de definición de las categorías de protección de espacios naturales protegidos del Estado español*. Serie Documentos del CIEM, nº 23, Madrid, 2007.

de gestión relativos a los espacios comprendidos en la red contengan objetivos y actuaciones dirigidas a evitar su deterioro; junto a los criterios conservacionistas, la norma prevé tomar en consideración para la gestión de estos espacios las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales.

Finalmente, se recogen en la ley diversas disposiciones acerca de la necesidad de llevar a cabo por las Comunidades Autónomas labores de vigencia y seguimiento de los espacios de la red Natura 2000.⁶⁰⁷

a) Lugares de Importancia Comunitaria y Zonas Especiales de Conservación.- son aquellos espacios del conjunto del territorio nacional o de las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental, aprobados como tales, que contribuyen de forma apreciable al mantenimiento o, en su caso, al restablecimiento del estado de conservación favorable de los tipos de hábitat naturales y los hábitat de las especies de interés comunitario, que figuran en los anexos de ley, en su área de distribución natural.

b) Zonas de Especial Protección para las Aves.- Son aquellos espacios del territorio nacional y de las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental, que se consideren más adecuados en número y en superficie para la conservación de las especies de aves incluidas en el Anexo IV LPNB y para las aves migratorias de presencia regular en España.

⁶⁰⁷ ANUARIO EUROPAC- ESPAÑA DEL ESTADO DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS, Edt. Fundación Inter universitaria Fernando Gonzales Bernanldez (FUNGOBE) para los espacios naturales, 2009.

6.2. Perú

De acuerdo a la naturaleza y objetivos de cada ANP, se asignará una categoría que determine su condición legal, finalidad y usos permitidos. Las ANP contemplan una gradualidad⁶⁰⁸ de opciones que incluyen:

a. Áreas de uso indirecto: son aquellas que permiten la investigación científica no manipulativa, la recreación y el turismo, en zonas apropiadamente designadas y manejadas para ello. En estas áreas no se permite la extracción de recursos naturales, así como modificaciones y transformaciones del ambiente natural. Son áreas de uso indirecto los parques nacionales, santuarios nacionales y santuarios históricos.

b. Áreas de uso directo: son aquellas que permiten el aprovechamiento o extracción de recursos, prioritariamente por las poblaciones locales, en aquellas zonas y lugares y para aquellos recursos definidos por el plan de manejo del área. Otros usos y actividades que se desarrollen deberán ser compatibles con los objetivos del área.

Son áreas de uso directo las reservas nacionales, reservas paisajísticas, refugios de vida silvestre, reservas comunales, bosques de protección y cotos de caza.

El SINANPE peruano comprende nueve categorías definitivas, otorgando un amplio abanico de posibilidades de clasificación de un área de acuerdo a los objetivos de conservación.

Teniendo en cuenta esta clasificación internacional, considerando los diversos objetivos específicas de las ANP, y debido a que todos ellos no pueden conseguirse simultáneamente en una misma área, la legislación peruana⁶⁰⁹ reconoció la necesidad de contar con un conjunto de categorías en las que el SINANPE pueda cumplir sus fines.

⁶⁰⁸ Art. 21° Ley N° 26834 Ley de Áreas Naturales Protegidas, del 04 de Julio de 1997.

⁶⁰⁹ Art. 22° Ley N° 26834 Ley de Áreas Naturales Protegidas, del 04 de Julio de 1997.

Las categorías son definidas y asignadas a las ANP según la importancia y el valor de la diversidad biológica que albergan, y de acuerdo al objetivo primario y fundamental de cada área. Las categorías permiten contar con una gradación de usos posibles e intensidades dentro de las unidades que conforman el sistema.

A continuación detallaremos las categorías contempladas en el SINANPE, señalando la equivalencia que les corresponde con las categorías de manejo propuestas por la UICN. Observaremos que nuestra legislación no recoge la categoría I (Reserva natural estricta/Área natural silvestre):

a. Parque nacional: área que constituye una muestra representativa de la diversidad natural del país y de sus grandes unidades ecológicas. En ella se protege con carácter intangible la integridad ecológica de uno o más ecosistemas, las asociaciones de la flora y fauna silvestres y los procesos sucesionales y evolutivos, así como otras características paisajísticas y culturales que resulten asociadas. Esta categoría nacional⁶¹⁰ es equivalente a la categoría II- Parque nacional propuesta por la UICN.

b. Santuario nacional: área donde se protege con carácter intangible el hábitat de una especie o una comunidad de la flora y fauna, así como las formaciones

⁶¹⁰ Relación de Parques Nacionales: 1. Parque Nacional Cutervo, establecido mediante Ley N° 13694 promulgada el 08 de setiembre de 1961, 2. Parque Nacional Tingo María, establecido mediante Ley N° 15574 promulgada el 14 de mayo de 1965, 3. Parque Nacional del Manu, establecido mediante Decreto Supremo N° 0644-73-AG promulgado el 29 de mayo de 1973. Esta norma ha sido modificada mediante Decreto Supremo N°045-2002-AG, publicado el 14 de julio de 2002, 4. Parque Nacional Huascarán, establecido mediante Decreto Supremo N° 0622-75-AG promulgado el 01 de julio de 1975, 5. Parque Nacional Cerros Amotape, establecido mediante Decreto Supremo N° 0800-75-AG promulgado el 22 de julio de 1975, 6. Parque Nacional del Río Abiseo, establecido mediante Decreto Supremo N° 064-83-AG promulgado el 11 de agosto de 1983, 7. Parque Nacional Yanachaga Chemillén, establecido mediante Decreto Supremo N° 068-86-AG promulgado el 29 de agosto de 1986, 8. Parque Nacional Bahuaja Sonene, establecido mediante Decreto Supremo N° 012-96-AG publicado el 19 de julio de 1996. Esta área fue ampliada mediante Decreto Supremo N° 048-2000-AG publicado el 05 de setiembre de 2000, y modificada mediante Fe de Erratas publicada el 10 de diciembre de 2000, 9. Parque Nacional Cordillera Azul, establecido mediante Decreto Supremo N° 031-2001-AG publicado el 22 de mayo de 2001.

naturales de interés científico y paisajístico. Esta categoría nacional es equivalente a la categoría III- Monumento natural.⁶¹¹

c. Santuario histórico⁶¹²: área que protege con carácter de intangible un espacio que contiene valores naturales relevantes y que constituye el entorno de sitios de especial significado nacional, por contener muestras del patrimonio monumental y arqueológico o por ser un lugar donde se desarrollaron hechos sobresalientes de la historia del país.

Esta categoría nacional⁶¹³ combina la categoría III y la V que corresponden a monumento natural y paisaje terrestre y marino protegido, respectivamente.

d. Reserva paisajística: área donde se protege ambientes cuya integridad geográfica muestra una armoniosa relación entre el hombre y la naturaleza, albergando importantes valores naturales, estéticos y culturales. Esta categoría⁶¹⁴ inicial es equivalente a la categoría V-Paisaje terrestre y marino protegido.

e. Refugio de vida silvestre: área que requiere intervención activa con fines de manejo, para garantizar el mantenimiento de los hábitats, así como para satisfacer las necesidades particulares de determinadas especies, como sitios de

⁶¹¹ Entre los santuarios tenemos: 1. Santuario Nacional de Huayllay, establecido mediante Decreto Supremo N° 0750-74-AG promulgado el 07 de agosto de 1974, 2. Santuario Nacional de Calipuy, establecido mediante Decreto Supremo N° 004-81-AA promulgado el 08 de enero de 1981, 3. Santuario Nacional Lagunas de Mejía, establecido mediante Decreto Supremo N° 015-84-AG publicado el 09 de marzo de 1984, 4. Santuario Nacional de Ampay, establecido mediante Decreto Supremo N° 042-87-AG publicado el 01 de agosto de 1987, 5. Santuario Nacional Los Manglares de Tumbes, establecido mediante Decreto Supremo N° 018-88-AG promulgado el 02 de marzo de 1988, 6. Santuario Nacional Tabaconas Namballe establecido mediante Decreto Supremo N° 051-88-AG promulgado el 20 de mayo de 1988.

⁶¹² Concordancia: Decreto Supremo N° 009-2006-AG, Reconocen derechos de posesión, uso y usufructo, ancestrales y tradicionales de pueblos originarios vinculados al aprovechamiento sostenible.

⁶¹³ Los santuarios Históricos del País son: 1. Santuario Histórico de Chacamarca, establecido mediante Decreto Supremo N° 0750-74-AG promulgado el 07 de agosto de 1974 (ver pag. 225), 2. Santuario Histórico de la Pampa de Ayacucho, establecido mediante Decreto Supremo N° 119-80-AA promulgado el 14 de agosto de 1980, 3. Santuario Histórico de Machupicchu, establecido mediante Decreto Supremo N° 001-81-AA promulgado el 08 de enero de 1981, 4. Santuario Histórico Bosque de Pomac, establecido mediante Decreto Supremo N° 034-2001-AG publicado el 04 de junio de 2001.

⁶¹⁴ 1. Reserva Paisajística Nor Yauyos Cochabambas, establecida mediante Decreto Supremo N° 033-2001-AG publicado el 03 de junio de 2001.

reproducción y otros sitios críticos para recuperar o mantener las poblaciones de tales especies. Esta categoría nacional es equivalente a la categoría IV-Área de manejo de hábitats/especies.

f. Reserva nacional: área destinada a la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de los recursos de flora y fauna silvestres, acuáticas o terrestres. En ella se permite el aprovechamiento comercial de los recursos naturales bajo planes de manejo, aprobados, supervisados y controlados por la autoridad nacional competente. Esta categoría nacional⁶¹⁵ es equivalente a la categoría VI-Área protegida con recursos manejados.

g. Reserva comunal: área destinada a la conservación de la flora y fauna silvestres, en beneficio de las poblaciones rurales vecinas. El uso y comercialización de recursos se hará bajo planes de manejo, aprobados y supervisados por la autoridad y conducidos por los mismos beneficiarios. Puede ser establecida sobre suelos de capacidad de uso mayor agrícola, pecuario, forestal o de protección y sobre humedades. Esta categoría nacional⁶¹⁶ es equivalente a la categoría VI-Área protegida con recursos manejados.

⁶¹⁵ Reservas Nacionales: 1. Reserva Nacional Pampa Galeras, establecida mediante Resolución Suprema N° 157-A promulgada el 23 de mayo de 1967. La denominación fue modificada mediante Decreto Supremo N° 017-93-PCM publicado el 15 de abril de 1993, 2. Reserva Nacional de Junín, establecida mediante Decreto Supremo N° 0750-74-AG promulgado el 07 de agosto de 1974, 3. Reserva Nacional de Paracas, establecida mediante Decreto Supremo N° 1281-75-AG promulgado el 25 de setiembre de 1975, 4. Reserva Nacional de Lachay, establecida mediante Decreto Supremo N° 310-77-AG promulgado el 21 de junio de 1977, 5. Reserva Nacional del Titicaca, establecida mediante Decreto Supremo N° 185-78-AA promulgado el 31 de octubre de 1978, 6. Reserva Nacional de Salinas y Aguada Blanca, establecida mediante Decreto Supremo N° 070-79-AA promulgado 09 de agosto de 1979, 7. Reserva Nacional de Calipuy, establecida mediante Decreto Supremo N° 004-81-AA promulgado el 08 de enero de 1981, 8. Reserva Nacional Pacaya Samiria, establecida mediante Decreto Supremo N° 016-82-AG promulgado el 04 de febrero de 1982, 9. Reserva Nacional Tambopata, establecida mediante Decreto Supremo N° 048-2000-AG publicado el 05 de setiembre de 2000.

⁶¹⁶ Entre las reservas tenemos Reservas Comunales: 1. Reserva Comunal Yanasha establecida mediante Resolución Suprema N° 0193-88-AGDGFF promulgada el 28 de abril de 1988, 2. Reserva Comunal El Sira establecida mediante Decreto Supremo N° 037-2001-AG publicado el 23 de junio de 2001, 3. Reserva Comunal Amarakaeri establecida mediante Decreto Supremo N° 031-2002-AG publicado el 11 de mayo de 2002.

h. Bosque de protección: área que se establece con el objeto de garantizar la protección de las cuencas altas o colectoras, las riberas de los ríos y de otros cursos de agua y en general, para proteger contra la erosión a las tierras frágiles que así lo requieran. En ella se permite el uso de recursos y el desarrollo de aquellas actividades que no pongan en riesgo la cobertura vegetal del área. Esta categoría⁶¹⁷ nacional es equivalente a la categoría VI-Área protegida con recursos manejados.

i. Coto de caza⁶¹⁸: área destinada al aprovechamiento de la fauna silvestre a través de la práctica regulada de la caza deportiva. Esta última categoría nacional también es equivalente a la categoría VI-Área protegida con recursos manejados.

En este apartado es necesario mencionar otras categorías internacionales de conservación de la naturaleza. Diversas instituciones internacionales otorgan títulos a algunas áreas protegidas que cumplen con ciertas condiciones o características especiales.

Por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en el marco del Programa sobre el Hombre y la Biosfera -MaB, otorga el título de "Reserva de la biosfera". Las reservas de la biosfera conservan modelos de ecosistemas característicos de las regiones naturales del mundo. Constituyen, además, modelos de gestión del territorio que integran el mantenimiento de la diversidad biológica con su aprovechamiento sostenible.

⁶¹⁷ Bosques de Protección de la Nación son 1. Bosque de Protección Aledaño a la Bocatoma del Canal Nuevo Imperial, establecido mediante Resolución Suprema N° 007-80-AA/DGFF promulgada el 19 de mayo de 1980, 2. Bosque de Protección Puquio Santa Rosa, establecido mediante Resolución Suprema N° 0434-82-AG/DGFF promulgada el 02 de setiembre de 1982, 3. Bosque de Protección de Pui Pui, establecido mediante Resolución Suprema N° 0042-85-AG/DGFF promulgada el 31 de enero de 1985, 4. Bosque de Protección de San Matías-San Carlos, establecido mediante Resolución Suprema N° 0101-87-AG/DGFF promulgada el 20 de marzo de 1987, 5. Bosque de Protección de Pagaibamba establecido mediante Resolución Suprema N° 0222-87-AG/DGFF promulgada el 19 de junio de 1987, 6. Bosque de Protección de Alto Mayo establecido mediante Resolución Suprema N° 0293-87-AG/DGFF promulgada el 23 de julio de 1987.

⁶¹⁸ Cotos de Caza: 1. Coto de Caza El Angolo establecido mediante Resolución Suprema N° 0264-75-AG promulgada el 01 de julio de 1975, 2. Coto de Caza Sunchubamba establecido mediante Resolución Ministerial N° 00462-77-AG promulgada el 22 de abril de 1977.

De acuerdo a nuestra legislación, el INRENA es la institución nacional encargada de la promoción y dirección del Comité Nacional del Programa sobre el Hombre y la Biosfera-MaB, y en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores tramita ante la UNESCO el reconocimiento de esta categoría.

La UNESCO otorga asimismo el título de "Sitio de patrimonio mundial natural" a lugares representativos de la evolución biológica o que albergan hábitats naturales de especies amenazadas. Estos sitios son áreas estrictamente delimitadas, reconocidas en la lista de patrimonio mundial administrada por el Comité de Patrimonio Mundial de la UNESCO. De acuerdo a nuestra legislación, el INRENA, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, tramita ante UNESCO el reconocimiento de esta categoría. En el caso de los sitios de patrimonio mundial natural y cultural, el trámite para el reconocimiento requiere también la participación del Instituto Nacional de Cultura (INC).

Por otra parte, acogiéndose a convenios, acuerdos o leyes internacionales, los países firmantes se comprometen a conservar áreas naturales de acuerdo a las condiciones establecidas en estas leyes o convenios. Entre otros cabe destacar el Convenio Ramsar, un convenio relativo a humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas, ratificado por Perú mediante Resolución Legislativa N° 25353.

6.3. Reflexiones

El orden que recoge esta clasificación⁶¹⁹ no es casual, sino que en él los distintos tipos aparecen clasificados según su importancia, conclusión que puede desprenderse de la discusión de una de las enmiendas⁶²⁰, sin embargo cada una de las figuras son de gran importancia y relevancia siendo la figura de Parque Natural la corona de la clase de espacios Naturales, que pone de manifiesto que el concepto ideológico de parque nacional tiene contenidos diferentes en distintos

⁶¹⁹ Parques, Reservas naturales, Monumentos naturales, Paisajes protegidos, etc.

⁶²⁰ La enmienda es la núm. 52, presentada por los Sres. Galván Bello y Sánchez García del grupo mixto (BOCG-S, serie II, núm. 260-d, de 22 de febrero de 1989, pp. 36).

países, quizás porque la creación de los parques nacionales es anterior a los esfuerzos de clasificación de los espacios protegidos, que con fines analíticos, y no normativos, se vienen proponiendo desde hace varias décadas en los ámbitos técnico y político. La clasificación más extendida de áreas protegidas fue propuesta por la UICN⁶²¹. Esta influyente institución, que aglutina a gestores públicos de espacios protegidos de todo el Mundo, distingue seis categorías de protección en función de los objetivos de gestión, destacando que las clasificaciones han de ser entendidas como una guía para la conservación y el desarrollo sustentable; y que no hay una más importante que otra desde la perspectiva de su eficacia protectora de la naturaleza, aunque sí existe una graduación de la intervención humana (y por tanto de la actividad económica), nula o mínima en la clasificación I y creciente hasta la clasificación V, ya que en esta última el espacio natural muestra una notable modulación por la acción directa del hombre, siendo en este caso el paisaje claramente un resultado cultural. Admite también la UICN que los nombres que las distintas naciones otorgan a sus áreas protegidas pueden no seguir un criterio común, siendo el caso más claro el de los parques nacionales. En España, la regulación de los parques nacionales se corresponde con la categoría de gestión II de la UICN, aunque en Europa la propia UICN destaca que los parques nacionales británicos se corresponden con la categoría V, señalándose que contienen asentamientos humanos y que se realizan habitualmente actividades de explotación de los recursos naturales. También cita la UICN que los parques nacionales en América del Sur (Perú) albergan considerables poblaciones humanas de forma permanente. En la práctica se han ido declarando parques nacionales en el Mundo, tanto en espacios naturales a los que se les aplica la filosofía de la preservación (conservación sin usos) de la clasificación II –parque nacional

⁶²¹ La UICN publicó en 1978 una tipología de la gestión de las áreas protegidas en el Mundo, que recogía 10 clasificaciones. Posteriormente, y a partir de las conclusiones del IV Congreso Mundial de Parques celebrado en 1992 en Caracas, la UICN simplificó dicha clasificación hasta un número máximo de seis categorías, que fueron desarrolladas en la publicación *Guidelines for protected areas management categories* (IUCN, 1994). Estas seis categorías son las utilizadas por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en su *United Nation list of protected areas*.

‘americano’—, como en espacios naturales gestionados con el criterio de la conservación con usos de la clasificación V—parque nacional ‘europeo’—, presentes en Europa en Inglaterra, Francia, Portugal, Italia y otros países europeos.

Mediante la institución de los espacios protegidos se satisfacen tres objetivos básicos: la conservación, el uso público y el socioeconómico. Aunque esta afirmación es particularmente cierta, no lo es menos que en cada tipo de espacio natural cada uno de ellos adquiere una peculiar relevancia⁶²², así los parques — espacios naturales protegidos por excelencia— son la figura donde existe mayor equilibrio entre ellos; en las reservas la conservación pasa a un primer plano, reduciéndose el uso público a la satisfacción de los fines científicos y educativos; y, por último, en los monumentos y paisajes protegidos, protección y uso público se sitúan al mismo nivel.

En el Perú existen 67 Áreas Naturales Protegidas⁶²³, las mismas que son reguladas en su gestión y manejo por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado- SERNANP, organismo público técnico especializado⁶²⁴. Según sus características, la Ley de Áreas Naturales Protegidas clasifica a las mismas en categorías tales como: Parques Nacionales, Santuarios Nacionales, Santuarios Históricos, Reservas Nacionales, Refugios de Vida Silvestre, Reservas Paisajísticas, Reservas Comunales, Bosques de Protección, Cotos de Caza y Zonas Reservadas. Los niveles de protección van desde la

⁶²² Así lo destacó MASA ORTIZ, M., Legislación de Montes. Nauta, Barcelona 1964, pp. 252, al comentar el artículo 189 del Reglamento de Montes, en el que no se especificaban los fines de los monumentos naturales.

⁶²³ Ley General del Ambiente- Ley 28611- artículo 108.1 ANP son los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, expresamente reconocidos, establecidos y protegidos legalmente por el Estado, debido a su importancia para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país. Son de dominio público y se establecen con carácter definitivo

⁶²⁴ con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente, según lo dispuesto por el numeral 2) de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013.

intangibilidad del uso hasta el aprovechamiento de los recursos naturales bajo planes de manejo.

Las Áreas Naturales Protegidas albergan importantes recursos naturales que sirven de alimento y que proveen productos tales como agua, aceites, fibras, resinas, de importante valor económico. Así mismo sirven para regular el clima, captar aguas, centralizar energía, producir biomasa, recursos energéticos, productos medicinales y materia prima para otros varios productos de mercado, además de mantener el control ecológico, el equilibrio de la biodiversidad y ser hábitat de especies animales y vegetales, entre otros servicios ambientales.

Estos beneficios explican su importancia social y económica, por lo que el Estado a través de sus instancias respectivas deben velar por la protección de estos importantes espacios para el desarrollo sostenible de nuestra sociedad.

Las Áreas Naturales Protegidas tienen distinta naturaleza y cumplen distintos objetivos para la conservación. No sería posible establecer el mismo nivel de protección en todas ellas. Entonces, existe una primera aproximación que divide a todas las Áreas Naturales Protegidas de nivel nacional en dos categorías de acuerdo al uso que se puede hacer en ellas Áreas de uso indirecto, Áreas de uso directo.

VII. INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO

Iniciaremos el tema definiendo La planificación según el Diccionario de la lengua española⁶²⁵ la planeación⁶²⁶ o el planeamiento,⁶²⁷ es el proceso metódico diseñado para obtener un objetivo determinado. En el sentido más universal,

⁶²⁵ vigésima segunda edición, Real Academia Española, 2001, <http://lema.rae.es/drae/?val=planificaci%C3%B3n>. Consultado el 4 de abril de 2012.</ref>

⁶²⁶ «planeación», Diccionario de la lengua española (vigésima segunda edición), Real Academia Española, 2001, <http://lema.rae.es/drae/?val=planeaci%C3%B3n>. Consultado el 4 de abril de 2012.

⁶²⁷ planeamiento», Diccionario de la lengua española (vigésima segunda edición), Real Academia Española, 2001, <http://lema.rae.es/drae/?val=planeamiento>. (Consultado el 4 de abril de 2012).

implica tener uno o varios objetivos a realizar junto con las acciones requeridas para concluirse exitosamente. Otras definiciones, más precisas, incluyen "La planificación es un proceso de toma de decisiones para alcanzar un futuro deseado, teniendo en cuenta la situación actual y los factores internos y externos que pueden influir en el logro de los objetivos".⁶²⁸ Va de lo más simple a lo complejo, dependiendo el medio a aplicarse. La acción de planear en la gestión se refiere a planes y proyectos en sus diferentes ámbitos, niveles y actitudes.

7.1. España

Para dar respuesta a las necesidades de conservación de la biodiversidad en España, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad⁶²⁹ regula el Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad que se configura como el instrumento jurídico de referencia para la planificación de la política nacional de conservación y uso sostenible del patrimonio natural y de la biodiversidad. Este Plan Estratégico formula una visión concreta para el presente y futuro de la conservación del patrimonio natural y de la biodiversidad en España definiendo metas, objetivos y acciones que promueven su conservación, uso sostenible y restauración.

Planificación: según la Ley 42/2007⁶³⁰ se define como las medidas o acciones dirigidas a conservar la biodiversidad que debe basarse en un diagnóstico previo que las justifique, responder a unos objetivos concretos previamente establecidos. Preferentemente deben estar englobadas en planes o programas que aseguren su

⁶²⁸ JIMÉNEZ JAÉN, Adolfo, El régimen jurídico de los espacios naturales protegidos, Madrid: McGraw-Hill Interamericana de España, 2000.

⁶²⁹ La Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad regula en sus artículos 12, 13 y 14 el Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad con el objeto de establecer objetivos, acciones y criterios que promuevan la conservación, el uso sostenible y, en su caso, la restauración del patrimonio, de los recursos naturales terrestres y marinos y de la biodiversidad y geodiversidad. En estos artículos se establece su contenido mínimo así como su proceso de elaboración y aprobación.

⁶³⁰ Dicha ley configura un sistema de planificación ambiental principalmente centrado en la declaración, planificación y gestión de espacios naturales protegidos, que abarcan aspectos tanto de ordenación como de evolución y desarrollo.

coherencia. Esto optimizará el uso de los recursos disponibles y aumentará su eficacia. El seguimiento y evaluación a posteriori debe integrarse en el proceso de planificación.

Tras el periodo de declaración de espacios protegidos de los últimos años, asistimos a una fase de desarrollo de planes de gestión específicos para cada espacio. Como desarrollo de las competencias autonómicas se han establecido diferentes figuras de protección y sus correspondientes instrumentos de planificación.

El primer grupo lo constituyen aquellos espacios cuya gestión es compleja, que necesitan un mayor nivel de intervención para su conservación, sobre los que se aplica un plan propiamente dicho, y que se declaran principalmente bajo las figuras de parque y reserva. Los instrumentos de planificación utilizados reciben distinta denominación: Plan Rector de Uso y Gestión, Plan de Conservación, Plan Director, Plan Parcial, Plan Especial de Protección del Medio Natural y Programa Anual de Gestión.⁶³¹

En el grupo de gestión pasiva se incluyen aquellos espacios cuyo fin principal es la protección y que no precisan tareas de gestión activa, sino el establecimiento de una normativa que garantice la conservación de los valores por los que fueron declarados. Requieren medidas de gestión menos complejas.

En la actualidad sus instrumentos son: Plan de Protección, Normas de Conservación, Plan Especial de Protección Paisajística, Normas de Protección y Plan de Actuación. Las figuras a las que se aplican son las de monumento natural, paisaje protegido, árbol singular, y lugar y sitio de interés científico.

7.1.1. Plan Estratégico Estatal de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad

Contemplando en el título I, capítulo II de la LPNB, este plan tiene por objeto el establecimiento y la definición de objetivos, acciones y criterios que promuevan

⁶³¹ VALLE BUENESTADO, B. (Coord.), *Geografía y Espacios Protegidos*. A.G.E. Federación de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, Murcia, 2008.

la conservación, el uso sostenible y, en su caso, la restauración del patrimonio, recursos naturales terrestres y marinos y de la biodiversidad y de la geodiversidad.

La aprobación de este plan se realizará por real decreto previo informe del Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, previéndose su preceptiva revisión cada seis años, como máximo. En cuanto al procedimiento de elaboración, la ley establece un sistema muy participativo en el que corresponde la elaboración al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente⁶³², si bien contará con la colaboración de los otros ministerios⁶³³. La participación de las Comunidades Autónomas también se hará presente a través de la comisión de Patrimonio Natural y Biodiversidad, que elevará el Plan para su aprobación a la conferencia Sectorial de Medio ambiente.

Junto a este plan Estratégico, la ley prevé la elaboración de éstos habrá de darse audiencia a las Comunidades Autónomas y a los sectores implicados y, al igual que el Plan estatal, serán objeto de la evaluación ambiental prevista en la ley 9/2006. Finalmente, la ley establece como fecha límite para la elaboración de estos planes de año 2012.⁶³⁴

7.1.2. Planes de Ordenación de los Recursos Naturales⁶³⁵

⁶³² Mediante Real Decreto 1823/2011, de 21 de Diciembre (BOE del 22) se aprobó la reestructuración de de los departamentos Ministeriales, cuyo art. 1 crea el Ministerio.

⁶³³ Junto a la participación de Ministerios y Comunidades Autónomas, la ley establece preceptivos trámites de información pública y consulta de la comunidad científica, agentes económicos y sociales, administraciones públicas afectadas y entidades sin ánimo de lucro que persigan el logro de los objetivos de la ley. Finalmente, se establece el sometimiento de este Plan a la Evaluación Ambiental prevista en la ley 9/ 2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

⁶³⁴ JAQUENOD DE ZSÖGÖN, Silvia, Derecho Ambiental. Patrimonio natural y cultural. Más allá de su conservación, Ed., Dykinson, España, 2012.

⁶³⁵ Los espacios protegidos se perfilan como instrumentos para la protección de la diversidad biológica y paisajística, y los recursos naturales y culturales asociados. Como tales instrumentos, se basan en el establecimiento de una demarcación o delimitación territorial respaldada legalmente. Deben considerarse como instrumentos básicos de la ordenación y gestión del territorio y centros difusores de las nuevas estrategias de desarrollo sostenible, pero en la actualidad predomina la disparidad legislativa entre autonomías, los extremos contrastes territoriales y el desmesurado catálogo de figuras de protección totalmente dispares en su

Estos planes⁶³⁶ se señalan en el art. 16 LPNB “son instrumentos específicos para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran el patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial, con independencia de otros instrumentos que puedan establecer la legislación autonómica”. Los PORN deberán adecuarse a unas directrices previstas en esta ley, que deberán ser aprobadas por Real Decreto en plazo de dos años, y que se ajustarán a su vez a lo dispuesto en el marco del plan estratégico estatal del patrimonio natural.

La competencia para la aprobación de los PORN corresponde a las Comunidades Autónomas, destacando el art. 21 LPNB la necesidad de dar trámite de audiencia a los interesados, así como información pública a los titulares de intereses afectados y a las organizaciones sin fines lucrativos que persigan los objetivos de la ley. En la norma se establece un sistema de protección cautelar según el cual, iniciada la tramitación de un PORN, o delimitado un espacio natural y en tanto no disponga del planeamiento correspondiente, no podrán realizarse actuaciones que supongan transformaciones de tal naturaleza que pudieran hacer imposible o dificultar la consecución de los objetivos del plan. A tal fin, el art 22 LPNB establece que, iniciado el procedimiento de aprobación de un PORN, será necesaria la obtención de informe favorable de la administración actuante para otorgar autorización, licencia o concesión susceptible de transformar la realidad física, geológica o biológica. A tal efecto, se establece un plazo de 90 días para evacuar el citado informe.

definición y aplicación. Además, y como consecuencia de todo ello el sistema español de espacios naturales protegidos se enfrenta con otro problema sin resolver, las dificultades e incumplimientos relacionados con los instrumentos de planificación y los órganos de gestión que motivan la insuficiente integración de los espacios naturales protegidos en las políticas básicas de ordenación del territorio. La estrategia planteada por la Red Natura 2000 quizás pueda servir de solución a esta situación ya que presenta unos criterios globales y homogéneos frente a la disparidad de actuaciones y criterios actuales.

⁶³⁶ Éstos fueron una de las grandes novedades de la ley de 1989 y han venido ejerciendo como referente fundamental en el crecimiento espectacular del sistema español de parques y reservas.

En concordancia con la definición de PORN, la ley hace una enumeración de sus objetivos: identificar los elementos significativos del patrimonio natural de un territorio, y los valores que los caracterizan; definir y señalar el estado de conservación de dicho patrimonio natural; identificar las capacidades de uso, determinando alternativas de gestión y limitaciones acordes con su estado de conservación; formular criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de actividades económicas y sociales para hacerlas compatibles con las exigencias de la ley; señalar regímenes de protección; prever y proponer medidas de conservación y restauración de los recursos naturales; y contribuir al establecimiento y consolidación de redes ecológicas. Estos objetivos tienen su reflejo en el contenido mínimo de los planes, establecido en el art 19 LPNB⁶³⁷.

El ámbito de estos PORN hace que sus disposiciones entren en contacto con el contenido u objeto de otros instrumentos o planes, lo que hace necesario establecer mecanismos de coordinación para ajustar unos con otros. Esta cuestión se ha solventado, como ya hiciera la ley 4/89, otorgando preeminencia a los Planes de ordenación de los Recursos Naturales, estableciendo el art. 18.2 LPNB que “Cuando los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física, existentes resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. En tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos

⁶³⁷ a) Delimitación del ámbito territorial objeto de ordenación, y descripción e interpretación de sus características físicas, geológicas y biológicas, b) Inventario y definición del estado de conservación de los componentes del patrimonio natural y la biodiversidad, de los ecosistemas y los paisajes en el ámbito territorial de que se trate, formulando un diagnóstico del mismo y una previsión de su evolución futura, c) Determinación de los criterios para la conservación, protección, restauración y uso sostenible de los recursos naturales y, en particular, de los componentes de la biodiversidad y geodiversidad en el ámbito territorial de aplicación del Plan, d) Determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los componentes del patrimonio natural y la biodiversidad, e) Aplicación, en su caso, de alguno de los regímenes de protección de espacios naturales, f) Establecimiento de los criterios de referencia orientadores en la formulación y ejecución de las diversas políticas sectoriales que inciden en el ámbito territorial de aplicación del Plan, para que sean compatibles con los objetivos de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad, g) Identificación de medidas para garantizar la conectividad ecológica en el ámbito territorial objeto de ordenación, h) Memoria económica acerca de los costes e instrumentos financieros previstos para su aplicación.

instrumentos”. La misma preeminencia se establece sobre los planes sectoriales, destacándose que éstos, únicamente podrán contradecir o no acoger el contenido de los PORN por razones imperiosas de interés público de primer orden, en cuyo caso la decisión deberá motivarse y hacerse pública (art. 18.3 LPNB).

Finalmente, debemos destacar la participación de los PORN en lograr lo que se denomina en la ley “conectividad ecológica del territorio”. Así, se establece el imperio para la administración de adoptar mecanismos en esta dirección, bien en la planificación ambiental, bien en los PORN, estableciendo corredores ecológicos entre espacios naturales protegidos, en particular de la Red Natura 2000. Este concepto de la conectividad ecológica está en la línea de la creación de redes que pongan en contacto los distintos espacios naturales protegidos como mecanismo de protección y favorecedor de la conservación de la biodiversidad. En este contexto, se recoge en el art, 20 LPNB la creación de corredores ecológicos que actúan como puntos de enlace, con independencia de que tengan o no la consideración de espacios naturales.

7.1.3. Rectores de Uso y Gestión

El Plan Rector de Uso y Gestión es el tipo de plan más utilizado y su estructura y contenidos mínimos, fijados en las leyes de espacios protegidos, y comprende los siguientes aspectos:

- Directrices generales para la gestión del espacio que ayuden a conseguir los objetivos por los que se ha declarado.
- Zonificación del espacio.
- Normas para regular las actividades que se desarrollen o se puedan desarrollar dentro de los límites del espacio.
- Directrices que desarrollen los objetivos concretos del espacio y que, en caso necesario, permitan elaborar programas de actuación específicos.

- Ayudas técnicas y económicas para compensar las limitaciones impuestas.

En algún caso (Canarias, Comunidad Valenciana y Extremadura) se establece además la necesidad de elaborar un apartado económico y financiero en el que se planifiquen y evalúen las inversiones necesarias para alcanzar los objetivos y las actuaciones fundamentales fijadas en el PRUG.

La mayoría de los documentos establecen la normativa en tres niveles: para todo el espacio, por zonas y por sectores de actividad. Algunos PRUG incluyen otros aspectos, tales como: criterios y recomendaciones para políticas sectoriales, infracciones y sanciones, actividades sometidas a evaluación de impacto ambiental, etc. Solamente en la Ley de Extremadura ⁶³⁸ que señala explícitamente la necesidad de establecer unos criterios de seguimiento del plan que sirvan para determinar la conveniencia de su revisión aunque al no haberse aprobado ninguno hasta la fecha, no es posible determinar cuáles son estos criterios. Los planes están capacitados para calificar y clasificar suelo desde el punto de vista urbanístico.

El análisis de los PRUG aprobados permite constatar que no siempre se cumplen los contenidos mínimos establecidos en las leyes. Generalmente esto ocurre porque muchos de ellos son anteriores a la aprobación de las citadas leyes y no se han previsto mecanismos de adaptación.

El contenido de los planes que se aplican en el caso de las reservas difiere muy poco de lo establecido para los PRUG. Reciben nombres distintos según la comunidad autónoma: Plan de Conservación (Aragón y Castilla y León), Plan Director (Canarias).

Estos planes, de obligada elaboración, tienen por objeto ordenar, como su propio nombre indica, la utilización de los espacios naturales a que se refieren, así como su gestión. Su aprobación corresponde actualmente, tras las SSTC 102/95⁶³⁹ y

⁶³⁸ LEY 9/2006, de 23 de diciembre, por la que se modifica la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y Espacios Naturales de Extremadura, publicada en (D.O.E.Número 153), del 30 Diciembre 2006.

⁶³⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio.

194/2004⁶⁴⁰ a las comunidades autónomas, estableciendo la ley, en su art. 30.5, que deberán ser revisados periódicamente.

Como ya se hiciera respecto de los PORN, la ley contempla su preeminencia sobre la normativa urbanística. No obstante, el art. 30.5 LPNB establece que las autoridades competentes en materia urbanística habrán de informarlos preceptivamente, lo que incidirá en la coordinación entre la planificación urbanística y la medioambiental, recogida en los PRUGs. En cuanto a la relación de estos planes con la ordenación del territorio, la STC 102/1995 estableció en su FJ 13º una ordenación jerárquica situando en primer lugar los PORNs, en segundo lugar los PRUGs, y posteriormente otros planes como los de recuperación y conservación de especies en peligro o vulnerables, de Protección del Hábitat o los manejo.

Frente a la amplia regulación de los PORNs que recoge la LPNB, apenas encontramos en ella referencias a los PRUGs, más allá de la previsión de elaboración de aquellos en los parques. No obstante, algunas Comunidades Autónomas como Valencia o Extremadura extienden los efectos de estos planes a reservas, parajes naturales o paisajes protegidos.

Habiéndose derogado la ley 4/89 por la LPNB, las disposiciones relativas al contenido y elaboración de los PRUGs se hayan recogidas en el apartado 4, epígrafe 4 y 5 del Plan Director de Parques Nacionales, debiendo tener en cuenta que la STC 101/2005, declaró que estos preceptos, entre otros, vulneraban las competencias de la junta de Andalucía.

7.2. Perú

7.2.1. Instrumentos de Planificación para la Gestión de Áreas Naturales Protegidas

⁶⁴⁰Sentencia 194/2004, de 4 de noviembre de 2004, disponible en la pág web. http://reddeparquesnacionales.mma.es/parques/org_auto/informacion_general/pdf/stc_194.pdf

De acuerdo a la Ley de Áreas Naturales Protegidas, el SINANPE y cada una de las áreas cuentan con documentos de planificación de carácter general y específicos por tipo de recurso y actividad, aprobados por el INRENA con participación de los sectores competentes correspondientes.

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.

Entre los planes más importantes para la gestión de un área natural protegida tenemos:

a. El plan director⁶⁴¹: Los lineamientos de política y planeación estratégica de las áreas naturales protegidas en su conjunto, serán definidos en un documento denominado plan director de las áreas naturales protegidas⁶⁴². Constituye el instrumento máximo de planificación y orientación del desarrollo de las áreas naturales protegidas, cualquiera que sea su nivel.

El plan director será elaborado y revisado bajo un amplio proceso participativo y deberá contener, cuando menos, el marco conceptual para la constitución y operación a largo plazo de las áreas naturales protegidas del SINANPE, áreas de conservación regionales y áreas de conservación privadas; así como analizar los tipos de hábitat del sistema y las medidas para conservar y completar la cobertura ecológica requerida.⁶⁴³

Este plan se aprueba mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Agricultura, con el visto bueno del jefe del INRENA y con opinión favorable del Consejo de Coordinación del SINANPE. Este Plan Director se aprobó en 1999 mediante Decreto Supremo N° 010-99-AG.

⁶⁴¹ Art. 19° Ley N° 26834 Ley de Áreas Naturales Protegidas, del 04 de Julio de 1997.

⁶⁴² Concordancia: Decreto Supremo N° 010-99-AG, Aprobación de Plan Director de las Áreas Naturales Protegidas.

⁶⁴³ CAPELLA, JOSE LUIS Y SANDOVAL, MILAGROS, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. REDD en el Perú, consideraciones legales para su implementación, Perú, 2010.

b. El plan maestro⁶⁴⁴: Cada área natural protegida contará con un plan maestro aprobado por el INRENA. El plan maestro constituye el documento de planificación de más alto nivel con que cuenta un área natural protegida. Serán elaborados bajo procesos participativos, revisados cada 5 años y definirán, 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.

Los planes maestros se aprueban mediante resolución jefatural, previa revisión del mismo del comité de gestión. En el caso de los planes maestros para las reservas comunales, será necesario contar con la opinión favorable de los beneficiarios a través de sus organizaciones representativas.

c. Planes de uso público: Son instrumentos de planificación específicos, que se desarrollan siguiendo los lineamientos del plan maestro, definiendo con mayor detalle los criterios, lineamientos, prioridades y límites del uso público del área natural protegida. Se aprueban mediante resolución de la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas del INRENA. De manera general, todo uso público de un determinado ámbito de un área natural protegida debe contar con un plan de sitio. Los planes de sitio contienen la disposición exacta en el terreno de toda obra o instalación de uso común a efectuarse, las pautas para su diseño arquitectónico, las regulaciones sobre el flujo y actividades de los visitantes, así como la capacidad de carga.⁶⁴⁵

d. Planes de Manejo de Recursos: Adicionalmente, cada área natural protegida elabora estos y otros planes específicos por actividades o por ámbitos, los cuales

⁶⁴⁴ Art. 20° Ley N° 26834 Ley de Áreas Naturales Protegidas, del 04 de Julio de 1997.

⁶⁴⁵ FOREST, DANIDA, En bosques naturales ordenados y áreas protegidas (*in situ*), Idioma original: inglés. Traducción: F. Barrientos, Publisher: © Instituto Internacional de Recursos Fitogenéticos, UCNI, Perú, 2002.

recogen la relación de las acciones orientadas a cumplir con los objetivos de creación del Área Natural Protegida.

Dichos planes pueden contener las acciones de protección, monitoreo, seguimiento, pautas de uso, registro de datos acerca de poblaciones, repoblamiento, reintroducción, traslado y saca de especies nativas, así como erradicación de especies exóticas; recuperación, regeneración y restauración del hábitat, evaluación del potencial económico, entre otras actividades. En todo caso estos planes deben elaborarse recogiendo los criterios establecidos en el Plan Director y el Plan Maestro respectivo.

e. Planes Operativos: Instrumentos de planificación anual para la gestión y desarrollo de las Áreas Naturales Protegidas, los cuales implementan las estrategias establecidas en el Plan Director y en el Plan Maestro a través de los programas respectivos, en concordancia con las políticas institucionales.

Contienen los programas y actividades específicas que la administración de dichas Áreas Naturales Protegidas requiere para el logro de los objetivos de su creación, definiendo las metas cuantitativas y cualitativas, los costos necesarios para su implementación, las responsabilidades y los medios de verificación para el correspondiente seguimiento, supervisión y evaluación.

7.2.2. Zonificación de las Áreas Naturales Protegidas

Independientemente de la categoría asignada, cada área deberá ser zonificada de acuerdo a sus requerimientos y objetivos, pudiendo tener zonas de protección estricta y acceso limitado, cuando así se requiera. La zonificación responde a las características y objetivos de manejo de las áreas naturales protegidas y están contenidas en el plan maestro.

En los casos en que aún no se ha aprobado el plan maestro de un área: el INRENA puede establecerlas provisionalmente con el fin de responder a necesidades de protección y uso público compatible en el área.

La legislación ofrece un abanico de siete zonas posibles, como herramientas para el ordenamiento territorial al interior de un ANP⁶⁴⁶ Esto no significa que un área deba contar necesariamente con las siete categorías que desarrollaremos a continuación o que un área deba ser zonificada en siete espacios distintos. El espacio físico de un área puede ser zonificado como un mosaico, en el cual podemos encontrar más de un lugar que corresponda a una zona determinada. Esto dependerá de las características específicas del lugar, la necesidad de protección del mismo, los recursos que alberga, los usos que se pueden realizar en él y la intensidad de éstos.

Las áreas naturales protegidas pueden contar con:

- a) Zona de protección estricta (PE): son aquellos espacios donde los ecosistemas han sido poco o nada intervenidos, o incluyen lugares con especies o ecosistemas únicos, raros o frágiles. Los que, para mantener sus valores, requieren estar libres de la influencia de factores ajenos a los procesos naturales mismos. Debiendo mantenerse las características y calidad del ambiente original. En estas zonas sólo se permiten actividades propias del manejo del área y de monitoreo del ambiente, y excepcionalmente. la investigación científica.
- b) Zona silvestre (S): zonas que han sufrido poca o nula intervención humana, y en las que predomina el carácter silvestre, pero que son menos vulnerables que las áreas incluidas en la zona de protección estricta. En estas zonas se permite, además de las actividades de administración y control, la investigación científica, las actividades educativas y la recreación sin infraestructura permanente ni vehículos motorizados.

⁶⁴⁶ Art. 23° Ley N° 26834 Ley de Áreas Naturales Protegidas, del 04 de Julio de 1997.

- c) Zona de uso turístico y recreativo (T): espacios que tienen rasgos paisajísticos atractivos para los visitantes y, que por su naturaleza, permiten un uso recreativo compatible con los objetivos del área. En estas zonas se permite el desarrollo de actividades educativas y de investigación, así como infraestructura de servicios necesarios para el acceso, estadía y disfrute de los visitantes, incluyendo rutas de acceso carrozables, albergues y uso de vehículos motorizados.

- d) Zona de aprovechamiento directo (AD): espacios previstos para llevar a cabo la utilización directa de flora o fauna silvestres, incluyendo la pesca, en las categorías de manejo que contemplan tales usos y según las condiciones especificadas para cada área natural protegida. Se permiten actividades para la educación, investigación y recreación. Las zonas de aprovechamiento directo sólo podrán ser establecidas en Breas clasificadas como de uso directo, de acuerdo al artículo 21 de Ley de Áreas Naturales Protegidas.

- e) Zona de uso especial (UE): espacios ocupados por asentamientos humanos preexistentes al establecimiento del área natural protegida, o en los que por situaciones especiales, ocurre algún tipo de uso agrícola, pecuario, agrosilvopastoril u otras actividades que implican la transformación del ecosistema original.

- f) Zona de recuperación (REC): zonas transitorias, aplicable a ámbitos que por causas naturales o intervención humana, han sufrido daños importantes y requieren un manejo especial para recuperar su calidad y estabilidad ambiental, y asignarle la zonificación que corresponde a su naturaleza.

- g) Zona histórico-cultural (HC): ámbitos que cuentan con valores históricos o arqueológicos importantes y cuyo manejo debe orientarse a su

mantenimiento, integrándolos al entorno natural. Es posible implementar facilidades de interpretación para los visitantes y población local. Se promoverán en dichas áreas la investigación, actividades educativas y uso recreativo, en relación con sus valores culturales.

Como hemos mencionado, estas siete posibilidades de zonificación se aplican en el espacio físico interior de las áreas naturales protegidas. Sin embargo, la legislación nacional también contempla la protección de los espacios adyacentes a las áreas naturales protegidas, espacios que por su naturaleza y ubicación requieren un tratamiento especial.

Estos espacios son denominados "zonas de amortiguamiento" y son establecidos en el plan maestro del área natural protegida. En los casos en que no se cuente con un plan maestro aprobado, el INRENA puede establecer provisionalmente las zonas de amortiguamiento mediante resoluciones jefaturales. Las zonas de amortiguamiento cumplen la importante función de garantizar la conservación del área natural protegida.

VIII.CATALOGACIÓN E INSTRUMENTOS DE PROTECCION

8.1. España

Para que los ciudadanos puedan disfrutar del derecho de un medio ambiente saludable, respetarlo y protegerlo, deben poder conocer el valor y la diversidad de su patrimonio natural. Consciente de estas circunstancias, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, de acuerdo con el artículo 45 de la Constitución española, articula, por primera vez en nuestro ordenamiento, la creación de un instrumento para el conocimiento del medio natural en España, con un marcado carácter generalista. Se trata del Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, dotando así al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, y tal y como establece el artículo 5.2.e) de la ley- de "las herramientas que permitan conocer el estado de

conservación del patrimonio natural y de la biodiversidad y las causas que determinan sus cambios, para diseñar las medidas que proceda adoptar”.

Llama la atención el elevadísimo número de catálogos, inventarios, listados, registros y demás instrumentos similares a que se hace referencia en esta Ley. El preámbulo de la LPNB indica que, en la configuración de éstos, se han seguido dos modelos: uno de carácter puramente informativo, y otro que no se limita a centralizar la información sino que, además, se constituye como un instrumento necesario para garantizar complementariamente la consecución de los fines inherentes a la legislación básica. De cualquier modo, más de dos años después de la entrada en vigor de la Ley 42/ 2007 LPNB aún están pendientes de elaborarse la mayoría de estos catálogos, lo que necesariamente obra en perjuicio de la eficacia de estas medidas.

El Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en lo sucesivo el Inventario, está integrado por tres instrumentos: por una parte, sus componentes básicos como inventarios, catálogos, registros, listados y bases de datos; por otro lado un sistema de indicadores que nos permita evaluar de forma sintética su estado y evolución; y, como resumen de todo ello, un informe anual.

Hagamos un breve repaso de estos instrumentos:

8.1.1. Inventario Español de Patrimonio Natural y Biodiversidad⁶⁴⁷.- recogerá la distribución, abundancia, estado de conservación y la utilización, así como cualquier otra información que se considere necesaria, de todos los elementos terrestres y marinos integrantes del patrimonio natural, con especial atención a los que precisen medidas específicas de conservación o hayan sido declaradas interés comunitario. incluirá información relativa a : catálogo Español de Hábitat en Peligro de Desaparición; Listado de Especies Silvestres en Régimen de

⁶⁴⁷ El Inventario se concibe con un carácter holístico, es decir, un todo distinto a la suma de las partes que lo componen. Para ello se han identificado aquellos componentes que aparecen citados en el acervo legislativo a nivel internacional, europeo o nacional. En concreto, incluye todos los enunciados en el art. 9.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, relativos al patrimonio natural y a la biodiversidad, estando algunos de ellos recogidos en su legislación específica, como ocurre con la información forestal regulada por la ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

Protección Especial incluyendo el catálogo Español de Especies Silvestre Amenazadas; catálogo español de especies exóticas invasoras; inventario Español de Espacios Naturales Protegidos, Red Natura 2000 y Áreas Protegidas por instrumentos internacionales; Inventario y Estadística Forestal Española; Inventario Español de Bancos de Material Genético referido a especies silvestres; Inventario Español de Caza y Pesca; Inventario Español de Parques Zoológicos; Inventario Español de los Conocimientos tradicionales relativos al patrimonio natural y la biodiversidad; Inventario de lugares de interés geológicos; Inventario Español de Hábitat y Especies marinos; Inventario Español de zonas Húmedas.

8.1.2. Listado de Especies Silvestre en Régimen de Protección Especial.- En él se incluirán las especies, subespecies y poblaciones que sean merecedoras de una atención y protección particular en función de su valor científico, ecológico, cultural, por su singularidad, rareza, o grado de amenaza, así como aquellas que figuren como protegidas en los anexos de las Directivas y los convenios internacionales ratificados por España. Las especies listadas estarán sometidas a una serie de prohibiciones relativas a determinadas conductas consideradas perjudiciales, aplicables a todas las fases de su ciclo biológico. Este listado ha sido recientemente desarrollado por RD 139/2011, de 4 de febrero. En dicha norma se establece: el procedimiento el acceso, modificación o exclusión de especies del listado; la creación de un comité científico de necesidad de realizar un seguimiento del estado de las especies, atribuyendo a las Comunidades Autónomas dicha función.⁶⁴⁸

8.1.3. Catálogo Español de Especies Amenazadas.- Se establece en el seno del listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial. Las especies que se inscriban en él, lo harán bien como especie en peligro de extinción, bien como vulnerable, dependiendo del grado de amenaza que se cierna sobre ella.

⁶⁴⁸ JAQUENOD DE ZSÖGÖN, Silvia, Derecho Ambiental. Patrimonio natural y cultural. Más allá de su conservación, Ed., Dykinson, España, 2012.

Junto a este catálogo, de carácter estatal, se prevé que las Comunidades Autónomas puedan crear otros en sus respectivos ámbitos territoriales. Este catálogo también es desarrollado por el RD 139/2011 arriba citado.

8.1.4. Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras.- Recogerá aquellas especies y subespecies exóticas invasoras que constituyan una amenaza grave para las especies autóctonas, los hábitat o los ecosistemas, la agronomía o para los recursos económicos asociados al uso del patrimonio natural. Además del catálogo estatal, las Comunidades Autónomas podrán crear catálogos de especies invasoras en sus respectivos ámbitos territoriales. Además, la ley impone a las Administraciones autonómicas la obligación de llevar a cabo un seguimiento de las especies exóticas con potencial invasor, a fin de proponer, llegado el caso, su inclusión en el catálogo.

8.1.5. Inventario Español de Espacios Naturales Protegidos, Red Natura 2000 y Áreas Protegidas por Instrumentos Internacionales.- Se incluye en el inventario Español Patrimonio Natural y Biodiversidad. La ley prevé que, a efectos de homologación, los espacios inscritos se asignarán a las categorías reconocidas internacionalmente, en especial, la Unión Internacional para la Naturaleza (UICN). La ley señala que el territorio de estos espacios sólo podrá alterarse como consecuencia de cambios provocados por la evolución natural, científicamente demostrados.⁶⁴⁹

8.1.6. Inventario Español de Caza y Pesca.- que tendrá por objeto mantener la información más completa de poblaciones, capturas y evolución genética de las especies cuya caza y pesca estén autorizadas, con especial atención a las especies migradoras. A fin de recopilar información se recoge la necesaria cooperación de

⁶⁴⁹ DEL CASTILLO MORA, DANIEL ; SANCHEZ CARMONA, MIGUEL (Coordinación), *La tutela Jurídica de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2011.

Administración autonómica, titulares de derechos cinegéticos y piscícolas y, en general, de cazadores y pescadores.

8.1.7. Inventario Español de Conocimientos Tradicionales Relativos al Patrimonio Natural y Biodiversidad.- Este inventario se contempla en relación con la necesaria preservación de prácticas consuetudinarias de interés para la conservación y uso sostenible de patrimonio natural y la biodiversidad.

8.1.8. Inventario de Lugares de Interés Geológico.- que, al menos, sean representativos de las unidades y sistemas recogidos en el Anexo VIII.

8.1.9. Entre otros inventarios⁶⁵⁰.

8.2. Perú

Como se sabe, el Perú es uno de los países con mayor diversidad natural en el mundo. En este sentido, las áreas naturales protegidas son una de las más eficientes estrategias hacia su conservación y por lo mismo los Inventarios biológicos rápidos (IBR)⁶⁵¹ se convierten en herramientas principal de las áreas naturales, ya que no cuenta con inventarios de forma ordenada, ni sistematizada, se puede encontrar inventarios como: Inventario de los RRNN de las ANP y su entorno, Sistematización de experiencias de manejo a cargo del CONCYTEC, Elaboración de un inventario detallado de los pasivos ambientales al interior de ANP sistema de monitoreo, a cargo de PERUPETRO y se busca Realizar inventarios y registro público de los bienes de las ANP, así como Inventario, evaluación, catastro y registro oficial a cargo de INRENA. Mapa forestal

⁶⁵⁰ Inventario Español de Parques Zoológicos, Inventario Español de Hábitat y Especies Marinos, Inventario Español de Zonas Húmedas, Inventario de Operaciones Estadísticas del Ministerio de Medio Ambiente, Inventario y Estadística Forestal Española.

⁶⁵¹ El nombre IBR (Rapid Biological Inventory) ha sido acuñado por el Field Museum de Chicago, reconocida institución que ha promovido investigaciones cruciales para lograr el mejor resguardo de nuestras áreas naturales.

elaborado sobre la ocupación actual de las áreas, mapa de suelos, el reglamento de clasificación de tierras y otros estándares de identificación.

Los IBR son evaluaciones intensivas de la diversidad de una zona determinada y los argumentos que cosecha en campo son luego transformados en armas contundentes para sustentar propuestas que buscan proteger espacios prioritarios para la conservación u otros regímenes para la conservación de la naturaleza.

Como punto de partida se cuenta con la información contenida en la Estrategia Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Plan Director), donde se resaltan los “vacíos de información” en el Perú y las áreas estimadas con mayor diversidad y elementos excepcionales.

La identificación de los sitios donde se ubicarán los campamentos y realizarán las evaluaciones es uno de los aspectos más importantes para lograr resultados exitosos.⁶⁵²

IX. DECLARACION Y GESTION DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

9.1. España

La técnica de la declaración de espacios naturales protegidos se comienza a usar a principios de siglo en España para proteger esos parajes o áreas que por sus especiales valores naturales convenía mantener intactos.

Pero no es únicamente la finalidad de tutela y conservación de la naturaleza la que da razón de ser a la institución. Puede ser que en un principio esta fuera la

⁶⁵² Para realizar lo IBR usan imágenes satelitales de sitios que según los expertos son biológicamente más atractivos. La decisión final se toma luego de un sobrevuelo a la zona, para verificación de sus características de singularidad, diversidad de hábitats y carencia de impactos humanos. Tomando en cuenta que la recopilación de información de campo no sobrepasa las tres semanas, para visitar tres o cuatro lugares, los campamentos son preparados por un equipo de avanzada y el ingreso de investigadores se hace por helicóptero, iniciando el intenso trabajo inmediatamente.

única razón para declarar espacios naturales protegidos, incluso a veces se consideró como un simple título honorífico del que todos los habitantes de la comarca en cuestión debían estar orgullosos.⁶⁵³ Pero pronto se vio, por un lado, que la igualdad de trato a los ciudadanos se veía gravemente amenazada pues era extremadamente gravoso para una comarca que se declarara un espacio natural protegido en ella por las limitaciones que ello conllevaría, pues esta declaración podría terminar con las posibilidades de pueblos enteros de prosperar económicamente. Por otro lado, no tiene sentido el convertir a los espacios naturales en lugares que no son susceptibles de goce público, no se trata de crear cajas fuertes para la naturaleza y por las generaciones futuras, sino de conservarla para que pueda ser disfrutada por el hombre. Estas precisiones nos conducen a la conclusión de que no es una sola la finalidad que se persigue cuando se declara un espacio natural protegido sino varias:⁶⁵⁴

Bajo una legislación u otra y con una u otra nomenclatura, lo cierto es que la función o finalidad que desempeñan los espacios naturales protegidos ha continuado siendo la misma. La legislación vigente en esta materia cuando se promulga la Constitución era la Ley 15/1975 de 2 de mayo de Espacios Naturales Protegidos. El texto constitucional recogerá en su artículo 45 el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona así como el deber de conservarlo. Además va a establecer el deber de los poderes públicos de velar por la utilización racional de los recursos naturales, con la finalidad de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.⁶⁵⁵

Como ya hemos indicado este derecho a un medio ambiente adecuado es en realidad un principio rector de la política social y económica, que como vimos

⁶⁵³ LOPEZ RAMON, F., "*La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*". Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia 1980.", op. cit., pp. 97 y ss.

⁶⁵⁴ PÉREZ DE ANDRÉS, Antonio Alfonso, "*las tensiones originadas por la nueva ordenación de los espacios naturales protegidos*", Revista Electrónica de Derecho Ambiental, tomada de su Pág web: http://huespedes.cica.es/aliens/gimadus/00/TENSIONES_ORIGINADAS.htm

⁶⁵⁵ GAVEZ MONTES, F.J., "Comentarios al artículo 45 de la Constitución", en Comentarios a la Constitución, dirigido por F. Garrido Falla, Civitas, segunda edición, 1985, pp. 807 a 824.

con anterioridad, no es invocable⁶⁵⁶, ni tiene las mismas garantías de protección que el art. 53 de la CE arbitra para los derechos y libertades fundamentales, ni otorga derechos subjetivos. Pero sí tiene una cierta significación en el ordenamiento jurídico pues se trata de uno de los principios que informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, que podrá ser alegado ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que lo desarrollen. Entendemos pues, que hay una obligación constitucional consistente en que el legislador ha de dictar las leyes necesarias para que este principio sea una realidad y no simplemente una norma escrita en desuso, o meramente programática.

La Administración General del Estado es la responsable de la legislación básica en materia de espacios naturales protegidos. No obstante, la declaración y gestión de los mismos corresponde a las Comunidades Autónomas.

Complementariamente se ha incorporado al ordenamiento jurídico la Directiva Hábitat, de la que se deriva la Red Natura 2000.

La declaración de espacios naturales protegidos⁶⁵⁷ exige una dotación adecuada de recursos, entendiendo como tales todos aquellos instrumentos económicos, administrativos, humanos y materiales necesarios para alcanzarlos objetivos de gestión.

⁶⁵⁶ El afirmar que estos principios rectores de la política social y económica no son invocables o que no son alegables como recoge literalmente el texto constitucional en su artículo 53.3 no quiere decir que no puedan ser objeto de alegación ante los Tribunales ordinarios como fundamento jurídico, lo que quiere decir es que no son exigibles directamente ante la jurisdicción ordinaria, sólo lo serán a través de lo que dispongan las leyes que los desarrollen. Pero como Constitución que son, el Juez ordinario ha de hacer también aplicación de estos principios teniéndolos presentes a la hora de realizar el enjuiciamiento previo de constitucionalidad de la Leyes a aplicar; remitir la cuestión al Tribunal Constitucional cuando se susciten dudas razonables sobre tal constitucionalidad; llevar a cabo lo que se ha dado en llamar juicio positivo de constitucionalidad; realizar la interpretación constitucional de todo el ordenamiento y proceder a la censura de constitucionalidad de Decretos Legislativos, Reglamentos y actos jurídicos públicos y privados

⁶⁵⁷ Los Parques Nacionales son declarados por Ley de las Cortes Generales y sometidos a un marco jurídico común, la Ley de la Red de Parques Nacionales.

De acuerdo con el principio establecido en el artículo 45.1 de la Constitución Española, por el que todos los ciudadanos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente saludable, los espacios naturales deben contar con los instrumentos precisos para cumplir sus objetivos de conservación y disfrute social. La declaración legal de la protección no es suficiente, si no va acompañada de la definición de los recursos necesarios, pueden presentarse serias limitaciones para la consolidación de una gestión efectiva.

Las administraciones competentes deben garantizar los recursos necesarios para dar cumplimiento a las funciones de los espacios protegidos en tanto que servicio público. La mínima gestión básica de todo espacio protegido incluye el régimen de autorizaciones y las tareas de vigilancia y control. Los recursos para atender a esta gestión básica deben financiarse directamente desde la administración responsable con presupuestos públicos consolidados.

En lo concerniente a la declaración a la ley 42/2007 reproduce, en su art. 35, lo mismo que se disponía en su art. 15 Ley 4/1989; así se dice que será requisito para su declaración la previa elaboración y aprobación del correspondiente PORN de la zona. No obstante, como también se estipulaba en la norma anterior, podrán declararse excepcionalmente Parques y Reservas sin la previa aprobación del PORN cuando existan razones que lo justifiquen y que se harán constar expresamente en la norma de declaración del mismo. En ese caso debería tramitarse en el plazo de un año, a partir de la declaración de Parque o de Reserva el correspondiente plan de ordenación.

La declaración de los Espacios Protegidos, corresponderá a las Comunidades Autónomas. La declaración y la determinación de la fórmula de gestión de Espacios Naturales Protegidos en su ámbito territorial si bien se añade que en las aguas marinas ésta son las competentes para declarar en tanto en cuanto exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente, lo cual tampoco despeja unos límites, por ejemplo referidos a contenerse en las aguas interiores, pues se trata de un dominio público de Estado y en realidad no son

territorio autonómico por lo cual parece lógico colegir que debe haber acuerdo por parte estatal y se debe de sustanciar en alguna fórmula que permita que el competente reconozca y avale tal protección y las medidas pertinentes a aplicar.⁶⁵⁸

En el párrafo segundo del mismo art. 36 se especifica en el caso de que un Espacio Natural Protegido se extiende por el territorio de dos o más Comunidades Autónomas, éstas establecerán las fórmulas de colaboración, quedando dentro de los necesarios principios de coordinación y cooperación interadministrativas. Ciertamente la solución, por más que preceptúe el acuerdo de colaboración, no ofrece un sistema o fórmula efectiva que garantice, a la solución del problema, pero es que la regulación estatal podría entrar en terreno vedado.

Otra de las cuestiones afectadas por la distribución de competencias es la relativa a la declaración de los Parques Nacionales. La Ley de 2007 señala que: en el art. 30.2 que los Parques Nacionales se regirán por su legislación específica⁶⁵⁹ y no hace mención al efecto como anteriormente hizo la Ley de 1989.

Tras la declaración del espacio protegido, cabe esperar que se vayan consolidando los medios disponibles hasta alcanzar una situación de madurez en la que se apliquen procedimientos de evaluación y de calidad. Pueden distinguirse cuatro fases en el desarrollo de este proceso, cuyas características más relevantes son las siguientes:

- Fase de creación o inicial⁶⁶⁰, en la que se dispone de un marco legal por el que se declara la protección del espacio, con o sin documentos de

⁶⁵⁸ ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, Fernando, “La Protección de Espacios Naturales”, Noticias de la Unión Europea, Nº 307, Agosto 2010, pp17-26.

⁶⁵⁹ Ley 5/2007 de la Red de Parques

⁶⁶⁰ El diagnóstico de la situación actual indica que la mayoría de los espacios protegidos están en las primeras fases de desarrollo, al no disponer aún de los recursos necesarios para la gestión *in situ* del espacio. Muy pocos espacios han llegado a una situación de consolidación que permita una gestión integrada y continuada a medio y largo plazo. Los parques nacionales, en

planeamiento aprobados. No se dispone aún de recursos humanos, materiales ni económicos suficientes para garantizar el cumplimiento de todos los objetivos de conservación, desarrollo o educación.

- Fase de desarrollo, en la que se dispone de personal, centralizado o ubicado en el espacio protegido, para realizar alguna o todas las funciones del espacio, aunque no esté regulado legalmente ni se disponga de los efectivos suficientes. Tampoco existen funciones claramente establecidas en cada puesto de trabajo. Los recursos materiales y económicos son insuficientes o no se ajustan a las necesidades de gestión, son irregulares y fluctuantes en el tiempo y no garantizan líneas y programas de gestión a medio y largo plazo.
- Fase de consolidación, en la que el espacio protegido dispone de un marco legal completo, de los correspondientes órganos rectores, colaboradores y gestores, con unos programas y objetivos que concuerdan con los recursos económicos disponibles y permiten satisfacer las necesidades básicas de gestión a medio y largo plazo. Sin embargo, aún no se dispone de la estructura de gestión adecuada para desarrollar procesos de calidad ni se aplican de forma sistemática procedimientos de evaluación.
- Fase de gestión activa, en la que el espacio protegido dispone de los recursos suficientes, con adecuado apoyo legal y con procedimientos bien establecidos.

La principal necesidad es alcanzar con éxito los objetivos de gestión establecidos en el planeamiento, logrando una integración y una resolución adecuadas sobre el terreno. En esta fase los problemas del espacio no radican en los recursos, sino en el cumplimiento de los objetivos establecidos en cada ámbito de gestión. Se dispone de actuaciones programadas en todos los ámbitos de forma continuada, tanto en los aspectos de conservación, desarrollo socioeconómico, divulgación y ordenación del uso público, así como en las actuaciones de soporte

relación con el resto de figuras de protección, tienen una trayectoria más larga, lo que ha ayudado a que alcancen un mayor grado de consolidación de sus recursos para la gestión.

administrativo-técnico y de vigilancia. Se aplican procedimientos de control de calidad y de evaluación.

Las necesidades de gestión de distintos espacios naturales protegidos con diferentes objetivos no tienen por qué ser las mismas, y por tanto diferentes espacios y realidades territoriales pueden requerir diferentes modelos de gestión. En algunos casos la consecución de los objetivos de gestión podrá realizarse “simplemente” con la puesta en marcha de medidas reguladoras y de control, aplicando determinadas normas de regulación de los usos y aportando directrices y criterios de gestión, y desarrollando de forma paralela las necesarias tareas de vigilancia y seguimiento. En otros muchos casos será necesaria la intervención activa, por lo que se requiere un plan de gestión, que lleve asociados una serie de medios materiales y humanos, y que incluya, además de las medidas referidas, medidas proactivas de intervención en el territorio, que normalmente tomarán la forma de proyectos.

En cualquier caso, la gestión debe ser objeto de planificación previa y tanto si es preventiva como si es activa debe ser eficaz.

Más allá de la aplicación de modelos de gestión preventiva o activa, también la intensidad de la gestión va a variar en los diferentes espacios, y por tanto la complejidad de su planificación. Se puede entender la intensidad de la gestión como el nivel de intervención para lograr los objetivos de un espacio protegido en términos de esfuerzo (medios materiales, presupuesto o personal) destinado a:

- Mantener el estado actual de los ecosistemas, hábitats y especies frente a tensiones o conflictos.
- Recuperar o alcanzar un estado deseado.
- Posibilitar la realización de ciertos usos manteniendo el estado óptimo de los ecosistemas.

La intensidad de gestión podría venir determinada por la dimensión de las siguientes variables:

- Los conflictos que tienden a alejar al espacio protegido del estado deseado o ideal.
- Los objetivos de gestión del área (desde la no intervención, la compatibilización de usos hasta la restauración de ecosistemas).
- Las características de los ecosistemas y paisajes que se desea gestionar.

La intensidad de gestión de un determinado espacio dependerá de la complejidad de estas tres variables. Cuantos más conflictos nos alejen de su estado ideal, mayor será el grado de actuación desarrollado y mayor influencia tendrá las características socio-ambientales del espacio en nuestra gestión, y por consiguiente mayor será la intensidad de la gestión que tendremos que aplicar.

Esta intensidad en la gestión no tiene porqué ser directamente proporcional a los valores del espacio protegido ni estar vinculada a su categoría de protección.

Por ejemplo, una zona declarada como reserva natural puede tener una gestión pasiva mediante la aplicación de medidas reguladoras conjuntamente con determinadas actuaciones de seguimiento. En cambio, un parque periurbano sometido a una fuerte presión, por diferentes usos y actividades, puede requerir no sólo la regulación de estas actividades, sino además la aplicación de medidas proactivas de intervención en el territorio con una intensidad de gestión elevada.

Cada objetivo de conservación tendrá una relación de intensidad-eficacia diferente, que es importante conocer a la hora de priorizar las acciones. En algunos casos bastara aplicar intensidades de gestión bajas sin comprometer la eficacia. Por ejemplo, en un sistema dunar con una intensidad de gestión baja (control del 80% de la presión de uso público con medidas pasivas) se puede conseguir una alta eficacia en el cumplimiento de los objetivos de conservación. En cambio, para la recuperación de las poblaciones pesqueras será necesario una alta intensidad de gestión para conseguir, en ocasiones, resultados mínimos de eficacia.

9.2. Perú⁶⁶¹

El proceso de establecimiento de las Áreas Naturales Protegidas comprende el reconocimiento de los valores de diversidad biológica de un espacio, la urgencia de su protección, el valor socioeconómico que posea y la viabilidad de su gestión. La evaluación de estos valores la realiza el INRENA; por ello es necesaria la previa opinión técnica favorable de esta entidad para proceder al establecimiento del área.

En algunos casos, cuando es necesaria la realización de estudios complementarios con el fin de determinar la categoría o la extensión del área por ejemplo, se puede proceder al establecimiento de una zona reservada. Las zonas reservadas forman parte del SINANPE, y cumplen la importante función de salvaguardar un espacio que requiere de urgente protección cuando aún no se ha completado la información suficiente para determinar su extensión definitiva y la categoría que se le asignará. Debido a esto, su establecimiento no es a perpetuidad.

Las ANP de administración nacional se crean⁶⁶² mediante decreto supremo aprobado en consejo de ministros, refrendado por el ministro de Agricultura. Sin embargo, cuando estas áreas incluyen ecosistemas marinos o aguas continentales donde es posible el aprovechamiento de recursos hidrobiológicos, también es necesario el refrendo del ministro de Pesquería. Con el fin de salvaguardar la integridad de las áreas naturales protegidas a perpetuidad, la reducción física o modificaciones legales sólo podrán ser efectuadas mediante ley.

El establecimiento de las áreas de conservación regional sigue el mismo procedimiento que el establecimiento de un área natural protegida, requiriendo la expedición de un decreto supremo con las formalidades señaladas anteriormente. En cambio, las zonas reservadas, debido a su condición transitoria, son establecidas mediante resolución ministerial de Agricultura. Asimismo, el

⁶⁶¹ Concordancia: Art. 2° de la Ley N° 28793, ley de protección, conservación y repoblamiento de las islas, rocas y puntas guaneras del país

⁶⁶² Art. 7° Ley N° 26834 Ley de Áreas Naturales Protegidas, del 04 de Julio de 1997.

reconocimiento de las áreas de conservación privada se realiza mediante resolución ministerial de Agricultura.

El contexto en el que se manejan las áreas naturales protegidas constituye un reto complejo que demanda de los responsables de su gestión respuestas ágiles y diversas y múltiples destrezas. Si bien existen herramientas metodológicas y lineamientos que orientan la gestión de estos espacios en diversos temas, no se encuentran sistematizados en un solo documento, de modo que no son de fácil acceso tanto para los jefes de las áreas naturales protegidas y sus equipos como para otros usuarios que trabajan en apoyo a su gestión.

Por este motivo, la Jefatura del SERNANP, junto con la Dirección de Gestión de las Áreas Naturales Protegidas y la Dirección de Desarrollo Estratégico, y con el apoyo del Programa Desarrollo Rural Sostenible (PDRS-GIZ), a través de su componente Áreas Naturales Protegidas y Biocorredores, se encuentran elaborando un manual técnico-administrativo⁶⁶³ para la gestión de las áreas protegidas de nivel nacional.⁶⁶⁴

X. TUTELA INSTITUCIONAL DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

En un contexto internacional se demandan cambios en la gestión de los espacios naturales protegidos; ya en el IV Congreso Mundial de Parques (UICN-Caracas, 1992) se proponen nuevos modelos de gestión de áreas protegidas en contextos más amplios denominados Sistemas de Planificación. Así, desde finales de los

⁶⁶³ El manual tiene como objetivo proporcionar el marco conceptual y normativo a ser aplicado en los diferentes temas que implica la gestión de un área protegida de nivel nacional. Así mismo, busca como por ejemplo cambio climático, servicios ambientales y comunicación ambiental.

⁶⁶⁴ Vega, Claudia, Caballero, César, Sernanp- Preparación de Manual de Gestión de Áreas Naturales, Componente Áreas naturales protegidas y biocorredores / PDRS-GIZ, Perú, 2012, puede ver su página web: http://www.pdrs.org.pe/img_upload_pdrs/36c22b17acbae902af95f805cbae1ec5/manual_ANP_23jun.pdf, (consultada el 17/11/2012).

90, muchos países han iniciado un proceso de renovación profunda de sus espacios para pasar de una gestión unitaria a una red funcional como parte de un sistema ecológico-económico.

10.1. España

Como ya sabemos, la Constitución⁶⁶⁵ corresponde al Estado la exclusividad para hacer la legislación básica en materia de Medio Ambiente. También queda reconocida que entre la normativa básica y la competencia de gestión que recae sobre las Comunidades Autónomas, en lo relativo a los Espacios Naturales Protegidos se ha generado un conflicto⁶⁶⁶, sin embargo a merced de art. 149 que establece que aquellas materias no expresamente atribuidas al Estado podían corresponder a la Constitución en virtud de sus respectivos estatutos y viceversa que lo pertinente a los Espacios Naturales Protegidos podía ser reclamado en exclusiva por aquellas comunidades que así lo recogían y legislaban, y es que algunas fueron sumamente diligentes y completas en su regulaciones, siendo cierto, además, que gracias a las mismas hubo un auténtico baby boom⁶⁶⁷ de áreas protegidas en nuestro territorio⁶⁶⁸.

Los márgenes que ciñen a la competencia estatal en la materia de Espacios Naturales Protegidos no son solamente contenibles en la acción de administración y gestión autonómica y en la normativa de desarrollo que éstas puedan aprobar; afectan también a otros aspectos como la regulación de actividades, ya que ésta puede interferir, en cuestiones de infraestructuras y por supuesto en la planificación; buena muestra de ello es que se recurrió al Real

⁶⁶⁵ ART. 149.1.23.

⁶⁶⁶ En vista de esta cuestión, surgió la sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995 en la que se acotaba el juego competencial y se consideraban a los Espacios Naturales como elementos indiscutiblemente integrantes del ambiente y por consiguiente sujetos a la legislación básica estatal por una parte y a la gestión autonómica con espacio suficiente para que las mismas puedan plasmar su normativa de desarrollo.

⁶⁶⁷ En este tiempo hubo una evolución del número de Espacios Naturales Protegidos.

⁶⁶⁸ Múgica de la Guerra, M.y Gómez-Limón García, J. (coord.). 2002. *Plan de Acción para los espacios naturales protegidos del Estado español*. Sección del Estado español de la Federación de Parques Naturales y Nacionales de Europa (EUROPARC-España). Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid, España.

Decreto por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, lo que dio lugar a la sentencia del Tribunal Constitucional 101/2005, que vetando algunas provisiones extralimitantes, mayormente considera que se contiene dentro de lo básico exigible.

Los espacios protegidos se consideran una materia en la que existen competencias compartidas entre el Estado y las CCAA, el Tribunal Constitucional recorrido un largo camino en el que ha ido perfilando su posición al respecto⁶⁶⁹.

En la sentencia 102/1995, de 26 de junio, el Tribunal Constitucional parte de la dificultad de precisar *a priori* el esquema de distribución de competencias en materia de medio ambiente entre el Estado y las CCAA al constatar que éste (el medio ambiente) debe coexistir con otros títulos competenciales que denomina “*colindantes*” y otros “*afines*”. Entre estos últimos incluye, de forma expresa, los espacios naturales protegidos.

Respecto a la relación entre los títulos medio ambiente y espacios protegidos, nada nuevo se añade, a mi parecer, puesto que, en esta sentencia, el Constitucional –aún reconociendo la competencia exclusiva que sobre los mismos han asumido algunas CCAA en sus Estatutos– sigue afirmando, como hiciera en la sentencia 170/1989, que tales competencias se encuadran “*dentro del desarrollo legislativo y ejecución de las normas básicas estatales*”, es decir, subordinadas a la legislación básica estatal.

Por lo demás, considero criticable, por confusa, la mención al papel *reforzado* que tienen algunas CCAA en materia “espacios naturales protegidos” por haber asumido en sus Estatutos la “competencia exclusiva” sobre los mismos lo que,

⁶⁶⁹ Una síntesis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre este punto puede encontrarse en LÓPEZ RAMÓN, F., “Introducción al...”, *op. cit.*, pág. 20; y del mismo autor “Fuentes del...”, *op. cit.*, pág. 25; *Vid.*, también, SOSA WAGNER, F., “Espacios naturales...”, *op. cit.*, págs. 347 y ss.; MARRERO GARCÍA ROJO, A., “Alcance de...”, *op. cit.*, pp. 124 y 125.

según el TC, les otorga un “*mayor protagonismo*”⁶⁷⁰; por la misma razón estimo desacertada la referencia a que, en virtud de la competencia sobre espacios naturales protegidos, las CCAA que *la tengan atribuida* podrán dictar normas de protección y conservación de estos espacios y realizar la actividad de ejecución que estimen pertinente (siempre que respeten la legislación básica del Estado sobre protección del medio ambiente). Y es que, con dichas referencias, el TC parece dar a entender que *sólo* las CCAA que tengan asumida de forma explícita la competencia sobre espacios protegidos en sus Estatutos podrán dictar normas de protección y conservación relativos a los mismos, cuando en realidad – máxime tras la Ley LO 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución. – dicha competencia debe predicarse de *todas* las CCAA que, de una forma u otra, hayan asumido una competencia sobre *medio ambiente*, título dentro del cual deben entenderse incluidos los espacios protegidos. Las normas que dicten las CCAA (sea porque tienen una competencia exclusiva sobre espacios protegidos o porque tienen una competencia genérica sobre medio ambiente) deben respetar *en todo caso* la legislación básica estatal sobre medio ambiente.

10.2. Perú

En cuanto a la organización administrativa de las Áreas Naturales Protegidas en Perú se organizan y administran en diferentes niveles⁶⁷¹:

- a. Las áreas de administración nacional, que conforman el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINANPE).
- b. Las áreas de administración regional, denominadas áreas de conservación regional.
- c. Las áreas de conservación privadas.

⁶⁷⁰ 32 FJ 3º, párr. 1º.

⁶⁷¹ Art. 3º Ley Nº 26834 Ley de Áreas Naturales Protegidas, del 04 de Julio de 1997.

a) Las áreas de administración nacional se caracterizan por ser espacios con significado y trascendencia nacionales por la calidad y el carácter de los valores de diversidad biológica que contienen. Todas ellas en conjunto son parte del SINANPE y son administradas por el INRENA a través de su Intendencia de Áreas Naturales Protegidas. El INRENA cuenta con el apoyo del Consejo de Coordinación del SINANPE para la gestión del sistema. El Consejo de Coordinación es una instancia de coordinación, concertación e información integrada por nueve representantes provenientes de otros sectores de gobierno, del gobierno regional, de los comités de gestión, de organizaciones no gubernamentales y del sector privado.

En el ámbito de cada área natural protegida la autoridad máxima es ejercida por el jefe del área, quien es el responsable de dirigir y supervisar la gestión de la misma.

b) Las áreas de administración regional se conforman sobre zonas que, a pesar de tener importancia ecológica significativa, no califican para integrar el SINANPE. Estas áreas son administradas por los gobiernos regionales, forman parte del patrimonio de la nación y pueden ser inscritas como tales en los registros públicos. A estas áreas les son aplicables las normas que regulan las áreas de administración nacional en lo que sea pertinente.

Los gobiernos locales participan en la conservación de la diversidad biológica y protección de fuentes de agua y otros de interés local, contribuyendo a complementar la cobertura de protección de espacios silvestres, a través de las áreas de conservación municipal. Esta participación se realiza de acuerdo a las competencias establecidas en la Ley N° 23853, Ley Orgánica de Municipalidades. El INRENA lleva un registro no constitutivo de éstas áreas en su calidad de autoridad pública encargada de la conservación de la diversidad biológica silvestre, estableciendo alianzas estratégicas con el conjunto de actores sociales y económicos involucrados.

c) Las áreas de conservación privada son aquellos predios de propiedad privada que por sus características ambientales, biológicas, paisajísticas u otras relevantes contribuyen a complementar la cobertura del SINANPE y que por solicitud de su propietario son reconocidas como tales. El reconocimiento que otorga el Estado implica el compromiso del propietario de conservar la diversidad biológica del íntegro o parte del predio por un plazo no menor a 10 años. Mediante este reconocimiento el propietario conserva su derecho a la propiedad pero acepta ciertas condiciones especiales para usar el predio, las que son vinculantes tanto para él como para los siguientes adquirientes del predio cualquiera sea la modalidad de adquisición. Estas condiciones especiales se inscriben en registros públicos. La administración de estas áreas es ejercida por una persona designada por el propietario del predio.

Las instituciones encargadas de la Organización de la Áreas Naturales son:

-El Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINANPE) por el estado.- Con anterioridad al proceso de consulta intersectorial liderado por el INRENA, y que tuvo como fruto la Estrategia Nacional de Áreas Naturales Protegidas-Plan Director, se entendía como Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE)⁶⁷² al conjunto conformado por todas las unidades físicas en sus distintas categorías. Sin embargo, al aprobarse el plan director esta concepción cambia considerando al sistema como un todo orgánico, con interacciones y de funcionamiento orgánico. A partir de entonces, se reconocen tres componentes claves que integran el sistema:

- a. Componente físico, es decir el conjunto de ANP en cualquiera de las categorías de manejo establecidas.
- b. Componente social, constituido por los diversos actores, tanto de la sociedad civil como de la administración pública, involucrados en el desarrollo de las ANP.

⁶⁷² Art. 6º Ley N° 26834 Ley de Áreas Naturales Protegidas, del 04 de Julio de 1997.

c. Cuerpo legal que lo sustenta, es decir el conjunto de normas específicas y generales que amparan el patrimonio natural y que regulan la utilización de sus recursos; estimulan la participación de la sociedad civil, local, nacional o internacional y establecen sanciones a los infractores, entre otras funciones.

Entre estos componentes y a modo de la amalgama que los une e integra tenemos a los elementos de interacción que son los medios de comunicación y los mecanismos de coordinación intersectoriales e interorganizacionales.

El SINANPE tiene como objetivo contribuir al desarrollo sostenible del país, a través de la conservación de una muestra representativa de la diversidad biológica, mediante la gerencia eficaz de las áreas naturales protegidas, garantizando el aporte de sus beneficios ambientales, sociales y económicos a la sociedad.

Los objetivos estratégicos son:

1. Consolidar mecanismos de dirección y de coordinación interinstitucional en el ámbito nacional, regional y local.
2. Consolidar la institucionalidad del SINANPE, particularmente de la autoridad nacional responsable.
3. Consolidar la base legal del SINANPE.
4. Asegurar el financiamiento necesario para el desarrollo del Sistema.
5. Dotar al sistema de recursos humanos adecuados.
6. Consolidar las bases técnicas y de información para la gestión del SINANPE y el manejo de las ANP.
7. Desarrollar relaciones mutuamente beneficiosas entre las poblaciones locales y las ANP.

8. Acrecentar la conciencia pública sobre la vinculación de las ANP y el desarrollo nacional.⁶⁷³

La identificación de los diferentes agentes que interactúan en el Sistema, así como la definición de las responsabilidades y los papeles fundamentales que cada uno debe desempeñar, es indispensable para su adecuado funcionamiento. Es necesaria la acción de los diferentes agentes identificados, realizada en forma coordinada y mutuamente complementaria, continua en su apoyo a las ANP y consecuente con los principios enunciados para su manejo.

Intendencia de Áreas Naturales Protegidas-(INRENA)⁶⁷⁴ es un organismo público descentralizado del Ministerio de Agricultura con personería jurídica de derecho público interno, con autonomía técnica, administrativa, económica y financiera.

Uno de los órganos de línea del INRENA es la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas encargada de proponer políticas, planes, programas, proyectos y normas para la adecuada gestión de las áreas naturales protegidas que conforman el SINANPE y la supervisión de aquellas que no forman parte de este sistema, incluyendo las zonas de amortiguamiento. Está a cargo de un funcionario con la categoría de Intendente general y depende jerárquicamente de la Dirección Institucional.⁶⁷⁵

Las funciones que cumple esta Intendencia son:

- Proponer las políticas, planes, programas, proyectos y normas para la adecuada gestión de las áreas naturales protegidas que conforman el SINANPE.
- Proponer el establecimiento de nuevas áreas naturales protegidas.

⁶⁷³ López López, Alejandro y Jessica Morales Hurtado, “Iberoamérica y sus sistemas de áreas naturales protegidas: El caso de Perú”; Editorial Observatorio Medioambiental 2004 España, núm. 7 97

⁶⁷⁴ Art. 8º Ley N° 26834 Ley de Áreas Naturales Protegidas, del 04 de Julio de 1997.

⁶⁷⁵ INRENA. *Estrategia Nacional para las Áreas Naturales Protegidas. Plan Director*. INRENA: Lima, 2003.

- Conducir la gestión de las áreas naturales protegidas del SINANPE, y realizar las acciones necesarias en relación a las áreas de conservación regional, áreas de conservación privadas y áreas de conservación municipales.
- Realizar la gestión eficiente de las áreas naturales protegidas y asegurar el desarrollo y la actualización de los planes maestros respectivos, incluyendo a las zonas de amortiguamiento, su zonificación y uso adecuados.
- Coordinar con los agentes de Cooperación Internacional y de la sociedad civil en general, a fin de facilitar los procesos de participación y de gestión compartida.
- Aplicar sanciones de amonestación, multa, comisión, clausura o suspensión por las infracciones que serán determinadas por decreto supremo.
- Las demás que le asigne la Dirección Institucional y las que le corresponda de acuerdo a la legislación vigente.⁶⁷⁶

XI. EL DERECHO DE PROPIEDAD EN LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

11.1. España

Los espacios naturales protegidos no se constituyen normalmente sobre terrenos de propiedad pública, por lo que difícilmente pueden ser incluidos entre los bienes de dominio público⁶⁷⁷, salvo que se utilice esta categoría general para referir el régimen de vinculaciones o limitaciones de los derechos de propiedad

⁶⁷⁶ La Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, establece que la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas del INRENA se fusionará con el Servicio Nacional de Áreas Protegidas del Ministerio del Ambiente, por lo que deberá realizarse las modificaciones respectivas dado que es el Servicio Nacional de Áreas Protegidas el ente absorbente.

⁶⁷⁷ como pretendió definir SÁNCHEZ BLANCO, Ángel: La afectación de bienes de dominio público, Sevilla, Instituto García Oviedo, 1979, pp. 316 y ss.).

afectados. Cabría precisar que pueden existir bienes de dominio público en los espacios naturales protegidos no solo pertenecientes a sectores distintos de la conservación de la naturaleza (camino, río, playa...), sino por confluir sobre las propiedades públicas existentes en los espacios naturales protegidos la afectación al uso público o al servicio público (incluido el de protección de la naturaleza), tal y como se establece con carácter general en el artículo 5.1 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas 33/2003. Pero, en todo caso, el régimen jurídico de los espacios naturales protegidos incidirá sobre diversas propiedades privadas y otros derechos patrimoniales, por lo que involucra la problemática indemnizatoria que pueden suscitar las privaciones o los menoscabos patrimoniales ocasionados por la declaración de los espacios naturales protegidos y la subsiguiente regulación de actividades en los mismos.⁶⁷⁸

Si la ubicación de un espacio natural protegido es en la propiedad privada implicara la directa eliminación de su contenido esencial, habría de concluirse la necesidad de proceder masivamente a indemnizar a los titulares por las correspondientes situaciones ablatorias de su derecho.

Esta tesis ha sido planteada por J.M. Ruiz-Rico Ruiz⁶⁷⁹ quien, tras examinar las restricciones y obligaciones impuestas a los propietarios de terrenos situados en espacios naturales protegidos, estima que no es “fácil” identificar a las propiedades afectadas como dominio “en el sentido no solo liberal del término, sino ni siquiera en el sentido más acorde con los tiempos actuales”⁶⁸⁰. Lo cierto

⁶⁷⁸ López Ramón, Fernando, “El régimen de las indemnizaciones por las privaciones singulares derivadas de la legislación de conservación de la biodiversidad”, REVISTA DE DERECHO N.º 36, Barranquilla, 2011, Pg 1 al 16.

⁶⁷⁹ GONZÁLEZ BUSTOS, María Ángeles, Los Bienes de Propios- Patrimonio Local y Administración, Marcial Pons, Ed. Jurídicas y Sociales, S.A., Barcelona, 1998, pp 143.

⁶⁸⁰ Identifica concretamente J.M. Ruiz-Rico Ruiz (2007, pp. 131-132) las siguientes restricciones: a) la completa falta de libertad de decisión del propietario acerca del destino económico de su finca, al estimar que las actividades agrarias en general y otras posibles iniciativas de índole económica “desde el principio se deben considerar como casi totalmente vedadas”, así como decisiones importantes sobre el uso, disfrute o destino de los inmuebles, que se adoptan por la Administración; b) las cargas impuestas a los propietarios, que han de realizar gastos e inversiones que merman sus capacidades económicas; c) la negación del carácter exclusivo y excluyente de la propiedad, al imponerse el deber de dejar entrar en la misma a los funcionarios encargados de la administración del espacio, así como mediante el establecimiento de servidumbres administrativas e incluso al negarse el acceso del mismo propietario a su finca;

es que con carácter general no parece que la privación de las facultades que caracterizan al derecho de propiedad derive necesariamente de la declaración de un espacio natural protegido. Algunas expectativas del propietario pueden quedar alteradas al declararse el espacio, como sucede normalmente con las relativas al eventual aprovechamiento urbanístico de la propiedad o a otras actividades económicas, pero no parece exacto sostener que todo aprovechamiento agrario quede directamente eliminado, y hay incidencias sobre las propiedades privadas que solo se producen en determinados espacios naturales o en ciertas zonas de los mismos. En definitiva, sin negar la utilidad del esfuerzo realizado por el mismo para comprender la importante incidencia sobre la propiedad del suelo que puede derivar del régimen de los usos y actividades de los espacios naturales protegidos, parece que el cuadro que traza resulta demasiado general para obtener la conclusión de que siempre se produce la privación singular.

No obstante, la doctrina de los bienes de interés público aplicada a los espacios naturales protegidos no parece que nos permita ir más allá del principio que ya hemos establecido, esto es, la legitimidad constitucional de las declaraciones protectoras y de los instrumentos reglamentarios y de planificación de los espacios naturales protegidos, con la consiguiente configuración del contenido de los derechos de propiedad afectados. Pero, como hemos visto, también hay un contenido esencial de esos derechos patrimoniales que ha de ser respetado por imposición constitucional.⁶⁸¹

Los espacios naturales no son necesariamente bienes de dominio público, pero lo cierto es que, con la regulación introducida del tanteo y del retracto a favor de la Administración en la Ley 42/2007, del patrimonio natural y la biodiversidad. El legislador, en definitiva, parece considerar que la planificación y gestión de los

d) la libertad de decisión administrativa para modificar los destinos de las diversas zonas de los espacios naturales protegidos; y e) la no recuperación de las facultades restringidas cuando se cambian los objetivos de los espacios naturales protegidos.

⁶⁸¹ López Ramón, Fernando, “El régimen de las indemnizaciones por las privaciones singulares derivadas de la legislación de conservación de la biodiversidad”, REVISTA DE DERECHO N.º 36, Barranquilla, 2011

espacios naturales no son instrumentos suficientes para garantizar los fines de conservación que aspira a conseguir.⁶⁸²

Hay dos datos que muestran cómo el legislador ha querido favorecer por todos los medios en el nuevo régimen de estos derechos que los inmuebles situados en espacios naturales pasen a ser de la Comunidad Autónoma, y que ésta ostente la titularidad o al menos las facultades de administración y decisión de su aprovechamiento y disfrute.⁶⁸³

Para la generalidad de la doctrina, los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración⁶⁸⁴ no son un concepto administrativo sino puros derechos de adquisición preferente adaptados a los fines de la Administración. Esto significa que, en la medida de lo posible, deben aplicarse de manera supletoria, y adaptada a la finalidad que pretende la regulación del retracto en espacios naturales, las disposiciones que el Derecho civil establece para los retractos legales y la interpretación que se ha venido haciendo de ellas.

El art. 39.1 de la Ley 42/2007 atribuye a las Comunidades Autónomas el derecho de tanteo y retracto "respecto de los actos o negocios jurídicos de carácter oneroso y celebrados *inter vivos*"⁶⁸⁵ que comporten la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos reales que recaigan sobre bienes inmuebles situados en su interior". Aunque las leyes que reconocen derechos de adquisición preferente no siempre utilizan las mismas expresiones para definir las

⁶⁸² Parra Lucán, María Ángeles, "Derechos de adquisición preferente en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y la biodiversidad", Universidad de Zaragoza, Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto "Validez y eficacia de normas y actos", Entidad financiadora: MCYT DER2008-01169 (2008-2011). Investigador responsable: Jesús Delgado Echeverría.

⁶⁸³ GONZALES BUSTO, María Ángeles, Los Bienes Propios- Patrimonio Local y Administración, Monografías Jurídicas, Editorial Marcial Pons, 1998, Barcelona: La protección de este patrimonio está constituida por un conjunto de prerrogativas derivadas de la posición privilegiada de la administración.

⁶⁸⁴ Vid. Chacón, 1950, p. 196; González Pérez, J., 1989, p. 46; Entrena Cuesta, R., 1992, p. 1737, Álvarez Martín, J. A. 2006, p. 199.

⁶⁸⁵ La Ley 42/2007 solo introduce la limitación de que se trate de actos o negocios "de carácter oneroso" y "celebrados *inter vivos*". Quedan excluidos, por tanto, los actos *mortis causa* (herencia, legado) y los actos gratuitos (donación). Todos los demás negocios onerosos e *inter vivos* que afecten a la situación jurídica del inmueble, a su titularidad real, dan lugar al tanteo y al retracto a favor de la Administración.

modalidades negociales que permiten su ejercicio, hay que advertir que la formulación del art. 39.1 de la Ley 42/2007 no solo carece de todo precedente (de "transmisiones onerosas intervivos" hablaba el art. 10.3 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de espacios naturales) sino que introduce con una amplitud tan extraordinaria el ámbito de los actos y negocios respecto de los que es posible el ejercicio del derecho de tanteo y retracto que plantea serias dudas de interpretación.

El espíritu del retracto en la Ley 42/2007 del patrimonio natural ha pretendido mediante la amplia formulación utilizada excluir toda posible interpretación restrictiva del retracto. La tesis restrictiva de los retractos ha sido frecuente en la doctrina y en la jurisprudencia, y encuentra su fundamento en la idea de que los retractos suponen una limitación del dominio y de la libertad de contratación. El criterio para determinar los supuestos en que se admite el retracto y para interpretar el art. 39.1 de la Ley 42/2007 no puede estar en función de un concepto previo del tanteo y el retracto. Frente a esa tentación, el ámbito del tanteo y del retracto debe hallarse en la propia Ley, atendiendo a la mayor eficacia que se ha querido otorgar a la finalidad perseguida con estos derechos. Que en los espacios naturales la Administración sea titular de los máximos derechos sobre la mayor superficie posible.

11.2. Perú

Desde el punto de vista jurídico el concepto de Patrimonio de la Nación implica que el Estado debe imponer limitaciones o restricciones al ejercicio de los derechos – sea cual fuera su naturaleza- sobre los recursos naturales, por ser estos de interés nacional. Este correcto sentido ha sido reconocido en el Art.44°, numeral 1 del dominio de las áreas naturales protegidas⁶⁸⁶, añadiendo su art. 46° inc) 1 que “las limitaciones y restricciones al uso (...) son establecidas en el

⁶⁸⁶ Artículo 44°.- De los derechos de propiedad y posesión 44.1 El ejercicio del derecho de propiedad preexistente a la creación de un Área Natural Protegida debe ser compatible con su carácter de Patrimonio de la Nación.

dispositivo legal de su creación en el respectivo plan maestro o mediante resolución jefatural específica del INRENA.

Las áreas naturales protegidas son por propia naturaleza áreas de dominio público, y por lo tanto no admiten ser otorgadas o transferidas en propiedad a los particulares. La legislación peruana coincide en reconocer la naturaleza jurídica de las áreas naturales como bienes del dominio público, de responsabilidad del Estado. Estas áreas poseen un régimen jurídico especial a partir de la protección legal que el Estado les asigna, que determina, por ejemplo, condiciones especiales para el uso del área y de los recursos existentes, así como la obligación del Estado de mantener para sí la titularidad de las áreas naturales protegidas de carácter público.

Sin embargo, los conceptos de propiedad y participación privada en la gestión en las áreas protegidas han evolucionado, incorporando nuevas aproximaciones. Asimismo, la situación legal de las áreas protegidas involucra muchas veces situaciones de derechos adquiridos previos a la declaración del área, por lo que se suelen presentar regularmente situaciones de propiedad privada al interior de las áreas públicas.

La propiedad de las áreas naturales protegidas del SINANPE y de las áreas de conservación regionales permanece en el Estado. No es posible que el Estado transfiera este derecho a los particulares⁶⁸⁷. Sin embargo, en el caso que existan derechos privados de propiedad adquiridos válidamente con anterioridad al establecimiento legal de un área natural protegida, éstos mantienen su vigencia.

El artículo 4 de la Ley 26834 de Áreas Naturales Protegidas, establece que en caso se declaren áreas protegidas sobre tierras que incluyan predios privados, el Estado podrá determinar restricciones al uso de la propiedad. Por su parte, el artículo 46 del Decreto Supremo 038-2001-AG, Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, establece que estas restricciones deben estar establecidas en

⁶⁸⁷ Si bien la propiedad no puede ser transferida a terceros, sí es posible entregar a éstos la administración de las áreas, conforme al art. 17 inc. a de la Ley y sus normas reglamentarias.

el dispositivo de creación del área, en el Plan Maestro o mediante Resolución Jefatural específica del INRENA.

Se recomienda asimismo que el área protegida suscriba acuerdos con los titulares de derechos al interior de las áreas para establecer las condiciones o restricciones de uso de sus propiedades. En estos casos, el Estado podrá otorgar una compensación al propietario por la imposición de dichas restricciones. La compensación podría ser tanto de carácter monetario como en el establecimiento de facilidades tributarias o financieras, y cualquier otra fórmula que puedan acordar entre Estado y propietario para cubrir los eventuales perjuicios que pudiera causar a un propietario el hecho de incluir su predio dentro de un área natural protegida.

Este, sin embargo, es un tema que merecería una reglamentación especial. La experiencia peruana demuestra que las áreas protegidas declaradas por el Estado no han considerado la afectación de derechos de terceros y el pago de medidas compensatorias no es algo usual. Es más, en algunos casos, las restricciones de uso prácticamente han determinado una confiscación de la propiedad, sin que haya mediado una expropiación o un pago previo al propietario, por lo que este es un tema donde han existido muchas desigualdades y que será necesario trabajar para los próximos años.

La premisa para que coexista una propiedad privada o cualquier otro derecho privado dentro de un área natural protegida, es que el ejercicio de este derecho sea compatible con la naturaleza jurídica del área natural protegida.

Esto obedece a que, por propia definición, las áreas protegidas se establecen con un fin principal que es la conservación de la diversidad biológica y de los demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico. En esa medida, corresponde al Estado regular los usos del suelo y de los recursos existentes dentro de las áreas, de modo tal que los objetivos de conservación sean efectivamente cumplidos.

El artículo 5 de la Ley de Áreas Protegidas, se refiere a las limitaciones al ejercicio de derechos. Estas limitaciones están directamente relacionadas a la ubicación del predio o al derecho privado y al tipo de actividades que su titular puede realizar. Así, seguramente no se permitirá a los propietarios de predios ubicarse al interior de cualquier área protegida, que levante una gran infraestructura en su propiedad, ya que ello significaría una alteración del valor paisajístico además de ocasionar una modificación a la condición natural del área.

Del mismo modo, no se permitirá el aprovechamiento comercial de recursos a aquellos titulares de derechos previos en áreas de uso indirecto de recursos, ya que es una prohibición expresa para estas categorías. Sin embargo, esta última limitación no sería tan drástica si el titular tuviera un derecho previo en un área de uso directo de recursos.⁶⁸⁸

En cuanto a la transferencia de propiedad privada dentro de las áreas protegidas, esta es posible entre privados, aunque la Ley ha otorgado al Estado las prerrogativas del derecho de retracto y la opción de compra, que explicaremos a continuación.

Uno de los principales atributos, inherentes disponer libremente de ella, es decir poder venderla o gravarla a su voluntad. En el caso de las áreas protegidas, nos encontramos frente a áreas que en principio son de dominio público, y por lo tanto, se presume una titularidad del Estado, aunque esto no necesariamente es así; y es por ese motivo que la política del Estado es que en caso de propietarios que deseen vender sus tierras al interior de un área protegida, siempre el Estado debe estar en la posición de poder comprar esas propiedades, básicamente porque es de interés del Estado consolidar su titularidad sobre el área protegida en su

⁶⁸⁸ Marco Legal para la intervención del Proyecto Biodamaz en la zona reservada jardín botánico-Arboretum el Huayo, El presente documento ha sido realizado con el financiamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia y del Gobierno del Perú, en el marco del Convenio de Cooperación Técnica Internacional entre Perú y Finlandia: Proyecto Diversidad Biológica de la Amazonía Peruana – BIODAMAZ Fase II., Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana – IIAP, Iquitos – Perú. 2011.

conjunto; y esto, en aquellos casos donde existan predios privados adquiridos con anterioridad al establecimiento del área natural protegida.

De acuerdo al artículo 1592 del Código Civil peruano, el derecho de retracto es el que la Ley otorga a determinadas personas para subrogarse⁶⁸⁹ en el lugar del comprador y en todas las estipulaciones del contrato de compraventa. En estos casos, el retrayente debe reembolsar al adquirente el precio, los tributos y gastos pagados por éste y, en su defecto, los intereses pactados.

El artículo 1596 del Código Civil añade que el derecho de retracto debe ejercerse dentro del plazo de treinta días contados a partir de la comunicación de fecha cierta a la persona que goza de este derecho, de este modo, el Estado podrá subrogarse o reemplazar la posición contractual de aquel comprador de un predio que se ubique en un área natural protegida, dentro de los treinta días que se le comunique dicha operación. En estos casos el Estado asumirá los derechos y obligaciones del comprador en relación al predio.

Pese al establecimiento legal del retracto, este mismo artículo de la Ley de ANP, ha establecido que “cualquier transferencia de derechos a terceros por parte de un poblador de un Área Natural Protegida, deberá ser previamente notificada a la Jefatura del Área”. Se espera que con esta disposición el Estado pueda conocer previamente las posibles transferencias, y negociar con los vendedores la compra directa, en los casos que así lo decida. Así, el Estado no tendría que ejercer un derecho de retracto, que en buena cuenta, lo obliga a asumir la posición contractual de otro, sino que estaría en la posibilidad de negociar la suya propia. En este sentido, sirve la disposición contenida en el artículo 47 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas que incorpora la figura de la opción de compra, por la cual el propietario de un inmueble ubicado al interior de un área natural protegida que desee transferir su dominio a tercero, deberá otorgar una

⁶⁸⁹ De acuerdo al Diccionario de Términos Jurídicos de Pedro Flores Polo, la subrogación implica el ejercicio de los derechos de otro, por reemplazo del titular. Subrogar es sustituir una persona a otra en sus derechos y obligaciones.

primera opción de compra al Estado, mediante comunicación dirigida al Jefe del ANP respectiva, con un plazo no menor de sesenta días.

Las Áreas Naturales Protegidas de dominio público cuya titularidad es ejercida por el Estado:

Es el porcentaje mayor de las áreas protegidas. En una situación legal ideal, se espera que el 100% de la superficie que el Estado declara como área protegida con fines de conservación sea de dominio público. Sin embargo, muchas veces se declaran áreas que incluyen predios de propiedad privada. En estos casos, el camino legal para la declaración del área es mediante la expropiación, la compra del terreno al propietario o la negociación con éste para respetar su permanencia en la zona imponiéndole ciertas restricciones de uso derivadas de la nueva condición legal que adquiere el área. En el Perú, sin embargo, la expropiación por declaración de áreas protegidas no han sido aún utilizada, y la negociación con los propietarios es prácticamente inexistente, dejando el tema a una simple y, a veces abusiva, imposición de restricciones al uso de la propiedad sin posibilidad de diálogo o acuerdo⁶⁹⁰.

En cualquier caso, la presunción legal en estas áreas es que existe una titularidad por parte del Estado respecto al dominio del área.

Sin embargo, sí se admiten derechos de propiedad privada dentro de las áreas protegidas, con restricciones de uso. Es más, no existe impedimento legal para titular a personas con derechos constituidos anteriores al establecimiento del área, aún cuando el trámite de titulación se realice con posterioridad a dicho establecimiento.

⁶⁹⁰ En el caso de la ZRAM, se espera que dichos acuerdos sí se realicen, considerando especialmente el importante número de personas con derechos al interior del área. Resulta saludable en este sentido, la decisión del INRENA de promover la titulación de aquellos pobladores que acrediten su derecho al interior de la ZRAM, lo que de algún modo ya implica un beneficio, por compensación, que traerá la categorización de esta área.

Estos derechos de propiedad aceptados y reconocidos, tienen directa relación con los derechos adquiridos antes de la declaración del área protegida. Es decir, se entiende que quien posee un título o derecho legítimo de propiedad dentro de un área natural protegida de dominio público, es porque tenía este derecho antes que se declarara la zona como área natural protegida. Para fines legales, la declaración del área protegida es entendida incluso desde su declaración como zona reservada, de ser el caso.

Es bueno precisar que quien ostenta un derecho de propiedad anterior a la declaración del área protegida, puede transferirlo válidamente a un tercero, aún después de la declaración del área protegida. La Ley de Áreas Naturales Protegidas establece que el Estado siempre tendrá el derecho de retracto y la opción de compra mencionadas. En consecuencia, no está prohibida la venta a terceros, ya que de lo contrario se estaría afectando un atributo esencial de la propiedad que es el de su disposición o transferencia.

Otro tema a considerar, es respecto a la condición del propietario. La legislación peruana asigna un régimen legal especial a las comunidades o pueblos indígenas. En este sentido, su presencia dentro de las áreas protegidas, determina algunos matices distintos a si se tratara de otro tipo de poblador. Este tema será explicado de manera especial más adelante.

XII. CONSERVACION DE LA BIODIVERSIDAD

El término biodiversidad es utilizado en un sentido amplio, tal y como se define en el Convenio de la Diversidad Biológica (CDB), para referirse tanto a la abundancia y la distribución de los organismos, como a toda la jerarquía que representa la variedad de la vida, desde las frecuencias génicas a los biomas, pasando por las especies, las poblaciones, las comunidades y los ecosistemas. Los elementos básicos que constituyen la biodiversidad (genes, especies, hábitat y ecosistemas), juegan un papel fundamental para la configuración del tejido de

la vida y el suministro de servicios naturales de los que depende la humanidad.⁶⁹¹ Sin embargo, muchas de las actividades humanas como la urbanización y el desarrollo de infraestructuras de transporte, la agricultura, la silvicultura y la pesca, entre otras, producen alteraciones y cambios en la diversidad de especies y hábitat, que desembocan en la degradación de los servicios que proporcionan los ecosistemas y erosionan el bienestar de las sociedades humanas.

La pérdida de biodiversidad ha pasado a ser una preocupación esencial en el debate en torno al fenómeno del cambio global, conjuntamente con el cambio climático, la desertificación y los usos del suelo, cuyos procesos operativos se relacionan, incluso, con la protección de la salud humana y la sostenibilidad de nuestro estilo de desarrollo socioeconómico.⁶⁹² Como fenómeno dentro del cambio global, la pérdida de biodiversidad afecta a todo el mundo, pero tiene una especial incidencia sobre las clases sociales más desfavorecidas, ya que los pobres aún dependen en mayor medida de la conservación y uso sostenible de la riqueza biológica.

12.1. España

España es uno de los países europeos más diversos en flora y fauna gracias a las condiciones especiales de orografía, extensión y situación geográfica, con casi 80.000 taxones clasificados. Dos ejemplos de esta singular riqueza lo constituyen las plantas y los vertebrados. Las plantas existentes en España alcanzan las 8.000 especies, lo que representa más del 80 % de las existentes en la Unión Europea⁶⁹³

⁶⁹¹ CBD (On-line) Forest biodiversity: the ecosystem approach. Convention on Biological Diversity. www.biodiv.org/programmes/cross-cutting/ecosystem/default.asp, (consultada el 14/08/2012).

⁶⁹² Halffter G. Sobre diversidad biológica: Una presentación, dos conferencias y un apéndice. Bol. S.E.A. 33: 1-17., 2003.

⁶⁹³ En el seno de la Unión Europea la biodiversidad es uno de los objetivos fundamentales de la estrategia para un desarrollo sostenible y del sexto programa de acción en materia de medio ambiente. La actuación de la UE al respecto se basa en las disposiciones de las Directivas sobre Aves y Hábitats (las «Directivas de protección de la naturaleza»). Así mismo, dedica una atención especial a la creación y protección de una red importante de lugares de muy alto valor

y el 59% de las existentes en el continente europeo, de las que 1.500 son endemismos (sólo se encuentran en España). Por otra parte, las especies de fauna que se pueden encontrar en España suponen más del 50% de las presentes en Europa.⁶⁹⁴

Este valor⁶⁹⁵ de nuestro Patrimonio Natural y de nuestra biodiversidad implica una riqueza para los ciudadanos presentes y futuros de la Unión Europea, que España, como Estado miembro, está obligada a conservar siguiendo el contenido de las directivas aprobadas por la misma.

Desde la promulgación de dicha ley han visto la luz textos fundamentales para las políticas de conservación europeas y de todo el mundo, como la Directiva de Hábitats o el Convenio sobre Diversidad Biológica, que se han venido desarrollando e interpretando hasta la fecha mediante decisiones de los órganos correspondientes, o sentencias de los tribunales y que era necesario transponer con mayor precisión. Estas transposiciones constituyen una de las más importantes razones que justifican algunos de los cambios realizados. Por otra parte, la aparición y globalización de nuevos problemas ambientales como, por ejemplo, el cambio climático o las especies invasoras, el progresivo agotamiento de algunos recursos naturales, la desaparición de gran cantidad de especies de la flora y la fauna silvestres y la degradación de especies naturales de interés, requerían una actuación más adaptada a la realidad actual.

La ley pretende dar respuesta a los nuevos retos que se plantean. También pretende potenciar y mejorar la participación pública en el ámbito de la conservación y el uso sostenible del patrimonio, mediante la creación del Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad.

natural: la Red Natura 2000. La Comunicación de la Comisión “Detener la pérdida de biodiversidad para 2010 y más adelante” -COM(2006) 216 final- establece líneas para la acción en este campo.

⁶⁹⁴ INFORME UPA. “Una realidad incuestionable Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad”, Revista Agricultura y Medio Ambiente, 52, La Tierra nº 215 julio-agosto, 2009

⁶⁹⁵ Este valor consiste en reducir el impacto de nuestras actividades sobre el medio ambiente y hacer un uso sostenible de los recursos naturales con la finalidad de garantizar la integridad de los ecosistemas y el mantenimiento de la biodiversidad, de tal forma que podamos disfrutar de los bienes y servicios ecosistémicos, tanto en el presente como en el futuro.

En este marco, la Ley del Patrimonio Natural y la Biodiversidad⁶⁹⁶ establece el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad que atesoramos, como parte del deber de conservar y del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, establecido como un derecho básico de nuestra Constitución. Con su aplicación se pretende no sólo la conservación y recuperación de los sistemas ecológicos, sino también la armonización del uso de los recursos naturales por parte de toda la sociedad.

La ley establece que las Comunidades Autónomas adoptarán las medidas necesarias para garantizar la conservación de la biodiversidad que vive en estado silvestre, atendiendo preferentemente a la preservación de sus hábitats y estableciendo regímenes específicos de protección para aquellas especies silvestres cuya situación así lo requiera. Asimismo, esta ley crea el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial⁶⁹⁷, que incluirá especies,

⁶⁹⁶ LEY 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.. Incorpora al derecho interno la Directiva 79/409/CEE del Consejo, relativa a la conservación de las aves silvestres, y la Directiva 92/43/CEE del Consejo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

⁶⁹⁷ En el BOE del 23 de febrero de 2011 se publicó el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial (LESRPE, derivado de la aplicación de la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y Biodiversidad), que incluye a su vez el Catálogo Español de Especies Amenazadas (CEEAA), sustituyendo al anterior CNEA (Catálogo Nacional de Especies Amenazadas, que provenía de la Ley 4/1989, derogada por la 42/2007). El Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas, expone en el artículo 5.1 la inclusión de especies, subespecies y poblaciones que figuran como protegidas en los anexos de las directivas y los convenios internacionales ratificados por España. Además, el artículo 6.2 establece en este supuesto que su inclusión en el Listado se efectuará de oficio por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, notificando previamente tal inclusión a la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad. Con posterioridad a la aprobación del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, se publicó, en el «Boletín Oficial del Estado» número 47, del jueves 24 de febrero de 2011, la entrada en vigor de las enmiendas a las listas de las especies incluidas en los anexos II y III del Protocolo sobre zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo. Las nuevas listas de dicho Protocolo, ratificado por el Reino de España el 15 de junio de 1995 («Boletín Oficial del Estado» número 302, de 18 de diciembre de 1999), incluyen especies en peligro o amenazadas citadas en el territorio del Estado español y en las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción española, incluyendo la zona económica exclusiva y la plataforma continental, que no figuran en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial. Dichas especies, de acuerdo con el artículo 11.2 del Protocolo sobre las zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo, habrán de ser consideradas protegidas por las partes firmantes del

subespecies y poblaciones que sean merecedoras de una atención y protección particular en función de su valor científico, ecológico, cultural, por su singularidad, rareza, o grado de amenaza, así como aquellas que figuren como protegidas en los anexos de las Directivas y los convenios internacionales ratificados por España.

Las Administraciones públicas competentes prohibirán la introducción de especies, subespecies o razas geográficas alóctonas cuando éstas sean susceptibles de competir con las especies silvestres autóctonas, alterar su pureza genética o los equilibrios ecológicos. Asimismo, con carácter general, queda prohibido dar muerte dañar, molestar o inquietar intencionadamente a los animales silvestres, sea cual fuere el método empleado o la fase de su ciclo biológico. Esta prohibición incluye su retención y captura en vivo, la destrucción, daño, recolección y retención de sus nidos, de sus crías o de sus huevos, estos últimos aun estando vacíos, así como la posesión, transporte, tráfico y comercio de ejemplares vivos o muertos o de sus restos, incluyendo el comercio exterior. En particular, para las especies incluidas en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial⁶⁹⁸, se dictan las siguientes prohibiciones:

- Tratándose de plantas, hongos o algas, la de recogerlas, cortarlas, mutilarlas, arrancarlas o destruirlas intencionadamente en la naturaleza.
- Tratándose de animales, incluidas sus larvas, crías, o huevos, la de cualquier actuación hecha con el propósito de darles muerte, capturarlos, perseguirlos o molestarlos, así como la destrucción o deterioro de sus nidos, vivares y áreas de reproducción, invernada o reposo.

Protocolo. Por ello, en cumplimiento de lo establecido en el citado artículo 11.2 y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 6 del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, procede actualizar el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial incluyendo las especies que figuran como protegidas en el Protocolo sobre zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo.

⁶⁹⁸Por Orden AAA/75/2012, de 12 de enero, publicado en el Boletín Oficial del Estado, núm. 18 de 21 de enero de 2012, pp 5274 a 5275, se incluyen distintas especies en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial para su adaptación al Anexo II del Protocolo sobre zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo

- En ambos casos, la de poseer, naturalizar, transportar, vender, comerciar o intercambiar, ofertar con fines de venta o intercambio, importar o exportar ejemplares vivos o muertos, así como sus propágulos o restos, salvo en los casos que reglamentariamente se determinen.

Estas prohibiciones podrán quedar sin efecto, previa autorización administrativa de la Comunidad Autónoma, cuando concorra alguna de las circunstancias previstas en el artículo 58 de la ley:

- Si de su aplicación se derivaran efectos perjudiciales para la salud y seguridad de las personas.
- Para prevenir perjuicios importantes a los cultivos, el ganado, los bosques, la pesca y la calidad de las aguas.
- Cuando sea necesario por razón de investigación, educación, repoblación o reintroducción, o cuando se precise para la cría en cautividad orientada a dichos fines.
- En el caso de las aves, para prevenir accidentes en relación con la seguridad aérea.
- Para permitir, en condiciones estrictamente controladas y mediante métodos selectivos la captura, retención o cualquier otra explotación prudente de determinadas especies no incluidas en el Listado de Especies en Régimen de Protección Especial, en pequeñas cantidades y con las limitaciones precisas para garantizar su conservación.
- Para proteger la flora y la fauna silvestres y los hábitat naturales.

Por otro lado, en el seno del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, se establece el Catálogo Español de Especies Amenazadas que incluirá, las siguientes categorías:

- En peligro de extinción: taxones o poblaciones cuya supervivencia es poco probable si los factores causales de su actual situación siguen actuando.

- Vulnerable: taxones o poblaciones que corren el riesgo de pasar a la categoría anterior en un futuro inmediato si los factores adversos que actúan sobre ellos no son corregidos.

La inclusión de un taxón o población en la categoría de «en peligro de extinción» conllevará, en un plazo máximo de tres años, la adopción de un plan de recuperación, que incluya las medidas más adecuadas para el cumplimiento de los objetivos buscados, y, en su caso, la designación de áreas críticas.

La inclusión de un taxón o población en la categoría de «vulnerable» conllevará la adopción de un plan de conservación que incluya las medidas más adecuadas para el cumplimiento de los objetivos buscados, en un plazo máximo de cinco años.

Para aquellos taxones o poblaciones que comparten los mismos problemas de conservación o ámbitos geográficos similares, se podrán elaborar planes que abarquen varios taxones o poblaciones simultáneamente.

Para las especies o poblaciones que vivan exclusivamente o en alta proporción en espacios naturales protegidos, Red Natura 2000 o áreas protegidas por instrumentos internacionales, los planes se podrán articular a través de las correspondientes figuras de planificación y gestión de dichos espacios.

Anteriormente, se ha expuesto las medidas encaminadas a la conservación in situ de la biodiversidad autóctona, si bien como complemento a éstas, se podrán adoptar unas medidas de conservación ex situ para las especies incluidas en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas. En este sentido, la Comisión Nacional de Patrimonio Natural y la Biodiversidad impulsará el desarrollo de programas de cría o propagación fuera de su hábitat natural, en especial cuando tales programas hayan sido previstos en las estrategias de conservación, o planes de recuperación o conservación y que serán dirigidos a la constitución de reservas genéticas y/o a la obtención de ejemplares aptos para su reintroducción

al medio natural. A este respecto, con el objeto de preservar este patrimonio genético y biológico, se crea Inventario Nacional de bancos de material biológico y genético de especies silvestres, dependiente del Ministerio de Medio Ambiente, que tendrá carácter informativo y en el que se incluirán los datos facilitados por las Comunidades Autónomas.

Por otro lado, debido a la problemática de las especies invasoras derivada de la globalización de intercambios de todo tipo, la ley crea el Catálogo Nacional de Especies Exóticas Invasoras, en el que se incluirán todas aquellas especies y subespecies exóticas invasoras que constituyan una amenaza grave para las especies autóctonas, los hábitats o los ecosistemas, la agronomía, o para los recursos económicos asociados al uso del patrimonio natural.

Finalmente, la ley relaciona la protección de las especies con la caza y la pesca continental, limitando la caza y la pesca a los espacios, fechas, métodos de captura y especies que determinen las Comunidades Autónomas, que en ningún caso incluirán las especies del Listado de Especies de Interés Especial, o los métodos o especies prohibidos por la Unión Europea. El Inventario nacional de caza y pesca mantendrá la información de las poblaciones, capturas y evolución genética de las especies cuya caza o pesca estén autorizadas, con especial atención a las especies migradoras.

12.2. Perú

La biodiversidad es el soporte vital de las poblaciones del mundo, ya que es clave en el desarrollo de los pueblos y en especial de los pueblos indígenas.

La biodiversidad ha sido mantenida por Siglos por pueblos y comunidades locales en distintas regiones del mundo. Hay una relación muy estrecha entre biodiversidad y pueblos. Sus conocimientos, innovaciones y prácticas sirven para mantener, conservar y desarrollar esta diversidad biológica. Estos pueblos y comunidades viven con la biodiversidad, la conservan y desarrollan en sus tres niveles: ecosistemas, especies y genes.

La política de protección de la biodiversidad en las Áreas protegidas comenzó con la Convención de Diversidad Biológica⁶⁹⁹, que insta a los Estados parte a establecer Sistemas Nacionales de Áreas Naturales Protegidas en su territorio. Para determinar qué espacios son representativos de la biodiversidad se requiere una aproximación científica, sistemática y coherente. No se trata de establecer como área protegida a un paisaje sólo porque es bonito -aunque los valores estéticos son importantes-, sino a los sitios más valiosos y representativos en términos de biodiversidad.

El Perú ha avanzado en el proceso de implementación del CDB⁷⁰⁰ y cuenta con varias leyes y políticas que desarrollan algunos de sus contenidos y mandatos entre las cuales se tiene a la Estrategia Nacional de Biodiversidad⁷⁰¹, la Ley de Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica⁷⁰²; el

⁶⁹⁹ *Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)* que es un tratado internacional que está en vigor, con el carácter de ley, en el Perú es signatario y forma parte del Convenio de Diversidad Biológica desde la cumbre de Río, ratificó el CDB en el congreso peruano en 1993, estableciendo la Comisión Nacional de Diversidad Biológica, como el organismo multidisciplinario e intersectorial presidido por el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), que reúne a instituciones gubernamentales, ONGs, universidades, organizaciones internacionales y expertos nacionales.

⁷⁰⁰ Cabe señalar que, si bien el Perú cumple con el objetivo mundial de contar con más del 10% del territorio nacional designado como áreas protegidas, no se ha cubierto en la misma magnitud todos los ecosistemas o ecorregiones presentes en el ámbito nacional. Para citar un ejemplo, tenemos que dar prioridad a los bosques secos y desiertos, pues no llegamos al porcentaje de cobertura recomendado, así como a las ecorregiones de las yungas peruanas, que aunque cubren el porcentaje estandarizado mundialmente, tienen extrema fragilidad, lo que sugiere que es pertinente cubrir un mayor porcentaje de las mismas. A fin de identificar en qué zonas se debe complementar la cobertura de conservación, es que se ha actualizado la identificación de áreas prioritarias para la conservación, seleccionándose 133 zonas prioritarias de acuerdo a criterios como ecorregiones o sub-sistemas sub-representados, aporte a la conectividad del SINANPE, entre otros.

⁷⁰¹ aprobada mediante DS 102-2001- PCM, publicada con fecha 05/09/2001 en el Diario Oficial El Peruano, se aprueba la Estrategia Nacional sobre Diversidad Biológica donde se fijaron las líneas estratégicas nacionales y líneas de acción para la conservación, el uso sostenible de la diversidad biológica nativa del Perú, y la repartición equitativa de beneficios provenientes de la utilización del conocimiento tradicional, las innovaciones y las prácticas así como los derechos de propiedad intelectual sobre recursos genéticos.

⁷⁰² Ley No. 26839, publicada con fecha 16/07/1997 en el Diario Oficial El Peruano, se establece la Ley sobre la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica. De acuerdo a ella, cada ministerio debe incorporar el tema de diversidad biológica en sus programas y planes sectoriales (agricultura, educación, salud, transportes, pesquería, entre otros).

Reglamento de la Ley de Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica⁷⁰³. Así como la Ley de Áreas Naturales protegidos donde se definen de la siguiente forma: Son espacios continentales y/o marinos del territorio nacional reconocidos, establecidos y protegidos legalmente por el Estado como tales, debido a su importancia para la conservación de la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país. Según el Artículo 68° de la Constitución Política del Perú "El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las Áreas Naturales Protegidas".

Perú es uno de los 10 países megadiversos del mundo por albergar gran parte de la diversidad biológica del planeta; con 84 de las 104 Zonas de Vida, ocho provincias biogeográficas y tres grandes cuencas hidrográficas que contienen 12,201 lagos y lagunas, 1,007 ríos, así como 3,044 glaciares.⁷⁰⁴

A fin de conservar esta gran riqueza, es necesario realizar una adecuada gestión de la misma, la cual debe llevar al desarrollo sostenible, concepto que incorpora tanto la conservación como el uso de los recursos. El objetivo es que estas acciones contribuyan a aliviar la pobreza, y mejoren la calidad de vida de la población local y nacional. En ese sentido, el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP procura cumplir con su mandato de conservar una muestra representativa de la diversidad biológica del país a través del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SINANPE.

Por otro lado, el correcto manejo de la conservación de la biodiversidad no puede lograrse manteniendo en buen estado únicamente a las ANP y olvidándose del resto del territorio. Hay una interacción permanente y la toma de conciencia debe ser lo más amplia posible. En primer lugar, porque las ANP no contienen toda la diversidad biológica y, en segundo lugar, porque la diversidad contenida en las

⁷⁰³ Aprobado por DS 068-2001-PCM, publicado con fecha 21/06/2001 en el Diario Oficial El Peruano.

⁷⁰⁴ GONZALES, P., "Diagnóstico Regional de las Áreas de Conservación Municipal y Sistemas Locales de Gestión Ambiental en la Región de San Martín". CEDISA, Lima, 2006.

ANP estaría en peligro si su entorno sufriera una degradación ambiental. Como Sistema, entonces, se debe buscar la complementariedad entre las áreas, con integración y conectividad, a través de diversos instrumentos, como el establecimiento de áreas de conservación de nivel regional y municipal, y áreas de conservación privadas, que pueden incluir tierras comunales.⁷⁰⁵

La normatividad peruana reconoce tres niveles de áreas protegidas, en función de los tres niveles de administración: nacional, regional y municipal, además de los privados. Las cuales se establecen para mejorar la conectividad entre los hábitats y ecosistemas y cuya gestión está orientada a mantener la estructura de los paisajes.

Se tiene conciencia de que la fragmentación de los hábitats y aislamiento de áreas de importancia natural es una de las causas de la pérdida de biodiversidad. Diferentes regiones del país vienen desarrollando iniciativas para mejorar la conectividad entre áreas priorizadas para la conservación con un enfoque de desarrollo sostenible.⁷⁰⁶

Lo innovador de dichos procesos, es que se busca asegurar la conectividad de los ecosistemas, fortaleciendo de esta manera al SINANPE. De estas iniciativas también forman parte, personas naturales o jurídicas (comunidades locales) integradas al proceso, que solicitan al Estado Peruano el reconocimiento de sus propiedades como áreas de conservación privada por contener elementos importantes para la conservación de biodiversidad.⁷⁰⁷

El actual Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) es fruto de más de cuarenta años de trabajo y responde a una razonablemente buena planificación. Con respecto a lo priorizado en el Plan Director del Sistema, elaborado en 1995, se tienen avances sustantivos: el plan

⁷⁰⁵ PRONATURALEZA (“Las áreas de conservación privada en el Perú. Un camino para involucrarse en la conservación de la naturaleza”. PRONATURALEZA –TNC- Embajada de Finlandia, Lima, 2007.

⁷⁰⁶ SOLANO, Pedro “La esperanza es verde. Áreas Naturales Protegidas en el Perú”, IUCN, Lima, 2005.

⁷⁰⁷ GONZALES, P., “Diagnóstico Regional de las Áreas de Conservación Municipal y Sistemas Locales de Gestión Ambiental en la Región de San Martín”. CEDISA, Lima, 2006.

identificó 38 zonas prioritarias para la conservación, de las cuales 20 se encontraban por lo menos medianamente representadas en el Sistema Nacional en ese entonces vigente. Por tanto, 18 sitios deberían ser establecidos. De ellos, cinco han sido declarados por lo menos Zonas Reservadas y cinco cuentan ya con categoría definitiva. De los ocho restantes, por lo menos cuatro se encuentran en proceso de establecimiento. La entidad encargada de la gestión del SINANPE es el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA).

Además del SINANPE, se espera también que los gobiernos regionales y municipales cuenten con sus propias áreas protegidas de acuerdo a sus prioridades y necesidades, dentro de sus estrategias de desarrollo. La complejidad del proceso de descentralización y consolidación de regiones y esquemas municipales, aún no concluido, posiblemente ha limitado este desarrollo. Pese a ello, se cuenta ya con tres áreas de conservación regional y más de cincuenta áreas de conservación municipal. Algunas regiones, como Loreto, han establecido, inclusive formalmente, Programas Regionales para la gestión de estas áreas. En cuanto al ámbito de los propietarios, se cuenta ya con ocho áreas de conservación privadas, reconocidas por el Estado, que incluyen tanto predios individuales como comunales, lo cual es una positiva indicación de la utilidad y atractivo de este modelo para la conservación.⁷⁰⁸

Zonas de Amortiguamiento son territorios adyacentes a las Áreas Naturales Protegidas que, por su naturaleza y ubicación, requieren de un tratamiento especial que garantice su conservación, a fin de evitar o minimizar los impactos sobre el ANP por causa de las actividades que allí se realicen. No se trata de una ampliación del ANP, pero sí de la influencia de la autoridad del Sistema. Los límites y tamaño de la Zona de Amortiguamiento son definidos para cada ANP en su Plan Maestro, aunque pueden serlo también mediante resolución jefatura del INRENA como autoridad nacional de las ANP.

⁷⁰⁸ PEZO, E., CUBA, P Y R. DEL CASTILLO, “Creación de Áreas de Conservación Municipal en San Martín. Una experiencia de participación local”. CEDISA, Perú, 2004.

Lo ideal es que las Zonas de Amortiguamiento se dediquen a usos lo más compatible posibles con el área protegida a la que se vinculan, para reducir las presiones externas sobre esta y contribuir a la conectividad entre áreas, de tal manera que se puedan conformar mosaicos de áreas de protección y áreas de aprovechamiento sostenible, aunque no sean legalmente protegidas. En ese contexto, el reglamento se inclina por las actividades forestales, incluyendo reforestación, el manejo de fauna, el ecoturismo y similares. Ello, sin embargo, no impide el desarrollo de otras actividades, aunque sí implica exigencias especiales en sus estudios de impacto ambiental.

XIII. REGIMEN SANCIONADOR

Para conseguir una adecuada protección de los espacios naturales y de sus elementos ambientales característicos en bastantes ocasiones no es suficiente el empleo de técnicas meramente preventivas u ordenadoras (la planificación del espacio, la zonificación, la regulación de usos, etc.). También resulta necesario disponer habitualmente de mecanismos jurídicos de carácter represivo. Se establece así, con independencia de las posibles responsabilidades de carácter penal o civil que resulten de las conductas ilícitas y de la obligación de reparar los daños ambientales ocasionados, un sistema sancionador administrativo específico en la materia. Este sistema, que no siempre ha existido de manera diferenciada⁷⁰⁹, responde -como es natural- a los principios básicos del derecho administrativo sancionador de carácter general, si bien muestra algunas particularidades. Ha de señalarse además que dicho marco específico de infracciones y sanciones no tiene un perfil exclusivo de carácter espacial o territorial. No solo se crea para perseguir administrativamente conductas que se realicen dentro de los límites territoriales de los espacios protegidos, sino también para hacer lo propio con hechos y actividades que, llevándose a cabo

⁷⁰⁹ BARRADO TIÑON, DIEGO A., Los espacios naturales de Madrid: potencialidades y riesgos para los usos recreativos de cercanías, Universidad Autónoma de Madrid, departamento de geografía, 1996.

fuera de dichos ámbitos espaciales, pudieran afectar negativamente a elementos y condiciones ambientales que perjudicaren dichos ecosistemas.

13.1. España

La normativa básica en materia de infracciones y sanciones administrativas para tutelar los espacios ambientalmente protegidos viene establecida en el Título VI de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB). El catálogo de infracciones previsto tiene, en puridad, un objeto protector más amplio: el patrimonio natural y la biodiversidad en general. En la tipificación de conductas constitutivas de ilícitos administrativos no siempre va a aparecer como elemento definitorio del tipo la referencia a una categoría (o a varias) de espacio protegido, aunque lógicamente muchas de las conductas que se describen pueden afectar de manera notable a los objetivos de protección y conservación de espacios naturales concretos y determinados (declarados o no formalmente como tales).

La LPNB⁷¹⁰ establece un catálogo amplio de infracciones de carácter tripartito (muy grave, grave y leve). Esta división tripartita se manifiesta claramente en diversos preceptos: cuando se establecen las sanciones correspondientes⁷¹¹, cuando se califican las infracciones que -a falta de legislación especial- puede imponer la Administración General del Estado⁷¹² y cuando se fijan los plazos de prescripción de infracciones y sanciones⁷¹³.

Pero la tipificación efectuada por la LPNB es incompleta, en el sentido de requerir la participación del legislador autonómico para determinar con precisión la calificación de la infracción, así como la cuantía de la concreta sanción a imponer. Esta prevista intervención del legislador de las CCAA está sujeta a ciertos límites.

⁷¹⁰ Art. 76.1 LPNB.

⁷¹¹ Art. 77.1 LPNB.

⁷¹² Art. 77.4 LPNB.

⁷¹³ Art. 79 LPNB.

En primer lugar, la LPNB determina que ciertas conductas definidas en el catálogo general de infracciones del art. 76.1 LPNB, tendrán necesariamente el carácter de infracción muy grave. En unos casos (en las conductas previstas en los seis primeros apartados del citado precepto) cuando la valoración de los daños derivados de la conducta ilícita superase los 100.000 euros; en los restantes supuestos cuando dicha valoración superase los 200.000 euros⁷¹⁴. Valoración de daños que ha de realizarse de acuerdo con el método de evaluación a que se refiere la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad ambiental y sus disposiciones de desarrollo⁷¹⁵. Descontada aquella obligación, el legislador autonómico tiene un amplio margen normativo para calificar las infracciones como muy graves, graves o leves, afectando esta calificación a las demás conductas contenidas en el art. 76.1 LPNB o a nuevos supuestos de hecho que se estime necesario perseguir y que constituirán (y se legitimarán como) normas adicionales de protección ambiental de carácter autonómico. Siempre que, claro está, no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable a otras partes del territorio⁷¹⁶. Aunque la LPNB establezca una calificación residual de las infracciones (como graves y leves) para la hipótesis de que, a falta de legislación especial, la potestad sancionadora se ejerza por la Administración General del Estado⁷¹⁷, dicha calificación no vincula al legislador autonómico a la hora de ejercer su potestad de desarrollo normativo.

Por otra parte, la legislación básica estatal fija también otros límites a las posibles leyes autonómicas en la materia. Las cuantías de las posibles sanciones vienen prefijadas (las leves pueden acarrear multas de 500 a 5000 euros, las graves de 5001 a 200.000 euros y las muy graves de 200.001 a 2.000.000 de euros). Solamente se prevé la posibilidad de separarse de tales horquillas cuando las CCAA decidan aumentar el importe máximo de la sanción a imponer por

⁷¹⁴ Art. 76.2 LPNB.

⁷¹⁵ Art. 75.3 LPNB.

⁷¹⁶ STC 156/1995, de 26 de octubre, FJ 7.

⁷¹⁷ Art. 72.4, b) y c) LPNB.

infracciones que se tipifiquen como muy graves⁷¹⁸. También vienen concretados los plazos de prescripción de infracciones y sanciones, que resultan ser idénticos (cinco años en el caso de las muy graves, tres en el de las graves y un año para el supuesto de infracciones leves)⁷¹⁹.

Como es lógico, la totalidad de los principios del Derecho Sancionador Administrativo encuentran acomodo en el sistema de infracciones y sanciones previsto en la LPNB. Algunos aparecen expresamente reproducidos en la legislación especial, como el de legalidad⁷²⁰, la obligación de reparar el daño causado con independencia de la sanción imponible⁷²¹, la prohibición del bis in idem⁷²² o la prejudicialidad penal en el supuesto de hechos constitutivos de delitos o faltas⁷²³. Pero algunos de los principios generales sancionadores son objeto de una cierta modulación, en función del fin protector que se pretende.

Así sucede, por ejemplo, con el tipo de responsabilidad en el caso de hechos tipificados cometidos por una pluralidad de personas. La LPNB establece como regla general que “cuando no sea posible determinar el grado de participación de las distintas personas que hubiesen intervenido en la realización de la infracción, la responsabilidad será solidaria, sin perjuicio del derecho a repetir frente a los demás participantes por parte de aquel o aquellos que hubieran hecho frente a las responsabilidades”⁷²⁴. En todo caso, la aplicación del principio de culpabilidad exigirá la concurrencia de dolo o, al menos, culpa (aunque ésta sea leve) para la exigencia de esa responsabilidad solidaria⁷²⁵.

En relación a la prohibición del bis in idem, se señala que en ningún caso se impondrá una doble sanción por los mismos hechos y en función de los mismos intereses públicos protegidos, si bien deberán exigirse las demás

⁷¹⁸ Art. 77.1 LPNB.

⁷¹⁹ Art. 79 LPNB.

⁷²⁰ Art. 75.1 LPNB.

⁷²¹ Art. 75.2 LPNB..

⁷²² Art. 75.5 LPNB.

⁷²³ Art. 78 LPNB.

⁷²⁴ Art. 75.4 LPNB.

⁷²⁵ STC 76/1990, de 26 de abril, FJ 4ºB.

responsabilidades que se deduzcan de otros hechos o infracciones concurrentes⁷²⁶. Sorprende la ausencia de toda referencia a la “identidad del sujeto” infractor como presupuesto de la prohibición, algo que sí se reconoce en la normativa general⁷²⁷.

La preferencia penal en el enjuiciamiento de las conductas ilegales está redactada según los criterios tradicionales en la materia. En los supuestos en los que las infracciones pudieran ser constitutivas de delito o falta, la administración instructora pasará el tanto de culpa al órgano jurisdiccional competente y se abstendrá de proseguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no hubiera dictado sentencia firme o resolución que ponga fin al procedimiento. La sanción de la autoridad judicial excluirá la imposición de la administrativa en los casos en los que se aprecie la “identidad del sujeto, del hecho y del fundamento”. De no haberse estimado la existencia de delito o falta, la administración podrá continuar el expediente sancionador, con base en los hechos que la jurisdicción competente haya considerado probados⁷²⁸.

Un análisis particular plantea el tema de la retroactividad. Conocido es que el art. 128.2 LRJAP-PAC establece que las “disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor”. En virtud de este principio, la desclasificación de un espacio protegido o la reducción de su ámbito territorial puede dar lugar a la imposibilidad de aplicar una sanción a una conducta llevada a cabo en una zona afectada por dicha desclasificación⁷²⁹. De todas maneras, esta solución aportada por la jurisprudencia plantea varias incógnitas. Si la conducta se produce con posterioridad a la desclasificación, en rigor no estaríamos hablando de retroactividad. Si se produjo con anterioridad, resultaría paradójico que, por ejemplo, quien ha coadyuvado con su actividad a que un espacio natural protegido se degradase, de manera tal que perdiera incluso su consideración como tal (pues en eso consiste la desclasificación), se

⁷²⁶ Art. 75.5 LPNB.

⁷²⁷ Art. 133 LRJAP-PAC.

⁷²⁸ Art. 78 LPNB.

⁷²⁹ STS de 22 de febrero de 2005, Ar. 5175.

beneficiare jurídicamente de los efectos ambientalmente perjudiciales que de su conducta han derivado. La reducción del ámbito territorial del espacio, así como las posibles reformas de su régimen de usos y actividades, se deciden en función de las circunstancias ambientales presentes en el momento de adoptar tales decisiones, que pueden ser notablemente diferentes de las existentes en el momento en que se produjeron las conductas ilícitas precedentes.

La posible aplicación retroactiva de las normas sancionadoras favorables ha de tener presente este dato, como en algunas ocasiones lo han hecho los jueces penales en aplicación de los delitos sobre espacios naturales protegidos⁷³⁰, sin perjuicio en que algunos casos no habrá impedimento alguno para dicha aplicación.

La competencia para ejercer la potestad sancionadora -iniciación, instrucción y resolución del procedimiento- corresponde a la Administración gestora del espacio protegido, al ser inherente a la función ejecutiva de la legislación en materia ambiental⁷³¹. Función que (al amparo del título competencial general en materia ambiental, o como manifestación de un título más específico relacionado con la protección de los espacios naturales relevantes) tienen hoy en día atribuidas las CCAA en sus respectivos Estatutos de Autonomía⁷³². La LPNB reafirma esta idea al señalar que la “sanción de las infracciones tipificadas en esta Ley corresponderá a los órganos competentes de las Comunidades autónomas”⁷³³. En rigor, a los órganos competentes que fije cada legislador autonómico, pues si bien es regla casi general que esta competencia venga atribuida a los órganos de la Administración autonómica correspondiente.

⁷³⁰ STS de 6 de noviembre de 2006, Ar. 586/2007.

⁷³¹ STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 32.

⁷³² GARCÍA URETA, A., *Espacios naturales protegidos. Cuestiones jurídicas en la Ley 4/1989, de 27 de marzo*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1999, pp. 68 y 69.

⁷³³ Art. 77. 3, apartado primero LPNB.

13.2. Perú

La normativa básica en materia de infracciones y sanciones administrativas para tutelar las Áreas Naturales Protegidas no viene establecida en ley de Áreas Naturales Protegidas Ley No. 26834, sino está regulada por la reserva de ley⁷³⁴ y en el Decreto Supremo N° 019-2010-MINAM Reglamento del procedimiento administrativo sancionador por afectación a las áreas naturales protegidas de administración nacional.

El Reglamento⁷³⁵ tiene como finalidad establecer el procedimiento administrativo sancionador para la determinación de infracciones e imposición de sanciones por incumplimiento a la legislación referida a las Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional que se encuentran bajo la competencia del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SERNANP⁷³⁶.

⁷³⁴ uno de los grandes aportes de la Ley 27444 fue sin duda el de dar pautas específicas y predecibles al ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, la cual permite a la administración limitar derechos o gravar patrimonios.

La relevancia de esto se hace mayor cuando, por un lado, aumenta la capacidad controladora y orientadora de la administración; y de otro, cuando se despenalizan varios ilícitos penales, muchos de ellos, mantenidos dentro del ius puniendi estatal, son vistos como faltas administrativas y se sigue así una tendencia ya existente en España, México, Venezuela o Brasil, donde, sin romper con un margen garantista básico, se asegura vigencia de labores de mando y corrección en defensa del interés público.

⁷³⁵ En el artículo 8, inciso j) de la precitada Ley, modificado por la Primera Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente, establece que es una competencia del Instituto Nacional de Recursos Naturales -INRENA- ejercer la potestad sancionadora en el ámbito de las Áreas Naturales Protegidas, aplicando las sanciones de amonestación, multa, comiso, clausura o suspensión, por las infracciones que serán determinadas por decreto supremo de acuerdo al procedimiento que se apruebe para tal efecto.

⁷³⁶ Que, mediante numeral 2) de la Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo señalado líneas arriba se aprueba la fusión de la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas - IANP del INRENA al SERNANP precisando que toda referencia hecha a cualquiera de ellas, o a las competencias, funciones y atribuciones respecto a las Áreas Naturales Protegidas, una vez culminado el proceso de fusión, se entenderá como efectuada al SERNANP.

Que, asimismo, el literal d) numeral 2) de la Segunda Disposición Complementaria Final del precitado Decreto Legislativo señala como una de las funciones del SERNANP, establecer los mecanismos de fiscalización y control y las infracciones y sanciones administrativas correspondientes y ejercer la potestad sancionadora en los casos de incumplimiento, aplicando sanciones de amonestación, multa, comiso, inmovilización, clausura o suspensión, de acuerdo al procedimiento que se apruebe para tal efecto.

Los principios que rigen son los establecidos en la Ley General del Ambiente⁷³⁷; la Ley del Procedimiento Administrativo General⁷³⁸; el Decreto Legislativo N° 1079; y, los establecidos en el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas⁷³⁹.

Los efectos, constituyen infracciones las acciones u omisiones de las personas naturales o jurídicas que contravengan las normas establecidas por la Ley N° 26834 - Ley de Áreas Naturales Protegidas, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 038-2001-AG, el Decreto Supremo N° 004-2009-MINAM que precisa la obligación de solicitar la opinión técnica previa vinculante en defensa del patrimonio natural de las Áreas Naturales Protegidas, sus normas de desarrollo, y otros documentos de gestión.

El artículo 3° identifica una serie de conceptos y términos que serán de mucha utilidad para los funcionarios que se encuentren en la obligación de aplicarlas disposiciones de la presente norma.

De otro lado, el artículo 5° de la norma califica las infracciones como leves, graves y muy graves. Esta clasificación ya existía en el proyecto de reglamento⁷⁴⁰, en la cual las infracciones descritas se encontraban contenidas y debidamente delimitadas en tres cuadros anexos independientes pudiéndose, de esa manera, hacer fácilmente la clasificación. Sin embargo, la norma solo contiene un cuadro de infracciones administrativas que no presenta clasificación alguna, lo que conllevaría a que el funcionario competente para aplicar la sanción en base a la infracción cometida no pudiese calificarla debidamente como leve, grave o muy grave.

Se observan tres etapas definidas en el procedimiento administrativo sancionador, aunque el artículo 22° considera únicamente dos de ellas. Las etapas son:

⁷³⁷ Ley N° 28611

⁷³⁸ Ley N° 27444

⁷³⁹ Aprobado con Decreto Supremo N° 038-2001-AG y sus modificatorias.

⁷⁴⁰ Publicado en agosto de 2009 mediante Resolución Ministerial N° 179-2009-MINAM.

a) Instrucción Preliminar: También llamada “de acciones previas”. El Jefe del ANP y/o personal debidamente acreditado para funciones de control y vigilancia realizan investigaciones, averiguaciones e inspecciones con la finalidad de determinar, preliminarmente, si concurren circunstancias que justifiquen el inicio del procedimiento propiamente dicho. En caso de no encontrarse circunstancias que ameriten el inicio del procedimiento administrativo sancionador, se procederá al archivo de la instrucción preliminar con el correspondiente informe.

b) Instrucción: En esta etapa se da inicio formalmente al procedimiento administrativo sancionador. Se puede iniciar previo acopio de elementos probatorios, tal como lo hemos visto en la etapa anterior o, directamente con “la intervención”. Esto consiste en la verificación de la realización de la comisión de una infracción en un ANP. Las personas que pueden hacer esta intervención pueden ser el Jefe del ANP y/o personal debidamente acreditado para acciones de control y vigilancia. Cuando la intervención es realizada por personal acreditado, éstos deberán informar y trasladar lo actuado al Jefe del ANP a la brevedad, bajo responsabilidad. Como prueba de su realización, el personal del SERNANP que realiza la intervención debe elaborar el “acta de Intervención”, cuyos requisitos se encuentran debidamente descritos en el artículo 22.1.⁷⁴¹

La copia de esta acta deberá ser entregada al intervenido al finalizarla intervención, con lo cual se da por notificado. Sin embargo, en caso de existir la presunción de la comisión de un ilícito penal, se deberá poner en conocimiento al fiscal provincial correspondiente y emitir el informe fundamentado. En este último punto, la norma no hace mención si en el caso de derivar los actuados al Ministerio Público, se suspende el procedimiento administrativo sancionador, ello es importante determinar toda vez que el inicio de dos procedimientos sancionadores paralelos (administrativo y penal) podría generar una vulneración del principio del non bis in idem.

⁷⁴¹ Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. REDD en el Perú, consideraciones legales para su implementación, Perú, 2010.

Una vez notificada el acta de intervención, la persona intervenida podrá presentar por escrito sus respectivos descargos acerca de la comisión de la infracción, en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles.

Una vez efectuado el descargo por parte del infractor o vencido el plazo para su presentación, el personal del ANP deberá realizar las actuaciones necesarias que permitan determinar si los hechos cometidos configuran una infracción, así como el grado de responsabilidad de los intervenidos en su comisión. Estas labores las pueden realizar los especialistas, promotores, guardaparques y todo aquel personal del ANP. Dichas actuaciones no podrán exceder de un plazo de quince(15) días hábiles, contados desde la fecha en que se vence el plazo para presentar los descargos.

Concluida la investigación, el personal encargado deberá elaborar un informe final, precisando las conductas que se consideran constitutivas de infracción, las conductas probadas, la norma que prevé la tipificación de la sanción y la sanción o sanciones que se propone imponer. En el caso que de la investigación se desprendiera la inexistencia de la comisión de infracción, el citado informe propondrá la absolución de los cargos y el archivamiento del procedimiento sancionador.⁷⁴²

c) Decisión: Esta etapa competencia exclusiva del Jefe del ANP y tiene como objeto determinar la absolución o imposición de las sanciones correspondientes en orden a la valoración realizada en la etapa de instrucción y consiste en la revisión y análisis del informe emitido como producto de la investigación realizada en la etapa anterior.

Si luego de revisar dicho informe, el Jefe del ANP considera necesario realizar actuaciones complementarias, tendrá un plazo de cinco (5) días hábiles para complementar la información. Dentro del plazo de cinco (5) días hábiles contados desde la recepción de los mencionados informes o, transcurrida la fecha

⁷⁴² Agenda Perú. Gestión del Medio Ambiente y Recursos Naturales. En: Perú: agenda y estrategia para el siglo 21. Informe final del Programa Agenda Perú. Lima, 2010.

para la realización de las actuaciones complementarias, el Jefe del ANP deberá emitir la resolución absolutoria o sancionadora en primera instancia, la misma que debe estar debidamente fundamentada y contener lo identificado por el artículo 22.2 de la norma materia de análisis.⁷⁴³

En caso de presentar recurso impugnatorio de apelación, será el Consejo Directivo del SERNANP la entidad que resuelva en segunda instancia administrativa. En este extremo, la norma no establece un plazo para que el consejo resuelva la apelación; en ese caso, se deberá contemplar el plazo establecido en el artículo 207.2 de la Ley N° 27444 el cual establece que: “El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.”

Finalmente, como ya se ha mencionado a lo largo de estas líneas, la norma contiene como anexo el cuadro de infracciones administrativas, el cual lamentablemente no expresa una clasificación de estas infracciones sino una simple codificación. Por lo tanto, no hay una distinción de cuáles son las infracciones leves, graves y muy graves tal como lo menciona el artículo 5° de la norma bajo análisis.

A su vez, es importante señalar que varias de las infracciones administrativas contenidas en el anexo antes mencionado corresponden a conductas que son consideradas delitos por nuestro Código Penal. Entre ellas tenemos las siguientes:

a) Infracción I-09.- Todo tipo de ocupación ilegal o invasión. Tiene una similitud con el artículo 202° del Código Penal el cual describe el delito de usurpación.

b) Infracción I-11.- Extraer, cazar, pescar, coleccionar, transportar, comercializar especímenes y/o productos y sub productos de flora y/o fauna silvestre del ANP sin autorización y en zonas prohibidas. Tiene una similitud con el artículo 308-

⁷⁴³ ARMAS, A. Y OTROS. Pagos por Servicios Ambientales para la conservación de bosques en la Amazonía Peruana. Un análisis de viabilidad. SERNANP, Lima-Perú.2010

C°del Código Penal el cual describe el delito de depredación de flora y fauna silvestre protegida, así como con el artículo 309° del Código Penal referido a las formas agravadas.

c) Infracción I-14.- Diseminar o arrojar sustancias tóxicas, basura, residuos sólidos o desmonte al interior del ANP. Tiene una similitud con el artículo 304° del Código Penal referido al delito de contaminación del ambiente.

d) Infracción I-16.- Modificar el uso del suelo sin autorización correspondiente. Tiene una similitud con el artículo 314°del Código Penal, delito de responsabilidad de funcionario público por otorgamiento ilegal de derechos.

e) Infracción I-18.- La falsificación, uso indebido, adulteración y/o uso abusivo del derecho otorgado en los documentos o registros de identificación. Tiene una similitud con el artículo 427° del Código Penal, delito de falsificación de documentos.⁷⁴⁴

Como podemos apreciar de la descripción hecha líneas arriba, esta duplicidad podría generar una confusión en la autoridad encargada de sancionar estas infracciones. Ello se complica aún más cuando la conducta es falta administrativa y también delito penal ya que podría tramitarse en ambas vías paralelamente. En caso de sanción administrativa no se es posible la expedición de una sanción penal porque se vulneraría el principio del non bis in idem.

La doctrina ha sostenido la primacía del derecho penal frente al derecho administrativo sancionador; ello sustentado en la relación sustancial de los valores en conflicto, que exige la primacía del proceso penal esté o no en curso el procedimiento administrativo. En ese sentido, no es admisible que la administración inicie investigación o procedimiento sancionador en aquellas situaciones en que los hechos puedan ser constitutivos de delito en virtud al Código Penal; incluso el funcionario público está obligado a poner en

⁷⁴⁴ ARMAS, A. Y OTROS. Pagos por Servicios Ambientales para la conservación de bosques en la Amazonía Peruana. Un análisis de viabilidad. SERNANP, Lima-Perú.2011.

conocimiento la infracción penal ante la autoridad judicial competente, pues de lo contrario estaría siendo pasible del delito contra la administración de justicia (omisión de denuncia). En todo caso, esto se origina en base a una normatividad imperfecta, pues lo lógico sería que fuera el Ministerio Público el que califique la conducta como un ilícito penal.⁷⁴⁵

Finalmente y a manera de conclusión, la norma materia de análisis es novedosa y presenta muchos elementos positivos a destacar, sobre todo un procedimiento muy bien definido, con funciones y plazos que deben cumplir los funcionarios encargados de aplicarla y también los infractores. Asimismo encontramos una serie de medidas cautelares a aplicarse en salvaguarda de las ANP, las cuales permitirán el aseguramiento de la sanción a los infractores; entre otras cuestiones señaladas anteriormente. Sin embargo, existen cuestiones que aún se deben perfeccionar y corregir de manera inmediata a fin de contar con una norma viable en su aplicación y que mitigue las actividades que ponen en peligro los objetivos de conservación de las ANP.⁷⁴⁶

⁷⁴⁵ CAPELLA, JOSE LUIS Y MILAGROS SANDOVAL. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. REDD en el Perú, consideraciones legales para su implementación, 2010.

⁷⁴⁶ Agenda Perú. Gestión del Medio Ambiente y Recursos Naturales. En: Perú: agenda y estrategia para el siglo 21. Informe final del Programa Agenda Perú. Lima, 2011.

PARTE TERCERA

**EL CAMBIO CLIMATICO Y LOS ESPACIOS NATURALES
PROTEGIDOS**

I.-INTRODUCCION:

Si bien es cierto que el siglo XXI es la era del conocimiento y la tecnología, y que los países que logren desarrollar estos elementos serán los de mayor crecimiento, también es cierto que la base de recursos naturales y biodiversidad siguen siendo el “capital natural” de la humanidad y uno de los pilares del desarrollo sostenible.

El cambio climático⁷⁴⁷ es causado principalmente por la quema de combustibles fósiles (carbón, petróleo y gas). Estos constituyen cerca del 80% de la contaminación que causa el calentamiento global⁷⁴⁸. Los niveles atmosféricos⁷⁴⁹

⁷⁴⁷ El denominado cambio climático se encuentra asociado al efecto invernadero, y está relacionado con los efectos derivados de la contaminación atmosférica inducida por el hombre, especialmente la producida por los gases liberados al quemar combustibles fósiles -gases de efecto invernadero- y que tiene como resultado final un cambio de las condiciones climáticas a escala planetaria.- El aumento de pocos grados en la temperatura global del planeta provoca la fusión parcial de los casquetes polares y una subida del nivel del mar, con la consiguiente inundación de muchas zonas ribereñas densamente pobladas; produciéndose un cambio en la distribución de las lluvias, así como la creación de nuevas zonas desérticas, por lo que la agricultura y los restantes ecosistemas naturales, se verían seriamente afectados.- En cuanto al efecto invernadero consiste en el calentamiento de la baja atmósfera debido a la absorción de la radiación calorífica (radiación de onda larga) por el vapor de agua y el anhídrido carbónico.-El problema del efecto invernadero es el incremento de este efecto debido a la liberación a la atmósfera de millones de toneladas de CO₂, como consecuencia de la combustión de ingentes cantidades de combustibles fósiles (carbón y derivados del petróleo).- En 1988, las Naciones Unidas crean el Grupo Intergubernamental de Evaluación del Clima (GIEC) en el que se reúnen cuatro mil expertos de todo el mundo para estudiar y evaluar las distintas hipótesis existentes.- En la Declaración de la Haya, de 11.III.1989, sobre protección de la atmósfera, se invoca el carácter urgente de dar solución al problema del calentamiento de la Tierra.- Vé. las Resoluciones: 43/53, de la Asamblea General de las Naciones Unidas; 15/36, del Consejo de Gobierno del PNUMA, y 103/03, del Consejo de Ministros de la CEE.- En la Cumbre de la Tierra, celebrada en Rio de Janeiro (3 al 14 de junio de 1992), se puso en marcha una Convención Mundial sobre el Cambio Climático, que propone una estrategia mundial para reducir las emisiones de gases considerados como de efecto invernadero.- Un segundo informe del GIEC, en 1996, establece que existe una clara influencia del hombre sobre el clima. Igualmente en la II Cumbre de la Tierra, celebrada en Nueva York, se habló de la prioridad de la lucha contra el calentamiento del planeta. Sin embargo no se llega a compromiso alguno.- Finalmente, en la Conferencia de Kioto (Japón), el 11.XII.1997, tras largas negociaciones (dados los enormes intereses económicos en juego), 159 países alcanzan el primer compromiso concreto de la historia: reducción global por parte de los países industrializados del 5,2% de las emisiones de seis gases con efecto invernadero.

⁷⁴⁸ Dicho aumento de temperatura puede parecer ínfimo, pero debe comprenderse que se trata de un aumento del promedio de la temperatura global. Para explicitar las implicaciones, se suele observar que la diferencia en términos de temperatura promedio entre la época actual y las épocas glaciares que marcaron el pasado de nuestro planeta ronda solamente los 6 grados centígrados. En muchos lugares (como por ejemplo en los polos) la temperatura podría variar mucho más, lo que acarrearía consecuencias importantes. En efecto, se prevé que la permanencia de dicho cambio pueda causar efectos mayores en relación con (i) el nivel del mar

de dióxido de carbono están ahora más altos que en ningún otro momento en los últimos años.⁷⁵⁰

Los ecosistemas y las especies cambiarán como consecuencia del cambio climático, lo cual hará necesario crear nuevas áreas protegidas y establecer nuevas estrategias de gestión en las áreas existentes. El cambio climático está amenazando el servicio de provisión de agua que entrega el ecosistema y el nivel del mar asciende. El cambio climático agrava los problemas de las especies y otras especies foráneas e invasoras ocupan nuevos espacios al desplazarse las autóctonas⁷⁵¹.

y la circulación marítima, (ii) la frecuencia y la gravedad de ciertas tormentas marinas, (iii) la disponibilidad de recursos de agua dulce, (iv) la redistribución de ciertas enfermedades, (v) la pérdida de ciertas especies y de ciertos ecosistemas, y todo lo que estos efectos podrían acarrear a nivel humano, como por ejemplo (i) la necesidad de trasladar la población actualmente basada en áreas vulnerables, (ii) los costos de reconstrucción de los espacios destruidos por los cataclismos ocasionados, (iii) la propagación de ciertas enfermedades en áreas donde no existían anteriormente, por citar sólo algunos ejemplos.

⁷⁴⁹ Para entender a que se refiere niveles atmosféricos debemos repasar que la composición de la atmósfera se mide en unidades que se llaman "partes por millón" ("ppm"). básicamente, si se toma una unidad de la atmosfera (Se trata de una unidad de la atmósfera seca, ya que el vapor de agua, que representa entre 1 y 4% de la atmosfera, también es un gas de efecto invernadero) y se la divide en un millón de sub-unidades, una parte de ellas (el 78% del volumen de la unidad – lo que se expresa en "ppmv") esta compuesta por nitrógeno y casi todo el resto (21% del volumen de la unidad) por oxígeno. Queda un 1% (es decir 10'000 sub-unidades) de las cuales sólo 383 corresponden a dióxido de carbono, a lo cual debe agregarse alrededor de 2 ppmv compuestas de diversos gases, como el metano, que poseen un efecto similar al del dióxido de carbono solo que mucho mayor. Dicha proporción de gases de efecto invernadero puede parecer muy baja (menos de 385 en un total de un millón), sin embargo es muy importante. Durante una gran parte de la historia geológica de nuestro planeta, dicha proporción rondaba las 250 ppmv. A partir de la revolución industrial (y sobre todo en la segunda mitad del siglo XX) dicha proporción empezó a crecer, como resultado de los gases de efecto invernadero liberados por la producción de energía, las actividades industriales, la deforestación y el transporte¹⁸ (en particular mediante la quema de combustibles fósiles como el carbón, el petróleo y el gas).

Actualmente, dicha proporción ronda las 400 ppmv¹⁹ y todos los esfuerzos que vemos para controlar las emisiones intentan estabilizarla alrededor de las 450ppmv, para limitar el aumento de la temperatura a menos de 2 grados centígrados durante el siglo XXI.

⁷⁵⁰ IPCC, *Climate Change 2007 – The Physical Science Basis. Working Group I Contribution to the Fourth Assessment Report of the IPCC*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007, pp. 747-846.

⁷⁵¹ NARBONA RUIZ, Cristina, La Prevención del Cambio Climático, Observatorio Medioambiental, Vol. 5 2002, pp, 11-18.

Los fenómenos⁷⁵² cíclicos naturales a escala mundial y su sinergias con otras acciones antrópicas han dado lugar al cambio climático⁷⁵³, planteando un desafío nuevo y sin precedentes para las áreas protegidas. A fin de afrontar estos cambios, es necesario disponer de nuevos recursos para las áreas protegidas, que permitan alcanzar el objetivo de conservar la biodiversidad y los servicios ambientales que prestan los ecosistemas.

II.-LA PREOCUPACIÓN POR EL CAMBIO CLIMATICO

La preocupación por el cambio climático no es nueva⁷⁵⁴, es más, de hecho muchas de las primeras normas ambientales que se adoptan tienen que ver con esta materia⁷⁵⁵, siendo un tema de interés globalizado, y el concepto de sobre el clima y el cambio climático no es unánime por lo cual vamos a definir que es el

⁷⁵² El fenómeno no es solamente un problema ambiental. En realidad, sus consecuencias negativas pueden ser tan diversas y complejas como para afectar en distinta medida a prácticamente todas las actividades relevantes para el género humano: la salud global, el acceso a las fuentes de agua, la seguridad alimentaria, el uso de la energía y la protección de la biodiversidad, e incluso la propia existencia de algunos países. De acuerdo con la evidencia científica más autorizada, de no adoptarse medidas de mitigación y adaptación oportunas y adecuadas los efectos del fenómeno podrían ser muy negativos para buena parte de la vida en el planeta, al menos como hoy la conocemos. A ello se agrega que los países más expuestos a dichas consecuencias serán aquellos que carecen de los recursos y preparación suficientes para adaptarse a los cambios venideros, es decir, los países más pobres y aquellos en vías de desarrollo.

⁷⁵³ El cambio climático es considerado el problema ambiental más grave y complejo de nuestra época. De acuerdo con los expertos en la materia, para frenar este indeseable y peligroso fenómeno es necesario reducir de forma sustancial las emisiones de gases de efecto invernadero producidas como resultado de las actividades humanas. Lograr los ambiciosos objetivos de reducción que se requieren solo será posible mediante el esfuerzo compartido de gobiernos, municipios, empresas y ciudadanos.

⁷⁵⁴ En 1827 el matemático y físico francés Joseph Fourier observó que algunos gases en la atmósfera retenían el calor y dedujo que ésta era similar a un invernadero, en el sentido de atrapar el calor entrante desde el espacio exterior una vez que rebota en la superficie terrestre. Si bien la analogía con un invernadero no es completamente correcta –en sentido estricto, la atmósfera no atrapa la radiación emanada desde la Tierra, sino que más bien la absorbe–, en términos prácticos el efecto es el mismo: cuando la radiación solar que ingresa a la Tierra rebota en la superficie del planeta, los GEI en este proceso la absorben –atrapan–, ejerciendo el efecto invernadero que calienta nuestro planeta.

⁷⁵⁵ FERNANDEZ DE GATTA SANCHEZ, Dionisio, “La Nueva Política de la Unión Europea sobre el cambio climático y comercio de derecho de emisión de gases de efecto de Interés”, *Noticias de la Unión Europea*, núm 295, 2009, pp 21-53

clima: El IPCC⁷⁵⁶ define el cambio climático⁷⁵⁷ como “cualquier cambio del clima en el transcurso del tiempo, ya sea por razón de su variabilidad natural o como resultado de actividades humanas”.⁷⁵⁸

Conforme a esto definimos el cambio climático como la alteración o variación en alguno de los componentes del sistema climático de tal forma que altere el conjunto de condiciones atmosféricas.⁷⁵⁹

Los cambios en el clima ocurren como resultado de la variabilidad interna del sistema climático y de factores externos (tanto naturales como antropogénicos⁷⁶⁰). Las emisiones de gases de efecto invernadero y aerosoles provenientes de actividades humanas modifican la composición de la atmósfera.

⁷⁵⁶ IPCC por sus siglas en inglés. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Organización Meteorológica Mundial crearon en 1988 el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, organismo científico cuyo objetivo es “*evaluar en términos exhaustivos, objetivos, abiertos y transparentes la mejor información científica, técnica y socioeconómica disponible sobre el cambio climático en todo el mundo*”. Este cuerpo científico se convirtió, desde su primer informe publicado en 1990, en el referente obligado en la materia, caracterizado por la transparencia de la información que analiza y la revisión entre pares de las conclusiones alcanzadas. Sus informes han sido ampliamente considerados como la voz más autorizada y el actual consenso científico se debe en gran parte a su trabajo (www.ipcc.ch).

⁷⁵⁷ El cambio climático constituye para muchos el desafío más importante del sistema de las Naciones Unidas, y uno de los mayores problemas ambientales de nuestro tiempo. El fenómeno exhibe varias de las complejidades que informan transversalmente el derecho internacional ambiental moderno: la gobernanza mundial del medio ambiente, la equidad intrageneracional e intergeneracional, la existencia o aplicación del principio precautorio, y en particular las dificultades que existen para alcanzar acuerdos multilaterales y eficaces sobre los bienes comunes a toda la humanidad o “global commons”. En términos más amplios, lo que está en el centro de la discusión es la concreción misma del concepto de desarrollo sustentable, en ALONSO GARCÍA, María Consuelo, “La Contaminación Atmosférica”. En: *Lecciones de Derecho al Medio Ambiente* (2da. Ed.) Luís Ortega Álvarez (Dir.) Editorial Lex Nova, Valladolid, 2000.

⁷⁵⁸ GONZALEZ BUSTOS, María Ángeles, “La Política del cambio climático en España”, *Noticias de la Unión Europea*, núm 295, 2008, pp 55-65.

⁷⁵⁹ GONZALEZ BUSTOS, María Ángeles, “La Política del cambio climático en España”, *Noticias de la Unión Europea*, núm 295, 2008, pp 55-65.

⁷⁶⁰ El término se refiere a los efectos, procesos o materiales que son el resultado de actividades humanas a diferencia de los que tienen causas naturales sin influencia humana. Normalmente se usa para describir contaminaciones ambientales en forma de desechos químicos o biológicos como consecuencia de las actividades económicas, tales como la producción de dióxido de carbono por consumo de combustibles fósiles, Scott, Michon (2008). «*Glossary*». *Earth Observatory*.

<http://earthobservatory.nasa.gov/Library/glossary.php3?mode=all>.

El aumento de gases de efecto invernadero⁷⁶¹ tiende a calentar el clima de la Tierra⁷⁶², y el aumento de los aerosoles puede calentarlo o enfriarlo⁷⁶³.

Dicha definición se refleja en la práctica y así vemos que la contaminación de la atmósfera influye negativamente en el equilibrio del clima, como se puede observar en las riadas padecidas que pueden ser consecuencia de la gran deforestación que existe.

El cambio climático⁷⁶⁴ está afectando adversamente los ecosistemas terrestres y marinos⁷⁶⁵. Estas anomalías del clima experimentadas en el último siglo, o las

⁷⁶¹ El efecto invernadero que es relativamente simple. La energía irradiada por el Sol entra en la atmósfera terrestre en forma de rayos ultravioletas y calienta la corteza terrestre. Esta a su vez irradia energía hacia el espacio, en forma de rayos infrarrojos, pero una parte de dichos rayos queda atrapada en la atmósfera y es reflejada nuevamente hacia la corteza terrestre por una especie de “cortina” compuesta de gases, llamados gases de efecto invernadero (o “GHG”, abreviación de la denominación en inglés “Greenhouse gases”) lo que produce un calentamiento del clima en general. Cuanto mayor es la cantidad de estos gases de efecto invernadero mayor es la cantidad de energía que queda atrapada, lo que a su vez aumenta la temperatura. La cuestión es, por supuesto, muchísimo más compleja si se intenta profundizar en ella. Pero dicha comprensión detallada no es necesaria para entender el marco jurídico internacional relativo al cambio climático. A este respecto, bastará con señalar simplemente algunos elementos adicionales.

⁷⁶² Ver conclusiones del Cuarto Informe del IPCC (2007), en donde se señala que *el calentamiento del sistema climático es inequívoco* y así lo demuestran los aumentos observados del promedio mundial de la temperatura del aire y del océano, el derretimiento generalizado de nieves y hielos, y el aumento del promedio mundial del nivel del mar. La tendencia de aumento de temperatura lineal en 100 años (desde 1906 a 2005) es cifrada en 0,74°C (superior a la tendencia indicada en el Tercer Informe, que era de 0,6° C para los años 1901 a 2000). La mayor parte del aumento del promedio mundial de temperatura desde mediados del siglo XX *se debe muy probablemente* (esto es, con más de un 90% de certeza) al aumento observado de las concentraciones de GEI antropógenos. En tal sentido, el IPCC proyecta un aumento de las emisiones mundiales de GEI de entre 25% y 90% entre 2000 y 2030, y en tal escenario, un calentamiento de aproximadamente 0,2°C por decenio. A partir de ese punto, las proyecciones de temperatura dependerán de los escenarios de emisión.

⁷⁶³ INZUNZA, Juan Carlos, cambio climático y biodiversidad, Departamento de Geofísica, Universidad de Concepción, Ciencia... Ahora, n° 23, año 12, 2009.

⁷⁶⁴ Una de las características del cambio climático es que es un fenómeno global, y como tal, la única forma de intentar reducir los daños que pueda producir, es a través de actuaciones globales. Es por ello que se multiplican las iniciativas de actuación conjunta, tanto en el ámbito de los gobiernos como de los organismos internacionales, tanto a la hora de financiar proyectos como de realizar informes o recomendaciones de actuación, siempre con la idea de que es imprescindible la colaboración de todos los actores implicados, en este caso todas las sociedades en todos los países, todo esto basados en el principio de la universalidad contenido en la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982.

⁷⁶⁵ Los impactos del cambio climático se distribuyen de manera heterogénea entre países siendo los menos afectados aquellos países con mayor participación en la acumulación de GEI, como China y USA. Entre las regiones más afectadas se encuentran las que tienen sistemas productivos más sensibles al clima como África, el Sur y Sur-Este de Asia y América Latina.

que vivirán las próximas décadas, podrían incluir alteraciones en las formas en como actualmente se experimenta en Latino América la variación interanual e interdecadal del clima. Eventos como el Fenómeno del Niño más frecuentes o intensos, huracanes de mayor magnitud, ondas cálidas o frías más pronunciadas son algunas de las formas como la atmósfera podría manifestar las alteraciones climáticas resultado de la actividad humana⁷⁶⁶, las mismas que están afectando la tasa de aumento de los alimentos y del agua que cada vez ocasionara desastres naturales que ponen en peligro la salud humana, se pierde las especies, se destruyen o degradan los ecosistemas y especies en las áreas protegidas no estará exenta de estos efectos.

Las posibles consecuencias del cambio climático varían de un país a otro e incluso dentro de un mismo país. Entre esas consecuencias figuran, por ejemplo, unas mayores temperaturas, un aumento de los niveles del mar, un aumento de la frecuencia de fenómenos meteorológicos extremos, pérdida de biodiversidad, reducciones de las superficies de los glaciares, un aumento de la probabilidad de enfermedades infecciosas y un incremento de las migraciones. Dicho esto, el panorama no es necesariamente lúgubre para todos los países. Un aumento de las temperaturas de 2°-3°C por unas mayores concentraciones de GEI⁷⁶⁷ en la atmósfera supondrá para los países más septentrionales mayores cosechas, descensos en la tasa de mortalidad relacionada con el frío y reducción de la necesidad de ahorro energético. Sin embargo, este limitado aumento de la

Para el caso peruano se estima, basado en el marco teórico propuesto por Dell, et al (2008), que un aumento de 2°C en la temperatura máxima y 20% en la variabilidad de las precipitaciones al 2050, generaría una pérdida de 6% respecto al PBI potencial en el año 2030, mientras que en el año 2050 estas pérdidas serían superiores al 20%; reduciéndose estas pérdidas a menos de la tercera parte en caso se adopten políticas globales que estabilicen la variables climáticas al 2030.

⁷⁶⁶ Magana Rueda, Victor, El Cambio Climático Global. Comprender el Problema. En: Instituto Nacional de Ecología, INE -Cambio Climático – una Visión desde México, 2004, pp. 18

⁷⁶⁷ Se denominan gases de efecto invernadero (GEI) o gases de invernadero; se denomina a los gases cuya presencia en la atmósfera contribuyen al efecto invernadero y estos gases son:

- Vapor de agua (H₂O).
- Dióxido de carbono (CO₂).
- Metano (CH₄).
- Óxidos de nitrógeno (N₂O).
- Ozono (O₃).
- Clorofluorocarburos (artificiales).

temperatura afectará negativamente tanto a los países en desarrollo como a los países desarrollados de latitudes más bajas. Estos países experimentarán tormentas y huracanes con mayor frecuencia e intensidad, verán modificados sus patrones de precipitaciones y experimentarán olas de calor cada vez más frecuentes, con el aumento de muertes derivadas de las mismas. Además, estos países experimentarán daños en las actividades dependientes del clima, como el turismo y la agricultura⁷⁶⁸.

La preocupación por el cambio climático ha llevado a que los diferentes Estados adopten políticas o programas de investigación y de protección sobre esta cuestión.⁷⁶⁹

La primera referencia sobre el gran problema que supone el cambio climático data de 1958 intensificándose en los años 70 y 80 años⁷⁷⁰. La Unión Europea fue una de las primeras organizaciones supranacionales que prestó atención al problema en 1988, pero no será hasta 1992 cuando se toma conciencia de la

⁷⁶⁸ El aumento de la sequía afectará a la producción de alimentos, y las inundaciones favorecerán la contaminación de aguas y alimentos, lo que traerá enfermedades como el cólera, la diarrea, o la hepatitis A.. si a esto le unimos las catástrofes naturales (inundaciones, tormentas, tornados...) que ocasionan miles de muertos y damnificados, nos lleva a contemplar una situación de especial gravedad.

⁷⁶⁹ GONZALEZ BUSTOS, María Ángeles, "La Política del cambio climático en España", *Noticias de la Unión Europea*, núm 295, 2008, pp 55-65.

⁷⁷⁰ I Conferencia Mundial sobre el Clima (Toronto-Canadá,1988). Organizada por la Organización Meteorológica Mundial. Es la primera vez que se pone de manifiesto la posible contribución antropogénica al problema del Cambio Climático.

- A raíz de la Conferencia de Toronto, en 1988, se crea el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC), como organismo dependiente de Naciones Unidas, para evaluar científicamente los parámetros relacionados con las modificaciones climáticas, evaluar sus impactos y formular respuestas estratégicas realistas para abordar el problema.

- Conferencia Ministerial sobre Contaminación Atmosférica y Cambios Climáticos (Noordwijk-Holanda-Noviembre 1989). Se profundiza sobre el tema y se sensibiliza a los distintos gobiernos sobre la necesidad de estudiar posibles estrategias de respuesta.

- Conferencia Ministerial sobre Cambios Climáticos (Bergen-Noruegamayo 1990). Es una continuación de la conferencia anterior. En esta conferencia se acuña la responsabilidad común pero diferenciada de los distintos países y se empiezan a manejar parámetros como «emisiones per-cápita de CO2».

- II Conferencia Mundial sobre el Clima (Ginebra-Suiza-Octubre-Noviembre 1990). La OMM presenta el 1er Informe del IPCC. Se elabora una Declaración Ministerial en la que se insta a negociar un Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

- A raíz de la II Conferencia Mundial sobre el Clima, en Diciembre de 1990, Naciones Unidas crea un nuevo foro, el Comité Negociador Intergubernamental (INC) para la elaboración del Convenio-Marco.

gravedad del mismo con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático de 1992 y su posterior desarrollo con el Protocolo Kioto en 1997, esa nueva sociedad emergente, mejor informada, sensibilizada y más consciente de sus riesgos ante el cambio climático demandaba acciones y, aún sin conocer la trascendencia monetaria individual de sus actitudes, exigía - tácitamente o no- a sus representantes políticos la aplicación de principios ambientales ya clásicos como el de precaución, quien contamina, paga y corrección en la fuente. Además, la mayor parte de esa sociedad asumía el enfoque multilateral ante este problema ambiental global como preferible a las acciones aisladas y sin control multilateral que fue el preferido, en cambio, por los EEUU de América y por Australia.⁷⁷¹

III.-PROTECCIÓN CONTRA EL CAMBIO CLIMATICO A NIVEL MUNDIAL

La reglamentación jurídica internacional relativa al Cambio climático es un tema que hasta hace pocos años atrás no era tratado, su relevancia es relativamente reciente.⁷⁷² Sin embargo, el posicionamiento de dicho tema en el “mundo” de los estudios ambientales y de su “continente” jurídico ha cambiado mucho en los últimos años,⁷⁷³ por varias razones, entre las cuales quisiera retener cuatro principales.

⁷⁷¹ M+A Revista Electrónica de Medioambiente, 2006, 2: 1-16

⁷⁷² MORA RUIZ, Manuela, *"La lucha contra el cambio climático en el derecho español: principales instrumentos"*. En: "Jornadas Bosques en Cambio : Pasado y Futuro". Huelva, 24-26 de octubre 2011.

⁷⁷³ La comunidad científica internacional parece haber alcanzado en los dos últimos decenios el consenso sobre la realidad de un cambio climático de carácter global, independientemente de las divergencias de opinión que persisten respecto a cuáles serán sus repercusiones concretas en sectores y áreas específicas. La consecuencia de este planteamiento ha sido la exigencia a los Estados que conforman la comunidad internacional de una actuación de prevención de este fenómeno, al tiempo que, eventualmente, una adaptación a sus consecuencias. En respuesta a estas demandas fue adoptada la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) el 9 de mayo de 1992 y, en desarrollo de ésta, el Protocolo de Kyoto el 11 de diciembre de 1997. Este último instrumento entró en vigor el 16 de febrero de 2005, en

En primer lugar, el tema del cambio climático ha sido transmitido y explicado al público en general por intermedio de producciones filmográficas y otros canales mediáticos. El ejemplo básico a este respecto es el documental del ex vicepresidente norteamericano Albert Gore, difundido en el año 2006, llamado en inglés “An Inconvenient Truth”⁷⁷⁴, el cual transmitió a las personas la preocupación por un tema que antes no se había tratado.

Independientemente de la controversia acerca de la pertinencia científica de ciertas de las tesis expresadas en dicho documental o de la justificación o no de su carácter alarmista, la influencia de documentales como éste en la comprensión que el público logra de un tema complejo como el fenómeno del cambio climático.

En segundo lugar, desde un punto de vista científico, en los últimos años fueron publicados ciertos estudios importantes que confirman tres elementos relativos al cambio climático: (i) la constatación, por toda una serie de técnicas científicamente rigurosas, de un aumento general de la temperatura a lo largo de los dos últimos siglos, (ii) la alta probabilidad de que dicho aumento haya sido provocado por las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas de la actividad humana (“emisiones antropógenas”), y (iii) la probabilidad de que el aumento general de la temperatura pueda tener graves consecuencias no sólo a un nivel ambiental sino también a un nivel socio-económico y por ende también político. La base científica de estos elementos reposa principalmente sobre el cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (“IPCC”, abreviación de su denominación en inglés “Intergovernmental Panel on Climate Change”)⁷⁷⁵. Con respecto a la base socio-económica, además de dicho informe, también debe mencionarse el informe

MORA RUIZ, Manuela, Editor ANTONIO RAMIRO BROTONS, ROSA M.ª FERNÁNDEZ EGEA, El cambio climático en el derecho internacional y comunitario- El Protocolo de Kyoto como modelo, de gestión ambiental global, Fundación BBVA, 2009

⁷⁷⁴ Una Verdad Incómoda; la crisis planetaria del calentamiento global y cómo afrontarla. Barcelona: Editorial Gedisa, 2007. <http://www.verdadincmoda.net>

⁷⁷⁵ IPCC, Climate Change 2007 – The Physical Science Basis. Working Group I Contribution to the Fourth Assessment Report of the IPCC, Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

redactado por el economista Nicholas Stern (el “Informe Stern”)⁷⁷⁶ a pedido del gobierno británico, que evalúa el impacto del cambio climático en términos de Producto Interno Bruto mundial.⁷⁷⁷ Estos elementos serán analizados con más detalle ulteriormente.

En tercer lugar, desde un punto de vista político, en los últimos años se ha operado una modificación fundamental en el equilibrio estratégico mundial. Ciertos países que suelen ser calificados como “economías emergentes” o “países emergentes”, como por ejemplo Brasil, China, la India o Sudáfrica, y cuyo impacto en términos de emisiones de gases de efecto invernadero casi no fue estimado (o lo fue sólo de modo insuficiente) en el primer informe del IPCC en 1990, se encuentran en vías de ser los principales emisores en un horizonte relativamente cercano que varía entre los años 2020 y 2050. Dichos países no han aceptado objetivos precisos de emisión de conformidad con el artículo 3 y el anexo B del Protocolo de Kyoto.⁷⁷⁸ Esta es una de las razones principales por las cuales los Estados Unidos nunca ratificaron dicho Protocolo⁷⁷⁹.

⁷⁷⁶ STERN, N., *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007. Véase también: TOL, R.S.J., YOHE, G.W., “A Review of the *Stern Review*, in *World Economics*, vol. 7, No. 4, October-December 2006; TOL, R.S.J., YOHE, G.W., “The Stern Review: A Deconstruction”, Working Paper FNU-125, Hamburg University and Centre for Marine and Atmospheric Science, 2007; YOHE, G., TOL, R.S.J., MURPHY, D., “On Setting Near-term Climate Policy while the Dust Begins to Settle: The Legacy of the *Stern Review*, in *Energy and Environment*, vol. 18, no. 5, 2007, pp. 621-633; SEO, S.N., “Is Stern Review on Climate Change Alarmist?”, in *Energy & Environment*, vol. 18, no. 5, 2007, pp. 521-532; HEAL, G., “The Economics of Climate Change: A Post-Stern Perspective”, in *Climatic Change*, vol. 96, 2009, pp. 275-297.

⁷⁷⁷ Según las conclusiones del informe Stern, el costo del cambio climático puede alcanzar o superar el 5% del PIB mundial cada año en caso de inacción, pero puede ser inferior al 1% si se actúa inmediatamente. STERN, N., *The Economics...*, p. xv.

⁷⁷⁸ Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Kyoto, 11 December 1997, UNTS, vol. 2303, p. 148. Se emplea la ortografía “Kyoto” y no “Kioto”, de conformidad con el uso oficial de la Secretaría de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, *infra* 15.

⁷⁷⁹ En materia de protección medioambiental y reinvertiendo la orientación de su predecesor, Obama evidenciaba sensibilidad hacia el cambio climático, que calificó como uno de los mayores desafíos morales de nuestra generación, aunque esa sensibilidad no se tradujo en propuestas concretas, en Caterina García Segura Estados Unidos: los retos y las propuestas del cambio en política exterior, disponible en su página web: <http://www.ceipaz.org/images/contenido/CaterinaGarcia.pdf>, (consultada el 18/11/2012).

De modo sintético, pueden identificarse cinco procesos: (a) la conclusión de un acuerdo político, el “Acuerdo de Copenhague”, en la reciente conferencia de Copenhague,⁷⁸⁰ (b) el empleo por la administración Obama del foro de negociación creado por la administración anterior bajo el nombre de “Major Economies Forum” o “MEF”, en el cual se encuentran representados los países con mayores emisiones de gases de efecto invernadero, para facilitar las negociaciones en materia de cambio climático,⁷⁸¹ (c) el diálogo bilateral entablado con China,⁷⁸² (iv) el proyecto de ley federal que, luego de ser aprobado por la Cámara de Representantes del Congreso norteamericano, aún estaba siendo negociado por el Senado, en el momento en que el presente manuscrito fue redactado,⁷⁸³ y (v) las disposiciones administrativas adoptadas por la Agencia de Protección Ambiental del gobierno norteamericano (“Environmental Protection Agency” o “EPA”), en el marco de la “Clean Air Act”,⁷⁸⁴ en relación con la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.⁷⁸⁵

En cuarto lugar, el proceso que desembocó en diciembre de 2009 en la décimo quinta conferencia de las partes en la CMNUCC (“COP-15”), actuando también

⁷⁸⁰ Decisión -/CP.15 (en que la COP “toma nota” del Acuerdo de Copenhague del 18 de diciembre de 2009, el texto del cual se adjunta a la decisión).

⁷⁸¹ Véase: Press Release, *President Obama Announces Launch of the Major Economies Forum on Energy and Climate*, The White House, Washington, D.C., 28 de marzo de 2009; Press Release, *Declaration of the Leaders. The Major Economies Forum on Energy and Climate*, The White House, Washington, D.C., 9 de julio de 2009.

⁷⁸² Press Release, *U.S.-China Memorandum of Understanding to Enhance Cooperation on Climate Change, Energy and the Environment*, U.S. Department of State, Washington, D.C., 28 de julio de 2009; Press Release, *U.S.-China Joint Statement*, Beijing, China, 17 de noviembre de 2009.

⁷⁸³ La Cámara de Representantes adoptó el “American Clean Energy and Security Act of 2009” (H.R. 2454) el 26 de junio de 2009. El Senado adoptó el “American Clean Energy Leadership Act of 2009” el 17 de junio de 2009, y el “Clean Energy Jobs and American Power Act of 2009” el 5 de noviembre de 2009. Los textos y sus resúmenes pueden ser consultados en el sitio internet del Pew Center on Global Climate Change. Véase: <http://www.pewclimate.org/>.

⁷⁸⁴ The Clean Air Act (42 U.S.C. 7401-7626)

⁷⁸⁵ El “Carbon Limits and Energy for America’s Renewal (CLEAR) Act” ha sido introducido por las Senadoras Cantwell y Collins el 11 de diciembre de 2009. El texto prevé que las emisiones en 2020 no tendrán que superar un 80% de las emisiones del año 2005, y que las emisiones en 2050 no deberán superar el 17% de las emisiones del año 2005. Véase: <http://www.pewclimate.org/>

como quinta reunión de las partes en el Protocolo de Kyoto (“CMP-“), organizada en Copenhague, Dinamarca, no debe ser considerado únicamente como un proceso institucional en el marco de dos tratados internacionales sino también, y quizás ante todo, como un proceso socio-político por medio del cual la cuestión del cambio climático se ha vuelto un tema de reflexión prioritario tanto para los gobiernos como para sus poblaciones. En otras palabras, no debe perderse de vista que nunca antes en la historia de la diplomacia multilateral de post-guerra una conferencia internacional había contado con la presencia y el interés de tantos Jefes de Estado y de Gobierno como lo hizo la COP-15/CMP-5.⁷⁸⁶ Lo mismo podría decirse con respecto a la presencia y al interés de la sociedad civil así como de los medios de comunicación. Durante varios meses y sobre todo durante las dos semanas que duró la COP-15/CMP-5, dichos medios le explicaron al público, la problemática del cambio climático y la necesidad de actuar inmediatamente.

3.1. La Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático⁷⁸⁷

Mucho ha transcurrido desde los orígenes del derecho ambiental, en donde primaba la tradicional doctrina en cuya virtud los Estados sólo son responsables

⁷⁸⁶ Las imágenes que fueron publicadas en ciertos periódicos el día siguiente al cierre de dicha conferencia muestran un número importante de Jefes de Estado y de Gobierno de los países más poderosos reunidos en torno a un mesa negociando personalmente el contenido de un acuerdo político, el último día de la conferencia y a última hora, lo que no hace sino confirmar la importancia del tema. Véase, por ejemplo: “Better Than Nothing”, *The Economist*, 19 de diciembre de 2009, HELM, T., VIDAL, J., “Copenhagen: The Key Players and How They Rated”, *The Observer*, 20 de diciembre de 2009; FAIOLA, A., EILPERIN, J., POMFRET, J., “Copenhagen Climate Deal Shows New World Order May Be Led By U.S., China”, *The Washington Post*, 20 de diciembre de 2009.

15 United Nations Framework Convention on Climate Change, Nueva York, 9 de mayo de 1992, UNTS, vol. 1771, No. 30822, p. 107.

⁷⁸⁷ La Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y su Protocolo de Kyoto (1997) constituyen el marco internacional básico para combatir el cambio climático. En la Convención Marco se definen los objetivos a cumplir y los principios fundamentales para alcanzarlos, destacando el establecimiento de responsabilidades comunes pero diferenciadas, es decir, se reconoce que los países desarrollados e industrializados son responsables de la mayor parte de la formación actual de gases de efecto invernadero en la atmósfera y cuentan con los recursos financieros y tecnológicos para reducir sus emisiones, por lo tanto son los países desarrollados los que tienen que tomar la iniciativa en la lucha contra el cambio climático y sus impactos.

por el daño transfronterizo que causen cuando éste sea originado en una actividad contraria al derecho internacional⁷⁸⁸. Esta noción fue lo primero que la comunidad internacional tuvo a mano para enfrentar los problemas ambientales, reduciéndolos a un problema entre Estados soberanos. Sin embargo, la doctrina de la “state responsibility” es, por múltiples razones, inadecuada para enfrentar los desafíos ambientales globales, y ha sido progresivamente reemplazada por regímenes de cooperación internacional y sistemas multilaterales con capacidad y competencia para desarrollar un sistema regulatorio autónomo.⁷⁸⁹

El derecho ambiental moderno se desarrolla predominantemente a través del establecimiento y la evolución de regímenes internacionales altamente dinámicos conformados sobre la base de tratados ambientales multilaterales (“Multilateral Environmental Agreements”), en donde se regulan áreas y problemas ambientales específicos. Se trata de instrumentos de carácter más o menos general –a veces llamados acuerdos constitutivos o tratado marco–, a los cuales se irán agregando en forma progresiva subsecuentes instrumentos tanto vinculantes como no vinculantes, que los complementan y desarrollan: protocolos, anexos, decisiones de las partes, códigos de buena conducta, directrices y otros instrumentos de “soft law”. De esta forma se va construyendo un régimen jurídico multilateral que, a partir de ciertas obligaciones fundamentales recogidas en instrumentos de carácter obligatorio, tiene la capacidad de evolucionar dinámica y gradualmente en el tiempo, sobre la base de la evidencia científica acerca del problema ambiental que constituye su objeto y de acuerdo con las opciones políticas y técnicas del momento. En estas figuras se contienen, típicamente, reglas para la adopción e implementación de nuevas obligaciones, mecanismos para internalizar información científica y tecnológica,

⁷⁸⁸ Shaw, Malcolm, *International Law* (5a edición, Cambridge, Cambridge University Press, 2003), pp. 771 ss.

⁷⁸⁹ FERNÁNDEZ MARTÍN, ROSA MARÍA, Tesis Doctoral la Unión Europea y el Cambio Climático, Principales Efectos Económicos, Universidad Nacional de Educación a Distancia Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Economía Aplicada e Historia Económica, Madrid, 2010.

y procedimientos para los casos de incumplimientos⁷⁹⁰. Así, por ejemplo, las opciones por convenciones marco-protocolo o convenios marco-anexos han sido ampliamente usadas, en donde los Estados negocian en primer término un acuerdo general como una suerte de columna vertebral legal e institucional que sirva de base para la acción futura, la cual se concretará en el protocolo y en las decisiones posteriores más específicas que adopten las partes. En todos ellos se manifiesta y materializa la tendencia de las últimas décadas hacia la institucionalización de la cooperación entre Estados para resolver problemas ambientales comunes⁷⁹¹, entre los que destaca el caso del de la capa de ozono, creado a partir de la Convención de Viena de 1985⁷⁹² y el “Protocolo de Montreal” de 1987⁷⁹³, existen algunos elementos en común⁷⁹⁴.

⁷⁹⁰ Gehring, Thomas, *Treaty Making Evolution*, en Bodansky, Daniel - Brunnée, Jutta - Hey, Ellen (editores), *The Oxford Handbook of International Environmental Law* (Oxford, Oxford University Press), 2007), p. 468.

⁷⁹¹ Ulfstein, Geir, *Treaty Bodies*, en Bodansky, Daniel, *Oxford Handbook*, cit. (n. 12), p. 888. Algunos ejemplos de estos regímenes incluyen los creados sobre la base de la *Convención* sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna de 1973 (Cites), la *Convención* de Viena sobre la Capa de Ozono de 1985 y su Protocolo de 1987 (Protocolo de Montreal), la *Convención* de Diversidad Biológica de 1992 y el Protocolo de Cartagena, y los regímenes de contaminación marina como Marpol 73/78, entre otros.

⁷⁹² En mayo de 1981 el Consejo de Administración del PNUMA emprendió negociaciones para un convenio marco mundial para la protección a la capa de ozono. En marzo de 1985 se adoptó el Convenio de Viena, en el cual las Naciones convinieron: “adoptar medidas apropiadas (...) para proteger la salud humana y el medio ambiente contra los efectos adversos resultantes o que puedan resultar de las actividades humanas que modifiquen o puedan modificar la capa de ozono”. El Convenio de Viena entró en vigor el 22 de setiembre de 1988 y tiene hoy día 190 estados miembros. El principal cometido del Convenio es alentar la investigación, la cooperación entre los países y el intercambio de información.

⁷⁹³ El tratado fue firmado el 16 de septiembre de 1987 y entró en vigor el 1 de junio de 1989. Desde entonces, ha sufrido cinco revisiones, en 1990 en Londres, 1992 en Copenhague, 1995 Viena, 1997 Montreal, y en 1999 Beijing.

⁷⁹⁴ El éxito se debió precisamente al temprano apoyo que recibió por parte de Estados Unidos y a pesar de la tardía respuesta que entonces dio la Comunidad Europea. Si bien ambos problemas ambientales no son absolutamente comparables, sí tienen algunos puntos en común, y uno de ellos es que el análisis de los costos de las soluciones juega un rol esencial. El apoyo de Estados Unidos para una solución al problema de la capa de ozono se produjo porque los ciudadanos norteamericanos percibieron más beneficios en tomar acciones concretas para su protección y costos razonables en las medidas para reducir dichos peligros, es decir exactamente lo opuesto a la situación del cambio climático. En el mismo sentido, para que Estados Unidos pueda pensar en acceder al actual régimen debe contar con el apoyo de su mayoría ciudadana, algo que aun no está del todo claro.

El Protocolo de Montreal⁷⁹⁵ para Sustancias que Dañan la Capa de Ozono (SNCO) es un acuerdo internacional⁷⁹⁶ para el control de la producción y el consumo de sustancias que perjudican a la capa de ozono. El consumo y la producción de estos productos se han reducido mas rápidamente de lo acordado en el Protocolo, gracias, principalmente, a los esfuerzos de la industria, pudiéndose superar, así, las reducciones acordadas a niveles nacionales e internacionales.

Los productos que substituyen a los Clorofluorocarbonos (CFCs) los Hidroclorofluorocarbonos (HCFCs) y los Hidrofluorocarbonos (HFCs)⁷⁹⁷ constituyen una buena opción para acelerar la reducción de CFCs sin afectar seriamente los beneficios derivados de su uso. Existe, no obstante, preocupación respecto al Potencial de Calentamiento Global (PCG) de dichos substitutos.

La cooperación internacional para la protección de la capa de ozono estratosférica se inició con la negociación de la Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, convención que finalizó en el año 1985. Los detalles del acuerdo fueron definidos en el ‘Protocolo de Montreal’ que se firmó en Septiembre de 1987 aunque no se hizo efectivo hasta el 1 de Enero de 1989. Para esta fecha, 29 países, además de la Comisión Económica Europea (CEE) que representa aproximadamente el 82% del consumo global del planeta, lo habían ratificado⁷⁹⁸.

⁷⁹⁵ Para más información sobre el Protocolo de Montreal véase el “Manual sobre el Protocolo de Montreal en Sustancias que Dañan la Capa de Ozono (“Handbook for the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozono Layer”), publicado por el Programa Ambiental de las Naciones Unidas (PANU) ((UNEP)).

⁷⁹⁶ El Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono es uno de los más exitosos ejemplos de cooperación internacional para superar un problema mayor, de dimensión global, que amenaza el medio ambiente. Desde la negociación del Protocolo, en 1987, sus Partes han debido adaptarlo continuamente en respuesta a la nueva evidencia científica y a los avances tecnológicos.

⁷⁹⁷ Los HCFCs tienen varias de las propiedades útiles de los CFCs pero se destruyen de forma natural en la atmósfera baja. Los HFCs tienen también bastantes de las propiedades útiles de los CFCs pero, dado que no contienen clorina, no dañan la capa de ozono.

⁷⁹⁸ Los Estados que no lo habían ratificado son: Guinea Ecuatorial (que ratificó solamente la Convención de Viena en 1988), Irak, Timor del Este, Andorra, la Santa Sede y San Marino.

Desde entonces, un gran número de países lo ha ratificado. En la actualidad, 165 países son ‘partes integrantes’ de la convención y el protocolo, de los cuales más de 100 son países en vías de desarrollo (definidos como países del artículo 5.1).

Este acuerdo internacional contiene provisiones para revisar regularmente⁷⁹⁹ cuan adecuadas son las medidas de control de acuerdo a la información científica, ambiental, técnica y económica disponible. El Protocolo fue, tan solo, un primer paso de un proceso que ha evolucionado muy rápidamente.

La evidencia científica ha demostrado que aunque son necesarios controles más severos y de mayor magnitud, la industria y los gobiernos han avanzado más rápidamente y mucho más de lo que nadie creyó posible. Comenzaron con un acuerdo para la reducción de las sustancias controladas que fue aceptado por las Partes Integrantes del Protocolo de Montreal en Londres en 1990. En 1992, en Copenhague, se acordó la aceleración de las reducciones programadas para dichas sustancias.⁸⁰⁰ Las sustancias incluían los CFCs, el Halón, el Tetraclorídico de Carbono, el Cloroformo de Metilo, los HCFCs, los HBFCs y el Bromuro de Metilo.⁸⁰¹

⁷⁹⁹ Lista y establece categorías entre las sustancias que agotan la capa de ozono, según su grado de incidencia en el problema. Diferencia dos grandes grupos de países con distintas responsabilidades, lo cual se traduce en cronogramas distintos de eliminación gradual de las sustancias que agotan la capa de ozono para cada uno de ellos. Establece además mecanismos para el reporte de datos de consumo de las sustancias que agotan la capa de ozono y prohíbe el comercio de dichas sustancias con los estados que no son signatarios. El Protocolo fue solamente un primer paso, conforme se concibió entonces. Una vez acordado, los acontecimientos se sucedieron a velocidad sorprendente. Las nuevas pruebas científicas pusieron de manifiesto que sería preciso adoptar controles mucho más estrictos y mayores, y los gobiernos y la industria obraron en mayor medida y más rápidamente de lo que se había creído posible. Ante esto, desde 1987 a la fecha, se han adoptado varias enmiendas al texto original del Protocolo, agregando nuevas obligaciones, otras sustancias que agotan la capa de ozono y adoptado ajustes, los cuales profundizan las medidas de control existentes

⁸⁰⁰ La UE además de cumplir religiosamente con las obligaciones adquiridas en el Protocolo de Montreal y sus enmiendas, ha sido capaz de cumplir objetivos más estrictos que los establecidos. En la UE, el control sobre las SNCO está recogido en la regulación del consejo EC núm. 3093/94 del 15 de Diciembre de 1994. Esta regulación contiene todos los aspectos de la estrategia para la eliminación de las SNCO tanto sobre los controles para la producción y el comercio como sobre la destrucción y el reciclado, así como sobre la dirección e información de los programas y las sanciones.

⁸⁰¹ GILES CARNERO, Rosa, Cambio Climático, Energía y Derecho Internacional: perspectivas de futuro, Ed., ARANZADI, S.A, España, 2012.

Provisiones Actuales del Protocolo de Montreal, en la reunión llevada a cabo en Copenhague en 1992 se acordaron cambios significativos al protocolo. Algunos de los cambios acordados fueron: (a) una reducción del 75% en la producción de CFCs para el año 1994 seguido de una reducción del 100% para el 1 de Enero de 1996; (b) total eliminación de los halones para el 1 de Enero de 1994; (c) una reducción en la producción de tetraclorídico de carbono del 85% seguido de una reducción del 100% para el 1 de Enero de 1996; y finalmente (d) una reducción del 50% en la producción de Cloroformo de Metilo para 1994, seguido de una reducción del 100% para el 1 de Enero de 1996. Estas fueron las fechas acordadas para los países desarrollados, pero existe un calendario especial para los países en vías de desarrollo.⁸⁰²

En las enmiendas de Copenhague se propuso también una congelación de la producción de HCFC para 1996 a un nivel base calculada de la siguiente manera: el 3.1% del consumo de CFC de 1989 ajustado al Potencial de Calentamiento Global (PCG) mas el 100% del consumo de HCFC ajustado de 1989. El programa para la reducción de HCFCs para los países en vías de desarrollo es el siguiente: una reducción del 35% para el año 2004, del 65% para el 2010, del 90% para el 2015, 99.5% para el año 2020 y, finalmente, una reducción del 100% para el año 2030.

Se identificaron, además, ciertos usos necesarios y fundamentales (para temas de salud y seguridad) para los cuales no existen alternativas técnica y económicamente viables, o substitutos aceptables desde el punto de vista del medio ambiente.⁸⁰³

La comunidad internacional decidió, de esta forma que la arquitectura jurídica para enfrenar el problema del cambio climático debía ser más o menos la misma que aquella dada para otros problemas ambientales globales, es decir, a través de los llamados regímenes ambientales multilaterales, es así que el régimen

⁸⁰² SÁNCHEZ, JORGE. Contexto General. En: UNIDAD TÉCNICA OZONO. Implementación del Protocolo de Montreal en Colombia. Bogotá: La Unidad Técnica Ozono, 2006. p. 10-19.

⁸⁰³ Por lo tanto, la producción para dichos usos está aceptada en el marco del Protocolo de Montreal; aunque esta provisión se revisa anualmente.

internacional del cambio climático está conformado por dos instrumentos obligatorios: la Convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático (en adelante e indistintamente la Convención) y el “Protocolo de Kyoto⁸⁰⁴” (en adelante e indistintamente el “Protocolo”). A ellos se agregan las múltiples decisiones de las Partes, que si bien en principio no son obligatorias, su estatus jurídico es bastante discutido y en la práctica éste deberá calificarse según la decisión de que se trate, y sin perjuicio que muchas veces en la práctica operan de facto como tales.

La Convención tiene su antecedente directo en la Resolución 45/212 de las Naciones Unidas, de diciembre de 1990, en virtud de la cual la Asamblea General estableció el Comité Intergubernamental de Negociación para una Convención Marco sobre Cambio Climático.

Acordada luego de cinco sesiones de negociaciones –entre febrero de 1991 y mayo de 1992–, fue abierta para su firma en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (la llamada “Cumbre de la Tierra”) celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992⁸⁰⁵. Su objeto es estabilizar las emisiones de GEI a un nivel que “evite interferencias antropogénicas peligrosas con el sistema climático”, para lo cual se establecen ciertas obligaciones comunes a todas las Partes y otras específicas que recaen sobre los países individualizados en los Anexos I (países industrializados y economías en transición) y II (sólo industrializados), según la obligación de que se trate. En cuanto a las obligaciones específicas para los Estados individualizados en el Anexo I de la Convención (en adelante países Anexo I), el artículo 4.2. Establece la principal obligación del tratado. Su letra a) señala que dichos Estados

⁸⁰⁴ La experiencia acumulada en la aplicación del Protocolo de Kyoto aporta algunas lecciones importantes a la hora de formular un presupuesto del carbono para el siglo XXI. El Protocolo ofrece un marco multilateral que fija límites a las emisiones de gases de efecto invernadero. Negociado con el patrocinio de la CMNUCC, se tardó cinco años en llegar a un acuerdo y otros ocho antes de que el acuerdo fuera ratificado por un número suficiente de países como para empezar a funcionar⁶⁸. La meta publicitada de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero era de 5% en relación con los niveles de 1990.

⁸⁰⁵ La *Convención* fue firmada por 155 Estados y entró en vigencia el 21 de marzo de 1994. Actualmente cuenta con 193 Estados parte (más la Unión Europea).

“tomarán las medidas correspondientes de mitigación del cambio climático, limitando sus emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero y protegiendo y mejorando sus sumideros y depósitos de gases de efecto invernadero”. Para ello, la letra b) señala que presentarán información detallada acerca de las políticas y medidas para tal fin, así como acerca de las proyecciones resultantes con respecto a las emisiones antropógenas por fuentes y la absorción por los sumideros de dióxido de carbono y otros GEI, “con el fin de volver dichas emisiones a los niveles de 1990”⁸⁰⁶.

La Convención reconoce entonces que las partes deben orientarse a la mitigación a través de la reducción de las emisiones en su fuente y la mejora de los sumideros, de manera que remuevan mayores cantidades de GEI de la atmósfera. Sin embargo no hay un compromiso específico de estabilizar emisiones sino sólo la intención de hacerlo a los niveles que existían en 1990⁸⁰⁷, sin obligaciones cuantificables por países. En materia de mitigación los compromisos son todavía más generales, y lo mismo puede decirse de las disposiciones en materia de transferencia de tecnología y ayuda financiera.

No obstante estas prevenciones, en su lenguaje ambiguo debe entenderse en el contexto histórico y político del momento y en la circunstancia de ser un tratado marco, tal como recién se explicara. La Convención representa un compromiso entre posiciones claramente antagónicas; su importancia radica en que constituyó un consenso básico, con definiciones esenciales, institucionalidad interna, órganos ejecutivos y de asesoría, y un marco regulatorio necesario para las negociaciones posteriores que darían lugar al “Protocolo de Kyoto”. Se trata de

⁸⁰⁶ Las Partes individualizadas en el Anexo I tienen otras obligaciones de entrega de información, artículos 4.2.(b) y 12.5, además del deber de coordinar y revisar periódicamente las políticas económicas relevantes que contribuyen al incremento de GEI, artículo 4.2.(d).

⁸⁰⁷ Pese a la vaguedad de esta norma, en un principio ella pudo tener importancia. Debe recordarse lo dispuesto en el artículo 18 de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados*, en el sentido que los países firmantes, aun cuando después no ratifiquen el tratado, deben abstenerse de frustrar su objeto y finalidad antes de la entrada en vigor, mientras no hayan manifestado su intención de no llegar a ser parte.

un equilibrio muchas veces deliberadamente ambiguo⁸⁰⁸, sustentado en la diferenciación entre los países desarrollados y aquellos en desarrollo como punto de partida para la adopción de medidas concretas a futuro.

Todo lo anterior explica que si bien la Convención entró en vigencia el 21 de marzo de 1994, las partes acordaron una pronta revisión de sus términos.

El raciocinio fue que si se quería algún progreso serio para reducir emisiones de GEI debían establecerse compromisos tangibles y no metas indeterminadas. Las negociaciones se iniciaron en la “Primera Conferencia de las Partes” (“Conference of the Parties” o COP), donde se decidió lanzar un proceso para reforzar las obligaciones de los países Anexo I en lo que se conoció como “el Mandato de Berlín”. Después de una compleja negociación se acuerda, en la COP 3 celebrada en Kyoto en diciembre 1997, el “Protocolo” de la Convención, en lo que para muchos autores constituye uno de los acuerdos multilaterales más complejos jamás celebrados⁸⁰⁹. El tratado fue abierto a la firma de los Estados en marzo de 1998.⁸¹⁰

Los objetivos, principios e instituciones generales del “Protocolo” son básicamente los mismos de la Convención, manteniendo firmemente la diferencia entre los países Anexo I y los demás. Las obligaciones comunes a todas las partes tampoco difieren sustancialmente. Así por ejemplo, el artículo 10 del “Protocolo” señala que: “teniendo presente sus responsabilidades comunes pero diferenciadas”, todas las partes formularán planes nacionales para mejorar datos e información y programas con medidas de mitigación y adaptación. Con algunas

⁸⁰⁸ BODANSKY, DANIEL, *Climate Change Convention: A Commentary*, en *Yale Journal of International Law*, 18 (1993), p. 493.

⁸⁰⁹ Sands, Philippe, *Principles of International Law* 2a edition, Cambridge, Cambridge University Press, 2003 pp. 371.

⁸¹⁰ GILES CARNERO, Rosa, coord. por Antonio Remiro Brotons, Rosa María Fernández Egea, *El cambio climático en el derecho internacional y comunitario- Protocolo de Kyoto como modelo de gestión ambiental global*, Ed., Fundación BBVA, 2009.

diferencias, en general no hay mayores cargas ni obligaciones para los países en desarrollo respecto de aquellas ya señaladas en la Convención⁸¹¹.

La situación es, como se sabe, muy distinta tratándose de los países desarrollados y los países que entonces constituían economías en transición (países de Europa oriental): en virtud del “Protocolo de Kyoto” asumen por primera vez un compromiso cuantificable de reducción de emisiones con un plazo predeterminado para su cumplimiento. De esta forma los Estados individualizados en el Anexo I de la Convención adquieren la obligación de no exceder sus cantidades asignadas de emisiones de ciertos GEI –expresadas en toneladas de dióxido de carbono equivalente⁸¹²– para el período de compromiso de cinco años que comprende desde el año 2008 a 2012. Estas cantidades asignadas constituyen en definitiva el total de GEI que cada país del Anexo I puede emitir en promedio durante dicho período, y se calculan de acuerdo con las limitaciones que cada parte asumió individualmente según consta en el mismo Anexo B del “Protocolo”⁸¹³.

La obligación de reducir emisiones por parte de los países Anexo I equivale a un promedio de 5,2% por debajo de los niveles que dichos países tenían en 1990. Se trata de reducciones en promedio porque son límites distintos para cada Estado Parte, y así hay algunos que están obligados a reducir bastante más de dicha cantidad –varios miembros de la Unión Europea, por ejemplo⁸¹⁴– mientras otros

⁸¹¹ España está dando cumplimiento a sus obligaciones bajo la *Convención* y el “Protocolo de Kyoto”.

⁸¹² Este es un logro del Protocolo, aunque a veces no lo suficientemente mencionado, pues en el fondo crea una verdadera “moneda de carbono”. Una unidad de cantidad asignada (AAU) corresponde a una unidad comercializable, que expresa una tonelada de dióxido de carbono equivalente. Los seis GEI reconocidos en el Anexo A del Protocolo son: dióxido de carbono, metano, óxido nitroso, hidrofluorocarbonos, perfluorocarbonos y hexafloruro de azufre.

⁸¹³ La coincidencia entre los países Anexo I de la *Convención* y los países Anexo B del Protocolo no es absoluta. Algunos cambios obedecen a razones históricas: por ejemplo, Checoslovaquia dejó de existir el 1 de enero de 1993; la adopción y entrada en vigencia de la *Convención* coincidió con la guerra civil yugoslava, que posteriormente dio lugar al reconocimiento de Croacia y Eslovenia.

⁸¹⁴ Aunque no debe olvidarse que la Unión Europea, en virtud del artículo 4.2. (a) de la CMNUCC y 3 del Protocolo, siendo una organización regional de integración económica pudo establecer una verdadera “burbuja”, en virtud de la cual crea un sistema comunitario propio en donde cada país tendrá metas diferentes de las expresadas en el Anexo B del Protocolo, lo cual

pueden incluso aumentar sus emisiones –como Australia, Noruega e Islandia–. Asimismo, el año de referencia como línea de base es por regla general 1990, pero hay algunos Estados que fueron autorizados a considerar años distintos.

En definitiva, y como señala el artículo 3 del “Protocolo”, la finalidad es que los países Anexo I disminuyan conjuntamente la totalidad de sus emisiones en al menos un 5% respecto de aquellas existentes al año 1990. Esta obligación guarda consistencia con el principio contaminador–pagador, uno de los fundamentos del derecho internacional ambiental reconocido en el Principio 16 de la “Declaración de Río”: los países industrializados tienen una responsabilidad histórica en la emisión masiva de GEI, la que en virtud de las obligaciones acordadas en Kioto debían comenzar tímidamente a asumir⁸¹⁵.

Bajo el régimen de Kioto las partes obligadas a reducir emisiones son libres para decidir cómo alcanzan sus metas de acuerdo con sus propias políticas internas. Es en esta parte donde el “Protocolo” estableció algunos de sus elementos más novedosos, pero también polémicos: los mecanismos flexibles, creados para ayudar a las partes Anexo I a cumplir con sus metas de reducción (comercio de emisiones, implementación conjunta y mecanismo de desarrollo limpio).

es posible en la medida que las emisiones de dicha entidad no superen las emisiones agregadas de los Estados individualmente considerados. Así por ejemplo, países como Alemania deben reducir más de lo indicado en el Protocolo, y otros como Portugal pueden incrementar sus emisiones hasta en un 40%.

En otras palabras la Unión Europea puede distribuir sus cantidades asignadas como lo estime conveniente, siempre y cuando las emisiones agregadas de las partes en definitiva no excedan la cantidad que entre todas podían emitir según la línea de base respectiva.

⁸¹⁵ Además de la obligación consistente en la reducción de emisiones que recae sobre los países Anexo I, existen otras cargas, todas ellas estrechamente relacionadas con aquellas ya establecidas en la CMNUCC. Las obligaciones de reporte (entrega de información relacionada con las fuentes emisoras de GEI de origen antropogénico y los sumideros) se hacen más exigentes, aunque ello debió ser especificado posteriormente por la COP. Ver decisiones de las partes 13/CMP.1, 14/CMP.1, 15/CMP.1, 19/ CMP.1, 20/CMP.1, 21/CMP.1, 22/CMP.1, 23/CMP.1, 24/CMP.1 y 25/CMP.1, adoptadas por la COP 11/CMP1, de 2005. Además se vuelve a insistir en el artículo 11 del Protocolo que las partes Anexo II deben proporcionar recursos financieros y transferencia de tecnología para ayudar a los Estados en desarrollo a cumplir con sus obligaciones. La implementación real de esta obligación se ha mantenido hasta hoy como uno de puntos más débiles del régimen, pues la asistencia otorgada por los países industrializados no ha estado a la altura de las expectativas generadas.

Evidentemente, el tratamiento de dichos instrumento excede el objeto de este artículo⁸¹⁶.

Si bien el “Protocolo” fue adoptado el 11 de diciembre de 1997, hubo muchos aspectos de contenido que todavía eran ambiguos y debían ser clarificados con anterioridad a su entrada en vigencia, lo que las propias Partes reconocieron como urgente⁸¹⁷. Estas negociaciones demostraron ser casi tan complejas como las del “Protocolo”, pues de ellas dependía si los Estados Anexo I en definitiva lo ratificarían o no⁸¹⁸. Sólo en la COP 7 de 2001 se pudo alcanzar consenso, con los llamados “Acuerdos de Marrakech”, que contienen en realidad las reglas específicas de implementación del “Protocolo”, resolviendo complejas materias tales como la extensión de los mecanismos flexibles, las reglas de cumplimiento y las sanciones.

3.2. Protocolo de Kyoto

El “Protocolo de Kyoto” entró en vigencia el 16 de febrero de 2005, casi 8 años después de su adopción en la COP 7, luego de la ratificación del número de Estados requeridos de conformidad con el artículo 25 del tratado⁸¹⁹.

Para enjuiciar las novedades que el Protocolo de Kyoto⁸²⁰ introduce en el sistema jurídico internacional y que lo sitúan como un modelo particular de gestión

⁸¹⁶ Para una noción general, véase: Birnie, Patricia - Boyle, Alan - Redgwell, Catherine (editores), *International Law and the Environment* (Oxford, Oxford University Press, 2009); y Sands, Phillipe, cit. (n. 18).

⁸¹⁷ HUNTER, DAVID - SALZMAN, JAMES - DURWOOD, ZAELKE, *International Environmental Law and Policy* (3a edición, Foundation Press, New York, 2007), pp. 688 ss.

⁸¹⁸ DOELLE, MEINHARD, *From Kyoto to Marrakech; A Long Walk Through The Desert: Mirage Or Oasis?* en *Dalhousie Law Journal*, 25 (2002), p. 116.

⁸¹⁹ Se trata del llamado mecanismo de “doble”: el Protocolo debía ser ratificado por al menos 55 Partes de la Convención, y adicionalmente, entre dichas Partes tenía que existir un número suficiente de países Anexo I que representaran conjuntamente el 55% de las emisiones de CO2 equivalente de dicho grupo. Sólo con la ratificación de Rusia se pudo finalmente cumplir con este segundo requisito.

⁸²⁰ Debe quedar enmarcado en un sector evolutivo y dinámico como es el del derecho internacional del medio ambiente (DIMA). Una vez insertado en el sistema jurídico internacional de protección ambiental, puede observarse que este texto resulta el último ejemplo de la fuerte tendencia a la sectorización que presenta este ámbito normativo. A la vista del

global de intereses comunes, no puede olvidarse que gran parte de su contenido responde a una evolución previa originada en el marco de los regímenes internacionales dedicados a la protección de la atmósfera. De entrada, debe tenerse en cuenta que el Protocolo de Kyoto se enmarca en un sistema jurídico de actuación en materia de clima más amplio y que fue inaugurado por la CMNUCC. El Protocolo de Kyoto resulta el desarrollo de aquel instrumento, y con él comparte principios y elementos fundamentales.⁸²¹

De forma básica puede decirse que el Protocolo de Kyoto responde prioritariamente a la articulación de dos principios ambientales que estaban ya presentes en la Convención Marco, como son el de precaución y el ya aludido de responsabilidades comunes pero diferenciadas (art. 3 de la CMNUCC)⁸²².

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.3., las Partes debían comenzar a considerar las nuevas obligaciones para después de expirado el primer período de compromiso con al menos siete años de antelación a su término, razón por la cual la discusión de las normas necesarias para darle continuidad al régimen comenzaron muy poco después.

Las negociaciones bajo el alero del actual régimen internacional han tenido lugar en dos grupos paralelos y con mandatos propios, pero que en la práctica han actuado en estrecha relación. El primero de ellos fue establecido en la COP 11,

desarrollo de la reglamentación internacional ambiental, puede afirmarse que el DIMA supone un sector del derecho internacional público que, a su vez, se ha desarrollado de una forma marcadamente sectorial

⁸²¹ ANTONIO RAMIRO BROTONS, ROSA M.^a FERNÁNDEZ EGEA, (Edt), El cambio climático en el derecho internacional y comunitario, Separata del capítulo 1 El Protocolo de Kyoto como modelo de gestión ambiental global GILES CARNERO, ROSA, Primera edición, 2009, Fundación BBVA, Madrid.

⁸²² El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de los Estados está bien asentado como uno de los fundamentales en el DIMA.8 Se incluyó en el Principio 7 de la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, en el que expresamente se señala que, «en vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas».

Este principio ha servido de fundamento para modular diversos compromisos ambientales y, sobre todo, para articular diversas acciones de financiación de las obligaciones internacionales de carácter medioambiental asumidas por los países en desarrollo. A esto puede añadirse, en particular, que el artículo 3 de la CMNUCC prescribió la aplicación de este principio en el desarrollo del régimen en materia de clima.

celebrada en Montreal en 2005⁸²³, en el cual las Partes Anexo I acordaron conformar el Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre Futuros Compromisos para las Partes del Anexo I del “Protocolo de Kyoto” (AWG-KP, por sus siglas en inglés). El segundo fue conformado el año 2007 en la COP 13 celebrada en Bali, y en donde participan todas las Partes bajo el alero de la Convención, llamado Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre la Cooperación a Largo Plazo en el Marco de la Convención (AWG-LCA, por sus siglas en inglés). El primero de ellos tiene por finalidad avanzar en la reducción de emisiones⁸²⁴ por parte de los Estados actualmente obligados a ello según el “Protocolo” países industrializados y economías en transición que ratificaron el tratado, mientras que el segundo apunta a lograr la completa y efectiva implementación de la Convención a través de un proceso de cooperación más allá de 2012, con la finalidad de alcanzar un acuerdo comprensivo en un plazo determinado. Si bien el AWG-LCA trabaja en el contexto de la Convención, mientras que el AWG-KP lo hace en el marco del “Protocolo”, ambos grupos deben discutir los temas más relevantes de la negociación, particularmente las medidas de mitigación y la extensión de los compromisos de reducción de emisiones⁸²⁵.

La negociación que comenzó en 2005, tomó fuerza a partir de 2007 y desembocó en la COP 15 de 2009 debe entenderse partiendo de la premisa que, en el

⁸²³ Decimoprimer Reunión de las Partes en la *Convención* (COP 11) y Primera Reunión de las Partes en el Protocolo (CMP 1). Ver Decisión 1 de la CMP/1 de 2005, en virtud de la cual se decide iniciar un proceso para examinar nuevos compromisos de las Partes incluidas en el Anexo I para el período posterior a 2012, que “*se inicie sin demora y sea llevado a efecto en un grupo de trabajo especial de composición abierta de las Partes en el “Protocolo de Kyoto”, establecido por la presente decisión, que informará [...] sobre la situación en que se encuentre dicho proceso*”. El trabajo deberá ser terminado a tiempo “*para garantizar que no haya una interrupción entre el primero y el segundo períodos de compromiso*”.

⁸²⁴ Si se mide en términos de emisiones mundiales agregadas, el Protocolo de Kyoto no fijó metas particularmente ambiciosas. Más aún, los topes cuantitativos no se aplicaron a los países en desarrollo. Además, la decisión de Estados Unidos y de Australia de no ratificar el protocolo limitó aún más la envergadura de las reducciones propuestas. Las consecuencias de estas excepciones se ilustran a través de referencias a las emisiones de CO₂ vinculadas con la energía. Desde el año base de 1990, el compromiso asumido en el marco del Protocolo de Kyoto se traduce en una reducción real de 2,5% en las emisiones de CO₂ vinculadas con la energía respecto de la fecha límite de 2010-2012.

⁸²⁵ El hecho de no alcanzar un acuerdo definitivo acerca de lo que ocurrirá con posterioridad al 31 de diciembre de 2012 no significa que la totalidad del “Protocolo de Kyoto” quede sin efecto, pero el régimen como tal no podría ser el mismo si la principal obligación de mitigación deja de ser tal.

mediano y largo plazo, los compromisos adoptados en Kioto son insuficientes. Existe consenso en que aún obviando los altos costos económicos y las dificultades de fiscalización y cumplimiento, e incluso en la hipótesis que todas las partes cumplan sus límites de emisión recurriendo en forma subsidiaria a los mecanismos flexibles, las reducciones acordadas en 1997 no harán gran diferencia en cuanto a la cantidad de GEI acumulados en la atmósfera.

Sin embargo, esta premisa general no ha significado en lo absoluto que exista acuerdo en cuanto la estructura jurídica del régimen para después de 2012. Desde el comienzo del actual proceso iniciado en 2007 han sido pocos los mínimos comunes de negociación.

Desde el “Plan de Acción de Bali” hasta la reunión de las Partes en Copenhague.

En la COP 13 celebrada en Bali (Indonesia) en diciembre de 2007, los Estados Partes de la Convención acordaron una serie de decisiones en lo que se conoció como la “Hoja de Ruta de Bali”, la cual a su vez incluyó el “Plan de Acción de Bali”⁸²⁶, instrumento adoptado por consenso y que otorgó el mandato a las Partes para negociar un acuerdo posterior al 2012. Se previó que, cualquiera fuese su contenido, éste debía acordarse a más tardar en 2010, para evitar un vacío normativo desde que finalice el primer período de compromiso y comience el segundo, o el régimen que lo reemplace⁸²⁷. En consecuencia, las partes se impusieron como fecha para alcanzar dicho acuerdo la futura COP 15 a realizarse en diciembre de 2009 en Copenhague. Los temas que debían discutirse con miras a planificar la arquitectura del período post 2012 fueron a su vez definidos: mitigación, adaptación, transferencia de tecnología y financiamiento para los países en desarrollo.

El proceso en Bali se vio parcialmente obstaculizado pues algunos actores vieron en él una suerte de preacuerdo o tendencia que sólo se haría más rígida hacia

⁸²⁶ Aprobado mediante decisión 1/CP.13. Disponible en: www.unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/

⁸²⁷ Spence, Chris - Kulovesi, Kati - Gutiérrez, María - Muñoz, Miquel, *Great Expectations: Understanding Bali and the Climate Change Negotiations Process*, en *Review of European Community and International Environmental Law*, 17 (2008), pp.142 ss.

futuro, por lo que el texto definitivo del Plan de Acción resultó bastante más ambiguo de lo esperado. Para algunos tal ambigüedad era precisamente su fortaleza, pues se convertía en un documento flexible que impediría descartar cualquier tema de la discusión, lo cual parecía entonces la mejor posibilidad dado el escenario de negociación en 2007⁸²⁸. Sin embargo, el tiempo demostró lo contrario. En Bali comenzaron a hacerse innegables las diferencias que sólo se agravarían camino a Copenhague, y en definitiva el texto que debía otorgar los lineamientos para llegar a un acuerdo en 2009 dejaba abierto puntos esenciales, dando poca claridad acerca de los contenidos específicos que se negociarían con posterioridad.

Así, por ejemplo, aunque el “Plan de Acción” distingue expresamente en su numeral 1 letra (b) entre los eventuales “compromisos o medidas de mitigación mensurables, notificables y verificable” que deberían acordarse para los países desarrollados, y sólo las medidas de mitigación adecuadas en relación con los países en desarrollo, no señalaba claramente si en el próximo período de compromiso debían mantenerse o intensificarse las obligaciones de reducción de emisiones para los países industrializados.

Tanto fue así que el “Plan de Acción” no impidió que varios países desarrollados ignoraran la distinción entre los países Anexo I y los demás, y comenzaran a impulsar propuestas de compromisos de reducción de emisiones comunes a todas las partes, en especial apuntando a los grandes países en desarrollo como China, India y Brasil.

Con todo, después de la reunión de Bali y de la siguiente COP 14 celebrada en Poznan (Polonia), la expectación por los posibles resultados del proceso de negociación siguió creciendo, en atención al plazo auto-impuesto por las Partes para lograr un acuerdo. Pese al tremendo esfuerzo diplomático desplegado en las reuniones de los grupos de trabajo AWG-KP y AWG-LCA previas a

⁸²⁸ Spence, Chris, cit. (n. 31), pp. 14 ss.

Copenhague⁸²⁹, durante todo 2009 fue posible observar el escaso consenso existente entre los principales actores, especialmente las diferencias entre los países desarrollados y el bloque de los países que constituyen las grandes economías en desarrollo.

De esta forma se llegó a la COP 15 sin claridad acerca de la estructura legal que continuaría después de 2012. Antes del inicio de la cumbre ya existía mediana certeza en que sería muy difícil lograr un acuerdo vinculante tendiente a que las reducciones de emisiones se hicieran más estrictas, y mucho menos que de la reunión surgiera un nuevo texto de tratado que reemplazara al actual “Protocolo de Kyoto”⁸³⁰.

La COP 15 y el “Acuerdo de Copenhague”, tuvo lugar la reunión más importante; desde los “Acuerdos de Marrakech” –para algunos desde que se aprobara el “Protocolo”–, y las expectativas eran, como se recordará, muy altas⁸³¹. En ella se reunieron en paralelo las distintas instancias y grupos que operan en el régimen: la Decimoquinta Conferencia de las Partes en la Convención (COP 15), la Quinta Conferencia de las Partes en el “Protocolo” (CMP 5), el Órgano Subsidiario de Cumplimiento y el Órgano Subsidiario de Asesoría Científica y Tecnológica, y los dos grupos de trabajo: AWG-LCA (octava sesión) y AWG-KP (décima sesión).⁸³²

Durante la reunión, las posiciones de las Partes no variaron significativamente respecto de aquellas expresadas con anterioridad a su inicio, o al menos en los

⁸²⁹ Durante 2009 hubo cinco reuniones de negociación por parte de los dos grupos de trabajo AWG-LCA y AWG-KP.

⁸³⁰ De conformidad con lo establecido en el artículo 17.2 de la *Convención*, las propuestas de nuevos protocolos o sus modificaciones deben ser presentadas por el Secretariado a las Partes con al menos seis meses de anticipación a la siguiente reunión de la COP. De esta forma, en junio de 2009 se habían presentado cinco propuestas distintas (Australia, Costa Rica, Estados Unidos, Japón y Tuvalu). Todas ellas favorecían la creación de un nuevo acuerdo dentro del marco de la Convención, pero la relación de dicho acuerdo con el “Protocolo de Kyoto” no era muy clara. En todo caso, la discusión no se centró en estas propuestas.

⁸³¹ La reunión de Copenhague se transformó en una de las citas más importantes que haya tenido lugar en el marco de una negociación internacional. A ella asistieron 120 Jefes de Estado y más de 23.000 personas entre delegados y observadores.

⁸³² GONZÁLEZ IGLESIAS, Miguel Ángel, “El Cambio Climático; la Convención Marco de las Naciones Unidas y el Protocolo de Kyoto”, in *Revista Noticias de la Unión Europea*, n.º 258, España, 2006.

temas sustanciales definidos por el “Plan de Acción”. Los grupos AWG-KP y AWG-LCA presentaron el resultado de sus trabajos a las respectivas conferencias, consistentes en propuestas donde abundaron los artículos y frases entre paréntesis, indicador de que el texto se encontraba pendiente y debía ser discutido.⁸³³

Los países industrializados de Europa habían anunciado que se comprometerían a mayores reducciones de emisiones que las actualmente vigentes en el “Protocolo de Kyoto”, pero a medida que se acercaba la COP 15, y luego durante ella, sus anuncios se enfriaron a la espera que países como China e India también expresaran su voluntad de limitar sus emisiones mediante compromisos concretos y vinculantes. Con algunos matices la posición de Estados Unidos tampoco demostró mayores cambios: mientras los grandes países en desarrollo no se obliguen a limitar sus emisiones de GEI no sería posible llegar a un acuerdo. Sin embargo, los así llamados países BASIC (Brasil, Sudáfrica, India y China) consideran de la máxima importancia seguir manteniendo la actual distinción entre países Anexo I y los demás. Por ello, la mayoría del G-77 (grupo de países en desarrollo) se opuso fuertemente a desmembrar la arquitectura de Kioto y a cualquier tipo de obligación de reducción de emisiones para las naciones en desarrollo, señalando que hasta ahora los países industrializados no han cumplido con sus compromisos relativos a la transferencia de tecnología y ayuda financiera. En esto último, por ejemplo, han exigido que los países industrializados provean mejores incentivos financieros y tecnológicos que hasta ahora, para siquiera considerar una posible limitación o reducción de emisiones.

Desde el punto de vista de los instrumentos jurídicos que podían resultar de la COP 15, el hecho de trabajar en dos grupos en paralelo planteó a su vez complejas interrogantes, en particular, si el resultado de la negociación debía

⁸³³ GILES CARNERO, Rosa, *La reunión de Copenhague de 2009: las nuevas negociaciones en torno al Principio de Responsabilidades Comunes pero diferenciadas de los Estados en materia de clima*, Cuadernos europeos de Deusto, N° 42, 2010 (Ejemplar dedicado a: Energía y cambio climático), 2010.

traducirse en dos nuevos instrumentos o en un solo texto como nuevo acuerdo vinculante, o simplemente mantener la estructura actual y adoptar decisiones que modificaran los compromisos existentes para los países Anexo I. Lamentablemente no se pudo avanzar en las propuestas específicas de los grupos AWG-KP y AWG-LCA, y el estancamiento se hizo evidente durante el desarrollo de la negociación.

Lo que constituye el resultado final de la Conferencia se alcanzó de una forma que sólo demuestra lo poco adecuado del régimen vigente para poder lograr consensos en materia de cambio climático. Casi al finalizar la reunión, un grupo de países que constituyen las mayores economías –y son también los principales emisores de GEI–, negociaron en forma paralela e informal un documento que fijaba un compromiso político para los temas más relevantes de la reunión⁸³⁴. El texto acordado en este grupo es lo que se llamó el “Acuerdo de Copenhague”, un breve documento de doce párrafos y poco más de dos páginas, que fue presentado a las demás Partes asistentes con la intención que la COP lo adoptara formalmente como suyo. A pesar que los “amigos del Chair” no son algo extraño en este tipo de reuniones, las protestas por lo inapropiado de la forma no se hicieron esperar, y un pequeño grupo de países se opuso fuertemente a tal iniciativa, argumentando que ello no estaba previsto en las reglas de procedimiento.⁸³⁵

Finalmente, y luego de un ácido debate, la decisión N° 2/CP.15 de la COP simplemente tomó nota del “Acuerdo de Copenhague” de 18 de diciembre de 2009. Se convino que los países que quisieran adherirse al “Acuerdo” podían hacerlo notificando al Secretariado de la Convención antes del 31 de enero de 2010⁸³⁶.

⁸³⁴ El acuerdo se comenzó a dibujar mediante reuniones sostenidas por las delegaciones encabezadas por los jefes de Estados y presidentes de Estados Unidos, China, India, Brasil y Sudáfrica, a los que se sumaron países tanto industrializados como en desarrollo.

⁸³⁵ BIODIVERSIDAD, PERSONAS Y CAMBIO CLIMATICO, UICN Comité Español, España, 2010.

⁸³⁶ Al mes de abril de 2010, más de 110 países han hecho llegar declaraciones al Secretariado de la Convención.

La naturaleza jurídica del “Acuerdo de Copenhague” es, al menos, dudosa. No se trata de un instrumento vinculante y tampoco es una decisión formal de la COP. Se trata, en definitiva, de un documento político más que jurídico, que representa un consenso bastante frágil y en donde gran parte de su contenido deberá ser decidido en las próximas reuniones a través de directrices que la COP deberá acordar, implementar y verificar.

En una breve síntesis, los aspectos más relevantes del “Acuerdo de Copenhague” son los siguientes:

a) *Visión conjunta.* Aunque no se utiliza esta expresión, los párrafos introductorios tienen por objeto establecer una visión común y general, como forma de dar contexto para la acción global a futuro, resaltando los principios sobre los cuales ella debería desarrollarse y una serie de objetivos, incluyendo una meta global de reducción de emisiones⁸³⁷. Así, los países signatarios del “Acuerdo” se comprometen a mantener los aumentos de la temperatura global bajo 2° Celsius adicionales a la temperatura promedio actual mediante profundas reducciones de emisiones. No obstante la pretensión, este lenguaje más bien representa la falta de consenso para acordar metas específicas para la estabilización de las emisiones de GEI.

En el mismo sentido, y si bien se admite como deseable que éstas alcancen su punto más alto lo antes posible, no se especificó ninguna fecha o plazo en particular.

b) *Medidas de mitigación.* Las medidas de mitigación a acordar han sido el tema más complejo durante toda la negociación. Con las prevenciones que se hicieran en el apartado anterior, el “Plan de Acción de Bali” había señalado que ellas podían ser de distinta naturaleza: reducciones de emisiones de GEI como objetivo individual para cada país, incentivos para reducir emisiones producidas por la deforestación y la degradación de bosques, la cooperación sectorial o el

⁸³⁷ Averchenkova, Alina, *The Outcome of Copenhagen: The Negotiations and The Accord*, en *Climate Policy Series* (Publicación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo UNDP, New York, Febrero 2010), p. 6.

establecimiento de instrumentos de mercado adicionales, entre otras. Los grupos de trabajo AWG-LCA y AWG-KP desarrollaron en consecuencia propuestas para modificar y mejorar las actuales normas del “Protocolo” en la materia.

Sin embargo el “Acuerdo” es limitado en cuanto a las acciones concretas que los países desarrollados deberán adoptar. El párrafo 4 señala que los Estados Parte Anexo I se comprometen a implementar individual o conjuntamente objetivos de reducciones de emisiones para el año 2020 (“quantified economy-wide emissions targets”), y que dichos países deberán por lo tanto aumentar los compromisos de reducciones de emisiones iniciados a partir del “Protocolo de Kyoto”. Estas reducciones serán medidas, reportadas y verificadas según directrices a desarrollar por la COP.

Pero el “Acuerdo” no sólo deja a cada país la elección unilateral de sus compromisos de reducción de emisiones, sino también –a diferencia de Kyoto– el año base respecto del cual dichos compromisos deben medirse.

Esto permite a muchos países seguir emitiendo tal como lo han hecho hasta ahora, haciendo el cálculo del año base a conveniencia según la estimación de cuando alcanzarán sus emisiones más altas. Del análisis de las declaraciones unilaterales acompañadas hasta la fecha⁸³⁸ se aprecia que los compromisos de algunos Estados parecen bastante ambiciosos, aunque menores a lo que el IPCC considera apropiado para mantener el escenario de aumento de temperatura global bajo los 2° Celsius⁸³⁹.

La definición de compromisos para países en vías desarrollo fue sin duda el tema más sensible de todo el proceso. El “Acuerdo” finalmente señala en forma general que los Estados que no son parte del Anexo I de la Convención “implementarán acciones de mitigación, consistentes con los artículos 4.1 y 4.7 [del “Protocolo”], y en el contexto del desarrollo sustentable”.

⁸³⁸ Ellas se adjuntan como Anexo I del Acuerdo de Copenhague. Textos disponibles en el sitio web de la *Convención* www.unfccc.int, (consultada el 18/07/2012).

⁸³⁹ Averchenkova, Alina, cit. (n. 38), p. 9.

Al igual que para los países Anexo I, se señaló el 31 de enero como plazo para indicar acciones concretas⁸⁴⁰. La mayoría de las declaraciones han destacado el compromiso de reducir la intensidad de carbono de sus economías, es decir, la cantidad de emisiones de CO2 equivalentes que se necesitan para producir cierto resultado económico, usualmente por cada punto del PGB⁸⁴¹. En este plano también destacan los “Planes de acciones de mitigación apropiadas para el ámbito nacional de países en desarrollo”, que algunos han comenzado a realizar⁸⁴². Se acordó que aquellos elaborados gracias a fondos internacionales debieran poderse verificar de la misma forma, es decir, mediante un proceso de reporte y verificación internacional. En este caso, dichas acciones se informarán al Secretariado mediante comunicaciones nacionales consistentes con el artículo 12.1 (b) del “Protocolo”, cada dos años, todo ello según las directrices que adopte la COP.

La discusión fue más compleja respecto de las acciones autónomas que cada país en desarrollo adopte, pues los Estados que constituyen las mayores economías en este grupo y que tienen capacidad para elaborar e implementar sus propios planes sin ayuda internacional (como China e India) no estuvieron dispuestos a que sus esfuerzos pudieran ser evaluados por los países industrializados. Finalmente, el consenso alcanzado da cuenta de lo complicado de este punto: los países que elaboren estos planes –cuyo contenido exacto tampoco está del todo claro– acompañarán la información relativa a las acciones de mitigación que adopten en un formato definido para su compilación por el Secretariado de la Convención. El monitoreo y revisión de la implementación será realizado a nivel nacional.

En consecuencia, estos países harán saber los resultados de sus acciones en comunicaciones bienales nacionales, las que comprenderán disposiciones para

⁸⁴⁰ Anexo II del “Acuerdo de Copenhague2, disponible en el sitio web de la Convención. Destacan compromisos de China y Brasil, que en sus declaraciones recuerdan que se trata de acciones voluntarias, y ni siquiera mencionan el “Acuerdo de Copenhague”.

⁸⁴¹ Henson, Robert, cit. (n.4), p. 42.

⁸⁴² *Nationally Appropriate Mitigation Actions by Developing Countries* (NAMAs), acordados en el marco del Plan de Acción de Bali, los cuales deben contener acciones apropiadas de mitigación que los países en desarrollo se comprometen a adoptar de manera voluntaria. Estos planes serían apoyados por recursos provenientes de países Anexo I.

consulta internacional y análisis bajo directrices previamente definidas que “asegurarán que la soberanía nacional sea respetada”⁸⁴³, en una frase que alude claramente al deseo de los países en desarrollo de no tener que responder a criterios impuestos por aquellos industrializados.

El hecho de que los países en desarrollo hayan comprometido acciones de mitigación por primera vez en la historia de las negociaciones del cambio climático –por más genéricas que sean– es un paso significativo.

Sin embargo, no debe olvidarse que, tal como se señaló, el “Acuerdo” no es una decisión formal adoptada bajo el régimen de la Convención ni es un instrumento vinculante, por lo que la forma como estos compromisos se convertirán a futuro en obligaciones bajo derecho internacional está todavía por verse.

c) Asistencia financiera. La asistencia financiera ha sido señalada por los países en desarrollo como un deber que los países industrializados tienen que asumir como responsables históricos de las mayores emisiones de GEI y por lo tanto los primeros causantes del cambio climático. Sin embargo, la ayuda financiera tanto para mitigación como adaptación ha sido considerada a su vez por estos últimos como una consecuencia que debiera llegar de la mano con la adopción de compromisos de reducciones de emisiones, al menos por parte de los grandes países en desarrollo.

Los párrafos 8, 9 y 10 del “Acuerdo de Copenhague” constituyen un paso en la solución de esta dicotomía, aunque siguen existiendo muchas interrogantes. Los países en desarrollo podrán acceder a “nuevo, adicional, predecible y adecuado financiamiento”, que les permita adoptar mejores acciones de mitigación, incluyendo fondos para reducir emisiones provenientes de la deforestación y degradación de bosques en general⁸⁴⁴.

⁸⁴³ Acuerdo de Copenhague, párrafo 1y ss, Ver: <http://unfccc.int/home/items/5262.php>, (consultada el 29/04/2012).

⁸⁴⁴ En alusión al programa REDD, que tiene por objeto reducir las emisiones provenientes de la deforestación y degradación de los bosques en países en desarrollo mediante el financiamiento de su protección, aunque no está todavía claro si ello se realizará con fondos aportados por los

Este compromiso, realizado en conjunto por los países industrializados, se debiera traducir en fondos de hasta 30 mil millones de dólares para el período de 2010 a 2012. Asimismo, los países desarrollados se comprometen a una meta de “movilizar conjuntamente 100 mil millones de dólares al año para 2020”, para enfrentar las necesidades de los países en desarrollo.

Aunque parece una cantidad sideral, el propio “Acuerdo” señala que este financiamiento podrá provenir de fuentes públicas y privadas, sin definir la proporción de cada una. Esto nos conduce nuevamente a las interrogantes que siempre han existido, es decir, si con estos fondos se hace referencia a aquellos generados como oportunidad de negocio, por ejemplo a través del MDL, o por aportes directos en proyectos que incluyen transferencia directa de tecnología u otra forma de financiamiento.⁸⁴⁵

d) Adaptación. El “Acuerdo” hace un llamado a los países industrializados para proveer fondos destinados a la adaptación. Sin embargo, llama la atención lo escueto del “Acuerdo” en este punto, lo que refleja la escasa importancia que el régimen en general le ha dado a este tema, el que hoy resulta tanto o más importante que la adopción de medidas de mitigación.⁸⁴⁶

A estas alturas es casi un lugar común señalar que el “Acuerdo de Copenhague” no satisfizo las expectativas ni cumplió los objetivos que se habían fijado con anterioridad a la reunión. El hecho que se trate de un texto político antes que jurídico no es la mayor desventaja, sino más bien que se trata de un compromiso débil, de lenguaje ambiguo, y en donde las decisiones adoptadas deberán ser largamente implementadas para que pueda ser operativo. Para los más optimistas el “Acuerdo” representa un consenso, la primera vez en que países en desarrollo

demás Estados Anexo I o por créditos en el mercado de carbono. El diseño definitivo del programa todavía se discute y existen varias versiones.

⁸⁴⁵ GRACIA HERRERO, Francisco Javier, *El cambio climático en España: Análisis técnico-jurídico y perspectivas*, Editorial: Dykinson, Madrid, 2011.

⁸⁴⁶ GILES CARNERO, Rosa, *La reunión de Copenhague de 2009: las nuevas negociaciones en torno al Principio de Responsabilidades Comunes pero diferenciadas de los Estados en materia de clima*, Cuadernos europeos de Deusto, N° 42, 2010 (Ejemplar dedicado a: Energía y cambio climático), 2010.

aceptan adoptar acciones de mitigación y que podría servir de catalizador para romper la hasta ahora ubicua bipolaridad entre los países industrializados y las grandes economías en desarrollo.⁸⁴⁷ Sin embargo, mientras sus normas no se implementen en propiedad esto no será posible evaluarlo, y cuando llegue dicha instancia es muy probable que surjan las mismas diferencias que hasta ahora han impedido la adopción de soluciones más audaces. Por lo demás, el consenso del “Acuerdo de Copenhague” es mínimo y frágil. Nada hace presumir que en la próxima COP 16 se podrá alcanzar un acuerdo que incluya compromisos más exigentes para los países industrializados.⁸⁴⁸

Quizás la única decisión realmente relevante que las Partes adoptaron hace referencia al mandato para los grupos AWG-LCA y AWG-KP, el cual se extendió hasta la próxima reunión de las Partes, a celebrarse en México a fines de 2010⁸⁴⁹. En dicha cita probablemente se intentará concretar los compromisos generales del “Acuerdo de Copenhague” y avanzar hacia un nuevo acuerdo vinculante. Las preguntas acerca de la continuidad del régimen seguirán pendientes, y las expectativas probablemente crecerán mientras se acerca la próxima reunión.⁸⁵⁰

Sin embargo, ¿es realista esperar mucho más de lo que se ha alcanzado hasta ahora? En la COP 15 se dieron todas las condiciones para tener éxito: se trabajó durante dos años con presencia de todos los países relevantes representados al más alto nivel diplomático, bajo constante asistencia técnica y considerable presión ciudadana. ¿No será que se le está pidiendo demasiado al actual régimen?

⁸⁴⁷ GILES CARNERO, Rosa, coord. por Antonio Remiro Brotons, Rosa María Fernández Egea, *El cambio climático en el derecho internacional y comunitario- Protocolo de Kioto como modelo de gestión ambiental global*, Ed., Fundación BBVA, 2009.

⁸⁴⁸ CARDENAS LOERA, MARICARMEN, Tesis Doctoral *Calentamiento Global y Cambio Climático*, Universidad de Zaragoza, España, 2008.

⁸⁴⁹ Véase la decisión N° 1/CP15 de la Conferencia de las Partes.

⁸⁵⁰ ECHAGÜE MÉNDEZ DE VIGO, GONZALO, *Una reflexión sobre Kioto*, *Observatorio Medioambiental*, 2004, núm. 7 9-19, España, 2004.

Más allá de Copenhague, las complejidades de enfrentar el cambio climático bajo un régimen jurídico único desde su concepción a principios de la década de los noventa hasta ahora, el régimen jurídico internacional del cambio climático ha tenido una evolución vertiginosa. Su desarrollo ha sido fructífero, y ha contribuido a crear una positiva –aunque no exenta de cuestionamientos– conciencia global acerca del problema, llevando a la comunidad internacional a discutir soluciones casi siempre en forma inclusiva, transparente y de cara a los distintos actores tanto públicos como privados (el “Acuerdo de Copenhague” es precisamente una excepción a esto último). El “Protocolo”, y en particular los mecanismos flexibles, han creado incentivos para nuevos negocios donde antes no existían. Las propuestas para establecer el mecanismo REDD o REDD plus parecen avanzar con firmeza. Resultaría a lo menos exagerado sostener que en estos 20 años los avances han sido pocos, en especial cuando se consideran las dificultades inherentes a toda negociación de tratados ambientales multilaterales.⁸⁵¹

No obstante todo lo anterior, lo concreto es que, a más de 10 años de la firma el “Protocolo de Kyoto” y cinco de su entrada en vigencia, las emisiones globales de GEI han seguido aumentando. Pese a que tanto la Convención como el “Protocolo” cuentan con aceptación casi universal, no ha sido posible detener el problema, y el techo de emisiones para la gran mayoría de los Estados Parte sigue estando lejos.

En este sentido, hay un aspecto que es posible resaltar del “Acuerdo de Copenhague” y que podría marcar una tendencia. A pesar de que la mayoría de los países en desarrollo insiste en mantener el actual modelo, el hecho que no se hayan alcanzado ni remotamente las metas previstas puede hacer reflexionar a los actores acerca de la conveniencia de insistir en la búsqueda de un nuevo acuerdo global y vinculante. Las dificultades que hoy exhibe el proceso de negociación –

⁸⁵¹ FERNÁNDEZ MARTÍN, ROSA MARÍA, Tesis Doctoral la Unión Europea y el Cambio Climático, Principales Efectos Económicos, Universidad Nacional de Educación a Distancia Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Economía Aplicada e Historia Económica, Madrid, 2010.

agudizadas durante la última COP—, sumadas a aquellas inherentes y que han existido desde el comienzo, nos llevan entonces a analizar el escenario de la forma más realista posible.⁸⁵²

IV.- EL CAMBIO CLIMATICO Y LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

El cambio climático ha alcanzado un nivel sin precedentes en términos de amenaza para la vida en el planeta. Además, las previsiones relativas a la amplitud y la velocidad del impacto siguen revisándose al alza, con lo cual detrás de lo que ya constituía una situación sería de vislumbra cada día un futuro más amenazador. Los hechos los conocemos. Los gases de efecto invernadero (GEI) generan aumento de las temperaturas, deshielo de los glaciares, aumento del nivel del mar y un clima impredecible, con una serie de consecuencias extremadamente graves y difíciles de predecir. Investigaciones recientes muestran un panorama cada vez más sombrío.

Las leyes de la física que determinan el comportamiento del sistema climático son bien conocidas y ampliamente comprendidas. El clima de la Tierra se debe a muchos factores, procesos e interacciones a escala global. Entre los elementos principales están la biosfera, los océanos, el hielo oceánico y la nubosidad, y las maneras en que interactúan. Un fenómeno importante en la atmósfera terrestre es el ya conocido efecto invernadero⁸⁵³.

Hoy en día, los seres humanos se han convertido en un componente del sistema de la Tierra, impulsan y aceleran el calentamiento global a través de la liberación intensiva de GEI a la atmósfera. A su vez, el calentamiento lleva a mecanismos de retroalimentación como generación de información sobre el cambio climático y el papel de la incertidumbre por ejemplo la liberación de más GEI como el

⁸⁵² GRACIA HERRERO, Francisco Javier, El cambio climático en España: Análisis técnico-jurídico y perspectivas, Editorial: Dykinson, Madrid, 2011.

⁸⁵³ Este efecto natural es el responsable de las cómodas condiciones de vida que disfrutamos en la Tierra, con una temperatura media global de 15°C. Sin la atmósfera, la temperatura media sería aproximadamente 30°C más baja.

metano, que anteriormente estaba atrapado en los suelos con permafrost (congelamiento permanente).

Existen otros factores de influencia aparte de los relacionados con los seres humanos. Ejemplos de este tipo incluyen las variaciones en la radiación solar y la actividad volcánica, así como las fluctuaciones en el eje de la Tierra y su órbita alrededor del sol. Éstos son eventos exógenos, en parte responsables por los cambios que han ocurrido entre los periodos glaciares e Interglaciares.

Estos fenómenos tienen lugar en lapsos mucho más largos y tienen que diferenciarse claramente del cambio climático inducido por los seres humanos. Este último puede prevenirse a través de las acciones apropiadas.

Siendo una respuesta al cambio climático⁸⁵⁴ las áreas protegidas que pueden contribuir a desempeñar una gama de opciones que hasta la fecha no está representada como se merece en las estrategias de respuesta. En la prisa por buscar “nuevas” soluciones al cambio climático, corremos el riesgo de minusvalorar una alternativa ya comprobada.

⁸⁵⁴ Estos cambios climáticos tendrán consecuencias significativas sobre las actividades económicas y los ecosistemas:

1. El cambio climático es un fenómeno de largo plazo. Sus causas y consecuencias solo son plenamente observables en un largo período de tiempo y tienen un alto nivel de incertidumbre en la medida en que no es posible proyectar lo que sucederá, por ejemplo, dentro de 100 años debido a la gran diversidad de factores que inciden en el fenómeno. En este sentido, las proyecciones solo son escenarios elaborados sobre la base de diversos supuestos y con un cierto grado de probabilidad, pero no representan pronósticos puntuales.
2. El cambio climático tiene causas y efectos asimétricos, ya que normalmente los países, sectores y grupos sociales que más han contribuido a generar las emisiones de gases de efecto invernadero no reciben los efectos más intensos o tienen una mayor capacidad de adaptación. Sin embargo, de mantenerse las tendencias actuales durante el siglo XXI, la composición de los principales emisores cambiará drásticamente y los países en desarrollo tendrán un papel cada vez más significativo.
3. El cambio climático tiene también un marcado componente intergeneracional vinculado a la importancia de preservar para las generaciones futuras los ecosistemas actuales y el planeta en su habitabilidad actual.

4.1. Impacto en las Áreas Naturales Protegidas

Los ecosistemas tienen una capacidad inherente de resistir los cambios en el clima y en el paisaje, a esta capacidad se le llama resiliencia ecológica⁸⁵⁵. Cuando esta capacidad es excedida, el ecosistema puede cambiar en formas que pueden ser socialmente y ecológicamente inaceptables.

En el 5to. Congreso Mundial de Parques, realizado en Durban, en el año 2003, especialistas de todo el mundo advirtieron que el cambio climático está dañando los espacios naturales protegidos y otros hábitats valiosos en todo el mundo.

Estos rápidos cambios están dando como resultado la pérdida de especies raras o amenazadas. Parques Nacionales de todo el mundo, desde los de tundra ártica canadiense hasta los de América del Sur y África, han identificado al cambio climático como el responsable de la translación de especies y hábitats fuera de las fronteras de los parques.⁸⁵⁶

Las instituciones responsables de administrar las áreas naturales podrían enfrentarse en el futuro a la ingente labor de tener que cambiar sus espacios protegidos para seguir el ritmo de hábitats y ecosistemas en movimiento.

⁸⁵⁵ En ecología de comunidades y ecosistemas, el término **resiliencia** indica la capacidad de estos de absorber perturbaciones, sin alterar significativamente sus características de estructura y funcionalidad, es decir, pudiendo regresar a su estado original una vez que la perturbación ha terminado. En ese sentido, se observa que comunidades o ecosistemas más complejos (que poseen mayor número de interacciones entre sus partes), suelen poseer resiliencias mayores ya que existe una mayor cantidad de mecanismos autoreguladores.

La capacidad de resiliencia de un ecosistema está directamente relacionada con la riqueza de especies y el traslado de las funciones ecológicas que éstas tengan. Es decir que un sistema en el cual sus integrantes tengan más diversidad y número de funciones ecológicas será capaz de soportar de mejor manera una perturbación específica.

La resiliencia se define como la capacidad de un sistema para retornar a las condiciones previas a la perturbación (Fox y Fox, 1986; Pimm, 1984; Keeley, 1986). Para calcularla en un intervalo determinado de tiempo se realiza el cociente entre las medidas antes y después de la perturbación de cualquier variable descriptora del ecosistema (Tilman y Downing, 1994) Para mayor información revisar Common, Michael/ Stagl, Sigrid. Introducción a la Economía Ecológica Editorial Reverté, Barcelona: 2008

⁸⁵⁶ FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Federico PÉREZ BADÍA, Rosa Santiago SARDINERO ROSCALES, Alfonso RODRÍGUEZ TORRES, Guillermo CRESPO, Espacios naturales protegidos y cambio climático en Castilla-La Mancha, Instituto de Ciencias Ambientales de Castilla-La Mancha (ICAM) – UCLM, 2009.

Las áreas protegidas son los instrumentos de política ambiental con mayor definición jurídica para la conservación de la biodiversidad y los servicios ambientales. Son porciones terrestres o acuáticas representativas de los diversos ecosistemas, en donde el ambiente original no ha sido esencialmente alterado y que producen beneficios ecológicos que son cada vez más reconocidos y valorados. Las áreas protegidas están sujetas a regímenes especiales de protección, conservación, restauración y desarrollo, según las diferentes categorías establecidas.⁸⁵⁷

El establecimiento de áreas protegidas como instrumento contra el cambio climático es una respuesta a la necesidad de conservar importantes espacios por múltiples motivos: a) la protección de la biodiversidad, b) el mantenimiento de paisajes de excepcional belleza, c) la conservación de especies en peligro de extinción; d) la protección de muestras representativas de ecosistemas, especies silvestres y recursos genéticos.

Además, las áreas protegidas son insustituibles para proveer servicios ambientales tan importantes como la provisión de fuentes de agua; la producción de oxígeno, la absorción del dióxido de carbono, la regulación del clima, la mitigación de inundaciones, la prevención de deslizamientos o derrumbes, entre otros. El reporte Stern⁸⁵⁸ de 2006 sobre la economía de los efectos del cambio climático, constató que la reducción en la deforestación y en la degradación forestal son las maneras más eficientes de inversión para reducir las emisiones de CO₂ y en este cita que: “Muchos de los ecosistemas, tanto los naturales como los manejados, apoyan en la reducción de los efectos de cambio climático. Pero las áreas protegidas tienen ventajas sobre otras maneras de manejar los ecosistemas,

⁸⁵⁷ CARDENAS LOERA, MARICARMEN, Tesis Doctoral Calentamiento Global y Cambio Climático, Universidad de Zaragoza, España, 2008.

⁸⁵⁸ Nicolas Stern (2006): The economics of climate change. The Stern review. [http:// www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_report.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_report.htm)

por su claridad legal y su diseño de gobernanza, sus capacidades de manejo establecidas y su efectividad.⁸⁵⁹

Actualmente, las redes de áreas silvestres protegidas ayudan tanto a mitigar los efectos del cambio climático, como a los procesos de adaptación al mismo.

Las áreas protegidas almacenan el 15 por ciento del carbono terrestre y brindan servicios ambientales para la reducción de desastres, la provisión de agua y alimentos y la salud pública, todos los cuales facilitan la adaptación comunitaria. Las áreas protegidas tienen ventajas sobre otros enfoques de administración de ecosistemas naturales en términos legales y de transparencia gubernamental, capacidad y efectividad. En muchos casos, la protección es la única manera de mantener secuestrado el carbono y los sistemas del ecosistema trabajando de manera fluida.

4.2. El Papel de las Áreas Naturales Protegidas

Las áreas protegidas constituyen una parte esencial de la respuesta global al cambio climático. Ayudan a enfrentar la causa del cambio climático reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero. Ayudan a la sociedad a hacer frente a los impactos del cambio climático manteniendo los servicios esenciales de los que dependen las personas. Sin ellas, los desafíos podrían ser todavía más críticos, ofreciendo el fortalecimiento de las mismas una de las soluciones naturales más eficaces contra la crisis climática.⁸⁶⁰

Las áreas protegidas pueden contribuir a dos de las principales respuestas al cambio climático que son la mitigación y adaptación:

⁸⁵⁹ Traducción de prefacio de Lord Nicolas Stern. En: Nigel Dudley et al. (2010): Natural Solutions. Protected areas helping people cope with climate change. IUCN-WCPA, TNC, UNDP, WCS, The World Bank and WWF.

⁸⁶⁰ Dudley, Nigel, Sue Stolton, Alexander Belokurov, Linda Krueger, Nik Lopoukhine, Kathy MacKinnon, Trevor Sandwith and Nik Sekhran, Natural Solutions, Protected areas helping people cope with climate change Published by IUCN-WCPA, TNC, UNDP, WCS, The World Bank and WWF, Gland, Switzerland, Washington DC and New York, USA, 2010.

- Almacenar: Prevenir la pérdida del carbono que ya está presente en la vegetación y los suelos
- Capturar: Secuestrar más dióxido de carbono de la atmósfera en los ecosistemas naturales
- Proteger: Mantener la integridad del ecosistema, proteger el clima local, reducir los riesgos e impactos de eventos extremos como tormentas, sequías y aumento del nivel del mar.
- Abastecer: Mantener los servicios ecosistémicos fundamentales que ayudan a las personas a adaptarse a los cambios relacionados con suministro de agua, pesquerías, enfermedades y productividad agropecuaria originados por el cambio climático.

Los sistemas de áreas protegidas tienen la ventaja de constituir ya herramientas de gestión de los ecosistemas tanto eficaces y exitosas como económicas, acompañados de sus respectivas leyes y políticas, instituciones de gobernanza y gestión, conocimientos, personal y capacidad. Contienen los únicos grandes hábitats naturales remanentes en varias zonas. Existen oportunidades para incrementar sus conexiones a nivel del paisaje y su gestión efectiva para fortalecer la resistencia de los ecosistemas al cambio climático y salvaguardar los servicios vitales de los mismos.

Los gobiernos locales y nacionales deben priorizar las oportunidades de utilizar las áreas protegidas en el marco de sus estrategias de respuesta al cambio climático. A escala global, debería implementarse el Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas de la Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB) como una de las principales herramienta de mitigación y adaptación al cambio climático. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC, UNFCCC por sus siglas en inglés) también debería reconocer el papel de las áreas protegidas en el marco de las estrategias

nacionales de apoyo a la adaptación y mitigación al cambio climático⁸⁶¹. Para resumir:

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático reconocer las áreas protegidas como herramientas de adaptación y mitigación al cambio climático e implementar mecanismos clave de financiación relacionados con el cambio climático, incluyendo REDD (Reducción de Emisiones de la Deforestación y de la Degradación de los Bosques) y fondos de adaptación, para la creación, el fortalecimiento y la gestión eficaz de los sistemas de áreas protegidas.

Convención sobre la Diversidad Biológica renueva el Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas de la Convención sobre la Diversidad Biológica en la COP-10 enfocando más específicamente el papel de las áreas protegidas como respuesta al cambio climático, conectándolo con otros programas de la CDB.⁸⁶²

Gobiernos nacionales y locales incorporar el papel de los sistemas de áreas protegidas en las estrategias y programas de acción contra el cambio climático, incluyendo para la mitigación mediante la reducción en la pérdida y la degradación de los hábitats naturales y; para la adaptación, reduciendo la vulnerabilidad e incrementando la resistencia de los ecosistemas naturales.⁸⁶³

Las áreas protegidas constituyen una estrategia bien conocida de gestión eficaz para evitar el cambio a otros usos del suelo y la pérdida de carbono y para secuestrar el carbono en ecosistemas naturales: investigaciones llevadas a cabo por el PNUMA-CMCM muestran que los bosques tropicales dentro de las áreas protegidas pierden mucho menos carbono que los que están fuera. Existen oportunidades para proteger otros ecosistemas de alta capacidad para almacenar

⁸⁶¹ Natural Solutions, Protected areas helping people cope with climate change, Nigel Dudley, Sue Stolton, Alexander Belokurov, Linda Krueger, Nik Lopoukhine, Kathy MacKinnon, Trevor Sandwith and Nik Sekhran, Published by IUCN-WCPA, TNC, UNDP, WCS, The World Bank and WWF, Gland, Switzerland, Washington DC and New York, USA, 2010.

⁸⁶² GUTIÉRREZ YURRITA, PEDRO JOAQUÍN, Efectos del Cambio Climático Global sobre la Biodiversidad, Universidad Autónoma de Querétaro. México, Derecho Ambiental y Ecología, 2007.

⁸⁶³ ibis

carbono y para gestionar, y en algunos casos, restaurar, hábitats destinados a retener carbono, como por ejemplo aumentar los niveles de agua en las turberas.⁸⁶⁴

Implicaciones: El almacenamiento de carbono alega a favor del aumento de las superficies cubiertas por áreas protegidas y a favor de un cambio en la gestión de algunas áreas protegidas con vistas a retener todavía más carbono. Puede que se elijan próximamente nuevas áreas protegidas en parte por su potencial de almacenamiento de carbono, lo que sugiere que se necesitan nuevas herramientas de selección. Operaciones de gestión dentro de áreas protegidas individuales, como las quemas prescritas, también se deberán considerar sus implicaciones con respecto las emisiones de carbono y de las relaciones de tales prácticas con reglas acordadas de la CMNUCC.⁸⁶⁵

V.- CAMBIO CLIMATICO Y LA BIODIVERSIDAD⁸⁶⁶

Las áreas protegidas, reservas o espacios naturales protegidos (ENPs) constituyen una estrategia básica y clásica en la conservación de los

⁸⁶⁴ Datos del PNUMACMCM sugieren que la red de áreas protegidas del mundo ya almacena el 15 por ciento del stock de carbono terrestre mundial.

⁸⁶⁵ Natural Solutions, Protected areas helping people cope with climate change, Nigel Dudley, Sue Stolton, Alexander Belokurov, Linda Krueger, Nik Lopoukhine, Kathy MacKinnon, Trevor Sandwith and Nik Sekhran, Published by IUCN-WCPA, TNC, UNDP, WCS, The World Bank and WWF, Gland, Switzerland, Washington DC and New York, USA, 2010.

⁸⁶⁶ El CBD define la biodiversidad como ‘la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas.’ El IPCC también enfatiza estos tres niveles (el genético, el de las especies y el de los ecosistemas). El cambio climático afecta directamente a las funciones de los organismos individuales (por ejemplo, el crecimiento y el comportamiento), modifica poblaciones (en, por ejemplo, el tamaño y la estructura), y afecta a la estructura y función del ecosistema (en la descomposición, ciclos de los nutrientes, flujos del agua, composición de las especies e interacciones de las especies) y la distribución de los ecosistemas dentro de los paisajes; e indirectamente a través de cambios en los regímenes de alteraciones, se asume que los cambios en la estructura y función del ecosistema están relacionados con los cambios en varios aspectos de la biodiversidad.

ecosistemas⁸⁶⁷. Aunque cuentan con más de un siglo de existencia –la declaración del Parque Nacional de Yellowstone en 1872 suele tomarse como referencia de la concepción moderna de los ENPs–, el interés por esta estrategia de conservación se ha renovado a lo largo de los últimos tres decenios, a medida que se confirmaban las evidencias de la crisis planetaria de la diversidad biológica.

En cualquier caso, y a pesar de que en la primera mitad del siglo pasado se asumía con frecuencia que los ENPs eran la herramienta principal en las estrategias de conservación de la naturaleza, hoy se conciben como una más entre varias estrategias, entre las que se cuentan, de acuerdo con la Declaración de Río de Janeiro de 1992 (Convenio sobre la Diversidad Biológica, CBD 2001), el fomento del uso sostenible de la biodiversidad y la restauración de hábitats o ecosistemas degradados, alternativas a las que actualmente se dedican sin duda mayores esfuerzos de financiación. Aparte de la reciente emergencia de las técnicas de conservación ex situ, que en cualquier caso estarán siempre supeditadas a la consecución de metas de conservación in situ, incluso en el marco de esta última han surgido nuevas opciones o alternativas al instrumento clásico de los espacios protegidos, como la conservación ‘difusa’ a través de la aprobación jurídica de catálogos de especies o de hábitats protegidos, se hallen dentro o fuera de ENPs concretos.⁸⁶⁸

Y es a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que tuvo lugar en 1992 en Río de Janeiro (Cumbre de Río) se

⁸⁶⁷ Los ecosistemas proporcionan muchos bienes y servicios que son esenciales para la supervivencia humana. Algunas comunidades indígenas y rurales dependen en particular de muchos de estos bienes y servicios para sus formas de vida.

Entre estos bienes y servicios se incluyen los alimentos, las fibras, los combustibles y la energía, los pastos, las medicinas, el agua limpia, el aire limpio, el control de las inundaciones/tormentas, la polinización, la dispersión de semillas, las plagas y el control de enfermedades, la formación y mantenimiento de los suelos, la biodiversidad, y los valores culturales, espirituales, estéticos y de actividades recreativas. Los ecosistemas también tienen un papel de gran importancia en los procesos biogeoquímicos que subyacen bajo el funcionamiento de los sistemas terrestres.

⁸⁶⁸ FERNANDEZ GONZALES, Federico, PERES BADÍA, Rosa, Espacios Naturales protegidos y Cambio Climático en Castilla la Mancha, Ed. Institución de ciencias ambientales ICAM, España, 2009.

dieron a conocer tres tratados internacionales: la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático (CMNUCC⁸⁶⁹), la Convención sobre la diversidad biológica⁸⁷⁰ y la Convención de lucha contra la desertificación⁸⁷¹, conocidas como las Convenciones de Río.

Las tres convenciones de Río están relacionadas entre sí. El cambio climático afecta a la biodiversidad⁸⁷² y la desertificación. Cuanto más intenso sea el cambio

⁸⁶⁹ Fue adoptada en Nueva York el 9 de mayo de 1992 y entró en vigor el 21 de marzo de 1994. Permite, entre otras cosas, reforzar la conciencia pública, a escala mundial, de los problemas relacionados con el cambio climático.

En 1997, los gobiernos acordaron incorporar una adición al tratado, conocida con el nombre de Protocolo de Kyoto, que cuenta con medidas más enérgicas (y jurídicamente vinculantes).

En 2006 se enmendó en Nairobi este Protocolo a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y se tenía previsto adoptar un nuevo protocolo en el año 2009 en Copenhague, lo cual se tuvo que retrasar y mover a México en el 2010.

⁸⁷⁰ El Convenio sobre la Diversidad Biológica es el primer acuerdo mundial que protege todos los aspectos de la biodiversidad. El CDB, que es un convenio legalmente vinculante, fue adoptado en la Cumbre de la Tierra en 1992 en Río de Janeiro, Brasil, y entró en vigor a finales de 1993. Actualmente, lo conforman más de 185 países miembros.

⁸⁷¹ En 1992, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, de Río de Janeiro, nacieron las convenciones más importantes que son las de “cambio climático” y “biodiversidad”. Pero quedó pendiente, en el ámbito de las negociaciones entre los países desarrollados y los países en desarrollo, especialmente los africanos, una convención que tratara sobre la degradación del suelo, con un enfoque más holístico, más incluyente de varios factores. En 1994 se terminó la elaboración del texto de la Convención de Lucha contra la Desertificación.

Cuando la Secretaría del Ambiente fue creada en 2000 pasó a ser el punto focal de la Convención y, con la cooperación de la Oficina de Lucha contra la Desertificación del PNUD, se comenzó la elaboración del estándar internacional y la implementación de la convención.

⁸⁷² Hay una cantidad sustancial de evidencias observacionales y experimentales de los primeros efectos biológicos del cambio climático que se ha vivido en las últimas décadas:

La primavera se ha adelantado y el invierno llega más tarde, lo que está comportando cambios fenológicos:

El periodo vegetativo se ha prolongado durante los últimos cincuenta años, con fuertes implicaciones para los seres vivos y el medio ambiente.

Las plantas están floreciendo y fructificando antes.

Se adelanta la aparición de insectos y estos pasan por los diferentes estadios larvarios más rápidamente en respuesta al calentamiento.

Hay desincronizaciones en las interacciones entre las especies, por ejemplo entre las plantas y sus polinizadores, entre las plantas y sus herbívoros, o entre las aves y su alimento.

La sequía progresiva de los últimos años se ha traducido en crecientes defoliaciones y, con frecuencia, en menor crecimiento de los árboles.

La vegetación actual parece presentar más eficiencia en el uso del agua y menos concentración de nitrógeno y de otros elementos diferentes del carbono que la vegetación de hace unos decenios.

Algunas especies se han desplazado hacia mayores altitudes y latitudes. En los casos más extremos, algunas poblaciones están en peligro por la sinergia entre el estrés producido por el

climático y mayor su alcance, mayor será la modificación y pérdida de especies vegetales y animales, y las tierras secas y semiáridas en todo el mundo perderán vegetación y se deteriorarán.

La Convención sobre la diversidad biológica representa un paso decisivo hacia la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la distribución justa y equitativa de los beneficios obtenidos del uso de los recursos genéticos. La convención trata de prever, prevenir y detener en el origen las causas de reducción o pérdida significativa de la diversidad biológica, debido a su valor intrínseco y los valores de los componentes medioambientales, genéticos, sociales, económicos, científicos, educativos, culturales, recreativos y estéticos. Además, trata de promover la cooperación entre los Estados miembros y las organizaciones intergubernamentales. La convención reconoce que la pérdida de diversidad biológica y sus daños son un impacto, entre otros factores, del cambio climático, y actualmente está trabajando intensamente las relaciones entre diversidad biológica y cambio climático.⁸⁷³

cambio climático y por los cambios en los usos del suelo como la fragmentación del territorio, que dificultan la migración hacia hábitats con condiciones adecuadas para la supervivencia.

Alteración de la composición de la comunidad dado que unas especies están más afectadas que otras, con lo cual se altera la habilidad competitiva.

Estos cambios en la composición de especies de las comunidades vegetales, animales y microbianas se han visto acompañados por numerosos cambios funcionales:

Reducción de la actividad enzimática del suelo, del reciclaje de nutrientes, del fósforo acumulado en los tejidos vegetales en los bosques y de la absorción de CO₂, producida por las sequías.

Más pérdida de nutrientes en los lixiviados después de las lluvias.

Aumento de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles biogénicos (COVB) en respuesta al calentamiento.

⁸⁷³ INZUNZA, Juan Carlos, Cambio Climático y Biodiversidad, Departamento de Geofísica, Universidad de Concepción, Ciencia Ahora, n° 23, Chile 2009.

5.1. Los Espacios Naturales Protegidos en las Estrategias de Conservación de la Biodiversidad

En la VII Conferencia de las Partes del CBD (Johannesburgo, 2004) se establecieron entre otros objetivos del Convenio los siguientes: fortalecer el papel de los ENPs en el marco de lograr en 2010 una reducción significativa de la pérdida de biodiversidad, completar la representación en ENPs de todas las áreas importantes para la biodiversidad, y alcanzar un mínimo del 10% de superficie protegida en todas las ecorregiones del planeta.⁸⁷⁴

El IV Informe del IPCC⁸⁷⁵ y una nutrida serie de publicaciones científicas previas⁸⁷⁶, entre las que se halla la Evaluación preliminar de los impactos del cambio climático en España⁸⁷⁷ han puesto de manifiesto que, entre los múltiples efectos del cambio climático, uno de los más relevantes es el que se producirá sobre la biodiversidad, en todos sus componentes y niveles. La envergadura y características de este aspecto de los impactos del cambio climático son objeto de vivo debate en la actualidad, por las incertidumbres asociadas tanto a la dimensión del cambio climático previsible como a la complejidad intrínseca de la evaluación de la biodiversidad. De hecho, son contados y debatidos los casos de especies cuya extinción se ha imputado al cambio climático ocurrido, y legión los causados por los demás componentes del cambio global⁸⁷⁸, pero la magnitud de los impactos negativos que se auguran ha llevado a reenfocar la problemática de la conservación de la diversidad biológica.

⁸⁷⁴ Estrategia de Cambio Climático para Áreas Protegidas, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, Tlalpan, México D.F., 2010.

⁸⁷⁵ IPCC Cambio climático 2007: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático IPCC [Equipo de redacción principal: R.K. Pachauri & A. Reisinger (directores de la publicación)], Ginebra, 2007.

⁸⁷⁶ PARMESAN C., Ecological and evolutionary responses to recent climate change. *Annual Review of Ecology, Evolution and Systematics* 37, pp 637-669, 2006.

⁸⁷⁷ Moreno JM, Impactos sobre los riesgos naturales de origen climático. C) Riesgo de incendios forestales. In: Moreno JM (Ed) Evaluación preliminar de los impactos en España por efecto del cambio climático, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, pp 581-615, 2005.

⁸⁷⁸ Purvis A & Hector A, Getting the measure of biodiversity. *Nature* 405, pp 212-219, 2000.

De este modo, si hasta hace bien poco los restantes componentes del cambio global seguían conceptuándose como las principales amenazas para la biodiversidad, y particularmente en las regiones mediterráneas⁸⁷⁹, hoy el cambio climático o sus interacciones con aquéllos forman parte ineludible de cualquier enfoque sobre la conservación de la biodiversidad.

Los impactos previsibles del cambio climático sobre la biodiversidad son complejos y precisamente de esta complejidad se derivan las incertidumbres sobre sus efectos, que de esta forma se añaden a las incertidumbres intrínsecas de las proyecciones sobre la magnitud de los cambios futuros del clima.

Los ENPs son particularmente vulnerables a los impactos del cambio climático por varias razones. La gran mayoría se han ubicado y delimitado antes de que se conociesen los efectos previsibles de éste y, por tanto, la subsistencia de los objetivos de conservación para los que se diseñaron puede dejar de ser viable en sus localizaciones actuales bajo las futuras condiciones climáticas. Por la misma razón, las redes de ENPs carecen de la conectividad suficiente para facilitar las migraciones con las que al menos algunas especies podrían responder a la presión de un clima cambiante, especialmente cuando el cambio puede ser tan abrupto como el que se prevé. A menudo la conectividad se ha degradado o perdido con posterioridad a la creación de los ENPs, debido a la sobreexplotación de su entorno como compensación (mal entendida o mal gestionada) a la protección. Y obviamente, por su carácter, el contenido biológico de los ENPs es rico en elementos sensibles a las alteraciones, cambio climático incluido, porque se trata de especies o hábitats raros, endémicos, amenazados, en final de área o con otras características que acentúan su vulnerabilidad.

El cambio climático llevará aparejada una redefinición de los objetivos de conservación, por cuanto especies o tipos de hábitats actualmente no amenazados podrían pasar a estarlo en el futuro; y al contrario, aunque cabe esperar que con bastante menor frecuencia, especies hoy priorizadas para la conservación podrían

⁸⁷⁹ Sala OE, Chapin III FS, Armesto JJ, Berlow E, Bloomfield J & al. , Global biodiversity scenarios for the year 2100. *Science* 287, 2000, pp 1770-1774.

verse favorecidas, experimentar expansiones y rebajar su estatus de amenaza bajo el clima futuro.⁸⁸⁰

Si la función primordial de los ENPs, la conservación de la biodiversidad, sufrirá ajustes en el futuro inmediato, las restantes funciones que se les atribuyen necesitarán también revisión. La función educativa perderá contenidos y posibilidades en la medida en que los objetivos de conservación de un ENP experimenten declives. La pérdida de contenidos atractivos en los ENPs supone una merma de su interés ecoturístico, y por consiguiente de su papel dinamizador del desarrollo rural, en la medida en que éste repose principalmente en el disfrute de los elementos naturales asociados al ENP. Con independencia de la degradación de los objetivos de conservación, el cambio climático modificará sin duda las características de la demanda turística en los espacios naturales, en términos de afluencia y de épocas del año y regiones preferidas por los visitantes.

VI.- LA POLITICA DE CAMBIO CLIMATICO EN ESPAÑA

La convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio climático⁸⁸¹ constituye la normativa principal y la base a partir del cual la política Española se inicio con el Primer Informe de 1994⁸⁸² este informe constituye la respuesta al compromiso adquirido por el gobierno Español⁸⁸³ con la finalidad de realizar una política global del medio ambiente y estas políticas sectoriales tienen relación con el cambio climático, siendo: la política industrial, de transportes e

⁸⁸⁰ GUTIÉRREZ YURRITA, PEDRO JOAQUÍN, Efectos del Cambio Climático Global sobre la Biodiversidad, Universidad Autónoma de Querétaro, Derecho Ambiental y Ecología, México, 2007.

⁸⁸¹ La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático se abrió a la firma de los Jefes de Estados y de Gobiernos en el marco de la Cumbre de la Tierra, en Río de Janeiro, en junio de 1992, siendo suscrita en esa ocasión por 155 países. El Instrumento entró en vigor el 21 de marzo de 1994, noventa días después de haber alcanzado las 50 ratificaciones requeridas. Hasta el primero de enero de 2009 contaba con 192 ratificaciones.

⁸⁸² Informe de España a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio climático, Ed Ministerio de Obras Públicas, transporte y Medio Ambiente, Madrid, 1994.

⁸⁸³ A ratificar el 21 de diciembre de 1993 la CMUCC, BOE núm, 27, de 1 de febrero de 1994.

infraestructura, agrícola y ganadera, forestal y política energética, prosiguiendo con la segunda comunicación en 1998, donde se hace referencia al fomento de las energías renovables considerándolas las herramientas necesarias para solucionar el problema del cambio climático, teniendo la tercera comunicación de 2002 parte de las circunstancias socio- económicas y geofísicas de cada país en la política de lucha contra el cambio climático.

Según numerosos estudios España, por su situación geográfica⁸⁸⁴ y características socioeconómicas es muy vulnerable al cambio climático, siendo la razón por la que se tomo una política con especial referencia a normas relativas a la protección de la atmósfera, la legislación forestal y políticas sobre comercio de emisiones.⁸⁸⁵

Con la adhesión de España a la comunidad Europea en 1986 se ha ido dictando normativas en este campo relativas a la calidad de la atmósfera y carburantes, progresivamente se han dictado normativas sobre limitaciones de emisiones procedentes de incineradora de residuos municipales⁸⁸⁶, Contaminación atmosférica por ozono⁸⁸⁷, ley de prevención y control integrados de la contaminación (Ley 16/2002 BOE núm 157, de 2 de julio de 2002).

La ley estatal de 1972 no hace expresión al cambio climático, como tampoco a la emisiones de gases de efecto invernadero, haciendo necesario legislar explícitamente en la materia, por lo que se dio solución redactando la ley de régimen del comercio de derechos de emisiones de gases de efecto invernadero (Ley 1/2005 de 02/03/2005)⁸⁸⁸, finalmente se elaboro la ley 34/2007 de 15 de

⁸⁸⁴ España posee una elevada altitud media (600m) y la disposición de los sistemas montañosos que supone una influencia en la variedad de los climas y en los cauces hidráulicos, así como la calidad del suelo, la gran diversidad biológica y el patrimonio natural.

⁸⁸⁵ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: «La nueva política de la Unión Europea sobre cambio climático y comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero», Noticias de la Unión Europea núm. 295, pp. 21-53.

⁸⁸⁶ RD 1088/1992, de 11/09/1992, derogada por RD 653/2003, DE 30/05/1993

⁸⁸⁷ RD 1495/1995 de 08/09/1995.

⁸⁸⁸ Ley 1/2005 de 02/03/2005 y que supuso la trasposición de la directiva 2003/87/CE del parlamento europeo y del consejo, de 13/10/2003, La Unión Europea como parte en la ratificación del Protocolo de Kyoto, en un intento de cumplir con los objetivos adquiridos en un

noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, el objeto de la ley es la prevención, vigilancia y reducción de la contaminación atmosférica con el fin de evitar los daños y reducir los efectos en contra del ambiente, esta ley posee un enfoque integral ya que hace referencia a la calidad del aire, contaminación atmosférica, el agotamiento de la capa de ozono, el cambio climático, limitación de las emisiones, promueve la investigación, el desarrollo, la innovación, la formación y sensibilización pública

España como Estado Miembro de la Unión Europea tenía que transponer la Directiva 2003/87/CE a su legislación interna a más tardar el 31 de diciembre de 2003 hecho que ocurrió aproximadamente un año y medio después.

Por ello que para su transposición al ordenamiento interno español se apoyara el legislador español en el artículo 86 de la Constitución Española (CE)⁸⁸⁹, aprobando en agosto de 2004 el Real Decreto Ley 5/2004, de 27 de agosto, por el que se regula un Régimen de Comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero convalidándose el mismo dentro de plazo⁸⁹⁰.

inicio elaboró numerosos documentos e informes entre los que podemos encontrar el Libro Verde del comercio de derechos de emisión origen de la actual legislación⁶; en el año 2003 en el intento de poder cumplir con los períodos establecidos por el Protocolo de Kyoto, y por consiguiente también los Estados Miembros que la conforman, se aprueba la Directiva del Comercio de derechos de emisión, esto es, la Directiva 2003/87/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un Régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo.

⁸⁸⁹ Según el artículo 86 de la CE, en casos de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-Leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la CE, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general. Estas normas, debido precisamente, a su carácter transitorio, deberán ser inmediatamente sometidas a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso deberá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación. Asimismo, dispone el artículo 86.3 de la CE que durante el referido plazo de treinta días, las Cortes podrán tramitarlos como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.

⁸⁹⁰ Real Decreto-Ley 5/2004, de 27 de agosto, por el que se regula un Régimen de Comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (BOE núm.208, de 28 de agosto de 2004), convalidado mediante la Resolución de 16 de septiembre de 2004, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto Ley 5/2004, de 27 de agosto, por el que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (BOE núm.228, de 21 de septiembre de 2004).

En España el Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión (PNADE) para el primer período (2005-2007) fue aprobado por Real Decreto 1866/2004,⁸⁹¹ como consecuencia de la Decisión de la Comisión Europea de 27 de diciembre de 2004 relativa al Plan Nacional de Asignación presentado por España. Para el segundo período (2008-2012) que inicia el 1 de enero de 2008, se encuentra elaborado el segundo PNADE aprobado mediante el Real Decreto 1370/2006, de 24 de noviembre¹³. El artículo 15 de la Ley 1/2005 establece que la vigencia de los planes será de tres años para el primer período (2005-2007) y de cinco años para el segundo (2008- 2012) y sucesivos, comenzando éstos el 1 de enero de cada año de inicio del período.⁸⁹²

Esta norma hace referencia al recorrido por las líneas principales del Plan Nacional de Asignación, encargado de originar los derechos de emisión y distribuirlos equitativamente en la industria española y de acuerdo con las bases de la economía de mercado. En el Plan Nacional de Asignación además de redactarse las bases de asignación para el mercado de derechos de emisión, se detallan los criterios a seguir en los otros dos mecanismos contemplados por el Protocolo de Kyoto, Mecanismos de Desarrollo Limpio y Aplicación conjunta, cuyo fin además de la reducción de gases de efecto invernadero es la inversión por parte de las instalaciones en tecnologías eficientes energéticamente.⁸⁹³

Los órganos encargados de la asignación de derechos de emisión son fundamentalmente el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y el Consejo de Ministros órganos que difieren de los que intervienen en la autorización de emisión, esto es, los autonómicos. Esto puede llevar a una posible cadena de errores a la hora de funcionamiento de la instalación, ya que ésta puede contar con una autorización de emisión otorgada por el órgano

⁸⁹¹ de 6 de septiembre, de conformidad con los artículos 9 y 10 y el anexo III de la Directiva 2003/87/CE y modificado posteriormente mediante el Real Decreto 60/2005, de 21 de enero de 2005.

⁸⁹² GONZÁLEZ BUSTOS, María Ángeles “La política de cambio climático en España”, in Revista Noticias de la Unión Europea, n.º 295, España: 2009 (Ejemplar dedicado a: Plan Nacional de Asignación de emisiones 2008-2012), *Noticias de la Unión Europea*, núm 295, Ed . CISS, 2008.

⁸⁹³ ECHAGÜE MÉNDEZ DE VIGO, GONZALO, Una reflexión sobre Kioto, *Observatorio Medioambiental*, 2004, núm. 7 9-19, España, 2004.

autonómico competente y no haber recibido la correspondiente asignación de derechos de emisión por parte del Consejo de Ministros.⁸⁹⁴

Prosiguiendo con la normativa de protección contra el cambio climático encontramos la legislación forestal, ley 43/2003 de 21 de noviembre, el Plan forestal Español; esta normativa hace referencia expresa al problema del cambio climático señalando la relación que existe entre el mismo y los bosques, así como la ley 43/2003, de adaptación de los montes al cambio climático, de la legislación forestal se establece expresamente los objetivos de lucha contra el cambio climático como lo encontramos en la ley 42/2007 de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad hace referencia a que los espacios naturales son los reservorios de fijación de dióxido de carbono, presentando los ecosistemas en su estado cuasi naturales.

La tutela institucional encargada de la gestión de esta materia es el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, en la cual existe la Secretaria de estado de Cambio Climático de la que depende la Oficina Española de Cambio climático; el Consejo Nacional del Clima, Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático (CCPCC) y el Grupo Interministerial para el Cambio climático.⁸⁹⁵

El Consejo Nacional del Clima⁸⁹⁶ depende del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, y entre sus funciones tiene encomendadas la elaboración, seguimiento y evaluación de la estrategia española de lucha contra el cambio climático, la realización de propuestas y recomendaciones para definir políticas y medidas de lucha frente al cambio climático, así como impactos,

⁸⁹⁴ GILES CARNERO, Rosa, Cambio Climático, Energía y Derecho Internacional: perspectivas de futuro, Ed., ARANZADI, S.A, España, 2012.

⁸⁹⁵ <http://www.magrama.gob.es/es/cambio-climatico/temas/organismos-e-instituciones-implicados-en-la-lucha-contra-el-cambio-climatico-a-nivel-nacional/oficina-espanola-en-cambio-climatico/>

⁸⁹⁶ Se crea por RD 177/1998 el Real Decreto 1188/2001, de 2 de noviembre, incorpora como novedad la creación de una Comisión Permanente, a la que corresponde el seguimiento ordinario de las funciones encomendadas al Consejo Nacional del Clima, así como velar por el adecuado cumplimiento de los mandatos adoptados por el Pleno.

estrategias de adaptación y estrategias de limitación de emisiones de gases de efecto invernadero.

La Oficina Española de Cambio Climático (OECC) se creó⁸⁹⁷ como órgano colegiado dependiente de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente para desarrollar las políticas relacionadas con cambio climático, con la vocación de constituirse en foro de encuentro y participación en el que todas partes implicadas puedan adoptar sus ideas y propuestas, y así aunar esfuerzos en la búsqueda de soluciones frente al cambio climático, la Oficina Española de Cambio cambia de nivel orgánico a Dirección General, pasando a denominarse Dirección General de la Oficina Española de Cambio Climático⁸⁹⁸, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente establece⁸⁹⁹ que la Secretaría de Estado de Medio Ambiente es el órgano superior del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente que, bajo la dependencia del Ministro, dirige y coordina la ejecución de las competencias que corresponden a este departamento en relación con la formulación de las políticas de calidad ambiental y la prevención de la contaminación y el cambio climático, la evaluación ambiental, fomento del uso de tecnologías limpias y hábitos de consumo menos contaminantes y más sostenibles.⁹⁰⁰

Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático (CCPCC), se crea⁹⁰¹ la Comisión como órgano de coordinación y colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas para la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión y el cumplimiento de las obligaciones internacionales y comunitarias de información inherentes a éste,

⁸⁹⁷ Mediante el Real Decreto 376/2001, de 6 de abril (BOE núm. 84, de 7 de abril de 2001)

⁸⁹⁸ según Real Decreto 1477/2004 de 18 de junio, de estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente, modificado por el Real Decreto 1334/2006 de 21 de noviembre.

⁸⁹⁹ El su artículo 2.2 del Real Decreto 401/2012, del 17 de febrero.

⁹⁰⁰ GONZÁLEZ BUSTOS, María Ángeles “La política de cambio climático en España”, in Revista Noticias de la Unión Europea, n.º 295, España: 2009 (Ejemplar dedicado a: Plan Nacional de Asignación de emisiones 2008-2012), *Noticias de la Unión Europea*, núm 295, Ed. CISS, 2008.

⁹⁰¹ Con la Ley 1/2005, de 9 de marzo.

entre sus funciones más destacadas encontramos la prevención y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, El seguimiento del cambio climático y adaptación a sus efectos.

Grupo Interministerial para el Cambio climático creado⁹⁰² por Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno, regula en el punto tres de la Disposición adicional segunda la composición y funcionamiento de la Comisión Interministerial para el Cambio Climático:

La Comisión Interministerial para el Cambio Climático estará presidida por el Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, las diferentes comunidades autónomas han ido creando sus propios organismos encargados de coordinar con los estados y de ejecutar las políticas sobre cambio climático en su propio territorio.

Junto con la normativa estatal existe una actividad planificadora de programas y estrategias que merece especial atención, entre los que destacan la Asignación de Emisiones como es Plan Nacional de asignación de derechos de emisión⁹⁰³, Decisión de la Comisión, de 26 de febrero de 2007 relativa al plan nacional de asignación de derechos de emisión 2008-2012, Real Decreto 1030/2007, de 20 de julio⁹⁰⁴, Real Decreto 1402/2007 de 29 de octubre⁹⁰⁵, Orden PRE/2827/2009⁹⁰⁶, por el que se desarrolla el marco de participación en los mecanismos de

⁹⁰² Se crea, adscrita al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, la Comisión Interministerial para el Cambio Climático, como órgano colegiado interministerial de los previstos en el artículo 40 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, a la que corresponden las funciones de seguimiento y propuesta de las diferentes políticas relacionadas con el Cambio Climático.

⁹⁰³ Real Decreto 1370/2006, de 24 de noviembre

⁹⁰⁴ Por el que se modifica el RD 1370/2006, de 24 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Nacional de asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, 2008-2012.

⁹⁰⁵ Por el que se modifica el Real Decreto 1370/2006, de 24 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, 2008-2012.

⁹⁰⁶ del 19 de octubre, por la que se modifican las cuantías de las asignaciones sectoriales establecidas en el Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero, 2008-2012, aprobado por el Real Decreto 1370/2006, de 24 de noviembre.

flexibilidad del Protocolo de Kyoto; y los relacionados con la utilización de las energías renovables como es el Plan de Fomento de Energías renovables.

El plan de Energías Renovables considera que deben ser promocionadas por lo grandes beneficios ambientales que suponen⁹⁰⁷, y por ser un instrumento fundamental para lograr la disminución de las emisiones a la atmósfera. La finalidad es la coordinación de la eficiencia energética, de la lucha contra el cambio climático y de energías renovables, para así alcanzar su máxima eficacia e intentar solucionar el problema de cambio climático. Al igual que este plan se ha elaborado un plan energético Alternativo Energía, Plan Energético Alternativo Energía 2010, pretende dar una alternativa viable y sostenible para afrontar los problemas ambientales.⁹⁰⁸

La estrategia de ahorro y eficiencia energética en España, que propone una serie de medidas para lograr mejoras sustanciales en los índices de eficiencia energética. La finalidad de la misma es un ahorro de energía.

La Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia (EECCCEL)⁹⁰⁹ forma parte de la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS). La EECCCEL aborda diferentes medidas que contribuyen al desarrollo sostenible en el ámbito de cambio climático y energía limpia.

Por un lado, se presentan una serie de políticas y medidas para mitigar el cambio climático, paliar los efectos adversos del mismo, y hacer posible el cumplimiento de los compromisos asumidos por España, facilitando iniciativas públicas y privadas encaminadas a incrementar los esfuerzos de lucha contra el cambio

⁹⁰⁷ Este sector es uno de los más importantes en la lucha contra el cambio climático, considerando que las energías limpias o renovables son las vías más idóneas para lograr la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero.

⁹⁰⁸ GONZÁLEZ BUSTOS, María Ángeles “La política de cambio climático en España”, in Revista Noticias de la Unión Europea, n.º 295, España: 2009 (Ejemplar dedicado a: Plan Nacional de Asignación de emisiones 2008-2012), *Noticias de la Unión Europea*, núm 295, Ed. CISS, 2008.

⁹⁰⁹ Este documento se presentó por la Ministra de Medio Ambiente en el consejo de Ministros del 20 de julio de 2007, el cual ha informado favorablemente para su remisión al Consejo Nacional del Clima y a la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático.

climático en todas sus vertientes y desde todos los sectores, centrándose en la consecución de los objetivos que permitan el cumplimiento del Protocolo de Kyoto.⁹¹⁰

Por otro lado, se plantean medidas para la consecución de consumos energéticos compatibles con el desarrollo sostenible. Estas medidas configurarán una base para la planificación en materia energética de las administraciones públicas y demás entes públicos y privados y facilitarán la contribución de los ciudadanos a la lucha contra el cambio climático.

Esta Estrategia cuenta como marco de referencia con la “Estrategia Española para el cumplimiento del Protocolo de Kyoto”⁹¹¹ y tiene presente las medidas y programas adoptados por las Comunidades Autónomas en estos años, algunas de ellas especialmente activas. No obstante, las numerosas iniciativas acometidas desde la administración general del estado y las CCAA desde esa fecha han cambiado sustancialmente el marco normativo y planificador y han permitido una evolución hacia escenarios en los que se observan algunos cambios de tendencia. Sin embargo, las previsiones de emisiones muestran la necesidad de contemplar medidas adicionales que contribuyan a la obtención de un escenario para el desarrollo económico, social y medioambiental sostenible.

El crecimiento de la población y el desarrollo económico registrados en España en los últimos años son factores críticos en la evolución de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y, por tanto, deben de tenerse muy en cuenta a la hora de tomar decisiones.

Esta situación ha generado un aumento de la demanda de energía, con los consecuentes aumentos de las emisiones de GEI, lo que precisa acciones sobre la producción y el consumo energético que apoyen las tres dimensiones del desarrollo sostenible.

⁹¹⁰ DOELLE, MEINHARD, *From Kyoto to Marrakech; A Long Walk Through The Desert: Mirage Or Oasis?* en *Dalhousie Law Journal*, 25, Marine and Environmental Law Institute, Dalhousie Law School, Halifax, Nova Scotia, Canada, 2002.

⁹¹¹ aprobada por el Pleno del Consejo Nacional del Clima el 5 de febrero de 2004.

Esta estrategia está estructurada en dos capítulos, en el primero se han definido actuaciones para luchar contra el cambio climático y, en el segundo, para conseguir una energía más limpia. Estas acciones están estrechamente relacionadas, dado que las medidas relacionadas con la energía tienen un impacto directo en la reducción de las emisiones de GEI y, por tanto, sobre el cambio climático. Cada capítulo incluye una descripción de la situación actual, cuales son los objetivos perseguidos, las medidas propuestas y una selección de indicadores para su adecuado seguimiento. Las medidas enunciadas requieren en numerosas ocasiones la participación activa de los distintos niveles de administración, cada uno de ellos en su correspondiente ámbito de competencia.

El Gobierno, en el marco competencial del Estado, ha adoptado un Plan de Medidas Urgentes que, con el Plan de Acción de Ahorro y Eficiencia energética 2008- 2012, aspira a consolidar el cambio de tendencia de las emisiones de gases de efecto invernadero en España iniciado en 2006, continuando con una amplia gama de legislación referente a la Energía⁹¹².

VII.- LA POLITICA DE CAMBIO CLIMATICO EN PERU

El cambio climático representa la mayor amenaza de la historia para los ecosistemas, ya que es un problema que afecta de manera determinante a las poblaciones más pobres, a pesar de ser los menos responsables del deterioro climático, ya que el clima siempre ha sido factor importante en el Perú⁹¹³. Desde

⁹¹² Planificación energética indicativa según lo dispuesto en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

Real Decreto-ley 1/2012, de 27 de enero, por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de pre asignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos.

⁹¹³ El Perú es uno de los países con la mayor diversidad biológica del planeta, entendida como la diversidad genética, de especies y de ecosistemas, así como de la diversidad cultural y en términos biológicos y humanos. El Perú es conocido en el mundo como uno de los diez países megadiversos. De los cuatro cultivos más importantes para la alimentación humana en el mundo (trigo, arroz, papa y maíz), el Perú es poseedor de una alta diversidad genética de dos de ellos, la papa y el maíz. Cuenta con más de 84 zonas de vida de las 104 existentes en el mundo, así como 11 ecorregiones (mar frío, mar tropical, desierto del Pacífico, bosque seco ecuatorial, bosque

las culturas precolombinas, el hombre tuvo que desarrollar un conocimiento del clima, aprendiendo a leer el cielo, los mensajes enviados por la naturaleza a través de la fenología de las plantas, los ciclos de vida de los insectos, las migraciones de las aves y muchas otras señas naturales. Algunas culturas, como los Wari o Tiahuanaco, no pudieron superar las pruebas naturales, eventos climáticos repentinos y de gran fuerza.

El objetivo Mundial era el de lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático, en este objetivo Perú, solo emite alrededor del 0.4% de las emisiones globales, en comparación con Estados Unidos de Norteamérica y los países de la Unión Europea contribuyeron al 29% y 24% del total de las emisiones de GEI para el período 1900 – 2006. Sin embargo son los países en desarrollo y las economías más débiles las más vulnerables a los efectos del cambio climático; y dentro de estos países, son las mujeres y los marginados los grupos más vulnerables.

Perú ha sido catalogado entre los 10 países más vulnerables al cambio climático⁹¹⁴. Es decir, que a pesar de su contribución poco significativa al problema, es uno de los más afectados. En su territorio se concentran el 77% de los glaciares tropicales del mundo, es el noveno país de mayor superficie forestal a nivel mundial con más de 70 millones de hectáreas de bosques.⁹¹⁵

Cuenta con 24 climas y 84 zonas de vida sobre un total de 104 que existen en el mundo, y es uno de los 12 países megadiversos del mundo. Además la presencia de peligros de origen climático o de otros tipos es elevada. La adaptación se convierte entonces en un problema central para el país, no sólo para su población, especialmente la que se encuentra en situación de pobreza y pobreza extrema,

tropical del Pacífico, serranía esteparia, paramo, puna, selva baja, selva alta, sabana de palmera), lo que permite el desarrollo de una amplia variedad de flora y fauna, que han sido utilizadas desde tiempos ancestrales (CONAM, 2001).

⁹¹⁴ De acuerdo a Brooks, N. y Adger N. del Centro Tyndall para Investigaciones Climáticas de la Universidad de Mánchester, el Perú después de Bangladesh y Honduras, es el tercer país más vulnerable del mundo ante los peligros climáticos, considerando diversos índices de riesgo.

⁹¹⁵ Resumen Ejecutivo CARE Perú - Estrategia Programa de Cambio Climático 2010 – 2020-Mayo, 2010.

sino para toda la población que depende de los ecosistemas que se ven afectados por el fenómeno.

No se trata entonces sólo de un problema ambiental, sino de un problema económico, al afectar la economía tanto a nivel micro como macro⁹¹⁶. Así, diversos estudios han estimado una pérdida relativa del PBI al 2025 de 4.4 % debido al cambio climático, equivalente a 9.9 mil millones de dólares⁹¹⁷.

Los cambios debido a las consecuencias del cambio climático generado en el siglo pasado ya se están experimentando en el país, y aún cuando las emisiones a nivel mundial se estabilicen en un nivel seguro, las consecuencias de las emisiones pasadas seguirán impactando el clima.

Por ello el país debe generar capacidades de adaptación constante que permita a su población y su economía enfrentar mejor los nuevos escenarios y seguir avanzando en el camino del desarrollo.

⁹¹⁶ Sobre el impacto económico del cambio climático en la economía peruana se tienen algunas estimaciones. En concreto, la primera de ellas fue hecha por la CAN (2008). En este caso particular, se extrapolaron los efectos que el cambio climático tendría sobre los sectores agroindustria, agricultura, pesca, agua y electricidad en EEUU (“US Market Consequences of Global Climate Change”) a la realidad de los países de la Comunidad Andina, y luego se estimó el impacto agregado sobre el PIB nacional. En este caso, se concluyó que al año 2025 el PIB será 4.3% menor al que se tendría sin cambio climático. Luego, el Banco Central de Reserva del Perú (2009) calculó el efecto de del cambio climático sobre la economía agregada, evaluando el impacto de las variaciones climáticas (temperatura y nivel de precipitaciones) sobre la tasa de crecimiento económico. Este procedimiento no define ni estima los impactos que el cambio climático podría tener sobre cada distinto sector de la economía. Entre otros, este estudio estimó que al 2030 la economía tendría el PIB real sería 6.8% menor al que se tendría sin cambio climático.

En este contexto, ante la necesidad de contar estimaciones de impacto económico más detallados, que sirvan como base para el diseño de la política pública y permitan al Perú definir las necesidades y mejorar la focalización de recursos tanto nacionales como internacionales, para la implementación de políticas contra los efectos del cambio climático, el Gobierno Peruano, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio del Ambiente, con el apoyo del BID, vienen supervisando una consultoría que permitirá calcular el impacto económico del cambio climático partiendo de la estimación del impacto de este fenómeno sobre los sectores más vulnerables.

Asimismo, ayudará a que el Perú tenga una posición más sólida en las negociaciones internacionales sobre cambio climático, en las que se acordarán las vías a través de las cuales los países desarrollados colaborarán con las actividades de mitigación y adaptación de los países en desarrollo. Por ello, en la medida que el Perú tenga una estimación tangible de los efectos del cambio climático podrá acceder a una mayor colaboración internacional.

⁹¹⁷ Millones de dólares constantes al 2005.

Una de las principales características de los ecosistemas de montaña andinos es su variabilidad climática, propia de todos los ecosistemas de montañas. Este factor hace común y recurrente fenómenos como las sequías, heladas, inundaciones y granizadas. Estos fenómenos se han convertido ya en parte del imaginario nacional, desde los valles interandinos hasta los desiertos costeros, los habitantes tienen un conocimiento empírico de la realidad climática⁹¹⁸ y las inestabilidades del clima nacional.

Los cambios en las señas también repercuten en los paisajes, cambios de distribución de los cultivos, aparición de nuevas plagas, cambio en el comportamiento de las aves, aumento en la recurrencia e intensidad de eventos climáticos. Algunos de estos fenómenos son previsibles, ya que durante la década del setenta se dieron simultáneamente prácticas de deforestación, sobrepastoreo, ampliación de la frontera agrícola, drenaje de humedales que hicieron prever que en un futuro las punas, yungas y quebradas sufrirían modificaciones por la acción humana (tanto local como global) y su repercusión en el clima.

Hoy ya es claro que nos encontramos ante un escenario global que está marcado por un cambio en el clima de origen antrópico a gran escala, causado por la emisión de GEI y localmente por procesos de desertificación, producto de las prácticas ya mencionadas.

7.1. Efectos del Cambio Climático en Perú

En el Perú, los principales efectos climáticos del aumento de la temperatura global estarán asociados a: a. El retroceso glaciar, b. El aumento de la frecuencia e intensidad del Fenómeno del Niño, c. Elevación del nivel del mar.

El principal efecto de la acumulación gradual de GEI se estaría manifestando actualmente en Perú a través del retroceso glaciar.

⁹¹⁸ Sin embargo en las comunidades campesinas, especialmente en los últimos 30 años, se habla más frecuentemente de un cambio en los eventos microclimáticos que limita el funcionamiento de las señas naturales utilizadas para predecir el clima.

Según el Consejo Nacional del Medio Ambiente en los últimos 22 a 35 años se ha perdido el 22% de la superficie glaciar⁹¹⁹ (equivalente a 7 000 millones de metros cúbicos ó 10 años de consumo de agua en Lima), con un efecto mayor sobre los glaciares pequeños y de menor cota⁹²⁰. En este sentido, se proyecta que para el 2025 los glaciares del Perú por debajo de los 5 500 metros sobre el nivel del mar habrán desaparecido.

Este hecho tendría consecuencias negativas sobre la disponibilidad del agua considerando que la mayor parte de los ríos de la vertiente occidental de los andes⁹²¹ presentan un considerable caudal sólo durante el período de lluvias (diciembre-abril) mientras que para el período de estiaje (mayo-noviembre) se abastecen ya sea por el escurrimiento por infiltración de las zonas altas o por la fusión del hielo de los glaciares (como ejemplo, aproximadamente el 40% del caudal del río Santa en período de estiaje proviene de la desglaciación).⁹²²

Así, un continuo proceso de desglaciación generaría inicialmente una mayor circulación del agua en los cauces alcanzando un máximo de disponibilidad durante los siguientes 25 a 50 años; luego del cual se iniciaría una progresiva disminución, agudizando el período de estiaje y en consecuencia, reduciendo la disponibilidad de agua para consumo humano, procesos industriales y generación de energía por fuente hidroeléctrica. Sin embargo, estos efectos pueden reducirse con la ejecución oportuna de medidas de almacenamiento.

Por otro lado, el retroceso de los frentes glaciares junto con el incremento en la intensidad de las lluvias produciría la formación de lagunas o glaciares “colgados”; aumentando el riesgo de desastres naturales (huaycos, aluviones y rebalses); afectando a las poblaciones de los valles interandinos del país.

⁹¹⁹ El Perú cuenta con 18 cordilleras glaciares

⁹²⁰ El volumen y superficie de masa glaciar derretida es inversamente proporcional a la superficie y altura de los glaciares.

⁹²¹ Algunos de los ríos que poseen glaciares en las nacientes de sus cuencas son: Río Santa (Ancash), Pativilca, Huaura, Rímac, Lurín, Cañete (Lima) y Ocoña, Majes y Siguan (Arequipa).

⁹²² ESTRATEGIA NACIONAL DE CAMBIO CLIMATICO, Comisión Nacional de Cambio Climático, Ed. Congreso-Comisión de Medio Ambiente, Perú, 2002.

Comparando los dos inventarios glaciares⁹²³ realizados por el CONAM, observamos que la mayoría de los glaciares han sufrido una importante reducción de su superficie glaciar entre 1997 y 1962; llegando incluso a reducciones de más del 40%.

Por otro lado, el cambio climático produciría un calentamiento de la capa superior del océano, lo que podría afectar la frecuencia e intensidad del Fenómeno del Niño (CONAM 1999). En esta línea, se observa que el fenómeno del Niño está asociado con aumentos de la temperatura superficial promedio del mar por encima de 2°C, mientras que los eventos más severos se asocian a aumentos superiores a 8°C. Así, se estima, que de duplicar las concentraciones de CO₂ al 2070, se llegaría a un calentamiento de 3.49°C en el Pacífico Oriental, lo que provocaría un escenario climático similar al de un evento del Niño de intensidad media.⁹²⁴

Por otro lado, el cambio climático produciría un calentamiento de la capa superior del océano, lo que podría afectar la frecuencia e intensidad del Fenómeno del Niño (CONAM 1999). En esta línea, se observa que el fenómeno del Niño está asociado con aumentos de la temperatura superficial promedio del mar por encima de 2°C, mientras que los eventos más severos se asocian a aumentos superiores a 8°C. Así, se estima, que de duplicar las concentraciones de CO₂ al 2070, se llegaría a un calentamiento de 3.49°C en el Pacífico Oriental⁹²⁵, lo que provocaría un escenario climático similar al de un evento del Niño de intensidad media.

Los impactos de una elevación del nivel del mar podrían ser muy perjudiciales para las actividades desarrolladas en las zonas costeras por el riesgo de inundación en áreas bajas, intrusiones de agua salada y desbordes. Bajo escenarios futuros de elevación de 1m, playas como La Herradura y muelles

⁹²³ El primer inventario fue realizado en 1989 a partir de fotografías aéreas tomadas entre 1955-1962 y las fotografías de la Cordillera Blanca tomadas en 1970. El segundo inventario se realizó para el año 1997 a través de imágenes LANDSAT tomadas para el período 1995-1997 .

⁹²⁴ ESTRATEGIA NACIONAL DE CAMBIO CLIMATICO, Comisión Nacional de Cambio Climático, Ed. Congreso-Comisión de Medio Ambiente, Perú, 2002.

⁹²⁵ Modelación para el área del Niño, Modelo de Meehl y Washington, CONAM 1999.

como el de Paita correrían el riesgo de quedar potencialmente inundados e inhabilitados; mientras que las pérdidas potenciales en Lima y Callao por inundación de obras litorales ascenderían a aproximadamente \$168 millones y las pérdidas para 8 localidades⁹²⁶ ascendería a \$1000 millones (CONAM 1999).

7.2. Compromisos Internacionales

El Perú ha asumido una serie de compromisos internacionales que debe implementar a nivel nacional, tales como: la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), la Convención de Diversidad Biológica (CDB) y la Convención de Lucha Contra la Desertificación y Sequía; además del Protocolo de Kyoto (en el marco de la CMNUCC) y el Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad (en el marco del CDB).

En concreto, algunos de los avances del Perú en el cumplimiento de sus compromisos internacionales:

- En el marco de la CMNUCC, el Perú cuenta con una Estrategia Nacional de Cambio Climático⁹²⁷ y con una Comisión Nacional de Cambio Climático⁹²⁸
- Con respecto al CDB, se cuenta con una Estrategia Nacional de Diversidad Biológica⁹²⁹ con la Comisión Nacional sobre Diversidad Biológica (CONADIB) como mecanismo de coordinación intersectorial para la implementación de la Estrategia Nacional; y en el marco de la Comunidad Andina, con la Estrategia Regional de Diversidad Biológica para los Países del Trópico Andino⁹³⁰.

⁹²⁶ Delta del Río Tumbes, Paita-Sechura, Trujillo,Chimbote, Lima Metropolitana, Pisco-Paracas, Lagunas de Mejía e Ilo.

⁹²⁷ (Decreto Supremo N° 086-2003-PCM).

⁹²⁸ (Decreto de Consejo Directivo N° 007-99-CD/CONAM).

⁹²⁹ (Decreto Supremo N° 102-2001-PCM).

⁹³⁰ (Decisión N° 523, 2002).

- Sobre la Convención de Desertificación, se cuenta con el Programa Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía (1996) y con la Comisión Nacional de Desertificación y Sequía⁹³¹.

El Perú es miembro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC). Como parte de los compromisos adquiridos, Perú deberá comunicar a la Conferencia de las Partes (países que suscriben la Convención) la información relativa: a) un inventario nacional de las emisiones antrópicas por fuente,

b) la absorción por los sumideros de todos los gases de efecto invernadero,

c) la descripción general de las medidas que ha adoptado o prevé adoptar para aplicar la Convención; y

d) datos pertinentes para el cálculo de las tendencias de las emisiones mundiales.

En junio del 2001, el entonces Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) –hoy Ministerio del Ambiente (MINAM)- presenta la Primera Comunicación Nacional en la cual informa a la comunidad internacional el nivel de emisiones de GEI, describe las medidas que influyen en el cambio climático en los sectores de energía, bosques, transporte e industria, y precisa los temas en que somos particularmente vulnerables.

Entre las principales vulnerabilidades, CONAM identifica las relacionadas a los recursos hídricos de alta montaña, constatando una drástica reducción de las áreas glaciares, con un marcado incremento del balance negativo en los últimos quince años; y, una tendencia a la desaparición de los glaciares con áreas comparativamente pequeñas.

En este sentido, CONAM realiza a través de PROCLIM en 2005 algunos estudios preliminares sobre la vulnerabilidad del Perú ante el cambio climático,

⁹³¹ (Decreto Supremo N° 022-2006-AG).

con información relevante sobre el Fenómeno El Niño (FEN). Esta información, según CONAM, es útil para observar los efectos que se producen por un cambio brusco en las condiciones climáticas sobre los distintos sectores de la economía, el territorio y la población nacional.

CONAM indica que un FEN particularmente intenso como el de 1997-1998 muestra, en cierta medida, los posibles impactos de un futuro cambio climático ocasionado por la acumulación de GEI en la atmósfera. Del estudio relacionado al FEN, CONAM señala posibles impactos del cambio climático sobre diversos sectores productivos y sociales⁹³² :

- a) Impactos sobre el ecosistema marino en la distribución y abundancia de la fauna y flora marinas;
- b) Impactos en el sector pesca por migración de especies hidrobiológicas, y
- c) Afectación a infraestructura de servicios, en el ecosistema marino costero, por la elevación del nivel del mar y la elevación de la temperatura superficial de las aguas oceánicas; cambios en vientos, etc.
- d) Impactos sobre la salud pública, con incremento de las enfermedades transmitidas por vectores (malaria, dengue), por el consumo de agua contaminada y por el deterioro de viviendas y cambios de temperatura.
- e) Impactos sobre la agricultura a través de alteraciones en el desarrollo vegetativo, en el rendimiento y la sanidad de los cultivos, sean éstos nativos o introducidos.
- f) Impactos por sequías o precipitaciones pluviales excesivas que afectarán el desarrollo de cultivos y favorecerán la aparición de plagas y enfermedades.

⁹³² ESTRATEGIA NACIONAL DE CAMBIO CLIMATICO, Comisión Nacional de Cambio Climático, Ed. Congreso-Comisión de Medio Ambiente, Perú, 2002.

g) Impactos en la infraestructura afectando ciudades, áreas agrícolas y vías de transporte, servicios sanitarios de agua y desagüe, viviendas e infraestructura de educación y salud.

El Perú cuenta con una Política Nacional del Ambiente aprobada y difundida, que incluye entre sus objetivos la adaptación de la población y sus actividades frente al cambio climático, y el establecimiento de medidas de adaptación orientadas al desarrollo sostenible.

La gestión del cambio climático desde el punto de vista institucional se suma al complejo escenario y evolución del Perú como país en desarrollo que ha iniciado un acelerado proceso de crecimiento económico. Actualmente el Perú se encuentra en un proceso sostenido de descentralización y de reasignación de competencias a los gobiernos sub-nacionales; y en un proceso paralelo de modernización y adecuación normativa del rol central del Estado.⁹³³

La autoridad ambiental nacional actual en el Perú es el Ministerio del Ambiente (MINAM), que cuenta con una Dirección General de Cambio Climático, Desertificación y Recursos Hídricos (DGCCDRH), que es el punto focal de la CMNUCC. El MINAM preside la Comisión Nacional de Cambio Climático (CNCC), creada desde 1993 y modificada en el 2009, cuya función es coordinar la implementación de la CMNUCC de los diversos sectores y diseñar y promocionar la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC).

La ENCC, aprobada en 2003 y en proceso de actualización, es el marco de todas las políticas y actividades relacionadas con el cambio climático que se desarrollen en el Perú. El siguiente hito normativo es la Ley General del Ambiente, promulgada en 2005.

El MINAM ha fortalecido la institucionalidad ambiental, asumiendo las funciones asignadas al ex Consejo Nacional del Ambiente (CONAM),

⁹³³ LÓPEZ LÓPEZ, Alejandro y MORALES HURTADO, Jessica “Iberoamérica y sus sistemas de áreas naturales protegidas: El caso de Perú”; Editorial Observatorio Medioambiental núm. 797, España, 2004.

ampliando el rol del Estado y elevando el nivel e importancia del sector ambiental en el Gobierno. Se han adscrito al Ministerio las instituciones nacionales pioneras en la investigación del cambio climático en el país, como el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (SENAMHI), el Instituto Geofísico del Perú (IGP), el Instituto de Investigaciones de la Amazonia Peruana (IIAP) y el hoy denominado Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP). Tanto el CONAM como el MINAM han llevado adelante programas y proyectos de cambio climático en coordinación con otras instituciones gubernamentales claves para la gestión del cambio climático, como los Ministerios de Relaciones Exteriores, Economía y Finanzas, Energía y Minas, Producción, Agricultura, Transportes y Comunicaciones, Salud; el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y el Instituto Nacional de Defensa Civil, entre otros.

Continuando el proceso de descentralización, en 2002 se aprobó la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales que establece la obligación de formular Estrategias Regionales de Cambio Climático. Tres regiones ya cuentan con una Estrategia Regional de Cambio Climático, nueve cuentan con Grupos Técnicos Regionales en Cambio Climático (GTRCC) y 11 han formulado proyectos de adaptación y mitigación en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Por otra parte, se ha creado el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) para conducir y desarrollar la planificación concertada, que viene promoviendo la discusión del ‘Plan Perú 2021 - Plan Estratégico de Desarrollo Nacional’, en el cual se incorporan lineamientos de política sobre la adaptación y mitigación del cambio climático.⁹³⁴

El Ministerio del Ambiente (MINAM) es la autoridad ambiental nacional en el Perú creada por Decreto Legislativo N° 1013 de mayo del 2008. El MINAM

⁹³⁴ ESTRATEGIA NACIONAL DE CAMBIO CLIMATICO, Comisión Nacional de Cambio Climático, Ed. Congreso-Comisión de Medio Ambiente, Perú, 2002.

cuenta con una Dirección General de Cambio Climático, Desertificación y Recursos Hídricos – DGCCDRH.

Este ministerio es el punto focal de la CMNUCC y preside además la Comisión Nacional de Cambio Climático (CNCC)⁹³⁵, creada en 1993, y delegada su presidencia al entonces Consejo Nacional del Ambiente - CONAM (ahora MINAM) por Resolución Suprema N° 359-96-RE. La función de la CNCC es coordinar la implementación de la CMNUCC y el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, y realizar el seguimiento de los diversos sectores públicos y privados en la aplicación de CMNUCC, así como el diseño y seguimiento de la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC)⁹³⁶.

El MINAM es también la Autoridad Nacional Designada para el Mecanismo de Desarrollo Limpio (Decreto Supremo N° 095- 2002-PCM), con lo cual asume la función de dar la aprobación a los proyectos MDL a nivel nacional.

En el caso de reducción de desastres, el punto focal de dichos asuntos es el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) que se enfoca principalmente en atacar las consecuencias de las altas condiciones de vulnerabilidad ante las amenazas, sean estas relacionadas al clima o la actividad sísmica, que derivan en desastres. En este contexto, se ha conformado una Comisión Multisectorial para la implementación a nivel nacional del denominado Marco de Acción de Hyogo, que sirva para la coordinación de la atención de desastres y emergencias. Esta Comisión es el espacio para articular las acciones de desarrollo sectorial y territorial para la reducción de vulnerabilidad.

⁹³⁵ La CNCC es un Grupo Técnico conformado por el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú - SENAMHI, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología - CONCYTEC, el Instituto de Investigación de la Amazonia Peruana - IIAP, el Instituto Geofísico del Perú - IGP, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Fondo Nacional del Ambiente - FONAM, el Instituto de Mar del Perú - IMARPE, el Ministerio de Agricultura - MINAG, el Ministerio de Economía y Finanzas - MEF, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC, el Ministerio de Energía y Minas - MINEM, Ministerio de la Producción - PRODUCE, así como por representantes de ONG's, Universidades, de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, del Consejo Nacional de Decanos de los Colegios Profesionales del Perú y de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas - CONFIEP.

⁹³⁶ Diario El Peruano Año XXVI, N° 10559. <http://www.elperuano.com.pe/>

En la actualidad existen diversos avances a nivel nacional y regional, como se menciona a continuación:

a) Políticas nacionales relacionadas a cambio climático:

1993: Constitución Política del Perú. Establece el derecho constitucional a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida. Establece además el concepto de desarrollo sostenible en la Amazonia.

1993: Creación de la Comisión Nacional de Cambio Climático (MINAM/CONAM), por Resolución Suprema N° 359-RE.

1996: Se presenta y reporta públicamente la Agenda Ambiental Nacional para el periodo 1997 - 1999, principal instrumento de planificación y gestión ambiental nacional, sectorial y local.

2000: Norma para la aplicación del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono. Aprobado por Decreto Supremo N° 033-2000-ITINCI.

2001: Reglamento de estándares nacionales de calidad ambiental del aire, aprobado mediante Decreto Supremo N° 074-2001-PCM.

2001: Creación de la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental, mediante Decreto Supremo N° 045- 2001-PCM, con lo cual se declara de interés nacional el ordenamiento territorial ambiental en todo el país; se constituyó una Comisión Nacional encargada de proponer los lineamientos de política y documentos orientadores del proceso de ordenamiento territorial ambiental, así como de normar el proceso de Zonificación Ecológica Económica (ZEE) en todo el país.

2001: Reglamento de la ley sobre conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica, aprobado mediante Decreto Supremo N° 068-2001-PCM,

que considera la diversidad biológica como una estrategia de adaptación al cambio climático.

2002: Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, que establece la obligación de generar Estrategias Regionales de Cambio Climático y Diversidad Biológica.

2002: Se presenta y publica la Agenda Nacional Ambiental para el periodo 2002 - 2004.

2003: Se aprueba la Estrategia Nacional de Cambio Climático, aprobada mediante Decreto Supremo N° 086-2003-PCM (MINAM/CONAM).

2004: Reglamento de la Zonificación Ecológica Económica (ZEE), aprobado mediante Decreto Supremo N° 087-2004-PCM, establece que la ZEE es un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales.

2004: Ley del Sistema de Gestión Ambiental. Promulgada mediante Ley N° 28245, establece que el CONAM (hoy MINAM) sea la institución encargada del diseño y dirección participativa de estrategias nacionales para la implementación progresiva de las obligaciones derivadas del CMNUCC, coordinar la elaboración periódica de los informes nacionales sobre la materia y presidir la comunicación nacional de cambio climático.

2004: Se oficializa la Estrategia Nacional Forestal de Perú 2002-2021, mediante Decreto Supremo N° 031-2004-AG. Esta estrategia es reconocida por los actores forestales del país como la herramienta necesaria para lograr el desarrollo sostenible del sector forestal.

2005: Se presenta y reporta públicamente la Agenda Nacional Ambiental para el periodo 2005–2007, donde se prioriza la implementación de la Estrategia

Nacional de Cambio Climático con el enfoque de “incorporar la variable climática en los planes de desarrollo”.

2005: Ley General del Ambiente, Ley N° 28611, que establece la implementación de un sistema nacional de gestión ambiental en forma conjunta con las comisiones ambientales regionales y la autoridad ambiental nacional (el MINAM). En materia de cambio climático promueve “bonos de descontaminación u otros mecanismos alternativos a fin de que las industrias y proyectos puedan acceder a fondos creados al amparo del Protocolo de Kyoto”.

2007: Ley de Eficiencia Energética, aprobada por Decreto Supremo N° 053-2007-MINEM, del 2000, declara de interés nacional la promoción del Uso Eficiente de Energía (UEE) para asegurar el suministro de energía, proteger al consumidor, fomentar la competitividad de la economía nacional y reducir el impacto ambiental negativo del uso y consumo de energía. Se encuentra relacionado con el uso de energías alternativas como estrategia de mitigación del cambio climático.

2008: Creación del Ministerio del Ambiente por Decreto Legislativo N° 1013.

2008: Creación de la Autoridad Nacional de Aguas (ANA) mediante Decreto Legislativo N° 997. La ANA se ha consolidado para formar y reconstituir un marco integrado del control y monitoreo del recurso agua a nivel nacional. Adicionalmente, el Decreto Legislativo N° 1083, que promueve el aprovechamiento eficiente y la conservación de los recursos hídricos; y el Decreto Legislativo N° 1081, que crea el Sistema Nacional de Recursos Hídricos, son una primera iniciativa para avanzar en la gestión del agua a nivel nacional. Por otro lado, el marco legal también ha sido una de las prioridades para homogenizar un reglamento único que regule integral e intersectorialmente los recursos hídricos (PCM-CIAS, 2008).

2009: Política Nacional del Ambiente. Aprobada por Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM, constituye el conjunto de lineamientos, objetivos, estrategias, metas, programas e instrumentos de carácter público que tiene como propósito

definir y orientar las acciones de las entidades del gobierno nacional, regional y local, y del sector privado y sociedad civil en materia ambiental. Esta formulada a partir de los lineamientos de política de Estado sobre desarrollo sostenible y gestión ambiental y los establecidos en la Ley General del Ambiente y la consideración de la situación ambiental del país.

En abril de 2009, se finaliza la Política y Estrategia Nacional de Recursos

Hídricos desarrollada por la Comisión Multisectorial del ANA, que aborda la temática del cambio climático de manera explícita. Complementariamente, durante el 2009 se han hecho avances en el planeamiento de desarrollo concertado, a través de las siguientes políticas que actúan de manera transversal a las políticas de cambio climático:

- Creación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN), mediante Decreto Legislativo N° 1088, destinado a conducir y desarrollar la planificación concertada como instrumento técnico de gobierno y de gestión pública, orientador y ordenador de las acciones necesarias para lograr el objetivo estratégico de desarrollo integrado del país (MINAM, 2009j).
- El CEPLAN aprobó la Directiva para la Formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PLADES), documento que orienta y establece lineamientos para la formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional 2010-2021. Como instrumento rector del planeamiento nacional a largo, mediano y corto plazo, es de cumplimiento obligatorio por todas las instituciones del Estado (MINAM, 2009j).
- La Comisión Nacional de Cambio Climático adecúa su funcionamiento a las disposiciones del Decreto Legislativo N° 1013 y a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Dentro de la Comisión se han conformado 7 grupos técnicos que vienen trabajando la actualización de planes y estrategias: 1. Adaptación, 2. REDD, 3. Mitigación y Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), 4.

Investigación y tecnología, 5. Financiamiento, 6. Negociación internacional y 7. Educación y comunicación.

La Política Nacional del Ambiente, cuyos cuatro ejes de política son la base para la formulación del Plan Nacional de Acción Ambiental, ha sido elaborada tomando en cuenta la Declaración de Río y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y constituye uno de los principales instrumentos de gestión para el logro del desarrollo sostenible en el país. De este modo, el MINAM ha iniciado el proceso de la formulación del Plan Nacional de Acción Ambiental 2010-2021 (PLANAA)⁴, teniendo como marco la Política Nacional del Ambiente, los acuerdos y compromisos internacionales, los avances del PLADES, así como las políticas y planes ambientales (regionales y locales), entre muchos otros instrumentos en vigencia y ejecución en los tres niveles de gobierno. Este proceso involucra la participación de los representantes del gobierno nacional y de la sociedad civil para facilitar el proceso de coordinación y articulación de las acciones realizadas en materia ambiental.

El PLANAA 2010-2021, en actual proceso de formulación, incluirá las estrategias, programas, proyectos y metas concretas a alcanzar en el periodo señalado; su formulación se ha concebido como un proceso en el que deberán integrarse todas las entidades que conforman el Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA). En tal sentido, como organismo rector del SNGA, el MINAM debe emitir las orientaciones para que las entidades sectoriales, regionales y locales, con competencias ambientales, elaboren sus propios planes, como parte de un mismo proceso en la formulación del PLANAA.

En 2008, el Ministerio de Agricultura (MINAG) crea el Grupo de Trabajo Técnico de Seguridad Alimentaria y Cambio Climático (GTTSACC), mediante resolución ministerial N° 0647-2008-AG.

Sus objetivos son proponer la visión sectorial del cambio climático en los sistemas productivos agrarios del país y recomendar medidas que orienten

procesos y acciones institucionales, así como la articulación intersectorial para la adaptación al cambio climático mediante la reducción de la vulnerabilidad del agro, teniendo como finalidad la contribución a la seguridad agroalimentaria del Perú. Además, entre los periodos legislativos 2006-2008 entro en funcionamiento la Comisión Especial Multipartidaria denominada “Cambio Climático y Biodiversidad”, del Congreso de la República, encargada de evaluar y proponer lineamientos y políticas destinadas a proteger el medio ambiente y la biodiversidad en el país.

Asimismo, mediante Decreto Supremo N° 075-2009-PCM se creó la Comisión Multisectorial sobre Bioenergía, la cual estará conformada por los viceministros de Energía, Agricultura, Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales y de MYPE e Industria, para cumplir las funciones de evaluar y recomendar medidas que promuevan la gestión integral de la bioenergía en el país. Esta Comisión estará adscrita al Ministerio de Agricultura.

El MINAM ha fortalecido la institucionalidad ambiental, pues ha permitido la fusión del CONAM y la adscripción del SENAMHI, del Instituto Geofísico del Perú (IGP), del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), del Instituto de Investigaciones de la Amazonia Peruana (IIAP) y parte del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA)⁵, con la cual se formó el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP). Asimismo, se han introducido modificaciones legales a favor de una mayor participación del Estado en el tema ambiental, incluyendo al PROFONANPE (Administrador del Fondo Nacional para Áreas Naturales Protegidas por el Estado) y al FONAM⁶, como parte del MINAM. Se han creado los vice ministerios de Gestión Ambiental y del Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales, encargándole a este último la coordinación y supervisión de la ENCC y de Lucha contra la Desertificación y la Sequía (PNUD-MINAM, 2009).

Por último, cabe añadir que la sociedad civil, empresas, universidades y otros estamentos vinculados al desarrollo, tienen un creciente interés en el análisis de la problemática del cambio climático en el Perú. Además, han contribuido a

desarrollar acciones concretas de participación en el mercado de carbono, en la eficiencia energética, reducción de emisiones y gestión de riesgos, así como en la formación de capacidades, generación de conocimientos y aportes metodológicos para la toma de decisiones.

CONCLUSIONES:

Antes de comenzar nuestras conclusiones es imprescindible recordar el objetivo principal de la tesis, el cual fue desarrollado en cada uno de los capítulos que la componen, teniendo en cuenta las limitaciones sobre las diferencias entre la realidad Española y Peruana.

En ese sentido, lo primero que debemos anticipar es que la investigación permitió ante todo ahondar en la manera como la Unión Europea y el Estado Español, en tanto Estado miembro, han abordado la protección de los Espacios Naturales Protegidos, y de esta manera, examinar las posibilidades de extrapolar sus experiencias y saberes a la realidad ambiental Peruana, a partir de lo realizado en este escenario, teniendo en cuenta que la investigación pretende reflexionar entre los tratamientos jurídicos del Medio Ambiente, Espacios Naturales Protegidos y Los Efectos del Cambio Climático en los Espacios Naturales de España y Perú.

El medio ambiente es un concepto tan amplio que ha invadido múltiples esferas de la vida social y, por tanto, de la realidad jurídica. Incluso, si llegásemos a aceptar un concepto restringido del medio ambiente, equiparándolo con aquellas normas que tienen por finalidad la protección de la naturaleza, son muy numerosas las que directamente o indirectamente persiguen esa finalidad. Necesariamente, su ámbito material debe ceñirse a las normas que mantengan la relación más inmediata con los recursos naturales. Por otra parte la normativa ambiental es muy profusa y dispersa, por la procedencia de la norma en diversas instancias internacionales, supranacionales, estatales, regionales y locales, que tienen o ejercen competencias en la materia; y por encontrarse diseminadas en leyes, reglamentos, en normas generales, en textos jurídicos finalidades y solo en partes conexas con el medio ambiente. Así la normatividad ambiental produce problemas de movilidad en el ordenamiento y de vigencia, por la constante aparición de nuevas normas.

La ausencia de un concepto general aceptado de medio ambiente como objeto de protección tanto en el derecho Internacional y constitucional como en el ámbito comunitario y de los ordenamientos jurídicos nacionales, dificulta considerablemente la elaboración y aplicación de una normativa eficaz para preservar los diversos elementos que la componen. Por ello los acuerdos internacionales se centran más en los distintos sectores y/o recursos naturales o en determinadas políticas, los cuales en su mayor parte deben estar seguidos de protocolos que permitan el seguimiento de las decisiones acordadas; caso contrario constituyen declaraciones de principios que, si bien son importantes no tienen mayor efectividad. Muchas de las iniciativas que hoy se discuten en el interior de los países tienen que ver con compromisos internacionales asumidos, como es el caso de: diversidad biológica, cambio climático, protección de la capa de ozono, lucha contra la desertificación, comercio internacional de flora y fauna silvestre amenazadas, entre otras.

En materia constitucional, antes de la década de los setenta la inexistencia de una referencia integralmente considerada, ha producido en la mayoría de las legislaciones una indeterminación orgánica y potencial, con un margen considerable de conflictos, particularmente en el constitucionalismo europeo y una profusión en legislaciones sectoriales en materia de contaminación y de los recursos naturales. Posteriormente a esta década se va incluir en los textos constitucionales una nueva generación de derechos sociales y culturales, hasta entonces inédita; se trata del Derecho al Medio Ambiente, como es el caso de la legislación Española y la legislación Peruana, siguiendo así la tendencia de introducir una específica disciplina ambiental.

La inexistencia de un ámbito ambiental expresamente delimitado constituye la mayor dificultad para la adopción en la comunidad europea de una política específica en materia medio ambiental, ámbito que se ha desarrollado a través de

considerable dispersión legislativa, por una parte; y por otra, la prioridad de la integración económica ha traído como resultado el colocar en segundo plano la preocupación por preservar el ambiente; sin embargo es innegable que el derecho comunitario ha incrementado las obligaciones de los estados miembros para mejorar la calidad de vida y la preocupación del medio ambiente, a través de un conjunto de directivas que han permitido la asunción de instrumentos y técnicas, en materia como la evolución del impacto ambiental, el sistema de gestión, auditoría ambiental, conservación de espacios y especies.

En el caso de las directivas, el tribunal ha desarrollado la doctrina del efecto directo de las directivas permitiendo que los ciudadanos puedan invocar dichas normas antes sus propios tribunales, para lo cual se requiera que la directiva haya sido traspuesta al derecho interno en el plazo requerido, que la norma de cuestión sea clara, precisa e incondicional y que sea capaz de conferir derechos a los ciudadanos. Como quiera que las directivas constituye el único instrumento para la armonización de leyes, el uso de ellas se ha incrementado notoriamente, lo cual no contradice que su trasposición presente varios problemas tanto para la comunidad como para los Estados miembros, tanto por su transposición completa y correcta como por su aplicación, lo cual ha acarreado en la práctica importantes problemas (lentitud, infracciones, etc). Siendo las directivas normas finalistas que establecen resultados a alcanzar, dejan un margen de elección a los Estados miembros de los medios de adaptación del ordenamiento interno a los objetivos perseguidos por la disposición comunitaria. Asimismo, los programas de Acción han permitido confeccionar un nutrido núcleo normativo que tiene muy en cuenta, como factores que concurren en la política medioambiental, la planificación económica, la igualdad en el disfrute de la calidad de vida y la solidaridad interterritorial.

En cuanto a los ordenamientos jurídicos de España y Perú es importante señalar una diferencia en cuanto a la estructura del Estado y del poder público, situación que va a incidir particularmente a nivel competencial en materia ambiental. El estado Español asume la responsabilidad esencial, tanto normativa como de ejecución, en materia de medio ambiente. Con la instauración del Estado de las Autonomías, que se establece un sistema de distribución territorial de las competencias entre los estados y las Comunidades Autónomas, ha generado una gran complejidad y conflictividad en un ámbito que demanda, por el contrario, una actuación coordinada, pero por otra parte, ha contado con la ventaja de que en ocasiones las leyes autonómicas toman la iniciativa en nuevos ámbitos de protección ambiental. En Perú por el contrario, aunque la competencia ambiental es solamente compartida por el Estado- Nación y los Municipios, la debilidad de estos y el fortalecimiento de la Administración central trae como consecuencia la implantación del Estado de la política ambiental en todos los órdenes y, por ende, una muy poca complejidad entre organismos como competencias sobre la materia. La figura del Estado como división político- territorial, equivalente en lo posible a una comunidad autónoma o región o departamento, carece de competencias en la materia.

Aun cuando en las dos constituciones de ambos países, se reconoce expresamente el derecho al ambiente de distinta manera. La Constitución Española de 1978 ubica este derecho dentro del capítulo de los principios rectores de la política económica y social ubicación que obliga a una distinción constitucional entre los derechos fundamentales consagrados en el texto y su tutela y defensa. La constitución Peruana de 1993, dedica el título I de la persona y de la sociedad, Capítulo I derechos fundamentales de la persona, pero con el mismo grado de reconocimiento de derechos fundamentales y humano y por ende, con los mismos mecanismos de protección jurisdiccional.

Los Espacios Naturales Protegidos o Áreas Naturales Protegidas son sinónimos entre sí, podemos denotar que ambas tienen el propósito de protección, pero

dada sus diferencias en su cosmovisión de sus recursos hace la diferencia, las áreas protegidas término acuñado por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, es utilizado en la legislación Peruana donde se han establecido porque las sociedades humanas han optado conscientemente la necesidad de conservar la naturaleza, la diversidad biológica y las áreas que se destacan por su valor y significación desde el punto de vista de la cultura, por una cuestión de su idolatría hacia la tierra y ofrenda , sacrificios a la misma, los individuos y las comunidades a menudo utilizan las áreas protegidas por razones espirituales y porque son fuente de inspiración y curación y les ofrecen un ámbito de paz, aprendizaje y comunión con la naturaleza.

Las áreas protegidas son instrumentos fundamentales para la conservación de la naturaleza y como tales son una expresión de los deseos y compromisos más profundos de la humanidad en pro de la preservación de la vida en el planeta, por lo cual son objeto de profunda reverencia y son percibidos como la realización de una vocación ética. Muchas sociedades, en especial los pueblos indígenas y tradicionales, reconocen la existencia de lugares sagrados y protegen áreas geográficas naturales, ecosistemas o especies como parte de sus actividades tradicionales; esto refleja opciones sociales o culturales y la visión de la naturaleza como algo sagrado e indisoluble de la cultura. También perciben los lugares sagrados como fuente inigualable de conocimientos, incluida la comprensión de su propia cultura, por lo cual se los podría comparar con las universidades. Además de los beneficios de la conservación, también es necesario reconocer que en el pasado los pueblos han visto menoscabados sus derechos humanos en relación con las áreas protegidas y que en algunos casos esa situación no ha variado.

Las áreas protegidas han evolucionado considerablemente en los últimos años, pasando de ser consideradas “islas de la naturaleza” a zonas en las que es necesario implicar a la población para su conservación y desarrollo. Así, se

incluyen objetivos sociales y económicos y no exclusivamente naturales, se gestionan para ayudar a la población local en sus necesidades, se planifican dentro de un concepto más amplio constituido por redes de espacios y se gestionan considerando criterios de mercado. La importancia de las áreas protegidas es que no son un fin en sí mismas, sino un instrumento al servicio de la conservación, que genera un sistema de derechos de acceso y uso de los bienes y servicios ecosistémicos. Muchas áreas protegidas se han promovido y administrado como áreas para turismo, ocio, para la paz, la cooperación, lo cual les añade un valor muy importante como medios de consolidación entre los pueblos, las naciones y las comunidades, así también coinciden con la necesidad de los pueblos de proteger sus tierras, territorios y recursos frente a las amenazas externas.

Los parques naturales contribuyen en una parte importante a la calidad de vida de las personas que lo habitan y al mismo tiempo generan recursos económicos para ellos. De esta forma se constituyen en espacios que proveen un marco adecuado de evaluación del desarrollo económico de la zona y refleja las fuerzas económicas, sociales, culturales y ecológicas. Son el resultado del pasado pero deben ser gestionados para el futuro.

En materia de Espacios Naturales Protegidos, podemos afirmar que con el derecho ambiental ha surgido, al lado de los espacios administrativos tradicionales, una nueva forma de administrar el territorio como son los espacios protegidos. En ambos ordenamientos jurídicos nacionales vamos a encontrar un sistema de espacios naturales o áreas, cuyo origen común lo constituyen la protección ambiental de los bosques y parques nacionales. Las primeras disposiciones normativas están comprendidas en las leyes Forestales y de Montes, y las normas de creación de los parques nacionales, leyes que van a prescribir las figuras de espacios naturales, en las cuales tienen un protagonismo singular los parques nacionales, primeras figuras protegidas. En ambos

ordenamiento se va a evidenciar la evolución del carácter estético-paisajista y estático a un carácter mucho más dinámico en la regulación de estas áreas naturales.

En lo que se refiere a la legislación en Perú, podemos decir que se ha logrado avances significativos en la protección de las áreas naturales que se encuentran dentro del territorio nacional, frente a los impactos negativos del contexto económico, político y social actual, es necesario que el Estado y los demás actores involucrados, otorguen un valor significativo a los elementos naturales y los servicios que prestan a la sociedad, reconociendo los objetivos comunes del desarrollo integral y sustentable. La constitución peruana hace referencia en su art.2º, inc 22), 66º,67º, en materia de conservación de los recursos naturales y reservación de los mismos así como el derecho de vivir en un ambiente equilibrado y adecuado, y art. 123º de la Constitución de 1993 en este último texto hay una clara referencia a las áreas naturales (de habitar en un ambiente saludable, así como de la preservación del paisaje y la naturaleza), que van a ser objeto de regulación legislativa dentro del marco general establecido en la Ley General del Ambiente y Ley de Áreas naturales Protegidas. Es importante señalar que la legislación Peruana se refiere a áreas bajo régimen de administración especial, comprendiendo una amplia gama de figuras, que muchas veces existe contradicciones entre la política de conservación, por ejemplo impulso a la creación de áreas protegidas, y el fomento del crecimiento económico. Mientras, por un lado, la Ley de Áreas Naturales Protegidas señala la necesidad de conservar el patrimonio de áreas naturales protegidas por el estado a fin de proteger muestras representativas de nuestros ecosistemas, por otro lado, la gran mayoría de las áreas protegidas se encuentran con conflictos con titulares de actividades productivas tales como, explotación petrolera, minera y forestal. Muchas veces el propio Estado ha asumido una doble actitud al enfrentarse los departamentos responsables por la conservación de áreas protegidas con los departamentos que autorizan y facilitan el desarrollo de actividades hidrocarburíferas, por ejemplo.

El marco legal relacionado con la conservación de los recursos naturales en Perú, junto con las sentidas demandas de bienestar social, deberían ocupar un lugar prioritario en la agenda de todo político. La pérdida de servicios ambientales y de recursos naturales, aunado al empobrecimiento estético del entorno, inciden directamente en la calidad de vida y en la productividad, competitividad y estabilidad social del Estado, de este modo pocas alternativas económicas, tecnológicas y productivas permiten armonizar el cuidado con el aprovechamiento in situ de los recursos naturales como las Áreas Naturales Protegidas. De seguir manteniendo la participación ciudadana como hilo conductor del desarrollo, seguro se desarrollarán nuevas sinergias entre el Estado y la sociedad, como la establecida relativa a las Áreas Naturales protegidas.

Es evidente que las Áreas Naturales Protegidas, han demostrado su efectividad y que además son un instrumento de política ambiental perfectible, que para algunos no ha logrado su objetivo pleno, dado que su existencia es en muchos casos, puramente enunciativa. Lo cierto es que, debe existir una mayor coordinación y cooperación entre los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, mediante el fortalecimiento del marco presupuestal, jurídico e institucional que rige a las Áreas Naturales Protegidas, así como un fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales en la materia, sin olvidar el fomento de la participación ciudadana individual o colectiva en la conservación del patrimonio natural.

La mayoría de áreas naturales protegidas de la Amazonía peruana se han creado superponiéndose a territorios usados por pueblos indígenas desde tiempos inmemoriales. La persistencia de las poblaciones indígenas en el uso de estas áreas tradicionales no es sólo un caso de desobediencia de las leyes nacionales. Se explica porque el uso de estas áreas, es parte de estrategias comunales de manejo territorial, fundamentales para la reproducción de la comunidad. Muchos

de los conflictos originados por el uso clandestino de las áreas naturales protegidas por poblaciones locales podrían resolverse si el Estado peruano reconocería el rol que juegan estas áreas para su subsistencia y flexibilizara su manejo permitiendo un uso en pequeña escala y para la subsistencia de estas poblaciones. Con ello, las áreas naturales protegidas no sólo ganarían nuevos protectores sino, como sucede en el caso de Infierno, más áreas protegidas que es importante para borrar las fronteras ficticias.

El bosque tropical amazónico es un solo espacio y, por lo tanto, su gestión no puede basarse en la creación de límites ficticios como los que imponen las áreas naturales protegidas o las comunidades nativas. Las comunidades nativas aledañas a áreas naturales protegidas en la Amazonía peruana pueden ayudar a romper estas fronteras. las comunidades nativas pueden convertirse en aliadas de la conservación en áreas naturales protegidas al proteger áreas adyacentes a éstas como parte de sus iniciativas de manejo territorial. Pero es claro que el éxito de esta estrategia depende de la flexibilidad en la gestión de las áreas naturales protegidas, en el sentido de permitir el acceso y uso en pequeña escala de los recursos naturales de áreas dentro de ellas que son de uso tradicional de las comunidades nativas desde antes de la creación de las áreas naturales protegidas.

El análisis de instrumentos y su relevancia, ponen de manifiesto que si bien, en los últimos años se han logrado avances significativos en la materia, la eficiencia y eficacia de los mecanismos de conservación aún requieren reformas legislativas, que contengan nuevas y mejores propuestas para subsanar los problemas que manifiesta el sistema jurídico vigente hacia un verdadero desarrollo integral y sustentable.

En el caso Español, podemos señalar que la constitución a otorgado un protagonismo especial en materia de los principios rectores de la política económica y social al legislador, y al exigir de los poderes públicos una acción positiva de tutela ambiental en general, y, en especial, de los recursos naturales,

otorga importancia significativa a las leyes, las cuales tendrán que diseñar los instrumentos jurídicos adecuados, dentro del marco competencial formado por una norma estatal básica (Ley 42/07 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad) que actúa como marco referencial general, y por la norma de desarrollo que cada comunidad establezca dentro de sus propios territorios. Es importante señalar que la Constitución Española no otorga al Estado competencias específicas en materia de Espacios Naturales, ni sobre la ordenación del territorio y urbanismo. La integración de los Espacios Naturales en el concepto de medio ambiente, su configuración y delimitación como materia objeto de distribución de competencias, su clasificación, el planeamiento de los recursos naturales así como las limitaciones del derecho de propiedad son cuestiones resueltas por el tribunal constitucional.

En materia de conservación de la naturaleza el reto de la preservación de espacios naturales protegidos consistirá en demostrar que la protección de la naturaleza y el uso sostenible de los recursos naturales tienen una relevancia fundamental en la vida cotidiana de la comunidad y en la –calidad de- vida de las personas que conviven en dichos espacios protegidos, siendo uno de los mejores ejemplos la Normativa Española con la nueva Ley 42/07 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, del Estado Español que sustituye a la Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, representa aspectos novedosos como el Sistema de Indicadores que se establecerá en el Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad para expresar de forma sintética sus resultados, de forma que puedan ser transmitidos al conjunto de la sociedad. Para contribuir a satisfacer este objetivo, se han sentado las bases metodológicas para la construcción de un sistema de Indicadores de Sostenibilidad, especificando, en particular, los principios y las características que deberían cumplir la selección de indicadores, a través una caracterización y posterior valoración mediante atributos, y la aproximación a los valores umbral deseable y a los valores objetivos de progresos realistas hacia los deseables. La homogeneidad y uniformidad en la construcción de sistemas de

indicadores de sostenibilidad contribuirá a que pueda haber entre ellos una integración vertical, esto es, entre sistemas de escala superior (continentales, nacionales...) e inferior (municipales, comarcales,...), y una integración horizontal, es decir, con otros sistemas sectoriales.

Lo más importante es que esta Ley del Patrimonio Natural y la Biodiversidad incorpora correctamente al derecho español los mandatos de las dos directivas europeas fundamentales para la conservación de la naturaleza, las denominadas de Aves y de Hábitats, que hasta ahora sufrían de una mala transposición e incumplimientos reiterados, especialmente en lo que respecta a las zonas protegidas como Red Natura 2000. Los espacios de esta red de importancia comunitaria, incluidas las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA), las Zonas de Especial Conservación (ZEC) y los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC), se consagran como la red de espacios protegidos más importante del Estado Español, protegiéndoles de manera taxativa de “cualquier plan, programa o proyecto” que los afecte de manera significativa y no sea necesario para su gestión. Ello permite la continuidad del desarrollo de actividades humanas tradicionales de carácter sostenible como la agricultura y la ganadería extensivas, pero impide los cambios drásticos de uso del territorio, como los industriales o urbanísticos, que hoy en día están poniendo en riesgo muchos de estos espacios protegidos. Solamente cuando existan “razones imperiosas de interés público de primer orden”, declaradas por Ley o por acuerdo motivado y público del Consejo de Ministros o Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, se podrán realizar proyectos perjudiciales para la Red Natura y en este caso adoptando las medidas compensatorias necesarias que se informarán a la Comisión Europea.

Además la Ley exige la aprobación de un instrumento o plan de gestión adecuado a los objetivos de conservación de estos lugares. Aproximadamente un 24% del territorio español está ya declarado Red Natura 2000, por lo que esta Ley resultará fundamental para garantizar la conservación del extraordinario patrimonio natural de España.

Uno de los elementos más novedosos de la nueva Ley es la creación de una Red de Áreas Marinas Protegidas. El medio marino español, siendo de importancia capital para nuestro país tanto desde el punto de vista ecológico como económico, estaba hasta el momento huérfano de una protección legislativa de este alcance. Es un avance sustancial y moderno, ya que muy pocos países europeos reconocen esta figura en su legislación.

Otras novedades destacables son: La obligación de elaborar, por parte del Gobierno, un Plan Estratégico Estatal de la Biodiversidad que responda a lo exigido por el Convenio de Biodiversidad de Río (1992) y por la legislación europea, e implique a todos los sectores en su conservación, especialmente a las Comunidades Autónomas que son las competentes para ello; Se prevén y definen por primera vez de manera clara los espacios protegidos transfronterizos, y otras áreas protegidas derivadas de convenios internacionales, como los humedales Ramsar o las Reservas de la Biosfera; Se establece un Catálogo Estatal de Hábitats en Peligro, para que se realicen planes de conservación y restauración de los mismos, y se refuerza la necesidad de elaborar planes de recuperación de las especies amenazadas, estableciendo un plazo de tres años para las catalogadas en peligro de extinción y cinco años para las consideradas en estado vulnerable, El problema de las especies exóticas invasoras recibe el tratamiento que merece una de las amenazas más importantes a la biodiversidad española, Se crea un Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad para promover la adopción de planes y medidas de conservación de la Red Natura 2000 y las especies amenazadas.

Durante muchos años se ha considerado que la gran dificultad que plantea la reglamentación del cambio climático es que afecta a casi todos los sectores de la sociedad, tanto productores como consumidores, ciudadanos como operadores económicos. Por ende, dicha reglamentación ha debido y debe aun enfrentarse a resistencias profundamente arraigadas en las costumbres modernas. Frente a este hecho debe, operar reducciones drásticas de las emisiones de gases de efecto

invernadero parecía un inmenso sacrificio. El proceso social que se ha desarrollado ha limado, a nuestro entender, esta resistencia, no sólo a nivel de los gobiernos, sino ante todo de sus poblaciones. Comienza a comprenderse que de no hacerse ciertos sacrificios, el precio que deberá ser pagado en un futuro próximo será aún mayor.

El derecho resulta útil en la lucha contra el cambio climático, la configuración de un sistema jurídico de protección y prevención frente a los elementos y agentes causantes del cambio climático, ya que en el siglo XXI la presión que se ejerce sobre las áreas protegidas aumentará como resultado de cuestiones relacionadas con los cambios mundiales, y sobre todo el cambio climático y los cambios mundiales tienen muchas facetas: biofísicas, socioeconómicas y políticas. Casi todas ellas tienen consecuencias muy importantes para las áreas protegidas. Si bien se han abordado cuestiones socioeconómicas y políticas, se ha reconocido que es necesario prestar atención específica a los cambios biofísicos, en particular el cambio climático. El cambio climático es un fenómeno mundial tanto por sus causas como por sus efectos y modifica parámetros físicos fundamentales del medio ambiente. El cambio climático y sus sinergias con otros cambios mundiales plantean un desafío nuevo y sin precedentes para las áreas protegidas.

Los ecosistemas y las especies cambiarán como consecuencia del cambio climático, lo cual hará necesario crear nuevas áreas protegidas y establecer nuevas estrategias de gestión en las áreas existentes. El hielo polar y los glaciares se están fundiendo; el nivel del mar sube. El cambio climático agrava los problemas de las especies y enfermedades foráneas invasoras, que desplazan a las especies autóctonas. Al combinarse con el crecimiento de las poblaciones humanas, la evolución de los asentamientos humanos y los cambios en el uso de la tierra, el cambio climático plantea nuevas demandas de recursos que son limitados. A fin de afrontar estos cambios, será necesario disponer de nuevos

recursos para las áreas protegidas, que permitan alcanzar el objetivo de conservar la biodiversidad y los servicios que prestan los ecosistemas.

Todos disfrutamos de los valores económicos, culturales, estéticos y espirituales de la diversidad biológica, además de sus valores intrínsecos. La pérdida creciente de diversidad biológica menoscabará gravemente la calidad de vida de las generaciones humanas futuras a menos que este problema se resuelva con urgencia. La diversidad biológica se sigue erosionando como consecuencia de los cambios antropogénicos en curso, que se producen a un ritmo muy acelerado, como la pérdida de hábitat y la propagación de especies invasoras foráneas, y las áreas de distribución de las especies se desplazan debido al cambio climático.

Considerando este gran parte del impacto del cambio climático en la biodiversidad se produce en los países tropicales, mientras que las principales fuentes mundiales de gases de efecto invernadero se encuentran en los países industrializados. Esto plantea cuestiones de equidad que hacen necesario el establecimiento de nuevos mecanismos internacionales de financiación. El cambio climático ha tenido enormes repercusiones adversas sobre la biodiversidad, pero –paradójicamente– las negociaciones sobre el cambio climático están afectando la conservación de la biodiversidad, incluso antes de que se documentaran algunos de los efectos de este problema global.

Esto se desprende del cambio de prioridades de muchos gobiernos que han pasado de la conservación de los ecosistemas a medidas de mitigación del cambio climático y, si bien algunas también benefician la biodiversidad, cada vez son más frecuentes las medidas de adaptación con un efecto insignificante en el mantenimiento de la función de los ecosistemas.

Los conservacionistas anhelan tener el nivel de visibilidad pública y la tracción política del cambio climático, incluso frente a otro probable aplazamiento de la adopción de medidas concretas en la Convención Marco de Naciones Unidas

sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Seamos honestos y reconozcamos que la gente se interesa por el cambio climático porque lo percibe como una amenaza muy real y directa a su seguridad y bienestar.

En cuanto a la legislación del cambio climático en Perú existe un Marco Legal de carácter sectorial, que se advierte disperso, con vacíos legales en la temática de análisis o en las competencias que concurren para la resolución de la problemática y los desafíos evidenciados. Ello requiere el desarrollo y actualización de instrumentos reglamentarios y normativos para su efectiva aplicación (de mantenerse el enfoque sectorial se estima que se requiere el desarrollo de veinte instrumentos reglamentarios que están establecidos en el marco legal vigente y que aun no se han desarrollado). Así mismo, la normativa existente, que posee un carácter general, que por un lado la hace inoperante pero también es lo suficientemente versátil para adaptar su desarrollo a nuevos enfoques y requerimientos.

En cuanto al control de la contaminación, no existen normas (reglamentos necesarios según la misma ley) relacionadas con parámetros o límites que permitan el control de la contaminación. En materia de conservación de la biodiversidad, el marco jurídico vigente está suficientemente desarrollado. Se cuenta con principios y garantías Constitucionales, leyes ordinarias y reglamentos que establecen normas claras de cumplimiento obligatorio.

Los Espacios naturales protegidos son las medidas naturales para la mitigación y adaptación al cambio climático que han demostrado ser muy rentables, pero siguen siendo muy descuidadas. La medida más rentable para el almacenamiento de carbono es el establecimiento y mantenimiento de áreas protegidas. Sin embargo, las áreas protegidas se dan por sentadas y, en lugar de ampliarlas y consolidarlas, los recursos se asignan a nuevos mecanismos. Las áreas protegidas y las medidas naturales por sí solas no resolverán el problema del cambio climático, pero las soluciones inmediatas deben incluir la protección de grandes

extensiones de ecosistemas naturales hasta que surta efecto la solución definitiva de la descarbonización.

En el ámbito de la adaptación, los ecosistemas naturales y las áreas protegidas sirven como barreras naturales contra los impactos climáticos y otros desastres, proporcionando protección costera, regulación del caudal hídrico y dispersión de las inundaciones y estabilización del suelo contra deslizamientos de tierra. En todo el mundo, los ecosistemas de manglar saludables están demostrando su valor en la protección de las comunidades locales contra los ciclones.

Lo que se trata es de lograr de convencer al público y a los políticos de que salvar los bosques, las ranas, las mariposas y los osos polares es realmente acerca de nosotros y más importante que el cambio climático, los conservacionistas deben asegurar que las políticas sobre el cambio climático beneficien a la biodiversidad, todo esto con el apoyo financiero a la actual red mundial de áreas protegidas se estima en menos de la mitad de lo que se necesita para una máxima eficiencia y está muy lejos de lo que se necesita para una cobertura global ideal. El papel de los ecosistemas naturales y las áreas protegidas debe ser reconocido tanto en la CMNUCC como en el Convenio sobre la Diversidad Biológica como una poderosa herramienta para aumentar la capacidad de adaptación al cambio climático.

Estamos ante un sentido de urgencia y oportunidad. Nuestra única opción actual es hacer frente al cambio climático y a la conservación de la biodiversidad en tándem. Están intrínsecamente vinculados y se expresan como la Reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques que incluye la conservación y gestión sostenible de los ecosistemas terrestres.

Por consiguiente, para proteger la biodiversidad ante el cambio climático, la respuesta ha de ser doble: a. limitar el cambio climático estabilizando las concentraciones de gases de efecto invernadero; y b. establecer nuevas

estrategias de conservación que abarquen, entre otros elementos, la creación de nuevas áreas protegidas concebidas específicamente para resistir al cambio, y crear corredores para proteger a la biodiversidad de los efectos del cambio climático.

Las estructuras actuales de gestión de áreas protegidas han sido diseñadas en condiciones diferentes y no es seguro que puedan adaptarse a estas nuevas presiones. Para que las medidas de conservación surtan efecto, es imprescindible crear instituciones, organizaciones y redes dedicadas a la capacitación. En particular, debemos habilitar a todos los interesados directos para asumir sus respectivos papeles en materia de gestión de áreas protegidas.

Una gestión eficaz de las áreas protegidas en el contexto de los cambios mundiales exige que los gestores y el personal de las áreas protegidas (en particular, los guardas), las comunidades locales y otros interesados directos cuenten con los conocimientos teóricos y prácticos, las actitudes, las capacidades y los instrumentos necesarios para gestionar y vigilar las áreas protegidas y asegurar las tareas de planificación pertinentes. Los gestores y demás partes interesadas también precisan una capacitación que les permita establecer y mantener las complejas relaciones y redes que son primordiales para la gestión sostenible y eficaz de las áreas protegidas.

BIBLIOGRAFIA:

100 YEARS OF NATIONAL PARK IN EUROPA: a shared inheritance a canon future, Edt europac, Sweden, 2009.

ABAD PÉREZ, José Javier, “La Administración Pública, El Control Jurisdiccional y El Medio Ambiente”. En: *Medio Ambiente*. Editada por el Consejo General del Poder Judicial (jornadas sobre el Medio Ambiente, Segovia, 1988), Madrid, 1998.

ABELLÁN GARCÍA, Ángel, La Problemática del Estado del Bienestar Como Fenómeno Internacional. En: *la Revista de Derecho Político*, número 42, Madrid, 1997.

ABELLÁN, Manuel Andrés, “Marco Legal de las Evaluaciones de Impacto Ambiental. Descripción Metodológica”. En: *Revista Jurídica de Castilla- La Mancha*, número 17, Facultad de Ciencias jurídicas Políticas y Sociales, abril, España, 1993.

ABENDROTH, Wolfgang, “El Estado de Derecho Democrático y Social”. En: *El Estado Social*, VV. AA, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.

ABREU Y PIDAL, José María de: *El medio natural en la planificación del desarrollo*, Madrid, ICONA, 1975.

ACOSTA ESTEVEZ, J: “La Dimensión jurídico internacional del medio ambiente”, en ANNALES, vol. XIV, Barbastro, Madrid, 2001.

AGENDA PERÚ. Gestión del Medio Ambiente y Recursos Naturales. En: Perú: agenda y estrategia para el siglo 21. Informe final del Programa Agenda Perú. Lima, 2010.

AGUEDO GONZALEZ, Jorge, *Incidencia de la Protección del Medio Ambiente En Los Usos De Los Suelos*. Editorial Bosch, Barcelona, 2004.

-----, “El Derecho de Acceso a la Información En Materia De Medio Ambiente En La Jurisdicción Española”. En: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, No 181, noviembre, Madrid, 2000.

AGUILAR DE LUQUE, Luís. “Los Derechos Fundamentales en el Proceso de Integración Europea”. En: *Cuadernos de Derecho Público*, número 18, enero-abril, Ministerio de Administraciones Públicas, 2003, Madrid.

AGUILAR F, Susana y otros. *Política Ambiental en España*. Colección Ciencias Políticas Nº 4, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1999.

AGUILAR FERNÁNDEZ, Susana, “El Principio de Precaución en la Sociedad del Riesgo”. En: *Revista Política y Sociedad*, número 3, 2003.

-----, “Hacia el Desarrollo Sostenible Evolución y Tendencias de la Política Europea de Medio Ambiente”. En: *Revista Internacional de Sociología (tercera etapa)*, número 35, mayo-agosto, Madrid, 2003.

AGUILAR, Vladimir, *Ambiente y Derechos Indígenas en la Agenda Política Internacional*. FIEB – COIBA, Quito, 1999.

ALONSO GARCIA, ENRIQUE Y LOZANO CUTANDA, B., *DICCIONARIO DE DERECHO AMBIENTAL*, EDITORIAL IUSTEL; 1ª Edición, Madrid 2006.

ALONSO GARCÍA, ENRIQUE, *El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea. El Marco Constitucional de la Política Comunitaria de Medio Ambiente. Aplicación de la Legislación Ambiental Comunitaria*, Volúmenes 1 y 2, Editorial Civitas, S. A., 1ª edición, Madrid – España: 1993.

ALONSO GARCIA, María, *El régimen jurídico de la contaminación atmosférica y acústica*. Madrid: Marcial Pons, 1995.

-----, “La Contaminación Atmosférica”. En: *Lecciones de Derecho al Medio Ambiente* (2da. Ed.) Luís Ortega Álvarez (Dir.) Editorial Lex Nova, Valladolid, 2000.

ALVAREZ ALVARES, FRANCISCO, “La Tutela del Medio Ambiente en el Sistema Constitucional Argentino”, Op. Cit. DEVIA, L.: “La Defensa del Medio Ambiente”, En: Tutela Ambiental, Editorial ciudad Argentina, 2003, Buenos Aires.

ÁLVAREZ BAQUERIZO, Cristina, *Derecho Ambiental. Manual Práctico*. Acción Divulgativa, S. L., Libros, Madrid, 1990.

ALVAREZ GARCÍA, Vicente, “El Reparto de Competencias en Materia de Medio Ambiente y su Alteración en Situaciones de Necesidad”. En: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 151, año XXXI, enero-febrero, Madrid, 1997.

ANDALUZ WESTREICHER, Antonio, *Derecho Ambiental. Propuestas y Ensayos*, tercera edición, Llama Gráfica S.A.C., Lima- Perú, 2003.

-----, *La dimensión jurídica del ordenamiento territorial*, Edit. FCBC, Santa Cruz, 2010.

ANGLADA GOTOR, SANTIAGO: *Aportación de la Ley de Doñana a los parques nacionales españoles*, Granada, Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, 1979.

-----, *Criterios para una ley básica de protección de la naturaleza: régimen de los espacios naturales protegidos*, RDU núm. 92 (1985).

ANUARIO EUROPAC- ESPAÑA DEL ESTADO DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS, Edt. Fundación Inter universitaria Fernando Gonzales Bernanldez (FUNGOBE) para los espacios naturales, 2009.

ARANA GARCÍ, ESTANISLAO, SANZ LARRUGA FRANCISCO JAVIER (Directores), NAVARRO ORTEGA, ASENSIO Coordinador, *La ordenación jurídica del Medio Marino en España-Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*, Thomson Reuters , Editorial Aranzadi, SA., España,2012.

ÁREAS PROTEGIDAS EN LATINOAMÉRICA DE CARACAS A DURBAN, Edt. UICN, Sudáfrica, 2003.

ÁREAS PROTEGIDAS PARA EL SIGLO XXI: Trabajando para proporcionar beneficios a la sociedad, Unasyuva - No. 176 - Parques y zonas protegidas - Areas protegidas para el siglo XX.I.

ARENAS MUÑOZ, José Antonio, *Diccionario Técnico y Jurídico del Medio Ambiente*. Mc Graw Hill, Madrid, 2000

ARGULLOL MURGADAS, Enric, *La Dimensión Ambiental del Territorio Frente a los Derechos Patrimoniales. Un reto para la Protección Efectiva del Medio Ambiente*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004.

ARIÑO ORTIZ, GASPAR, *La protección jurídica de los espacios naturales*, Madrid: Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, 1982.

ARMAS, A. Y OTROS. Pagos por Servicios Ambientales para la conservación de bosques en la Amazonía Peruana. Un análisis de viabilidad. SERNANP, Lima-Perú.2011

ARMEGOL DAVID y BUTRON DE MUJICA, CARRILLO VARGAS, MARIA CORONADA “El Cuarto Programa de la CEE en materia de medio ambiente (1987/1992) y la Política Ambiental Comunitaria”, Estudios Regionales N° 26 (1990).

ARROYO GOMEZ, MIGUEL ANGEL, “*La problemática del medio ambiente*”, Documentación Administrativa, N° 140, 1971.

ARTIÑANO DEL RÍO, Pablo; MUÑOZ FERNÁNDEZ, Soledad. *La Protección Municipal del Medio Ambiente. La Licencia de Actividades Calificadas*, 1ª edición, Editorial La Ley/Actualidad S.A., Madrid – España: 1998.

AVERCHENKOVA, ALINA, *The Outcome of Copenhagen: The Negotiations and The Accord*, en *Climate Policy Series* (Publicación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo UNDP, New York, Febrero ,2010.

AYUISO SEART, SILVIA, Tesis Doctoral: Gestión Sostenible en la industria, retórica y práctica en el sector hotelero español, Universidad Autónoma de Barcelona- Departamento de Geografía, 2003.

BAENA PINEDO, PEDRO, El Régimen jurídico de las Juntas Rectoras de los parques naturales, ed. Servicio de régimen jurídico y normativa, Madrid, 2009.

BAÑO LEÓN, José María, “La Tutela del Medio Ambiente y la Defensa de los Intereses Municipales”. En: *Derecho del Medio Ambiente y Administración Municipal*, (2da.ed.) José Esteve Pardo (Coord.), Barcelona, 2006.

BARNÉS VÁZQUEZ, Javier, “El Componente Ambiental en la Función Social de la Propiedad y la Expropiación Forzosa”. En: *Dimensión Ambiental del Territorio frente a los Derechos Patrimoniales*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

BARRANCO AVILÉS, C., *La Teoría Jurídica de los Derechos Fundamentales*. Universidad Carlos III. Madrid, 2000.

BARRÓN RUIZ, Ángela, “Ética Ecológica y Educación Ambiental En El Siglo XXI”. En: *La Educación y el Medio Ambiente Natural y Humano (J. M^a Hernández, Coordinador)*. Universidad de Salamanca, 2002.

BARRADO TIÑON, DIEGO A. , Los espacios naturales de Madrid: potencialidades y riesgos para los usos recreativos de cercanías, Universidad Autónoma de Madrid, departamento de geografía, 1996.

BARRANTES, ROXANA, *et al. La investigación económica y social en el Perú, 2004-2007: Balance y prioridades para el futuro*, Ed, CIES. Lima: 2008.

-----, “Análisis económico de los recursos naturales”. En Benjamin Marticorena, editor. *Recursos naturales, tecnología y desarrollo*. Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos <<Bartolome de las Casas>>, Perú, 1993.

BECERRIL ATIENZA; BELLIDO BARRIONUEVO; LOZANO MANEIRO, Principios básicos de las instituciones y del derecho de la Unión Europea: Grupos de trabajo Praxis (Universitas) Colección Praxis, Madrid ,2009

BELTRAN, ORIOL ; PASCUAL, JOSE J., Patrimonización de la naturaleza el marco social de las políticas ambientales, edit, Ed. Ankulegi Antropologia Elkartea , Madrid, 2008.

BENAVIDES, M. Y R. SMITH. “El bien común y la gestión sostenible de la biodiversidad amazónica: La geomántica aplicada a los territorios indígenas”, en I. Hurtado, C. Trivelli y A. Brack (eds.), Perú: el problema agrario en debate, SEPIA VIII, Lima, SEPIA, IRD, ITDG 2000.

BENEFICIOS MÁS ALLÁ DE LAS FRONTERAS: Acta de V congreso mundial de congreso mundial de parque de la UICN- durban, sudafrica, Edt. UICN, 2005.

BETANCOR RODRIGUEZ, ANDRES, Instituciones de Derecho, Edt. La Ley, Madrid, 2001.

BIODIVERSIDAD Y CAMBIO CLIMÁTICO EN CATALUÑA, Generalitat de Catalunya Departament de Territori i Sostenibilitat, Secretaria de Medi Ambient i Sostenibilitat, Enero, 2011

BIODIVERSIDAD, PERSONAS Y CAMBIO CLIMATICO, UICN Comité Español, España, 2010.

BIRNIE, PATRICIA - BOYLE, ALAN - REDGWELL, CATHERINE (editores), *International Law and the Environment* (Oxford, Oxford University Press, 2009); y Sands, Phillipe. 2009.

BLANCO- URIBE QUINTERO, A . La Definición del Derecho- Deber Individual y Colectivo al Medio Ambiente en Derecho Constitución Comparado. Tribunal Supremo de Justicia, colección Nuevos Autores, número 9, Caracas, 2005.

BLANC ALTEMIR, Antonio, “La Protección del Medio Ambiente en el Mediterráneo”. En: *La Protección Jurídica del Medio Ambiente*. José Manuel Valle Muñiz (Coordinador), Editorial Aranzadi, Pamplona, 1997.

BLAZQUEZ SALOM, Macía. y VERA REBOLLEDO, J. Fernando. (2001) “Espacios Naturales Protegidos y Desarrollo Turístico en el Litoral Mediterráneo”. En: *Turismo y Medio Ambiente*, Cívitas, Madrid, 2001.

BLÁZQUEZ SALOM, MARCIA, Resumen de tesis doctoral titulada: el uso recreatiu i turístics dels espais naturals protegist l’abast al medi natural de Mallorca- Departament de ciències de la terra, Universitat de las Illes Balears, 2007.

BON, Pierre, “La Constitución Española en el Marco del Constitucionalismo Contemporáneo”. En: *Revist*, 2003.

BODANSKY, DANIEL, *Climate Change Convention: A Commentary*, en *Yale Journal of International Law*, 18 , 1993.

BORRÁS PENTINAT, Susana, Los regímenes internacionales de protección del medio ambiente, Editorial: Tirant lo Blanch, Madrid, 2011.

BRAÑES BALLESTEROS, RAÚL: *El acceso a la justicia ambiental en América Latina*. Derecho Ambiental y Desarrollo Sostenible, Pág.45. Serie de Documentos de Derecho Ambiental núm. 9. PNUMA. PROFEPA. México. 2000.

-----, “El Derecho Ambiental en América Latina”. En: Revista ARANZANDI DE Derecho Ambiental, monografía asociada a Revista Aranzandi de Derecho Ambiental número 1, Actas del IV Congreso Nacional de Derecho Ambiental, ADAME, 2002, Navarra.

BREAN, DONALD & MANUEL GLAVE *Recursos naturales y desarrollo: Un diálogo canadiense latinoamericano*. Lima, editores CIES., 2000.

BROWN WEISS, Edith. (1999). *Un Mundo Justo para las Nuevas Generaciones: Derecho Internacional, Patrimonio Común y Equidad*

Intergeneracional. Traducción de Máximo E. Gowland) United Nations, University Press, Ediciones Munid-Prensa, Madrid, 1999.

BUSTAMANTE ALSINA, JORGE, "Responsabilidad civil por daño ambiental", diario L.L. 01/8/94, España, 1994.

BUSTILLO BOLADOR ROBERTO, "Desarrollo Sostenible y Ponderación de Intereses, Comentario a la STS. De 15 de Octubre de 2010, en Administración y Justicia. Un Análisis Jurisprudencial Liber Amicorum Tomás-Ramón Fernández", Vol I, España, Ed. Thomson Reuters- Civitas, Cizur Menor, Navarra, 2012.

CABRERA MEDAGLIA, JORGE, El Régimen Internacional de Acceso a Recursos Genéticos y Distribución de Beneficios: Avances, Elementos y Recomendaciones PREPARADO PARA LA UNION MUNDIAL PARA LA NATURALEZA, © Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales, 2006.

CABRERA, A. P., *Calentamiento Global. Las Dos Caras del Efecto Invernadero*. Longseller, Buenos Aires, 2005.

CADRECHA, Juan J., *Medio Ambiente para Todos*. Septem Ediciones, Colección Septem Debate, 2001, Oviedo, 2001.

CHARPENTIER, SILVIA & JESSICA HIDALGO. *Las políticas ambientales en el Perú*, Peru, 2012, <http://www.agendaperu.org.pe/pdfs/pub-06.pdf>

CAMBIO CLIMÁTICO Y BIODIVERSIDAD, Documento técnico V del IPCC, Editado por Avelino Suárez, David Jon Dokken, Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, Australia, 2002.

CANTOS SAN JOSÉ, ICIAR, Evolución histórica de la legislación española en materia de espacios naturales, España, 2007.

CAPELLA, JOSE LUIS Y SANDOVAL, MILAGROS, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. REDD en el Perú, consideraciones legales para su implementación, Perú, 2010.

CARDENAS LOERA, MARICARMEN, Tesis Doctoral Calentamiento Global y Cambio Climático, Universidad de Zaragoza, España, 2008.

CARTAY ANGULO, BELKIS JOSEFINA, La Naturaleza: Objeto o sujeto de derecho, Ed. Universidad de los Andes- facultad de arquitectura, Venezuela, 2004.

-----, Tesis Doctoral “La protección del medio ambiente y los espacios naturales declarados”, USAL, 2006.

CASONA USERA, Raúl, Constitución y Medio Ambiente, Ed. Dykinson-Madrid, 2000.

CASTAÑEDA REAL, Sonia, “La Gestión de los Parques Nacionales en el Ordenamiento Español”. En: *Boletín del Ilustre Colegio de Abogado de Madrid*, número 18 (tercera época), Madrid, 2001.

CCRYLLE DE KLEMM, Conservación de la Diversidad y la ley Biológica, Política Ambiental y la Ley N° 29 de la UICN, Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido, de 1993.

CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustín, *La Transparencia Administrativa: Unión Europea y Medio Ambiente*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1998.

CIERCO SEIRA, Cesar, “El Principio de Precaución: Reflexiones Sobre su Contenido y Alcance en los Derechos Comunitarios y Español”. En: *Revista de Administración Pública*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Enero/Abril, No 163, Madrid, 2004.

CIFUENTES, MIGUEL, IZURIETA V. ARTURO, Medición de la efectividad de Manejo de áreas protegidas, Costa Rica, Ed. UICN, serie técnica N° 556, 2000.

CURTÍ GIALDINO. Cario (Rassegna a cura di): «Programma ambiente 1977-1981, Revista Impresa, Ambiente e Pubblca Ammlnlstrazlone, 1976. Parte Seconda. pp. 740-743; Bol. CE, 3/1976.pp. 18. 19 y 39., tomado de FERNÁNDEZ DE GATTA SANCHEZ, DIONISIO, “ La Política Ambiental Comunitaria..” Ob. Cit.; TIZZANO “Las Competencias de la Comunidades “en

VV.AA. Año del Derecho Comunitario, Comisión de las Comunidades; SPINELLI A. La Comunidad Europea y Problemas del Medio Ambiente. Boletín de las Comunidades Europeas 9-10-1971, Bruselas- Luxemburgo.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Dirección General XI de medio ambiente, seguridad nuclear y protección civil. “Hacia un desarrollo sostenible”. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 1993.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES ESTRATEGIA REGIONAL DE BIODIVERSIDAD DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS Documento preliminar para revisión por países Preparado por: Consorcio GTZ/FUNDECO/IE, La Paz – Bolivia, 2001.

COMISIÓN EUROPEA, “*Por Un Futuro Más Verde. La Unión Europea y el Medio Ambiente*”. Bruxelles, 2002.

COMISIÓN EUROPEA, SECRETARÍA GENERAL, *El Futuro de Europa – Debate. Proyecto De Constitución Europea*. Bruselas, 2003.

COMISIÓN EUROPEA, SECRETARÍA GENERAL. *Medio Ambiente para los Europeos*, Revista de la Dirección General de Medio Ambiente, número 16, mayo, Bruxelles. 2004.

COMISIÓN EUROPEA, SECRETARÍA GENERAL. MEDIO AMBIENTE PARA LOS EUROPEOS. (2004). *Revista de la Dirección General de Medio Ambiente*, nº 15, Bruxelles, 2004.

CONGRESO MUNDIAL DE LA NATURALEZA del 5 al 14 de octubre del 2008, Barcelona, España, Edt. UICN, 2008.

CONSEJO DE ESTADO: *Dictamen sobre la figura de planeamiento más adecuada para la catalogación de los espacios protegidos*, RDU núm. 73-España, 1981.

DEL CASTILLO MORA, DANIEL ; SANCHEZ CARMONA, MIGUEL (Coordinación), *La tutela Jurídica de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2011.

DE ESTEBAN, J Y GARCIA FERNANDEZ, J, Constituciones Españolas y Extranjeras, 2da. Edic., Taurus, Madrid, 1979.

DE LA MONTAÑA, E. Y REY BENAYAS, J.M. 2002. ¿Coinciden los espacios naturales protegidos con las áreas relevantes de diversidad de herpetofauna en España peninsular y Baleares? Ecosistemas.<http://www.revistaecosistemas.net/articulo.asp?Id=286>

DEL SAZ SALAZAR, SALVADOR, Valoración económica de espacios naturales: un fenómeno reciente, Universidad de Valencia, Departamento de Economía Aplicada, España, 1996.

DERECHO AMBIENTAL EN CASTILLA Y LEÓN / director, Tomás Quintana López, 2ª. Ed., Valencia, Ed., Tirant lo Blanc, 2003 y 2004.

DOELLE, MEINHARD, *From Kyoto to Marrakech; A Long Walk Through The Desert: Mirage Or Oasis?* en *Dalhousie Law Journal*, 25, Marine and Environmental Law Institute, Dalhousie Law School, Halifax, Nova Scotia, Canada, 2002.

DOMPER FERRANDO, JAVIER, *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, Vol. I, Cívitas, Madrid, 1992.

DONATO LUZ MARINA, ELSA MATILDE ESCOBAR PÍA ESCOBAR ARACELY PAZMIÑO ASTRID ULLOA, *Mujeres Indígenas, Territorialidad y Biodiversidad en el Contexto Latinoamericano*, Universidad Nacional de Colombia, Primera edición, Bogotá, Colombia Enero de 2007.

DE MIGUEL PERALES, Carlos. *Derecho Español del Medio Ambiente*. Civitas ediciones, S. L. Madrid, 2000.

DE SADALEER, Nicolás, “Reflexiones sobre el Estatuto Jurídico del Principio de Precaución”. En: *Revista de Derecho Ambiental*, número 25, editor Pedro Martínez, Murcia, 2000.

DEL CERRO BARJA, Antonio, “Derecho Comunitario e Impacto Ambiental. Regulaciones, Repercusiones y Aspectos Prácticos en España”. En: *El Derecho Europeo Medio Ambiental*, Estudios de Derecho Judicial número 67, Madrid, 2005.

DOMPER FERRANDO, Javier, *El Medio Ambiente y la Intervención Administrativa en las Actividades Clasificadas*. Volumen I, Planteamientos constitucionales, Prensa Universitaria, Universidad de Zaragoza, Monografía Cívitas, Madrid, 1992.

DUDLEY, NIGEL, SUE STOLTON, ALEXANDER BELOKUROV, LINDA KRUEGER, NIK LOPOUKHINE, KATHY MACKINNON, TREVOR SANDWITH AND NIK SEKHRAN, Natural Solutions, Protected areas helping people cope with climate change, Published by IUCN-WCPA, TNC, UNDP, WCS, The World Bank and WWF, Gland, Switzerland, Washington DC and New York, USA, 2010.

DUPUY, P: “ *Le droit a la sante et la proteccion de l`environnement* ” , en *Le Droit a la santé en tant que droit de l`homme RCADI, Colloque 1978*, pgs, 346 y352.

ECHAGÜE MÉNDEZ DE VIGO, GONZALO, UNA REFLEXIÓN SOBRE KIOTO, *Observatorio Medioambiental*, 2004, núm. 7 9-19, España, 2004.

ESCOBAR, MATILDE, ELSA PÍA ESCOBAR, ARACELY PAZMIÑO (UICN) y Astrid Ulloa (ICANH). Las mujeres indígenas en los escenarios de la biodiversidad, Editoras: Citación: UICN, Fundación Natura de Colombia e ICANH (2005). Las mujeres indígenas en los escenarios de la biodiversidad, editorial: Javier Correa Correa y Arfo Editores e Impresores Ltda. Agradecimientos a: Universidad de Columbia, WWF Colombia, y Fundación Corona, 2005.

ESCRIBANO COLLADO, P., y LOPEZ GONZALEZ, J.I., “El medio ambiente como función administrativa”, Cívitas REDA, nº 26, España, 1980.

ESPINOZA, LUIS ENRIQUE, CABERO DIÉGUEZ, VALENTÍN, *Sociedad y Medio Ambiente*, 1.^a edición, Aquila fuente, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca – España, 2006.

ERICKSON, J., *La Contaminación de Nuestra Planeta*. Editorial Mc Graw-Hill, Madrid, 1993.

ESCRIBANO COLLADO, Pedro. y López González José Ignacio, “El Medio Ambiente como Función Administrativa”. En: *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 26, Cívitas, Madrid, 1988.

ESTADO DE LA POBLACIÓN MUNDIAL 2009 FRENTE A UN MUNDO CAMBIANTE: las mujeres, la población y el clima, Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFPA 2009.

ESTEVE PARDO, JOSE, *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Ed. Civitas, Madrid, 1996.

ESTRATEGIA DE CAMBIO CLIMÁTICO PARA ÁREAS PROTEGIDAS, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, Tlalpan, México D.F., 2010.

ESTRATEGIA NACIONAL DE CAMBIO CLIMATICO, Comisión Nacional de Cambio Climático, Ed. Congreso-Comisión de Medio Ambiente, Perú, 2002.

FAJARDO DEL CASTILLO, TERESA, *La Política Exterior de la Unión Europea en Materia de Medio Ambiente*, Tecnos, Madrid, 2005.

FERNANDEZ GONZALES, FEDERICO, PERES BADÍA, ROSA, *Espacios Naturales protegidos y Cambio Climático en Castilla la Mancha*, Ed. Institución de ciencias ambientales ICAM, España, 2009.

FERNÁNDEZ MARTÍN, ROSA MARÍA, Tesis Doctoral *la Unión Europea y el Cambio Climático, Principales Efectos Económicos*, Universidad Nacional de Educación a Distancia Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Economía Aplicada e Historia Económica, Madrid, 2010.

FERNÁNDEZ DE GATTA SANCHEZ, Dionisio, “La Política Ambiental Comunitaria: Especial Referencia a los Programas de Acción”. En: *Separata de la Revista de Instituciones Europeas*, Nº 3 septiembre-diciembre, Madrid, 1985.

-----, La Política Ambiental Comunitaria: Su evolución y su futuro. Noticias de la Unión Europea. Valencia, año 1986, n. 14, España, 1986.

-----, “El Acta Única Europea y el Cuarto Programa Ambiental de la Comunidad Europea (1987-1992)”. En: *Noticias/ C.E.E.*, número 51, 1989.

-----, “Las Bases de la Actual Política Ambiental de la Comunidad Europea”. En: *Boletín del Centro de Documentación Europea de Valladolid*, número 24, enero-febrero, Valladolid, 1990.

-----, la política ambiental comunitaria: su evolución y su futuro, Ed. Comission of the european communities, Bruselas, 1992.

-----, “La Política Ambiental en el Tratado de La Unión Europea”. En: *Revista de Derecho Ambiental*, número 12, ADAME, 1994.

-----, La política agroambiental en castilla, Ed. La Junta de Castilla y León, Consejería de Economía y Hacienda, España, 1996.

-----, Evolución y regulación actual de la Política Ambiental Comunitaria. Noticias de la Unión Europea. Valencia, año XIII, nº 153/1997, España, 1997.

-----, “Evolución y Regulación actual de la Política Ambiental Comunitaria”. En: *Noticias de la Unión Europea*, Año XIII, Nº153, octubre, Valencia, 1997.

-----, “La Política Ambiental Europea en el Proceso De Revisión del Tratado de Maastrich”. En: *Noticias de la Unión Europea*, número 153, 1997.

-----, El régimen jurídico del control integrado de la contaminación. Revista de Derecho Ambiental. Murcia, año 1999, nº 22, España, 1999.

-----, “El Régimen Jurídico de los Espacios Naturales Protegidos: Aspectos de Derecho Comunitario y Estatal”. En: *Estudios de Derecho y Gestión Ambiental (I) Francisco J. Melgosa (Coord)*, Junta de Castilla y León, Ávila, 1999.

-----, “El Tratado de Amsterdam: Elaboración, Contenido y Perspectivas”. En: *La Unión Europea: el Euro y aspectos jurídicos del Tratado de Ámsterdam*, VV.AA, Ayuntamiento de El Burgo de Osama, 1999.

-----, “La Política Medioambiental de la Unión Europea en el Tratado de Ámsterdam e en la Revisión del Quinto Programa de Medio Ambiente: La Futura Política Ambiental Comunitaria”. En: *Noticias de la Unión Europea*, Nº 190, Año XVI, noviembre, Valencia, 2000.

-----, “La Responsabilidad por Daños al Ambiente”. En: *La Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, 2003.

-----, “Las Auditorías Ambientales en Castilla Y León”. En: *Derecho Ambiental en Castilla Y León*. Editorial Tiran lo Blonch, Valencia, 2003.

-----, “La Protección Jurídica del Medio Ambiente”. En: *Tomarse en Serio la Naturaleza. Ética ambiental en perspectiva multidisciplinar*, Editorial Biblioteca nueva, José M G Gómez-Heras y Carmen Velayos (Coords), Madrid, 2004.

-----, “El Ordenamiento Territorial y Urbanístico de la Comunidad Castilla y León”. En: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 218, junio, Madrid, 2005.

-----, *El régimen jurídico de la prevención ambiental en la Comunidad de Castilla y León*. Revista de la Administración Local y Autonómica, nº 300-301, Madrid, 2006.

-----, *La nueva política de la Unión Europea sobre cambio climático y comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero*. Noticias de la Unión Europea. Valencia, año XXV, nº 295/2009, España, 2009.

FERNANDEZ DE GATTA SANCHEZ, Dionisio, Fernando López Ramón - Coordinador y Otros; *Observatorio de Política Ambiental 1978-2006- Política Ambiental de la Unión Europea*, Editorial, Aranzandi, SA., España, 2006.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. y NEVADO-BATALLA MORENO, Pedro T. (1997). “Evaluación de los Sistemas de Ecogestión: La Auditoría Ambiental, Análisis Jurídico”. En: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 155, año XXXI, julio-agosto, Madrid, 1997.

FERNÁNDEZ-GONZÁLEZ, FEDERICO, El cambio climático: impacto en la biodiversidad vegetal. In: Luis Calabuig, E. (Ed.), *Cambio climático global (VIII Foro sobre Desarrollo y Medio Ambiente): 68-79*. Fundación MonteLeón - Obra Social de Caja España, León, 2009.

FERNÁNDEZ-GONZÁLEZ F, LOIDI J & MORENO JC, Impactos sobre la biodiversidad vegetal. In: Moreno JM (Ed) *Evaluación preliminar de los impactos en España por efecto del cambio climático: 183-247*. Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2005.

FERNADEZ DE CASADEVANTE ROMANI, CARLOS, *La Protección del Medio Ambiente en el Derecho Internacional, Derecho comunitario Europeo y el Derecho Español*, Vitoria_Gasteiz (Servicio Central de Publicaciones de Gobierno Vasco), 1991.

FERNANDEZ MARQUEZ, Manuel, *Impacto Socioeconómico del Espacio Natural Protegido de Sierra Nevada 1989-2005*, Junta de Andalucía, Granada 2007.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, PÉREZ MONGUIÓ José María, *Estudios sobre el Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía*, Ed., Junta de Andalucía, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2011.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, PÉREZ MONGUIÓ José María, PRADOS PRADOS, Santiago, Estudios sobre derecho andaluz del turismo, coord. por Junta de Andalucía, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, 2008.

FERNANDEZ RAMOS, Severiano, GAMERO CASADO, Eduardo, Manual Básico de Derecho Administrativo, Ed. TECNOS, Madrid, 2012.

FERNANDEZ RAMOS, Severiano, *La ordenación del turismo rural en Andalucía*, revista andaluza de administración pública, N°. 58, pp 49-111, España, 2005.

-----, *La inspección en el marco del control de la aplicación del Derecho Ambiental*, Revista de derecho ambiental, N° 24, pp. 9-48, 2000.

-----, *Las competencias municipales de protección ambiental ante el Derecho comunitario*, Revista de derecho ambiental, N° 22, pp 47-82 , 1999.

-----, *La directiva comunitaria sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente y su transposición al Derecho español*, revista andaluza de administración pública, N°. 22, pp 53-85, 1995.

-----, *La inspección ambiental,- Observatorio de políticas ambientales 2008* / coord. Fernando López Ramón, 2008.

-----, *El bienestar como una faceta distinta y propia de la configuración legal de la protección animal*, Anaporc: revista de la Asociación de Porcinocultura Científica, Vol. 1, N°. 4, 2004 , págs. 44-51

-----, *Administración local y gestión de residuos*, Civitas. Revista española de derecho administrativo, N° 109, pp 162-164, 2001.

-----, *Animales de compañía: régimen jurídico en el derecho administrativo*, Ed., Bosch, España, 2005.

FERREIRA MORONG, FÁBIO, Aspectos Generales de la Protección Jurídica Ambiental de la Actual Unión Europea, Doctorando en Medio Ambiente –

Departamento de Derecho Administrativo, Financiero y Procesal de la Universidad de Salamanca – España, 2010.

FERNÁNDEZ SAÑUDO, P. Y PÉREZ CORONA, E., *Criterios de definición de las categorías de protección de espacios naturales protegidos del Estado español*. Serie Documentos del CIEM, nº 23, Madrid, 2007.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, CARMEN, *La protección del paisaje: un estudio de derecho español y comparado*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2007.

FERNANDEZ RODRIGUEZ, TOMÁS RAMÓN: *Parques nacionales y protección de la naturaleza*, REDA núm. 5, 1975.

-----, “El Medio Ambiente en la Constitución Española”. En: *Documentación Administrativa*, número 190, Madrid, 1981.

-----, “Grandeza y Miseria del Derecho Ambiental”. En: *Revista Aranzadi Urbanismo y Edificación, Rue y monografía*, Nº 2, Navarra, 2001.

-----, *Estudios De Derecho Ambiental y Urbanismo*. Editorial Aranzadi, Madrid, 2001.

FERNANDO PABLO, GONZALES BUSTOS, M^o ANGELES, GONZALES IGLESIAS M^o Y FERNANDEZ DE GATTA SANCHEZ, DIONISIO, “Fundamentos de Derechos Administrativos”, Edt. Ratio Legis, Salamanca, 2012.

-----, *Contrato Público, Urbanismo y Ordenación del Territorio*, Edt. Ratio Legis, Salamanca, 2012.

FLORIDO TRUJILLO, GEMA y LOZANO VALENCIA, PEDRO. “Las Figuras de Protección de los Espacios Naturales en las Comunidades Autónomas Españolas: Una Puesta al Día”, Departamento de Geografía, Prehistoria y Arqueología, Universidad del País Vasco, Boletín de la A.G.E. Nº 20, 2005.

FOREST, DANIDA, En bosques naturales ordenados y áreas protegidas (*in situ*), Idioma original: inglés. Traducción: F. Barrientos, Publisher: © Instituto Internacional de Recursos Fitogenéticos 2002.

FOY PIERRE y otros, Derecho Internacional Ambiental. Fondo Editorial de la. PUCP Lima Perú 2003.

-----, Ambiente y Derecho: Nuevas Aproximaciones y Estimativas. Fondo Editorial de la. PUCP Lima Perú, 2001.

-----, Ambiente y Derecho: Aproximaciones y Estimativas. Fondo Editorial de la PUCP Lima Perú, 1997.

FUENTES BODELON, FERNADO., “Planteamientos previos a toda formulación de un derecho ambiental”, Documentación Administrativa, nº 190, Madrid 1981.

FUENTES BODELÓN, Fernando. (1986). “El Medio Ambiente en la Comunidad Europea: Incidencia en la Legislación Española”. En: *Noticias CEE*, número 4.

GLAVE, MANUEL Y ROXANA BARRANTES, "ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO EN EL PERÚ: Notas conceptuales y balance de logros y limitaciones" En: *Desarrollo rural y recursos naturales*, Ed., GRADE, Lima, 2012.

GALINDO MARTÍN, MIGUEL ÁNGEL; FERNÁNDEZ JURADO, YOLANDA, (Coordenadores), Política Socioeconómica en la Unión Europea, Delta Publicaciones, Madrid – España: 2006.

GALVEZ MONTES, F.J., “Artículo 45” en *Comentarios a la Constitución*. Edición a cargo de Fernando Garrido Falla, 2ª edición, Cívitas, Madrid, 1985.

GAMBOA ZÚQUETE, ANA, *Tesis para Optar Máster en Gestión, Acceso y Conservación en Comercio el BASES PARA LA IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA DE LICENCIAMIENTO ELECTRÓNICO CITES EN PORTUGAL*,

Universidad Internacional de Andalucía- Sede Antonio Machado, Baeza (Jaén) – España, 2010.

GARCÉS, SANDRA, Áreas protegidas y conservación en los países andinos: modelo, estrategias y participación, Edt. Programas de estudios socio ambientales FLASCO, N° 02, Ecuador, 2008.

GRACIA HERRERO, Francisco Javier, Régimen jurídico de las zonas verdes y de los espacios libres, Editorial: El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados España, 2011.

GRACIA HERRERO, Francisco Javier, El cambio climático en España: Análisis técnico-jurídico y perspectivas, Editorial: Dykinson, Madrid, 2011.

GARCÍA URETA, AGUSTIN Y S. VICENTE, P. “*Educación Ambiental en ENP. Educación Ambiental por el desarrollo sostenible*”. MIMA. Serie monografías, Madrid, 1997.

GARCÍA URETA, AGUSTIN, *Espacios naturales protegidos. Cuestiones jurídicas en la Ley 4/1989, de 27 de marzo*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, España, 1999.

GARCÍA GÓMEZ-HERAS, José Manuel, *La Dignidad de la Naturaleza, Ensayo sobre Ética y Filosofía del Medio Ambiente*, Editorial Comares, Granada, 2000.

GARCÍA MANZANO, Pablo, “La Doctrina Constitucional Española en la Interiorización de la Protección Ambiental en la Propiedad”. En: *La Dimensión Ambiental del Territorio frente a los Derechos Patrimoniales*. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

GARCÍA-VALDECASAS Y FERNANDEZ, Rafael, “La Protección del Medio Ambiente y el Ordenamiento Jurídico de la Comunidad: Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo”. En: *Derecho Comparado del Medio Ambiente y de los Espacios Naturales Protegidos*, Ecorama, Gerardo Ruiz-Rico Ruiz (Coord.), Granada, 2000.

GARRIDO FALLA, FERNANDO, *Sobre posible inconstitucionalidad de la Ley 1/1991 del Parlamento de las Islas Baleares (La reserva del Ejecutivo)*, RAP núm. 126, España, 1991.

GAVIN, MICHAEL y RICARDO HAUSMAN, *Naturaleza, desarrollo y distribución en América Latina: evidencia sobre el rol de la geografía, el clima y los recursos naturales*. En Brean y Glave (editores), Consorcio de Investigación Económica y Social Perú, 2000.

GEIGEL LOPE-BELLO, N: *Cuatro Estudios de Caso sobre Protección Ambiental: Inglaterra, Suecia, Francia y Estados Unidos*, Revista de Estudios Latinoamericanos, INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS DE AMÉRICA LATINA, Caracas, Año III, Vol. 1, N° 6 (Julio-Agosto-Septiembre), 2011.

GEHRING, THOMAS, *Treaty Making Evolution*, en Bodansky, Daniel - Brunnée, Jutta - Hey, Ellen (editores), *The Oxford Handbook of International Environmental Law* (Oxford, Oxford University Press), 2007.

GERARDO Ruiz- RICO Ruiz, *Derecho Comparado del Medio Ambiente y de los Espacios Naturales Protegido*: Editorial Comares, España, 2000.

GIANNINI, M.S., “Ambiente, saggio sui diversi suoi aspetti giuridici” en *Diritto e Ambiente*, Part. I, *Diritto Civile*, Ed.. Cedam, Padova, 1984.

GILES CARNERO, Rosa, coord. por Francesco Sindico, Rosa María Fernández Egea, *Derecho Internacional del Medio Ambiente: una visión desde Iberoamérica*, pp. 161-184, 2011.

GILES CARNERO, Rosa, coord. por Antonio Remiro Brotons, Rosa María Fernández Egea, *El cambio climático en el derecho internacional y comunitario-Protocolo de Kyoto como modelo de gestión ambiental global*, Ed., Fundación BBVA, 2009.

GILES CARNERO, Rosa, *La reunión de Copenhague de 2009: las nuevas negociaciones en torno al Principio de Responsabilidades Comunes pero diferenciadas de los Estados en materia de clima*, Cuadernos europeos de Deusto, N° 42, 2010 (Ejemplar dedicado a: Energía y cambio climático), 2010.

-----, *Las relaciones de la UE con el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, Anuario de derecho europeo, N°. 3, pp 87-98, 2003.

-----, Un nuevo paso en la protección internacional de la atmósfera: el protocolo para la disminución de acidificación, la eutrofización y el ozono superficial de 1999, anuario jurídico sobre la sociedad de la información y del conocimiento, N.º. 1, pp 63-76, 2001.

-----, Cambio Climático, Energía y Derecho Internacional: perspectivas de futuro, Ed., ARANZADI,S.A, España, 2012.

-----, La Amenaza Contra la Capa de Ozono y el Cambio Climático: Respuesta Jurídico-Internacional, Ed. Bartolomé de las Casas, Universidad de Huelva, 2003.

GILLESPIE, ALEXANDER, Protected Areas and International Environmental Law, Ed. Martinus Nijhoff Publishers, (Netherlands), 2007.

GOBERNANZA AMBIENTAL A NIVEL INTERNACIONAL, Un régimen jurídico internacional para las áreas protegidas, V Congreso Mundial de Parques de la UICN, Durban, Sudáfrica Septiembre de 2003.

GÓMEZ BARAHONA, Alberto, “La Protección de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre en Castilla y León”. En: *Derecho Ambiental en Castilla y León*, Editorial Tirant Lo Blanc, Valencia, 2003.

-----, “El Régimen Jurídico de los Municipios sin Planeamiento Urbanístico en el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León”. En: *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, (2da. Ed.), Junta de Castilla y León, Madrid, 2005.

-----, Manual de Derecho Ambiental en Castilla y León, Junta de Castilla León- Director Tomas Quintana Lopez, Edt. Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

GÓMEZ GUTIERREZ, José Manuel “La Naturaleza como Modelo de Conducta”. En: *Ética del Medio Ambiente. Problemas, Perspectivas, Historia*. Editorial Tecnos, S.A., José M^a Gómez-Heras (Coordinador), Madrid, 1997.

GOMEZ HERAS, JOSE MARIA, “En Armonía con la Naturaleza”, Ed. Biblioteca Nueva, Madrid, 2010.

GOMEZ MORENO, M.A LUISA, “*Los Espacios Naturales Protegidos como Categoría de Ordenación del Territorio. El Caso de la Comunidad Autónoma*”

Andaluza”. Cuadernos Geográficos- Departamento de Geografía- Universidad de Malaga, 2010.

GOMEZ LIMON GARCIA, Los Espacios Naturales Protegidos del Estado Español en el umbral del siglo XXI de la Declaración a la gestión activa. Madrid: Fundación Fernando Gonzáles Bernáldez, EUROPAC- España, 2000.

GONZÁLEZ IGLESIAS, MIGUEL ÁNGEL, Planificación y Aguas Públicas: El Plan Hidrológico Nacional, Atelier Administrativo, Barcelona – España, 2004.

-----, “El Cambio Climático; la Convención Marco de las Naciones Unidas y el Protocolo de Kyoto”, in Revista Noticias de la Unión Europea, n.º 258, España, 2006.

GONZÁLEZ BERNÁLDEZ, FERNANDO, Relación entre espacios naturales protegidos y protegibles. Los términos de una polémica. En: Supervivencia de los Espacios Naturales. *Coloquio Hispano Frances sobre Espacios Naturales en España y Francia*, Ed. Casa de Velazquez, MAPA, Madrid, 1989.

-----, Diversidad biológica, gestión de ecosistemas y nuevas políticas agrarias. En: F.D. Pineda, M.A. Casado, J.M. de Miguel y J.Montalvo (eds). Diversidad Biológica, Ed. Fundación Ramón Areces. ADENA/WWF. Madrid, 1991.

GONZALES PEZO, ELOY, “Diagnóstico Regional de las Áreas de Conservación Municipal y Sistemas Locales de Gestión Ambiental en la Región de San Martín”, Ed. CEDISA, Lima, 2006.

GONZALES, María Fernanda, tesis doctoral: Representaciones de Narrativas e imágenes históricos en la construcción de la identidad nacional: un estudio comparativo entre Argentina, Chile y España, Universidad Autónoma de Madrid, 2005.

GONZÁLEZ BUSTOS, María Ángeles, La política forestal de la UE y su influencia en la política forestal española, in Revista Noticias de la Unión Europea, n.º 240, España: 2005.

-----, Los Bienes de Propios- Patrimonio Local y Administración, Marcial Pons, Ed. Jurídicas y Sociales, S.A., Barcelona, 1998.

-----, “La política de cambio climático en España”, in Revista Noticias de la Unión Europea, n.º 295, España: 2009 (Ejemplar dedicado a: Plan Nacional de Asignación de emisiones 2008-2012), *Noticias de la Unión Europea*, núm 295, Ed . CISS, 2008.

-----, “El acceso de los ciudadanos a la información administrativa”, in Revista Actualidad administrativa, n.º 10, España: 2009.

-----, “El debate jurídico del cambio climático en España”, in Revista Actualidad administrativa, n.º 6, España: 2010.

-----, González Iglesias, M. y Fernández de Gatta Sánchez, D., Código de cambio climático, Tecnos, Madrid, 2009.

-----, La política Forestal de la Unión Europea y su influencia en la Política Forestal Española, Revista Noticias de la Unión Europea, N° 240, España, 2005.

-----, Pasado y presente de los Bienes Comunales, Revista <http://www.filosofíayderecho.com>, Madrid, 2002.

-----, Bienes de Propios y Fiscalidad, Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica, N° 283, Madrid, 2000.

GRAU FERNANDEZ, SALVADOR: *Espacios naturales de la flora y fauna silvestres*, Derecho y RED Amb. núm. 8, Madrid, 1981.

GUITIERREZ ESPADA, CESAREO, (coordinador), el Tratado de Niza, Vid número especial “El sistema Institucional: el Nuevo y el presente”, Noticias de la Unión Europea N° 186, Julio 2000.

GUTIÉRREZ YURRITA, PEDRO JOAQUÍN, Efectos del Cambio Climático Global sobre la Biodiversidad, Universidad Autónoma de Querétaro. México, Derecho Ambiental y Ecología, 2007.

HIDALGO MORAN, SARA, Uso público en parques naturales, análisis comparado de Andalucía y de Castilla y León, Tesis doctoral, Edt. Universidad de Granada, 2006.

-----, “Los Parques Naturales en el Contexto de los ENP”. Instituto de Desarrollo Regional- Departamento de Análisis Geográfico de la Universidad de Granada, 2006.

HUNTER, DAVID - SALZMAN, JAMES - DURWOOD, ZAELE, *International Environmental Law and Policy* (3a edición, Foundation Press, New York, 2007.

IBARRA SARLAT, Rosalía, ,El mecanismo de desarrollo limpio, Ed., Aranzadi, Madrid, 2012

IGUINIZ, JAVIER y BARRANTES ROXANA, *La investigación económica y social en el Perú: Balance 1999-2003 y prioridades para el futuro*, Ed. CIES, Perú, 2004.

INIESTA GALA, PILAR, Parques nacionales: crónica bibliográfica de su régimen jurídico, observatorio medio ambiente, España, 2001.

INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO 2007-2008, El Desafío Climático del Siglo XXI, UNEP World Conservation Monitoring Centre, Cambridge, 2008.

INZUNZA, JUAN CARLOS, Cambio Climático y Biodiversidad, Departamento de Geofísica, Universidad de Concepción, Ciencia Ahora, nº 23, España, 2009.

INSTITUTO CUANTO (editores), *El medio ambiente en el Perú*. Lima: Instituto Cuanto y USAID, Perú, 2000.

IZA ALEJANDRO y BRUNILDA ROVERE, MARTA, Aspectos Jurídicos de la Conservación de los glaciares, Suiza, Ed. UICN, serie de política y derecho ambiental nº 61, Bonn, Alemania, 2007.

JAQUENOD DE ZSÖGÖN, Silvia, *El Derecho Ambiental y sus Principios Rectores*. Dykinson S. L., Madrid, 1991.

-----, *Derecho Ambiental. Información Investigación*. Dykinson, S.L Madrid, 1997.

-----, “Derecho Ambiental en el Nuevo Milenio. Una Estrategia para el Derecho Ambiental”. En: *Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible*. Junta de Castilla y León, 1999.

-----, *Iniciación al Derecho Ambiental*. Dykinson, S. L. (2da ed.), Madrid, 1999.

-----, *Derecho ambiental: información, investigación*, 1a. ed, Ed. Dykinson, Madrid, 1997.

-----, *Iniciación al derecho ambiental*. Ed. Dykinson, Madrid, 1996.

-----, *El Derecho Ambiental y sus Principios Rectores*, 3º ed. Ed. Dykinson, Madrid, 1991.

-----, *Derecho Ambiental. Patrimonio natural y cultural. Más allá de su conservación*, Ed., Dykinson, España, 2012.

JEFFREY McNEELY, MICHAEL, Y ANDREW M WARNER, “Natural resource abundance and economic growth, Development Discussion Paper”, nº 517A, Cambridge (MA), Harvard Institute for International Development, 1995.

JEFFREY McNEELY, MICHAEL, Áreas protegidas para el siglo XXI, trabajando para proporcionar beneficios a la sociedad, Unaylva Nº 176, (UICN), en Gland, Suiza, 1992.

-----, *Gobernanza Ambiental Internacional*, “un régimen jurídico internacional de Áreas Protegidas”, en John Scalon y Françoise Burhenrme-Guilmin, *Política Ambiental de la UICN y Derecho* N ° 49, de la UICN Unión Mundial, Publicado por UICN Gland, Suiza y el Reino Unido Cambridge en colaboración con los parques de Canadá, 2004.

-----, “Algo nuevo bajo el sol. Historia Medioambiental del Mundo en el siglo XX”, Alianza Ed., Madrid, 2003.

JIMÉNEZ JAÉN, ADOLFO, El régimen jurídico de los espacios naturales protegidos, Madrid: McGraw-Hill Interamericana de España, 2000.

JORDANO FRAGA, Jesus, La Protección a un Derecho a un Medio Ambiente Adecuado, Ed. Bosch, Barcelona 1995.

-----, “La Evaluación de Impacto Ambiental: Naturaleza, Impunibilidad y Perspectiva”. En: *Revista de Derecho Urbanístico* número 143, mayo-junio, 1995, Madrid.

-----, *La Protección del Derecho a un Ambiente Adecuado*. J. M Bosh, S. A. Barcelona, 1995.

-----, “El Derecho a Disfrutar de un Medio Ambiente Adecuado. Elementos para su Articulación Expansiva”. En: *Humana Iura (suplemento), El Derecho Humano al Medio Ambiente, persona y derecho*, número 6, Universidad de Navarra, Navarra, 1996.

-----, Administración y Responsabilidad por Daños al Medio Ambiente: La Construcción del Régimen Jurídico de los Daños Ambientales”. En: *La Protección Jurídica del Medio Ambiente, Escuela Judicial, Consejo General del Poder Judicial*, Madrid, 2001.

-----, “El Derecho Ambiental del Siglo XXI”. En: *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, número 1º, Pamplona, 2002.

-----, (2002). “Viejos y Nuevos Retos para la Evaluación del Impacto Ambiental”. En: *Revista de Derecho Ambiental*, número 1, Monografía Aranzadi, Actas del IV Congreso de Derecho Ambiental, Navarra, 2002.

-----, (2003) “Ciencia, Tecnología, Medio Ambiente y Responsabilidad Patrimonial de la Administración: En Especial, los Riesgos del Desarrollo”. En: *Documentación Jurídica*, número 256-266, enero-agosto, INAP, Madrid.

-----, (2004) “Riegos Del Desarrollo Como causa de Exclusión en la Directiva del Parlamento y del Consejo sobre Responsabilidad Ambiental en Relación con la Prevención y Reparación de Daños Ambientales”. En: *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*.

JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN. CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO .¿Qué es un espacio Natural Protegido? Guía Informativa. (1996). Valladolid.

JUSTE RUIZ, JOSE, Derecho Internacional del Medio Ambiente, Ed. McGraw-Hill, Madrid, 1999.

-----, “Tendencias Actuales del Derecho Internacional y del Medio Ambiente”. En: *La Protección Jurídica Del Medio Ambiente*. José Manuel Valle Muñiz (Coordinador), Editorial Aranzadi, Pamplona, 1997,

KRÄMER, LUDWIG, Derecho ambiental y tratado de la Comunidad Europea, traducción realizada por Luciano Parejo Alfonso y Ángel Manuel Moreno Molina, Madrid: Marcial Pons, Ed. jurídicas y sociales, 1999.

-----, Compendio de Jurisprudencia de Derecho Comunitario del Medio Ambiente, Ministerio del Medio Ambiente, Madrid – España: 2007.

-----, “Incidencia de la Jurisprudencia Ambiental Comunitaria en el Derecho Español”. En: *Derecho Europeo Medioambiental: Estado Actual de la Transposición del Derecho Comunitario al Ordenamiento Jurídico*, Antonio Vercher Noguera (Dir), Consejo General del Poder Judicial, Estudios de Derecho Judicial, número 67, Madrid, 2005.

-----, *Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea*. Marcial Pons. Madrid, 1999.

LA HISTORIA DE LA LEGISLACIÓN: MEDIO AMBIENTAL EN ESPAÑA Y SU RECORRIDO HASTA HOY, Edt. Revista foresta N° 50, España, 2010.

LA PROTECCIÓN DE LA FAUNA EN EL DERECHO ESPAÑOL, Sevilla : Instituto García Oviedo, 1980.

LASAGABASTER HERRARTE, IÑAKI, Derecho Ambiental, parte general, 2a. Edt., Bilbao , LETE, España, 2007.

LAPEÑA GARCÍA, ISABEL, Genetically Modified. Precautionary Principle and Consumers Rights in, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, San Isidro Perú, 2010.

LIAÑO, C. D. y García Cerdón J. C. (2007): *Los Espacios Naturales Protegidos*. Colección Nueva Geoambiente XXI, Editorial Davinci, Barcelona.

LLORENS MARTI, VICENT, RODRIGUEZ AIZPEOLEA, JOSEBA A. y TORTOSA PASTOR, FRANCESC, *Marco legal y protección de espacios naturales en España*, Revisita RVEA núm. 10 -1988.

LOPERENA ROTA, D. Y HERRERO, M., Los Derechos Humanos, número 6, Universidad de Navarra, España 1996.

LOPERENA ROTA, Demetrio y HERRERO EZQUERRO, Maite. (1996). “Los Derechos Humanos al Medio Ambiente Adecuado y a su Protección”. En: *Humana Iura (suplemento)*, número 6, Publicaciones de la Universidad de Navarra, Navarra, 1996.

LOPERENA ROTA, Demetrio *Los principios del Derecho ambiental*, Ed. Cívitas, Madrid, 1998.

-----, “La Protección de la Salud y el Medio Ambiente Adecuado para el Desarrollo de la Persona en la Constitución”. En: *Estudios sobre la Constitución española, Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría (tomo II), de los Derechos y Deberes Fundamentales*, Editorial Cívitas, Madrid, 1991.

-----, *El Derecho al Medio Ambiente Adecuado*. Cuadernos Cívitas, Madrid, 1998.

-----, *Los Principios del Derecho Ambiental*. Instituto Vasco de Administración Pública, Cívitas, Madrid, 1998.

-----, “Los Derechos al Medio Ambiente Adecuado y a su Protección”.
En: *Revista Electrónica de la Universidad de Sevilla* D
(www.Cica.es/aliens/gimadus número 3, noviembre, 1998.

-----, “El Servicio Público Ambiental”. En: *Revista Vasca de Administración Pública*, número 57, mayo-agosto, Bilbao, 2004.

-----, “Humanizar el Ambiente”. En: *El País (diario)*, 10 de junio, Madrid, 2002.

-----, “Desarrollo Sostenible y Biodiversidad”. En: *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* número 5, Actas del V Congreso Nacional de Derecho Ambiental, Navarra, 2004.

LÓPEZ BUSTO, *La Organización Administrativa del Medio Ambiente*. Cívitas, Madrid, 2003.

LÓPEZ RAMÓN, FERNANDO, Informes jurídicos sobre protección de la naturaleza en Aragón, Zaragoza- Gobierno de Aragón, Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes, 1993.

-----, *Fuentes del régimen jurídico de los Espacios Naturales Protegidos. Gestión de Espacios Naturales. La demanda de servicios recreativos*”. Ed. Mc. Graw Hill, Madrid, 1996.

-----, Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012, Ed. Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES)- Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Ed. Thomson Reuters-Aranzandi.

-----, “La Conservación de la Naturaleza: Régimen Jurídico de los Espacios Naturales protegidos, Kronos. Zaragoza, 1995.

-----, Planificación Territorial, in *Revista de Administración Pública* n.º 114, Centro de Estudio Políticos y Constitucionales, Madrid - España: 1987.

-----, “El régimen de las indemnizaciones por las privaciones singulares derivadas de la legislación de conservación de la biodiversidad”, *REVISTA DE DERECHO* N.º 36, Barranquilla, 2011, Pg 1 al 16.

-----, “Ideas acerca de la intervención administrativa sobre el medio ambiente”, *Documentación Administrativa*, nº 190, 1981, págs. 41.

-----, “Ideas Acerca de la Intervención Administrativa sobre el Medio Ambiente”. En: *Documentación Administrativa*, número 190, Madrid, 1989.

-----, “Derechos Fundamentales, Subjetivos y Colectivos Medio Ambiente”. En: *Revista Española de Derecho Administrativo*, Cívitas, número 95, julio-septiembre, Madrid, 1997.

-----, “El Derecho Ambiental como Derecho de la Administración Pública”. En: *La Protección Jurídica del Medio Ambiente*, José M. Valle M (Coord.), Aranzadi, Pamplona, 1997.

-----, “Problemas del Régimen General de los Residuos”. En: *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 108, octubre-diciembre, Madrid, 1997.

-----, “La Ordenación del Ruido”. En: *Revista de Administración Pública*, número 157, enero-abril, Madrid, 2004.

-----, “Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos del Estado”. En: *Revista de Administración Pública*, número 160, enero-abril, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003.

-----, “El Medio Ambiente en la Constitución Española”. En: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 222, Madrid, 2005.

-----, *La Protección de la Fauna en el Derecho Español*. Ediciones del Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1980.

LÓPEZ LÓPEZ, ALEJANDRO, La Política Medioambiental de la Unión Europea en Materia de Cambio Climático, Observatorio Medioambiental Vol. 5, España, 2002.

LÓPEZ LÓPEZ, ALEJANDRO Y JESSICA MORALES HURTADO, “Iberoamérica y sus sistemas de áreas naturales protegidas: El caso de Perú”; Editorial Observatorio Medioambiental núm. 797, España, 2004.

LOZANO CUTANDA, BLANCA y ALLI TURRILLAS JUAN CRUZ;. Administración y Legislación Ambiental, 6 ° ed., Ed. Dykinson, Madrid, 2011.

LOZANO CUTANDA, BLANCA, Derecho Ambiental Administrativo, 11° Ed. La Ley, Las Rozas, Madrid, 2010.

-----, *OBSERVATORIO DE POLÍTICAS AMBIENTALES*, Compromisos Internacionales Ambientales, Fernando López Ramón (Coord.) y otros, Editorial Aranzadi, SA, 2006.

----- y ALLI TURRILLAS, J. C., “Administración y Legislación Ambiental”, Ed. Dykinson, Madrid, 2005.

LUDWING KRÄMER, *Monografías Jurídicas*, Marcial Pons, Barcelona, 1999.

MACHADO CARRILLO, ANTONIO (Ed.): *Los parques nacionales. Aspectos jurídicos y administrativos*, Madrid, ICONA, 1988.

MAGANA RUEDA, VICTOR, El Cambio Climático Global. Comprender el Problema. En Instituto Nacional de Ecología, INE-Cambio Climático – una Visión desde México, 2004.

MANGANO, STEFANIA, el turismo en los espacios naturales protegidos, análisis de los objetos de consumo turístico y del comportamiento de los turistas en los parques naturales de Liguria, Edt. Universidad de girona, 2007.

MARM, Red Natura 2000. *Análisis y Prospectiva - Serie Medio Ambiente n°3*. Subdirección General de Análisis, Prospectiva y Coordinación, Subsecretaría. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2010.

MARTÍN MATEO, RAMON, Derecho Ambiental, Ed. Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1977.

-----, Tratado de Derecho ambiental, I, II Y III Tomos, Ed. Trivium, Madrid, 1991, 1992 y 1997, IV Tomo, Ed. Edisofer, Madrid, 2003.

-----, Cultura y Tecnología del Agua, Revista Española de Derecho Administrativo, n.º 62, Editora Civitas, Madrid – España, 1989.

-----, *Tratado de Derecho Ambiental*. Volumen I, II y III. Editorial Trivium, S. A. Madrid, 1992.

-----, “Protección del Medio Ambiente”. En: *La Europa de los Ciudadanos*, Editorial Lex Nova, Centro de Documentación Europea, Valladolid, 1993.

-----, *Nuevos Instrumentos Jurídicos para la Tutela Ambiental*. Editorial Trivium, 1994, Madrid, 1994.

-----, “La Constitucionalización Positiva del Derecho al Medio Ambiente”. En: *Suplemento Humana Iura No 6 El Derecho Humano al Medio Ambiente*. Ediciones del Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra.

MARTÍN MATEO, Ramón. (1997). “La Protección de la Atmósfera”. En: *La Protección Jurídica del Medio Ambiente*. José Manuel Valle Muñiz (Coordinador) Editorial Aranzadi, Pamplona, 1997.

-----, *Manual de Derecho Ambiental* (2da. ed.) Editorial Trivium, S. A. Madrid, 1998.

-----, “Los Servicios Ambientales del Monte”. En: *Revista de Estudios de la Administración Local*, número 288, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2002.

MARTÍN RETORNILLO, J., *Régimen Constitucional de los Derechos Fundamentales*. Madrid, 1998.

MARTÍN MATEO, RAMON, MARTÍN RETORTILLO, L.; VILLAR PALASÍ, J. L., “Aspectos jurídico-administrativos del turismo” en *Primer Congreso Italo-español de profesores de Derecho Administrativo, Sevilla*, Ministerio de Información y Turismo, Madrid, 1970.

MARTIN MAYOS, FERNANDO, Análisis de la Situación Medio ambiental en castilla león, Universidad de Salamanca, Facultad de Derecho, España, 1995.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., “Aspectos administrativos de la creación y funcionamiento de los parques nacionales”, *REDA* núm. 6 -1975.

MARTÍN-LÓPEZ, B., GONZÁLEZ, J.A., DÍAZ, S. CASTRO, I. Y GARCÍA-LLORENTE, M., Biodiversidad y bienestar humano: el papel de la diversidad funcional. Ecosistemas, disponible en: <http://www.revistaecosistemas.net/articulo.asp?Id=500>

MARTÍNEZ ZORRILLA, AUGUSTO DE JESÚS, EL CAMBIO CLIMATICO Y LAS AREAS PROTEGIDAS EN CUBA, ALTERNATIVAS A UNA PROBLEMÁTICA, Revista Parques N° 3 año España, 2010.

MAZZETTI, L.: “La Protección Jurídica del Medio Ambiente en el Derecho Comparado: Alemania, Italia, Francia y Gran Bretaña”, en: *La Protección del Medio Ambiente en el Ordenamiento Jurídico Español*, GERARDO RUIZ-RICO (Coord.), Universidad de Jaén, España, 1995.

MEDINA DE LEMUS, MANUEL, Medio Ambiente; Protección y Responsabilidades”, Ed. Dilex, S.L., España, 2007.

MELO GALLEGOS, CARLOS, Surgimiento y Evolución Cosmopolita de las Áreas Naturales Protegidas: Áreas naturales protegidas de México en el siglo XX, Ed. Instituto de Geografía, UNAM, *Volumen 2 de Temas selectos de geografía de México: Textos monográficos* México, 2010.

MENDEZ MACIAS, DIEGO, Las Áreas protegidas: una estrategia para el desarrollo sustentable, Ed. Universidad Carlos III de Madrid, 2008.

MÉNDEZ MORENO, ALEJANDRO, *Derecho Financiero y Tributario*. Parte general. Lecciones de cátedra. 4ª edición, Editorial Lex Nova, Valladolid, 2003.

MENÉNDEZ SEBASTIÁN, EVA MARÍA, Los supuestos indemnizatorios en la Ley 8/2007 de suelo y en la legislación sobre espacios naturales protegidos / Eva María Menéndez Sebastián, 1a. ed., Cizur Menor : Thomson Aranzadi, 2007.

MELGOSA ARCOS, JAVIER (coordinador), Estudios de Derecho y Gestión Ambiental, Vol. 1 y 2Ed., Fundación Cultural Santa Teresa, Ávila, 1999.

MIGUEL PERALES, CARLOS, Derecho Español del Medio Ambiente, Editora Civitas, Madrid – España: 2000.

MILLER, Kenton, *Planificación de parques nacionales para el ecodesarrollo en Latinoamérica*, Madrid, FEPMA, 1980.

MILLONES, L Y SCHAEDEL R.P. Plumas para el sol: Comentarios a un documento sobre cazadores y cotos de caza en el Perú antiguo. P 11. En: [http://www.ifeanet.org/publicaciones/boletines/9\(1-2\)/59.pdf](http://www.ifeanet.org/publicaciones/boletines/9(1-2)/59.pdf).

MOLA de ESTEBAN CERRADA, F., *La defensa del medio humano*, Ministerio de la Vivienda, Servicio Central de Publicaciones, Madrid, 1972.

MOLANO CAMPUZAN, JOAQUIN, La Primera Facultad de Recursos Naturales en América, tomado del prospecto, la primera publicación de la UJTL, DE 1955/1956, Tladfo 50 años, edición N° 69, Bogota, 2004.

MOLINA DEL POZO, Carlos y VICENTE GARCÍA, Inés. Los Fondos Estructurales y la Nueva Política Regional de la Comunidad Europea, publicación de la Cátedra Jean Monnet de la Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela – España, 2002.

MORA RUIZ, Manuela, en (coautoría con B. Segovia; B.Lagares), *Normas del Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, , Ed. Bosch, Barcelona, pp 351, 1999,

MORA RUIZ, Manuela, La gestión ambiental compartida: función pública y mercado, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2007.

-----, “Información y participación pública. Innovación y Educación Ambiental” en *Comentarios a la Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía*, Colección “Montero Aramburu”, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, pp 33, 2008.

-----, “La Ordenación Jurídico-administrativa de las energías renovables: Revisión en el marco de la Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril, de fomento de las energías renovables”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 257-2010.

-----, “El nuevo modelo de prevención y control integrado de la contaminación de la Comunidad Autónoma de Andalucía: la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 13, 2008.

-----, “Tendencias del Derecho Administrativo Ambiental: análisis de legislación y jurisprudencia”, *Derecho y Conocimiento, Anuario jurídico de la Sociedad de la Información*. Volumen 2, 2002.

-----, “El derecho Administrativo ambiental: transformaciones en el Derecho Administrativo General” *Derecho y Conocimiento, Anuario jurídico de la Sociedad de la Información*. Volumen 1, 2001.

-----, *Las energías renovables en la lucha contra el cambio climático: marco legislativo y el papel de las Administraciones Públicas*, Curso Extraordinario El Debate del Cambio Climático II: Nuevas Propuestas, Universidad de Salamanca, 28 a 31 de octubre 2008.

-----, “La lucha contra el cambio climático en el derecho español : principales instrumentos”. En: “Jornadas Bosques en Cambio : Pasado y Futuro”. Huelva, 24-26 de octubre 2011.

MORENO MOLINA, Ángel Manuel. Derecho Comunitario del Medio Ambiente. Marco Institucional, Regulación Sectorial y Aplicación en España, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S. A., Madrid – España: 2006.

MORILLO, C. *LECONTE, J., Conclusiones generales. Supervivencia de Espacios Naturales*, Survie des Espaces Naturels. Casa Velázquez, Madrid, 1988.

MÚGICA DE LA GUERRA, M.Y GÓMEZ-LIMÓN GARCÍA, J. , *Plan de Acción para los espacios naturales protegidos del Estado español*. Sección del Estado español de la Federación de Parques Naturales y Nacionales de Europa (EUROPARC-España). Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid, España, 2002.

MULERO MENDIGORRI, ALFONSO y OCAÑA, J. , La incidencia de la Red Natura 2000 en las áreas de montaña españolas: retos e incertidumbres. En Actas del XI Coloquio de Geografía Rural. Santander, Asociación de Geógrafos Españoles-Universidad de Cantabria, España, 2002.

MULERO MENDIGORRI, ALFONSO y GARZÓN, R., Propuestas de revisión del modelo andaluz de Parque Natural a partir de la experiencia francesa. Actas del XII Coloquio de Geografía Rural. ¿Qué futuro para los espacios rurales? León, AGE-Universidad de León, 2004.

-----, Nuevas dinámicas en la aplicación de las políticas comunitarias de desarrollo rural en Parques Naturales andaluces: el caso de la Sierra de Aracena y Picos de Aroche (Huelva), Actas del XIII Coloquio de Geografía Rural. Las agriculturas españolas y la política agraria comunitaria: Veinte años después. Baeza (Jaén), AGE-UNIA, 2006.

MULERO MENDIGORRI, ALFONSO, Protección y Gran Propiedad en Sierra Morena, el parque natural de la sierra de hornachuelos (córdoba) como caso emblemático, Universidad de Córdoba, papeles de geografía, España, 2002.

-----, Los espacios protegidos en Andalucía, En LÓPEZ ONTIVEROS, A. (Coord.) Geografía de Andalucía. Barcelona, Ed. Ariel, España, 2003.

-----, Protección y gran propiedad en Sierra Morena: El Parque Natural de la Sierra de Hornachuelos (Córdoba) como caso emblemático. Papeles de Geografía, nº 38, 2003.

-----, Iniciativas internacionales para la protección de espacios naturales. Un análisis crítico de su aplicación en España”. Documents d’Anàlisi Geogràfica, nº 44, 2004.

-----, Espacios naturales protegidos y desarrollo rural en España: Los Planes de Desarrollo Sostenible, Ería, nº 68, 2005.

-----, Notas en torno a la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad: Alcance y aportaciones básicas. Revista de Estudios Regionales, nº 83, 2008.

-----, Iniciativas internacionales para la protección de espacios naturales. Un análisis crítico de su aplicación en España, Universidad de Córdoba. Departamento de Geografía y Ciencias del Territorio, Doc. Anàl. Geogr. 44, 2004.

MUÑOZ FLORES, JUAN CARLOS, Turismo y sostenibilidad en espacios naturales protegidos, tesis doctoral universidad de Girona, 2006.

NARBONA RUIZ, CRISTINA, La Prevención del Cambio Climático, Observatorio Medioambiental, Vol. 5, España, 2002.

NAREDO, JOSÉ MANUEL, Sobre el Afán de Hacer que el Desarrollo sea “Sostenible”, que la Economía se ocupe de los “Bienes Libres” y otras Curiosidades Relativas al “Medio Ambiente”. En: *Archipiélago. Cuadernos de Crítica de la cultura*, número 5. Editorial Pamieh, Barcelona España, 1990.

NAREDO, José Manuel, *La Economía en Evolución. Historia y Perspectiva de las Categorías Básicas del Pensamiento*. Editorial siglo XX, Madrid, 1999.

NATIVIDAD B, L A, “Recursos naturales: reseña histórica, utilización actual y perspectiva”. En: *Recursos naturales*. Editorial Trillas, México D. F., 1998.

NAVARRO MADRID, ANGEL, Los espacios Naturales protegidos de la comunidad de Madrid (entre la ecología y la economía), Edt. Área de geografía, Universidad Complutense, pag 465 a 477, España, 2000.

NAVARRO BARTOLL, JUAN: Espacios naturales y medio ambiente, *Revista REALA* núm.247, 1990.

NAVARRO BASTIDAS, Nicolás, “La Protección del Medio Ambiente”. En: *Derecho Comunitario Material*, Manuel López Escudero (Coordinador). Editorial Mc Gras Hill, Madrid, 2000.

OBSERVATORIO DE POLÍTICAS AMBIENTALES, Fernando López Ramón, coordinador, 1a. ed., Aranzadi, Pamplona, 2010.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: «*Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*»; <http://www.onu.org/>. (1972).

-----, «*Divulgación de información sobre el medioambiente: encuesta internacional sobre las empresas en materia de presentación de informes*»; informe del Secretario General, E/C. 10^a/C.3/1992/3, ed. ONU. (1992).

-----, «*Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*»; http://www.continental.edu.pe/doc_info/rio1992/. (1992).

ORGANIZACIÓN PARA EL COMERCIO Y EL DESARROLLO ECONÓMICO: «*La fiscalidad y el medio ambiente. Políticas complementarias*»; ed. Ediciones Mundi-prensa. París (1993). Versión española a cargo de PICHOT, F. y RAPADO, J.R.

-----,«*Managing the Environment: The Role of Economic Instruments*»; ed. OCDE, Paris, 1994.

-----, “Agriculture and Forestry: Identification of Options for Net Greenhouse Gas Reduction”; *Working Paper* nº 7 1997.

ORDUÑA REBOLLO, ENRIQUE, Bibliografía sobre parques nacionales y protección de la naturaleza, *Revista CT* núm. 4, España, 1976.

ORTEGA ÁLVAREZ, Luís. (Coordinador), *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, Editorial Lex Nova S.A., 4ª Edición, Valladolid – España: 2005.

ORTIZ GARCÍA, MERCEDES, “El Medio Ambiente”, *Revista de Desarrollo Sostenible*, *Revista Arazandi*, Nº 7, España, 2005.

ORTUÑO, MEDINA FEDERICO, *Visión panorámica, a nivel mundial, de las políticas de espacios protegidos. Planificación y gestión de Espacios Naturales Protegidos*, Fundación Conde del Valle de Salazar, Madrid, 1982

PALOMAR OLMEDA, A., “La protección del medio ambiente en materia de aguas”, *Revista de Administración Pública*, nº 110, España, 1986.

LAPENÑ ISABEL Y MANUEL RUIZ, *Acceso a los Recursos Genéticos, Propuestas e Instrumentos Jurídicos*, Editores Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, Perú, 2004.

PLAN DE ACCION PARA LOS ESPACIOS PROTEGIDOS DEL ESTADO ESPAÑOL, Sección del Estado español de la Federación de Parques Naturales y Nacionales de Europa (EUROPARC-España), EUROPARC, *Plan de Acción para los espacios naturales protegidos del Estado Español*. Ed. Fundación Fernando González Bernáldez, España. 2002.

PLAZA MARTÍN, CARMEN, *Derecho Ambiental de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, España 2005.

PALUZIE MIR, LUIS, *Los problemas del medio natural, Legislación sobre protección y ordenación de los espacios naturales*, RDU núm. 51, 1977.

-----, *Los espacios naturales protegibles, su conservación, regulación legal e incidencia en la ordenación del territorio*, Barcelona: UPC, D.L. 1990.

PAOLILLO, FRANK, “Fuentes y evolución del Derecho Internacional del medio ambiente”, en Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional, vol. II, Aranzandi, 1998.

PARRA LUCÁN, M^a ÁNGELES, “Derechos de adquisición preferente en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y la biodiversidad”, Universidad de Zaragoza, Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto "Validez y eficacia de normas y actos", Entidad financiadora, España, 2011.

PAZ VIZCAÍNO, SANCHEZ- RODRIGO, “Introducción al Derecho del Medio Ambiente”, Ed. Cañizares Artes graficas, S.A., Madrid, 1996.

PAREJO ALFONSO, L., JIMENEZ BLANCO, A. y ORTEGA ALVAREZ, L., *Manual de Derecho Administrativo*, Vol, 2, Ariel, Barcelona, 1996.

PÉREZ MONGUIÓ José María, FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, El turismo en el medio rural, Estudios sobre derecho andaluz del turismo, 2008, págs. 393-454

PÉREZ LUÑO, Antonio E.: “Análisis del art. 45 de la CE”, en AA.VV.: «*Comentarios a las leyes políticas*», Vol. I; ed. Edersa. Madrid, 1984.

-----, «*Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*»; ed. Tecnos. Madrid, 2001.

-----, “La Evolución del Estado Social la Transformación de los Derechos Fundamentales”. En: *Problemas de Legitimación en el Estado Social*. VV.AA. Editorial Trotta, Madrid, 1999.

-----, “Artículo 45. Medio Ambiente”. En: *Comentarios a las Leyes Políticas*. Constitución Española de 1978, tomo IV, Edersa, O Alzaga Villamil (Dir.), Madrid, 1984.

-----, “Instrumentos de tutela ambiental”; *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, nº 10. En <http://www.cica.es/aliens/gimadus/>.

-----, “La cuestión medioambiental, factor prioritario en la regulación de las obras y servicios públicos”; *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, nº 1. En: <http://www.cica.es/aliens/gimadus/>.

-----, *Los espacios naturales protegidos*, RAAP núm. 10, España, 1992.

PÉREZ DE ANDRÉS, ANTONIO ALFONSO, “*LAS TENSIONES ORIGINADAS POR LA NUEVA ORDENACION DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS*”, *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, tomada de su página web: http://huespedes.cica.es/aliens/gimadus/00/TENSIONES_ORIGINADAS.htm.

PEZO, E., CUBA, P Y R. DEL CASTILLO, “Creación de Áreas de Conservación Municipal en San Martín. Una experiencia de participación local”. CEDISA, Perú, 2004.

PICON RISQUEZ, JUAN, (Coordinador), *Derecho Medioambiental de la Unión Europea*, Monografía Ciencias Jurídicas, Editora McGraw-Hill, Madrid – España, 1996.

PNUMA, *GEO Andino 2003/Perspectivas del Medio Ambiente*. Lima: CIUP – Secretaria General de la Comunidad Andina, Perú, 2003.

PRIETO ÁLVAREZ, T., “Medio ambiente y competencia en el Derecho de la Unión Europea. En busca del adecuado punto de equilibrio; *Noticias de la Unión Europea*, nº 207, 2002.

PROGRAMA CARBONO ODM, impulsando el funcionamiento de carbono para el desarrollo sostenible, PNUD, 2007. [www. Mdgcarbonfacility.org](http://www.Mdgcarbonfacility.org).

PRONATURALEZA, “Las áreas de conservación privada en el Perú. Un camino para involucrarse en la conservación de la naturaleza”. PRONATURALEZA – TNC- Embajada de Finlandia, Lima, 2007.

QUINTANA LOPEZ, TOMAS, (Dir), FERNADEZ DE GATTA SANCHEZ, DIONISIO, *Derecho Ambiental en Castilla y León* 1ª ed., 2003, 2ª ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009.

-----, Salubridad Pública y Planificación Hidrológica, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, n.º 231, Editada por el Instituto Nacional de Administración Pública, España; 1986.

-----, (Director); CASARES MARCOS, ANABELÉN (Coordinadora). La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública. Estudio General y Ámbitos Sectoriales, Tomo II, Editora Tirant lo Blanch, Valencia – España: 2009.

RECOMENDACIÓN DE V CONGRESO MUNDIAL DE LA NATURALEZA DE LA UICN, Edt. UICN, 2008.

RICHARD CHASE SMITH Y DANNY PINEDO, Comunidades y Áreas Naturales protegidas en la Amazonía peruana, Novena Conferencia Bienal de la IASCP, Instituto del Bien Común, Lima, Perú ,2002.

ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYNS, María Luisa, El Aprovechamiento Turístico de los Espacios Naturales Protegidos, (Régimen jurídico); 1ª ed. , Sevilla : Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, 2004.

-----, Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa: Concordada, comentada y con jurisprudencia, Ed. Tecnos, 2005.

RODRÍGUEZ IGLESIAS, PEDRO JOSÉ, “Aproximación a los diversos programas de actuación comunitaria en materia de medio ambiente”, Observatorio Medioambiental 2000, número 3, España, 2000.

RODRIGUEZ RAMOS, LUIS, “Instrumentos jurídicos preventivos y represivos en la protección del medio ambiente”, Documentación Administrativa, nº 59, España, 1979.

ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, Fernando Los espacios naturales protegidos, 1a. ed., Madrid: Thomson-Aranzadi, 2006.

ROJAS RUEDA, ALBERTO, el régimen jurídico de áreas naturales protegidas reformas aprobadas en la lx legislatura del congreso de la unión, Edt. Secretario técnico de la comisión de medio ambiente y recursos naturales, 2006.

ROSEMBUJ, ERUJIMOVICH, T., *Los tributos y la protección del medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 1995.

RUIZ MANUEL, Apuntes sobre Agrobiodiversidad Conservación, biotecnología y conocimientos tradicionales Editores Sociedad Peruana de Derecho Ambiental – Perú, 2011.

RUIZ MULLER, MANUEL, *La Protección Jurídica de los Conocimientos Tradicionales: Algunos Avances Políticos y Normativos en América Latina*, Unión Mundial para la Naturaleza / Sociedad Peruana de Derecho Ambiental Ruiz, M., Lima – Perú, 2006.

RUIZ VIEYTEZ, EDUARDO JAVIER. *El derecho al Medio Ambiente como derecho y participación*. Colección Derechos Humanos (P. Francisco de Vitoria). El Ararteko, 1990.

RUIZ-RICO Ruiz, GERARDO (coordinador), *Derecho comparado del medio ambiente y de los espacios naturales protegidos*, Granada: Comares, 2000.

-----, y Otros, *Derecho Ambiental*, Ed., Tirant La Blanch y Universidad de Jaén, Valencia, 2007.

-----, *El Derecho Constitucional al Medio Ambiente*, Ed., Tirant La Blanch y Universidad de Jaén, Valencia, 2000.

-----, “La Protección del Ambiente como Principio Rector de la Política Económica y Social”. En: *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, número 16, Granada, 1998.

-----, “Fundamentos Sociales y Políticos en los Derechos Sociales en la Constitución Española”. En: *Revista de Estudios Políticos* nº 71, Madrid, 1990.

-----, “La Jurisprudencia Constitucional Española”. En: *La Protección Jurisdiccional del Medio Ambiente*, Cuaderno de Derecho Judicial, Madrid, 2001.

-----, *El Derecho Constitucional al Medio Ambiente*. Tirant lo blanch. Valencia, 2000.

SANZ RUBIALES, Iñigo (Dir.) (2007): *El Mercado de Derechos a Contaminar. Régimen Jurídico-Público del Mercado Comunitario de Derechos de Emisión En España*. VVAA. Editorial Lex, 2007, Valladolid.

SHAW, MALCOLM, *International Law*, 5a edición, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

SANDS, PHILIPPE, *Principles of International Law*, 2a edición, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

SARASÍBAR IRIARTE, MIREN, Régimen jurídico del cambio climático, 1a. ed., Valladolid, Lex Nova, 2006.

STERN, N., *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

SECURING PROTETED AREAS IN THE FACE OF GLOBAL CHANGE ISSUES AND STRATEGIES, Edt. IUCN, WCPA, 2004.

SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL, ¿Cómo prevenir la Biopiratería en el Perú? Reflexiones y Propuestas, San Isidro – Perú, 2009.

SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL, Manual de Legislación Ambiental. Lima, SPDA. 2010.

SPENCE, CHRIS - KULOVESI, KATI - GUTIÉRREZ, MARÍA - MUÑOZ, MIQUEL, *Great Expectations: Understanding Bali and the Climate Change Negotiations Process*, en *Review of European Community and International Environmental Law*, 17, 2008.

STERN, NICOLAS, The economics of climate change. The Stern review. http://www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_report.htm, 2006.

STEPHAN AMEND, Áreas Protegidas como respuesta al Cambio Climático, Publicado por Programa Desarrollo Rural Sostenible (PDRS-GTZ), Lima- Perú, 2010.

SOLANO, PEDRO, BRUNO MONTEFERRI: Áreas de Conservación Regionales y Áreas de Conservación Municipales. Propuestas para su manejo. Lima, SPDA. 2009.

-----, “La esperanza es verde. Áreas Naturales Protegidas en el Perú”, IUCN, Lima, 2010.

SOLER, INSA J., “*Los espacios naturales*”. Manual de ciencia del paisaje Bolós, María (Dirección). Masson, S.A. Barcelona, 1992.

SORIA, CARLOS, The Environmental Policies of Ecuador and Peru: oil, environment and indigenous peoples in the amazon, This article is based in the Doctoral Dissertation ‘The Path to Sustainable Development: Environmental law and civil society in Chile, Ecuador and Peru’ presented to The Flinders University of South Australia in 2002.

-----, Análisis de la Legislación y Política de Áreas Naturales Protegidas Forestal, Vida Silvestre y Desarrollo Amazónico en el Ecuador, Observatorio Socio Ambiental de la Amazonía, Quito, 1993.

-----, "Política ambiental en Chile y Ecuador" paper presented at the 1995 meeting of the Latin American Studies Association, Washington, DC, September 28 to 30, 1995.

-----, The Upper Candamo River. A proposal for its conservation, December, Lima, Greenpeace-Perú, 1999.

SORIANO GARCIA, Jose Eugenio, Claves del derecho ambiental. Medio natural, biodiversidad y riesgos tecnológicos, Editorial: Iustel, Madrid, 2011.

SOSA WAGNER, Francisco. (Coordinador), El Derecho administrativo en el umbral del siglo XX, Homenaje al Profesor MARTÍN MATEO, Tomo III, Tirant lo Blanch, Valencia – España, 2000.

-----, *Espacios naturales protegidos y Comunidades Autónomas*, REDA núm. 38, España, 1983.

SIMÓN YARZA, Fernando, *Medio ambiente y derechos fundamentales*, Ed., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012.

TEROL BECERRA, MANUEL JOSÉ, “Espacios naturales protegidos y medio ambiente: sobre la sustantividad de las materias competenciales”, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

TOLÓN BECERRA ALFREDO, XAVIER LASTRA BRAVO, *LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS*. Concepto, evolución y situación actual en España. Área de Proyectos de Ingeniería. Universidad de Almería.M+A. Revista Electrónica@ de Medioambiente, España, 2008.

TORRES LOPEZ, María Asunción, “Derecho ambiental (adaptado al EEES)”, Ed., Tecnos, Madrid, 2012.

TRATADO UNIVERSAL DEL MEDIO AMBIENTE, Rezza Editores S.A. de C.V. México. Tomo 1, México, 1993.

UICN. 1974. *Classification and Use of Protected Natural and Cultural Areas*. IUCN Occasional Paper No. 4. Morges: UICN.

UICN. 1978. *Categories, Objectives and Criteria: Final Report of the Committee and Criteria of the CNPPA/IUCN*. Morges: UICN.

UICN/CMMC. 1994. *Guidelines for Protected Area Management Categories*. Gland y Cambridge: UICN.

UICN. 2004. *PARKS 14*. Morges: UICN.

VALLE BUENESTADO, B. (Coord.), *Geografía y Espacios Protegidos*. Murcia, A.G.E. Federación de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, 2008.

VARIOS AUTORES. *Perspectivas del medio ambiente en la Amazonia-GEO Amazonia*, Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico-Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente / Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, Perú, 2008.

VELÁSQUEZ MUÑOZ, CARLOS JAVIER, La Política de la Unión Europea sobre el Medio Ambiente Urbano, in *Revista Noticias de la Unión Europea*, n.º 264, España: 2007.

VERA ESQUIVEL, JESÚS, El nuevo Derecho internacional del medio ambiente, Academia Diplomática del Perú, Lima, 1992.

VERCHER NOGUERA, ANTONIO (Director), Derecho Europeo Medioambiental: La Protección del Medio Ambiente en la Unión Europea. Aspectos Críticos, Editorial Consejo General del Poder Judicial, Estudios de Derecho Judicial, n.º 134, Editora Lerko Print, S. A., Madrid – España, 2008.

ZALDÍVAR ABAD, MARTHA LOYDA Y MÉNDEZ LÓPEZ, JOSEFINA, “La constitución política. Papel que desempeña en la protección del derecho ambiental”: Santiago de Chile 2003.

YACOLCA ESTARES, DANIEL IRWIN, “Concepto Jurídico del Medio Ambiente”, IUCN, Lima, 2010.

YÁBAR STERLING, ANA, MECANISMOS DE CONSULTA, PARTICIPACIÓN Y COOPERACIÓN PARA UNA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE CAMBIO CLIMÁTICO, Economía Aplicada (UCM), Instituto de Ciencias Ambientales (UCM), España, M+A Revista Electrónica de Medioambiente, 2006.

YÁBAR STERLING, ANA Los Mecanismos de Flexibilidad de Kioto, otros Instrumentos de Lucha Contra el Cambio Climático y su Aplicación en la Unión Europea, Observatorio Medioambiental, 2001.

YÁÑEZ, Carlos, “El Derecho a la Información Medioambiental: El Convenio de Aarhus y el Derecho Español”. En: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, marzo, número 224, Madrid, 2006.

DIRECCIONES WEB:

ANTÓN CANTOS, Raquel. Seguro de Responsabilidad Civil Ambiental:
<<http://www.mediaseguros.es/files/users/public/pdf/Seguro%20de%20Responsabilidad%20Civil%20Ambiental.pdf>>.

ACUERDO DE COPENHAGUE, PÁRRAFO 5. TRADUCCIÓN DEL AUTOR.
Ver: <http://unfccc.int/home/items/5262.php>

AUSTRALIAN STATE FREE-FLOWING RIVERS PROTECTION
LEGISLATION: QUEENSLAND GOVERNMENT. 2005. Wild Rivers Act
2005. Queensland Government, Brisbane.
(<http://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/CURRENT/W/WildRivA05.pdf>)

BARREIRA, Péricles Antunes. Direito Ambiental, disponible en:
<<http://www.scribd.com/doc/13828271/DIREITO-AMBIENTAL>>.

CAMBIO, ADAPTACIÓN DE LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS
HÍDRICOS AL CAMBIO CLIMÁTICO:
Edt. UICN-ORMA Oficina Regional para Mesoamérica - UICN Centro de
Cooperación del Mediterráneo, Traducción: José María Blanch, Disponible en:
IUCN Publications Services Unit, <http://www.waterandnature.org>, 2003.

CARTA MUNDIAL DE LA NATURALEZA - PROGRAMA DE LAS
NACIONES UNIDAS:
<http://www.pnuma.org/docamb/cn1982.php>

CENTRO INTERNACIONAL DE LA PAPA:
<http://www.cipotato.org/>

CBD, DECISION VII/28, ARTICLE 8(A)-(E) (2004)
(<http://www.cbd.int/decisions/cop-07.shtml?m=COP-07&id=7765&lg=0>)

CBD, DECISION VII/4 (2004):
(<http://www.cbd.int/decisions/cop-07.shtml?m=COP-07&id=7741&lg=0>)

CBD, DECISION VIII/15 (2006):
(<http://www.cbd.int/decisions/?m=COP-08&id=11029&lg=0>)

CBD AND RAMSAR, FOURTH JOINT WORK PLAN BETWEEN RAMSAR AND THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY, MONTREAL AND RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT (2007):
(http://www.ramsar.org/cbd/key_cbd_jwp4_e.htm)

COMISIÓN EUROPEA DIRECCIÓN GENERAL DE MEDIO AMBIENTE-UNIDAD LIFE: Web: <http://europa.eu.int/comm/environment/life/home.htm>

CONSERVACIÓN MUNDIAL:

El gran plan, Edt. UICN, Revista de la unión internacional para la conservación de la naturaleza, vol N° 41, 2011, www.uicn.org/worldconservation.

CONVENTION ON THE LAW OF NON-NAVIGATIONAL USES OF WATERCOURSES:

(http://www.panda.org/about_wwf/what_we_do/freshwater/our_solutions/policy_practice/conventions/index.cfm)

CONTENIDOS PRINCIPALES - CAMBIO CLIMÁTICO - MAGRAMA.ES :

<http://www.magrama.gob.es/es/cambio-climatico/temas/organismos-e-instituciones-implicados-en-la-lucha-contr-el-cambio-climatico-a-nivel-nacional/oficina-espanola-en-cambio-climatico/>

CUADRADO RUIZ, María Ángeles. Derecho y Medioambiente in Medio Ambiente & Derecho, Revista Electrónica de Derecho Ambiental, n.º 21, España: junio de 2010, disponible en :

<<http://vlex.com/vid/derecho-medioambiente-212795885#ixzz16yxWJE28>>,

DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS:

www.oas.org/juridicos/spanish/tratados/c-8.html pagina Web

DYSON, M., BERGKAMP, G., SCANLON, J. (EDS), *FLOW: THE ESSENTIALS OF ENVIRONMENTAL FLOWS* (2003):

(<http://cmsdata.iucn.org/downloads/flow.pdf>)

DOMÍNGUEZ SERRANO, Judith. El funcionamiento del sistema de protección ambiental de la Unión Europea: principios, instituciones, instrumentos, in Revista Estudios Demográficos y Urbanos, Volumen 22, n.º 3 (66), p. 691, México – DF: 2007, disponible en: <
http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/66CS1DF5IT3VEDRK VQIITMFKFNNTTXU.pdf>, con acceso el 20-10-2010.

EUROPA - TRATADOS DE LA UE: LA UNIÓN EUROPEA SE BASA EN EL ESTADO DE DERECHO:

http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/treaties/index_es.htm

EUROPEAN COMMISSION - ENVIRONMENT - LIFE PROGRAMME

<http://ec.europa.eu/environment/life/index.htm>

FAO, CODE OF CONDUCT FOR RESPONSIBLE FISHERIES, SECTION 6.8 (1995)

(<http://www.fao.org/DOCREP/005/v9878e/v9878e00.htm>)

GARCÍA LUPIOLA, Asier. La Política Medioambiental de la Unión Europea ante el Cambio Climático, en la Revista Electrónica de Derecho Ambiental: Medio Ambiente y Derecho, n.º 18, España: enero de 2009, disponible en <<http://www.cica.es/aliens/gimadus/>>.

INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL GOVERNANCE – IUCN:

www.ramsar.org/key_cmsmou.htm

INTERNATIONAL CONVENTIONS AND GUIDELINES ON SAFETY AT SEA

www.un.org/Depts/los/losconv2.htm

INRENA. Categorías de Áreas Naturales Protegidas del SINAPE En:

http://www.inrena.gob.pe/ianp/ianp_sistema_sinanpe.htm

**INSTRUMENTO FINANCIERO EUROPEO DE MEDIO AMBIENTE -
PROGRAMA :**

http://www.mma.es/secciones/ayudas_subvenciones/life/ El Programa LIFE+ de la Unión Europea.

**IUCN, THE INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF
NATURE,**

http://www.iucn.org/themes/cec/cec/home_page.htm

IUCN RED LIST OF THREATENED SPECIES:

(<http://www.iucnredlist.org/>) Freshwater protected area commitments:

JORDANO DE FRAGA, Jesús. La Administración en el Estado Ambiental de Derecho, consultado en:

<http://www.juntadeandalucia.es/presidencia/export/portal/com/bin/contenidos/la_consejeria/Gabinete_Juridico/Jornadas_Estudios/Jornadas_Publicadas/1180347346411_ponencia_3x_jesus_jordano_fraga.pdf>.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando. Planificación Territorial, in Revista de Administración Pública n.º 114, Centro de Estudio Políticos y Constitucionales, Madrid - España: 1987.

----- , Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006. Valoración General. Consultado en: <http://www.ecodes.org/docs/agenda/Valoracion_general.pdf>, con acceso el 10-02-2009;

----- , Caracteres del Derecho Comunitario Europeo, in Revista Electrónica de Derecho Ambiental, n.º 1 Sevilla – España: consultado en: <http://huespedes.cica.es/aliens/gimadus/01/CARACTERES_DERECHO.htm>, con acceso el 12-10-2010.

**PERÚ: ESTRATEGIA NACIONAL SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA,
CONSEJO NACIONAL DEL AMBIENTE .CONAM**

Web: <http://www.conam.gob.pe>

**PHATIC INTERPRETATIONS: STANDARISATION AND
CONVENTIONALISATION:**

<http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/14182/1/Comunicaci%C3%B3n%20XIII%20>

PAREJO NAVAJAS, TERESA(2).PDF - E-ARCHIVO

<http://eurona.eu.int/eur-lex/Jes/searchjsearchoj.html>

RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT, STRATEGIC FRAMEWORK FOR THE LIST OF WETLANDS OF INTERNATIONAL IMPORTANCE (2006):

(http://www.ramsar.org/key_guide_list2006_e.htm#II)

SÁNCHEZ MUÑOZ, MARÍA JESÚS , TREINTA AÑOS DE ACTUACIÓN EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL EN LA UNIÓN EUROPEA, ELEMENTOS DE LA POLÍTICA TERRITORIAL EN LA UNIÓN EUROPEA:

<http://e->

[archivo.uc3m.es/bitstream/10016/562/12/Parejo%20Navajas,%20Teresa\(2\).pdf](http://archivo.uc3m.es/bitstream/10016/562/12/Parejo%20Navajas,%20Teresa(2).pdf)

STEIN, Torsten. El Principio de Subsidiariedad en el Derecho de la Unión Europea, in Revista de Estudios Políticos, n.º 90, octubre – diciembre de 1995, disponible en el sitio del Instituto de Derecho Público, Barcelona - España:

http://www.idpbarcelona.net/docs/recerca/dretue/docs/pdf/subsid_revistas/6_stein.pdf, con acceso el 13-12-2010.

THE RAMSAR CONVENTION ON WETLANDS:

www.ramsar.org/cda/es/ramsar-about-parties-contracting-parties-to-23808/main/ramsar/1-36-123%5E23808_4000_2__

THE STATE OF FRESHWATER BIODIVERSITY AND THE THREATS TO IT ARE SUMMARISED IN:

World Resources Institute, Millennium Ecosystem Assessment: Ecosystems and human wellbeing: wetlands and water synthesis (2005)

(<http://www.millenniumassessment.org/en/index.aspx>)

UNA VERDAD INCÓMODA; LA CRISIS PLANETARIA DEL CALENTAMIENTO GLOBAL Y CÓMO AFRONTARLA:

Barcelona: Editorial Gedisa, 2007. <http://www.verdadincmoda.net>

UNEP, FOURTH GLOBAL ENVIRONMENT OUTLOOK: ENVIRONMENT FOR DEVELOPMENT (GEO-4) (2007)

(http://www.unep.org/geo/geo4/report/GEO-4_Report_Full_en.pdf)

WORLD COMMISSION ON PROTECTED AREAS

<http://www.iucn.org/themes/wcpa/>

WWF, LIVING PLANET REPORT (2006)

(http://www.panda.org/news_facts/publications/living_planet_report/living_planet_index/freshwater/index.cfm)

WWF AND WORLD BANK, MANAGEMENT EFFECTIVENESS TRACKING TOOL. REPORTING PROGRESS AT PROTECTED AREA SITES (2007, 2ND ED.):

(http://assets.panda.org/downloads/mett2_final_version_july_2007.pdf)

JURISPRUDENCIA

Jurisprudencia Parque Regional

Sentencia del Tribunal Supremo de veinte de septiembre de 2012 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, Ponente: Rafael Fernández Valverde)⁹³⁷

Fuente: ROJ STS 6144/2012

Resumen:

El Tribunal Supremo resuelve el recurso de casación interpuesto por entidad mercantil contra la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 11 de junio de 2010, sobre aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) del Parque Regional en torno a los Ejes de los Cursos Bajos de los Ríos Manzanares y Jarama, siendo parte demandada la Comunidad Autónoma de Madrid.

El recurso inicial se basó en la infracción del art. 30 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, en la medida en que el precepto exige informe de las Administraciones competentes en materia de urbanismo, y ello debe comprender no sólo a la Administración Autonómica, sino, también, a los Ayuntamientos cuyos términos municipales se veían afectados por el Plan (F.J.2). En este sentido, la parte recurrente pone en cuestión el planteamiento de la Sentencia de instancia en cuya virtud quedaba salvado el trámite de informe de los Ayuntamientos por el informe aportado por la Junta Rectora del Parque en cuestión, en la que se encontraban representados los Ayuntamientos, tal y como disponía la Ley 6/1994, de 28 de junio, de Creación del Parque Regional (F.J.2).

⁹³⁷ Autora: Manuela Mora Ruiz, Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo de la Universidad de Huelva

Junto a ello, se plantea la invalidez del PRUG en la medida en que careció de informe del Consejo de Estado o del Órgano Consultivo de la Comunidad Autónoma, pese a tratarse (en opinión de la parte demandante), de un reglamento ejecutivo.

Al respecto, la Sentencia de instancia, ante la configuración legal de estos planes como instrumentos de planificación de los recursos, en los términos del art. 4 de la Ley 4/1989, excluyó su consideración como meros reglamentos de desarrollo de la Ley de Conservación de los Espacios Naturales (F.J.2), aunque reconociendo la subordinación de los PRUGs a los Planes de Ordenación de Recursos Naturales.

El Tribunal Supremo entiende, en relación con la primera de las cuestiones planteadas que los Ayuntamientos son claramente Administraciones con competencias urbanísticas y la aprobación del PRUG afecta a cuestiones que se encuentran en su esfera de intereses. El Tribunal pone de manifiesto, así, que estamos ante una norma ya prevista en el art. 19 de la Ley 4/1989, y que se proyecta directamente en el art. 30 de la Ley 42/2007, insistiendo en la superioridad del PRUG sobre el planeamiento urbanístico (F.J.4). En este sentido, el Tribunal valora la transversalidad del medio ambiente como título competencial, que, necesariamente ha de converger con competencias urbanísticas, en las que es clara la afección de los Ayuntamientos. El Tribunal admite la pretensión de la parte recurrente, por entender preceptiva la participación de los Ayuntamientos en la elaboración del PRUG, y considerar que no queda salvada con la presencia de los mismos en el órgano rector del espacio (F.J.5), porque ello no garantiza la defensa de los intereses locales (F.J. 5 in fine).

Por otro lado, el Tribunal se hace eco de una consolidada doctrina en la que los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores no requieren dictamen del órgano consultivo competente y no pueden tratarse como reglamentos ejecutivos (F.J.6), lo que le lleva a la desestimación del recurso en este extremo.

Destacamos los siguientes extractos:

“Pues bien, el motivo primero debe ser acogido, pues no hay razón para excluir del informe a los Ayuntamientos y limitarlo, solo y exclusivamente, a la Administración autonómica, como si la competencia en materia de urbanismo fuera una competencia

exclusiva autonómica, cuando, como es de sobra conocido, resulta que es una competencia compartida con los Ayuntamientos; por otra parte ha de tomarse en consideración el superior rango jerárquico del Plan impugnado (PRUG), en relación con el planeamiento urbanístico municipal....

...La intervención preceptiva previa a la aprobación del Plan Rector, por medio de informe de las Administraciones competentes en materia de urbanismo y el superior rango jerárquico del Plan Rector sobre el planeamiento urbanístico se mantiene en el artículo 30 de la LPNB de 2007...” (F.J.4)

“...La distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente, como hemos puesto de manifiesto en la reciente STS de 1 de junio de 2012, recurso de casación 39/2009 , tiene un carácter transversal y polifacético por la incidencia que la misma tiene sobre otros sectores, en este caso, el urbanismo. Se trata de una competencia que atraviesa las demás y se proyecta, con diferente intensidad, sobre otros ámbitos materiales...” (F.J.4).

“...En materia de urbanismo para la determinación de la distribución de competencias entre las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, y su engarce con el principio de autonomía local previsto en los artículos 137 y 140 CE , debe partirse, como recuerda la STC 51/2004, de 13 de abril , de que la más temprana doctrina del Tribunal Constitucional declaró que la garantía de autonomía local ” ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias ” (STC 32/1981, de 28 de julio , FJ 4),...” (F.J.4). > “...La interpretación del procedimiento diseñado en la Ley de la Comunidad de Madrid, 6/1994, de 28 de junio, para la aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional de referencia, en el aspecto concreto de la intervención de los Ayuntamientos afectados debe hacerse de forma que (1) se respete el derecho a la autonomía previsto a favor de los Ayuntamientos; (2) siguiendo una interpretación armonizadora con la Legislación básica estatal en materia medio ambiental, en concreto de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestres; y (3) mediante una interpretación sistemática con el resto del ordenamiento jurídico, en concreto con las disposiciones contenidas en la LBRL y, de forma especial, con lo dispuesto en sus artículos 58.2 y 62 ...” (F.J.5).

Comentario de la Autora:

La planificación en materia de espacios protegidos y recursos naturales sigue siendo un aspecto complejo de la ordenación y conservación de la biodiversidad. En este sentido, la Sentencia comentada resulta ilustrativa en diversos aspectos de la tensión entre la protección de la naturaleza y la explotación de los recursos naturales:

Así, en primer lugar, hemos de llamar la atención sobre la conexión entre urbanismo y protección del medio como títulos competenciales con capacidad para implicar a diversas Administraciones. Desde esta perspectiva, la Sentencia se alinea en la prevalencia de la planificación de los recursos naturales sobre la planificación urbanística, lo cual tiene una proyección directa en los PRUGS y otorga a las Entidades Locales un lugar secundario en la gestión de estos espacios, pero con garantías de su participación en aras de sus respectivos intereses. La Sentencia ofrece, sin duda, una solución de equilibrio ante la posible contraposición de intereses que se plantean en torno al espacio protegido por una figura autonómica.

En segundo término, la Sentencia aborda diversos aspectos de la planificación de los recursos naturales, que afectan tanto a la naturaleza jurídica de estos planes, cuya obligatoriedad y alcance vinculante no es puesto en duda, como a las relaciones jerárquicas establecidas entre los diversos planes considerados.

Estamos ante auténticas normas jurídicas, cuyo objeto, sin embargo, las dota de un régimen jurídico particular que ha de ser considerado en cada caso concreto, teniendo en cuenta los intereses concurrentes.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 19 días del mes de febrero de 2009, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Vergara Gotelli, Mesía Ramírez, Landa Arroyo, Beaumont Callirgos, Eto Cruz y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia

I. ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Jaime Hans Bustamante Johnson contra la resolución de la Primera Sala Mixta Descentralizada de la Corte Superior de Justicia de San Martín, de fojas 926, su fecha 10 de mayo de 2007, que declara infundada la demanda de autos.

II. ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 13 de octubre de 2006, el recurrente interpone demanda de amparo contra las empresas Occidental Petrolera del Perú; LLC, Sucursal del Perú (hoy Talismán Petrolera del Perú, LLC Sucursal del Perú), Repsol Exploración Perú, Sucursal del Perú (en adelante REPSOL) y Petrobras Energía Perú S.A. (en adelante PETROBRAS), por considerar que se amenazan sus derechos a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida; a la vida, el libre desarrollo y el bienestar; a la protección de la salud, la del medio familiar y la de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa; a exigir del Estado la promoción de la conservación de la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas; alimentación; y al agua. Solicitan que se repongan las cosas al momento en que se inició la amenaza de violación de dichos derechos y se suspenda la exploración y la eventual explotación de hidrocarburos en el área natural protegida “Cordillera Escalera”.

Alega que en el Lote 103 (área a explorar y explotar) se encuentra el Área de Conservación Regional *Cordillera Escalera*, establecida mediante Decreto Supremo N.º 045-2005-AG. Dicha área tiene especial importancia por su biodiversidad y como fuente captadora y almacenadora de agua ya que ahí nacen las tres cuencas hidrográficas (Cumbaza, Caynarachi y Shanusi) que son la única fuente proveedora de agua con la que cuenta la población de zonas aledañas. Manifiesta que la explotación petrolera implica que millones de litros de agua de producción petrolera con alta salinidad serán extraídos del subsuelo y aflorarán a la superficie contaminando y devastando el medio ambiente (principalmente el agua), pues dichas aguas saladas suelen ser vertidas a los cauces de los ríos. Además, indica que la exploración se está realizando incumpliendo lo previsto en el artículo 27 de la Ley N.º 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, el que establece que el aprovechamiento de los recursos naturales en áreas naturales protegidas sólo podrá ser autorizado si resulta compatible con la categoría, la zonificación asignada y el Plan Maestro.

Contestación de la demanda

a) Procuraduría Pública a cargo de los Asuntos Judiciales del Ministerio de Energía y Minas

El Procurador Público a cargo de los asuntos judiciales, con fecha 21 de noviembre de 2006, contesta la demanda y solicita que sea declarada improcedente. Sostiene que el Ministerio de Energía y Minas (MEM) no ha violado precepto constitucional alguno, por cuanto mediante la Resolución Directoral N.º 360-2006-MEM/AAE, del 4 de julio de 2006, la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos del MEN aprobó el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto de Exploración Sísmica de la Estructura Pihuicho en el Lote 103, presentado por OXY.

b) Occidental Petrolera del Perú; LLC, Sucursal del Perú (OXY) y Repsol Exploración Perú, Sucursal del Perú (REPSOL)

Con fecha 21 de noviembre de 2006, OXY y REPSOL contestan la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Aducen que la ejecución del programa de exploración sísmica de la estructura Pihuicho en el lote 103 se inició el 22 de julio de 2006, luego de que OXY obtuviera todas las autorizaciones, y concluyó en su totalidad el 28 de octubre de 2006, por lo que es de aplicación lo previsto en el inciso 5 del artículo 5º del Código Procesal Constitucional. Además, señalan que el Tribunal Constitucional ha desarrollado una amplia jurisprudencia según la cual los procesos de amparo que requieran de una etapa probatoria debido a la naturaleza o la complejidad de la materia controvertida serán declarados improcedentes.

Por otra parte, sostienen que el demandante no ofrece pruebas que sustenten sus afirmaciones; que la calificación de un territorio como “área natural protegida” no implica que dicha área no pueda ser materia de actividades humana; que no se ha realizado actividades de explotación de recursos que puedan calificarse como “aprovechamiento” de recursos naturales; y, que para la realización del programa de exploración sísmica se cumplió una serie de exigentes y especializados requisitos ante todas las autoridades competentes.

c) Petrobras Energía Perú (PETROBRAS)

Petrobras, con fecha 21 de diciembre de 2006, contesta la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Alega que en el caso de autos es necesario actuar medios probatorios que permitan demostrar si existe una amenaza de daño al ambiente, así como la relación de causalidad entre las actividades de exploración y la supuesta amenaza; por lo que en aplicación del artículo 9º del Código Procesal Constitucional y en atención a la reiterada y uniforme jurisprudencia que en ese sentido ha emitido el Tribunal Constitucional, considera que el Juzgado deberá declarar improcedente la demanda.

Asimismo, manifiesta que el establecimiento de un área natural protegida no es, necesariamente, incompatible con la realización de actividades económicas al interior de la misma, y que por el contrario, es lícito su desarrollo, cumpliendo para ello con

obtener las autorizaciones exigidas por las normas vigentes y respetando las normas en materia ambiental.

Sobre la aplicación de los principios de prevención y precautorio, sostiene que no es posible utilizar los principios generales del Derecho, entre ellos los que forman parte del Derecho Ambiental, para tipificar infracciones y por lo tanto, imponer sanciones a los particulares, toda vez que los mismos desempeñan una función eminentemente orientadora para las autoridades y para la ciudadanía en general respecto a los alcances de las normas legales.

A su entender, el principio de prevención ya ha sido debidamente aplicado por la autoridad en el procedimiento de evaluación y aprobación del Estudio de Impacto Ambiental del lote 103, por lo que su invocación en la demanda como fundamento de la pretensión carece de sustento.

Señala que para la aplicación del principio precautorio se requiere acreditar, de manera conjunta, la concurrencia de: a) la existencia de daño grave e irreversible; b) la incertidumbre científica e indicios consistentes de amenaza, y, c) la adopción de medidas para prevenir las afectaciones al ambiente. Tales supuestos no han sido acreditados por el actor.

Resolución de primer grado

El Juzgado Especializado en lo Civil de San Martín, con fecha 31 de enero de 2007, declara infundada la demanda argumentando que en las conclusiones del informe técnico presentado por el perito de la especialidad de ingeniería ambiental, se aprecia que el impacto donde se realizaron los trabajos de exploración ha sido mínimo y que no se ha utilizado agua para dichos trabajos, más allá del agua para consumo humano directo del personal que laboró en dichas obras; asimismo, agrega que la muestra tomada para análisis de la Quebrada del río Charapillo arroja que el agua necesita tratamiento previo para el consumo humano, mas no se aprecia niveles de contaminación relevantes o que representen un peligro para la población de zonas aledañas.

Resolución de segundo grado

La Primera Sala Mixta Descentralizada de la Corte Superior de Justicia de San Martín, con fecha 10 de mayo de 2007, confirma la apelada considerando que de la lectura del Informe N.º 082-2006-MEM-AAE/MB, el mismo que versa sobre la evaluación del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto de exploración sísmica de la estructura Pihuicho en el lote 103, desprende que se ha emitido una opinión favorable para la aprobación del Estudio e Impacto Ambiental (EIA), de acuerdo a lo establecido en el Decreto supremo N.º 015-2006-EM, por lo que no existe amenaza de violación al medio ambiente; y que del peritaje obrante en autos se colige que no se ha generado impactos ambientales de envergadura, habiéndose determinado que en las operaciones de análisis sísmico experimental realizado por las emplazadas, no se hizo uso del recurso hídrico, precisándose que no existe afectación directa o indirecta sobre el agua superficial y subterránea que atente contra el uso y consumo humano.

FUNDAMENTOS

§ Petitorio de la demanda

1. El objeto de la presente demanda de amparo es que se suspenda la exploración y eventual explotación de hidrocarburos en el Área de Conservación Regional denominada *Cordillera Escalera*. Alega el demandante que tal situación amenaza su derecho constitucional a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado. En ese sentido, se analizará si es que efectivamente existe una amenaza, o inclusive una afectación, al referido derecho constitucional, verificándose para ello si las actividades realizadas por los demandados implican amenaza o afectación al ecosistema del Área de Conservación Regional denominada *Cordillera Escalera* (en adelante ACR *Cordillera Escalera*).

§ Solicitud de información

2. Es del caso precisar que a efectos de mejor resolver y conforme al artículo 119 del Código Procesal Constitucional, este Tribunal Constitucional solicitó información a las instituciones que a continuación se detallan:
 - a) Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), que remitió la información solicitada mediante Oficio N.º 342-2008-INRENA-IANP-DPANP.
 - b) Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA), que remitió la información solicitada mediante Oficio N.º 253-2008/MIMDES-DGPOA.
 - c) Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos del Ministerio de Energía y Minas, que remitió la información solicitada mediante Oficio N.º 1426-2008/MEM-AAE.
 - d) PERUPETRO S.A., que remitió la información solicitada mediante Oficio GGRL-PRRC-GFPC-0240-2008.
 - e) Defensoría del Pueblo, que remitió el Oficio N.º 191-2008-DP/ASPMA.

§ Materias constitucionalmente relevantes

3. A efectos de dilucidar la controversia originada en el presente caso, este Tribunal considera pertinente pronunciarse respecto de los siguientes temas:
 - Derecho a un ambiente equilibrado y adecuado
 - Medio ambiente y Constitución ecológica
 - Desarrollo sostenible y generaciones futuras
 - Medio ambiente y principio de prevención
 - Medio ambiente y responsabilidad social de la empresa
 - Comunidades nativas y medio ambiente
 - a) Derecho a la identidad étnica y cultural
 - b) Convenio 169 de la OIT y recursos naturales

§ Derecho a un ambiente equilibrado y adecuado

4. Este Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado con anterioridad sobre el contenido del derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida (STC N.º 00018-2001-AI/TC, STC N.º 00964-2002-AA/TC, STC N.º 0048-2004-PI/TC, STC N.º 01206-2005-AA). En ese sentido, se ha establecido que dicho derecho fundamental está configurado por: 1) el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado, y 2) el derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado .

En su primera manifestación, comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica. La intervención del ser humano no debe suponer, en consecuencia, una alteración sustantiva de la indicada interrelación. En suma, se debe tutelar del ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1º de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido.

Sobre el segundo acápite, se ha establecido que el derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Evidentemente, tal obligación alcanza también a los particulares, particularmente a aquellos cuya actividad económica incide, directa o indirectamente, en el ambiente.

5. El derecho al ambiente equilibrado y adecuado participa tanto de las propiedades de los derechos reaccionales -libertad negativa (de no dañar el medio ambiente)- como de los derechos prestacionales -libertad positiva (evitar, proteger y/o reparar los daños inevitables que se produzcan)-. En su faz reaccional, se traduce en la obligación de los particulares y del Estado de abstenerse de realizar cualquier tipo de actos que afecten al ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida humana. En su dimensión prestacional, impone a los particulares y al Estado tareas u obligaciones destinadas a conservar el ambiente equilibrado, las cuales se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades. Esto no sólo supone tareas de conservación, sino también de prevención y evidentemente de reparación o compensación de los daños producidos. Debe enfatizarse que la prevención y, desde luego, la realización de acciones destinadas a ese fin tienen especial relevancia, ya que siempre es preferible evitar el daño (principio de prevención y principio de precaución) a tener que indemnizar perjuicios que pueden ser sumamente costosos para la sociedad. ¡Y es que, de lo contrario, abusar del principio contaminador-pagador, podría terminar por patrimonializar relaciones y valores tan caros para el Derecho Constitucional! En este sentido, si el Estado no puede garantizar a los seres humanos que su existencia se desarrolle en un ambiente sano, estos sí pueden exigir del Estado que adopte todas las medidas necesarias de prevención que lo hagan posible.

§ Medio ambiente y Constitución ecológica

6. Los derechos fundamentales que la Constitución reconoce son efectivamente derechos subjetivos pero también constituyen manifestación de un orden material y objetivo de valores constitucionales en los cuales se sustenta todo el ordenamiento jurídico. Esta última dimensión de los derechos fundamentales se traduce, por un

lado, en exigir que las leyes se apliquen conforme a los derechos fundamentales (efecto de irradiación de los derechos en todos los sectores del ordenamiento jurídico) y, por otro, en imponer sobre todos los organismos públicos un deber de tutelar dichos derechos.

7. Ello no significa que tales derechos sólo puedan oponerse a los organismos públicos. El Tribunal Constitucional ha manifestado en múltiples ocasiones que, en nuestro sistema constitucional, los derechos fundamentales vinculan tanto al Estado como a los particulares. En el caso de autos, la responsabilidad del Estado la comparte, entre otros, con los particulares que promueven actividades que dañan o pueden dañar el medio ambiente.
8. Tomando en cuenta doctrina y jurisprudencia constitucional comparada se ha denominado al conjunto de disposiciones de la Carta fundamental, referidas a las relaciones entre el individuo, la sociedad y el medio ambiente, *Constitución Ecológica* (STC 3610-2008-PA/TC, fundamento 33). Así, el artículo 66 de la Constitución establece que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación, y que el Estado es soberano en su aprovechamiento. Por su parte, el artículo 67 de la Constitución dispone que el Estado determina la política nacional del ambiente y promueve el uso sostenible de los recursos naturales. De otro lado, el artículo 68° de la Constitución prescribe: “El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas”; en esa línea, el artículo 69 señala: “El Estado promueve el desarrollo sostenible de la Amazonía”.
9. De ahí que se derive un conjunto de acciones que el Estado se compromete a desarrollar y promover, con el fin de preservar y conservar el ambiente frente a las actividades humanas que pudieran afectarlo. Esta política nacional debe permitir el desarrollo integral de todas las generaciones de peruanos que tienen el derecho de gozar de un ambiente adecuado para el bienestar de su existencia.
10. Desarrollando los alcances de los artículos constitucionales referidos, el artículo 9° de la Ley General del Ambiente, Ley N.º 28611, establece: “La Política Nacional del Ambiente tiene por objetivo mejorar la calidad de vida de las personas, garantizando la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo; y el desarrollo sostenible del país, mediante la prevención, protección y recuperación del ambiente y sus componentes, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de una manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales de la persona” (subrayado agregado).
11. El enunciado legal materializa lo determinado en la llamada *Constitución Ecológica*. Así, en primer lugar, al ser los recursos naturales, *in totum*, patrimonio de la Nación, su explotación no puede ser separada del interés nacional, por ser una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de las generaciones presentes y futuras. En segundo lugar, los beneficios derivados de su utilización deben alcanzar a la Nación en su conjunto; por ende, se proscriben su exclusivo y particular goce.
12. Una perspectiva que no debe ser soslayada es la relativa a la consideración de los servicios ambientales que prestan ciertas áreas del territorio de la Nación. Recursos

que, en algunos casos, benefician no sólo al país, sino también a la región e inclusive a todo el planeta; por ejemplo, la captura de carbono realizada por la selva amazónica. Por ello, la relevancia de que el Estado asuma la protección de esta riqueza mediante la exhaustiva fiscalización de la explotación de las riquezas ubicada en estas zonas. Una de las formas de proteger estas riquezas, que además suelen ser ecosistemas frágiles, es la implantación de áreas especialmente protegidas. Con ello se deberá evitar la afectación o disminución de la calidad de los servicios ambientales, como puede ser el caso captación y almacenamiento de agua.

§ Desarrollo sostenible y generaciones futuras

13. El uso sostenible de los recursos naturales comporta la utilización de componentes de la diversidad biológica de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de dicha diversidad, con lo cual se mantienen las posibilidades de ésta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras. De igual modo, cuando se explotan recursos no renovables, como los hidrocarburos, debe cuidarse en no comprometer aquella diversidad biológica.
14. Al respecto, la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas, conocida también como la *Comisión Brundtland*, emitió un informe en el que definió el desarrollo sostenible como aquel proceso en donde se asegura la satisfacción de las necesidades humanas del presente sin que se ponga en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades y que, por ende, involucre la utilización de recursos, la dirección de las inversiones y la orientación de los cambios tecnológicos e institucionales que acrecienten el potencial actual y futuro de los recursos naturales en aras de atender las necesidades y aspiraciones humanas (véase STC 0048-2004-AI/TC).

En dicho informe también se expresa que el “desarrollo sostenible no es un estado concreto, sino un proceso de cambio en donde la explotación de recursos, la dirección de las inversiones, la orientación de los desarrollos tecnológicos y los cambios institucionales, deben ser consistentes con el futuro así como con el presente”.

Como se aprecia, la perspectiva del desarrollo sostenible busca equilibrar el esquema de la economía social de mercado con el derecho a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado. Es una maximización de las ganancias o utilidad frente a la calidad del entorno que sufre el desgaste de la actividad económica. En tal sentido, con el principio *sostenibilidad* (artículo V de la Ley General del Ambiente) se pretende modular esta actividad económica a la preservación del ambiente, el mismo que tendrá que servir de soporte vital también para las generaciones venideras. Así, los derechos de las actuales generaciones no deben ser la ruina de las aspiraciones de las generaciones futuras.

15. Cabría advertir, no obstante, que no se trata de preservar exclusivamente el legado ambiental, sino también aspectos relativos al ámbito cultural. Es decir, que nuestra deuda con las generaciones futuras no se agota en aspectos ambientales, que si bien forman parte esencial del concepto *desarrollo sostenible*, no se agota en él.
16. En suma, de una interpretación sistemática del artículo 2º, inciso 22), y de los artículos 66º, 67º, 68º y 69º de la Constitución, se concluye que una manifestación

concreta del derecho de toda persona a disfrutar de un entorno ambiental idóneo para el desarrollo de su existencia es el reconocimiento de que los recursos naturales -especialmente los no renovables-, en tanto patrimonio de la Nación, deben ser objeto de un aprovechamiento razonable y sostenible, y que los beneficios resultantes de tal aprovechamiento deben ser a favor de la colectividad en general, correspondiendo al Estado el deber de promover las políticas adecuadas a tal efecto.

§ Medio ambiente y principio de prevención

17. El artículo IV del Título Preliminar de la Ley General del Ambiente establece que la “gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental.” Asimismo, en su artículo 11° señala:

“Sin perjuicio del contenido específico de la Política Nacional del Ambiente, el diseño y aplicación de las políticas públicas consideran los siguientes lineamientos: (...) b. La prevención de riesgos y daños ambientales, así como la prevención y el control de la contaminación ambiental, principalmente en las fuentes emisoras. En particular, la promoción del desarrollo y uso de tecnologías, métodos, procesos y prácticas de producción, comercialización y disposición final más limpias”.

18. Por su parte, este Tribunal ha establecido en la STC N.º 01206-2005-AA/TC que:

“(…) este principio de prevención se desprende de la faz prestacional inherente al derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado, lo que ha sido concretizado por el legislador ordinario. En tal sentido, es ineludible el deber del Estado de prevenir adecuadamente los riesgos ante los cuales se encuentra el ecosistema, así como los daños que se pueden causar al ambiente como consecuencia de la intervención humana, en especial en la realización de una actividad económica. Más aún, el principio de prevención obliga al Estado a ejecutar acciones y adoptar medidas técnicas que tengan como fin evaluar los posibles daños que se pueda ocasionar al medio ambiente”.

19. La cristalización del principio de prevención “se encuentra en la acción que el Estado debe adoptar para prevenir un daño al medio ambiente que, en la actualidad, es potencial. Con él se pretende prevenir, por ejemplo:

“La extinción de las especies de la flora y fauna (...); la contaminación de los mares (por petróleo, desechos radioactivos, desperdicios y sustancias peligrosas, de fuentes terrenas o de cualquier fuente); contaminación de los ríos (...) violenta modificación del ambiente; efectos adversos de las actividades que previenen la migración de especies; contaminación del aire; modificación de la capa de ozono; degradación del ambiente natural; toda clase de contaminación; implicancias adversas de los impactos ambientales (...); y pérdida de la biodiversidad (...) Iturregui encuentra la aplicación del referido principio en las políticas nacionales de prevención, tales como “los sistemas de evaluación del impacto ambiental y los controles directos sobre la contaminación, como en los estándares de emisión de licencias ambientales ” (FOY; Pierre y otros: *Derecho Internacional Ambiental*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima; 2003, pp. 85-86).

20. Es del caso advertir que si bien el principio de prevención y el principio precautorio están íntimamente relacionados, existe una distinción entre ambos. En ese sentido, Jiménez de Parga y Maseda manifiesta que:

“ [...] la prevención se basa en dos ideas-fuerza: el riesgo de daño ambiental podemos conocerlo anticipadamente y podemos adoptar medidas para neutralizarlo. Por el contrario, la precaución, en su formulación más radical, se basa en las siguientes ideas: el riesgo de daño ambiental no puede ser conocido anticipadamente porque no podemos materialmente conocer los efectos a medio y largo plazo de una acción. La posibilidad de anticipación es limitada e imperfecta al estar basada en nuestro grado o estadio de conocimientos científicos, los cuales son limitados e imperfectos” (JIMÉNEZ DE PARGA Y MASEDA, Patricia: “Análisis del principio de precaución en Derecho internacional público: perspectiva universal y perspectiva regional europea”, *Política y Sociedad*, 2003, Vol. 40. Núm 3, pp. 16-17).

Por su parte, Andorno explica que en caso de la “prevención”, la peligrosidad de la cosa o actividad es ya bien conocida, y lo único que se ignora es si el daño va a producirse en un caso concreto. Por otro lado, en el caso de la “precaución” la incertidumbre recae sobre la peligrosidad misma de la cosa, porque los conocimientos científicos son todavía insuficientes para dar una respuesta acabada al respecto (ANDORNO, Roberto: “El principio de precaución: un nuevo standard jurídico para la era tecnológica”. En: *La Ley*, 18 de julio de 2002). Dicho principio se encuentra recogido en el inciso 3, artículo 3, del Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, aprobado mediante Resolución Legislativa N.º 26185 y en el artículo 10, inciso f), del Decreto Supremo N.º 022-2001-PCM (ver STC 04223-2006-PA/TC, 26-28).

§ Medio ambiente y responsabilidad social de la empresa

21. En el marco del Estado Social y Democrático de Derecho, de la economía social de mercado y del desarrollo sostenible, la responsabilidad social constituye una conducta exigible ineluctablemente a la empresa. Sobre la materia, el Tribunal ha explicado que:

“El modelo del Estado Social y -Democrático de Derecho representa un nivel de desarrollo mayor que el del Estado Liberal (...) En ese marco, la otrora relación liberal del individualismo frente al Estado y la relación social del Estado como garante del bienestar general se complementan con la constitucionalización de la economía y de la tutela del medio ambiente y los recursos naturales. En esta perspectiva es que la empresa privada, como expresión de un sector importante de la sociedad, tiene especial responsabilidad frente al Estado. La Economía Social de Mercado condiciona la participación de los grupos económicos en armonía con el bien común y el respeto del interés general, estableciendo límites para que la democracia constitucional no sea un espacio donde se impongan las posiciones de los más poderosos económicamente en detrimento de los bienes jurídicos protegidos constitucionalmente. En el Estado Social y Democrático de Derecho el crecimiento económico no puede ni debe reñirse con el derecho a la plenitud de la vida humana; no puede superponerse al resguardo de la dignidad de la persona, que constituye la prioridad no sólo del Estado, sino de la sociedad en su conjunto. Lo “social” se define aquí desde tres dimensiones: como mecanismo para establecer legítimamente algunas restricciones a la actividad de los privados; como una cláusula que permite optimizar al máximo el principio de solidaridad, corrigiendo las posibles deformaciones que pueda producir el mercado de modo casi “natural”, permitiendo, de este modo, un conjunto de mecanismos que permitan al Estado cumplir con las políticas sociales que procuren el bienestar de todos los ciudadanos; y, finalmente, como una fórmula de promoción del uso sostenible de los recursos naturales para garantizar un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida” (subrayado agregado) (STC 0048-2004-AI/TC).

22. El carácter social de nuestro régimen determina que el Estado no pueda permanecer indiferente ante las actividades económicas de los particulares, lo que, por cierto, en modo alguno supone la posibilidad de interferir de manera arbitraria e injustificadamente en el ámbito de libertad reservado a los agentes económicos. En una economía social de mercado, tanto los particulares como el Estado asumen deberes específicos; en el primer caso, el deber de ejercitar las referidas libertades económicas con responsabilidad social, mientras que, en el segundo, el deber de ejercer un rol vigilante, garantista y corrector, ante las deficiencias y fallos del mercado, y la actuación de los particulares.
23. En la actualidad, existe consenso en indicar que la actividad empresarial, siendo esencialmente lucrativa, no se opone a que asuma su responsabilidad social. Los efectos que las empresas generan han suscitado que se tomen ciertas medidas a fin de lograr una inserción más pacífica de la empresa en la sociedad. Es así como se ha desarrollado el concepto de responsabilidad social de la empresa, que tiene diversos ámbitos de aplicación como el interno: el relativo al respeto de los derechos laborales de los trabajadores y al clima laboral interno, así como al buen gobierno corporativo; y el externo, que enfatiza más las relaciones entre la empresa y la comunidad y su entorno.
24. Para el presente caso, interesa resaltar que la finalidad de lucro debe ir acompañada de una estrategia previsor de impacto ambiental que la labor empresarial puede generar. La Constitución no prohíbe que la empresa pueda realizar actividad extractiva de recursos naturales; lo que ordena la Constitución es que dicha actividad se realice en equilibrio con el entorno y con el resto del espacio que configura el soporte de vida y de riqueza natural y cultural. De lo contrario, si la actividad empresarial genera pasivos ambientales, se habrá cumplido seguramente con la finalidad de lucro; sin embargo, a un costo que el Estado y la sociedad no soportarán.
25. Así, la estabilidad que una empresa requiere para desarrollar su actividad, no solo depende del orden que desde el Estado se pueda generar, sino también de la propia acción de las empresas, las que tendrán que cumplir un rol protagónico y comunicativo a través de su responsabilidad social.

§ Comunidades nativas y medio ambiente

26. Como ya se expresó, el problema a dilucidar en el presente caso es determinar si la exploración y posible explotación hidrocarburífera implica una afectación o amenaza al ecosistema del Área de Conservación Regional denominada *Cordillera Escalera* y, por consiguiente, una afectación al derecho del actor a un ambiente adecuado y equilibrado. No obstante, del informe técnico remitido por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social a este Tribunal Constitucional por medio del Oficio N.º 253-2008/MIMDES-DGPOA, el 14 de junio de 2008, se aprecia que en el lote 103 existen *64 comunidades nativas de grupos étnicos* perteneciente a las familias *Cocama Cocamilla* y *Chayahuita*. Por tal motivo -si bien solo algunos de estos grupos podrían ser directamente afectados- este Tribunal estima pertinente pronunciarse, de manera tangencial, sobre la temática relativa a los pueblos indígenas.

a) Derecho a la identidad étnica y cultural

27. Del el artículo 2, inciso 2, de la Constitución, se infiere un reconocimiento de la *tolerancia a la diversidad* como valor inherente al texto constitucional, lo que debe comprenderse, a su vez, como una aspiración de la sociedad peruana. En tal sentido, los individuos no pueden ser arbitrariamente diferenciados perjudicándoseles por motivos basados, entre otros, por su opinión, religión o idioma. Así, toda fuerza homogeneizadora que no respete o que amenace las singularidades de las personas identificables bajo algún criterio de relevancia constitucional debe ser erradicada. Esto es, reconocer a la unidad dentro de la diversidad y a la igualdad como un derecho a la diferencia. Si bien este tipo de cláusulas proponen una tutela adecuada al individuo, lo específico y complejo de la protección de los grupos minoritarios ha significado que se planteen medidas constitucionales específicas para la defensa de las minorías étnicas.
28. En esta línea, debe subrayarse el artículo 2, inciso 19, de la Constitución, que establece, además del derecho a la identidad étnica y cultural, una clara dimensión objetiva en cuanto se obliga al Estado a proteger la pluralidad étnica y cultural existente en la Nación. Igualmente, debe tenerse presente que el artículo 89 de la Norma Fundamental reconoce la autonomía organizativa, económica y administrativa a las comunidades nativas, así como la libre disposición de sus tierras, reiterándose de igual forma la obligación del Estado de respetar su identidad cultural. Manifestación de la autonomía referida será la posibilidad de que estas comunidades puedan ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial siempre que no violen derechos fundamentales (artículo 149). Se establece además en el texto constitucional (artículo 48) que, además del castellano, también son idiomas oficiales el quechua, el aimara y las demás lenguas aborígenes en las zonas donde predominen. Es relevante mencionar también que el artículo 191 de la Constitución prescribe que la ley establecerá porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los Consejos Regionales y Concejos Municipales. Con ello, los pueblos indígenas -término utilizado en el Derecho internacional- han sido proveídos con herramientas legales que buscan proteger su existencia y su cosmovisión (*Weltanschauung*).
29. Sobre el *derecho a la identidad étnica*, es pertinente precisar que de acuerdo a lo expresado por este Tribunal Constitucional, el derecho a la identidad étnica es una especie del derecho a la identidad cultural (sentencia del Expediente 0006-2008-PI/TC, fundamento 21). Aquel consiste en la facultad que tiene la persona que pertenece a un grupo étnico determinado de ser respetada en las costumbres y tradiciones propias de la etnia a la cual pertenece, evitándose con ello que desaparezca la singularidad de tal grupo. Esto es, el *derecho de la etnia a existir*, de conformidad con la herencia de los valores de sus ancestros y bajo símbolos e instituciones que diferencian a tal comunidad de las demás. Asimismo, el reconocimiento de tal derecho “supone que el Estado social y democrático de Derecho está en la obligación de respetar, reafirmar y promover aquellas costumbres y manifestaciones culturales que forman parte de esa diversidad y pluralismo cultural [...]” (HÄBERLE, Peter. *Teoría de la Constitución como ciencia de la cultura*. Tecnos, Madrid; 2000, p. 34).

30. A propósito de lo expuesto, es interesante tomar en cuenta la Resolución Ministerial N.º 159-2000-PROMUDEH, que enumera una serie de manifestaciones de tal derecho. Así, se reconoce que el derecho a la identidad étnica es:

“el conjunto de valores, creencias, instituciones y estilos de vida que identifican a un Pueblo Indígena, Comunidad Campesina o Comunidad Nativa” y que tal derecho comprende: “a. El derecho a decidir sobre su propio desarrollo. b. El respeto a sus formas de organización. c. El derecho a ser escuchados y consultados en forma previa a toda acción o medida que se adopte y que pueda afectarles. d. El derecho a participar en la formulación, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional, regional o local que pueda afectarles. e. El derecho a no ser discriminados por razones de índole étnico-cultural. f. El derecho a expresarse en su propia lengua. g. El respeto a su pertenencia a un determinado grupo étnico. h. El respeto a sus estilos de vida. i. El respeto a sus costumbres y tradiciones, y cosmovisión. El derecho al reconocimiento, revaloración y respeto de sus conocimientos tradicionales y prácticas ancestrales. j. El respeto a sus bienes, trabajo y ambiente en que viven. k. El derecho a que se reconozcan y valoren las actividades económicas que son relevantes para el mantenimiento de su cultura. l. El respeto a las tierras que comparten en comunidad. m. El respeto a sus formas tradicionales de resolución de conflictos, siempre que no vulneren los derechos humanos enunciados por los instrumentos jurídicos internacionales. n. El derecho a que se respete su condición de aislamiento voluntario, en los casos en que así proceda” (subrayado agregado).

Sin perjuicio de ello, y como ya se observó, algunas de estas facultades han sido reconocidas en nuestro ordenamiento de manera autónoma, enfatizándose con ello su relevancia y alcance. Tal es el caso del derecho a la no discriminación en el centro de labores, el derecho a expresarse en su propia lengua, a la libertad de organizarse y el derecho a la libre disposición de sus tierras (artículo 89 de la Constitución, para los dos últimos casos). De otro lado, debe observarse el Convenio N.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, que reconoce el derecho a la consulta previa y a participar en la ejecución y evaluación de políticas que los afectan directamente, el que a continuación se analizará.

b) El Convenio 169 de la OIT y los recursos naturales

31. Previamente, debe destacarse que “nuestro sistema de fuentes normativas reconoce que los tratados de derechos humanos sirven para interpretar los derechos y libertades reconocidos por la Constitución. Por tanto, tales tratados constituyen parámetro de constitucionalidad en materia de derechos y libertades” (STC N.º 0047-2004-AI/TC, Fundamento 22). Asimismo, este Tribunal ha afirmado que los “tratados internacionales sobre derechos humanos no sólo conforman nuestro ordenamiento sino que, además, ostentan rango constitucional” (STC N.º 0025-2005-PI/TC, Fundamento 33). De tal manera, habiéndose aprobado el Convenio N.º 169 mediante Resolución Legislativa N.º 26253, publicada el 5 de diciembre de 1993, su contenido pasa a ser parte del Derecho nacional, tal como lo explicita el artículo 55 de la Constitución, siendo además obligatoria su aplicación por todas las entidades estatales. Por consiguiente, en virtud del artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, el tratado internacional viene a complementar -normativa e interpretativamente- las cláusulas constitucionales sobre pueblos indígenas que, a su vez, concretizan los derechos fundamentales y las garantías institucionales de los pueblos indígenas y sus integrantes.

32. Es de resaltar que las situaciones jurídicas de ventaja y de desventaja son reconocidas a los grupos étnicos, tomando en cuenta la realidad y las concepciones que ellos guardan sobre el mundo que los rodea. Así, a partir de ello, se debe disponer una tutela adecuada a su contexto y necesidades. Por ejemplo, la relación entre los pueblos indígenas y la tierra resulta ser una manifestación singular de tales pueblos, en consecuencia, el artículo 13 de la Convención 169 establece que el término “tierras”, para el caso de los pueblos indígenas, incluye el concepto de “territorio” ya que la unidad de la comunidad a su territorio *excede* la noción de propiedad patrimonial. Se piensa así en un *dominio espiritual y cultural de la tierra*. La Corte Interamericana lo ha señalado de esta forma en la sentencia del *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tigni vs. Nicaragua*, en donde refiere:

“Entre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras”.

Esta especial circunstancia define la manera en que se reconoció el derecho de la libre autodeterminación de los pueblos indígenas. Tal autodeterminación, sin embargo, no debe ser confundida con pretensiones autárquicas, separatistas o antisistémicas, puesto que deben considerarse juntamente con el principio de unidad de gobierno e integridad territorial del Estado (artículos 43 y 54 de la Constitución), sustento material de los derechos y deberes de los ciudadanos en su conjunto. Entonces, la libre autodeterminación es la capacidad pueblos indígenas de organizarse de manera autónoma, sin intervenciones de índole política o económica por parte de terceros, y la facultad de aplicar su derecho consuetudinario a fin de resolver los conflictos sociales surgidos al interior de la comunidad, siempre que en el ejercicio de tal función no se vulneren derechos fundamentales de terceros, de los cuales el Estado es garante, por ser guardián del interés general y, en particular, de los derechos fundamentales.

33. Esta libre determinación, juntamente con la concepción que los pueblos indígenas tienen sobre la tierra, sirve de base para la configuración y sustento del derecho a la consulta previa. Este derecho, que viene a ser una concretización también del artículo 2. 17 de la Constitución, se encuentra explícitamente recogido en los artículos 6 y 7 del Convenio N.º 169. El artículo 6, literal a), indica que cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas, el Gobierno tendrá que consultar previamente y mediante los procedimientos apropiados e instituciones representativas. Tales consultas deberán efectuarse de buena fe y de forma apropiada a las circunstancias del caso, con la finalidad de llegar a un acuerdo y lograr el consentimiento de las medidas propuestas.

34. De otro lado, el artículo 7 expone que los pueblos indígenas tienen derecho a decidir sobre sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, debiendo participar en la formulación, “aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”. Es interesante enfatizar, además, lo expuesto en el artículo 15, que señala que los Gobiernos deberán establecer procedimientos mediante los cuales se pueda consultar a los pueblos interesados “antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existente en sus tierras.” De igual forma, el artículo indica que los pueblos indígenas deberán participar en los beneficios de tales actividades y si se ven dañados debido a tales actividades, podrán solicitar una indemnización equitativa. Con ello se pretende armonizar la dinámica entre los pueblos indígenas y otros agentes sociales y económicos.

35. En virtud a ello, la consulta debe realizarse antes de emprender cualquier proyecto relevante que pudiera afectar la salud de la comunidad nativa o su hábitat natural. Para ello debe brindársele la información relativa al tipo de recurso a explotar, las áreas de explotación, informes sobre impacto ambiental, además de las posibles empresas que podrían efectuar la explotación del recurso. Estos elementos servirían para que al interior del grupo étnico se inicien las reflexiones y diálogos sobre el plan a desarrollar. Esta información tendrá que entregarse con la debida anticipación para que las reflexiones que puedan surgir sean debidamente ponderadas. Una vez superada esta etapa se podrá dar inicio a la etapa de participación propiamente dicha, en la que se buscará la dinámica propia del diálogo y el debate entre las partes. Finalmente, la consulta planteada a la comunidad nativa tendrá que ser realizada sin ningún tipo de coerción que pueda desvirtuarla.

36. Estos criterios han sido también recogidos por la Corte Interamericana en el caso *Pueblo de Saramaka vs. Surinam*. En dicha sentencia, Además, se estableció que los integrantes de los pueblos indígenas y tribales tenían el derecho de ser titulares de los recursos naturales que tradicionalmente habían usado en su territorio. De otro lado, también se explicitó que, no obstante ello, es claro que los derechos no son absolutos, pudiendo quedar subordinado el uso y goce de los bienes a los intereses de la sociedad. Frente a ello, la Corte Interamericana de Derechos Humanos consideró que:

“[...]cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio de Saramaka, el Estado tiene la obligación, no solo de consultar a los Saramakas, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de estos, según sus costumbres y tradiciones” (*Pueblo de Saramaka vs. Surinam*, fund. 134).

Esta participación y consulta de los pueblos indígenas legitima la acción gubernamental y particular, facilitando la actuación de los sujetos involucrados en la explotación de los recursos naturales.

37. En la actualidad, en el ámbito interno debemos referirnos al Decreto Supremo N.º 012-2008-EM, que regula lo referente a la participación ciudadana para la realización de actividades de hidrocarburos. En dicha normativa se establece que la “consulta es una forma de Participación Ciudadana” de aquellas poblaciones que podrían verse afectadas por un proyecto de Hidrocarburos. Este Decreto Supremo

perfecciona lo establecido en la Resolución Ministerial N.º 535-2004-MEM-DM, que también disponía la realización de talleres y consultas a las comunidades que podían verse afectadas. Así se busca materializar el contenido del Convenio N. 169, por lo que las comunidades nativas y campesinas son los principales sujetos beneficiados con esta normativa.

38. De lo revisado en autos, es de inferirse que la empresa, así como entidades del Estado han llevado a cabo, en virtud de la resolución ministerial referida, una serie de talleres donde se transmitió a las comunidades nativas información sobre la empresa y los distintos procesos que se van a desarrollar en las zonas aledañas.
39. Es oportuno indicar que la legislación que promueve la consulta es, a su vez, reflejo de la responsabilidad social de la empresa, en cuanto busca una consolidación del vínculo que deberán establecer las empresas con las comunidades que puedan sufrir los efectos del impacto de la actividad hidrocarburífera. Así, no sólo es la preocupación que la empresa pueda tener respecto del ambiente, sino también en relación con la población aledaña, debiendo plantear medidas que busquen, por ejemplo, el menor impacto posible en el desarrollo cultural de las comunidades. De igual forma, si se lleva a afecto la extracción de recursos naturales que se encuentran dentro de los territorios de las comunidades nativas, es claro que tendrán que implementarse mecanismos de participación de las comunidades en actividad y de las rentas que se puedan generar.
40. No obstante, y a pesar de la normativa indicada, es claro que no existe una norma general que desarrolle los alcances, detalles, condiciones y vinculatoriedad del derecho de consulta establecido en el tratado internacional citado. Dicha tarea se encuentra, desde luego, en manos del Legislativo, quien tendrá que elaborar la regulación del caso a fin de hacer realmente viable y efectiva la obligación internacional asumida, en todos los ámbitos en donde intervengan los pueblos indígenas.

§ Análisis del Caso

41. El recurrente sostiene que en el Lote 103 (área reservada para su exploración y eventual explotación) se encuentra la ACR *Cordillera Escalera*, área establecida mediante Decreto Supremo N.º 045-2005-AG. En tal sentido, la actividad hidrocarburífera, tanto en su faz exploratoria como de explotación, implicaría una afectación al ecosistema del área protegida; por consiguiente, vulneraría el derecho a un ambiente adecuado y equilibrado.
42. En primer lugar, debe determinarse si efectivamente existe tal superposición. En segundo lugar, se debe analizar si resulta legal y constitucionalmente factible la explotación de recursos no renovables ubicados dentro del área protegida. Y por último, es menester verificar si la exploración y la explotación cumplen los requisitos previstos para efectuar dichas actividades dentro del área protegida.
43. Sobre la superposición de las referidas áreas, debe indicarse que de acuerdo al mapa remitido por el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), contenido en el Oficio N.º 342-2008-INRENA-IANP-DP-DPANP, se aprecia claramente que gran parte de las 149. 870,00 hectáreas de la ACR se encuentra dentro del Lote 103.

44. En efecto, de acuerdo con el Decreto Supremo N.º 026-2004-EM, que aprueba el contrato de licencia para la exploración y explotación de hidrocarburos en el Lote 103, el área concesionada se ubica entre las provincias de Alto Amazonas del departamento de Loreto y Moyabamba, Lamas, San Martín y Picota del departamento de San Martín. Por su parte, la ACR se encuentra en los distritos de Pinto Recodo, San Roque de Cumbaza, Pongo del Caynarachi y Barranquita de la provincia de Lamas y de los distritos de San Antonio de Cumbaza, Tarapoto, La Banda de Shilcayo, Shapaja y Chazuta de la provincia de San Martín, de la región San Martín.
45. Una vez aclarado este primer problema, cabe preguntarse si es que esta superposición basta para que la concesión hidrocarburífera sea *per se* cuestionada por afectar el ecosistema de la referida ACR. Al respecto, la Ley 26834, de Áreas Protegidas (ANP), establece que el conjunto de áreas protegidas conforman el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), que se encuentra regido por el INRENA. La finalidad de estas áreas se encuentran establecidas en el artículo 2 de la citada ley, debiendo resaltarse, entre otras, la siguiente: asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos, mantener la biodiversidad y mantener la base de recursos, incluyendo los genéticos, que permitan desarrollar opciones para mejorar los sistemas productivos, encontrar adaptaciones frente a eventuales cambios climáticos perniciosos.
46. Entre las ANP existen diferentes categorías, identificadas en el artículo 20 de la Ley citada. Así, se distingue entre las áreas de uso indirecto (entre las que están los parques nacionales, santuarios nacionales y santuarios históricos) y áreas de uso directo (donde están las reservas nacionales, paisajísticas, comunales, refugios de vida silvestre, bosques de protección, cotos de caza y áreas de conservación regionales). En las primeras, no se permite la extracción de recursos naturales, mientras que en las segundas, sí está permitido el aprovechamiento o extracción de recursos, siempre que ello sea compatible con los objetivos del área.
47. Como es de apreciarse, las ACR, que son áreas que tienen una importancia ecológica significativa para la región, se clasifican como áreas de uso directo, pudiendo, en consecuencia, explotarse los recursos naturales ubicados en la zona. Específicamente sobre el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables ubicados en la ANP, el artículo 27 de la norma establece que:

“El aprovechamiento de recursos naturales en Áreas Naturales Protegidas sólo podrá ser autorizado si resulta compatible con la categoría, zonificación asignada y **el Plan Maestro del área**. El aprovechamiento de recursos no debe perjudicar el cumplimiento de los fines para los cuales se ha establecido el área” (resaltado agregado).

Asimismo, el artículo 5 del Decreto Supremo N.º 045-2005-AG, que crea la ACR, señala:

“El aprovechamiento de recursos naturales no renovables al interior del área de conservación regional se permite sólo cuando lo contemple su plan de maestro aprobado, estando sujeto también a las normas de protección ambiental y a las limitaciones y restricciones previstas en los objetivos de creación del área y su zonificación” (subrayado agregado).

En suma, la propia normativa que regula las ANP de uso directo contempla la posibilidad de que puedan realizarse actividades extractivas, inclusive cuando se trata de recursos no renovables.

48. Antes de revisar el tercer problema planteado, debe darse contestación a lo argumentado por la parte demandante, en cuanto se ha dicho que la concesión para la exploración y explotación hidrocarburífera fue anterior a la existencia de la ACR *Cordillera Escalera*, por consiguiente, los derechos para la exploración y explotación no deberían supeditarse a la nueva condición del área. En efecto, el Decreto Supremo N.º 026-2004-EM, que aprueba el contrato de licencia para la exploración y explotación del Lote 103, fue publicado en diario oficial *El Peruano*, el 20 de julio de 2004. Por su parte, el Decreto Supremo N.º N.º 045-2005-AG, que creó el ACR *Cordillera Escalera*, fue publicado el 25 de noviembre de 2005 en el mismo diario.
49. Al respecto, debe considerarse que las ANP son creadas por decreto supremo, con la aprobación del Consejo de Ministros, refrendado por el Ministro de Agricultura, lo que implica una serie de procedimientos previos entre la región interesada en la protección especial de cierta área con el Ejecutivo. Pero el fundamento por el cual el argumento planteado por el demandante debe ceder es la relevante valoración que se debe hacer de una ANP y la profunda incidencia que una afectación grave en su entorno puede provocar en la sociedad. A ello cabría sumar las demás incidencias sociales que tal daño, de ser irreversible, generaría en la dinámica social, económica y cultural de la región. No es, entonces, un criterio temporal o cronológico el que brinda una respuesta satisfactoria en el presente caso, sino que debe preferirse un criterio más amplio y comprensivo de los elementos que significan la creación de una ANP. De lo contrario, la normativa consentiría incoherencias que importarían un gran costo para la legitimidad de la jurisdicción.
50. Otra arista del caso que debe tratarse es la referida a la posible sustracción de la materia que ha sido alegada por la parte demandada cuando observa que la etapa exploratoria ya ha sido llevada a cabo. Conviene advertir que, si bien es cierto en autos se pone de relieve que la etapa de exploración sísmica ha finalizado, esto no puede significar que la amenaza ya ha cesado, en tanto dicha exploración sísmica constituye sólo una fase de la etapa de exploración, quedando pendiente otras, como la perforación de pozos exploratorios. Además, obra en autos (fojas 119 a 214 del Principal) el Testimonio de Escritura Pública celebrado entre Perúpetro S.A. y Occidental Petrolera del Perú titulado “Contrato de Licencia para la exploración y explotación de hidrocarburos en el Lote 103”; de dicho documento instrumento público se infiere que el contrato suscrito entre las partes comprende la etapa de exploración y la de explotación.
51. En efecto, la cláusula tercera del referido contrato precisa: “El plazo para la fase de exploración por hidrocarburos es de siete (7) Años, el que se puede extender de acuerdo a ley (...) El plazo para la fase de explotación de Petróleo, es el que reste después de terminada la fase de exploración hasta completar el plazo de treinta (30) Años (...) El plazo para la fase de explotación de Gas Natural No Asociado y de Gas Natural No Asociado y Condensados, es el que resta después de terminada la fase exploración hasta completar el plazo de cuarenta (40) Años”.

52. Por otra parte, es del caso precisar que el término ‘exploración’, en el referido contrato, tiene el siguiente significado: “Planeamiento, ejecución y evaluación de todo tipo de estudios geológicos, geofísicos, geoquímicos y otros, así como la perforación de Pozos Exploratorios y demás actividades conexas necesarias para el descubrimiento de Hidrocarburos, incluyendo la perforación de Pozos Confirmatorios para la evaluación de los Reservorios descubiertos” (subrayado agregado). Es decir que la etapa de exploración comprende, además de la exploración sísmica, otro tipo de actividades.
53. El artículo 68° de la Constitución establece que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas. Al respecto, la STC 0021-2003-AI/TC precisa que tal obligación implica que los actos que puedan representar un nivel de riesgo para las áreas naturales protegidas requieran, para efectos de su aprobación, una participación conjunta de los distintos organismos estatales que tienen por función la conservación y protección de dichas áreas, de modo tal que, mediante labores preventivas, dicho riesgo quede reducido al mínimo.
54. A continuación se procederá a analizar si las actividades realizadas por las emplazadas cuentan con la aprobación de las autoridades competentes. De autos se pone de relieve que la ACR *Cordillera Escalera* se llevó a cabo la exploración sísmica de la estructura Pihuicho (Lote 103). Así, el artículo 9° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, contenido en el Decreto Supremo N.º 015-2006-EM, indica que previo al inicio de actividades de hidrocarburos, ampliación de actividades o modificación, el titular deberá presentar ante la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (DGAAE) del Ministerio de Energía y Minas el Estudio Ambiental correspondiente. En esa línea, el artículo 26° de dicho dispositivo precisa: “El Estudio de Impacto Ambiental (EIA) se presentará para aquellas Actividades de Hidrocarburos contenidas en el Anexo N.º 6”. Conforme a tal anexo, para el inicio de actividades concernientes a la exploración sísmica se requiere de un Estudio de Impacto Ambiental.
55. De autos se aprecia que la DGAAE expide la Resolución Directoral N.º 360-2006-MEM/AAE, de fecha 4 de julio de 2006, en la que resuelve aprobar el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto de Exploración Sísmica de la Estructura Pihuicho en el Lote 103. En consecuencia, en el caso de la exploración sísmica las demandadas contaron con la aprobación de la autoridad nacional competente legalmente.
56. Conforme a lo expresado en anteriores párrafos la exploración sísmica constituye sólo una fase de la etapa de exploración, quedando pendiente otras, y la posibilidad de una eventual explotación. En ese sentido, este Colegiado analizará si dichas actividades pueden ser consideradas una amenaza al derecho constitucional a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida.
57. Dado que dichas actividades se proyectan a realizarse en ACR *Cordillera Escalera* este Tribunal estima conveniente abordar la importancia de dicha área. Sobre el tema, obra en autos el Informe N.º 177-2008-INRENA-IANP-DPANP, de fecha 12 de mayo de 2008, expedido por el Instituto Nacional de Recursos Naturales, en el

que con relación a la importancia y características del Área de Conservación Regional *Cordillera Escalera* expresa lo siguiente:

“Esta área constituye una porción de la selva alta donde nacen importantes ríos que abastecen de agua a la población humana de las ciudades más importantes de la Región San Martín y alberga una singular diversidad biológica cuya conservación, a través de su protección y uso sostenible, constituye una prioridad regional y nacional (...) En su conjunto la Cordillera Escalera origina cinco cuencas que tributan a las cuencas del Huallaga y el Marañón. La creación de la Cordillera Escalera tiene por finalidad garantizar el mantenimiento de servicios ambientales como el agua, la reserva de biodiversidad, la belleza paisajística y la captura del carbono (...). Cordillera Escalera alberga 3 especies endémicas (...) considerando que en el Perú se han reportado 18 especies (...) Por otro lado, debe mencionarse que de las 14 especies de ranas venenosas (...) registradas para Perú 3 se encuentran en Cordillera Escalera (...) También, en Cordillera Escalera se encuentran especies en peligro de acuerdo a la categorización de especies amenazadas aprobada mediante Decreto Supremo N.º 034-2004-AG”.

58. Por otra parte, en los considerandos del Decreto Supremo N.º 045-2005-AG que estableció la ACR *Cordillera Escalera* se precisa:

“(...) permitirá garantizar el mantenimiento de los actuales servicios ambientales para las ciudades de Tarapoto y Lamas (...). La Cordillera Escalera es una zona prioritaria para la conservación de mamíferos, anfibios, reptiles y aves ya que alberga especies de distribución muy restringida (...) Que, en la Cordillera Escalera se han registrado de acuerdo a la categorización de especies amenazadas de fauna silvestre y que prohíbe su caza, captura, tenencia, transporte o exportación con fines comerciales, aprobada mediante Decreto Supremo N.º 034-2004-AG, las siguientes Especies en Peligro (EN): *Tremarctus ornatus* “Oso de anteojos”, *Aulacorhynchus huallagae* “tucancito semiamarillo”, *Grallaricula ochraceifrons* “tororoi frentiocrácea”, *Herpsilochmus parkeri* “hormiguerito garganticense”, *Vultur gryphus* “cóndor andino”, *Xenoglaux loweryi* “Lechucita bigotona”; especies Vulnerables (VU), tales como: *Heliangelus regalis* “Ángel del sol azul”, *Lagothrix lagotricha* “mono choro común”, *Tapirus terrestris* “Sachavaca”, *Ara militaris* “guacamayo verde”, *Hemispingus rufosuperciliaris* “hemispingo cejirrufa”, *Netta erythrophthalma* “pato cabeza castaña”, *Wetmorethraupis sterrhopteron* “tangara gargantinaranja”; así como especies Casi Amenazadas (NT), tales como *Puma concolor* “puma”, *Andigema hypoglauca* “tucaneta”, *Hemitriccus cinnamomeipectus* “atrapamoscas” y *Henicorhina leucoptera* “cucarachero”.

59. De lo expresado en los párrafos precedentes podemos concluir que la ACR *Cordillera Escalera* es un área relevante no sólo para el país en conjunto, sino en especial para la región San Martín, en tanto constituye una importante fuente de agua, facilita la captura del carbono, presenta una gran biodiversidad, etc. De ahí que dicha área tenga como objetivos generales los siguientes: a) Conservar y proteger los recursos naturales y la diversidad biológica de los ecosistemas frágiles que se encuentran en la *Cordillera Escalera*; y, b) Asegurar la continuidad de los procesos biológicos en los ecosistemas del área propuesta (Artículo 2º del Decreto Supremo N.º 045-2005-AG).

60. En la medida que la protección del medio ambiente constituye una preocupación principal de las actuales sociedades, se impone la necesidad de implementar fórmulas que permitan la conciliación de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos con la necesaria conservación de los recursos y elementos ambientales que se interrelacionan con el entorno natural y humano. Se

busca, con ello, preterir formas de exploración y explotación de hidrocarburos irrazonables, que en sí mismas puedan ser destructivas y no sostenibles para el desarrollo regional y el beneficio de las generaciones presentes y futuras involucradas. Ello exige que el Estado controle el uso racional de los recursos naturales dentro de un desarrollo económico armónico, criterio que el Tribunal Constitucional busca enfatizar en esta sentencia.

61. Tal como advirtiéramos en párrafos anteriores, en relación con la problemática abordada el artículo 67° de la Constitución prescribe que el Estado determina la política nacional del ambiente. Dicha política debe promover el uso sostenible de los recursos naturales; *ergo*, debe auspiciar el goce de sus beneficios resguardando el equilibrio dinámico entre el desarrollo socioeconómico de la Nación y la protección y conservación de un disfrute permanente. Es dentro de ese contexto que el Estado se encuentra obligado a auspiciar la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas (artículo 68°).
62. En el caso concreto, resulta necesario conciliar el impacto ambiental que generarían las diversas actividades que comprenden las etapas de exploración y explotación de hidrocarburos en el Lote 103 con la protección de la biodiversidad y el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida. En este contexto, es necesario tomar en cuenta los principios de desarrollo sostenible y de prevención.
63. Sobre el particular, el artículo 7° de la Ley N.° 26821 —Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales— señala: “Es responsabilidad del Estado promover el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a través de las Leyes especiales sobre la materia, las políticas del desarrollo sostenible, la generación de la infraestructura de apoyo a la producción, fomento del conocimiento científico-tecnológico, la libre iniciativa y la innovación productiva”.
64. Tal como fue señalado en el fundamento 17, *supra*, el *principio de prevención* tiene pleno reconocimiento en la normativa así como en la jurisprudencia. Los instrumentos de gestión ambiental desempeñan un rol de suma relevancia en relación con la prevención; es indispensable tenerlos en cuenta al referirse al desarrollo sostenible de la explotación hidrocarburífera que respete la biodiversidad y las áreas naturales protegidas. En esa línea, según quedó expuesto, de conformidad con el artículo 27° de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, tal aprovechamiento sólo procederá si es que la explotación a realizar es compatible con el Plan Maestro del área protegida. De igual forma, ello fue resaltado por el Decreto Supremo N.° 045-2005-AG, que indicó particularmente que sólo sería permitido el aprovechamiento de recursos no renovables si el Plan Maestro así lo permite.
65. Sobre este tema, los demandados han señalado que el Plan Maestro a que hace referencia el Decreto Supremo N.° 045-2005-AG constituye una norma o mandato de preceptividad aplazada, ya que para su implementación se requiere la actuación especial del Estado a través de diversas instituciones especializadas en la materia. Según su entender, la inexistencia de un Plan Maestro no puede retrasar o impedir llevar a cabo actividades de exploración. Asimismo, indican que la empresa no ha realizado actividades de explotación de recursos que puedan calificarse como “aprovechamiento” de recursos naturales.

66. Este Tribunal considera que los argumentos esgrimidos por las emplazadas no resultan adecuados y coherentes con los demás valores y derechos consagrados en la Constitución. En efecto, no se puede eludir la necesidad de contar con un Plan Maestro —aprobado por las autoridades competentes— apelando a que sólo las actividades de explotación pueden ser consideradas como aprovechamiento de recursos naturales, ya que, en opinión de este Colegiado, la etapa de exploración y explotación constituyen un todo que conduce al aprovechamiento de los recursos naturales. Tal razonamiento es derivado del mencionado principio de prevención al que debe dársele una especial connotación, puesto que se está ante una ANP. En tal sentido, el término ‘aprovechamiento de recursos’ debe ser comprendido de manera integral, conteniendo las actividades de exploración y explotación.
67. Ahora bien, sin perjuicio de lo señalado, es cierto también que, en el presente caso, la inexistencia del referido Plan Maestro ha sido responsabilidad de las autoridades estatales competentes y no de las empresas emplazadas, como cierto es también que no toda la etapa de exploración tiene el mismo grado de incidencia en el medio ambiente. Dicha etapa cuenta con distintas fases, siendo sólo las últimas las que puede considerarse que comprometen nítidamente el contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental al medio ambiente.

Teniendo en cuenta ello, y con el propósito de emitir una decisión que denote un adecuado equilibrio entre la debida protección del medio ambiente y el aprovechamiento razonable de los recursos naturales, de un lado, y la libertad empresarial constitucionalmente ejercida, de otro, el Tribunal Constitucional considera imprescindible que se cuente con un Plan Maestro elaborado por las autoridades competentes, a fin de que pueda llevarse a cabo tanto la última fase de la etapa de exploración como la respectiva y posterior etapa de explotación.

En ese sentido, queda prohibida la realización de estas actividades mientras no se cuente con el respectivo Plan de Maestro, que contemple la posibilidad de aprovechar los recursos naturales que se encuentran en el Área de Conservación Regional *Cordillera Escalera*, sujetándose a las normas de protección ambiental y a las limitaciones y restricciones previstas en los objetivos de creación del área y su zonificación. Y en caso de que dichas actividades ya se encuentren en curso, deben quedar suspendidas mientras no se cuente con el referido Plan de Maestro.

Con ello se está materializando el enfoque preventivo, que es esencial e inherente al concepto de la responsabilidad social de la empresa, y también debe contener aspectos retributivos a las comunidades afincadas en el área de influencia de las actividades de exploración y, sobre todo, de explotación. En esta línea, este Tribunal exhorta a las emplazadas a que continúen realizando diversas acciones que impliquen la materialización de su responsabilidad social con la población asentada en el Lote 103.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, en uso de las atribuciones que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda. En consecuencia, queda prohibida la realización de la última fase de la etapa de exploración y la etapa de explotación dentro del Área de Conservación Regional denominada *Cordillera Escalera* hasta que no se cuente con el Plan Maestro, pudiendo reiniciar tal actividad una vez que éste haya sido elaborado y se establezca la compatibilidad entre la actividad de exploración y explotación y los objetivos del Área de Conservación Regional *Cordillera Escalera*. En caso de que ya se encuentre en ejecución la última fase de la etapa de exploración o la etapa de explotación, dichas actividades deben quedar inmediatamente suspendidas.

SS.

VERGARA GOTELLI

MESÍA RAMÍREZ

LANDA ARROYO

BEAUMONT CALLIRGOS

ETO CRUZ

ÁLVAREZ MIRANDA