

# ¿Qué es un Parque Nacional?

El ABC de las áreas  
naturales protegidas  
en el Perú

**PEDRO SOLANO**

## **¿Qué es un Parque Nacional?**

El ABC de las áreas naturales  
protegidas en el Perú

### **Autor-Editor**

© Pedro Solano

Amadeo Mozart 282

San Borja, Lima, Perú

T. 997 207 820

E. microexplorador@gmail.com

### **Producción editorial**

Walter H. Wust Ediciones SAC

### **Fotografía**

Walter H. Wust

### **Preprensa e impresión**

Pida Service

Av. Javier Prado Oeste 1975 dpto.

1307 Urb. Country club

San Isidro, Lima

Primera edición

Lima, julio 2020

Tiraje: 1,000 ejemplares

Este libro fue escrito en el año 2020, en el marco de una consultoría para Wildlife Conservation Society con el apoyo de Gordon and Betty Moore Foundation.

# ¿Qué es un Parque Nacional?

El ABC de las áreas naturales protegidas en el Perú

**PEDRO SOLANO**



# ÍNDICE

---

## **10 PRESENTACIONES**

Los retos de las áreas naturales protegidas y la labor del Estado. Pedro Gamboa  
La identidad del Perú en su diversidad. AVECITA Chicchón

## **16 INTRODUCCIÓN**

¿Por qué deben importarnos las áreas naturales protegidas?

## **22 PRIMERA PARTE**

### **El Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado**

#### **24 Capítulo 1**

Las áreas naturales protegidas y los sistemas de áreas naturales protegidas. ¿Qué es un área natural protegida? ¿Cómo y quién establece un ANP? ¿Cuál es el proceso? ¿Se pueden modificar o reducir? ¿Qué es un sistema de áreas protegidas? ¿En qué se diferencia de la suma de las áreas y los procesos que lo conforman?

#### **34 Capítulo 2**

Categorías de áreas naturales protegidas. ¿Qué son? ¿Cómo ha sido su evolución? ¿Por qué hay tantas y cambian de nombre de país en país? ¿Cómo funcionan en el Perú?

#### **66 Capítulo 3**

Niveles de áreas naturales protegidas. ¿Qué niveles de áreas protegidas existen y qué implican? ¿Qué tipos de gobernanza se utilizan en el Perú?

#### **74 Capítulo 4**

Las zonas de amortiguamiento. ¿Qué son las zonas de amortiguamiento y cómo funcionan? ¿Cómo se administran los recursos y derechos en las zonas de amortiguamiento?

#### **82 Capítulo 5**

Las zonas reservadas. ¿Qué son y qué implica su establecimiento? ¿Cómo las afectó y cuál es su futuro luego de la Ley 30230?

#### **88 Capítulo 6**

Las áreas marinas protegidas-AMP. ¿Qué son? ¿Cuál ha sido su evolución y qué oportunidades brindan al Perú?

#### **96 Capítulo 7**

Las áreas de conservación regional ACR. ¿Qué son? ¿Qué corresponde al gobierno regional y qué al gobierno central? ¿Puede haber categorías de ACR? ¿Cómo funcionan los sistemas regionales de conservación?

#### **106 Capítulo 8**

Las áreas de conservación privadas ACP. ¿Qué son? ¿Sólo aplican para tierras privadas o también pueden ser comunales? ¿Es posible

dar más protección a las ACP estratégicas para el sistema? ¿Cómo dinamizarlas sin añadir carga burocrática excesiva al SERNANP?

**116 Capítulo 9**

Las iniciativas de conservación municipal. ¿Debieran ser parte del sistema de ANP? ¿Cómo articularlas con otros instrumentos legales de conservación?

**124 SEGUNDA PARTE**

**Gestión de las áreas naturales protegidas y de las actividades en su ámbito**

**126 Capítulo 10**

Gestión de las áreas naturales protegidas. ¿Qué se entiende por gestión? ¿Incluye la planificación? ¿Qué son los planes maestros y qué otros documentos de planificación de áreas existen? ¿Qué se gestiona y quién gestiona qué en un ANP? ¿Qué condiciones y capacidades se requieren para la gestión?

**136 Capítulo 11**

La zonificación al interior de las áreas naturales protegidas. ¿Qué implica zonificar un área protegida? ¿Se deben utilizar todas las zonas disponibles? ¿Qué implica para el desarrollo de actividades? ¿Qué pasa cuando cambia la zonificación?

**144 Capítulo 12**

El aprovechamiento de recursos naturales en las ANP. ¿Se pueden aprovechar los recursos naturales en las áreas protegidas? ¿Cuáles? ¿Cuándo? ¿Cómo? ¿Dónde? ¿Cuáles son las competencias y roles?

**164 Capítulo 13**

Los derechos preexistentes y las áreas naturales protegidas ¿Qué son? ¿Cómo se ejercen? ¿Es posible condicionarlos o ignorarlos?

**172 Capítulo 14**

Las poblaciones al interior de las áreas protegidas. Derechos de las poblaciones establecidas con anterioridad a la creación del área protegida. El caso de las comunidades indígenas. Preguntas frecuentes.

**180 Capítulo 15**

La gestión participativa en las áreas naturales protegidas. Comités de gestión y contratos de administración. Balance y retos. Mirada al futuro: patronatos de comité de gestión, contratos de administración para ACR, contratos con empresas, "convenios" de administración con instituciones públicas. Régimen especial de las reservas comunales.

- 190 Capítulo 16**  
El turismo en las áreas naturales protegidas. Uso recreativo y uso turístico. Modalidades para operar servicios turísticos en las áreas naturales protegidas. Turismo y poblaciones locales.
- 202 Capítulo 17**  
Institucionalidad y gobernanza: el SERNANP y el MINAM. El Consejo Directivo del SERNANP y el Consejo de Coordinación del SINANPE. El PROFONANPE.
- 212 Capítulo 18**  
Los guardaparques. Roles y retos. ¿Cómo mejorar sus condiciones y capacidades?
- 218 TERCERA PARTE**  
**Aspectos internacionales relevantes**
- 220 Capítulo 19**  
Otras categorías internacionales de conservación. El impacto de los acuerdos internacionales en los procesos nacionales. Las reservas de biosfera, los sitios de patrimonio mundial y los sitios RAMSAR.
- 232 Capítulo 20**  
Las ANP en el contexto global actual. El Convenio sobre la Diversidad Biológica y las metas post 2020, el Convenio Marco de Cambio Climático y las contribuciones nacionalmente determinadas NDC. Los objetivos de desarrollo sostenible ODS. Los tratados de libre comercio TLC. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE. REDPARQUES.
- 248 Capítulo 21**  
Los retos de las ANP frente al mundo después del covid-19. Los nuevos paradigmas de la conservación en un mundo cambiante. Las enfermedades de origen zoonótico y el rol de las ANP. Oportunidades y amenazas para las ANP por la pandemia global del covid-19.
- 256 EL FUTURO ES VERDE**
- 258 BIBLIOGRAFÍA**



## **AGRADECIMIENTOS**

Avecita Chicchón, Walter H. Wust, Enrique Ortiz, Paulina Arroyo, Mariana Varese, Mariana Montoya, Camila Germaná, Pedro Gamboa, Marcos Pastor, José Carlos Nieto, Claudia Ochoa, Adrian Forsyth, Roberto del Águila, Renato Cisneros, Natalia Vidalón, Jimmy Carrillo, Bruno Monteferri, Angie Reyes, Sonia Rojas, Manuel Pulgar-Vidal, Pablo Solano, Arena Solano, Carmen Uribe, Gordon & Betty Moore Foundation, Wildlife Conservation Society, SERNANP, SPDA.

# Los retos de las áreas naturales protegidas y la labor del Estado

**P**edro Solano repasa, de manera ágil y didáctica, el concepto de áreas naturales protegidas, sus categorías y usos, tipos de administración, gestión, documentación y actores involucrados, entre otros, vistos desde la ley peruana y contrastado con los parámetros internacionales que nos brindan organizaciones como la UICN.

A su vez, podemos encontrar datos históricos, que nos muestran cómo la gestión y el sistema de áreas se ha ido consolidando y cuáles son los pendientes que tenemos como país desde la administración nacional, regional, local y privada.

Es importante resaltar que, en los distintos capítulos, también encontraremos cuestionamientos, donde se evidencia que lo técnico y lo legal no siempre están en armonía y que en muchos casos no nos brindan el escenario perfecto para la protección de las áreas. Sin embargo, esto permite observar el real escenario en el que se realiza la ardua labor de conservación en el país y para hacer incidencia política en los entes decisores que nos aseguran una gestión efectiva de niveles óptimos en cada área y que, a su vez, nos permita cumplir con los compromisos internacionales que como país hemos asumido.

Las áreas naturales protegidas son espacios naturales que mantienen la biodiversidad del Perú y que brindan beneficios directos e indirectos a la población local, y con ello permiten mantener un equilibrio natural entre el

territorio, la flora, la fauna y las personas. Es por ello que es imprescindible el aprovechamiento sostenible de los recursos a partir de un círculo virtuoso que implique conservación de la biodiversidad, generación de servicios ecosistémicos y consumo responsable como oportunidad para mejorar la economía familiar y que redunde en el desarrollo sostenible de nuestro país. Es la visión que tenemos como ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado y que se comparte en este documento, es imprescindible darla a conocer para que más personas, comunidades, instituciones y organizaciones entiendan y se sumen a la gestión integral de las áreas.

Esta publicación servirá como documento de consulta para estudiantes, especialistas, autoridades, instituciones públicas, privadas, distintas organizaciones y comunidad en general sobre qué son las áreas naturales protegidas, su importancia y gestión.

Apelamos a que encuentren en este libro el punto de partida para generar o renovar compromisos con la conservación de las áreas naturales protegidas y en conjunto promover el desarrollo sostenible.

**Pedro Gamboa**  
**Jefe del Servicio Nacional**  
**de Áreas Naturales Protegidas-SERNANP**

# La identidad del Perú en su diversidad

**E**l Perú es reconocido globalmente como un país muy rico en términos de diversidad cultural y natural. Sin embargo, sus propios ciudadanos han tardado mucho tiempo en entender cómo es que se debe proteger ese patrimonio natural colectivo que es la esencia de su identidad como país. Las áreas naturales protegidas son las anclas para la conservación de la riqueza natural y merecen ser reconocidas por su belleza, por los servicios ecológicos que ofrecen a la sociedad y por albergar a una fauna y flora incomparable. Desde pequeñas mariposas, hormigas, orugas y helechos hasta osos andinos, camélidos, jaguares y majestuosos shihuahuacos, cedros y castaños. Desde las islas guaneras del Mar de Grau hasta las cumbres nevadas de los Andes.

Este libro está escrito por Pedro Solano desde la disciplina del derecho con un énfasis en explicar el carácter de las instituciones, normas y acuerdos que hacen posible la existencia de las áreas de conservación. Como tal, es un aporte fundamental para entender la compleja realidad actual de las áreas naturales protegidas. No es necesariamente un texto académico, pero sí es un texto escrito con rigor y con un lenguaje didáctico que se volverá indispensable para aquellos que quieran conocer mejor las áreas naturales del Perú.

Pedro conoce de primera mano las oportunidades y desafíos que se han presentado para construir el sistema de áreas protegidas en el Perú ya que ha tenido un papel clave en el acompañamiento y asesoramiento a diferentes agencias de gobierno y a la sociedad civil desde fines de los años ochenta.

Conocí a Pedro en una reunión para desarrollar la estrategia participativa de conservación de la Zona Reservada Tambopata-Candamo –eran los días del régimen de Alberto Fujimori, de los ataques de Sendero Luminoso y el MRTA. En medio de ese caos y hasta ahora, Pedro siempre ha tenido una voz clara y optimista con un marco serio dentro de lo que era legalmente posible. Y si no era legalmente posible, él buscó proponer soluciones creativas que apuntaran a mejorar una norma, un reglamento o una ley que tuviera el propósito de proteger a la fauna y la flora sin voz. Pedro canaliza el armonioso reclamo de la naturaleza a través de su trabajo prolijo, grato y creativo.

Tengo la seguridad que estas páginas inspirarán a una nueva generación a visitar la naturaleza y protegerla; para finalmente integrar a los recursos naturales como piezas claves de la identidad patria. Por todo ello, Pedro, te agradeceremos siempre.

**Avecita Chicchón <sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Avecita Chicchón es antropóloga y reconocida ambientalista, dedicada por más de 30 años a impulsar la conservación y el desarrollo sostenible desde instituciones como Conservation International, MacArthur Foundation y Wildlife Conservation Society. Desde el año 2011 es la directora de la Iniciativa Andino Amazónica de Gordon & Betty Moore Foundation.



**A los guardaparques del Perú**

## Introducción

# ¿Por qué deben importarnos las áreas naturales protegidas?

**E**l primer recuerdo que tengo de visitar un área natural protegida fue aproximadamente a los 14 o 15 años. Mi papá, ingeniero agrónomo con trabajo en la sede Ica del Ministerio de Agricultura, me invitó a pasar dos semanas con él en plenas vacaciones de verano. No. No es divertido para un chico de esa edad quedarse solo en una casa en Ica, donde no conoces a nadie, mientras tu papá sale a trabajar a la oficina. La tele era, digamos, limitada, y el calor insostenible. No existía el internet.

Llegó el fin de semana y el plan entonces era, por fin, ir a la playa. Recuerdo no entender por qué demorábamos tanto en llegar, y eso que íbamos en auto. En Lima, mis hermanos y yo tomábamos un micro desde Santa Catalina hasta Barranco y en apenas veinte minutos ya estábamos en Los Pavos, nuestra playa favorita de la Costa Verde.

Luego de más de una hora llegamos a Paracas: mar azul, desierto inmenso, viento. Dunas, acantilados majestuosos y cerros de colores intensos: rojos, amarillos, anaranjados. Aves. Muchísimas aves. El mirador de lobos, la Catedral, la bahía Independencia y las parihuanas de San Martín, el Candelabro, la alfombra negra infinita formada por guanayes sobre los suelos y acantilados, las islas Ballestas y todos los lobos marinos del universo, pingüinos... y más aves, muchísimas aves. Para completar el día, un chapuzón en La Mina, la playa mágica de Paracas: sin olas, de aguas transparentes, delfines jugando al fondo, arena que no quema. No. Esto no se parecía a Los Pavos.

No sé cómo hicimos para ver todo eso en un día o si en realidad fueron dos o tres días y nos quedamos en alguno de los hoteles de la ciudad de Pisco. La

memoria sobre la logística es frágil, pero el recuerdo de lo vivido es imborrable. Paracas me mostró un Perú nuevo, lleno de vida, grandioso, elocuente, natural, histórico, hermoso, inmenso. Y las aves, ¡qué recuerdo increíble ver todas esas aves! Nunca en mi vida volví a ver tantas de ellas juntas.

Recuerdo a mi papá -tal vez percibiendo que la naturaleza me ponía tan curioso y feliz- contándome las mil y una historias sobre San Martín, los antiguos paracas y sus trepanaciones de cráneos, los lobos marinos, las ballenas fósiles y los huesos por el suelo, los extraterrestres y el Candelabro, la época del guano y los esclavos chinos, las plantas de harina de pescado y su olor insoportable -¡respira fuerte enano, respira!

Historias contadas al paso por cada lugar que visitábamos y rematadas en el famoso restaurante Mendoza de la caleta San Andrés, a unos metros del mar de Pisco. Él con una cerveza y yo todavía con mi Twist o Crush. Lo que comimos está ahora prohibido, felizmente.

El poder de la naturaleza es así. Siempre ha sido así. Te sorprende, te enamora, te arraiga. Te genera un vínculo aún más fuerte con la gente que quieres y con la cuál compartes esas experiencias. Hace pocos días volví a La Mina, casi 40 años después de aquella vez. Y ahí, caminando sólo por la playa, mi papá estaba nuevamente conmigo contándome historias. Tal cual.

He vivido innumerables experiencias intensas e inmensas en las áreas protegidas del Perú. Junto a guardaparques, compañeros del trabajo, visitantes nacionales y extranjeros, pobladores locales, autoridades, familiares, mi esposa,

hijos y muchos, muchísimos amigos y amigas. A las áreas naturales protegidas les debo gran parte de mis mejores recuerdos y también gran parte de mi vocación y ejercicio profesional.

Yo estaba por terminar la facultad de derecho en la universidad y no tenía claro qué iba a hacer con esa carrera maravillosa, que lamentablemente a veces tiene un uso tan mezquino. Hasta que me topé nuevamente con las áreas naturales protegidas, cuando la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA me invitó a hacer prácticas preprofesionales en el año 1988 y descubrí lo que quería hacer el resto de mi vida: utilizar el derecho y cualquier otra herramienta disponible para que nuestro patrimonio natural sea un hilo conductor de nuestro desarrollo, orgullo e identidad.

Las áreas naturales protegidas representan lo mejor que tenemos. Son generosas en sus recursos naturales, vistosas en sus paisajes, sorprendentes en sus colores y formas, enigmáticas en sus misterios y leyendas, cuna de grandes culturas milenarias. Ahí está nuestra historia, distribuida a lo largo y ancho del territorio y de lo profundo del mar. Ahí está nuestro patrimonio natural más valioso y representativo. Ahí confluyen o interactúan los peruanos desde siempre. Ahí está nuestro futuro.

Toca a esta generación –la del cambio climático y la revolución tecnológica– disfrutarlas y conservarlas para que sean nuestro orgullo y oportunidad; pero a la vez para que las dejemos en iguales o mejores condiciones a los peruanos del mañana. *Ricas montañas, hermosas tierras, risueñas playas, es mi Perú. Fértiles tierras, cumbres nevadas, ríos quebradas, es mi Perú*<sup>1</sup>.

En este nuevo libro sobre las áreas naturales protegidas del Perú, he querido enfocarme en ayudar a mejorar el entendimiento sobre las mismas. De una manera sencilla y directa. Este no es un documento legal o técnico, aunque cubre ambos aspectos. Intenta ser, más bien, un texto para ayudar a la comprensión de los principales temas y herramientas relacionadas a las áreas naturales protegidas. Es una invitación a conocerlas y redescubrir cómo funcionan. En cada uno de los capítulos, intento explicar el origen y naturaleza del concepto que se expone, precisando términos y a la vez opinando sobre qué funciona y qué no y, sobre todo, evaluando las alternativas disponibles para consolidar cada tema. Está dirigido a quienes gestionan las áreas protegidas, a quienes las aman y visitan y a aquellos que viven en ellas o de ellas.

---

<sup>1</sup> Parte de la letra del Vals “Mi Perú”, canción de Manuel Raygada de 1946.

También está dirigido a quienes quieran conocerlas más y mejor, a quienes tienen dudas y preguntas sobre ellas, a aquellos que aspiran a que el Perú sea un país desarrollado e inclusivo y que podrían encontrar nuevas rutas hacia ese objetivo en las áreas naturales protegidas.

El crecimiento de las áreas naturales protegidas y del sistema de áreas naturales protegidas del Perú ha sido, sin duda, espectacular. A la fecha de escribir este libro existen en el país 241 áreas naturales protegidas, entre aquellas de nivel nacional (75), las de administración regional (25) y las privadas (141). En su conjunto, abarcan más de 22 millones de hectáreas, casi la extensión de Ecuador o del Reino Unido. Tenemos leyes, reglamentos, instituciones y distintos procesos e instrumentos para la gestión de las áreas protegidas. Es un conjunto de conceptos completo y complejo, pero que a la vez requiere actualizarse y consolidarse constantemente.

Este libro no pretende dar todas las respuestas a los temas que cubre. Estoy seguro que ni siquiera las alternativas planteadas en el libro son las únicas posibles o que ellas sean la mejor opción para consolidar cada tema. Prefiero pensar que el libro ayudará a mejorar el entendimiento de las áreas protegidas y que aportará elementos para enriquecer la discusión sobre el futuro que nos toca enfrentar. No es necesario tampoco leer el libro de un tirón. Antes, creo que será más útil como material de consulta o apoyo cuando se requiera revisar o discutir alguno de los temas que cubre. Es por ello, que hay referencias repetidas, para que cada capítulo pueda ser leído de una manera independiente.

En el año de publicación de este libro, el Perú tiene previsto revisar y actualizar el Plan Director de las áreas naturales protegidas para el período 2020-2030. Espero sinceramente que estas ideas ayuden y motiven a los grupos que tendrán a su cargo la discusión y orientación de tan importante documento.

Mientras escribo estas líneas, el Perú y otros países del mundo han decretado una cuarentena domiciliaria para evitar el contagio masivo del coronavirus o covid-19. En el Perú se le ha llamado aislamiento social obligatorio. Es un hecho inédito en la historia de la humanidad. Si bien en el pasado hubo pestes, plagas y epidemias, es la primera vez que la información llega en tiempo real y los gobiernos actúan casi en simultáneo para prohibir o recomendar no salir a las calles, no tocarse, no hacer lo que es natural en las personas que es socializar e interactuar. Esto ha saltado de un continente a otro y en países como China, Italia y España, las consecuencias vienen siendo devastadoras.

Los servicios de salud prácticamente han colapsado, lo que ha producido la muerte de mucha gente, especialmente de aquellos de mayor edad.

Este virus se habría originado en la manipulación irresponsable de una especie de fauna silvestre fuera de su hábitat natural<sup>3</sup>. Un virus inocuo para las especies silvestres en su propio hábitat ha mutado hacia el ser humano con consecuencias fatales. No es la primera vez que pasa algo similar. La naturaleza tiene sus propias reglas y debemos entenderlas. De otro modo, las consecuencias son terribles. La fauna silvestre, como los humanos, necesitamos de hábitats seguros.

Las áreas naturales protegidas son una de las decisiones más inteligentes que hemos tenido como especie humana. En ellas conservamos y valoramos el gran patrimonio natural de la humanidad; protegemos el hábitat natural de millones de especies de fauna y flora silvestre, de una manera segura, responsable y con la empatía que debe guiar nuestras relaciones con todos los seres vivos del planeta. Estas áreas no sólo protegen toda la vida que se desarrolla en su interior, sino que nos protegen a los que vivimos fuera de ellas contra una serie de calamidades que solamente ocurren cuando desequilibramos el orden natural de las cosas.

Por supuesto que las áreas protegidas no son una respuesta suficiente para garantizar la estabilidad y resiliencia del planeta, pero sí son un excelente primer paso. Resguardando lo mejor de nuestro patrimonio, dándonos espacios para (re)conectarnos con la vida misma, y a la vez contando con los mejores lugares para entender la vida y la naturaleza.

Conozcamos más sobre las áreas naturales protegidas, aprovechémoslas de manera sostenible y respetuosa, entendamos su rol y ayudemos a que funcionen bien. Llevemos a nuestras familias y amigos a visitarlas. Contemos mil historias y disfrutemos sus colores y sabores. Entre risas, con amor y respeto; sin virus que nos impida abrazarnos.

**Pedro Solano**

Lima, 17 de marzo del 2020

---

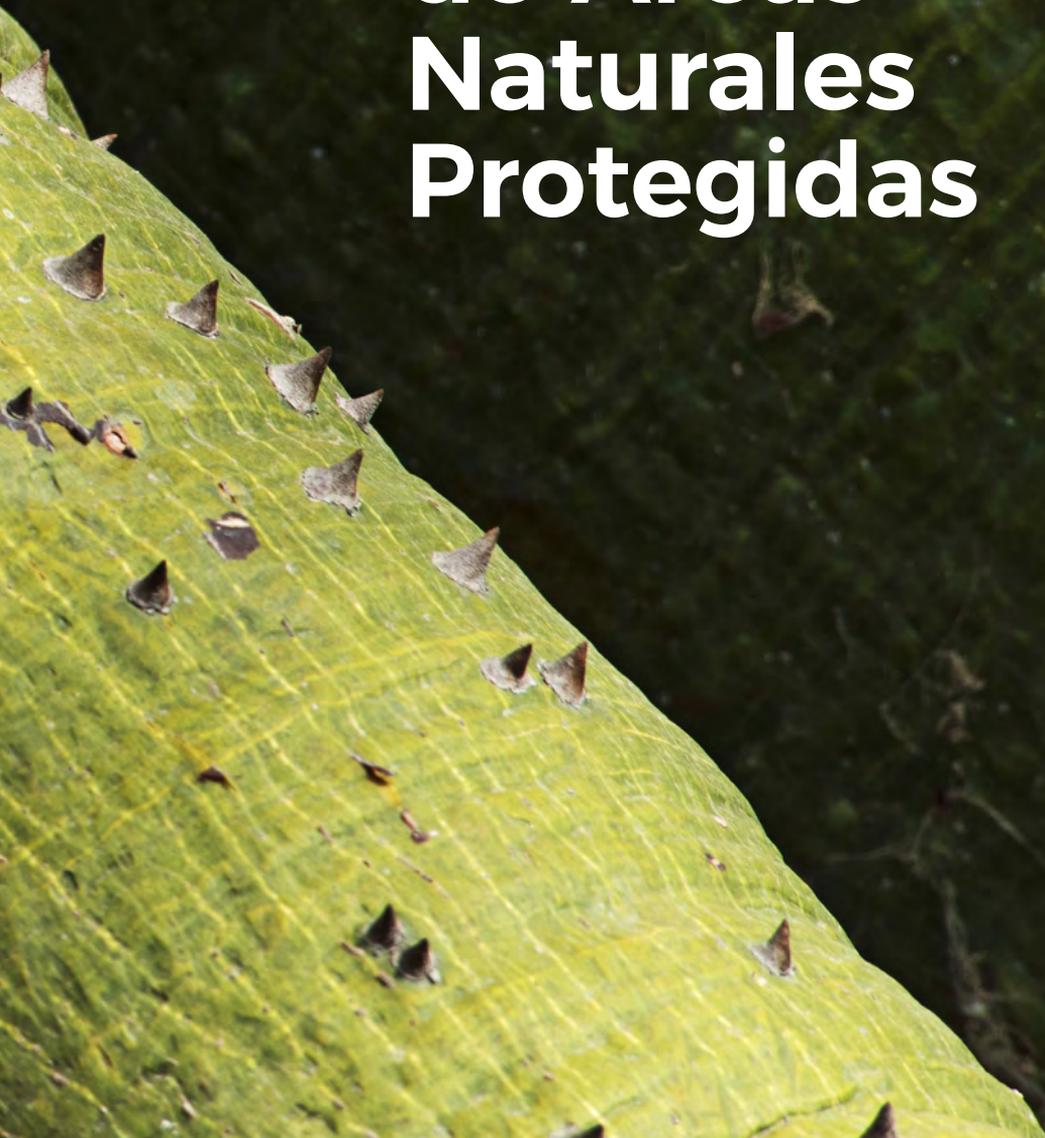
<sup>3</sup> Inicialmente todo apuntó al pangolín, una mezcla de armadillo con hormiguero que vive en Asia y el norte de África. Luego se ha extendido la versión que todo se habría originado en el consumo de sopa de muerciélago, en los mercados de Wuhan, en China.





# PRIMERA PARTE

# El Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas



## Capítulo 1

---

# Las áreas naturales protegidas y los sistemas de áreas naturales protegidas

---

¿Qué es un área natural protegida? ¿Cómo y quién establece un ANP? ¿Cuál es el proceso? ¿Se pueden modificar o reducir? ¿Qué es un sistema de áreas protegidas? ¿En qué se diferencia de la suma de las áreas y procesos que lo conforman?

---

**U**n área natural protegida es ese lugar especial que destaca dentro de un territorio, sea por su belleza escénica, los recursos naturales que alberga o, en general, por su riqueza natural. Es una zona diferente, con características únicas, y que los Estados reconocen y protegen por ello.

Puede ser que, con el paso del tiempo, su utilización y beneficios la hicieron especial y muy visitada y admirada, o que más bien por ser muy remota y poco explorada, provocara la necesidad de resguardarla para garantizar que ese estado primitivo no se pierda. En cualquiera de los casos, se les reconoce como lugares especiales; y es por ello que los Estados deciden conservarlas para siempre, para que puedan seguir manteniendo sus condiciones a perpetuidad.

**Un área protegida es, entonces, un espacio natural que los Estados deciden proteger legalmente por su importancia para conservar la diversidad biológica y el patrimonio natural.**

La definición internacional actual de área natural protegida nos habla de «*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»<sup>4</sup>.*

Por su parte, nuestra Ley de áreas naturales protegidas<sup>5</sup> nos dice que *«son los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, expresamente reconocidos y declarados como tales, incluyendo sus categorías y zonificaciones, 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»*. El artículo luego añade que *«las áreas naturales protegidas constituyen patrimonio de la Nación. Su condición natural debe ser mantenida a perpetuidad, pudiendo permitirse el uso regulado del área y el aprovechamiento de recursos, o determinarse la restricción de los usos directos»*.

Correcto. Son lugares valiosos y hay que conservarlos. Pero, ¿qué significa que debemos conservarlos? ¿qué es la conservación de la diversidad biológica? ¿cómo se hace y por qué es importante?

En 1980 se publicó un documento clave que nos puede ayudar a explicar todo esto: la Estrategia Mundial de Conservación. Este fue un documento no vinculante impulsado por el Programa de la Naciones Unidas para el Medio Ambiente-PNUMA; la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza-UICN y el Fondo Mundial para la Naturaleza-WWF<sup>6</sup>; que constituyó un primer esfuerzo por posicionar la necesidad de una agenda de conservación de la diversidad biológica y de la naturaleza a nivel global. La Estrategia es, sin duda, un antecedente importante para que doce años después, en 1992, se haya aprobado el Convenio Marco sobre la Diversidad Biológica.

Esta estrategia, si bien utiliza algunos conceptos y denominaciones algo desfasadas, fue pionera en describir a la conservación como una acción positiva vinculada a la gestión de los recursos vivos; es decir buscó dejar atrás la idea de que la conservación implicaba *«no tocar o prohibir que se toque»*.

La manera en que este documento definió a la conservación fue como *«la gestión de la utilización de la biosfera por el ser humano, de tal suerte que*

---

<sup>4</sup> Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas. UICN, 2008. <https://www.iucn.org/es/content/directrices-para-la-aplicacion-de-las-categorias-de-gestion-de-areas-protegidas-2008-version>

<sup>5</sup> Ley 26834, art. 1, 1997. <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Ley-N-26834.pdf>

<sup>6</sup> Ver: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/WCS-004-Es.pdf> Los nombres de la UICN y de WWF han variado en el tiempo, aunque sus siglas no. El vínculo no abre en Safari.

*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*. La Estrategia dijo también que «*por lo tanto, la conservación es positiva y abarca la preservación, el mantenimiento, la utilización sostenida, la restauración y la mejora del entorno natural*».

Hay elementos muy interesantes en estas definiciones: primero, que se deja en claro que las estrategias de conservación buscan lograr los mayores y sostenidos beneficios para la población; y segundo, que se indica que estas estrategias de conservación pueden ser diversas, desde la «*preservación*» o protección estricta hasta el mantenimiento y la utilización sostenible. De este modo, queda claro que no existe una estrategia más importante que otra, sino que más bien, hay que elegir siempre la que ayude mejor a obtener ese «*mayor y sostenido beneficio*», el cual puede estar representado por proteger de manera estricta un área, utilizarla sosteniblemente o intervenirla para mejorar o mantener sus funciones.

**Cuando decimos entonces que las áreas naturales protegidas son espacios para conservar la naturaleza o la diversidad biológica; nos referimos a que son espacios donde vamos a implementar estas estrategias, decidiendo preferentemente siempre aquella(s) que nos dé el mayor y sostenido beneficio para las generaciones actuales, manteniendo su potencialidad para las generaciones futuras.**

Las áreas naturales protegidas en su conjunto son como la selección nacional de fútbol: lugares que representan lo mejor del patrimonio natural de un país y que deben ser elegidas con mucho cuidado y valor estratégico, de modo tal que en el *equipo* no sólo estén los mejores jugadores, sino que también haya un equilibrio entre los distintos puestos y funciones. Ese equilibrio pasa por lo geográfico, biológico, cultural, funcional. Cada jugador -área protegida- de esta selección de la diversidad biológica debe contribuir, mediante su conservación y complementariedad, a alcanzar el mayor y sostenido beneficio para el país y sus ciudadanos.

## ¿Cómo se establecen las áreas naturales protegidas?

Todas las áreas naturales protegidas públicas –nacionales y regionales– se establecen por decreto supremo del Consejo de Ministros. Las áreas de conservación privadas se reconocen mediante resolución ministerial del Ministerio del Ambiente-MINAM.

Usualmente, cada área natural protegida tendrá un expediente técnico donde se justifique la importancia/necesidad para su establecimiento y la viabilidad para su gestión. Este expediente es normalmente un trabajo coordinado entre la autoridad nacional<sup>7</sup> y los distintos grupos de interés, llámense gobierno regional, municipalidad, sociedad civil pobladores locales y comunidades indígenas. Una vez que existe un consenso sobre este expediente, el SERNANP le da conformidad a nivel de su consejo directivo y es enviado al MINAM. La práctica reciente nos dice que el MINAM revisa el expediente y lo comparte con los otros sectores de gobierno a dos niveles: en primer lugar, en lo que se ha venido a llamar el «*Consejo de Viceministros*», donde se discuten las implicancias del establecimiento del área en función a los planes que pueden tener los otros sectores de gobierno sobre ese mismo espacio. Superada esta etapa, que usualmente requiere de informes complementarios y de coordinaciones inter e intra sectoriales, se proyecta una propuesta de decreto supremo y una sustentación por el Ministro(a) del Ambiente ante el Presidente de la República y el Consejo de Ministros. Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros y la firma del presidente de la República, finalmente se aprueba el establecimiento del área protegida<sup>8</sup>.

En caso el establecimiento del área natural protegida pueda afectar derechos de pueblos indígenas, el proceso debe incluir la consulta previa a las posibles poblaciones afectadas<sup>9</sup>.

Como vemos, el camino es largo y laborioso, y es bueno que sea así. Al establecerse un área natural protegida se prioriza su conservación sobre cualquier otra decisión válida que un país puede tener sobre su territorio; y que podría incluir la construcción de ciudades, carreteras, habilitación de áreas de cultivo o de cualquier índole.

---

<sup>7</sup> Actualmente el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas-SERNANP, organismo técnico especializado del Ministerio del Ambiente.

<sup>8</sup> Estas etapas van variando de acuerdo a los tiempos, actualmente es así, pero sin duda en el futuro sufrirá nuevos ajustes.

<sup>9</sup> Para ello existen normas específicas, donde el Ministerio de Cultura tiene el rol de identificar a las poblaciones que serán consultadas y aprobar el procedimiento para la consulta.

Todos los países necesitan de áreas urbanas, servicios, infraestructura, carreteras, suministros, comunicaciones. Todos los países necesitan también de espacios silvestres conservados, que aseguren su patrimonio natural y permitan los servicios ecosistémicos como el agua, el aire de buena calidad, los alimentos, el paisaje y una oferta razonable de recursos naturales renovables y de oportunidades para la educación y el turismo.

La decisión de conservar un lugar, por sobre otros usos posibles, debe ser evaluada en un contexto mayor donde se determine cuál es el mejor desarrollo que un espacio puede tener en un contexto país y en un contexto global. La priorización de un tipo de uso siempre descartará otros usos posibles.

A nivel global, la tendencia actual es muy clara respecto al valor estratégico de conservar espacios silvestres: por un lado, están los beneficios directos de la conservación y por otro lado está la responsabilidad por asegurar una mejor resiliencia del planeta frente al cambio climático y a la dramática pérdida de diversidad biológica<sup>10</sup>, así como a asegurar espacios para el desarrollo de las especies silvestres sin riesgo para ellas y para la salud humana.

A nivel local, es claro también que hay un déficit de servicios esenciales en el país y que varios de ellos requieren de la transformación del territorio, bajo la forma de carreteras, telecomunicaciones, energía, etc.

Es bueno que las áreas naturales protegidas deban ser discutidas y aprobadas al mayor nivel posible. Es malo que otras decisiones de gobierno, que también modifican el territorio y priorizan algunos usos sobre otros, no tengan esa misma rigurosidad. A estas alturas de nuestro desarrollo, es importante que todas las decisiones sobre el uso del territorio y los recursos se tomen con la mayor información y visión posible.

### **¿Se pueden ampliar, reducir o modificar las áreas protegidas?**

Sí, se puede. Se entiende que la naturaleza y las sociedades son dinámicas por lo que, si bien todas las áreas naturales protegidas públicas se establecen a perpetuidad, es posible que en el camino se determinen razones por

---

<sup>10</sup> Los reportes de los paneles científicos internacionales, tanto del IPCC como de IPBES al momento de escribir este libro, son realmente alarmantes.

las que se requiere variar el plan original y en consecuencia se decida por ampliar, reducir, modificar o desafectar áreas naturales protegidas.

Para el caso de la ampliación de un área natural protegida se sigue exactamente el mismo procedimiento que para establecerla, es decir, que se requiere de un expediente técnico que seguirá el mismo camino descrito anteriormente hasta la emisión de un decreto supremo en el Consejo de Ministros, y de una eventual consulta previa en caso se puedan afectar a poblaciones indígenas.

Para la reducción, modificación legal o desafectación se requiere de una ley del Congreso de la República<sup>11</sup>. La idea detrás de esto es asegurar, mediante otro poder del Estado, que la decisión sea convenientemente evaluada. Sin embargo, lamentablemente, no se ha precisado si esta ley requiere de un informe técnico o inclusive de una aprobación política por parte del Poder Ejecutivo, que es quien estableció el área. Resulta curioso que lo único que exija la legislación peruana sea un instrumento legal distinto, en este caso una ley del Congreso de la República, pero que a esa Ley no se le exija un sustento técnico y político adecuado.

No se ha especificado el rol del Poder Ejecutivo para tomar esta decisión, tampoco si se requiere de un expediente técnico, y mucho menos se ha contemplado el supuesto de una consulta previa en caso que la reducción, modificación o desafectación pueda afectar a poblaciones indígenas.

Con esto podría interpretarse que el establecimiento o ampliación de un área es una decisión técnica y política; pero que su reducción, modificación o desafectación es tan sólo una decisión política.

En el caso de la *modificación legal* que también menciona la Ley de áreas protegidas, se refiere básicamente a un cambio de categoría o de nivel de área. Es clarísimo que una decisión de ese tipo debe contar con la evaluación técnica respectiva. Los casos de reducción de áreas también deberían contar con un expediente que explique cómo los objetivos de conservación se ven o no afectados por la reducción de límites del área; y en el eventual caso de una *desafectación* resulta esencial que se sustente cómo esto afecta o no al sistema nacional de áreas naturales protegidas en su

---

<sup>11</sup> Artículo 3, Ley 26834.

conjunto y al interés público por la conservación de la diversidad biológica del país que motivó el establecimiento del área en primer lugar<sup>12</sup>.

Este es un tema donde la legislación requiere aún ser consolidada.

### **Los sistemas de áreas naturales protegidas**

Las áreas naturales protegidas no sólo son espacios individuales de altísimo valor, sino que además se integran a un «equipo» junto a otras áreas protegidas, buscando que todas ellas en su conjunto logren conservar y hacer viable el patrimonio natural de un país. A esto se refiere la UICN y la mayoría de aproximaciones que tienen los países hoy en día cuando se habla de aplicar un *enfoque sistémico* para la planificación y gestión de las áreas naturales protegidas de un país. El *sistema* es el que permitirá visualizar si el conjunto de áreas, sumado a sus instrumentos de gestión, es funcional al gran objetivo de conservar el gran patrimonio natural de un país.

La UICN ha identificado siete elementos o características que debería tener todo sistema de áreas naturales protegidas<sup>13</sup>:

- a. Representatividad, totalidad y equilibrio. La idea es que se elijan sitios de cada ecosistema o de los diferentes tipos de ambientes existentes.
- b. Adecuación. Las áreas deben ser de suficiente tamaño y precisión como para que sus objetivos sean viables.
- c. Coherencia y complementariedad. Cada área debe aportar a los objetivos del sistema en su conjunto.
- d. Consistencia. Las categorías, objetivos y políticas deben ser claros y estandarizados.
- e. Rentabilidad, eficiencia y equidad. Definir un número y superficie de áreas que alcance para cumplir el objetivo y que sea a la vez costo eficiente.
- f. Persistencia. La capacidad que la diversidad biológica sobreviva dentro del área protegida y que logre superar sus amenazas.
- g. Resiliencia. La capacidad de adaptación y asimilación frente a factores como el cambio climático o cambios a escala local y global.

---

<sup>12</sup> A la fecha de publicación de este libro sólo ha habido un caso de reducción de límites que ha requerido de ley del Congreso, y fue para el Parque Nacional Cerros de Amotape. Los casos de desafectación de zonas reservadas, no requirieron de este camino, ya que son áreas protegidas de carácter temporal y en proceso de ser establecidas como se verá en el capítulo respectivo.

<sup>13</sup> Ver "Directrices para la legislación relativa a áreas naturales protegidas" UICN, 2012, pág. 24. <https://www.iucn.org/es/content/directrices-para-la-legislacion-relativa-a-areas-protegidas>

Como vemos, las características del *sistema* de la UICN se refieren a la forma en que funcionan las áreas en su conjunto en relación a un objetivo que es la conservación de la diversidad biológica. En el Perú, el plan director aprobado en el año 2009, estableció un conjunto similar de características para lo que denominó como el *componente físico* del sistema.

La diferencia del *sistema* en el Perú con el concepto de sistema de la UICN, es que nuestro país incluye adicionalmente un componente llamado *social y cultural*, donde se suman diversos actores –tanto de gobierno como no gubernamentales– y las normas y políticas que se diseñan y aprueban para gestionar el tema.

El artículo 17 de la Ley 26839<sup>14</sup>, dice a la letra que *«las áreas naturales protegidas del país en su conjunto conforman el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), al cual se integran las instituciones públicas del Gobierno Central, Gobiernos Regionales, Municipalidades, instituciones privadas y las poblaciones locales que actúan, intervienen o participan, directa o indirectamente en la gestión y desarrollo de las Áreas Naturales Protegidas»*.

Queda claro de esta definición, y de los dos planes directores del sistema aprobados a la fecha<sup>15</sup>, que el sistema peruano se refiere tanto al conjunto de áreas bajo una visión sistémica; como a las interacciones entre autoridades y grupos de interés, y a las políticas, normas e instrumentos de gestión.

Adicionalmente, y ahondando en el componente social y cultural, la tendencia ha sido de encajar el sistema de áreas naturales protegidas dentro de los «sistemas» a que se refiere la Ley del Poder Ejecutivo.

De acuerdo a esta ley<sup>16</sup>, *«los sistemas son los conjuntos de principios, normas, técnicas e instrumentos mediante los cuáles se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y*

---

<sup>14</sup> Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica. Esta ley fue promulgada con fecha posterior a la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, y por lo tanto su definición de sistema de áreas naturales protegidas debe prevalecer sobre la que, días atrás, fue publicada como parte de la Ley 26834. <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Ley-N°-26839.pdf>

<sup>15</sup> 1999 y 2009. A la fecha de elaboración de este libro, se viene llevando a cabo un nuevo proceso de elaboración del plan director para el periodo 2020-2030.

<sup>16</sup> Ley 29158, artículo 43, del año 2007. <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29158.pdf>

*los niveles de gobierno*». Añade la norma que los sistemas pueden ser funcionales o administrativos, y que sólo se crean por ley.

De la lectura, queda claro que es conveniente y apropiado para la gestión de las áreas protegidas pensar en este nivel de *sistema*, es decir, en uno funcional que organice las actividades de los distintos sectores y niveles de gobierno al nivel de las áreas protegidas. Esto hace mucho sentido, ya que en estos espacios convergen competencias diversas y hasta cierto punto contrapuestas, a cargo de los distintos sectores y niveles de gobierno.

Sin embargo, este es un tipo de *sistema* diferente al que la UICN promueve, donde la lógica está en un enfoque sistémico y funcional de la diversidad biológica del país; no de sus instituciones y normas.

Hasta cierto punto, ha sido bueno el enfoque del plan director de 2009 y de la Ley del Poder Ejecutivo, de darle las dos dimensiones al sistema peruano; pero lo cierto es que esa dualidad no ha contribuido a fortalecer la imagen o el posicionamiento de ninguna de ellas para entender al sistema como tal.

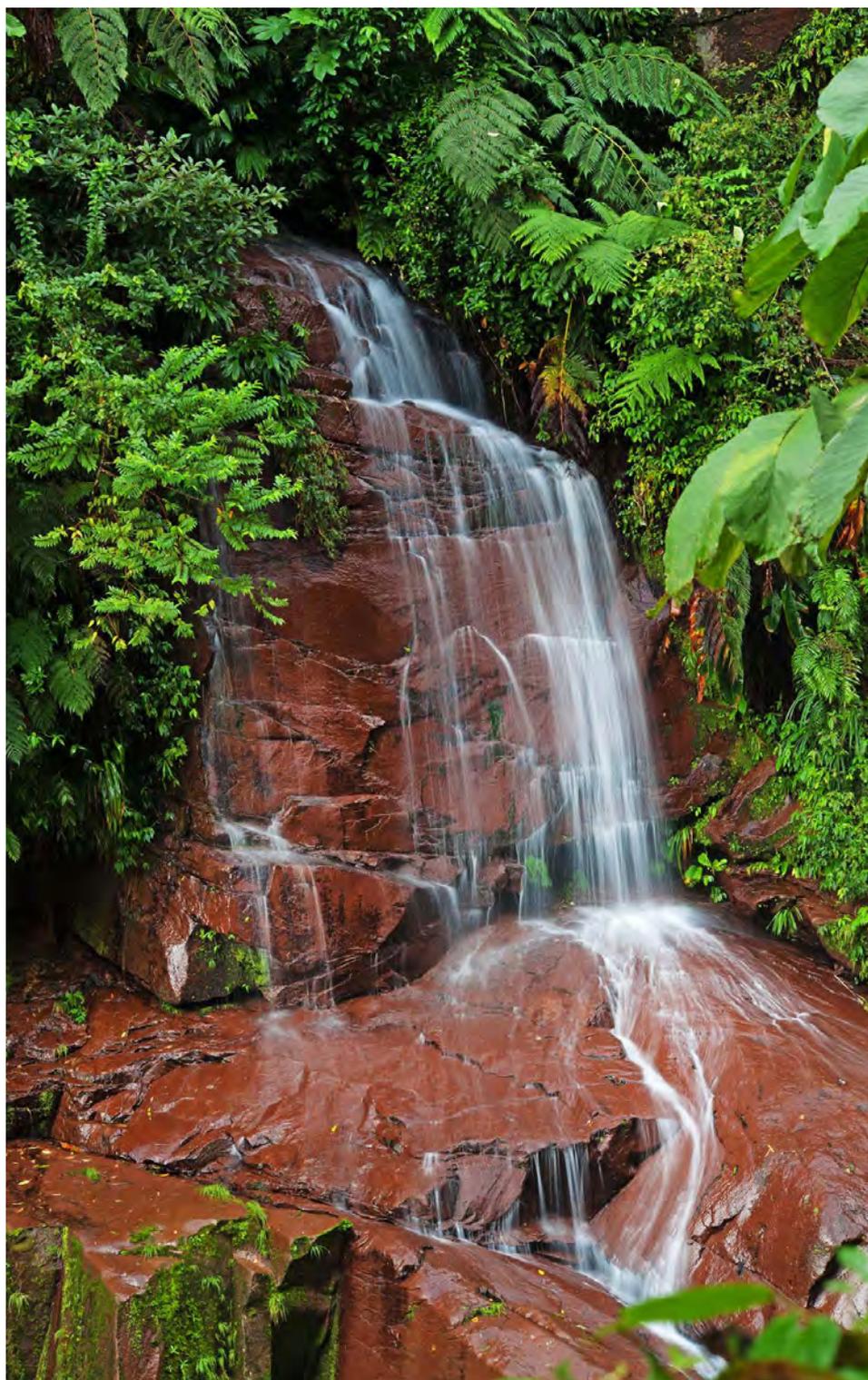
Lo real es que es muy débil el entendimiento de que el sistema de áreas protegidas es mucho más que la suma de sus áreas, en un sentido ecosistémico, y en la propia lógica para «armar» este equipo o seleccionado de áreas protegidas con un propósito que va más allá de conservar los valores de cada área.

Tampoco ha resultado claro para las instituciones que están fuera del Ministerio del Ambiente, cómo es que están articuladas como parte del sistema funcional administrativo al que se refiere la Ley del Poder Ejecutivo y cuáles son sus roles; por lo que su relacionamiento es más bien desde su propia trinchera. Así, los conflictos y cruces de planificación e implementación subsisten y prevalecen, sea entre sectores o entre niveles de gobierno.

Obviamente, la respuesta a este tema no pasa por optar por un «sistema» sobre el otro, ambos son conceptos importantes. Lo que puede mejorarse es, por un lado, las comunicaciones y los niveles de información<sup>17</sup>; y por otro, promover mecanismos operativos para que el sistema *funcional* a que se refiere la Ley del Poder Ejecutivo, realmente funcione.

---

<sup>17</sup> Subsiste aún confusión por el art. 3 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley 26834, donde se definió que las áreas naturales protegidas de administración nacional son las que conforman el SINANPE.



## Capítulo 2

---

# Las categorías de áreas naturales protegidas

---

¿Qué son? ¿Cómo ha sido su evolución? ¿Por qué hay tantas y cambian de nombre de país en país? ¿Cómo funcionan en el Perú?

---

**T**odos los sistemas de áreas naturales protegidas en el mundo contemplan categorías de gestión. Llámense *parques, reservas, santuarios o monumentos*; las categorías son parte de la esencia misma de cómo deben organizarse los sistemas públicos de áreas naturales protegidas. Cada una de estas denominaciones, asociadas a un área, ya nos está diciendo algo respecto a cuál es la función del área dentro del sistema.

La razón de que existan las categorías es muy sencilla: siendo el objetivo de las áreas naturales protegidas la *conservación* de la naturaleza; y siendo que la *conservación* contempla o requiere de distintas *estrategias* en función al objetivo de cada área: son las categorías las que nos van a orientar respecto a cuál es la estrategia preponderante de cada área para cumplir con su objetivo. Dónde el objetivo de gestión esté enfocado a conservar su diversidad biológica bajo una estrategia preponderante de protección integral de recursos, las categorías a aplicar serán aquellas de protección estricta. Donde el objetivo sea la conservación de la diversidad biológica a través del uso sostenible de recursos, las categorías a aplicar serán aquellas orientadas a ese fin.

**Las categorías de áreas naturales protegidas son un instrumento para definir y aplicar el mejor modelo de gestión posible que corresponda a un área natural protegida en función de sus condiciones y potencialidad.**

Imaginemos un equipo de fútbol: arquero, defensas, volantes y delanteros. Todos ellos son futbolistas y su objetivo es uno sólo: meter más goles que el rival para ganar el partido. Para ello, teniendo el mismo objetivo, se organizan para buscar el equilibrio que permita lograrlo: unos evitan el gol del rival, otros se enfocan en anotar los propios. Se han distribuido los roles de modo que el equipo funcione. Se han asignado los puestos en base a la potencialidad de cada jugador.

El sistema de áreas naturales protegidas de un país es lo mismo. El objetivo es conservar lo mejor de la diversidad biológica de cada país; protegiendo, restaurando, utilizando de manera sostenible, recuperando. Sus categorías se han diseñado para lograr un equilibrio en los modelos de gestión del sistema de acuerdo a las necesidades de cada país; los puestos se han asignado en base a las potencialidades de cada área. No es un buen equipo aquel que sólo tiene delanteros, ni tampoco el que sólo defiende el arco. El éxito de un sistema de categorías será entender dónde está el equilibrio en base a las necesidades del país y asignar las categorías de las áreas en base a su mayor potencialidad.

Por ello, se entiende que no todos los países diseñan sus sistemas de categorías de igual manera. Los objetivos de conservación varían, así como las necesidades. El Perú, por ejemplo, siendo un país con un patrimonio cultural enorme y ampliamente distribuido en todo el territorio, es uno de los pocos que cuenta con una categoría exclusiva para proteger espacios donde confluyen muestras extraordinarias de patrimonio cultural asociadas a un entorno natural maravilloso: esta categoría se llama santuario histórico y tiene como su mayor exponente a Machu Picchu.

### **Breve historia de las categorías de áreas protegidas en el Perú**

En 1941 el Perú suscribió la Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas Escénicas de América; donde fueron previstas categorías tales como los parques nacionales, las reservas nacionales, los monumentos naturales y las reservas de regiones vírgenes. Si bien en 1950 se estableció una Reserva Nacional en el Perú sobre la Cueva de las Lechuzas, en Tingo María, es poco claro que esta declaración tuviera relación con la mencionada Convención<sup>18</sup>.

La declaración del primer **parque nacional** peruano en 1961 (Cutervo, en Cajamarca) marcó el inicio de la protección de sitios emblemáticos de la naturaleza

---

<sup>18</sup> En 1965 se estableció el Parque Nacional Tingo María, que incluía la cueva de las Lechuzas. El antecedente de la reserva nacional creada en 1950 sobre la misma área ni siquiera fue mencionado en la norma.

en nuestro país. Sin embargo, cuando se estableció se hizo sin una base legal clara que definiera para el Perú lo que era un parque nacional. Es recién en 1963 que a través de un decreto ley se definen por primera vez en la legislación nacional a los parques nacionales, las reservas forestales y los bosques nacionales en el Perú. Todas ellas aún como modalidades para la conservación y manejo de la flora y fauna, y no necesariamente como áreas naturales protegidas.

Luego, mediante un decreto supremo de 1968, que reglamentó la Ley de Promoción y Desarrollo Agropecuario, se revisó el concepto de parque nacional y se incorporaron los de **reserva nacional** y **santuario nacional**<sup>19</sup>. En 1975, la Ley Forestal consolidó un primer sistema denominado de *unidades de conservación*, que se completó con la incorporación de los **santuarios históricos**.

En 1990 se conforma por decreto supremo el primer SINANPE, o Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado. Su base física se definía por las cuatro categorías de *unidades de conservación* más cuatro categorías adicionales de manejo forestal ya existentes y que fueron entonces incorporadas al SINANPE: los **bosques nacionales**, los **bosques de protección**, los **cotos de caza** y las **reservas comunales**. En 1996, los bosques nacionales fueron excluidos del sistema, regresando estos nuevamente a la autoridad forestal para ser luego reformulados. Al año siguiente, en 1997, la flamante Ley de Áreas Naturales Protegidas consolidó un nuevo sistema de categorías actualizando las definiciones de las siete existentes a ese momento y sumando dos categorías nuevas: los **refugios de vida silvestre** y las **reservas paisajísticas**. Estas nueve categorías de áreas naturales protegidas son las que el Perú tiene vigentes hasta el día de hoy.

### Las categorías, una por una

La Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza - UICN, la más importante organización en el mundo para estos temas, creada casi en paralelo a las Naciones Unidas en 1948, ha venido desarrollando desde hace casi 60 años los conceptos para definir y orientar a los Estados respecto al uso de las categorías de áreas protegidas. Luego de haber planteado inicialmente en los años sesenta un conjunto de diez categorías, desde mediados de los noventa y con pequeñas variantes y ajustes periódicos, la UICN ha mantenido una propuesta sobre seis categorías de áreas naturales protegidas que intentan reflejar los principales modelos de gestión para asegurar un sistema balanceado de áreas naturales protegidas.

---

<sup>19</sup> Pese a ello, ya se había establecido una reserva nacional el año anterior en Pampas Galeras, esta vez sí vinculada al concepto de conservación.

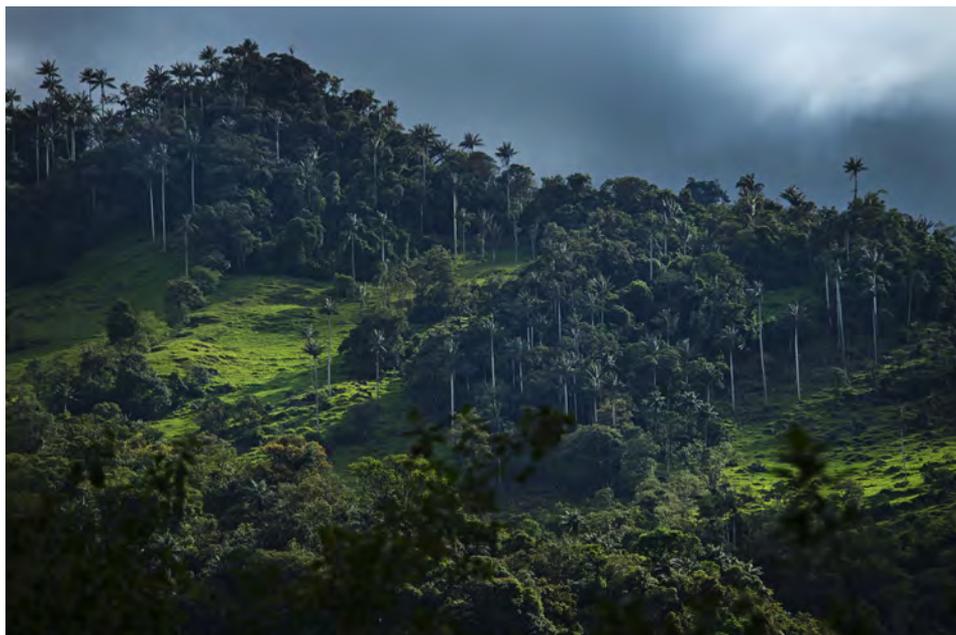


## Los primeros parques y el uso público

El primer parque nacional a nivel mundial fue Yellowstone, en los Estados Unidos de América, establecido en 1872 por el Presidente Grant. La finalidad fue «crear un lugar libre de explotación mercantil, dedicado a la satisfacción del pueblo». En consistencia con ello, los servicios a los visitantes son múltiples e incluyen 500 km de carreteras internas, 1,770 km de trochas, más de 2,000 zonas de camping y casi una decena de hoteles. Más de dos millones de personas visitan anualmente el parque.

Por su parte, el primer Parque Nacional sudamericano es Nahuel Huapi, en la Patagonia argentina y

establecido en 1934. Su creación fue posible gracias a una importante donación de tierras por parte de Francisco Moreno en el año 1903, condicionada a que en la zona se cree un área protegida «sin que en ella pueda hacerse concesión alguna a particulares, para mantener su fisonomía natural y que las obras que se realicen sólo sean aquellas que faciliten comodidades para la vida del visitante». Dentro del parque se encuentran las ciudades de San Carlos de Bariloche y Villa La Angostura, entre otras, con una oferta hotelera considerable. Existen más de 500 km de rutas y caminos. El parque recibe alrededor de 700,000 visitantes por año.



## El primer parque peruano

El Parque Nacional Cutervo fue creado el 20 de setiembre de 1961 y tiene actualmente una extensión de 8,214.23 hectáreas. Uno de sus objetivos principales es la conservación de la Cueva de los Guácharos, ubicada a una hora de caminata desde la localidad de San Andrés. En esta cueva habita una colonia de aves nocturnas -los guácharos- y en el riachuelo que recorre estas cavernas vive un raro bagre ciego. El parque también alberga especies amenazadas de fauna silvestre, como el jaguar, el oso andino, el tapir de altura, el pillco o quetzal de cabeza dorada y el gallito de las rocas.

El parque fue establecido por el Congreso de la República gracias al impulso del entonces diputado por Ca-

jamarca y biólogo Salomón Vílchez. El proceso político para establecer el primer parque nacional peruano tomó a Vílchez por lo menos siete años.

Si bien el objetivo del área es la protección de su flora y fauna, así como la conservación de la belleza escénica de la cordillera de los Tarros, desde su establecimiento sufrió la invasión de ganaderos y extractores madereros, en parte amparados en la inaccesibilidad del lugar. Hoy, apenas pequeños parches de bosque de neblina rodean la entrada a las cuevas, y mucha de su superficie ha sufrido el cambio de uso a potreros para ganado y bosques degradados. El futuro de esta área histórica para el sistema peruano siempre dependerá de nosotros mismos.

De algún modo, en la actualidad los sistemas de cada país siempre buscan asociar sus categorías a aquellas de UICN, de modo tal que una denominación similar o distinta pueda ser homologada a nivel internacional. A continuación, presentaré las categorías peruanas asociándolas a la categoría UICN que corresponda y, sobre todo, mostrando a qué estrategia de conservación se orientan de manera prioritaria.

**Parque nacional.** Es la categoría más emblemática y antigua en todos los sistemas de áreas naturales protegidas en el mundo. Es más, por mucho tiempo fue la única categoría que importaba. Las autoridades que manejan a las ANP en muchos países se siguen llamando Servicio de Parques Nacionales; los congresos mundiales de áreas naturales protegidas se llamaron por mucho tiempo congreso mundial de parques nacionales.

Los parques nacionales nacieron en el mundo en 1872, con el establecimiento del Parque Nacional Yellowstone, en los Estados Unidos de América. En América Latina los primeros parques nacionales se establecieron en la década de los años treinta del siglo XX, con parques establecidos en Argentina, Brasil y México. En el Perú, nuestra primera área natural protegida fue el Parque Nacional Cutervo, establecido en 1961.

Pero, ¿qué es un parque nacional? Este también es un concepto que ha evolucionado con el tiempo. Es claro que los primeros parques nacionales en el mundo fueron establecidos para proteger paisajes y espacios de excepcional valor, que formaban parte del patrimonio de los pueblos y de la humanidad, y que con ese fin se protegían para *preservarlos*<sup>20</sup> para el disfrute de los visitantes y para las generaciones futuras. La visita a estos espacios era un elemento clave; y por lo tanto los primeros parques nacionales en el mundo incluían casi siempre carreteras y trochas internas, así como infraestructura de servicios públicos (baños, expendios de alimentos, casetas de información) y hasta pernocte (hoteles y sitios para casas rodantes y campamento); de modo tal que se facilite su visita.

---

<sup>20</sup> La *preservación* fue la palabra utilizada por mucho tiempo en cuanto a los parques y demás áreas protegidas, dando a entender que estos espacios no debían ser modificados ni sus recursos utilizados, y que debían cuidarse básicamente para evitar que sufran daños. Con el correr de los años se cambió el concepto hacia la conservación, que implica utilizar los espacios y recursos bajo la mejor estrategia para lograr el mayor y sostenido beneficio para las generaciones actuales, sin alterar su capacidad de proveer lo mismo a las generaciones futuras (Estrategia Mundial de Conservación, 1980). La *preservación* se asocia también al proceso para detener la descomposición o transformación de organismos muertos bajo ciertas técnicas; por lo que la conservación ha quedado como una mejor palabra para el mundo de los vivos.

**Actualmente la idea de un parque nacional (categoría II de UICN) está referida a grandes espacios naturales para proteger procesos ecológicos a gran escala, la biodiversidad asociada a estos sitios y a la vez ofrecer oportunidades espirituales, científicas, educativas y recreativas<sup>21</sup>. La definición peruana incide adicionalmente en la intangibilidad como característica de estas áreas para proteger la integridad ecológica de uno o más ecosistemas.** La intangibilidad se refiere, básicamente, a que no se permite el aprovechamiento directo de recursos naturales ni transformaciones que alteren el entorno natural; salvo contadas excepciones.

Queda claro que la **estrategia de conservación principal en un parque nacional es la protección**, y se elige ésta porque se entiende que estas áreas son de tal valor y de importancia que debe asegurarse su permanencia en el largo plazo sin alterar los procesos ecológicos que ahí se desarrollan. Ese es su mayor y sostenido beneficio.

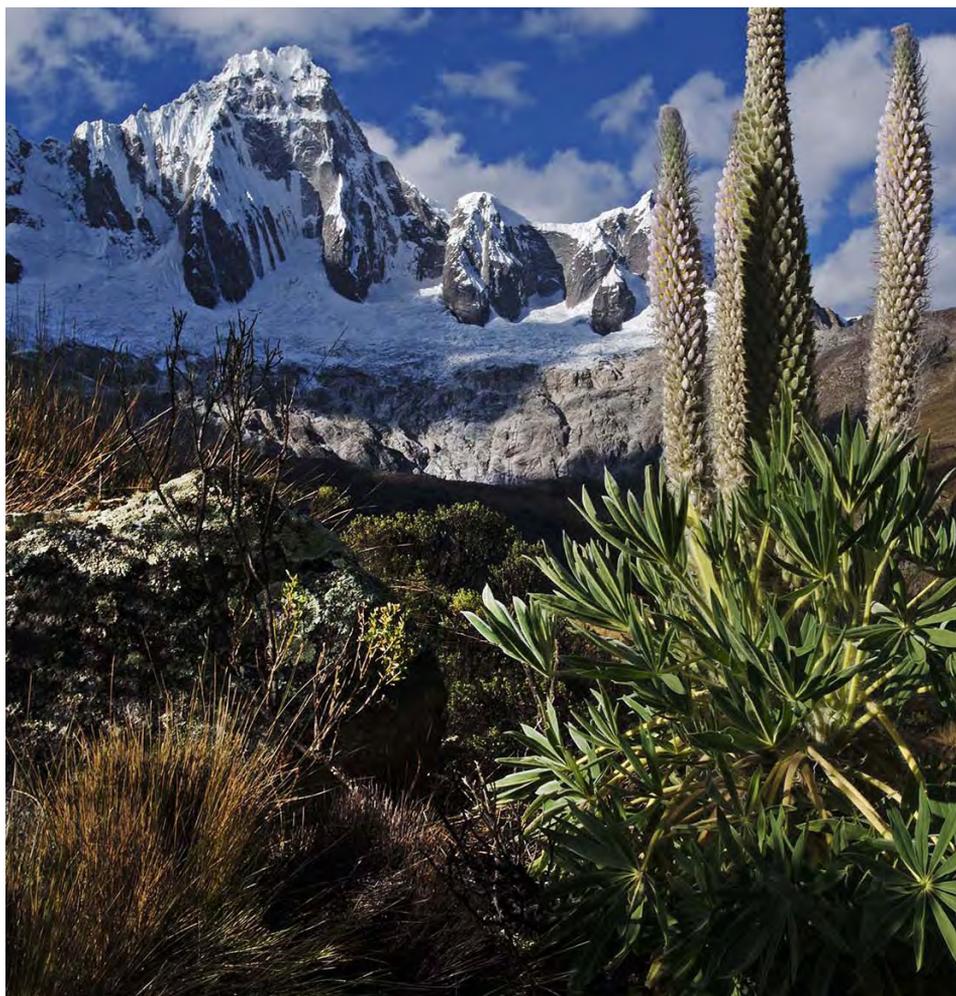
Los primeros parques nacionales en el mundo fueron muy estrictos respecto a evitar la presencia de poblaciones humanas permanentes dentro del área; y a la vez fueron muy permisivos en cuanto a las transformaciones al entorno natural para facilitar el acceso de visitantes. Por el contrario, los “nuevos” parques nacionales a nivel mundial son mucho más restrictivos en cuánto a la transformación del espacio y menos restrictivos cuando se trata de poblaciones humanas originarias o con derechos preexistentes.

Sin perjuicio de ello, muchos de los parques nacionales peruanos en verdad están gestionados casi entre una categoría I y II de la UICN. La categoría I de la UICN se subdivide en dos tipos de áreas: la reserva natural estricta y el área natural silvestre. Ambas son categorías pensadas para espacios intocados e intocables, con la única diferencia que en la segunda se permite cierto tipo de monitoreo y visitas. En ambas está prohibido cualquier tipo de modificación al entorno natural. El manejo de algunos de los grandes parques nacionales amazónicos en el Perú cae bajo estas premisas.

Ejemplos de parques nacionales en el Perú con estas características son Manu, Huascarán, Cerros de Amotape, Cordillera Azul o Sierra del Divisor.

---

<sup>21</sup> Adaptado de las “Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de UICN”. 2008



## Lo más alto del Perú

El Parque Nacional Huascarán fue establecido en 1975, en el departamento de Áncash. Su objetivo es “proteger la cordillera tropical más extensa del mundo (la cordillera Blanca), así como la gran riqueza de flora y fauna, formaciones geológicas, nevados y bellezas escénicas existentes”. El parque también busca “incentivar el desarrollo del turismo en beneficio de los pobladores

locales”. El parque tiene las montañas más altas del Perú, con 16 picos nevados por encima de los 6,000 m.s.n.m. Destaca el famoso nevado Huascarán que se eleva sobre los 6,768 m.s.n.m. Otros atractivos de belleza extraordinaria incluyen a más de 400 lagunas, entre ellas la laguna Llanganuco, la más visitada del parque. El área incluye bellas rutas para caminantes y andinistas.

**Reserva nacional.** Es curioso, pero la palabra “reserva” en el marco UICN, se aplica para la categoría más estricta de protección (categoría Ia: reserva natural estricta). La lógica de UICN es que se “reserva” aquello que no debe tocarse. En el caso peruano, las reservas nacionales<sup>22</sup> han estado históricamente asociadas más bien a áreas de gran tamaño para la gestión sostenible de recursos o lo que actualmente la UICN califica como áreas de categoría VI: área protegida con uso sostenible de los recursos naturales. La UICN explica que la categoría VI se refiere a *áreas que conservan ecosistemas y hábitats, junto con los valores culturales y los sistemas tradicionales de gestión de recursos naturales asociados a ellos*<sup>23</sup>.

Las categorías de uso de recursos naturales fueron muy discutidas en su momento a nivel internacional, incorporándose recién en el esquema de la UICN a partir de 1994. La discusión partía de que sí estas áreas eran aprovechadas, entonces dejaban de estar en esencia “protegidas”, por lo cual no debían integrar los sistemas de áreas protegidas sino ser complementarias a éstos. Con el mejor entendimiento de que las áreas naturales protegidas buscan “conservar” la diversidad biológica y que la “conservación” abarca distintas estrategias –incluyendo su aprovechamiento sostenible–, cada vez fue más aceptado que un área muy valiosa en biodiversidad podía perfectamente definir que su “mayor y sostenido beneficio” se dé a través del uso sostenible de sus recursos.

Actualmente la categoría VI de UICN es la más utilizada por los países; aunque no siempre bajo una denominación única. En el Perú, por ejemplo, tenemos dos categorías que tienen como objetivo principal la utilización sostenible de recursos: las reservas nacionales y las reservas comunales.

**Las reservas nacionales son definidas en el Perú como áreas destinadas a la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de los recursos de flora y fauna silvestre, acuática o terrestre. La estrategia principal de conservación en estas áreas es, pues, la utilización sostenible.**

Ejemplos de Reservas Nacionales en el Perú son Paracas, Pacaya-Samiria, Tambopata y Titicaca.

---

<sup>22</sup> Que existen en la práctica desde 1967 con Pampas Galeras, y a partir de 1968 con su incorporación a la legislación peruana como categoría.

<sup>23</sup> “Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de UICN”. 2008



## 80 años de historia manejando el paiche y otros recursos

La Reserva Nacional Pacaya Samiria tiene una larga historia en la búsqueda de asegurar la utilización sostenible de sus recursos naturales, especialmente los pesqueros. Ya en 1940, se estableció en su ámbito una “zona reservada” para el aprovechamiento del paiche, el pez de mayor tamaño de la Amazonía. Posteriormente se fueron ampliando los objetivos y límites hasta que en 1982 se consolidó lo que es actualmente la reserva nacional sobre más

de dos millones de hectáreas. Entre sus objetivos están la protección del bosque tropical húmedo y su belleza escénica, así como el aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables. La reserva tiene una población ribereña aproximada de 100,000 habitantes y es una de las áreas con mayores experiencias de éxito en el manejo comunitario de recursos como es el caso del paiche, los alevines de arahuana, el aguaje o los huevos de taricaya.

**Santuario nacional.** Esta categoría peruana no tiene paralelo exacto a nivel internacional. Y es que los supuestos de la definición de *santuario nacional* pueden caer en dos de las categorías que define la UICN. La idea original detrás del santuario nacional fue proteger espacios más pequeños que un parque nacional, donde podían encontrarse endemismos u objetos de conservación muy valiosos, pero que no alcanzaban a cubrir un ecosistema completo o los procesos ecológicos de manera integral. La idea era viabilizar legalmente áreas de menor tamaño, con estrategias de manejo muy similares a los parques nacionales.

La manera en que se describió la categoría históricamente, sin embargo, abarcaba más que esto; y si revisamos las definiciones de santuario nacional desde 1968, básicamente nos encontramos con dos supuestos: **por un lado esta categoría se refiere a áreas donde se protege con carácter intangible el hábitat de una especie o una comunidad de flora y fauna**, es decir, una suerte de parque nacional más chico o específico; **pero por otro lado, el santuario nacional permite identificar y proteger las formaciones naturales de interés científico y paisajístico**, lo cual encaja medianamente en la definición de la categoría III de UICN o monumento natural. Según la UICN, las áreas de categoría III se establecen para proteger un monumento natural concreto, que pueden ser formaciones como cuevas, montañas o cascadas, o elementos vivos como un árbol antiguo.

En la definición peruana, bajo el primer supuesto, el santuario nacional ha resultado un excelente instrumento para proteger espacios relativamente pequeños y con objetos de conservación muy específicos, como ha sido el caso de los manglares de Tumbes o las lagunas de Mejía, en Arequipa, o Pampa Hermosa, en Junín.

Bajo el segundo supuesto, esta categoría permitiría la incorporación al SINANPE de los monumentos naturales. Estas áreas están normalmente acotadas a espacios muy específicos y que contienen una manifestación espectacular de la naturaleza; sean cuevas, cataratas, cañones o árboles milenarios. En el Perú, hay muchas de estas manifestaciones dentro de áreas protegidas más grandes; como pueden ser la catarata de El Velo de la Novia o la Cueva de las Lechuzas, ambas en el Parque Nacional Tingo María; o el volcán Misti, en la Reserva Nacional Salinas y Aguada Blanca. Pero en verdad, hay muchísimos monumentos naturales valiosos fuera de estas grandes áreas, y el uso del santuario nacional como un instrumento para proteger exclusivamente estos espacios ha sido sumamente escaso a través de los años. Tal vez, el único caso en el sistema peruano sea el del bosque de piedras de Huayllay, establecido en 1974.



## Piedras preciosas

El Santuario Nacional de Huayllay, ubicado en el departamento de Pasco, protege una extensión de 6,815 hectáreas cuyo 90% corresponde a formaciones rocosas de origen volcánico, que forman un espectacular bosque de piedras. Entre estas formaciones rocosas se ubican bofedales y puquiales que además permiten la presencia de una fauna única que incluye al gato montés, la vicuña y el zorrillo. La admiración por este lugar data de varios siglos, lo que da cuenta que en la zona existan numerosos restos arqueológicos así como la presencia de pinturas rupestres. Cada setiem-



bre se realiza en este lugar la fiesta del Ruraltur, enfocada al turismo de naturaleza y aventura.

Si bien es cierto que la evolución de las áreas naturales protegidas en el mundo se ha decantado casi exclusivamente hacia la conservación de la diversidad biológica, los procesos ecológicos y servicios ambientales; es una pena que los sistemas actualmente hayan descuidado la inclusión de estos íconos históricos de la naturaleza que están fuera de las grandes áreas silvestres, pero que gracias al vínculo cultural de admiración y respeto de sus pobladores aún subsisten y son visitados. Este es un tema aún pendiente de revisar y definir.

Pero mientras, queda claro que **en los santuarios nacionales peruanos, la estrategia principal de conservación es la protección y de algún modo también el mantenimiento.**

**Santuario histórico.** Esta es también una categoría muy propia del Perú que no tiene un paralelo exacto a nivel internacional. No es casualidad que haya sido creada e incorporada al sistema de áreas naturales protegidas durante un gobierno militar, en 1975, ya que el elemento patriótico y de identidad cultural es, sin duda, muy fuerte.

Si bien las definiciones de santuario histórico han pasado por varios matices, hay elementos que permiten identificar a los **santuarios históricos como aquellos espacios naturales donde se desarrollaron hechos históricos memorables o donde confluyen intervenciones sobresalientes de las culturas prehispánicas en entornos naturales de nuestro país.**

Lo más parecido en UICN a esta categoría peruana serían las categorías III y V. La III es la referida a los monumentos naturales, donde la UICN reconoce el valor de *proteger lugares naturales específicos con valores espirituales y/o culturales cuando estos también cuentan con valores de biodiversidad*<sup>24</sup>. La categoría V es la comúnmente denominada como paisaje terrestre o marino protegido; y tiene que ver con un área en la que *la interacción entre los seres humanos y la naturaleza ha producido un área de carácter distintivo con valores ecológicos, biológicos, culturales y estéticos significativos; y en la que salvaguardar la integridad de dicha interacción es vital para proteger y mantener el área*<sup>25</sup>.

Pensemos en los santuarios históricos existentes en el Perú y cómo pueden encajar en estas categorías internacionales. El primer ejemplo sería el del

---

<sup>24</sup> Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de UICN". 2008, pag.21.

<sup>25</sup> Ídem, pág. 25.

Santuario Histórico de Chacamarca, establecido en 1974 por los 150 años de conmemoración de la batalla de Junín, la cual se desarrolló en este lugar<sup>26</sup>. El caso del Santuario Histórico de la Pampa de Ayacucho, establecido en 1980 sobre un área de apenas 300 ha, es parecido: el escenario de una batalla histórica. En ambos casos, el elemento que mejor se vincula con las definiciones internacionales de la categoría III son los valores culturales –en este caso referidos a momentos fundacionales del Perú como república– y por supuesto, como la propia denominación peruana resalta, al tema *histórico*.

Un siguiente ejemplo es el del Santuario Histórico de Machu Picchu, que contiene probablemente el ícono más reconocido a nivel mundial del Perú y de toda la cultura incaica: la ciudadela de Machu Picchu. Si bien el elemento histórico y cultural es evidente, objetivamente es mucho más relevante aquello descrito para la categoría V de UICN. Es decir, Machu Picchu resalta por esa interacción excepcional entre seres humanos y la naturaleza que produjo que ese complejo montañoso boscoso de selva alta con una valiosísima diversidad biológica se vea embellecido y resaltado por la red de caminos empedrados, la sofisticada ingeniería hidráulica incaica, los bellos andenes o terrazas de cultivo y la perfección arquitectónica de los edificios. Machu Picchu debe ser una de las intervenciones humanas más hermosas que se hayan dado en un entorno natural ya de por sí monumental; creando un legado invaluable para la humanidad. Pocas veces la categoría V de la UICN encontrará un mejor ejemplo.

**Las estrategias de conservación necesarias en el caso de los santuarios históricos son múltiples en realidad, desde la protección, el mantenimiento hasta la restauración** cuando haga falta.

Ejemplos de santuarios históricos son Machu Picchu, Chacamarca, Pampa de Ayacucho y Bosque de Pómac.

---

<sup>26</sup> La norma añade que otro objeto de conservación son los restos arqueológicos de la cultura Pumpush, pero en verdad esto no parece, para nada, lo determinante en el establecimiento del santuario.



## La joya de la corona

El Santuario Histórico de Machu Picchu fue establecido en el año 1981 sobre una extensión de 32,592 hectáreas, en la provincia de Urubamba, departamento de Cusco. Sus objetivos son proteger los recursos arqueológicos existentes que están asociados a una variada e importante fauna nativa, como el oso andino y el gallito de las rocas; así como propiciar el turismo favoreciendo el desarrollo socioeconómico

regional. El santuario es también reconocido por albergar una importante variedad de especies orquídeas, que se estiman en más de 400. Por supuesto, los atractivos principales del santuario son los hermosos y sofisticados monumentos arqueológicos y caminos precolombinos, en especial la ciudadela de Machu Picchu y el Camino Inca; que reciben alrededor de 1.5 millones de visitantes por año.

**Bosques de protección.** El análisis histórico de esta categoría es interesante y complejo. Como se dijo, esta es una de las categorías forestales que fue incorporada tanto al sistema como a la autoridad de áreas naturales protegidas en 1990.

La explicación de contexto que siempre se da, es que estas categorías forestales fueron transferidas a áreas protegidas, en ese momento, para asegurar su gestión integral desde el gobierno central en un momento en que las competencias forestales empezaban a descentralizarse y donde, por lo tanto, había la duda sobre si resultaba conveniente dividir la autoridad y gestión de espacios silvestres.

La idea, además, era que tanto las entonces denominadas unidades de conservación (parques, reservas y santuarios), como los bosques y otras categorías forestales (bosques nacionales, bosques de protección, reservas comunales y cotos de caza) tenían todos una lógica de gestión para asegurar su conservación; y por lo tanto dividir las entre autoridades nacionales y departamentales podía significar fragmentar la política respecto a ellas.

Los bosques de protección habían surgido normativamente en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre de 1975, aunque su implementación recién inició en 1980. Los bosques de protección definidos en la Ley de 1975, y bajo la cual se establecieron todos los bosques de protección existentes hasta el día de hoy, tenían como fin *conservar los suelos y aguas con el objeto de proteger tierras agrícolas, infraestructura vial o de otra índole y centros poblados, así como para garantizar el aprovisionamiento de agua para consumo humano, agrícola e industrial*<sup>27</sup>.

La definición actual de bosque de protección, según la Ley de Áreas Naturales Protegidas de 1997 es que son **áreas que se establecen con el objeto de garantizar la protección de las cuencas altas o colectoras, la riberas de los ríos y de otros cursos de agua y en general, para proteger contra la erosión a tierras frágiles que así lo requieran. En ellos se permite el uso de recursos y el desarrollo de aquellas actividades que no pongan en riesgo la cobertura vegetal del área.**

Es decir, **la estrategia principal de conservación en los bosques de protección es justamente la protección, pero muy enfocada a la cobertura**

---

<sup>27</sup> DL 21147, art 12. <http://www.legislacionforestal.org/wp-content/uploads/2010/08/dl-21147.pdf>

**vegetal.** En cuanto a otros recursos, y dependiendo de la disponibilidad y viabilidad de estas áreas, a veces son asumidas como áreas de categoría IV o VI UICN, es decir áreas para la protección de hábitats en el primer caso o para la utilización sostenible de recursos en el segundo; lo que a veces se presta a confusiones.

A la fecha existen seis bosques de protección en el Perú, todos ellos creados en la época en que eran categorías forestales y estaban bajo la autoridad forestal al amparo del Decreto Ley 21147 de 1975. Desde que los bosques de protección ingresaron al SINANPE en 1990, no se ha establecido ninguno nuevo.

La pregunta natural entonces es, ¿por qué ha pasado esto?, si inclusive como vemos en la definición actual para la categoría, se amplió la visión respecto a estos bosques para tener objetivos más vinculados hacia la protección de cuencas y asegurar el mantenimiento de la cobertura vegetal.

Vale la pena revisar los bosques de protección actuales. Los dos primeros fueron espacios muy pequeños claramente dirigidos a proteger infraestructura hidráulica para la agricultura: Canal Nuevo Imperial (1980, sobre 18 ha) y Puquio Santa Rosa (1982, sobre 72 ha). Estas áreas deberían ser desafectadas del SINANPE, no hay manera que puedan cumplir actualmente siquiera con la definición de área natural protegida.

Los cuatro bosques de protección restantes<sup>28</sup> son áreas que fluctúan entre las 2,000 y 180,000 ha, en el caso del Alto Mayo; y que fueron establecidas bajo objetivos más amplios; siempre con una orientación a asegurar el agua para la agricultura, la industria y el consumo humano; pero también para proteger el bosque como factor regulador hídrico y climático, así como para prevenir la erosión. Esta última sección de objetivos para los bosques de protección tal vez sea la razón por la que aún permanecen, 30 años después, dentro del SINANPE; dado que la cobertura vegetal en varios casos asegura hábitats de especies y funciones reguladoras hidráulicas y climáticas que sí son de interés del sistema.

Un bosque en buen funcionamiento y que asegura su cobertura vegetal no sólo permite la presencia de hábitats saludables para las especies silvestres, sino que al regular funciones hidráulicas provee agua de calidad, previene deslizamientos y huaycos, protege centros poblados, y también por cierto

---

<sup>27</sup> Pui Pui, San Matías-San Carlos, Pagaibamba y Alto Mayo; establecidos entre 1985 y 1987.

protege las inversiones de infraestructura estratégica como las carreteras, tendidos eléctricos y de telecomunicaciones, entre otros.

Pero en realidad, todos estos objetivos que ahora plantean los bosques de protección podrían funcionar bajo otras categorías, tanto de la UICN como de las que tenemos en el Perú; en especial la II y la IV, equivalentes en el Perú a parques nacionales o refugios de vida silvestre. Tal vez ahí está la respuesta del por qué nunca se establecieron nuevos bosques de protección desde que se recibieron los seis bosques originales de la autoridad forestal; y es que, áreas con similares valores y objetivos, fueron categorizadas bajo otras opciones.

¿Cuál puede ser el futuro de los bosques de protección? De lo revisado brevemente, una respuesta práctica iría por eliminar la categoría o “devolverla” al sector forestal; desafectando las dos áreas pequeñas y revisando las otras cuatro para transferirlas o recategorizarlas según corresponda a sus objetivos principales de conservación. Es obvio que no son utilizadas por el sistema. Son una herencia de una decisión tomada hace 30 años.

Sin perjuicio de ello, una alternativa que requiere un poco más de análisis estaría por consolidar esta categoría como la opción donde se ponga en relevancia la función de los servicios ecosistémicos y de la función climática del bosque, dentro del sistema de áreas naturales protegidas. El mundo actual y el mundo del futuro nos advierten todos los días que hay que poner mucha atención a los ecosistemas y lugares que ayudan a regular el clima, para poder mejorar nuestra relación con el cambio climático.

En este sentido, los bosques de protección tienen toda la potencialidad para evolucionar y convertirse en “reservas climáticas”, donde se aseguren áreas estratégicas para la regulación del clima y a la vez se eduque a la población sobre el rol de los bosques para su estabilidad. Si bien todas las categorías de los sistemas de áreas protegidas son de hecho *reservas climáticas*, el rol educativo y funcional que puede tener una categoría orientada directamente a ese fin puede resultar muy poderoso en la coyuntura actual.

Una nueva categoría de “reserva climática” no necesariamente requerirá seguir el modelo de *áreas públicas-jefe-guardaparques*; sino que podría pensarse en fórmulas a las que pueda acceder también el propietario privado o las comunidades indígenas; bajo reconocimientos públicos vinculados a incentivos para los propietarios; como por ejemplo, una capa adicional de protección legal al área o acceso a pagos por servicios ecosistémicos.



## El bosque que suma socios

Alto Mayo es, sin duda, el bosque de protección más reconocido del sistema de áreas naturales protegidas. Fue establecido en 1987 sobre 182,000 hectáreas, para proteger la vegetación boscosa existente en la parte alta de la cuenca hidrográfica del río Mayo, que sirve para conservar los suelos y las aguas, así como para proteger la infraestructura vial o de otra índole. El agua del Alto Mayo, garantiza el aprovisionamiento hídrico para consumo humano, agrícola e industrial en el valle del Alto Mayo. Esta vegetación además protege y conserva especies de fauna silvestre en peligro de extinción

como el oso andino y el mono choro de cola amarilla. En el bosque de protección Alto Mayo se viene implementando un exitoso programa de acuerdos de conservación con pobladores locales para asegurarles actividades económicas rentables y que a la vez no pongan en riesgo los objetivos del área. Este programa, que al año 2019 ya tenía más de 1,000 acuerdos firmados con pobladores involucrados ha demostrado que los esquemas de gestión participativa son los más eficaces para la reducción de amenazas, lograr los objetivos del área y sobre todo, promover desarrollo local<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Para más información, ver <https://www.conservation.org/peru/iniciativas-actuales/innovando-la-gestion-del-bosque-de-proteccion-alto-mayo> o <https://www.sernanp.gob.pe/noticias-leer-mas/-/publicaciones/c/sernanp-suscribe-5-acuerdos-de-conservacion-colectivos-con-1966613>

A nivel global, el cambio climático es una de las causas más graves de la pérdida de biodiversidad. El valor estratégico de que se generen respuestas, incentivos e instrumentos desde las áreas protegidas para asegurar los sitios estratégicos que regulan el clima y que dan viabilidad a especies amenazadas por el cambio climático, puede ser fundamental.

Ejemplos de bosques de protección son Alto Mayo, Pui Pui y San Matías San Carlos.

**Cotos de caza.** Los cotos de caza son áreas para la práctica regulada de la caza deportiva; bajo planes de manejo que incluyen temporadas, métodos y especímenes autorizados.

Si bien la caza deportiva es una actividad permitida en ciertas categorías y zonas de las áreas naturales protegidas a nivel global, es muy poco frecuente que los cotos de caza<sup>30</sup> sean incluidos como tales en los sistemas de áreas naturales protegidas. Estas actividades normalmente están asociadas a emprendimientos en propiedades privadas o comunales bajo autorizaciones públicas; o, en todo caso, a modelos bajo la administración de la autoridad de fauna de cada país, mediante concesiones o mecanismos similares.

En el Perú, al igual que con los bosques de protección, los cotos de caza fueron transferidos en 1990 a la administración de áreas protegidas desde la autoridad forestal y de fauna. Hasta ese momento existían sólo dos cotos de caza: El Angolo y Sunchubamba, establecidos en 1975 y 1977, respectivamente. A la fecha, estos dos siguen siendo los únicos cotos de caza existentes en el Perú. Al igual que con los bosques de protección, desde que los cotos de caza fueron transferidos, nunca la administración de áreas naturales protegidas utilizó la categoría para el establecimiento de nuevas áreas naturales protegidas.

Y es que al margen de la posición ética o técnica que uno tenga sobre este modelo de gestión, lo cierto es que la propia definición de objetivos deja muy claro que estamos hablando de áreas para administrar la fauna silvestre, bajo la modalidad de caza deportiva. Lo razonable es que esta categoría regrese a la administración forestal y de fauna.

De manera similar a los bosques de protección, en caso se decida excluir a los cotos de caza del sistema, corresponderá evaluar los dos cotos de

---

<sup>30</sup> O *Hunting Preserves*, por su nombre en inglés.



## Un modelo de gestión, de la mano del sector privado y la academia

El Coto de Caza El Angolo es un área protegida ubicada en Piura, con 45 años de existencia y un éxito indudable en conservar un ecosistema de gran valor, recuperar especies, promover proyectos de investigación y de educación ambiental y; por supuesto, proveer oportunidades para la caza deportiva en el Perú. El Angolo, además, fue la primera área natural protegida pública que consolidó su titularidad a nivel estatal mediante una importante donación de la propiedad por parte de su propietario original, el Club de Caza, Pesca y Turismo Piura; entidad que actualmente mantiene un contrato de administración exitoso con el Es-

tado para gestionar el área. Esta entidad además tiene un convenio de muchos años con el Centro de Datos para la Conservación de la Universidad nacional Agraria La Molina y por el cual se realizan inventarios y monitoreos anuales de flora y fauna.

Pese a que siempre se dice que lo que funciona no se debe cambiar; valdría el esfuerzo de analizar si esta zona puede evolucionar hacia un refugio de vida silvestre, donde se reconozca todo el trabajo y valor del área con el fin de manejo de hábitats y especies, y donde la caza deportiva sea una de las modalidades emblemáticas del área para



asegurar el manejo de estos hábitats y especies. A fin de cuentas, en El Angolo las estrategias principales de conservación son la protección, el mantenimiento, e inclusive la mejora del entorno natural; todas ellas vinculadas a las estrategias a emplearse bajo la categoría IV de UICN, que son las áreas de gestión de hábitats y/o especies, o lo que en el Perú hemos llamado refugios de vida silvestre.

Para que esto sea viable, deberá modificarse el artículo 109 del reglamento de la Ley de áreas naturales protegidas, referido a la caza deportiva, y el cuál excluye de esta

actividad a los refugios de vida silvestre. No tiene sentido que un área cuyo objetivo es el manejo de hábitats y especies, excluya una actividad como la caza deportiva que, bien regulada y controlada, más bien contribuye al manejo de hábitats y especies además de asegurar recursos financieros para el área. En la literatura de la UICN no existe ninguna incompatibilidad entre los refugios de vida silvestre y la caza deportiva legal; y es que obviamente dicha actividad nunca podrá realizarse sobre una especie que afecte el cumplimiento del objetivo del refugio de vida silvestre, sino que más bien contribuya al mismo.

caza existentes para determinar si por sus modelos de gestión y naturaleza, alguno de ellos califica para ser recategorizado bajo alguna otra de las opciones de área natural protegida o; más bien, si deben consolidarse como cotos de caza, y en ese sentido resulta mejor que regresen a un régimen bajo la autoridad de fauna silvestre.

**Reservas comunales.** Son áreas para el aprovechamiento de recursos por parte de las poblaciones rurales vecinas, en especial de las comunidades indígenas. Esta es la última de las áreas “heredadas” de la administración forestal en 1990; pero, a diferencia de lo ocurrido con los bosques de protección y los cotos de caza, las reservas comunales sí fueron “adoptadas” con mucha más convicción por el sistema de ANP. Al momento de transferirse las reservas comunales, sólo existía una establecida<sup>31</sup>. Luego de 1990, la autoridad de áreas naturales protegidas promovió el establecimiento de nueve reservas comunales más, todas ellas en beneficio de poblaciones indígenas. Actualmente la extensión de las reservas comunales en el Perú supera los dos millones de has.

Originalmente, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre de 1975 definió a las reservas comunales como aquellas que se establecían *para la conservación de la fauna silvestre en beneficio de las poblaciones aledañas para las que dicho recurso es fuente tradicional de alimentación*<sup>32</sup>. La definición de la Ley de Áreas Naturales Protegidas de 1997 sumó a la flora silvestre y también la posibilidad de que las poblaciones comercialicen los recursos; convirtiéndose así esta categoría en una excelente opción, ya no sólo para la alimentación tradicional de las poblaciones aledañas, sino para organizar planes de vida de grupos organizados en base al aprovechamiento de recursos forestales y de fauna.

La reserva comunal es una típica categoría VI de la UICN, que prioriza los sistemas tradicionales de gestión de los recursos por parte de las poblaciones locales. **La estrategia principal de conservación en estas áreas es la utilización sostenible de recursos.**

Siempre puede discutirse si ésta también debería volver a ser una modalidad para asignar derechos de aprovechamiento forestal y de fauna a poblaciones locales, desde la administración forestal; ya que con las *reservas*

---

<sup>31</sup> La Reserva Comunal Yaneshá, establecida en 1988 sobre 34,744.70 ha.

<sup>32</sup> Ley 21147, art. 60.



## Orgullo comunal

La reserva comunal AmaraKaeri fue establecida en el año 2002 sobre una extensión de más de 400,000 hectáreas. Ubicada en Madre de Dios, provincia de Manu, la reserva favorece a poblaciones indígenas de las etnias Harakmbut, Yine y Matsigenka; quienes son los gestores y beneficiarios directos de la conservación de esta área protegida<sup>33</sup>. La reserva ha sido ejemplar en la generación de modelos de gestión y propuestas innovadoras, como la estrategia REDD+ para calcular los servicios ecosistémicos que brinda el territorio ancestral de la reserva y a partir de ello obtener una compensación eco-

nómica para los pueblos indígenas<sup>34</sup>. Pese a amenazas permanentes como la minería y la tala ilegal, en la reserva hay un creciente modelo de economía sostenible en base a proyectos de crianza de peces, utilización de la castaña, plantas medicinales, agroforestería y artesanías. Todo esto le valió en el año 2018 para ser certificada como una de las dos áreas protegidas peruanas<sup>35</sup> que integran la prestigiosa *Lista verde* de la UICN, lista a la que sólo ingresan aquellas áreas protegidas que se gestionan de manera eficaz, equitativa y que ofrecen resultados de conservación.

<sup>33</sup> El ECA AmaraKaeri está conformado por diez comunidades, ocho de ellas Harakmbut, una Yine y una Matsigenka.

<sup>34</sup> Ver: <https://es.mongabay.com/2018/07/peru-reserva-comunal-amarakaeri-redd-indigena-amazonico/>

<sup>35</sup> Junto al Parque Nacional Cordillera Azul.

*nacionales* tenemos un instrumento suficiente en el sistema de áreas naturales protegidas para la utilización sostenible de recursos. Siempre puede argumentarse ello y es válido.

Sin embargo, el éxito de las reservas comunales demostrado en su utilización en todos estos años y en los indicadores de monitoreo respecto a la cobertura; así como en la mejora de condiciones de vida de los grupos beneficiados, nos dejan con la percepción que ha sido un acierto para el sistema sumar esta categoría<sup>36</sup>. La categoría VI de UICN en el Perú se ha dinamizado gracias a poder utilizar tanto a la reserva nacional como a la reserva comunal. Las hectáreas sumadas a la conservación de nuestra diversidad biológica y los cientos de pobladores beneficiados en ambas categorías, accediendo a espacios públicos para el manejo sostenible de recursos, son la mejor prueba de ello.

Las reservas comunales cuentan además con un modelo único de gobernanza en el sistema, por el cual las poblaciones beneficiarias deben constituir lo que se denomina un ECA<sup>37</sup> para encargarse directamente de la administración y gestión del área protegida.

Ejemplos de reservas comunales son El Sira, AmaraKaeri, Asháninka, Yanasha y Purús. Todas las reservas comunales a la fecha han sido establecidas en ecosistemas amazónicos y de selva alta.

**Refugios de vida silvestre.** Cuando a mediados de la década de 1990 se hizo el primer plan director de las áreas naturales protegidas, uno de los resultados de este proceso fue un cuidadoso análisis de las categorías existentes y de su correspondencia con las categorías que ya utilizaba y recomendaba la UICN en aquellos años. La propuesta de ley de áreas naturales protegidas, finalmente aprobada en 1997, recogió este análisis.

Si bien en ese momento no se recomendó excluir ninguna categoría sobrante, lo que sí se determinó es que al Perú le faltaban dos categorías que expresen directamente dos modelos de gestión importantes para tener un “equipo balanceado” de ANP, en esta idea de articular áreas que cumplan

---

<sup>36</sup> En el año 2005 publiqué el libro “La Esperanza es Verde”, donde al referirme a las reservas comunales mi opinión era distinta. Me alegra haberme equivocado. Ver: [https://spda.org.pe/wpfb-file/20060829111038\\_-pdf/](https://spda.org.pe/wpfb-file/20060829111038_-pdf/)

<sup>37</sup> Ejecutor de Contrato de Administración, figura por la que se encarga la administración de un área natural protegida pública a una organización privada o de la sociedad civil. En este caso, a una representación de la propia comunidad beneficiada.

funciones complementarias para proteger, representar y gestionar la gran diversidad biológica del país. Estas dos categorías que faltaban eran la categoría IV y V de UICN.

Los refugios de vida silvestre fueron la denominación elegida para representar en el Perú a la categoría IV de la UICN.

El objetivo de la categoría IV es mantener, *conservar y restaurar especies y hábitats*<sup>38</sup> La UICN además menciona que muchas áreas de esta categoría van a necesitar intervenciones activas habituales para abordar las necesidades de las especies o mantener los hábitats. **Es decir, es una categoría donde la estrategia principal de conservación puede entenderse como el mantenimiento.**

La definición de la ley de áreas naturales protegidas peruana establece que **los refugios de vida silvestre son áreas que requieren intervención activa con fines de manejo para garantizar el mantenimiento de hábitats, así como para satisfacer las necesidades particulares de determinadas especies, como sitios de reproducción y otros sitios críticos para recuperar o mantener las poblaciones de tales especies**<sup>39</sup>.

Desde la introducción de esta categoría en el sistema, se han establecido tres refugios de vida silvestre en el Perú. La categoría presenta un potencial muy grande, sobre todo en el contexto actual de degradación y desplazamientos de hábitats; y donde se requieren estrategias para mantener estos hábitats y en lo posible, recuperarlos. Por ejemplo, en los pantanos de Villa, que es uno de nuestros refugios de vida silvestre, se requiere de intervenciones humanas para mantener tanto el afloramiento de los espejos de agua como de la vegetación asociada, ya que es lo que provee el hábitat para las aves –residentes y migratorias– que ahí viven.

La categoría de refugio de vida silvestre también favorece la protección de especies icónicas, como sucede con la pava aliblanca en Laquipampa. Asimismo, podría ser un excelente hogar para alojar la recategorización de áreas del sistema creadas antes de que exista esta figura legal y que, en la práctica, han decantado hacia modelos de gestión orientados a la recuperación de hábitats y especies, como por ejemplo, los ya mencionados líneas arriba que actualmente están clasificados como bosques de protección o cotos de caza.

---

<sup>38</sup> Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de UICN. 2008. Pág. 23

<sup>39</sup> Ley 26834, artículo 22 literal “e”.



## ¿Quién dijo que estaba extinta?

El refugio de vida silvestre Laquipampa fue establecido en Lambayeque, en el año 2006 y sobre una extensión de más de 8,000 hectáreas. Una de las especies emblemáticas del área es la pava aliblanca, la cuál se presumía extinta por casi un siglo hasta que fue redescubierta en 1977 en una expedición organizada en Olmos, Lambayeque por Gustavo del Solar. En la zona también habitan especies como el oso andino, el puma yaguarundi y centenares de aves. El programa de la pava aliblanca en esta área protegida, por ejemplo, incluye el acondicionamiento

de su hábitat para mejorar la conectividad ecológica de la especie, entre otras cosas mediante la reintroducción de especies de plantas que constituyen parte de su dieta.

Pese a amenazas permanentes en la zona como los incendios forestales o la tala ilegal, Laquipampa es un área protegida que posee un bosque seco de alta calidad y que ha venido propiciando un creciente interés como destino turístico, especialmente para la observación de aves y caminatas de naturaleza.

Ejemplos de Refugios de Vida Silvestre son Laquipampa, Pantanos de Villa y Bosques Nublados de Udimá.

**Reservas paisajísticas.** La última categoría a desarrollar es también una que debutó legalmente con la Ley de Áreas Naturales Protegidas de 1997, y con el mismo motivo de la categoría anterior, es decir, poder incorporar de manera explícita un modelo recomendado y utilizado internacionalmente y que aparecía escondido o limitado para nuestro sistema.

Las reservas paisajísticas son lo que la UICN denomina categoría V o paisaje terrestre o marino protegido. El objetivo de esta categoría es *proteger y mantener paisajes terrestres y/o marinos importantes y la conservación de la naturaleza asociada a ellos, así como otros valores creados por las interacciones con los seres humanos mediante práctica de gestión tradicionales*<sup>40</sup>.

Lo más emblemático de esta categoría es que es la única que no se sustenta en proteger espacios cien por ciento silvestres o inalterados; sino que más bien valoran y resaltan que la interacción humana histórica y tradicional es lo que ha agregado valor a un paisaje determinado y por esa razón se han convertido en lugares únicos.

La Ley de áreas naturales protegidas peruana define a las **reservas paisajísticas como aquellas áreas donde se protegen ambientes cuya integridad geográfica muestra una armoniosa relación entre el hombre y la naturaleza, albergando importantes valores naturales, estéticos y culturales**<sup>41</sup>.

Como mencionábamos antes, si el Perú no tuviera la categoría de santuario histórico, la ciudadela de Machu Picchu y su entorno calificaría perfectamente también como una reserva paisajística.

La reserva paisajística por supuesto, tiene también un potencial inmenso en el país y es, hasta cierto punto, una deuda pendiente que hasta la fecha se hayan establecido apenas dos áreas bajo esta categoría.

Imaginemos solamente el potencial de lugares como el valle del Colca o el valle Sagrado, por citar sólo un par de ejemplos donde, la intervención histórica humana de manera armoniosa con un paisaje natural de por sí

---

<sup>40</sup> Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de UICN. 2008. Pág. 25

<sup>41</sup> Ley 26834, artículo 22 literal "d".

majestuoso, ha agregado valor y ha dado una personalidad extraordinaria a estos sitios.

Y es que cuando uno piensa en el Perú andino y rural, es impresionante la cantidad de lugares que tenemos que cumplen las condiciones descritas en la categoría; donde la bella andenería, caminos preincaicos e incas, puentes coloniales y centros poblados han embellecido aún más paisajes de por sí sobresalientes. En la costa también se aprecian hermosos valles irrumpidos por pirámides precolombinas o caletas de pesca tradicionales y bellísimas. Con la difusión adecuada y el entendimiento hacia la población local de que el área protegida de categoría V sólo funciona para su beneficio, orgullo e identidad; podría dinamizarse la conservación y desarrollo de muchos lugares en el país.

Esto ya lo sabe Nor Yauyos-Cochas, la primera reserva paisajística del Perú, establecida en el año 2001 y que ha visto en sus casi 20 años de vida cómo la “marca” de la reserva ha favorecido a sus habitantes y a las oportunidades para impulsar el turismo y la venta de productos locales.

En el Perú además, estos mismos espacios, son usualmente centros de agrobiodiversidad por excelencia, por lo que su relevancia en tiempos de crisis climática y alimentaria es realmente enorme.

Son ejemplos de Reservas Paisajísticas Nor Yauyos Cochas y la Subcuenca del Cotahuasi.

### **Áreas de uso directo y áreas de uso indirecto**

La legislación peruana hace una diferencia adicional cuando se refiere a las categorías de áreas naturales protegidas y se refiere a que un grupo de ellas son consideradas *áreas de uso directo* y otras son *áreas de uso indirecto*<sup>42</sup>.

Esta fue una fórmula utilizada para resaltar que las áreas tienen una gradualidad de opciones en cuanto a su uso y aprovechamiento, que son definidas por sus objetivos y por las estrategias de conservación conducentes a lograr dichos objetivos. Es en función a ello, que se priorizan e implementan algunas estrategias y que se descartan o excluyen otras. Sin embargo, desde que la norma marcó estos dos grupos de áreas y, en la medida que la diferencia básica es, si se pueden o no aprovechar recursos naturales en

---

<sup>42</sup> Ley 26834, artículo 21.



## La magia del hombre y la naturaleza

Nor Yauyos Cochas fue la primera reserva paisajística del país. Establecida en el año 2001 sobre más de 220,000 hectáreas, sus objetivos son conservar la cuenca alta del río Cañete y la cuenca del río Pachacayo que albergan ecosistemas espectaculares dentro de un conjunto paisajístico de alto valor, gracias a la armoniosa relación de las intervenciones históricas de las comunidades campesinas con su entorno. La andenería impresionante de Laraos o los puentes coloniales de Huancaya, así como conjuntos de montañas, lagunas y bosques de queñual y rodales de puya Raymondi conforman este bello lugar ubica-

do entre los departamentos de Lima y Junín. Existen además complejos arqueológicos y zonas con pinturas rupestres. Destaca además el apu Pariacaca, un nevado con un fuerte vínculo espiritual con el poblador peruano por siglos, al que se puede acceder mediante uno de los tramos mejor conservados de camino inca (Escalera yoc). La reserva cuenta con un comité de gestión y un patronato muy activos, los cuáles promueven las mejores capacidades para que los centros poblados y comunidades puedan recibir a los visitantes ofreciendo bienes, productos y servicios con resultados visibles y positivos<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Les recomiendo la lectura de este artículo, y les aseguro que luego de leerlo estarán planificando el viaje a este bello lugar. Recuerden visitar las áreas protegidas con el corazón abierto, la billetera suficiente y el cuidado y respeto necesarios. <https://www.rumbosdelperu.com/rutas-cortas/02-10-2019/pueblos-de-yauyos/>

ellas; erróneamente se ha interpretado que prácticamente todas las áreas de uso directo equivalen a una categoría VI, es decir, son áreas para la utilización sostenible de recursos; y que todas las áreas de uso indirecto equivalen a una categoría II de UICN.

Esto ha sido particularmente complejo en los procesos de categorización de áreas, ya que de manera independiente al análisis de objetivos y estrategias; siempre hay una tendencia a categorizar en función a evitar lo que quedaría prohibido, cuando hay un derecho previo o existe la expectativa de hacer en el futuro esa actividad que quedaría prohibida.

De otro lado, no es tan clara la razón sobre por qué cada una de las nueve categorías vigentes fueron incluidas dentro de un grupo u otro. En verdad, las únicas que resultan obvias son los parques nacionales como de áreas uso indirecto y las reservas nacionales y comunales como de áreas de uso directo. En los demás casos hay argumentos por los cuáles las otras seis categorías podrían estar en uno u otro lado.

Lo más aconsejable, en mi opinión, sería desaparecer esta diferencia y simplemente determinar las incompatibilidades en función de la categoría específica, la norma de creación de cada área en particular o, mejor aún, en su zonificación. Por supuesto estas incompatibilidades sólo podrán aplicar para el caso de actividades nuevas. La regulación de los derechos preexistentes es diferente y eso se explicará en el capítulo correspondiente.

### **Equivalencias de las categorías peruanas con las categorías de la UICN**

Los cuadros de equivalencias para las categorías peruanas son siempre apenas una aproximación, ya que muchas veces las áreas fueron categorizadas no solamente en función de un objetivo y una estrategia principal de conservación, sino que también ha influido la búsqueda de una opción donde se eviten restricciones y percepciones que una determinada categoría acarrea.

En este sentido, las equivalencias nunca son exactas, y varían incluso entre áreas clasificadas bajo la misma categoría en el Perú: por ejemplo, no es lo mismo la gestión del bosque de protección Alto Mayo comparada con la gestión de otros bosques de protección. Este ejercicio de equivalencias ha valorado más la práctica en la gestión respecto de cada categoría y no tanto el esquema de actividades permitidas o prohibidas por la definición de la categoría en si misma.

Con los evidentes sesgos que ello implica, este ejercicio de equivalencias puede ayudar a visualizar mejor las estrategias preponderantes de conservación y cómo están siendo utilizadas y distribuidas en el sistema peruano.

<b>Categoría peruana</b>	<b>Equivalencia UICN por objetivos de manejo</b>	<b>Ejemplos</b>
Parque nacional	I y II	Manu, Huascarán
Reserva nacional	VI	Paracas, Pacaya-Samiria
Santuario nacional	II y III	Manglares de Tumbes, Huayllay
Santuario histórico	III y V	Junín, Machu Picchu
Bosques de protección	II, IV y VI	Alto Mayo, Pui Pui
Cotos de caza	¿IV?	El Angolo, Sunchubamba
Reservas comunales	VI	Amarakaeri, El Sira
Refugio de vida silvestre	IV	Pantanos de Villa, Laquipampa
Reserva paisajística	V	Nor Yauyos-Cochas, Cotahuasi

## Capítulo 3

---

# Niveles de áreas naturales protegidas

---

¿Qué niveles de áreas protegidas existen y qué implica?  
¿Qué tipos de gobernanza se utilizan en el Perú?

---

**E**l sistema de áreas naturales protegidas en el Perú contempla tres niveles de áreas, basados en su gobernanza: las áreas de administración nacional, conocidas como **áreas naturales protegidas nacionales**; las de administración regional o departamental, que se denominan **áreas de conservación regional**; y las áreas de conservación voluntaria reconocidas por el Estado, que se denominan **áreas de conservación privadas**.

**Las áreas naturales protegidas nacionales.** Son las principales áreas de cualquier sistema de áreas naturales protegidas, y representan a ese “seleccionado” del patrimonio natural o lo mejor de la diversidad biológica a nivel del país. Toda área natural protegida pública se establece y gestiona porque su conservación es de interés público. La idea principal por la cual un área protegida califica para ser del nivel nacional, es que el interés público sobre ella es también de nivel nacional.

Todo ciudadano peruano merece tener un sistema de áreas naturales protegidas que lo represente y que conserve el gran patrimonio natural de la nación. Un área que califique para este nivel ubicada, por ejemplo, en Puno, es tan relevante para el puneño como para el tumbesino. Todos los peruanos queremos y requerimos de un gran sistema a nivel de país que nos permita a todos asegurar nuestra diversidad biológica y obtener el mayor y sostenido beneficio de su gestión.

Las áreas naturales protegidas nacionales se establecen por decreto supremo y son gestionadas directamente por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado-SERNANP. A este nivel, todas las áreas deben contar con una categoría de gestión<sup>44</sup>. A la fecha de este libro existen en el Perú 75 áreas naturales protegidas nacionales sobre una extensión de más de 19 millones de hectáreas.

**Las áreas de conservación regional (ACR).** El hecho que debamos completar y trabajar por contar con un gran equipo nacional; no significa que no hayan más “jugadores” en el país o que los que no son de *nivel nacional* no sean relevantes. Las áreas de conservación regionales son áreas de altísimo valor para la conservación de la biodiversidad, pero usualmente áreas con similares valores ya forman parte del sistema nacional. En este sentido, se promueve que los niveles de gobierno departamentales o regionales, puedan organizar sus propios sistemas a nivel de su departamento o región<sup>45</sup>, integrando estas áreas que permitan asegurar la conservación de la diversidad biológica a ese nivel.

Las áreas de conservación regional apenas tienen una historia de 15 años desde que se estableció la primera en el año 2005 sobre la cordillera Escalera, en las afueras de Tarapoto, San Martín. Sin embargo, ya a la fecha de este libro suman 25 sobre una extensión de más de 3 millones de hectáreas; y los gobiernos regionales que han optado por alguna forma de organización de sistemas regionales de conservación o de áreas protegidas, son casi las dos terceras partes de los existentes en el país.

Las áreas de conservación regional se establecen bajo esa denominación única, al margen de los objetivos particulares y las estrategias de conservación que cada área tenga. Esto significa que las categorías de manejo del sistema nacional no pueden ser utilizadas a nivel de las áreas de conservación regional, lo cual constituye una limitante absurda que dificulta el entendimiento y la organización de estos sistemas departamentales o regionales. La razón para no aplicar categorías de ACR siempre se ha explicado por la inconveniencia que, a nivel regional, puedan establecerse áreas de uso indirecto que impidan el aprovechamiento de recursos naturales, sean renovables o no renovables.

---

<sup>44</sup> Parque nacional, reserva nacional, santuario nacional, santuario histórico, coto de caza, bosque de protección, reserva comunal, refugio de vida silvestre o reserva paisajística.

<sup>45</sup> De acuerdo a la legislación peruana, este nivel de ordenamiento territorial se denomina departamento, el cual es conducido políticamente por un gobernador regional. Pese a que se habla coloquialmente de las “regiones” en el Perú, estas no existen legalmente. Lo que existe son gobiernos regionales a cargo de departamentos.



## Del Cusco para el Perú: su primera ACR

El área de conservación regional Choquequirao se encuentra en el departamento del Cusco y cubre una extensión de más de 100,000 hectáreas. Fue establecida en el año 2010, siendo la primera ACR cusqueña. Su territorio abarca pisos altitudinales que van desde los 1800 metros hasta los 6,000. Con este rango altitudinal, en la zona existen desde bosques secos de valle interandino, bosque montano húmedo y bosques de neblina. En la zona destaca la presencia de nevados y del complejo arqueológico de Cho-

quequirao, uno de los sitios incaicos más espectaculares y representativos de esta cultura. A nivel de especies, Choquequirao alberga una importante población de oso andino, variedades extraordinarias de orquídeas e innumerables especies de aves, entre ellas el cóndor andino y el gallito de las rocas. El ACR recibe visitantes durante todo el año y existe un proyecto para construir un teleférico que facilite el acceso de visitantes a la ciudadela o complejo principal, el cual se encuentra a 3,100 msnm.

Por lo tanto, todas las áreas de conservación regional están consideradas legalmente como *áreas de uso directo*, con lo cual algunos concluyen que todas las áreas de conservación regionales son áreas de utilización sostenible de recursos. Esto, es un error. El hecho de que no esté prohibido aprovechar recursos naturales en un área protegida no la convierte a ésta en un área de utilización sostenible.

Lo ideal sería que a nivel regional sea también posible organizar los sistemas de áreas protegidas en base a todas las estrategias de conservación disponibles y aplicar la que corresponda en cada caso para obtener «*el mayor y sostenido beneficio*». Las categorías de manejo son una gran ayuda para ello. Ojalá en el futuro las áreas de conservación regional puedan disponer legalmente de la posibilidad de organizarse bajo categorías.

Las áreas de conservación regional, al igual que las nacionales, se establecen mediante un decreto supremo aprobado en Consejo de Ministros y con la firma del presidente de la República. En este caso sólo varía que el gobierno regional es quien impulsa el proceso y envía el expediente técnico al SERNANP. Es decir, que el camino para su aprobación es aún más largo y riguroso que para las propias áreas de administración nacional. Una vez establecidas, el gobierno regional queda a cargo de su gestión.

**Las áreas de conservación privadas (ACP).** El nivel de áreas protegidas no públicas en el Perú se denomina áreas de conservación privadas. Bajo este sombrero se incluyen tanto las iniciativas familiares o individuales como aquellas comunales o de predios de propiedad de instituciones académicas, empresariales o religiosas.

Además del carácter no público de la propiedad, el otro elemento en común para este nivel de áreas protegidas, es que todas ellas requieren de la voluntad de su(s) propietarios para solicitar y acceder al reconocimiento público del gobierno. No existen en el Perú áreas de conservación privadas impuestas. Es por ello que se dice que las áreas de conservación privadas no se “*establecen*” sino que se “*reconocen*”. Las condiciones para calificar como áreas de conservación privadas son en realidad muy básicas: basta que haya objetivos viables de conservación, una propiedad acreditada y la voluntad del propietario. La solicitud se hace ante el SERNANP, que evalúa la propuesta y emite un informe al ministerio del ambiente, a quien corresponde emitir la resolución ministerial de reconocimiento. Este reconocimiento puede ser temporal<sup>46</sup> o a perpetuidad.

---

<sup>46</sup> Por un mínimo de diez años.



## La ilusión que se vuelve realidad en un ACP

Tambo Ilusión es un ACP de 14 hectáreas ubicada en San Martín, a 15 minutos en auto desde Tarapoto. Fue reconocida por el ministerio del ambiente en el año 2010 a solicitud de su propietario. En Tambo Ilusión conviven pequeños mamíferos –como monos pichicos, armadillos y perezosos– junto a aves espectaculares como gallitos de

las rocas, tucanes y águilas y una variada flora propia del bosque tropical de selva alta. EL ACP cuenta con un albergue o centro de retiros alternativos, desde donde uno puede realizar cualquiera de las actividades que se promueven como las caminatas, avistamientos de aves, cocina vegetariana, sanación, meditación y yoga<sup>47</sup>.

<sup>47</sup> Para más información, ver <https://www.tamboilusion.com/esp/index.php> y <https://www.conservamospor naturaleza.org/area/tambo-ilusion-2/>

El despegue de este instrumento en los últimos años ha sido espectacular y a la fecha de elaboración de este libro suman ya 141 áreas sobre una superficie de casi 400,000 hectáreas. Los titulares de las áreas están razonablemente balanceados entre predios comunales, propiedades familiares e iniciativas de organizaciones civiles de conservación. En mucho menor grado existen también emprendimientos empresariales, educativos y religiosos.

### La gobernanza en el sistema de áreas naturales protegidas del Perú

De acuerdo a la UICN, la *gobernanza* se refiere a los principios, políticas y normas en relación con la toma de decisiones. Este documento define formalmente a la gobernanza como «*las interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones que determinan cómo son ejercidos el poder y las responsabilidades, cómo se toman las decisiones y cómo tienen voz los ciudadanos y otros interesados*»<sup>48</sup>.

La UICN, además, ha identificado cuatro tipos de gobernanza para las áreas protegidas<sup>49</sup>:

**Tipo A.** Gobernanza por parte del gobierno. Es la clásica donde la agencia de gobierno gestiona directamente o delega la gestión a un gobierno subnacional o a una ONG.

**Tipo B.** Gobernanza compartida. Es aquella que puede existir en zonas transfronterizas y, donde mediante acuerdos entre agencias encargadas de distintos países o territorios, se define la manera en que se toman las decisiones sobre un área; o puede ser también una gobernanza conjunta o en colaboración donde confluyen los distintos grupos de interés sean autoridades, propietarios o usuarios.

**Tipo C.** Gobernanza privada. Es aquella ejercida por los titulares de predios, sean estos propietarios individuales, organizaciones sin fines de lucro, organizaciones educativas, religiosas o empresas.

**Tipo D.** Gobernanza por parte de pueblos indígenas y comunidades locales. Donde las áreas son territorios indígenas o áreas conservadas por comunidades locales.

<sup>48</sup> Gobernanza de áreas protegidas, UICN 2014. Pág 10. <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PAG-020-Es.pdf>. El link no funciona en Safari.

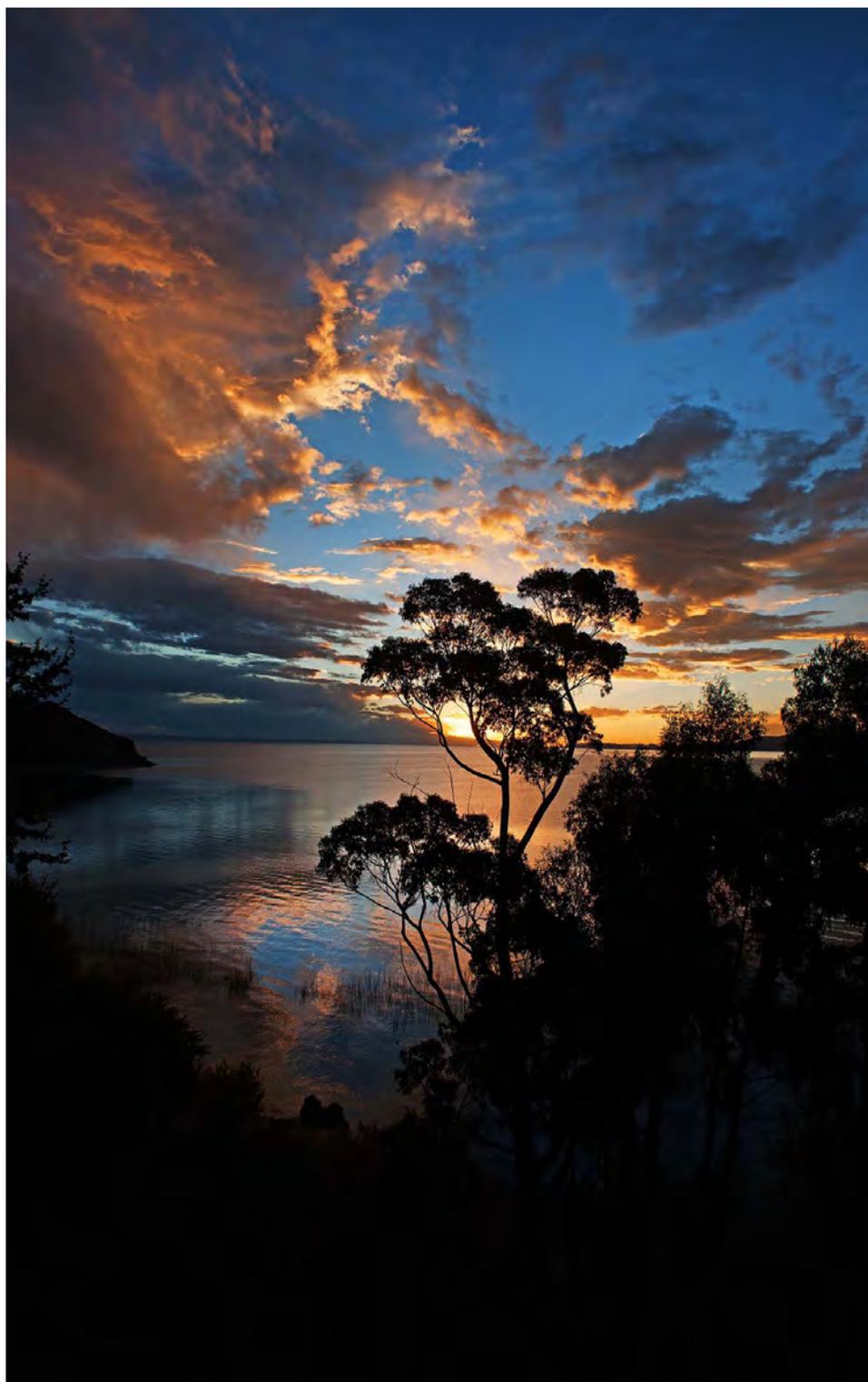
<sup>49</sup> La gobernanza no es igual a la gestión, la segunda muchas veces es delegada o compartida y sin embargo la gobernanza sigue bajo una oficina de gobierno. En el caso de los contratos de administración en el Perú hay una suerte de ámbito intermedio, donde en algunos de los contratos se puede decir que hay una gobernanza compartida, pero en otros en realidad la gobernanza se mantiene en el gobierno y lo que se delega son las operaciones de gestión operativa del área.

La gobernanza en el Perú es un principio de gestión de las áreas naturales protegidas desde siempre. El sistema cuenta con numerosos instrumentos para facilitar el acceso a la participación en la toma de decisiones de los distintos sectores y niveles de gobierno, así como de los grupos de interés de la sociedad civil y empresarial; y en especial de las poblaciones locales y los pueblos indígenas. Esto, a nivel de las decisiones a nivel del sistema y de la planificación de las áreas. En cuanto a las decisiones dirigidas a gestionar las áreas, las opciones cambian un poco. Todas las áreas cuentan con comités de gestión, un espacio muy interesante para involucrar a los grupos de interés en la toma de decisiones. En la práctica, sin embargo, no todos los comités de gestión funcionan igual y por lo tanto la gobernanza se ejerce a muy diferentes niveles.

Siguiendo la tabla de los tipos de gobernanza a que se refiere la UICN, podemos decir que todos ellos están representados, tanto en las áreas bajo categorías nacionales como en los otros dos niveles de áreas.

En la siguiente matriz damos algunos ejemplos de ello, con la salvedad que siempre en estas abstracciones, existen más matices que ejemplos concluyentes. En cualquier caso, el cuadro debe tomarse sólo con fines didácticos, sobre cómo se están manifestando los tipos de gobernanza en las distintas categorías, niveles y áreas del sistema peruano.

<b>Tipos de gobernanza UICN</b>	<b>Categoría o nivel de área</b>	<b>Ejemplos</b>
Por el gobierno (g) o delegada (d)	Parque nacional Reserva nacional Parque nacional	Manu (g) Paracas (g) Bahuaja-Sonene (d)
Compartida	Reserva comunal Área de conservación regional Coto de caza Reserva paisajística Bosque de protección	Amarakaeri Tamshiyacu El Angolo Nor Yauyos-Cochas Alto Mayo
Privada	Área de conservación privada	Bosque Berlín, Tambo Ilusión, Panguana
Locales o indígenas	Área de conservación privada	Atiquipa, Chilchos, Chaparrí



## Capítulo 4

---

# Las zonas de amortiguamiento

---

¿Qué son las zonas de amortiguamiento y cómo funcionan?  
¿Cómo se administran los recursos y derechos en las zonas de amortiguamiento?

---

**L**as zonas de amortiguamiento son aquellas que están fuera del área protegida. Lo que está fuera del área protegida no está dentro. No forma parte del área protegida. No es área protegida. Disculpen la simpleza y redundancia en el inicio de este capítulo, pero en todos mis años vinculado a las áreas protegidas, me sigue resultando extrañísimo cómo es que tanta gente habla de las zonas de amortiguamiento como si fueran parte del área protegida. Esto complica la comprensión del área protegida, y produce muchas veces desencuentros entre quienes manejan el área protegida y quienes administran o aspiran a gestionar recursos y actividades fuera del área natural protegida.

La idea de contar con zonas de amortiguamiento, o “Buffer Zones” por su nombre en inglés, tiene la misma lógica del por qué frente a nuestras casas hay una vereda, a veces una pequeña jardinera y luego recién viene la pista. Esos elementos permiten una transición entre el uso familiar y el uso urbano, por la seguridad de todos: peatones, automovilistas, mascotas. Pero la vereda y la jardinera no están dentro de mi casa, no forman parte de mi casa y, mucho menos, me pertenecen.

Las zonas de amortiguamiento, a otro nivel, son lo mismo que el ejemplo de la vereda y la jardinera; es decir, **las zonas de amortiguamiento son espacios para dar seguridad y generar una transición entre un área que se gestiona**

**para conservarla, con los espacios que están fuera de ella** y que podrían tener distintas modalidades e intensidades de uso. Es solamente por ello que se pide que quien gestiona el área protegida esté atento y ejerza unas pocas competencias sobre su zona de amortiguamiento, para garantizar así que la gestión del área protegida no se vea amenazada o complicada por la presencia cercana de actividades que puedan poner en riesgo tanto al área como a quienes ocupan o utilizan recursos dentro y fuera de ella.

Las zonas de amortiguamiento no constituyen una *unidad de gestión*, no existe una sola institución o documento que mande o administre la gestión de este espacio. Lo que hay son diversos actores, públicos y privados; con competencias, roles y derechos. Las áreas naturales protegidas sí constituyen una *unidad de gestión*, que se guían por un plan maestro y que tienen una autoridad que es el SERNANP.

La Ley de áreas naturales protegidas define a las zonas de amortiguamiento como *«aquellas zonas adyacentes a las áreas naturales protegidas del sistema, que por su naturaleza y ubicación requieren un tratamiento especial para garantizar la conservación del área protegida. El plan maestro de cada área definirá la extensión que corresponda a su zona de amortiguamiento. Las actividades que se realicen en las zonas de amortiguamiento no deben poner en riesgo el cumplimiento de los fines del área natural protegida»*.

Este artículo de la ley ha sido luego desarrollado en su reglamento y otras normas complementarias. En resumen, sólo hay dos competencias directas o administrativas asignadas a la autoridad del área protegida sobre su zona de amortiguamiento: la primera es delimitarla y la segunda es dar opinión técnica favorable para la autorización de actividades que requieren de un Instrumento de Gestión Ambiental-IGA. Existe una suerte de tercera competencia, poco clara, y que se refiere a supervisar y monitorear las actividades que se realicen en la zona de amortiguamiento<sup>52</sup>; cosa absurda desde el punto de vista administrativo, ya que uno sólo supervisa lo que administra; y la autoridad del ANP no administra ni los espacios, ni los recursos ni tampoco las actividades fuera del área protegida.

Pero veamos en detalle las competencias que sí tiene la autoridad de áreas protegidas sobre las zonas de amortiguamiento.

---

<sup>52</sup> Decreto Supremo 038-2001-AG, art 6 inc. J. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/502481/110506428988342893520200131-11250-1paqasw.pdf>



## Restauración en la zona de amortiguamiento de Cordillera Azul

El Parque Nacional Cordillera Azul es un área protegida de la Amazonía peruana establecida en el año 2001 sobre más de 1'300,000 hectáreas, compartidas entre los departamentos de San Martín, Loreto, Ucayali y Huánuco. El parque viene impulsando, casi desde su establecimiento, estrategias para disminuir las presiones en su amplísima zona de amortiguamiento y mejorar la calidad de vida de los pobladores locales. Entre estas estrategias destacan la de res-

tauración ecológica, en los poblados de Lejía y San Juan, y por la cual se impulsa recuperar servicios de estos ecosistemas. Utilizando la regeneración natural, la exclusión de amenazas y la sucesión asistida, y mediante la suscripción de Acuerdos Azules de colaboración, CIMA<sup>50</sup> trabaja de la mano con los pobladores locales para avanzar en una agenda compartida que permita el desarrollo sostenible local y la disminución de amenazas al parque<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> CIMA Cordillera Azul es el nombre de la asociación civil que casi desde los orígenes del parque contribuye a su gestión, desde el año 2008 mediante un Contrato de Administración con el Estado peruano para ejecutar las operaciones de manejo del parque en su totalidad. En el año 2018, el parque ingresó a la lista verde de áreas naturales protegidas de la UICN, la cual reconoce a áreas protegidas a nivel mundial con gestión efectiva.

<sup>51</sup> Para más información sobre este programa, ver <https://panorama.solutions/es/solution/restauracion-ecologica-en-la-zona-de-amortiguamiento-del-parque-nacional-cordillera-azul>

**La primera es delimitarla**<sup>53</sup>. Esto es algo que normalmente se ejerce al momento de elaborar y luego actualizar el plan maestro de cada área natural protegida. No hay una regla exacta para delimitar la zona de amortiguamiento; y lo que se espera es que el diseño cubra adecuadamente las áreas circundantes donde conviene prestar mayor atención para asegurar el “amortiguamiento” que requiere el área protegida frente a lo que ocurre fuera. La única consecuencia administrativa de “delimitar” la zona de amortiguamiento es que ahí se ejercerá la competencia siguiente, ...que es la que saca las canas verdes.

**Emitir la *opinión técnica previa favorable***<sup>54</sup>, a cualquier actividad que se realice en la zona de amortiguamiento y que requiera de un IGA. A lo largo de los años y de las normas, las denominaciones tanto para la opinión (técnica, previa, favorable, vinculante, y todas las combinaciones posibles entre estas cuatro palabras) como para el instrumento (estudios, PAMAs, EIAs, contratos, concesiones, etc.) han ido evolucionando y aparentemente se han simplificado. Pese a ello, sin embargo, tanto la competencia para dar opinión como la manera en que ésta se ejerce siguen siendo confusas.

En resumen, las normas y la práctica nos dicen que si una actividad en una zona de amortiguamiento, regulada por otro sector o nivel de gobierno, requiere de IGA –llámese estudio de impacto ambiental o declaración de impacto ambiental– éste deberá obtener la opinión favorable del SERNANP antes que el sector o nivel de gobierno respectivo le otorgue el derecho.

**La función de dicha opinión es confirmar o no la viabilidad ambiental de la actividad en relación a los objetivos del área protegida.**

Si bien existen otros supuestos donde el SERNANP debe opinar de manera previa, para el caso de términos de referencia de proyectos<sup>55</sup> y de cualquier tipo de concesiones, permisos y autorizaciones forestales<sup>56</sup>, lo más cotidiano en términos de opiniones previas en zonas de amortiguamiento es lo referido a los IGA. Y es acá donde aún no hay claridad ni consistencia y, por lo tanto, es frecuente encontrar asimetrías ante casos similares.

---

<sup>53</sup> Decreto Supremo 038-2001-AC, art. 61

<sup>54</sup> Decreto Supremo 038-2001-AC, arts. 63 y 64. Decreto Supremo 003-2011-MINAM, art. 1 que modifica al 116 del DS 038-2001-AC.

<sup>55</sup> Decreto Supremo 019-2009-MINAM, art 44. <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/ds-019-2009-minam-a.pdf>

<sup>56</sup> Decreto Supremo 038-2001-AC, art. 63.

EL IGA es un instrumento que, de por sí, debe asegurar la viabilidad ambiental de cualquier proyecto en el país. Para ello, el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental ha previsto niveles de instrumentos y procesos. Actualmente existen numerosas normas e instrumentos referidos a la evaluación de impacto ambiental, la certificación ambiental y contamos inclusive con un organismo especializado del más alto nivel como es el Servicio Nacional de Certificación Ambiental SENACE.

Dentro de este sistema, se ha previsto que cuando el proyecto que requiere el IGA se ubique en zonas de amortiguamiento de áreas naturales protegidas, ese IGA vaya al SERNANP para su opinión. Esto debe ser entendido como una salvaguarda extra en el proceso para asegurar que el área protegida no se vea afectada y para dar la oportunidad a la autoridad del ANP de brindar información o solicitar previsiones que sólo ellos conocen; y que así el IGA mejore y se consolide.

El SERNANP debe enfocarse básicamente en asegurar que lo que vaya a hacerse fuera no ponga en peligro al área protegida. Solamente si la actividad propuesta pone en peligro al área protegida es que el SERNANP debería emitir una opinión desfavorable. No corresponde al SERNANP juzgar si el proyecto es bueno o malo, o si el proyecto pone en peligro recursos, espacios o poblaciones que están fuera del ANP y que son de competencia de otro sector. Esas salvaguardas las debe asegurar o proveer el sector responsable y el SENACE, no el SERNANP. Siempre, por supuesto, será saludable que el SERNANP ponga en consideración elementos que puede notar insuficientes o erróneos en el IGA, para que sean tomados en cuenta, pero si estos elementos no afectan o ponen en riesgo al área protegida, no deberían condicionar su opinión.

Cuando el SERNANP considere que en la zona de amortiguamiento hay recursos, procesos o espacios valiosos que deben ser protegidos, lo que le corresponde es evaluar una posible ampliación del área protegida. Si como es natural, el SERNANP busca estrategias de conectividad entre sus áreas o entre los hábitats de especies que están dentro y fuera del ANP, debe hacerlo en coordinación con las demás autoridades que tienen competencia sobre temas forestales y de fauna u ordenamiento territorial. Si el SERNANP considera que una actividad no es apropiada para la zona, debe siempre sustentarlo en función al área protegida y no de su visión de uso del territorio.



## El turismo y Tambopata

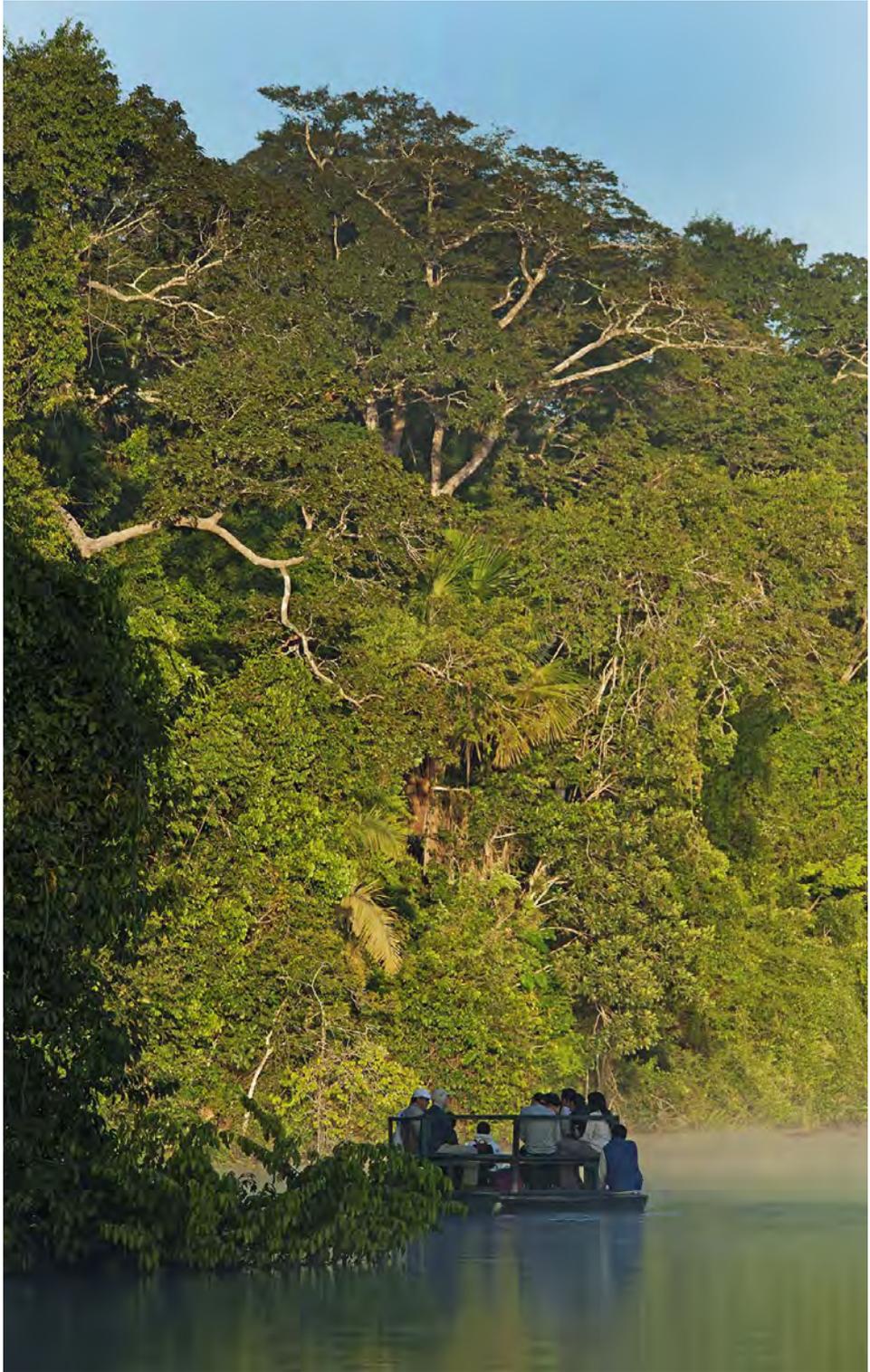
La zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata, ubicada en Madre de Dios, es uno de los corredores de ecoturismo amazónico más importantes del Perú. En su ámbito se localizan más de 100 lodges o albergues familiares, comunitarios y privados desde donde se organizan visitas y salidas turísticas a los diversos circuitos y atractivos de esta privilegiada zona de altísima biodiversidad. Gracias a la protección que ha logrado la reserva nacional a lo largo de los años, en Tambopata existe una fauna saludable que se desplaza tanto dentro como fuera del área natural

protegida y que es accesible al visitante desde miradores, caminatas y salidas en bote. Todo esto viene sosteniendo una economía local de la cual se benefician pobladores locales, empresarios y el propio Estado. Tambopata es un ejemplo excelente donde la conservación del área protegida no sólo beneficia los procesos en su interior, sino que genera cadenas productivas y de servicios que van mucho más allá de sus fronteras y movilizan transporte –aéreo, fluvial y terrestre–, restaurantes, hoteles, centros de abasto y diversión, proveedores de alimentos, equipos de campo, etc.

Las zonas de amortiguamiento están fuera de las áreas protegidas y constituyen oportunidades únicas para promover actividades que aprovechen la presencia del ANP para generar medios de vida sostenibles. Actividades como el turismo, la agroforestería, la investigación y educación ambiental, el manejo de fauna, entre otras; son excelentes opciones de desarrollo.

Pero no debemos descartar que otras actividades, que cumplan con sus previsiones ambientales, puedan desarrollarse ahí también. **Las zonas de amortiguamiento no tienen usos o actividades prohibidas por el hecho de realizarse ahí. Las únicas actividades prohibidas, como en cualquier lugar del país, serán aquellas que no cuenten con los títulos legales suficientes o que están calificadas como ilegales.**

El rol del área protegida ante su entorno debe ser el de un buen vecino, de un promotor de ideas para asegurar que las amenazas disminuyan y de que, más bien, aumente el desarrollo local en base a actividades sostenibles. Los mejores vecinos serán siempre aquellos que están felices, económicamente estables y que realizan sus actividades dentro del marco de la ley. El rol del área protegida es sumar buenos vecinos y fortalecer una comunidad comprometida con el desarrollo, y donde el área protegida juega un rol fundamental asegurando servicios ambientales, protegiendo el patrimonio y proveyendo oportunidades para todos. En este sentido, los comités de gestión de las áreas son un mecanismo excelente para articular programas y actividades en las zonas de amortiguamiento, de una manera positiva e inclusiva.



## Capítulo 5

---

# Las zonas reservadas

---

¿Qué son y qué implica su establecimiento? ¿Cómo las afectó y cuál es su futuro luego de la Ley 30230?

---

**L**as zonas reservadas son un estatus transitorio para reservar o separar espacios del territorio que, reuniendo las condiciones para ser áreas protegidas, aún requieren de estudios y procesos participativos complementarios que ayuden a definir su mejor ubicación, extensión y categoría o nivel de área protegida<sup>57</sup>.

Las zonas reservadas han sido un instrumento muy útil para el sistema de áreas naturales protegidas por más de 20 años. Si bien no existe una obligación legal por la cual las áreas protegidas deban pasar primero por una etapa de zona reservada, en la práctica, casi todas las áreas naturales protegidas establecidas entre 1996 y el 2014 fueron primero una zona reservada.

La idea principal para introducir este instrumento transitorio en el sistema fue doble: primero separar una zona de alto valor biológico para evitar que mientras se completan sus estudios se vea afectada por otras decisiones de asignación

---

<sup>57</sup> La definición legal se encuentra en el art. 13 de la Ley 26834, que las define como «aquellas áreas que reuniendo las condiciones para ser consideradas como áreas naturales protegidas, requieren de estudios complementarios para determinar, entre otras, la extensión y categoría que les corresponderá como tales. Las zonas reservadas forman parte del SINANPE, y por lo tanto quedan sujetas a las disposiciones que corresponden a las áreas naturales protegidas de acuerdo a la presente ley y sus reglamentos, con excepción de los dispuesto en el artículo 3». La excepción se refiere a que las zonas reservadas no se establecen a perpetuidad, ya que son justamente transitorias, y que para reducción física o modificación legal (categorizarse o desafectarse) no requieren de una ley del Congreso de la República.

de derechos o usos por parte del propio Estado. De otro lado, se buscó que el sector que impulsa el establecimiento de las áreas protegidas, tuviera un instrumento legal que le permita formalmente involucrar otros actores públicos y privados para completar el proceso técnico, social y político que toda área protegida requiere; antes de llevarla a un Consejo de Ministros para su aprobación.

Las zonas reservadas han funcionado así; para completar técnicamente las propuestas, socializarlas recibiendo la retroalimentación de los distintos grupos de interés, y sobre todo para aliviar muchas tensiones que siempre generan decisiones tan trascendentes como es el establecimiento de un área protegida.

Y es que tener una zona reservada como paso previo al establecimiento de un área protegida ha permitido, por ejemplo, promover que la categorización del área protegida o la definición de sus límites, sea el resultado del trabajo de una comisión mixta constituida formalmente con representación de los sectores y niveles de gobierno que tienen que ver con el área, así como de los grupos de interés empresariales, de la sociedad civil, poblaciones locales y comunidades indígenas.

Si bien los procesos de estas comisiones a veces han resultado interminables o frustrantes, lo cierto es que cuando se ha arribado a la decisión de la categoría y extensión, el área ha contado con mayor consenso, entendimiento y, por ende, mayor viabilidad para su gestión. Y si las áreas protegidas se establecen a perpetuidad, ¡qué mejor que vengan de procesos que logren estos objetivos!

Desde su origen hasta el año 2014 las zonas reservadas se establecían, de acuerdo a su naturaleza, por resolución ministerial<sup>58</sup>. En el año 2014, la Ley 30230<sup>59</sup> estableció que las zonas reservadas debían establecerse por decreto supremo, como si se tratasen de áreas protegidas definitivas. Lamentable error.

La razón por la cual se modificó este requisito en el año 2014 fue básicamente por la presión de empresas petroleras y del propio sector de hidrocarburos, quienes trataron de impedir de esa manera que el Ministerio del Ambiente declare la Zona Reservada Mar Pacífico Tropical. Se interpretó que el estable-

---

<sup>58</sup> Hasta el año 2008, por resolución ministerial de Agricultura como sector a cargo de las ANP. Con la creación del Ministerio del Ambiente en el año 2008, las zonas reservadas empezaron a establecerse por resolución ministerial de dicho sector.

<sup>59</sup> Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país; art. 20. [https://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/0/arc/LEY\\_30230\\_12072014/LEY30230.pdf](https://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/0/arc/LEY_30230_12072014/LEY30230.pdf)

cimiento de esta zona reservada iba a vulnerar derechos anteriores de las empresas. El tema es que esta excepcional área de biodiversidad y ecosistemas marinos se superponía en su totalidad con derechos otorgados a empresas de hidrocarburos. Pese a que la legislación es muy clara respecto a que los derechos preexistentes en las áreas protegidas pueden continuar ejerciéndose<sup>60</sup>, el temor pudo más que la razón y la norma fue aprobada.

Con esta decisión prácticamente se eliminó el instrumento de la zona reservada en el Perú. Desde que fue aprobada la Ley 30230 no se ha establecido ninguna zona reservada en el país. Y es que ya no hace mucho sentido llevar a una instancia política una decisión técnica. Una instancia política siempre requiere de información política para tomar decisiones. Y la idea era que la información política sea el resultado del proceso posterior al establecimiento de la zona reservada.

La decisión de establecer una zona reservada se ha convertido entonces en una decisión política que, para ser tomada, requiere ahora de toda la información y consensos, que antes se lograban justamente a través de la zona reservada. Lo que ha ocurrido desde este cambio legislativo es que los expedientes de nuevas áreas protegidas a partir del año 2014 son expedientes para establecer áreas protegidas definitivas, y que lo que antes ocurría por mandato de una resolución ministerial estableciendo comisiones y buscando consensos, ahora se da a través de reuniones directas del SERNANP o MINAM con los grupos de interés o convocando al Consejo de Viceministros.

Como dato anecdótico, la ley que aprobó este cambio era una que buscaba promover inversiones. A seis años de la norma, ninguna empresa ubicada en el ámbito del mar Pacífico tropical ha invertido aún en las operaciones que tienen en la zona, bajo el argumento de que la posibilidad que ahí se establezca un área protegida definitiva desalienta su inversión. De locos<sup>61</sup>. Lo cierto es que una herramienta útil ha caído en desuso. Lo que era formal, ahora es operativo y optativo (la comisión de categorización). Lo que era público y transparente (el proceso para establecer un área protegida definitiva), ahora no necesariamente es conocido por todos.

---

<sup>60</sup> Tema que se tratará más en detalle en la segunda parte de este libro.

<sup>61</sup> El Ministerio del Ambiente ha tenido desde entonces en su agenda y de manera permanente, seguir avanzando en el proceso para constituir esta área; pero ahora el expediente es para establecer un área protegida definitiva bajo la categoría de reserva nacional, por los importantes recursos pesqueros de la zona. Esta nueva propuesta es ahora denominada Mar Tropical de Grau, en un esfuerzo comunicacional para que no se le confunda con el proceso anterior.

Sería bueno analizar el contexto actual y evaluar si las zonas reservadas deben recuperar su espacio legal al interior del Ministerio del Ambiente, para lo cual sólo se requiere modificar nuevamente el artículo 7 de la Ley 26834. Sería bueno, también, revisar si es útil formalizar nuevamente la etapa en que deben buscarse los consensos políticos y sociales, completar la información técnica de las áreas, y realizar las necesarias comunicaciones hacia el ciudadano y los grupos de interés.

Si se recupera ese espacio legal, sería bueno –eso sí– reformular desde el MINAM y SERNANP la manera en que se interviene en las zonas reservadas. Una crítica, mirando hacia atrás, es que varias zonas reservadas en el país en verdad se gestionaban como si fueran ya áreas protegidas; lo que entonces generaba una percepción fundada de que las zonas reservadas equivalían ya al área natural protegida definitiva. Peor aún, la realidad nos muestra que muchas zonas reservadas quedaron como espacios “bloqueados”, sin categorizarse por años<sup>62</sup>. No es posible mantener áreas en reserva al infinito. Para que el sistema genere credibilidad, las zonas reservadas deben categorizarse en un plazo razonable o en todo caso, desafectarse.

La desafectación de zonas reservadas es una de las consecuencias posibles de todo proceso de categorización, donde se busca justamente identificar si es viable o no establecer un área protegida y bajo qué categoría. Esto no debería ser interpretado como una desafectación de un área natural protegida, ya que la zona reservada aún no lo es. Curiosamente, la desafectación ha quedado en una situación legal donde aquellas que fueron creadas por resolución ministerial deberían poder ser desafectadas por el mismo instrumento; pero aquellas que se establezcan por decreto supremo necesitarán de un nuevo decreto supremo. En ningún caso será posible asumir que requerirán de una ley del Congreso, ya que la ley de áreas naturales protegidas es clara al respecto.

Pensemos en áreas naturales protegidas que hoy nos llenan de orgullo a todos los peruanos como Sierra del Divisor, Tambopata, Cordillera Azul, Pampa Hermosa, Pantanos de Villa, San Fernando o el Bosque de Pómac. Todas ellas fueron antes zonas reservadas, y gracias a esa etapa –a veces larga y compleja– es que lograron los consensos para ser hoy lo que son, en beneficio de todos.

---

<sup>62</sup> Actualmente el Perú tiene 9 zonas reservadas sin categorizar, la más antigua ¡de 1996! Estas zonas reservadas abarcan más de 600,000 ha del territorio. Será importante fijarle a cada una la hoja de ruta respectiva para su categorización o, de ser necesario, su desafectación.

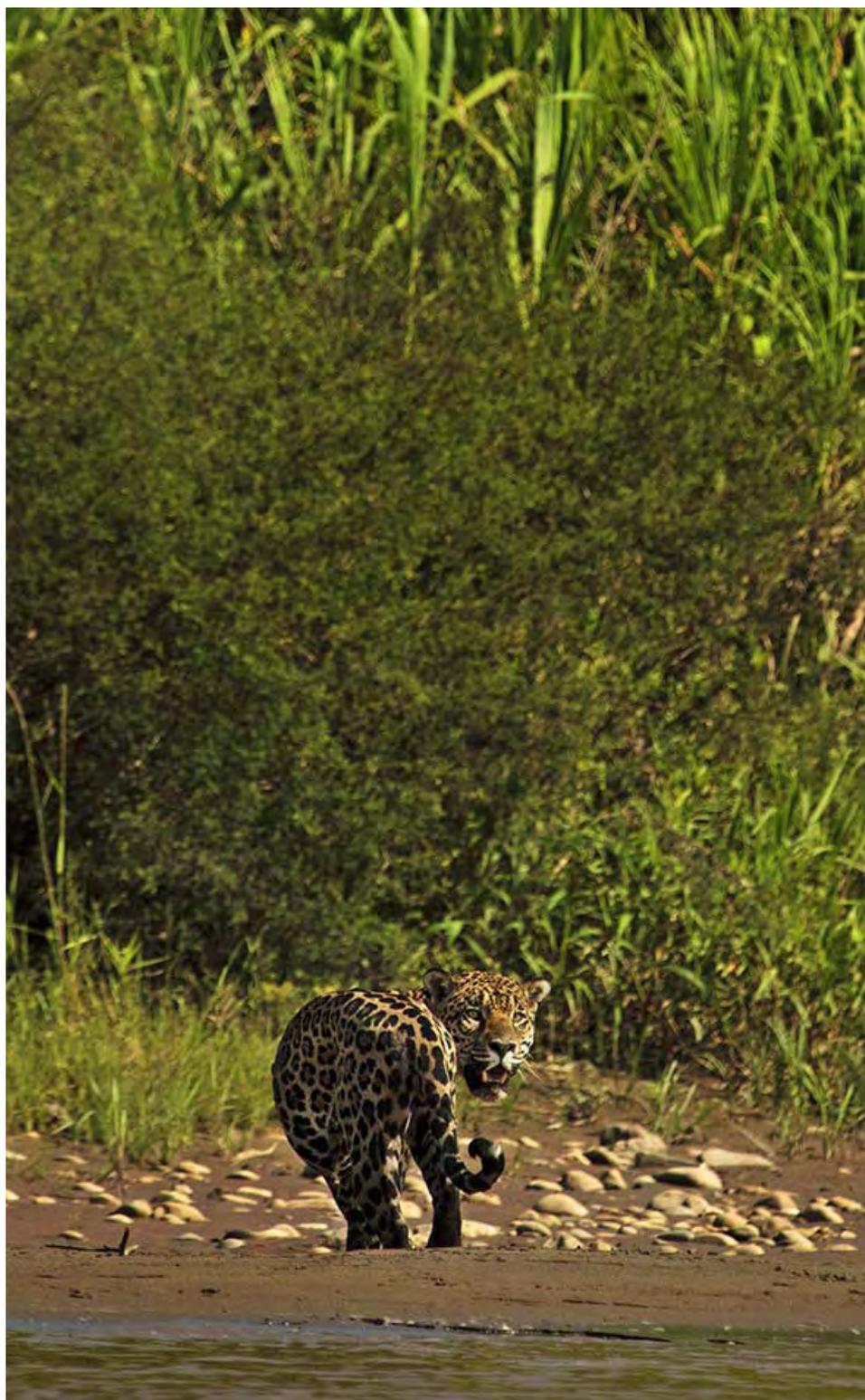
# La evolución de la Zona Reservada Tambopata

La Reserva Nacional Tambopata tiene una larga historia como zona reservada en los años anteriores a su establecimiento definitivo, el cual fue recién realizado en el año 2000. En 1977 se estableció en este lugar por primera vez una zona reservada con el nombre de Tambopata, la cual fue modificada en dos ocasiones –en el año 1990, creciendo, y luego en el año 1996, reduciéndose–, bajo la denominación de Zona Reservada Tambopata Candamo.

Finalmente, y luego de un laborioso proceso participativo, la zona reservada que en ese momento abarcaba más de un millón de hectáreas motivó el establecimiento de dos áreas naturales protegidas, por un lado, el Parque Nacional Bahuaja-Sonene, que se estableció sobre la base del sector Candamo de la zona reservada más lo que antes era el Santuario Nacional Pampas del Heath; y por otro lado la Reserva Nacional Tambopata, sobre cerca de 275,000 has. Como parte del proceso de categorización, un sector de la zona reservada fue desafectado ya que no reunía las condiciones suficientes para ser área protegida, y por lo tanto no se integró a ninguna de las dos áreas protegidas establecidas.

Este proceso ejemplifica bien como una zona reservada sigue siendo un área en estudio, un área que tiene aún que determinar cuál es el mejor uso para cada espacio. A veces el proceso de categorización podrá significar que una zona reservada completa se convierte en una sola área protegida del mismo tamaño –como sucedió con la Reserva Nacional San Fernando– o a veces el tamaño variará ligeramente aumentando o disminuyendo, como los casos de Pucacuro o del Bosque de Pómac.

El caso de la zona reservada Sierra del Divisor muestra otra variable, donde un amplio sector se convirtió en Parque y otro se mantuvo como zona reservada. El caso de Tambopata significó el establecimiento dos áreas protegidas y la desafectación de un tercer sector. Fue un proceso largo, que demandó mucha información técnica, social y económica. Demandó adicionalmente reunir por mucho tiempo a los distintos grupos de interés, para que la información y el entendimiento y fluyan. Luego de 23 años de establecida la primera zona reservada Tambopata, se logró categorizar esta zona en dos áreas naturales protegidas que hoy nos llenan de orgullo a todos los peruanos.



## Capítulo 6

---

# Las áreas marinas protegidas

---

¿Qué son? ¿Cuál ha sido su evolución y qué oportunidades brindan al Perú?

---

**L**as áreas marinas protegidas-AMP<sup>65</sup> siguen siendo para el Perú su gran deuda, la pata coja, la asignatura pendiente, el talón de Aquiles.

Los invito a leer cualquier análisis o balance de las áreas naturales protegidas en el Perú, y todos dirán lo mismo desde hace 40 años al menos: que debemos proteger nuestro mar, que ahí reside nuestro futuro, que hemos hecho muy poco y que lo seguimos degradando, que es urgente implementar y mejorar mecanismos de conservación de ecosistemas, hábitats y especies marinas. Pasan los años y realmente aún no logramos revertir esta carga.

Y esto es más grave aún, si pensamos en lo privilegiado que es nuestro mar. Son tres mil kilómetros de costas, sumado a un mar territorial o de zona económica y ecológica exclusiva enorme. El mar peruano tiene la particularidad de recibir en un 89% a la corriente costera peruana o de Humboldt, la cual enfría tremendamente las aguas y permite el desarrollo de una cantidad impresionante de especies y microorganismos endémicos, es decir que solamente se desarrollan en este lugar. En este mar

---

<sup>65</sup> Este capítulo toma ideas y textos escritos por el autor para "La esperanza es verde", 2005 [https://spda.org.pe/wpfb-file/20060829111038\\_-pdf/](https://spda.org.pe/wpfb-file/20060829111038_-pdf/); y "Marine and fisheries policies in Latin America" 2020. <https://www.routledge.com/Marine-and-Fisheries-Policies-in-Latin-America-A-Comparison-of-Selected/Ruiz-Muller-Oyanedel-Monteferri/p/book/9781138386921>

frío de Humboldt es donde habitan la anchoveta o los lenguados. Ahí es donde encuentra su hábitat el pingüino de Humboldt y miles de especies conocidas y otras aún por descubrir.

Al norte tenemos la corriente del Pacífico tropical o del niño, más cálida y con una abundancia de vida marina impresionante. Se dice que el 70% de la pesca marina para consumo humano en el Perú viene de esta zona. Ahí es donde viven el perico, el pez espada o el mero; así como hay avistamientos frecuentes de muchas de las especies más carismáticas del mundo marino como las ballenas, tortugas, delfines, manta rayas y tiburones.

El mar peruano es espectacular pero, sin embargo, es también muy frágil. Las especies marinas son totalmente interdependientes entre sí, de modo tal que cuando se afecta a una de ellas, las demás pueden resultar también afectadas. Esto ya nos pasó con la anchoveta, la cual fue sobrexplotada para su uso por la industria de la harina de pescado y no sólo complicó la sostenibilidad de ese recurso sino de una cadena inmensa de recursos dependientes, como otros peces o las aves guaneras. Se dice que el 60% de los peces del mar peruano depende para su alimentación de la anchoveta.

La calidad de las aguas juega también un rol fundamental para permitir la vida marina, por lo que las amenazas por contaminación por plásticos, vertimientos industriales y urbanos, así como los eventuales derrames en la navegación o transporte alteran gravemente el equilibrio de la vida marina.

Por lo tanto, las áreas marinas protegidas son esenciales, porque nos permiten proteger espacios, especies y procesos ecológicos marinos que son fundamentales para la vida. La UICN define a las áreas marinas protegidas-AMP como *«cualquier área del territorio intermareal o submareal, cuyos fondos, aguas, flora y fauna asociadas, así como sus rasgos históricos y culturales, han sido preservados por leyes o cualquier otra medida efectiva para proteger todo o parte del medio ambiente comprendido en ella»<sup>66</sup>*.

Por su parte, el Convenio sobre la Diversidad Biológica - CDB, ha establecido que *«las áreas protegidas marinas y costeras son todas aquellas zonas definidas dentro del medio marino o contigua al mismo, junto con las aguas que le cubren y la flora, fauna y rasgos históricos y culturales asocia-*

---

<sup>66</sup> Kelleher, 1999; citado de las "Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas", UICN 2008, pág. 64.

# Corrientes del Mar Peruano



Gráfico basado en: <https://asxlab.blogspot.com/2015/09/factores-que-determinan-el-clima-del.html>

*dos, que ha sido reservada por acto legislativo o por otros medios efectivos, incluso la costumbre, para que su diversidad biológica marina y/o costera goce de un nivel de protección superior al de su entorno<sup>67</sup>».*

La protección, mantenimiento, recuperación, el uso sostenible y cualquiera de las estrategias de conservación existentes son absolutamente necesarias para nuestros recursos marinos y para el cuidado de su hábitat. Igual que ocurre con los recursos terrestres, en el mar se requieren también áreas que puedan ser conservadas o protegidas para garantizar que los procesos biológicos se sigan desarrollando con normalidad.

Conservar espacios marinos es la mejor apuesta para proteger nuestro patrimonio natural y, a la vez, para mantener en buenas condiciones esa despensa alimentaria y de oportunidades de desarrollo que es el mar. Los océanos, además, son claves para asegurar el equilibrio climático en el planeta y generar resiliencia frente a los cambios dramáticos que vive el mundo de hoy. Es por ello que las áreas marinas protegidas a nivel global han tenido un crecimiento tan importante en las últimas décadas.

Si todos pudiéramos mirar nuestro planeta desde el espacio veríamos de forma muy clara que el nombre que nos dimos estuvo equivocado, ya que lejos de ser éste el planeta Tierra, debió llamarse más bien planeta Agua. La superficie marina en el planeta es inmensamente superior a la superficie terrestre, tres veces más grande. Pese a ello, la extensión protegida en el mar es, más bien, diez veces más pequeña que la terrestre, siendo que aproximadamente solamente un 7.47% del océano está protegido bajo la figura de área marina protegida<sup>68</sup>. Y eso a pesar que el número aumentó muchísimo en los años recientes, y que por supuesto, hay aún muchos espacios valiosos que hacen falta conservar.

En el año 2010 la conferencia de las partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica estableció las denominadas “metas de Aichi”, dentro de las cuáles los países se comprometieron a proteger, para el 2020, al menos el 17% de su superficie terrestre y el 10% de su mar territorial<sup>69</sup>. Esta misma meta

---

<sup>67</sup> Definición adoptada en el 2004 en el marco del Programa de Trabajo sobre Diversidad Biológica Marina y Costera. Cita tomada de “Directrices para la legislación relativa a áreas protegidas”. UICN 2012, pág 291.

<sup>68</sup> <https://www.protectedplanet.net/marine>

<sup>69</sup> A la fecha de elaboración de este libro el Perú tiene apenas el 0.5% de su mar bajo áreas naturales protegidas. Se espera que con las anunciadas áreas protegidas marinas de la dorsal de Nasca y del mar tropical de Grau, se pueda acortar la distancia hacia cumplir con el mínimo internacionalmente aceptado.

fue incorporada en el año 2015 como uno de los objetivos de desarrollo sostenible adoptados por las Naciones Unidas.

Estamos lejos, pero a la vez cerca. Lejos, en la protección legal de nuestro mar, pero mucho más cerca en el entendimiento de la necesidad y sentido de urgencia. No me cabe duda que pronto el Perú se alineará con la comunidad internacional y será un respetuoso cumplidor de sus compromisos, estableciendo y gestionando las áreas marinas protegidas que hagan falta. A la fecha contamos ya con áreas marino costeras de valor excepcional en el sistema peruano como Paracas, San Fernando o el sistema de islas, islotes y puntas guaneras.

### **Gobernanza y gestión de las áreas marinas protegidas**

La **gobernanza** de áreas marinas protegidas es un tema que requiere de mucho detalle. Siempre será un reto involucrar a los diferentes sectores y niveles de gobierno, así como a la sociedad civil, las empresas y las poblaciones locales, especialmente los pescadores artesanales. Los actores públicos y privados con competencias, derechos y aspiraciones sobre el mar son muchos, y las fronteras en el mar son prácticamente invisibles a la vista. A diferencia de los recursos de fauna terrestre, los recursos hidrobiológicos se administran de una manera más compleja. La propia navegación marina no requiere de “*carreteras*” y entonces el ingreso o salida de un área marina protegida por navegación es, igualmente, un tema complejo. Definir con las demás autoridades y grupos de interés la planificación y modelo de gobernanza será uno de los retos principales para el éxito de un área marina protegida. A la fecha, las áreas existentes se basan en los mismos instrumentos terrestres como el comité de gestión; pero habrá que pensar si se requieren de nuevos instrumentos que, por ejemplo, puedan centralizar información proveniente del monitoreo satelital o de los estudios técnicos de las distintas instituciones, para generar una toma de decisiones participativa en temas estratégicos para las AMP, como la autorización de cuotas y temporadas de pesca o permisos de navegación.

Por otro lado, la **gestión** misma de las áreas requiere también de un diseño más *líquido*. Las realidades en el mar son muchas veces verticales y no horizontales como sucede en tierra. Los cambios más dramáticos se dan en función a la profundidad y no necesariamente en la superficie. En el caso marino, además, el concepto de “*amortiguamiento*” es mucho más complejo; ya que las causas de la contaminación marina por plásticos o vertimientos suelen estar a distancias enormes y muchas veces fuera de las jurisdicciones.

## La islas y puntas guaneras: un modelo para articular “sistemas” dentro del sistema

La Reserva Nacional Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras (RNSIIPG) es un área protegida establecida en el año 2009 sobre una extensión de más de 140,000 hectáreas. Está integrada por 22 islas, islotes y grupos de islas; y 11 puntas. Todos estos sitios, repartidos frente a la corriente peruana o de Humboldt desde Piura hasta Moquegua, ya contaban con una protección legal histórica derivada de la producción del guano, la cual empezó en la segunda mitad del siglo XIX. Desde hace más de 100 años el Perú empezó además a proteger legalmente estos espacios, para así asegurar la producción del recurso. El acceso a estos sitios estuvo desde entonces muy limitado y controlado, así como la pesca y las actividades de transporte en las islas y puntas y sus zonas de influencia. Con el establecimiento de la reserva nacional en el año 2009, se puso de relevancia no sólo la importancia productiva de las islas y puntas sino también la enorme y rica diversidad biológica que por siglos encontró un lugar seguro en estos espacios. Pingüinos de Humboldt, lobos marinos, cetáceos y tortugas conviven en estos espacios con guanayes, piqueros y pelícanos, por sólo mencionar a tres de las aves guaneras.



Lugares tan emblemáticos del país como la islas Ballestas y punta San Juan de Marcona forman parte de esta área protegida.

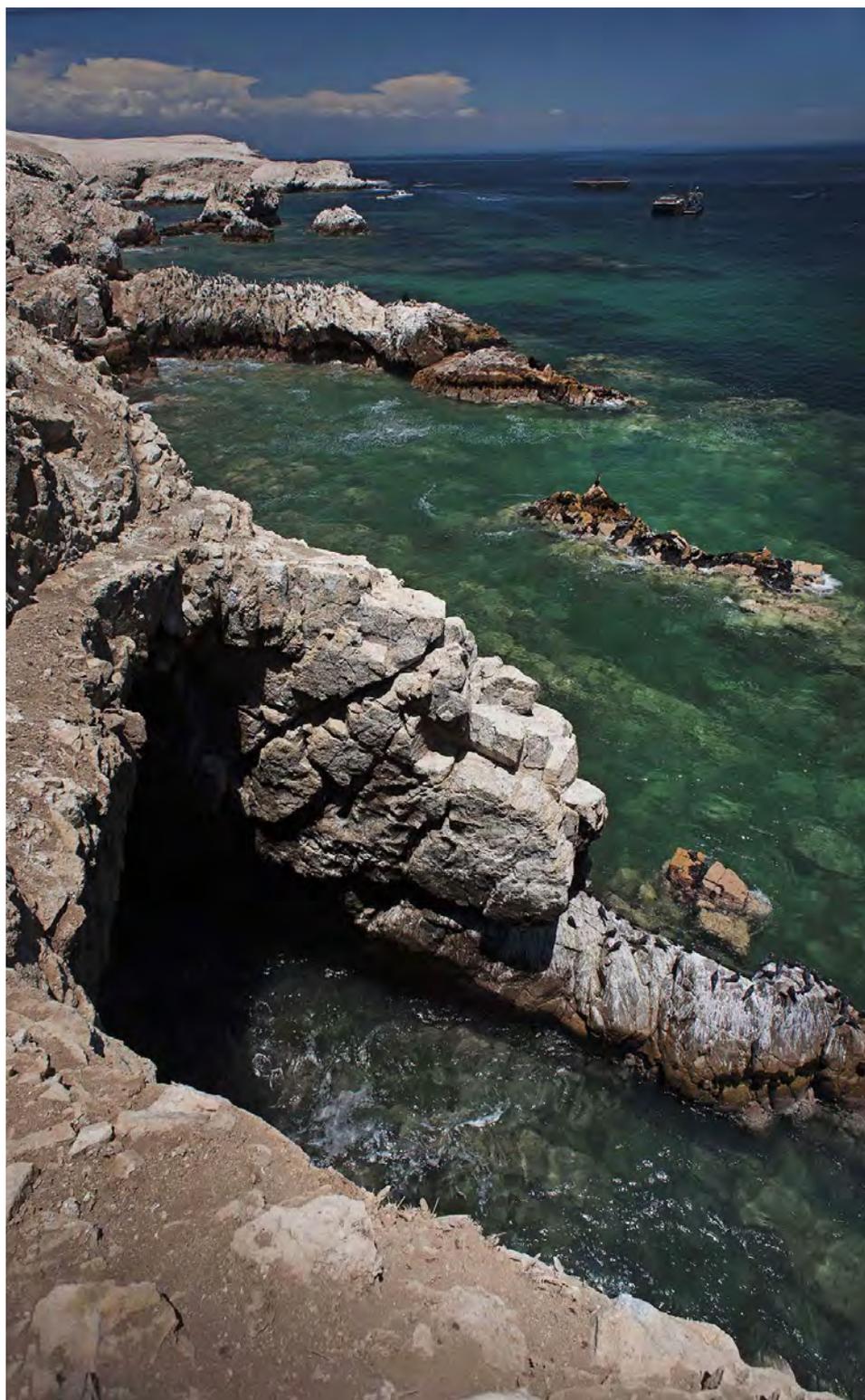
La reserva además, fue la primera área protegida en el Perú en ser conformada en base a la suma de numerosos espacios distribuidos en una amplia geografía con una lógica sistémica. Esto mismo ha sido repetido posteriormente con el área protegida regional Lomas de Lima, mostrando nuevas opciones para organizar la conservación del patrimonio natural del Perú.

En este sentido, herramientas usuales del sistema como las categorías, la zonificación, el monitoreo, vigilancia, etc., requieren de diseños ajustados a la realidad marina. La legislación peruana contempla que exista una estrategia *ad hoc* para la red de áreas marinas protegidas<sup>70</sup> en el marco del plan director del sistema. Toca trabajar en este documento y definir la manera en que en el mar peruano podrían funcionar las categorías, la zonificación, la zona de amortiguamiento, etc. En cuanto a las categorías, por ejemplo, es un hecho que a la fecha todas nuestras áreas marinas son *reservas nacionales*, en el entendido que sólo de esa forma se respetan los derechos de pescadores, sobre todo artesanales, en dichas áreas. En el mar, igual que en tierra, necesitamos balancear las áreas protegidas con distintos modelos de gestión y las categorías son la mejor herramienta para orientar ese propósito. Es recomendable también revisar la práctica de cómo estamos categorizando las áreas marinas protegidas.

El reto de proteger espacios marinos y gestionarlos con eficiencia es muy grande y a la vez urgente. El contexto global de cambio climático, permite ver una tendencia cada vez más evidente que el modelo económico y social cambiará drásticamente en este siglo. Contar con océanos saludables contribuye a la seguridad alimentaria, genera mayor resiliencia frente a la variabilidad climática, facilita el transporte y ofrece oportunidades enormes para la recreación. En este contexto, el rol de las áreas marinas protegidas será cada vez mayor para asegurar que los océanos funcionen adecuadamente. Con tanto mar, y de tal valor, el Perú tiene una posición privilegiada en este contexto. Aprovechémosla.

---

<sup>70</sup> Decreto Supremo 038-2001-AG, art. 67.



## Capítulo 7

---

# Las áreas de conservación regional

---

¿Qué son? ¿Qué corresponde al gobierno regional y qué al gobierno central? ¿Puede haber categorías de Áreas de Conservación Regional? ¿Cómo funcionan los sistemas regionales de conservación?

---

**E**l nivel de área protegida regional o departamental existe en el Perú desde 1990, cuando el Código del Medio Ambiente de 1990 estableció que las áreas protegidas podían ser nacionales, regionales y locales<sup>71</sup>. La historia a partir de entonces ha tenido, al menos, tres etapas.

Una primera, al amparo del código, que produjo una sola Área de Conservación Regional (ACR) –Tamshiyacu-Tahuayo, Loreto– en 1991. Luego otra etapa, entre 1992 y 1997, donde la constante derogación o modificación de artículos legales le dio tal complejidad y ambigüedad al tema que se produjo solamente un área nueva, el balsar o wachaques de Huanchaco en 1992<sup>72</sup>. Finalmente, una tercera etapa, que inicia con la ley de áreas

---

<sup>71</sup> Decreto Legislativo 613, artículo 56. Este artículo fue modificado al poco tiempo excluyendo a las áreas locales o municipales. Posteriormente el código fue derogado por la Ley General del Ambiente, Ley 28611 del año 2005.

<http://www.oas.org/dsd/FIDA/laws/legislation/peru/peru.pdf>

<sup>72</sup> Desde el Gobierno Regional de La Libertad, para proteger y manejar sosteniblemente la totora con la que se hacen los famosos caballitos de totora en Huanchaco. Esta área fue inclusive “categorizada” bajo una forma inexistente legalmente en el Perú, como lo es la reserva extractivista, siguiendo la figura brasileña. La denominación de El Balsar fue como reserva extractiva.

naturales protegidas en 1997, y que a la fecha ha producido 25 áreas de conservación regionales, que cubren más de tres millones de hectáreas<sup>73</sup>. La primera ACR establecida en esta etapa fue cordillera Escalera, en las afueras de Tarapoto, San Martín, en el año 2005.

La ley de ANP estableció que *«las áreas de conservación regional se conformarán sobre áreas, que teniendo una importancia ecológica significativa, no califican para ser declaradas como áreas del Sistema Nacional»*<sup>74</sup>. El plan director vigente, del año 2009, fue más preciso y positivo cuando estableció que *«las ACR se establecen principalmente para conservar la diversidad biológica de interés regional y local»*<sup>75</sup>.

**Las áreas de conservación regionales son áreas naturales protegidas establecidas a nivel de un departamento o región, para conservar diversidad biológica por su importancia e interés público a nivel regional o local.**

La idea es que el desarrollo de una región o departamento requiere de un uso equilibrado de su territorio, y que como parte de este equilibrio deben definirse los espacios para aplicar prioritariamente estrategias de conservación. Sobre estos espacios deberá evaluarse y definirse cuándo es que corresponde establecer áreas protegidas o cuándo corresponde aplicar cualquiera de los otros instrumentos para un manejo sostenible de los bosques o de los espacios y especies silvestres.

Las áreas naturales protegidas son un instrumento de ordenamiento territorial. El ordenamiento territorial busca orientar el mejor uso del territorio y la asignación de derechos. Es importante entonces que las ACR se visualicen integradas a sistemas de ordenamiento territorial que permitan entenderlas como parte de un contexto. Y que el rol que cumplen no reemplaza los roles que cumplen otros espacios.

Es muy saludable que la mayoría de gobiernos regionales que gestionan ACR hayan diseñado sistemas regionales de conservación o similares, y que

---

<sup>73</sup> Para saborear la azarosa vida legal de las ACR, recomiendo leer los capítulos pertinentes de "La Esperanza es Verde" del año 2005, de este autor; o "Áreas de conservación regionales y áreas de conservación municipales: propuestas para su consolidación", 2009, de este autor y Bruno Monteferrí.

<sup>74</sup> Ley 26834, artículo 11.

<http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Ley-N°-26834.pdf>

<sup>75</sup> Plan Director. MINAM / SERNANP 2009, pág. 38. [http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/d.s.016-plan\\_director.pdf](http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/d.s.016-plan_director.pdf)

varios de ellos cuentan con estrategias o documentos técnicos que sugieren los sitios prioritarios de conservación a nivel departamental. Esto permite contextualizar mejor a las áreas dentro del “equipo” del que forman parte, y pone en evidencia cómo cada área se complementa no sólo con las demás ACR de su circunscripción, sino también con las ANP nacionales, las áreas de conservación privada y con las distintas modalidades de uso del territorio en su circunscripción.

### ¿Cómo se establecen las ACR?

Las áreas de conservación regionales se establecen bajo la misma modalidad que las áreas naturales protegidas nacionales, es decir mediante decreto supremo con voto aprobatorio del Consejo de Ministros y firma del presidente de la República.

El camino para llegar a ello es que primero exista una iniciativa o propuesta a nivel del gobierno regional - GORE, que se remite bajo la forma de expediente técnico al SERNANP para su revisión y evaluación. El expediente deberá justificar el valor del área y su calificación como área natural protegida, así como el modelo de gestión sugerido. En esta etapa debe aclararse si existen titulares de derechos preexistentes en el área, especialmente propietarios, en cuyo caso se deberá acreditar su conformidad para formar parte del área protegida regional. Asimismo, en caso de requerirse la consulta previa por la posible afectación a comunidades indígenas, deberá realizarse en esta etapa.

Finalmente, el gobierno regional deberá incluir también con el expediente su propuesta de viabilidad financiera para la gestión del ACR. Se espera que en este punto, el gobierno regional identifique partidas presupuestales y aliados para que el ACR pueda cubrir sus costos operativos<sup>76</sup>.

Con estos requisitos cumplidos, el SERNANP da conformidad al expediente técnico a través de su consejo directivo y lo remite al Ministerio del Ambiente, para que éste inicie las coordinaciones con otros sectores de gobierno en espacios como el *Consejo de Vice ministros*<sup>77</sup>. Luego de evaluada

---

<sup>76</sup> El tema financiero para las ACR, sin embargo es aún un tema en proceso. Hay ejemplos de ACR aún muy dependientes de la cooperación internacional al no haberse internalizado las partidas en los presupuestos públicos. De otro lado, se han empezado a desarrollar esquemas interesantes de presupuestos compartidos, donde el SERNANP actúa como titular del portafolio áreas protegidas, para canalizar de manera ordenada los recursos financieros a los gobiernos regionales para la gestión de las ACR.

<sup>77</sup> Espacio no formal, al que ya nos referimos en el primer capítulo.

la información técnica por parte del MINAM y con la coordinación con los demás sectores y grupos de interés para asegurar la viabilidad política, económica y social del área protegida, la propuesta es llevada al Consejo de Ministros para su aprobación.

Como vemos, **los requisitos y pasos para establecer las ACR son hasta cierto punto más rigurosos que para las propias áreas protegidas nacionales.** En las ACR, temas como la conformidad de los titulares de derechos o los compromisos del GORE para la viabilidad financiera son muy específicos y deben ser documentados. En el caso de las áreas protegidas nacionales, al ser el SERNANP el proponente de éstas, la especificidad requerida en ambos temas es menor.

### ¿Categorías de ACR?

Las ACR no tienen categorías de manejo o gestión y de acuerdo a la ley todas ellas se consideran como áreas de uso directo. La consecuencia de esto ha sido que en el imaginario colectivo todas las ACR sean vistas como áreas de utilización sostenible de recursos, lo cual es un error. Al margen de que legalmente todas las ACR permitan el uso de recursos, ello no significa que el fin de todas estas áreas sea la utilización sostenible.

Es una debilidad para las ACR que no se les permita manejar un sistema de categorías. Como vimos para el caso de las áreas protegidas nacionales, las categorías son sumamente útiles para balancear y equilibrar las condiciones naturales y aptitudes de las áreas con las estrategias prioritarias que se definan para su manejo.

Pese a esta limitante, las normas de creación de las áreas y, sobre todo, los planes maestros de las ACR y la zonificación de cada área, son herramientas importantes para definir y precisar los objetivos y estrategias de conservación dentro de cada ACR, y donde la utilización sostenible será por supuesto una opción muy importante a elegir, pero de ningún modo es la única.

### Gestión del ACR y de sus recursos

Luego de aprobada el ACR, la gestión corresponde al gobierno regional. En la gestión, las ACR nuevamente tienen algunas reglas diferentes a las áreas protegidas de carácter nacional, que a veces facilitan las cosas, y otras veces las complican. Resulta, por ejemplo, más simple, que sea el propio gobierno regional quien tenga las competencias sobre los recursos hidrobiológicos, minería artesanal, infraestructura vial y otros; y que, en consecuencia, cuando el GORE

administra el área de conservación regional pueda coordinar internamente de una manera más expeditiva estos temas. Para el SERNANP, esto normalmente requiere coordinaciones del Ministerio del Ambiente con los otros sectores. Hay, en este caso, mayor trámite y protocolo. El gobierno central en su estructura y funcionamiento es mucho más complejo que el gobierno regional.

### **Recursos forestales y de fauna silvestre en las ACR**

En el caso de los recursos forestales y de fauna silvestre, al igual que el SERNANP ha recibido el mandato como autoridad forestal y de fauna dentro de las ANP nacionales; similar criterio ha sido utilizado para quien gestiona una ACR desde el GORE. Es decir, quien maneja las ACR dentro del gobierno regional es la autoridad para la administración de los recursos forestales y de fauna silvestre<sup>78</sup>.

### **Planes maestros**

El caso de los planes maestros en las ACR ha tenido, por su lado, una evolución positiva. En un principio, la legislación establecía que el plan maestro de las áreas protegidas nacionales y regionales era aprobado por el SERNANP, lo cual resultaba absurdo desde el punto de vista de la gestión del ACR, ya que el plan maestro, sus estrategias y programas dependen de las prioridades y el presupuesto asignado en un período de tiempo por quien gestiona el área. Es el GORE quien gestiona el área. La planificación es un componente esencial de la gestión. El plan maestro debe ser elaborado mediante una gobernanza y procesos participativos adecuados, pero su aprobación corresponde a quien gestionará el área, que es el gobierno regional.

Y a partir del año 2009 esto ha sido así. Actualmente el plan maestro de un ACR lo aprueba el GORE respectivo con la opinión previa vinculante del SERNANP<sup>79</sup>. Este cambio en la legislación del año 2009, sin embargo,

---

<sup>78</sup> Decreto Supremo 018-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión Forestal, artículo 136. Similar criterio debería aplicar para los recursos hidrobiológicos también, tanto en áreas nacionales como regionales. La pesca al interior de las áreas naturales protegidas debería estar regulada por quien administra el área. Esto es aún una materia pendiente. Al menos en las ACR es el propio Gobierno Regional quien atiende ambas, aunque desde Direcciones distintas. <https://sinia.minam.gob.pe/normas/decreto-supremo-que-aprueba-reglamento-gestion-forestal>

<sup>79</sup> Decreto Supremo 008-2009-MINAM. La idea de la opinión del SERNANP es para asegurar que el plan maestro cumple con las condiciones y legalidades propias de este tipo de instrumento. A la larga, ojalá que este requisito también desaparezca. Bajo el mismo argumento, cualquier competencia o acto administrativo a nivel regional, debería ser revisado previamente por la autoridad nacional para verificar que esté bien. Si el gobierno regional se equivoca o aprueba algo ilegal, las vías administrativas y judiciales están siempre abiertas, tal cual pasa cuando la autoridad nacional se equivoca. [http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/ds\\_008-2009-minam.pdf](http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/ds_008-2009-minam.pdf)

sigue motivando cuestionamientos hasta hoy; por lo que siempre resurgen propuestas para que los planes maestros de las ACR sean aprobados nuevamente por el gobierno central.

La justificación de quienes quieren modificar nuevamente esto, es por la duda de si la aprobación del plan a nivel regional favorece que éste pueda responder a intereses políticos y no necesariamente técnicos; o si a través de la zonificación del área, que forma parte del plan, puedan generarse vetos a actividades por razones también políticas. Se cuestiona también que el plan maestro aprobado a nivel regional pueda desconocer derechos preexistentes en el área y de algún modo ser un instrumento confiscatorio. La duda crece en proporción al número de gobiernos regionales, y la razón para devolver la aprobación de los planes maestros de las ACR a la competencia directa del SERNANP, siempre se argumenta bajo la premisa de que mejor que sea uno sólo quien vea esto, para garantizar la unidad de criterio y tener un mejor control de daños.

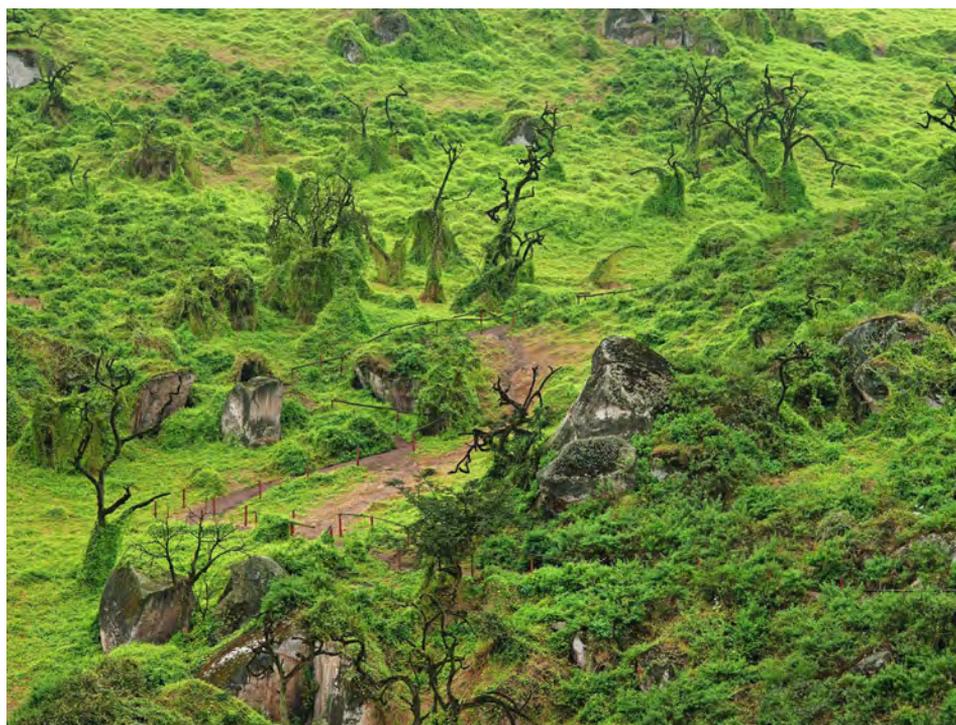
Una primera respuesta a estas dudas es que, en verdad, no corresponde descalificar autoridades por temor a que sean incompetentes o sus decisiones muy políticas. Estos temores aplican a cualquier nivel de gobierno y no son una exclusividad de los gobiernos subnacionales. Lo segundo es que cualquier decisión al margen de la ley o carente de sustento, siempre podrá ser materia de revisión sea por la vía administrativa o la judicial.

Finalmente, el éxito que queremos todos en un modelo de Estado descentralizado, es que las instituciones funcionen y así se dinamice el desarrollo. No existe otra forma de lograr esto, sino confiando en el modelo, mejorando capacidades, asignando presupuestos y dejando que cada autoridad ejerza su rol con los mecanismos de control que correspondan en cada caso.

### **Los sistemas regionales de conservación**

Este tema varía mucho de un GORE a otro, ya que inclusive algunos han implementado autoridades ambientales regionales, a las cuales se les han asignado las funciones sobre las ACR y otras modalidades de conservación.

De una forma u otra, la tendencia es a articular las ACR de un GORE mediante estrategias que visibilicen la conectividad, representatividad, complementariedad y los demás atributos que vimos en el primer capítulo cuando se habló del sistema nacional de áreas naturales protegidas. La mayor diferencia en este caso con los sistemas regionales de conservación es que algunos



## Lomas de Lima: una hermosa realidad<sup>80</sup>

Una de las más recientes áreas protegidas al momento de escribir este libro es el ACR Sistema de Lomas de Lima, establecida en diciembre del año 2019. Las lomas costeras son formaciones únicas, que visten de verde y de vida nuestros usualmente grises y desérticos cerros y paisajes costeros durante tres a cuatro meses cada año, entre julio y octubre. Esto se produce por la condensación de las neblinas que “chocan”

con los cerros costeros y los humedecen y alimentan para formar esta vegetación estacional que a su vez trae flores, decenas de aves y mamíferos como zorros y vizcachas.

Es ahí, en las lomas, donde florece la limeñísima flor de amancaes, que tiene la exquisitez y delicadeza de aparecer tan solo una vez por año y por un tiempo aproximado de dos a cuatro ...¡días! El buen José Antonio,

---

<sup>80</sup> Este recuadro ha sido adaptado del artículo de opinión que escribí en su momento para RPP. Para ver el artículo completo, visitar: <https://rpp.pe/columnistas/pedrosolano/verde-navidad-las-lomas-de-lima-son-nuestra-nueva-area-natural-prottegida-noticia-1234298>



del que Chabuca Granda cantaba hace sesenta años, cabalgaba desde Barranco hasta Amancaes a fines de junio para ver y recoger estas flores que llevaba luego atadas a la cinta de su sombrero.

El ACR de 13,475 hectáreas se suma a otras lomas protegidas peruanas como Lachay - reserva nacional ubicada en el departamento de Lima y establecida en 1977 - y Atiquipa que es un área de conservación privada ubicada en el departamento de Arequipa y que fue reconocida en el año 2011. No todas las lomas

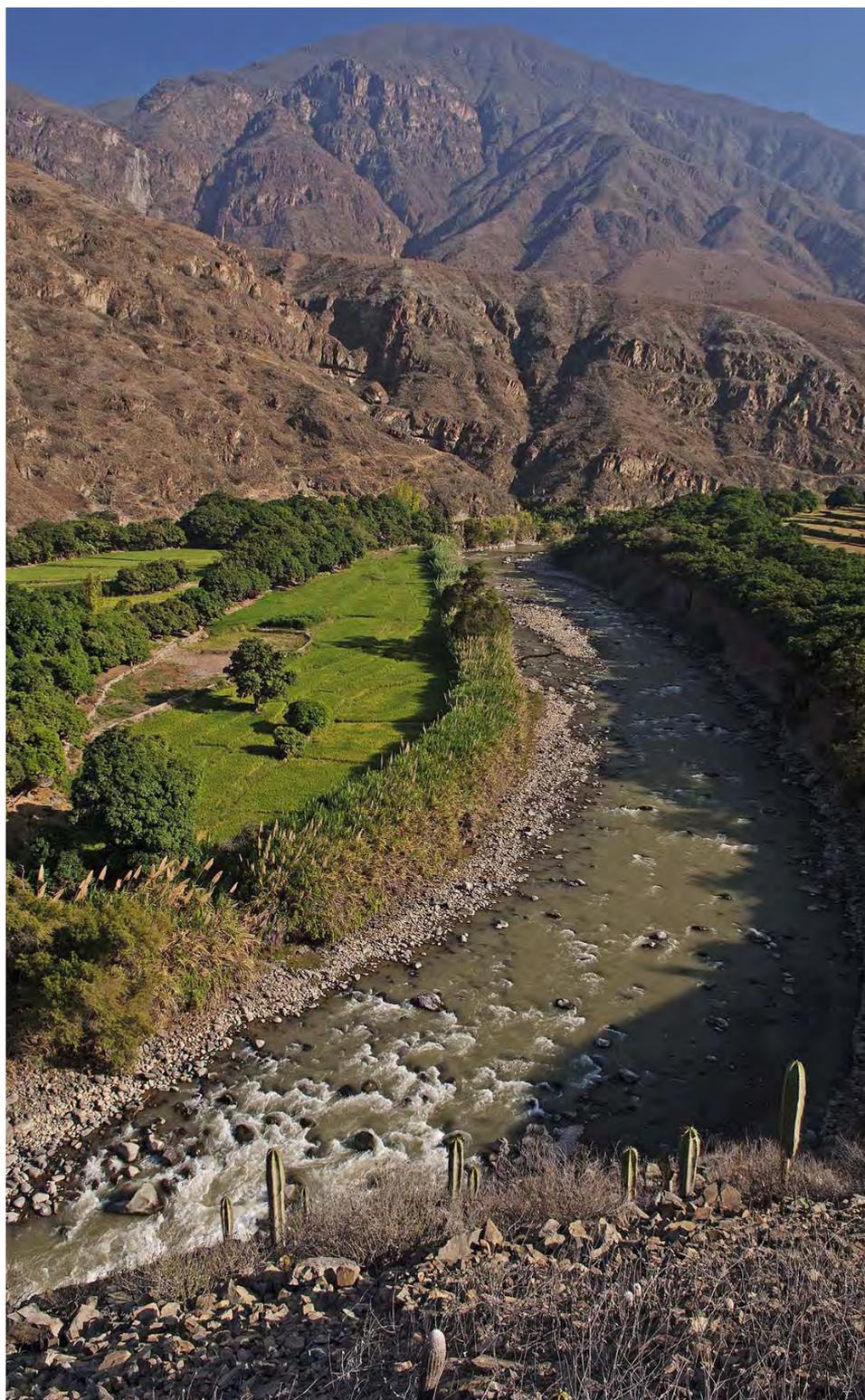
limeñas han sido incluidas en la reciente área de conservación regional, ya que cuestiones legales y de gobernanza hicieron que el proyecto priorice las zonas de mayor viabilidad: Ancón, Carabayllo, Rímac, Independencia, San Juan de Lurigancho, La Molina y Villa María del Triunfo. El ACR permite visibilizarlas como un todo integrado, que además conecta a los limeños como comunidad. ¡Bienvenida "Lomas de Lima"! Que se sigan escribiendo canciones, poemas y cuentos sobre ti por muchos años más.

GORE han optado por incluir en sus sistemas no sólo a las áreas naturales protegidas de su ámbito (sean nacionales, regionales o privadas) sino también a otras modalidades de uso sostenible del territorio, como pueden ser las concesiones para conservación o ecoturismo en el caso del GORE San Martín, o de las áreas de agrobiodiversidad, en el caso de Loreto<sup>81</sup>.

Las ACR vienen teniendo una historia de éxito realmente espectacular. Las 25 áreas existentes actualmente, establecidas en el lapso de apenas 15 años, dan cuenta de una voluntad y una visión del desarrollo regional que busca asegurar los espacios y recursos claves para las poblaciones actuales y futuras. La mayoría de estos procesos se ha vinculado, además, al trabajo articulado con las poblaciones locales, empoderándolos para la gestión de sus recursos y espacios. Áreas tan emblemáticas como Choquequirao y Ausangate, en el Cusco; cordillera Escalera en San Martín; Lomas de Lima, en Lima, o el Alto Nanay, en Loreto, son flamantes ACR. Todas ellas están integradas a los “seleccionados” de la diversidad biológica regional y contribuyen a conservar dicha diversidad biológica mientras generan oportunidades para la educación ambiental y el turismo. Favorecen la identidad del poblador con su patrimonio natural y generan sentimientos de orgullo y pertenencia. También generan reconocimiento por parte del visitante y eso finalmente se traduce en empatía, tan necesaria para construir juntos una idea de nación. Celebremos, defendamos y consolidemos las ACR del Perú.

---

<sup>81</sup> Existen informes y publicaciones que documentan la evolución de algunos de estos sistemas. Son particularmente recomendables de leer, por la riqueza de su diseño y los procesos participativos realizados, los casos de Loreto, San Martín, Amazonas y Piura.



## Capítulo 8

---

# Las áreas de conservación privadas

---

¿Qué son? ¿Sólo aplican para tierras privadas o también pueden ser comunales? ¿Es posible brindar más protección a aquellas ACP estratégicas para el sistema? ¿Cómo dinamizarlas sin añadir carga burocrática excesiva al SERNANP?

---

**N**o todas las áreas naturales protegidas son públicas, es decir, no todas se establecen sobre tierras de dominio público o por razones de interés público. Existen también áreas protegidas privadas establecidas sobre predios privados o comunales, a solicitud de su propietario, que son llamadas en el Perú *áreas de conservación privadas* (ACP). Las ACP ostentan un nivel de área protegida que se integra al sistema nacional de áreas naturales protegidas<sup>82</sup>, aunque bajo condiciones diferentes a las áreas protegidas públicas.

**Las ACP son aquellas áreas con valores para la conservación de la diversidad biológica, ubicadas en predios privados o comunales, y cuyo(s) propietario(s) voluntariamente solicitan al Ministerio del Ambiente el reconocimiento de su propiedad como tal.**

Pueden tratarse de predios individuales, familiares, corporativos, institucionales, religiosos, educativos, colectivos, comunales o indígenas. Lo que los

---

<sup>82</sup> “Las áreas naturales protegidas del país conforman en su conjunto el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE)”. Ley 26839, art. 17. <http://www.minam.gob.pe/disposiciones/ley-n-26839/>

califica para convertirse en áreas de conservación privadas es que la propiedad esté plenamente identificada y no pertenezca al Estado. De acuerdo a nuestras normas, eso es lo que las hace “privadas”<sup>83</sup>.

La UICN, por ejemplo, hace una diferenciación entre las áreas protegidas *privadas* y las áreas protegidas *indígenas*, caracterizándolas de manera diferente. La UICN define cuatro tipos de áreas protegidas de acuerdo a su gobernanza, donde las áreas de tipo C y D son aquellas de gobernanza privada y de gobernanza indígena, respectivamente<sup>84</sup>. Existen sendos documentos orientadores de la UICN por cada uno de ellos, donde por un lado se ha consolidado la denominación de *áreas bajo protección privada - APP*; y por otro lado se viene trabajando la de *territorios y áreas conservados por pueblos indígenas y comunidades locales - TICCA o ICCA*<sup>85</sup>. En el Perú nuestras ACP engloban ambas opciones.

### **Condiciones básicas para calificar como área de conservación privada**

Las ACP básicamente deben cumplir con tres condiciones para obtener el reconocimiento del Estado: propiedad, valor para la conservación y voluntad del propietario.

**Propiedad.** Se debe acreditar un título de propiedad, sea individual, colectivo, corporativo o comunal. De cualquier tipo, pero debe acreditarse la propiedad. La posesión, por ejemplo, no es una condición o título suficiente, con lo cual tierras bajo cesión en uso<sup>86</sup> no aplican para ser solicitadas como ACP.

**Valor para la conservación de la diversidad biológica.** Sin importar el tamaño, el impacto al área o su ubicación; deberá acreditarse que el área

---

<sup>83</sup> Hay una gama de modalidades de propiedad en el ámbito no público, desde lo individual, colectivo, corporativo, comunitario; etc. Para efectos de las ACP, la palabra “privada” alude a que no es público, y por lo tanto incluye todas estas variables no públicas. Para conocer más sobre las ACP en el Perú, recomiendo la lectura de “Áreas de conservación privada en el Perú: avances y propuestas a 20 años de su creación”, SPDA, 2019. Ver: <https://spda.org.pe/wpfb-file/acp-en-peru-301-pdf/>

<sup>84</sup> Ver “Gobernanza de áreas protegidas. De la comprensión a la acción”, 2014, pág 29. Los otros dos tipos de gobernanza A y B son la gobernanza por parte del gobierno y la gobernanza compartida.

<sup>85</sup> Ver los documentos de UICN: “Áreas bajo Protección Privada. Mirando al futuro”, 2014; “Directrices para áreas bajo protección privada”, 2019. A la fecha, hay un documento de UICN en elaboración sobre la TICCA. <https://www.iucn.org/es/content/areas-bajo-proteccion-privada-mirando-al-futuro>

<sup>86</sup> Modalidad muy común en el Perú para tierras, justamente en áreas de bosque y de alta diversidad biológica, otorgadas a comunidades indígenas. Lamentablemente estas tierras no aplican para un instrumento como las ACP pese a la voluntad de sus titulares. Existen iniciativas para desarrollar instrumentos legales de conservación para estas áreas.

reúne valores suficientes para cumplir sus objetivos de conservación, y que estos objetivos contribuyen a las estrategias locales y nacionales sobre diversidad biológica.

Los objetivos, por lo tanto, deberán plantearse de la manera más clara y realista posible. Un área de 30 hectáreas, por ejemplo, nunca podrá proponerse como objetivo asegurar las poblaciones de jaguares, lo cual sería inviable; pero tal vez sí, un ACP de ese tamaño podría tener como objetivo proteger sitios claves como los *leks*<sup>87</sup> del gallito de las rocas o especímenes emblemáticos como árboles milenarios. El tamaño, la ubicación y las condiciones del área deben ser suficientes para cumplir el objetivo propuesto. Y el objetivo debe contribuir a la conservación de la diversidad biológica.

**Voluntad del propietario.** Las áreas de conservación privadas son siempre voluntarias. Es por ello que el Estado las *reconoce* y no las *establece*. A diferencia de otros países como Chile, Ecuador o Costa Rica, donde existen figuras de áreas protegidas sobre predios privados que pueden ser impuestas por el Estado; en el Perú, las áreas protegidas privadas sólo se reconocen si un propietario voluntariamente lo solicita. La voluntad debe manifestarse a través del instrumento formal con el que cada propietario toma sus decisiones: en un propietario individual, bastará con su manifestación; en una sociedad conyugal con la firma de ambos; en una corporación, con el acta de junta directiva respectiva en cumplimiento de sus estatutos; en una comunidad, con el acta de asamblea y la manifestación de al menos dos tercios de los asistentes o de la manera que lo establezcan los estatutos y las leyes sobre la materia.

**Aspectos formales adicionales.** El propietario debe fijar en su solicitud el plazo para el ACP, que puede ser a perpetuidad o de un mínimo de diez años. Quien recibe la solicitud es el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP, quien luego de evaluar el área y acreditar que cumple las condiciones para ser un ACP la envía al Ministerio del Ambiente - MINAM. Las ACP se formalizan mediante una resolución ministerial de reconocimiento por parte del MINAM<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> Un lugar muy específico que las aves machos suelen resguardar para atraer a las hembras mediante danzas y cantos para el apareamiento.

<sup>88</sup> Ver el documento de trabajo N° 10 del SERNANP sobre áreas de conservación privadas para más detalles sobre el procedimiento y pasos. <https://www.sernanp.gob.pe/documents/10181/255769/Áreas-de-Conservación-Privada-Documento-de-trabajo-10.pdf/b77fd3a7-f235-40fa-839a-b60889e343fe>

**Pero, ¿qué implica tener un ACP para el propietario?** La mayoría de titulares de ACP en el Perú buscan obtener el reconocimiento con el ánimo de “certificarse” o saberse “reconocidos” como un área o emprendimiento sostenible. Esta es la primera aproximación: el *reconocimiento*.

Y este reconocimiento por el Estado genera algunos beneficios tangibles, como por ejemplo que las ACP sean incluidas en el listado oficial de las áreas naturales protegidas que lleva el SERNANP. Adicionalmente, las ACP son incluidas también en la base de datos global de las áreas naturales protegidas que lleva las Naciones Unidas conjuntamente con la UICN<sup>89</sup>. De otro lado, todas las ACP cuentan con una resolución ministerial de reconocimiento por el Estado peruano. La resolución, firmada por un ministro de Estado, es un motivo de orgullo para los titulares de las ACP y normalmente las exhiben en sus salas de visitantes.

De algún modo, todo esto genera para las ACP una visibilidad extra, que en muchos casos, contribuye a que el área pueda acceder a redes de aliados y espacios de difusión para enfrentar mejor su gestión, financiamiento y defensa legal.

Pese a que lo mencionado es valioso, de ninguna manera es suficiente. La condición de ACP no otorga mejores condiciones legales para la defensa de los predios que la que tiene cualquier propietario en el Perú; y esto es un dolor de cabeza permanente para los titulares de áreas. Tampoco les brinda beneficios tributarios, como exoneraciones sobre el impuesto predial, lo cual sería consistente con el hecho de que sus predios voluntariamente han limitado sus derechos de desarrollo, por lo que deberían pagar menos impuestos; o les genera incentivos económicos como el pago por servicios ambientales, que sería algo lógico ya que los servicios ecosistémicos que brindan benefician a un colectivo mayor de ciudadanos y ahorra costos al Estado.

Estos incentivos, que ya existen en otros países para los titulares de áreas bajo protección privada, aún no existen de manera directa en el Perú. Si el titular de un ACP quiere acogerse, por ejemplo, a algún mecanismo de retribución por servicios ecosistémicos<sup>90</sup>, lo hace en las mismas condiciones que cualquier otro.

---

<sup>89</sup> A través de Protected Planet, que produce informes anuales globales sobre las áreas protegidas. Quien reporta las áreas protegidas a Protected Planet es el SERNANP. <https://www.protectedplanet.net>

<sup>90</sup> Conocidos bajo la figura de Merese.

En cuanto a los beneficios para la gestión misma del ACP, hay uno muy práctico que es que la elaboración y aprobación del expediente –y donde hay un acompañamiento del SERNANP– ayuda a identificar valores, estrategias y programas que, sin duda, mejoran la posición del titular del ACP para gestionar su área.

En el ámbito legal, sin embargo, hay aún zonas grises por resolver, principalmente en lo referido a quién es la autoridad con quien el titular ve los temas relacionados a su ACP. Esto fue particularmente confuso en cuanto a los recursos forestales y de fauna silvestre hasta el año 2015, aunque tal vez no se resolvió de la mejor manera.

Como se mencionó en otros capítulos, el SERNANP se constituye en autoridad competente para administrar el patrimonio forestal, flora y fauna silvestre para el caso de las áreas protegidas nacionales<sup>91</sup>. Posteriormente el reglamento de Gestión Forestal estableció competencias similares para los GORES y para las autoridades regionales forestales y de fauna silvestre ARFFS tanto para ACR como para ACP<sup>92</sup>. De esta manera, pese a que el SERNANP es la autoridad que aprueba el expediente técnico y el plan maestro del ACP, y que éste usualmente va a proponer metas y estrategias en cuanto al manejo de los recursos forestales y de fauna silvestre, resulta que no es la autoridad a cargo de su gestión; por lo que el titular del ACP deberá pedir las autorizaciones a la ARFFS respectiva si quiere implementar los programas y actividades que ya le fueron aprobados por el SERNANP junto a sus documentos iniciales.

El tema aumenta en su complejidad dado que las ARFFS tienen a su cargo comunicar trimestralmente al SERNANP sobre los resultados de sus acciones de supervisión, control y fiscalización en las ACP. Pero el SERNANP sí es la autoridad sancionadora en el ámbito del ACP<sup>93</sup>, por lo que podría resul-

---

<sup>91</sup> Aunque la norma, para variar, es rarísima: el DL 1079 en su artículo 2 indica que el MINAM y SERNANP son competentes para administrar el patrimonio forestal y de fauna silvestre en todas las áreas protegidas; pero luego dice que en los casos de superposición de funciones con otra autoridad, sólo prevalece la competencia del MINAM para el caso de las áreas protegidas de nivel nacional. <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/DLeg-1079.pdf>

<sup>92</sup> Decreto Supremo 018-2015-MINAGRI, que establece que en las ACP, “las ARFFS son las autoridades competentes para el otorgamiento de títulos habilitantes sobre los recursos forestales y de fauna silvestre”

<sup>93</sup> Decreto Supremo 006-2008-MINAM, art. 3 inciso h. Es función del SERNANP “ejercer la potestad sancionadora en el ámbito de las áreas naturales protegidas de administración nacional y en las áreas de conservación privada, aplicando las sanciones correspondientes de acuerdo al procedimiento que se apruebe para tal efecto. <https://www.gob.pe/institucion/sernanp/normas-legales/419878-ds-006-2008-minam>

tar que, en el caso hipotético de un ACP que intenta recuperar poblaciones de tortugas de río o taricayas, el plan maestro lo apruebe el SERNANP, los permisos de extracción y de repoblamiento los otorgue la ARFFS, quien luego supervisa e informa al SERNANP y en caso de infracciones quien sancione sea el SERNANP<sup>94</sup>. Es importante consolidar al SERNANP como autoridad única para las autorizaciones y supervisiones que el propietario requiera para implementar su plan maestro.

### **¿Cómo consolidar y dinamizar las ACP?**

Hay un tema subyacente a los vacíos e imprecisiones mencionados, que tiene que ver con sincerar el rol del Estado frente al ACP. ¿Qué exista un propietario con voluntad para conservar significa necesariamente que el Estado debe invertir recursos adicionales en su área? ¿Qué pasa si los objetivos de conservación del ACP ya están sobradamente cubiertos por el sistema a través de otras áreas? ¿Debe la autoridad de áreas protegidas del Perú invertir sus pocos recursos en atender estas áreas? Las respuestas son complejas y vale el esfuerzo explorar algunas ideas.

### **No todas las ACP son iguales, aunque todas tienen actualmente el mismo régimen legal**

**Las áreas de conservación privadas estratégicas.** Pensemos como Estado. Hay áreas estratégicas bajo propiedad no pública para la conservación de la diversidad biológica que complementan y completan de manera extraordinaria el sistema de áreas protegidas del Perú. Estas áreas protegen ecosistemas de gran valor o especies endémicas que dependen de hábitats muy específicos o aseguran conectividad de especies en ecosistemas fragmentados. Son sitios prioritarios para el Estado, son de interés público, y si el propietario tiene la voluntad para implementar estrategias de conservación, pues no sólo habría que apoyarlo, debiéramos ayudarlo y generarle incentivos<sup>95</sup>.

---

<sup>94</sup> El caso de las invasiones al ACP Chaparrí ocurrido hace algunos años, puso de manifiesto el grado de confusión que existe aún dentro del propio Estado sobre su rol para cautelar el patrimonio natural dentro de las ACP. En esa oportunidad la ministra del Ambiente declaró que ellos no podían hacer nada –ante un acto ilegal– porque se trataba de una propiedad privada. Otro caso emblemático para la misma área fue que ni la autoridad forestal ni la de áreas protegidas en su momento, se sentían competentes para autorizar la liberación de ejemplares de osos andinos del centro de rescate que tiene el ACP. Ambos decían que era competencia del otro. <https://www.actualidadambiental.pe/invasores-de-reserva-ecologica-chaparrí-amenazaron-presidente-del-poder-judicial/>

<sup>95</sup> Áreas de conservación privada, como Atiquipa, Los Chilchos, Abra Patricia o el propio Chaparrí caen bajo estos supuestos. El caso de Atiquipa, por ejemplo, es una formación de lomas costeras mucho más grande que la Reserva Nacional Lomas de Lachay.



## La magia de Los Chilchos: historia y presente

EL ACP Los Chilchos, con sus 46,000 hectáreas es la más grande del Perú. Está ubicada en el departamento de Amazonas y pertenece a la comunidad campesina de Leymebamba. Acá es donde se ubica la laguna de los cóndores, famosa por resguardar una serie de mausoleos de la cultura Chachapoyas. El ACP protege una muestra valiosa de las yungas peruanas, un ecosistema subrepresentado en el sistema nacional y que en Los Chilchos resguarda hábitats saludables que permiten la presencia del mono choro cola amarilla y del oso andino, así como

de al menos 240 especies de aves, lo cual representa el 13% de toda la avifauna del Perú. En la zona se han registrado 25 especies de anfibios y 9 especies de reptiles.

La comunidad de Leymebamba tiene un proyecto de café orgánico llamado “café de conservación” que viene buscando posicionarse en los mercados internacionales. Asimismo se han organizado para atender el creciente turismo que llega a la zona, aunque el acceso a la laguna no es sencillo y toma varios días; como todo lo que vale la pena.

El sistema debe ver la forma de mejorar su relación especialmente con estas áreas. Tal vez sea momento de incorporar una categoría nacional / regional que reconozca áreas privadas estratégicas para el sistema en su conjunto y cuyo propietario quiere acceder a los beneficios, financiamiento y protección legal de un área protegida pública; comprometiéndose a implementar modelos de conservación de la diversidad biológica a perpetuidad, sin perder por ello su propiedad o capacidad de decisión.

Pero, por otro lado, **siempre existirán áreas de conservación privadas que, sin ser ecológicamente estratégicas para el sistema, suman una comunidad maravillosa de personas.** Asimismo, hay áreas privadas o comunales cuyos propietarios también están muy comprometidos con modelos sostenibles de vida y a pesar de que sus predios son pequeños, muy impactados o ya suficientemente representados en el sistema nacional, trabajan diariamente en recuperarlos, mantenerlos, mejorarlos, protegerlos, usarlos de manera sostenible. Todos estos lugares, tal vez no tienen un rol directo en el “seleccionado” de la diversidad biológica del país, pero sí que lo tienen en el “seleccionado” de los ciudadanos ambientales que el mundo y el Perú del presente y futuro requieren.

Entonces, como Estado debemos incentivar y ayudar a estos ciudadanos a alcanzar sus metas. El Perú que queremos requiere de una ciudadanía ambientalmente activa, y la comunidad de personas de las ACP es tal vez una de las mejores. Este grupo de propietarios lo que requiere es que las reglas sean claras, el reconocimiento de sus áreas sea más dinámico y que las autoridades estén más cerca de su ámbito de trabajo. En el Brasil, por ejemplo, cualquier autoridad nacional, departamental o municipal puede reconocer una reserva privada del patrimonio natural o RPPN, una categoría de área protegida para propietarios que voluntariamente buscan este reconocimiento.

Tal vez es momento de evaluar en el Perú que, al menos, los gobiernos regionales también puedan reconocer áreas de conservación privadas, a través de sus instancias encargadas de áreas naturales protegidas a nivel regional. Esto ayudaría mucho a dinamizar de manera exponencial a las ACP en el Perú. El crecimiento a la fecha ha sido impresionante, pero a la vez es alarmante que todas ellas estén bajo la supervisión del propio SERNANP. Es una carga excesiva para el SERNANP tener que atenderlas a todas<sup>96</sup>. En Brasil o Colombia, las reservas privadas reconocidas por el Estado suman

---

<sup>96</sup> A la fecha de este libro son 141 áreas que cubren casi 400,000 ha reconocidas en apenas 19 años desde la primera, en Chaparrí, en 2001.

más de mil en cada país. Imposible monitorearlas a todas desde una oficina central. Es por ello que se han organizado para hacerlo a través de los gobiernos subnacionales y las redes. Ya toca en el Perú hacer lo propio.

No debería haber ninguna polémica sobre esto, porque finalmente es acercar el Estado a un propietario que persigue un fin lícito para su predio. Esto no genera exclusiones de derechos o modifica condiciones legales para el uso de terceros sobre recursos en las ACP. Sólo fortalece la voluntad del propietario y lo ayuda a consolidar los modelos de vida sostenibles que se ha planteado. Lo más probable, además, es que la gestión sostenible de su predio genere beneficios a los vecinos y nos llene de orgullo a todos por igual, como con los cocineros y los deportistas. Estos peruanos son también nuestros héroes del Perú que queremos.

Resumiendo, tal vez ya es el momento de evaluar que las ACP tengan en el Perú dos rutas: una mucho más abierta e inclusiva por la cual cualquier autoridad regional o municipal podría estar en capacidad de “reconocer” ACP mediante fichas sencillas y un trabajo articulado a redes y aliados locales. Una segunda ruta podría ser ir directamente al SERNANP y MINAM cuando se considere que el área, más allá del hecho de ser privada, es un área estratégica para la conservación de la diversidad biológica regional o nacional; y en cuyo caso podríamos contemplar tener una nueva categoría en el sistema público para reconocer estas áreas, con las ventajas de apoyar en lo técnico, legal y financiero de una manera mucho más definida.

### **Las redes de propietarios de ACP**

Las redes de propietarios han cumplido un rol fundamental en todos los países donde se han implementado modelos de áreas bajo protección privada. La red más antigua en la región latinoamericana es la de Colombia, que existe desde el año 2001. Actualmente casi todos los países cuentan con redes locales, algunos también han articulado redes nacionales y además existe una red a nivel latinoamericano. Los encuentros de propietarios también son muy comunes, muchos de ellos propiciados por las propias redes y se dan a nivel local, nacional y también Latinoamericano<sup>97</sup>.

---

<sup>97</sup> La red AMA en el Perú agrupa a propietarios de conservación privada o voluntaria de Amazonas. Los eventos “Amazonía que late” congregan a muchos titulares de áreas de la Amazonía peruana. Por otro lado, ya son 12 los congresos latinoamericanos sobre conservación privada realizados. El último de ellos, tuvo lugar en Chachapoyas, Perú, en 2019. En este congreso se contabilizaron más de 4.000 áreas bajo protección privada en la región. <http://ampaperu.info/nace-la-red-amazonica-de-conservacion-voluntaria-y-comunal/> <https://www.conservamospornaturaleza.org/noticia/red-ama-destinos-para-desarrollar-el-turismo-sostenible/>



Las redes ayudan a darle una voz de conjunto a los propietarios, lo cual es muy útil y práctico en temas de interés común; también proveen e implementan estructuras de apoyo a sus miembros; ayudan a promocionar las áreas implementando circuitos turísticos y de productos sostenibles; y permiten un flujo constante de intercambio de información y motivación entre propietarios. Una red bien articulada suma muchísimo al éxito de las ACP. En el Perú ya se han implementado varias y ojalá que la tendencia vaya en aumento.

## Capítulo 9

---

# Las iniciativas de conservación municipal

---

¿Deberían ser parte del sistema de ANP? ¿Cómo articularlas con otros instrumentos legales de conservación?

---

**D**esde 1990, en que el Código del Medio Ambiente estableció que las áreas naturales protegidas podían ser nacionales, regionales y locales o municipales; ha habido muchas idas y vueltas. Hoy en día está claro que no hay áreas naturales protegidas municipales, por lo que en verdad, es mucho mejor denominar a todos los esfuerzos municipales de conservación de diversidad biológica como iniciativas de conservación municipal.

En un resumen apretado, se puede decir que el artículo del Código del Medio Ambiente que en 1990 permitía el nivel de área protegida municipal fue derogado al año siguiente, en 1991. Luego las áreas protegidas municipales no fueron consideradas en la Ley de Áreas Naturales Protegidas (1997) aunque sí en su reglamento (2001), y luego vino un decreto supremo (2007) que derogó esos artículos del reglamento y precisó que las áreas municipales no eran áreas naturales protegidas ni pertenecían al SINANPE<sup>98</sup>. La Ley Orgánica de Municipalidades (2003) incluyó un artículo sumamente ambiguo que mencionó, sin mucha convicción, a las áreas de conservación ambiental. Hay más normas sobre el tema, que son una suerte de “más leña al fuego”. Lo

---

<sup>98</sup> Nuevamente, para entender este tema recomiendo leer “Áreas de conservación regionales y áreas de conservación municipales, propuestas para su consolidación”, 2009, de este autor y Bruno Monteferri.

cierto es que este nivel de conservación municipal aún genera confusión y polémica. En paralelo, hay una realidad aplastante que nos dice que existen en el país numerosas iniciativas de conservación municipales, con los nombres más diversos y los sustentos legales más variados; que estas iniciativas nunca pararon, y que siguen su curso.

**Desde el punto de vista legal, al menos lo que está claro es que el día de hoy, cualquiera de las iniciativas municipales de conservación, sea cual fuere su naturaleza o intensidad de protección, no constituyen áreas naturales protegidas y por lo tanto no forman parte del SINANPE. No existen áreas naturales protegidas municipales en el Perú.**

Ok, cerrado este capítulo entonces. A otra cosa mariposa.

No, no. Es importante que pensemos qué son y qué rol juegan estas iniciativas de conservación municipal, cómo se relacionan o articulan con las áreas naturales protegidas y finalmente, si deberíamos volver a pensar en un nivel de área natural protegida municipal en el futuro.

### **Las iniciativas de conservación municipales**

Una definición general para ayudar a enfocarnos podría ser la siguiente: **las iniciativas de conservación municipales son emprendimientos municipales sobre espacios silvestres de su jurisdicción, para facilitar programas y actividades de conservación de la naturaleza, usualmente en cooperación con organizaciones privadas y para beneficio de los pobladores locales.**

Áreas de conservación municipal, áreas de conservación local, áreas de conservación ambiental; son sólo algunos de los nombres que leeremos en documentos y carteles de las más de 200 iniciativas de conservación municipal que se calcula existen actualmente en el Perú. Corresponden indistintamente a sitios que garantizan la provisión de agua, o que por su cobertura vegetal en pendiente actúan como contención para deslizamientos, o sitios de especial interés local para el turismo o la recreación.

A veces también bajo estas denominaciones encontramos sitios que *quedaron bonitos* luego que algún alcalde invirtió en árboles ornamentales y bancas.

Hay de todo dentro de estas iniciativas y bajo estas denominaciones: conservación de diversidad biológica, asegurar servicios ecosistémicos, seguridad alimentaria, ornato y recreación, áreas verdes, etc.

**Las iniciativas de recreación y uso público.** En cuanto a áreas verdes, ornato y recreación, las iniciativas municipales impulsadas con estos objetivos y propósitos encuentran fácilmente sustento legal, ya que son competencias muy claramente establecidas a favor de los municipios. A veces es dudoso si corresponde llamarlas “*áreas de conservación loquesea*”, ya que este concepto, el de conservación, está más vinculado a organismos vivos en estado silvestre. Pero que las competencias municipales existen y son claras, lo son. Muchas de las iniciativas de conservación municipal se fundamentan en estas normas sobre áreas verdes, ornato y recreación.

**Las iniciativas con enfoque directo en la conservación.** En los aspectos directamente referidos a la diversidad biológica y a la flora y fauna silvestre el tema es más complejo, pese a que existen competencias municipales vinculadas al desarrollo integral del territorio, la gestión sostenible de los recursos naturales o la regulación del uso del suelo. La duda siempre recae sobre cuál es realmente el rol municipal versus las competencias que, de manera mucho más clara, tienen los otros dos niveles de gobierno sobre estos mismos recursos y espacios. ¿cómo es que los municipios pueden actuar donde hay un organismo competente ya identificado y especializado? En este sentido, las iniciativas municipales para la conservación de la diversidad biológica y las intervenciones municipales sobre espacios silvestres tienen usualmente un sustento legal más débil.

Esto no quiere decir que las iniciativas municipales para conservar diversidad biológica sean ilegales. En cada caso, deberá revisarse la norma legal que formaliza una iniciativa de conservación municipal; evaluar su consistencia con las políticas y normas municipales, regionales y nacionales; mirar sus modelos de gobernanza en función no sólo al espacio sino también a los recursos naturales y a los posibles titulares de derechos. El análisis de cada caso dirá si el municipio cumplió o se excedió en el uso de sus competencias.

Al margen de la evaluación legal, la pregunta subyacente es si es bueno o no que los municipios intervengan en estos espacios.

Mi percepción es que es muy bueno y deseable que el nivel de gobierno más inmediato al poblador, que es el municipal, internalice como parte de su modelo de gestión que debe asegurar espacios para la conservación de la naturaleza, involucrando a los distintos actores y grupos de interés locales en esta tarea. Esto es una necesidad en el camino hacia contar con un modelo de país descentralizado y sostenible.



## El estuario de Virrilá: un área de conservación ambiental

En el año 2015 y luego de innumerables estudios que daban cuenta de la importancia de este humedal costero, la municipalidad provincial de Sechura optó por declarar una zona de 14,000 hectáreas como área de conservación ambiental. Esta área, que se ubica en la desembocadura del río Piura, ya había sido identificada en el mapa de zonas prioritarias de conservación tanto del plan director de 1999 como el del año 2009. Por ubicarse en la zona de transición entre la corriente de Humboldt y la Tropical

cuenta con características únicas que atraen una alta diversidad de especies, principalmente de aves playeras. El ACA Virrilá cuenta con el trabajo coordinado de la Municipalidad tanto con el sector privado (Cementos Pacasmayo), la población local (comunidad campesina San Martín de Sechura) como el sector ambiental (ONGs como Naturaleza y Cultura Internacional). Tiene además un modelo de gobernanza compartida entre la propia municipalidad provincial de Sechura y la comunidad San Martín de Sechura.

Las iniciativas de conservación municipales pueden resultar herramientas muy valiosas para alcanzar ese país descentralizado y sostenible al que nuestro modelo constitucional aspira.

Si coincidimos en ese modelo, entonces lo que necesitamos es que las normas legales estén a la altura de nuestra aspiración. Para ello, es importante revisar las competencias exclusivas y compartidas del gobierno municipal, así como los instrumentos con que cuenta para incorporar en sus políticas y planes a la conservación de la diversidad biológica.

Ya es buenísimo que tantos municipios en el Perú hayan comenzado a invertir recursos y tiempo en este tema y que se hayan generado proyectos y programas de apoyo a estas iniciativas. Ya toca ordenarlas y consolidarlas.

### **¿Cómo se articulan estas iniciativas con las áreas naturales protegidas?**

Es claro que actualmente, ninguna de las iniciativas de conservación municipal son áreas naturales protegidas. No forman parte del SINANPE y por lo tanto el SERNANP no tiene ninguna autoridad o control sobre ellas.

Pese a ello, muchas de estas iniciativas se relacionan y complementan muy bien a las áreas protegidas: facilitan su conectividad, protegen especies y procesos ecológicos de interés público, aseguran servicios ambientales, son una excelente opción para zonas de amortiguamiento brindando espacios de transición para el uso de recursos naturales por pobladores locales, etc.

Por lo tanto, ya en la medida que estas iniciativas estén vinculadas a un área protegida por cualquier razón, se justifica ampliamente la coordinación entre la autoridad del área protegida y la iniciativa de conservación municipal.

Es un deber del SINANPE estar muy atento y relacionarse con todas las demás modalidades de conservación biológica en el Perú, sea que vengan de los distintos niveles y sectores de gobierno, o de iniciativas privadas y comunales. El propio SINANPE es, finalmente, una expresión de algo mayor como política de Estado, que es la conservación de diversidad biológica y del patrimonio natural del país. Como cabeza del equipo de la *diversidad biológica o del seleccionado de la diversidad biológica*, corresponde al SINANPE relacionarse y conocer a cualquier otro jugador actuando en el país, y estos otros jugadores son todos los demás instrumentos de conservación de sitios y recursos que existen en el país, incluyendo a las iniciativas de conservación municipal.

## ¿Deberíamos volver a pensar en un nivel de área natural protegida municipal en el futuro?

La lógica de los sistemas de áreas protegidas dice que sí. Que si los países tienen modelos de gobernanza por niveles de gobierno, también debe implementarse niveles de áreas protegidas por cada uno de ellos.

Cuando la UICN habla de modelos de gobernanza, y se refiere al Tipo A, gobernanza por parte del gobierno, incluye sin ninguna duda a los municipios<sup>99</sup>. Esto calza tanto cuando hay una gobernanza directa del municipio o cuando la gobernanza involucra a la vez a distintos niveles de gobierno.

Como se sabe, la justificación para eliminar este nivel de área protegida en el Perú fue para evitar que, bajo el amparo del área protegida, se tomen decisiones para imponer restricciones de uso del territorio y en especial para oponerse a la minería, por motivos políticos o demagógicos.

Nuevamente, como en el caso que vimos en otro capítulo respecto a las áreas de conservación regionales, el remedio para librarnos de posibles *malas decisiones* ha sido prohibir que se tomen decisiones, en vez de generar capacidades y mecanismos de control.

Lo absurdo es que no se han evitado las cuestionadas *malas decisiones* de los alcaldes. Las eventuales razones, sean políticas, demagógicas y por cierto también ambientales para oponerse a proyectos mineros, no han parado. Tanto los pobladores como las autoridades que se oponen a estos proyectos lo siguen haciendo, y canalizan su oposición de una forma u otra, y paralizan los proyectos mineros de una forma u otra. Lejos de buscar culpables en las áreas protegidas, sería bueno que el sector minero revisará sus propias estrategias para generar una gobernanza más confiable en sus proyectos y que éstos puedan revertir la fuerte tendencia histórica de rechazo local.

Porque a la vez que no hemos evitado tales malas decisiones de alcaldes, lo que sí hemos logrado es impedir o condicionar innumerables buenas decisiones que deberían haber estado tomándose todos los días a nivel municipal, para asegurar el equilibrio en el uso del territorio y conservar los espacios que deben ser conservados.

---

<sup>99</sup> "Gobernanza de áreas protegidas. De la comprensión a la acción". UICN, 2014. Págs. 29 a 31.

## **Soluciones prácticas a un tema que políticamente siempre es complejo**

Puede resultar muy desgastante volver a insistir con el tema de áreas protegidas municipales y modificar las leyes para viabilizarlas, si es que antes no resolvemos temas como la gobernanza minera, la seguridad jurídica, la institucionalidad del gobierno y de la sociedad civil, la propia descentralización del país, la corrupción, la informalidad y el mejoramiento de capacidades de autoridades y ciudadanos.

Las condiciones habilitantes para que se pueda pensar en un futuro con áreas protegidas municipales son muchas. Por lo que hay que pensar que estamos en un momento de transición, de proceso. Y en este sentido hay varias opciones para ir consolidando el rol municipal en la conservación.

**Canalizar la iniciativa municipal a través de un ACR.** Una primera opción, que ya viene siendo utilizada, es que las iniciativas de conservación municipal que justifican el establecimiento de un área protegida, se canalicen a través de la propuesta para el establecimiento de un área de conservación regional - ACR.

Es importante en estos casos que la gobernanza del ACR elija un modelo de delegación total o compartida entre el municipio y el gobierno regional para que no se pierda la iniciativa y el rol municipal. Este camino tendría la ventaja que, siendo también las ACR un instrumento en proceso de consolidación, se fortalecen tanto el municipio y el gobierno regional ganando experiencia en lo conceptual, institucional y sobre todo para la gestión.

En este caso, es claro que el SERNANP tendría un rol directo acompañando al municipio y al GORE en armar la propuesta del ACR; y luego junto al MINAM, presentándola ante el Consejo de Ministros. Pese a que una decisión tan local no debería mover a una burocracia tan grande<sup>100</sup>; en algunos casos esta opción puede ser muy útil y a la vez puede ayudar a ir posicionando a las iniciativas de conservación municipal como una herramienta positiva para el desarrollo, mejorando su entendimiento por terceros y sobre todo por nuestra clase política y empresarial.

**Utilizar otros instrumentos legales disponibles.** Una segunda opción es utilizar los instrumentos disponibles en la legislación sectorial y, en especial

---

<sup>100</sup> Bajo esta opción se requerirá de un decreto supremo para formalizar como área protegida a la iniciativa de conservación municipal.

la forestal, para desarrollar estas iniciativas de conservación municipal<sup>101</sup>. En estos instrumentos la gobernanza usualmente busca la participación del poblador local, cosa que es totalmente consistente con la mayoría de iniciativas de conservación municipal.

La necesidad de articulación entre el municipio, el gobierno regional y las autoridades sectoriales es muy fuerte en esta opción, lo cual nuevamente puede ayudar en el proceso del mutuo entendimiento entre autoridades y grupos de interés.

Algunos instrumentos a destacar como buenas opciones son los bosques locales, las concesiones para conservación y las zonas de agrobiodiversidad.

En aquellos casos de propiedades comunales o privadas, los municipios siempre podrán cumplir un rol orientador para difundir adecuadamente entre los titulares de estos predios respecto a las opciones por las que pueden acceder a instrumentos de conservación voluntaria, como las áreas de conservación privada a que nos referimos en el capítulo anterior. Es deseable también que se exploren mecanismos de incentivos municipales para estos titulares de áreas. Los incentivos pueden ser económicos o de asistencia técnica, y ya existen buenos ejemplos en el Perú y otros países sobre esto<sup>102</sup>.

Las iniciativas de conservación municipal son necesarias para lograr el Perú que queremos, y hay diversas formas de apoyarlas. En este momento no es tan relevante cómo se llaman o quién las establece. No es tan relevante si son o no área natural protegida. Sí es relevante darles caminos legales y de gestión viables, así como seguridad jurídica. Es importante destacarlas y promoverlas, articularlas con instituciones e iniciativas con más experiencia en objetivos similares. Es fundamental que sigan creciendo y consolidándose.

---

<sup>101</sup> Hay varias publicaciones sobre la materia del MINAM, la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA, la GIZ y otros. Las pueden encontrar en los sitios web de dichas instituciones.

<sup>102</sup> En Amazonas hay un ejemplo interesante de pago por servicios ambientales de la municipalidad de Chachapoyas al ACP Tilacancha, por asegurar la provisión de agua. Ver: <https://spda.org.pe/wpfb-file/tilacancha-final-15-12-14-pdf/> Brasil y Costa Rica tienen ejemplos muy claros sobre pagos por hectárea a propietarios de reservas privadas, en el entendido que su decisión por conservar favorece la prestación de servicios ambientales para toda la población.



## **SEGUNDA PARTE**

# **Gestión de las áreas naturales protegidas y de las actividades en su ámbito**

## Capítulo 10

---

# Gestión de las áreas naturales protegidas

---

¿Qué se entiende por gestión? ¿Incluye la planificación?  
¿Qué son los planes maestros y qué otros documentos de planificación de áreas existen? ¿Qué se gestiona y quién gestiona qué en un ANP? ¿Qué condiciones y capacidades se requieren para la gestión?

---

**S**i establecer un área protegida puede ser un proceso complejo y muchas veces largo, **gestionarla eficientemente representa realmente el gran reto** y a la vez la mayor esperanza para que el área protegida logre alcanzar su mayor potencial de conservación y de dar *los mayores y sostenidos beneficios*.

**La gestión está definida por los medios y acciones que se implementan para lograr el conjunto de objetivos de un área protegida**<sup>103</sup>. Estos medios y acciones van de la planificación a la implementación y al monitoreo. La gestión siempre requerirá de competencias claras, mecanismos de coordinación adecuados, presupuesto y capacidades consistentes con los objetivos planteados.

Pero veamos con un poco más de detalle estos componentes de la gestión de un área protegida.

---

<sup>103</sup> Adaptado de "Gobernanza de áreas protegidas. De la comprensión a la acción" UICN, 2014, pág 11.

## La planificación del área protegida

La gestión se inicia en verdad con el propio proceso de planificación de cada área protegida, representado inicialmente en el expediente técnico que dio sustento al área, los objetivos planteados en la norma de creación y la categoría de manejo elegida.

Estos elementos usualmente ya nos dicen las cualidades del área protegida, lo que se espera de ella y las estrategias prioritarias de conservación para alcanzar sus objetivos. Con esa información, cada área debe organizarse en sus estrategias y programas para alcanzar sus objetivos. Y el documento de planificación por excelencia para cualquier área protegida es el *plan maestro*.

### **El plan maestro es el documento principal para entender la manera en que un área protegida se organiza para alcanzar sus objetivos de conservación.**

Se elabora con una visión de cinco años, de manera participativa con los distintos grupos de interés alrededor del área, y debe incluir al menos: la zonificación del área, las estrategias y políticas generales; los planes específicos requeridos y programas de manejo; y los marcos de cooperación, coordinación y participación<sup>104</sup>.

El tratamiento a los planes maestros en el Perú ha evolucionado muchísimo. Hasta hace algunos años eran documentos muy voluminosos, que intentaban armar una suerte de compendio o vademécum del área protegida con toda la información disponible<sup>105</sup>; lo cual tenía una riqueza impresionante pero en verdad no resultaban muy prácticos como instrumento de gestión. Más aún si el plan maestro tiene apenas una vigencia de cinco años.

En la actualidad los planes maestros están bastante más estandarizados hacia ser documentos que definan lo que deben definir: objetivos y metas del área a cinco años, programas y estrategias para alcanzar dichos objetivos y metas, zonificación al interior del área protegida, extensión y ubicación de la zona de amortiguamiento, organización interna y marcos de cooperación. Este es el camino.

El plan maestro no es *del SERNANP*, sino del área natural protegida. Por lo tanto, puede incluir programas y actividades que requieran de la participación en

---

<sup>104</sup> Ley 26834, art. 20.

<sup>105</sup> Lo cual es una verdad relativa también. El grado de detalle en los planes maestros dependió en gran medida también del nivel de presupuesto disponible para el proceso, que históricamente fue muy diferente especialmente entre aquellas áreas del Sistema que recibían cooperación y aquellas que no.

la gestión tanto de otros sectores y niveles de gobierno como de otros grupos de interés. Acá está claro que la *gobernanza*, que es diferente de la *gestión*<sup>106</sup>, involucra a otros sectores y niveles de gobierno responsables como es el caso por ejemplo de gobiernos regionales, municipios, sector producción por temas como las pesquerías o el MINCETUR por el turismo.

La formalidad por la cual se aprueban, sin embargo, es mediante una resolución presidencial del propio SERNANP<sup>107</sup>. Como vimos en otro capítulo, los planes maestros de las áreas de conservación regionales - ACR los aprueba el gobierno regional respectivo con la opinión favorable del SERNANP. En el caso de las áreas de conservación privadas - ACP, su ficha técnica se constituye en el plan maestro del área y entonces son aprobados prácticamente con la misma resolución ministerial de reconocimiento del ACP<sup>108</sup>.

El plan maestro planteará metas y objetivos por cada cinco años o quinquenales; y en paralelo habrá un plan operativo anual - POA, que nos dirá que es lo que el área tiene programado para ejecutar cada año, en función a un presupuesto y capacidades, para avanzar en el camino hacia las metas quinquenales.

### **El Plan Operativo Anual (POA)**

**Constituye el marco de referencia del ANP para programar las actividades y asignar los recursos cada año, convirtiéndose así en el marco principal para la implementación anual del plan maestro.**

A diferencia del Plan Maestro, el POA siempre estará directamente referido a la programación de actividades de cargo del SERNANP. Su implementación en las áreas protegidas corresponde a cada jefatura. El POA se elabora en función a la asignación y a los criterios establecidos por el Ministerio de Economía y Finanzas. Al estar muy amarrado a un presupuesto y cronogramas de ejecución, su implementación es casi segura salvo motivos de fuerza mayor o imponderables. El POA es así en la práctica la principal herramienta de gestión de un ANP.

---

<sup>106</sup> La gobernanza se refiere a cómo se toman las decisiones y quién decide qué hacer. La gestión se refiere a lo que se hace, y a los medios y acciones para hacerlo. Adaptado de "Gobernanza de áreas protegidas. De la comprensión a la acción" UICN, 2014, pág 11.

<sup>107</sup> Así se llama la norma de más alto nivel que emite el SERNANP. El Jefe del SERNANP preside el Consejo Directivo del SERNANP; y es por ello que su resolución se denomina presidencial. Sí, un poco raro.

<sup>108</sup> Resulta curioso en este caso que el plan maestro sea aprobado por resolución ministerial, pero que luego sus renovaciones cada cinco años lo sean por resolución presidencial, como los demás planes maestros.

Lo que todavía no existe en el sistema es un mecanismo para asegurar la programación anual de lo que los otros sectores deben hacer en el área protegida, en cumplimiento del plan maestro, lo cual de alguna manera constituye una limitación para la gestión del área protegida y la implementación de programas esenciales, como pueden ser los de turismo o pesquería.

### Otros planes de las áreas protegidas

Pero los planes maestros y los planes operativos anuales no son los únicos planes. Hay muchos otros planes que usualmente tienen las áreas protegidas en el Perú, y la verdad que en este tema no quisiera ser muy exhaustivo para no confundir al lector<sup>109</sup>. El resumen sería tal vez que existirán tantos planes específicos como se requieran, sea por sitios, actividades o capacidades.

### ¿Todas las actividades que ocurren en un área protegida, son parte de su gestión?

Pensemos en actividades como el aprovechamiento de hidrocarburos, el tendido de redes eléctricas o de telefonía. ¿si estas ocurren dentro de un ANP, significa entonces que son parte de la gestión del área?

Para responder esta pregunta es importante resaltar primero un matiz propio del concepto mismo de *gestión*: la gestión del área protegida se refiere siempre a los medios y acciones y a todo lo que se hace “para alcanzar los objetivos del área”. Los objetivos de un área protegida son siempre de conservación. Como en el caso de los ejemplos citados, no todo lo que se hace dentro de un área protegida se realiza con un propósito de conservación. **En consecuencia, no todo lo que se hace en un área protegida es parte de su gestión, sin que ello implique que esas otras actividades sean ilegales o inconvenientes.**

Es natural y perfectamente legal que, en paralelo a que se implementan planes y programas para alcanzar los objetivos de las áreas protegidas, se den en ese mismo espacio otros usos autorizados, compatibles, regulados. Estas otras cosas pueden ser operaciones de hidrocarburos, mineras, servidumbres de paso, transporte, redes de suministro de telefonía, energía. Todas ellas deben realizarse con el conocimiento y autorización de la autoridad del área protegida y permitirse sólo cuando no afectan los objetivos del área. Son legales, pero no forman parte de la gestión del área.

---

<sup>109</sup> Planes de sitio, plan de uso turístico, plan de manejo de (castaña, taricaya, paiche), plan financiero, plan de educación ambiental, etc. son sólo algunos de los instrumentos de gestión que encontraremos con frecuencia en las áreas naturales protegidas.

# El plan director de las áreas naturales protegidas

El plan director es el documento que se revisa y aprueba cada diez años para definir los lineamientos de política y planeación estratégica de las áreas naturales protegidas en su conjunto. Se elabora bajo un amplio proceso participativo y es aprobado por decreto supremo, contando con la opinión del Consejo de Coordinación del SINANPE. Si bien esta opinión no es vinculante para la aprobación del plan director, se espera que tanto el proceso participativo como la articulación con actores claves en el consejo de coordinación, contribuya a desarrollar la mejor visión para las áreas protegidas.

A la fecha ya han sido aprobados dos planes directores para las áreas naturales protegidas del Perú, en 1999 y en el 2009 respectivamente. En el año 2020 se inició el proceso para la actualización y aprobación del nuevo plan director, con la expectativa de que este cubra el período 2020-2030.

El plan director es un documento esencial para las áreas naturales protegidas. En él se desarrolla una visión con horizonte de diez años para definir la política e instrumentos del sistema, y se proponen los lineamientos para alcanzar dicha visión, actualizándolos y consolidándolos

en función a los nuevos paradigmas y retos de cada momento.

Los planes directores aprobados a la fecha resultaron trascendentes para los avances de las áreas naturales protegidas en el Perú. A ellos se debe el desarrollo de instrumentos claves como el mapa de zonas prioritarias de conservación, las nuevas definiciones conceptuales de categorías y niveles de áreas, los mecanismos de gestión participativa y las bases para consolidar la institucionalidad del sistema. Todo ello fue plasmado en la Ley de Áreas Naturales Protegidas y sus normas complementarias, y en la propia creación del Ministerio del Ambiente y del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado.

Los retos para el nuevo plan director 2020-2030 son grandes. La visión para esta nueva década deberá considerar los grandes temas como la pérdida de biodiversidad, la crisis climática y la crisis de salud. Las áreas protegidas deben ser soluciones efectivas para enfrentar estos retos y, a la vez, seguir siendo herramientas valiosas para el desarrollo sostenible y la protección del patrimonio natural. ¡Arriba Perú!

Algunas de ellas probablemente ya existen antes que el área protegida haya sido establecida. Son parte de la vida del ANP, están ahí presentes, pero no deben ser confundidas como actividades conducentes a lograr los objetivos del área. No son parte de la gestión del área protegida.

En ese sentido, es erróneo que los planes maestros y otros planes pretendan regular o incluir estas actividades como parte de la planificación del área protegida, ya que el objetivo del área protegida nunca será extraer hidrocarburos o facilitar telefonía. Ese es el objetivo del sector hidrocarburos y de telecomunicaciones. Si estos sectores ven una viabilidad para hacer estas actividades en las ANP, sólo podrán promoverlas si resultan legalmente compatibles con la categoría y zona, y si demuestran en su instrumento de gestión ambiental - IGA que no se pone en peligro el cumplimiento de los objetivos del ANP.

Lamentablemente, en este punto, la legislación se excedió en sus mandatos y tiende a confundir sobre el tema. El artículo 115 del reglamento de la ley de áreas naturales protegidas dice por ejemplo, que el aprovechamiento de recursos naturales no renovables al interior de las ANP se permite sólo cuando lo contemple su plan maestro aprobado<sup>110</sup>. Este no es el rol del plan maestro. El plan maestro sólo debe incluir las estrategias y programas para lograr los objetivos del área. No le corresponde diseñar otras estrategias y programas.

Si existieran otras actividades que siendo legalmente compatibles, no ponen en riesgo a los objetivos del área, pues bienvenidas. Ellas ya tienen sus propios procesos para ser evaluadas y descartar incompatibilidades. El plan maestro no debe ser parte de esa discusión<sup>111</sup>.

### **La implementación de los planes y las operaciones en las áreas protegidas**

En el sistema, las operaciones son entendidas como la ejecución de actividades y programas. Implementar los planes constituye la parte operativa para alcanzar los objetivos del área protegida.

---

<sup>110</sup> Para el cumplimiento de esta norma, el SERNANP tendría que pedir una prospección minera y de hidrocarburos a cada área protegida para evaluar si hay potencial y viabilidad y no afectación a objetivos del área protegida; y así poder incluir y contemplar en el plan maestro el aprovechamiento de recursos no renovables. Imposible.

<sup>111</sup> Sin perjuicio de ello, es claro que el Plan Maestro debe contener estrategias para el monitoreo de la biodiversidad y de los impactos a la misma por efecto de actividades antrópicas y no antrópicas. En esta medida, un área protegida con actividades de hidrocarburos o minería, por ejemplo, siempre deberá identificar sus mecanismos de monitoreo del impacto de estas actividades sobre el ANP.

En consistencia con lo explicado anteriormente, las operaciones se refieren a aquellas requeridas para el cumplimiento de los objetivos del área. En la mayoría de los casos, las competencias para realizar estas operaciones corresponden al SERNANP. Dependiendo del nivel de área y de determinados recursos como los turísticos y la pesca, las competencias pueden estar compartidas o ser exclusivas de otros niveles y sectores de gobierno como pueden ser el GORE, MINCETUR o PRODUCE.

Aquellas competencias que corresponden al SERNANP o que el SERNANP delega porque están bajo su gobernanza, sabemos que estarán contenidas en los POA.

De modo general, podemos marcar los ámbitos de competencias así: en las áreas protegidas nacionales, el SERNANP tiene competencias directas sobre el territorio del ANP en su conjunto, de algunos recursos naturales como el paisaje y los recursos forestales y de fauna y de los servicios ecosistémicos. Los recursos hidrobiológicos son de competencia de los GORE y de PRODUCE. La infraestructura para el turismo es de competencia del MINCETUR y de sus organismos adscritos. En las ACR y las ACP, como vimos en los capítulos específicos, hay algunos matices.

### **¿Qué pasa entonces con las actividades planificadas para el ANP pero que son de cargo de otros sectores?**

Pensemos en la infraestructura y operaciones para desarrollar el turismo en un área protegida. Cosas operacionales tan sencillas como habilitar un baño para visitantes en un área natural protegida puede ser una real pesadilla, debido a que el SERNANP no puede hacerlo directamente y el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo tiene su propia burocracia presupuestal y funcional, que muchas veces no internaliza o programa adecuadamente sus metas de ejecución en las ANP.

El turismo y las pesquerías son actividades claramente conducentes a lograr los objetivos de un área natural protegida. Deben siempre estar contempladas en los planes maestros de aquellas áreas que tienen los recursos, el potencial y la viabilidad para realizarlas.

Lo que se necesitan son mejores instrumentos para viabilizarlos. En mi opinión, ambas actividades deberían pasar a la competencia del SERNANP, implementando mecanismos de gobernanza que permitan que los sectores especializados participen en la toma de decisiones; pero la responsabilidad tiene que ser



© Semamp, 2019

## Patrimonio del Perú: asegurando la gestión efectiva de las áreas protegidas

En los últimos años, la Iniciativa “Patrimonio del Perú” ha influenciado de manera muy positiva para avanzar en el enfoque de gestión efectiva de las áreas protegidas. La Iniciativa –lanzada en el año 2019 y promovida por el Ministerio del Ambiente, el SERNANP y socios estratégicos como la Fundación Moore, Andes Amazon Fund, PROFONANPE, WWF y la SPDA–, busca la sostenibilidad financiera de las ANP bajo la premisa que lo que se requiere para ello es asegurar la gestión efectiva de las áreas.

La iniciativa entonces busca proveer recursos para llevar a las áreas protegidas a distintos umbrales de gestión efectiva denominados preliminar, básico, estructural y óptimo. La gestión efectiva se refiere a que las áreas

tengan las condiciones para cumplir sus objetivos, sean puestas en valor y generen beneficios. De este modo las áreas generarán información, conocimiento, resiliencia, productos y servicios asociados; en especial para las poblaciones locales.

Para la primera fase de la Iniciativa se han considerado 38 áreas protegidas nacionales ubicadas en la cuenca amazónica y se prevé una inversión de al menos 70 millones de dólares. “Patrimonio del Perú” impulsará el turismo, la investigación, el aprovechamiento de recursos en aquellas áreas que lo permiten; asimismo mejorará el control y monitoreo. Tendremos áreas mejor equipadas y guardaparques con mejores condiciones y capacidades. Así sea.

de quien gestiona el área. Esto ya ha ocurrido con los recursos forestales y de fauna, y debería ocurrir también con el turismo y las pesquerías. Volviendo a mis recurrentes ejemplos futboleros, una vez que Paolo Guerrero es convocado a la selección, quien lo dirige es Gareca, y ya no el entrenador de su club.

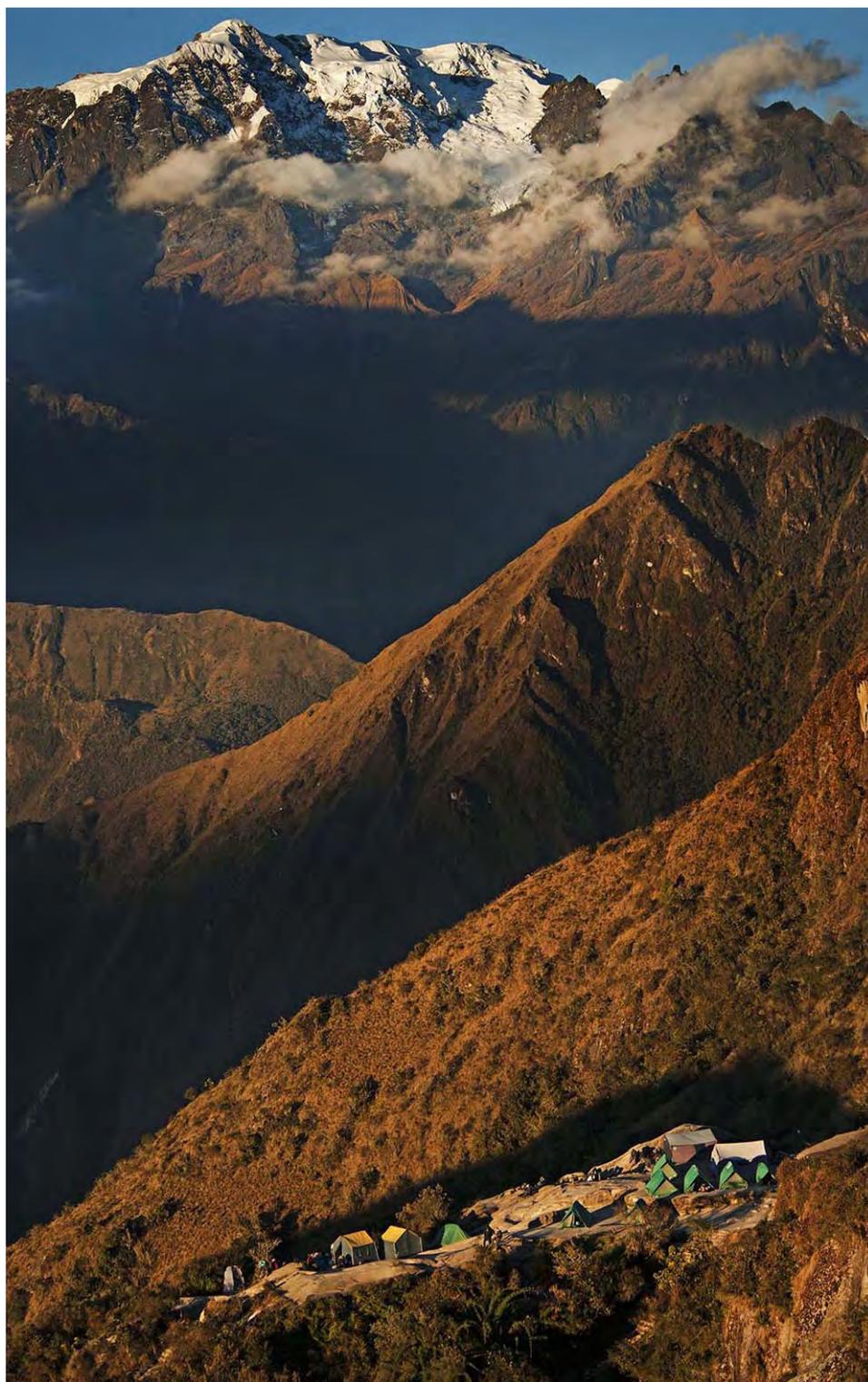
### **Los grandes retos de la gestión de áreas protegidas**

El milagro para el éxito de la gestión de un área protegida casi siempre irá en proporción a la manera en qué se acercan o alejan las capacidades –técnicas y financieras– respecto de las metas que se proponen en los planes.

Metas muy altas, o que no son consistentes con lo que puede hacer la autoridad en función a sus capacidades serán inalcanzables. Aumentar las capacidades resulta entonces fundamental para alcanzar y, mejor aún, ampliar las metas. El sistema de áreas naturales protegidas tiene el potencial para plantearse las metas más ambiciosas posibles. Pero será irresponsable hacerlo si no hay también una estrategia para aumentar a la vez las capacidades técnicas, legales, institucionales, socioeconómicas y financieras. Esto puede ser un círculo virtuoso si se hace de manera integrada.

Si analizamos los problemas de gestión de las áreas protegidas, en su mayoría derivan de las bajas capacidades existentes para alcanzar las metas propuestas. Esto se traduce o manifiesta en diversas formas: poblaciones locales que no cubren sus necesidades básicas, recursos poco o nada investigados y que motivan su escaso aprovechamiento sostenible, pobre monitoreo de la situación ambiental de las áreas, instalaciones para turismo deficientes o inexistentes, conflictos y vacíos de competencia, interpretaciones asimétricas del marco legal, desbalance de poder en la toma de decisiones, usos ilegales de los recursos del área protegida y de la propia ocupación del espacio, corrupción en la toma de decisiones. Si vemos todo lo que nos falta producto de una gestión insuficiente, el escenario puede ser muy desalentador.

Pero a la vez si vemos lo que ya tenemos puede ser motivo de una gran esperanza. Es indudable la manera en que la palabra “gestión” está cada vez más impregnada en el ADN de las áreas protegidas peruanas. La manera en que ahora se elaboran y ejecutan los presupuestos y los avances para enlazar planificación del área, financiamiento y otras capacidades son sin duda significativos. El éxito de programas de gestión en áreas protegidas como el caso del paiche, el aguaje y la taricaya en Pacaya Samiria; la castaña en Tambopata; el turismo comunitario en Nor Yauyos Cochas o la recuperación de bofedales en Salinas y Aguada Blanca son ejemplares. Hay un buen mensaje en todo ello.



## Capítulo 11

---

# La zonificación al interior de las áreas naturales protegidas

---

¿Qué implica zonificar un área protegida? ¿Se deben utilizar todas las zonas disponibles? ¿Qué implica para el desarrollo de actividades? ¿Qué pasa cuando cambia la zonificación?

---

**E**n la primera parte de este libro hablamos sobre las categorías y cómo es que cada una de ellas representa un modelo de gestión orientado a implementar una estrategia preponderante para cumplir un objetivo de conservación en un área. Las categorías también favorecen la idea de armar un “equipo” o paquete, donde las áreas se complementen entre sí para, de manera integral, asegurar las distintas funciones que tienen los espacios silvestres de la mayor calidad para un país.

La zonificación es, a la escala de cada área individual, también una herramienta para lograr un balance en la manera en que distribuimos las intensidades de uso y las estrategias que nos conducirán en su conjunto a que nuestra área protegida logre sus objetivos.

Imaginemos que cada área natural protegida es como un inmueble. La zonificación de este inmueble son los baños, las habitaciones, el jardín, la cocina, el comedor. La mayoría de inmuebles va a requerir medianamente esta distribución al margen de que sea una oficina, una vivienda o un hospital. El uso y la gestión del inmueble determinan la *categoría*, es decir, *vivienda*, *oficina*. Seguramente que en una oficina, las habitaciones serán reemplazadas por espacios de trabajo; pero el jardín, los baños y la cocina

van a hacer falta igual. Todas las áreas protegidas requieren zonificarse para organizar el uso de su espacio, sin que ello afecte la vocación o el modelo de gestión elegido y que determina su categoría.

Todas las áreas naturales protegidas, entonces, independientemente de su categoría y nivel –nacional, regional o privado– tienen una zonificación. Esta se aprueba con cada plan maestro de un área protegida, es decir cada cinco años<sup>112</sup>.

La ley peruana propone el empleo de siete zonas cuando se haga la zonificación de un área. No significa que deban emplearse todas las zonas en cada área a ser zonificada. Esto es como una paleta de colores a disposición de un pintor quien, dependiendo del tipo de cuadro que quiere lograr, empleará los colores que necesite para su cuadro.

Todos los colores –en este caso zonas– que plantea la legislación, están a disposición de quien gestiona el área para organizar su trabajo. Dependerá de su propia planificación cuáles serán las que use. La única limitación o excepción para que un área protegida utilice cualquiera de las siete zonas disponibles es que las zonas de *aprovechamiento directo* sólo podrán utilizarse en las áreas de uso directo de recursos (como por ejemplo, las reservas nacionales). Fuera de esa limitación, el cielo es el límite.

Pero veamos las zonas disponibles una por una y tratemos en lo posible también de emparentarlas a nuestras estrategias de conservación preponderantes<sup>113</sup>.

**a. Zonas 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.*

---

<sup>112</sup> Aunque a veces los planes demoran más que eso en renovarse y aprobarse, lo que acarrea retrasos en la actualización de la zonificación de las áreas.

<sup>113</sup> Ley 26834, artículo 23.

Estas zonas están muy asociadas a la categoría I de UICN. ¿Recuerdan?, la reserva natural estricta, inexistente como categoría en el Perú, pero que en la práctica resulta el modelo de gestión que preponderantemente utilizan muchas grandes áreas del Sistema a través de la zonificación.

Cuando uno ve los mapas de las áreas naturales protegidas en el Perú, indistintamente, el mayor porcentaje de su territorio corresponde a esta zonificación o a la que veremos a continuación. Es claro que en estas zonas la estrategia de conservación preponderante es la protección; y la razón por la cual no se admiten intervenciones en estos espacios está justificada en la misma descripción: para poder mantener los valores de estos espacios hay que dejarlos libres de cualquier tipo de influencia de factores externos.

Esto sin duda tiene que ver con uno de los fines principales que siempre persiguen las estrategias integrales de conservación, y es que a la vez que algunos espacios son intervenidos y aprovechados, otros se mantengan libres de cualquier intervención, para de ese modo poder comparar comportamientos en ambos y en caso se requieran reponer stocks siempre habrá esa disponibilidad en los espacios no intervenidos.

**b. Zona Silvestre (S).** *Estas son zonas que han sufrido poca o nula intervención humana y en las que predomina el carácter silvestre; pero que son menos vulnerables que las áreas incluidas en la zona de protección estricta. En estas zonas es posible, además de las actividades de administración y control, la investigación científica, educación y la recreación sin infraestructura permanente ni vehículos motorizados.*

Esta es una zona muy parecida a la anterior, salvo por el hecho que admite un poco más de uso público -investigación, educación y recreación / turismo- siempre y cuando no requiera de infraestructura permanente o vehículos motorizados. La idea es que estas zonas sean también áreas prístinas, pero que ya empiezan a tener un mínimo de intervenciones no consuntivas ni transformativas. Esto permite que el área cumpla su rol de facilitar el uso público y que a la vez quien gestiona el área tenga la posibilidad de comparar los comportamientos de la naturaleza en una gradualidad de intervenciones. En el Sistema peruano, el mayor porcentaje de zonas dentro de las áreas naturales protegidas está clasificada o como zona silvestre o como zona de protección estricta. En estas zonas también la estrategia principal de conservación es la protección.

**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.*

Esta es la zona turística de las áreas protegidas por excelencia. Acá es donde usualmente podremos encontrar servicios para los visitantes como centros de interpretación, estacionamiento para vehículos, trochas y escaleras habilitadas, servicios higiénicos, miradores, etc.

El turismo es una herramienta poderosa para las áreas protegidas, no sólo a nivel de los ingresos que genera sino además por permitir que el área protegida cumpla con su objetivo de proveer espacios para que los visitantes tengan un contacto directo con la naturaleza. Es un derecho de toda persona disfrutar de la naturaleza y las áreas protegidas han sido por décadas espacios privilegiados para proveer esta oportunidad a millones de personas alrededor del planeta.

En la medida que usualmente los atractivos turísticos de las áreas protegidas no están concentrados en un solo punto de su espacio geográfico, las zonas de uso turístico suelen ser más de una dentro del área, y lo más probable es que sean a veces puntos muy pequeños donde se habilitan los servicios principales y senderos cortos. Es muy importante que las zonas de uso turístico garanticen cierta seguridad al visitante; y por lo tanto estos espacios también estén asociados a una mayor presencia de personal del área protegida y/o a concesiones y autorizaciones otorgadas a favor de privados para facilitar la atención a los visitantes.

Podríamos decir acá, que en verdad se utilizan indistintamente cualquiera de las estrategias de conservación estudiadas, según la necesidad: protección, utilización sostenible, mejora del entorno natural, mantenimiento, restauración.

**d. Zona de aprovechamiento directo (AD).** *Espacios previstos para llevar a cabo la utilización directa de flora o fauna silvestre, incluyendo la pesca, en las categorías de manejo que contemplan tales usos y según las condiciones*

*especificadas para cada ANP. Se permiten actividades para la educación, investigación y recreación. Las zonas de aprovechamiento directo sólo podrán ser establecidas en áreas clasificadas como de uso directo.*

Como vimos antes, estas zonas sólo podrán emplearse en las categorías de áreas protegidas de uso directo de recursos, es decir legalmente son posibles en los tres tipos de reservas –nacionales, comunales y paisajísticas–, los bosques de protección, los cotos de caza y los refugios de vida silvestre.

El aprovechamiento directo se refiere básicamente a los recursos forestales y de fauna silvestre y la pesca, preferentemente por las poblaciones locales. La estrategia de conservación preponderante en estas zonas es por lo tanto la utilización sostenible.

Debe tenerse presente que, bajo el marco legal actual, en los refugios de vida silvestre está excluida tanto la caza deportiva como el aprovechamiento de fauna con fines comerciales; y por lo tanto sus zonas de aprovechamiento directo nunca podrán autorizar estas actividades.

**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.*

La idea de las zonas de uso especial es reconocer que muchas áreas protegidas tienen en su interior poblaciones locales o usos que implican cierto nivel de transformación de la naturaleza como parte del asentamiento de dichas poblaciones. El supuesto típico es la presencia de colonos anteriores al establecimiento del área y que tienen cultivos e incluso ganado. Las áreas protegidas en el Perú han tenido una tradición de acompañar estas actividades de modo que puedan ser monitoreadas, respetando en la mayoría de los casos los derechos de los pobladores locales, y a la vez procurando que no se expandan.

Sin embargo, los resultados han sido muy variados y lo real es que el tema es muy complejo. Es imposible que los asentamientos o las actividades no se expandan, ya que eso es parte de la dinámica misma de cualquier asentamiento de personas. De otro lado, muchas veces se exigen condiciones a dichos pobladores que los aíslan de los mercados

y de algún modo la presencia del área protegida les resulta confiscatoria en varias de sus libertades y derechos. No ha habido una política real compensatoria tampoco.

Adicionalmente, las zonas de uso especial terminan siendo muchas veces el “cajón de sastre” donde metemos todo lo que no encaja en otro sitio, pensando que después ya lo vamos a acomodar bien. Así, zonas degradadas por actividades abandonadas o con actividades en curso que no son parte de la gestión propiamente, como operaciones de hidrocarburos, son muchas veces calificadas como zonas de uso especial.

En este sentido, es importante evaluar cuál es el estado de la situación actual de las zonas de uso especial y sincerar su tratamiento. Más aún cuando en los últimos años este cajón de sastre se ha ido llenado de cosas tan variadas y dispares como zonas donde hay aprovechamiento de recursos no renovables, vías y tendidos de telefonía o electricidad, zonas agrícolas y ganaderas, agroforestería, etc. Esto lamentablemente, confunde la naturaleza de la zona de uso especial, y genera angustias sobre temas legales que deberían resolverse de manera suficiente con una servidumbre o con el ejercicio de un derecho preexistente.

En las zonas de uso especial no hay aún una estrategia de conservación preponderante, y es que por ser especial está en una suerte de zona franca o limbo, donde aún no se decide o define cómo es que esa zona contribuye a lograr los objetivos del área protegida. Es algo que más bien se admite porque ya está dentro. Pese a ello, resultan muy interesantes para los objetivos de las áreas ya que suelen ser las zonas con mayor intensidad de uso del suelo, y esto sin duda, genera una valiosa información para comparar el comportamiento de la naturaleza contrastado con la gradualidad e intensidad de usos de las otras zonas.

**f. Zona de recuperación (REC).** *Zona transitoria, aplicable a ámbitos que por causas naturales o intervención humana, han sufrido daños importantes y requieren un manejo especial para recuperar su calidad y estabilidad ambiental, y asignarle la zonificación que corresponde a su naturaleza.*

Esta es una zona degradada y que por lo tanto lo que requiere son estrategias para recuperarla. Es claro que la restauración, y posteriormente el mantenimiento, son las estrategias de conservación preponderantes. Es muy interesante además poder monitorear el comportamiento y el rol

ecológico de estas zonas contrastándolas con las demás áreas; ya que en algunos casos incluso se reponen parches de bosque completos generando un bosque secundario que puede tener un rol muy importante para la captación de carbono o como hábitat de especies.

**g. Zona histórico-cultural (HC).** *Define ámbitos que cuentan con valores históricos o arqueológicos importantes y cuyo manejo debe orientarse a su mantenimiento, integrándolos al entorno natural. Es posible implementar facilidades de interpretación para los visitantes y población local. Se promoverán en dichas áreas la investigación, actividades educativas y uso recreativo, en relación a sus valores culturales.*

La descripción es muy clara. Esta es una zona que cuenta con valores o elementos históricos culturales y que por lo tanto tiene una significancia especial. Con motivo de esos valores o elementos, es posible que la zona entonces sea visitada y estudiada.

Las áreas protegidas son muchísimas veces testigos de hechos que marcaron la historia. Tienen lugares, elementos y características que nos recuerdan esa historia y nos ayudan a tenerla vigente. Es un rol fundamental para la consolidación de cualquier Nación: entender de donde viene, quienes estuvieron antes y qué hicieron. Y esa oportunidad la proveen también las áreas protegidas.

Lamentablemente no existe mucha investigación aún en las áreas protegidas sobre este tema y normalmente las zonas histórico – culturales cubren solo los espacios y elementos más obvios, donde además se requieren de condiciones especiales para favorecer las visitas y la investigación.

Sin embargo hay aún un gran espacio por cubrir para resaltar el vínculo entre lo histórico cultural y las áreas naturales protegidas. Y no todo debe ser necesariamente zonificado como tal, pero sí identificado. Se puede decir que en estas zonas las estrategias preponderantes de conservación serán el mantenimiento y la restauración, en ese orden.

### **Cambios de zonificación**

La vocación de las zonas al interior de un área protegida es la de permanencia. Es decir, la idea que se tiene con ellas es que las estrategias de conservación que se definen para cada una se apliquen en el largo plazo, salvo el caso de las zonas de recuperación, que por esencia son transitorias. Algunos

argumentan que las zonas de uso especial también tienen una vocación transitoria, pero si las poblaciones que definen esas zonas son permanentes, muy difícilmente la vocación de ese espacio cambiará con el tiempo.

Por su parte, será algo usual en la gestión de un área protegida habilitar nuevos espacios para el *uso turístico*, o descubrir nuevas *zonas histórico culturales*, o plantear una suerte de rotación en las *zonas de aprovechamiento directo* de modo que los recursos se mantengan saludables.

Por ello, es que si bien en general un porcentaje altísimo de la zonificación de un área protegida siempre se mantiene entre un plan maestro y el siguiente; hay otro porcentaje que sí varía. ¿qué pasa entonces con quienes venían ejerciendo válidamente un derecho basados en una zonificación que les permitía hacerlo, cuando esta cambia hacia una que no resulta compatible?

Como veremos en el capítulo respecto a los derechos preexistentes, el principio siempre será que quien lo tiene de una manera válida puede continuar ejerciéndolo por todo el período que le otorgue su título, sea permanente o temporal. En el supuesto que la gestión del área determine que el ejercicio del derecho es incompatible con la nueva condición de la zona, pues tendrá que acordar con el titular del derecho una medida compensatoria; pero esto es bastante inusual.

Sin perjuicio de ello, es claro que la nueva zonificación del área si afectará el otorgamiento de nuevos derechos los cuales deberán ser compatibles en su ejercicio con lo que permite cada zona.

## Capítulo 12

---

# El aprovechamiento de recursos naturales en las ANP

---

¿Se pueden aprovechar los recursos naturales en las áreas protegidas? ¿Cuáles? ¿Cuándo? ¿Cómo? ¿Dónde? ¿Cuáles son las competencias y roles?

---

**E**l aprovechamiento sostenible de los recursos naturales es una de las estrategias disponibles para conservar un espacio. La utilización o aprovechamiento sostenible es una valiosa estrategia de conservación.

¿Recuerdan el primer capítulo de este libro? La conservación abarca la protección, mantenimiento, mejora, restauración y la utilización sostenible; nos decía ya en 1980 la Estrategia mundial de conservación. **Las áreas protegidas son espacios para implementar todas las estrategias de conservación y por lo tanto el aprovechamiento sostenible de recursos es una de las estrategias que todo sistema de áreas naturales protegidas debe tener.** No siempre, no en todas las áreas, no en toda el área tampoco; pero que debe haber, debe. Aprovechar sosteniblemente los recursos naturales le da el equilibrio necesario a nuestro *seleccionado de la diversidad biológica*, permitiendo que todas las estrategias implementadas nos permitan obtener el *mayor y sostenido beneficio*<sup>114</sup>.

---

<sup>114</sup> En referencia a la definición de conservación de la Estrategia Mundial de Conservación.

### ¿Qué recursos pueden aprovecharse en un área protegida?

La respuesta general es que **podrá aprovecharse cualquier recurso natural que esté legalmente permitido y que cuente con el permiso o autorización correspondiente**. Estas dos condiciones – legalidad y autorización – tienen en realidad muchísimos matices que pasan por analizar las categorías, zonas, recursos, temporadas, derechos preexistentes, situación de poblaciones locales y en especial indígenas, análisis de competencias, etc. A todo eso me referiré luego. Y sí, el tema es complejo, así es que hay que ir leyendo con paciencia.

**Los recursos renovables y no renovables.** Hay que tener en cuenta que el aprovechamiento *sostenible* de recursos, que es esta estrategia válida de conservación, se refiere obviamente a la que se realiza sobre los recursos naturales renovables, sobre los recursos vivos. La *sostenibilidad* se refiere a la capacidad de regeneración del recurso y esto sólo sucede con los organismos vivos. El aprovechamiento sostenible de recursos renovables permite que el área protegida que tenga esa vocación o prioridad alcance sus metas. Es un componente indispensable para su gestión. El enfoque en la gestión de estos recursos renovables, como los peces, la fauna o los productos del bosque, es que exista en lo posible una prioridad para su aprovechamiento por la población local.

El aprovechamiento de recursos *no renovables* por su parte, como los minerales o los hidrocarburos, es también posible en las áreas naturales protegidas siempre y cuando reúna las mismas dos condiciones: ser legalmente viable y contar con autorización. Las normas nos dan pistas sobre los detalles para cumplir estas condiciones. El aprovechamiento de recursos no renovables, sin embargo, no es una actividad conducente a lograr los objetivos del área y por lo tanto no es parte de la gestión propiamente del área. Cuando sucedan más bien, se espera que contribuyan de otras formas con el área protegida y sus poblaciones vecinas. Esto último a veces pasa, y a veces no.

Pero entonces, volviendo a la pregunta sobre ¿qué recursos pueden ser utilizados en las ANP?, la respuesta es que son muchos. **Hay muchos recursos aprovechables en las áreas naturales protegidas, sean renovables o no renovables. No en todas las áreas, no en todos los lugares del área, no para todos los recursos.** Pero hay muchos y es bueno que así sea. El Sistema debe ser visto también como una fuente importante de recursos naturales para dar el mayor y sostenido beneficio a los peruanos.

## Aprovechamiento de recursos renovables

Como vimos en el capítulo correspondiente a categorías, el Perú tiene dos categorías cuyo objetivo principal de conservación es el aprovechamiento sostenible. Estas son las reservas nacionales y las reservas comunales. En estas categorías es donde especialmente deben implementarse las estrategias de aprovechamiento de recursos naturales renovables.

Sin perjuicio de ello, existen cuatro categorías adicionales donde siendo otras las estrategias principales de conservación, el aprovechamiento sostenible de recursos no está prohibido. Estas categorías son los bosques de protección, cotos de caza, reservas paisajísticas y refugios de vida silvestre.

El aprovechamiento de recursos solamente está prohibido en tres categorías del sistema: los parques nacionales, los santuarios nacionales y los santuarios históricos. Adicionalmente recordemos que en los refugios de vida silvestre no se permite la caza deportiva ni el aprovechamiento de fauna con fines comerciales; y que en ninguna área del Sistema se permite el aprovechamiento maderable, salvo en las zonas de uso especial y siempre y cuando sea fuera de bosque primarios y por poblaciones locales previamente asentadas.

El aprovechamiento sostenible de recursos sólo podrá realizarse si resulta compatible con la zonificación asignada por el plan maestro y obviamente si el recurso a aprovechar es legalmente posible y técnicamente viable. Usualmente, estamos hablando de recursos forestales y de fauna, y de recursos pesqueros.

## Aprovechamiento de recursos no renovables

¿Y qué pasa con los recursos no renovables? Las normas legales sobre áreas protegidas no hacen distinción entre *renovables* y *no renovables* cuando se refieren al tema de restricciones de uso por categorías. Se habla en general de *extracción de recursos naturales*. Por lo tanto debe asumirse que las mismas restricciones puestas para categorías y zonas para los recursos renovables aplican para los no renovables. En esta medida, el aprovechamiento de recursos no renovables es legalmente viable en las áreas de uso directo, y se encuentran prohibidas en las áreas de uso indirecto.

Considero igualmente que esto es un error. Salvo para el caso de los parques nacionales que tienen una lógica que requiere excluir cualquier uso o intervención; en cualquier otra área del Sistema la evaluación debería ser caso por caso, de acuerdo a la naturaleza del área y a sus objetivos de conservación.

## **Las consecuencias de dividir a las áreas como “directas” e “indirectas” para el aprovechamiento de recursos**

Salvo para el caso de los parques nacionales y de las reservas nacionales y comunales, en verdad no hay una relación directa entre el cumplimiento de los objetivos de las categorías y que puedan o no ahí utilizarse recursos naturales. Esto resulta artificial y genera una percepción equivocada donde las seis categorías de “uso directo” se confunden con áreas de aprovechamiento de recursos, y las otras tres de “uso indirecto” son percibidas como áreas totalmente intocables.

Veamos algunos casos que nos muestran que la vida no es tan blanco y negro. En un refugio de vida silvestre, por ejemplo, se acepta y propone la manipulación de hábitats para asegurar las condiciones que le den viabilidad a las especies que ahí se protegen. Esta manipulación no busca *aprovechar* recursos, pero como dicha manipulación de hábitats hubiera quedado prohibida en un área de “uso indirecto”, los refugios de vida silvestre fueron a parar dentro del grupo de áreas de “uso directo”. Que se puedan aprovechar o no recursos en un refugio de vida silvestre siempre debería depender de sí eso contribuye o pone riesgo el objetivo de conservación del área que en este caso tiene que ver con asegurar hábitats de especies muy bien identificadas. En algunos casos, los refugios de vida silvestre requerirán que ningún recurso sea aprovechado para asegurar el hábitat de las especies que se busca proteger; pero para algunas de estas poblaciones de especies, tal vez sea el aprovechamiento de otros recursos el que más bien resulte fundamental para el cumplimiento del objetivo. El caso de los Pantanos de Villa muestra, por ejemplo, como se debe intervenir en el área para permitir que el acuífero subterráneo siga aflorando y que los cuerpos de agua se mantengan. Pantanos de Villa es un buen ejemplo para mostrar que este refugio de vida silvestre requiere de intervenciones humanas para cumplir sus objetivos de conservación: asegurar el hábitat para las aves acuáticas.

Veamos un segundo ejemplo. Los santuarios nacionales protegen una comunidad determinada de flora o fauna. El mejor ejemplo de esta definición de la categoría es el Santuario Nacional Los Manglares de Tumbes<sup>115</sup>. La comunidad de flora que se protege es justamente el manglar y toda la vida asociada a este bello y particular ecosistema marino costero. Su protección no es incompatible con el aprovechamiento sostenible y artesanal de can-

---

<sup>115</sup> Área natural protegida ubicada en el límite de la frontera entre Perú y Ecuador. Protege aproximadamente 3.000 ha de manglares costeros peruanos.

grejos, conchas negras y la pesca en los esteros<sup>116</sup>. Sin embargo están en el grupo de áreas de “uso indirecto”, para dejar en claro que, en este caso por ejemplo, el manglar no pueda ser intervenido o interrumpido. Si se interrumpen los flujos de agua, simplemente el manglar se muere. Para que no se alteren los ciclos naturales que determinan la existencia del objeto de conservación, en este caso el manglar, a los Santuarios se les ubicó entre las áreas de uso indirecto. Pero si se extraen las conchas negras de manera sostenible respetando las vedas, o se pesca de manera artesanal, el manglar no sólo sigue vivo sino que presta sus beneficios a la comunidad local, comprometiéndolos a cuidar este precioso y frágil ecosistema. Históricamente se han tenido que idear mecanismos para permitir la extracción artesanal de recursos en este Santuario, la cual siempre ha existido.

Esta división, artificial, entre áreas de uso indirecto y directo, no ayuda a que estas áreas protegidas alcancen su mejor potencial. La intención de haber creado los grupos fue para mostrar que las áreas protegidas tienen una gradualidad de usos y opciones. Sin embargo, en la práctica lo que se obtuvo fue una división en dos grupos o equipos: los que no utilizan recursos y los que sí. Los de los parques y los de las reservas. En vez de que dadas las condiciones de cada área protegida se establezcan las restricciones de uso, la opción legislativa ha sido empaquetar “al por mayor”, lo cual ha producido efectos no deseados cuando se analiza caso por caso.

Las restricciones de uso en cualquier área protegida deberían establecerse siempre en función al objetivo de conservación del área en particular: si pones en riesgo ese objetivo, entonces queda prohibido o condicionado. Si bien las categorías son un buen principio para evaluar las posibles restricciones de uso, el detalle más fino siempre debería estar en el análisis, planificación y gestión de cada área en particular.

Recapitulando: la situación actual es que el aprovechamiento sostenible de recursos es la estrategia de conservación prioritaria en dos categorías del sistema<sup>117</sup>. En otras cuatro está permitido legalmente<sup>118</sup>. En las tres restantes está prohibido<sup>119</sup>.

---

<sup>116</sup> El manglar se forma en el encuentro de la desembocadura de los ríos hacia los mares tropicales. Los esteros son brazos de agua continentales que concentran esa mezcla de agua dulce y salada por el encuentro de las dos aguas. Los manglares son ecosistemas únicos y sumamente productivos.

<sup>117</sup> Reservas nacionales y reservas comunales.

<sup>118</sup> Bosques de protección, cotos de caza, refugios de vida silvestre y reservas paisajísticas.

<sup>119</sup> Parques nacionales, santuarios nacionales y santuarios históricos.



## Parques y reservas

Es claro que los parques nacionales son áreas para proteger integralmente un ecosistema y sus procesos ecológicos. En estas áreas se busca que existan el mínimo de intervenciones para poder estudiar y proteger a la naturaleza y sus procesos sin intervenciones. Es la única manera que tenemos los humanos para comparar como se comporta la naturaleza intervenida y la naturaleza sin intervenciones; lo cual es dramáticamente importante para entender el planeta y anticipar problemas.

Los parques nacionales son indispensables en la estrategia no sólo de proteger a la naturaleza sino de entenderla y de contar con stocks inalterados que nos permitan corregir las medidas de pata que sin duda tendremos en los espacios intervenidos. Los parques nacionales son en

cierta forma el seguro de vida del sistema. Por lo tanto, es fundamental que esta categoría sí excluya el aprovechamiento de recursos y cualquier modalidad de intervención. Porque ello sí pone en riesgo el objetivo de conservación que se persigue.

Del otro lado, las reservas nacionales y las reservas comunales son áreas que persiguen de manera frontal el aprovechamiento de recursos, se establecen para ello. Porque existen en su ámbito recursos en cantidad y calidad suficiente para abastecer de productos y servicios necesarios para la vida humana. Estas son sin duda, áreas para el aprovechamiento de recursos naturales. Las reservas nacionales y comunales deben siempre establecer estrategias para el aprovechamiento sostenible de recursos. Esa es su identidad.

## La zonificación

Como vimos en el capítulo anterior, cada área protegida tiene una zonificación interna que condiciona los usos y actividades que pueden realizarse en ella. Es importante, por lo tanto, revisar la zonificación periódicamente para comprobar la compatibilidad del recurso a aprovechar con el lugar en que se encuentra.

Esto funciona de manera muy clara para cualquier pretensión nueva de aprovechamiento de recursos. La zonificación siempre dará un primer indicador de si esta es posible o no. Ya sabemos que la zona predeterminada para que ocurra el aprovechamiento sostenible es la *zona de aprovechamiento directo*. Además, en la zona de uso turístico y recreativo también se podrá si su plan maestro lo establece. Ya sabemos que sobre las zonas calificadas como de *protección estricta y silvestres* no está permitido el aprovechamiento de recursos. En cuanto a las otras zonas; *especial, de recuperación e histórico-cultural*; puede interpretarse que si el plan maestro lo admite, podría realizarse.

Estas reglas por supuesto son funcionales para el otorgamiento de nuevos derechos y permisos. Los derechos preexistentes tienen una regulación diferente que se verá en el siguiente capítulo.

Pero hagamos un repaso de los principales recursos “aprovechables” en las áreas protegidas y veamos su viabilidad legal y las condiciones para su uso.

**Los recursos forestales y de fauna.** El aprovechamiento de recursos forestales y de fauna es, junto a los recursos hidrobiológicos, lo más usual en aquellas áreas del Sistema que promueven el aprovechamiento de recursos. Llámese castaña, aguaje, chambira o huevos de taricaya<sup>120</sup>; cada vez son más los grupos de pobladores que bajo planes de manejo aprovechan estos recursos en las áreas protegidas.

Antes que existir un listado de recursos forestales y de fauna “aprovechables”, la opción legislativa ha sido establecer unas pocas exclusiones e intentar mas bien establecer los criterios y condiciones bajo las cuales se podría aprovechar cualquier recurso no excluido.

---

<sup>120</sup> La castaña o brazilian nut, es un tipo de nuez que se obtiene en la Reserva Nacional Tambopata. El aguaje es el fruto comestible de una palmera, que adicionalmente tiene otros usos como la fabricación de aceites, jabones y cosméticos. La chambira se obtiene también de una palmera y se usa para la fabricación de techos y tejidos finos para artesanía. La taricaya es una tortuga amazónica, sus huevos son muy cotizados por las poblaciones locales. Pacaya-Samiria o Tamshiyacu-Tahuayo, en Loreto, son algunas de las áreas protegidas donde se obtienen y comercializan estos productos.

En cuanto a las exclusiones o limitaciones más severas, probablemente la mayor de ellas en cuanto a recursos forestales y de fauna es para el *uso forestal maderable*, el cual está prohibido en todas las áreas naturales protegidas. La única excepción a esta exclusión está dada por los espacios zonificados como de *uso especial*, y siempre que estén fuera del ámbito de bosques primarios y bajo una serie de condiciones<sup>121</sup> (áreas de uso directo, uso por poblaciones previamente asentadas, etc.).

En cuanto al aprovechamiento de fauna silvestre con fines comerciales, éste se puede realizar en cualquiera de las categorías de uso directo con excepción de los refugios de vida silvestre<sup>122</sup>.

El aprovechamiento forestal y de fauna silvestre por las poblaciones locales y en especial las indígenas, llamado en las normas como de subsistencia o autoconsumo, puede realizarse en cualquier área protegida pero bajo sus propias reglas, que están expresadas de manera general en las normas nacionales y en cada plan maestro y planes específicos por recurso.

La autoridad para administrar los recursos forestales y de fauna en las áreas protegidas nacionales es el propio SERNANP. En consecuencia, es el SERNANP quien otorga los permisos, autorizaciones y contratos sobre ellos. A su vez, le corresponde supervisar estos contratos y las obligaciones que de ellos derivan.

En las áreas de conservación regional - ACR, las competencias forestales y de fauna las tiene el propio gobierno regional, y recaen en la misma oficina o Dirección que tiene el encargo de administrar el área protegida<sup>123</sup>. Las autoridades regionales forestales y de fauna silvestre - ARFFS, son las encargadas de la supervisión, control y fiscalización.

En las áreas de conservación privadas - ACP, el otorgamiento de títulos habilitantes referidos a recursos forestales y de fauna los da la ARFFS respectiva. La supervisión, control y fiscalización está a cargo de la propia ARFFS o del OSINFOR, según corresponda<sup>124</sup>.

---

<sup>121</sup> Ver artículo 106 del DS 038-2001-AG, Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.

<sup>122</sup> Ver artículo 108 de la misma norma.

<sup>123</sup> Decreto Supremo 018-2015-MINAGRI, Reglamento para la gestión forestal, artículo 136.1 y DS 019-2015-MINAGRI, Reglamento para la gestión de la fauna silvestre, artículo 123 inc. 1 y 3 <https://sinia.minam.gob.pe/normas/decreto-supremo-que-aprueba-reglamento-gestion-fauna-silvestre>

<sup>124</sup> Mismas normas, artículos 136.2 y 123 inc. 2 y 3 respectivamente.

**Los recursos hidrobiológicos.** El principio es que el aprovechamiento de estos recursos se haga de acuerdo a la categoría, zona y plan maestro, como con cualquier otro recurso o actividad que se quiera realizar en un ANP.

Del lado de las exclusiones, tal vez la mayor es que queda prohibida la extracción de mayor escala, sea marina o continental, en cualquier área protegida del Sistema. Esta es una exclusión que es materia de controversia, ya que se argumenta que la mayor o menor escala no es un requisito para la sostenibilidad en el aprovechamiento: puede haber actividades sostenibles y no sostenibles a ambos niveles.

Dado que el aprovechamiento sostenible es una estrategia de conservación, y que la mayor o menor escala no afecta a la sostenibilidad, no habría ninguna razón técnica para excluir a la pesca de mayor escala de las áreas naturales protegidas. Tal vez esta limitación quiso de algún modo proteger el aprovechamiento por parte de las poblaciones locales, el cual es casi siempre de menor escala. La competencia de una pesca de mayor escala podría perjudicar a los pescadores artesanales. Sin embargo, áreas marinas en altamar que podrían tener un modelo de gestión que incluya a la pesca sostenible a mayor escala, y que tienen poca o nula pesca artesanal se ven actualmente limitadas por una interpretación literal de este artículo<sup>125</sup>.

Adicionalmente, en las áreas protegidas amazónicas y con la sola excepción de la pesca deportiva, la pesca sólo puede ser realizada por las poblaciones locales, quedando prohibido el uso de embarcaciones de mayor escala y las redes de profundidad<sup>126</sup>.

En cuanto a quién administra estos recursos dentro de las ANP, la autoridad es el Ministerio de la Producción - PRODUCE junto a las DIREPRO o Direcciones Regionales de Producción, que bajo cada gobierno regional son quienes ejercen las competencias en materia de pesca.

En el caso de las ANP, sin embargo, la autoridad del ANP ha recibido algunas competencias. Por ejemplo, puede proponer los proyectos de programas de manejo pesqueros a iniciativa propia o respaldando iniciativas

---

<sup>125</sup> Esto vendría pasando al momento de escribir este libro con la propuesta para establecer la Reserva Nacional Dorsal de Nasca.

<sup>126</sup> DS 038-2001-AG, artículo 112.2



## El exitoso caso de cocha El Dorado y el paiche

El paiche es considerado el segundo pez de agua dulce más grande del mundo, puede llegar a medir más de 3 metros y cada ejemplar puede pesar hasta 250 kg. Por si fuera poco, su carne es muy apreciada y nutritiva y prácticamente todo el paiche es aprovechable, escamas incluidas. El paiche es un regalo de la naturaleza para la alimentación y vida en la Amazonía.

En consecuencia, este gigante de las aguas amazónicas fue sobreexplotado en muchos sitios, incluyendo la cocha -o lago- El Dorado, ubicada dentro de la Reserva Nacional Pacaya-Samiria, en Loreto. Hacia 1994, la población de paiche en la laguna era de apenas 10 individuos adultos.

Mediante un agresivo programa de recuperación y manejo pesquero, implementado conjuntamente por la reserva, la dirección regional de producción DIREPRO y el grupo de manejo pesquero comunitario de los Yacutayta, se han logrado resultados sorprendentes. Se calcula que la población promedio anual de paiches adultos actualmente supera los 1,000 individuos. Se han fijado cuotas anuales de extracción y tallas mínimas, así como temporadas de pesca y de veda. Los resultados muestran un ecosistema y poblaciones de paiches saludables, comunidades de pobladores organizados y que se benefician de un recurso mediante su aprovechamiento sostenible, obteniendo ingresos económicos y asegurando proteínas para su alimentación.

comunitarias<sup>127</sup>, que finalmente son aprobados por el sector competente. Además, se ha establecido que en las áreas protegidas, la pesca es monitoreada en coordinación entre las DIREPRO y las jefaturas de las ANP<sup>128</sup>. Se ha asignado entonces un rol compartido para la planificación y control del uso de los recursos pesqueros, que involucra a la autoridad del ANP. Pese a ello, esto ha resultado bastante insuficiente. El manejo de los recursos hidrobiológicos y la pesca en las áreas naturales protegidas sigue siendo un tema a consolidar. Y es que lo ideal sería que estas competencias pudieran ser un poco más directas y que lo administrativo y técnico pueda correr a la misma velocidad que los recursos que se manejan.

No tiene sentido que un área de aprovechamiento sostenible pesquero, por ejemplo, no pueda ser gestionada hacia este propósito por quien ya gestiona el área. En un área de estas características, la gestión de los recursos pesqueros es fundamental para la gestión del área, y separar las funciones por sectores resta oportunidades de hacer una gestión efectiva, de implementar los planes, de alcanzar los objetivos, de otorgar permisos de manera oportuna, de monitorear adecuadamente, de lograr el mayor y sostenido beneficio en la estrategia de conservación definida.

Al igual que con los recursos forestales y de fauna se definió que en las ANP estos recursos sean administrados por el SERNANP, pese a que pertenecen a un sector diferente<sup>129</sup>; la pesca y el aprovechamiento de recursos hidrobiológicos dentro de las ANP deberían ser también administrados por el SERNANP. Toda gestión en un ANP conducente a lograr los objetivos del ANP, debería poder ser conducida por la misma autoridad.

No se justifica que los recursos forestales y de fauna tengan un tratamiento diferente a los recursos hidrobiológicos dentro de las ANP. La lógica para el área protegida es la misma. Son recursos renovables que motivan el establecimiento y gestión del área protegida; y que si son aprovechados, deben hacerse bajo la lógica de alcanzar los objetivos de conservación del área. En la actualidad, áreas protegidas que aprobaron planes de manejo pesquero se ven limitadas en su implementación por la burocracia que implica obtener permisos que no siempre coinciden con el calendario de otras autoridades o con sus vedas. Hace

---

<sup>127</sup> Misma norma, artículo 113.1

<sup>128</sup> Misma norma, artículo 112.2

<sup>129</sup> Los recursos forestales y de fauna están bajo el Ministerio de Agricultura. El SERNANP y sus jefaturas de áreas pertenecen al Ministerio del Ambiente.

poco sentido en este último punto, que existiendo planes de manejo pesqueros muy minuciosos para las ANP, además se les pretenda aplicar las vedas nacionales u otro tipo de restricciones. El plan de manejo del recurso a aprovechar debe incluir todas las salvaguardas para garantizar su sostenibilidad. Someter la actividad a más permisos y condiciones es ocioso y burocrático. En las áreas amazónicas esto es especialmente grave porque la demora en los permisos de traslado de productos pesqueros por las causas mencionadas complica la comercialización del producto en zonas donde las cadenas de frío son muy deficientes y donde los pescadores ya obtuvieron permisos de extracción.

Por lo tanto, sería deseable en un futuro próximo que la autoridad del ANP, al igual que pasa con los recursos forestales y de fauna, sea también la autoridad en materia de recursos hidrobiológicos. Incorporando por supuesto los mecanismos de coordinación que se requieran, para que todo el conocimiento e información de PRODUCE y sus organismos adscritos participen en la gobernanza del recurso dentro del ANP, pero donde quede claro para el usuario quién es su autoridad y qué debe esperar de ella.

**Los recursos de hidrocarburos.** Si bien los hidrocarburos son recursos no renovables, y por lo tanto nunca su aprovechamiento será conducente a alcanzar los objetivos de un área protegida, es perfectamente válido legalmente aprovecharlos en las áreas protegidas, en la medida que esto no afecte o ponga en riesgo los objetivos de conservación del área natural protegida. Así como es de interés público la conservación de las áreas protegidas, lo es también aprovechar los recursos de hidrocarburos. Estos son importantes para asegurar la energía, transporte y proveer de muchos otros bienes y servicios en el mundo actual. Las sociedades aún necesitamos aumentar y distribuir con mayor equidad estos bienes y servicios, y aún no tenemos forma de cubrir esa necesidad solamente con lo que se genera a través de energías renovables<sup>130</sup>.

Algunas actividades importantes de transporte como la aviación no han generado siquiera un sustituto efectivo para el consumo de los combustibles fósiles. Con esa lógica, todavía en los próximos años debemos prever

---

<sup>130</sup> Situación por supuesto que sabemos, debe cambiar. El cambio climático exige una transformación de la matriz energética y de transportes a nivel mundial, reemplazando los combustibles fósiles por energías renovables. Uno de los objetivos más importante que persigue el Convenio Marco de Cambio Climático es justamente que todos los países reduzcan sus emisiones generadas por este consumo de combustibles fósiles. Será un proceso necesario, pero que requerirá todavía un tiempo en que muchas actividades seguirán siendo dependientes de los hidrocarburos.



que se seguirán extrayendo hidrocarburos y que en la medida que su extracción no ponga en riesgo la conservación de las áreas protegidas, no hay razón para descartarlas en estos espacios.

Al igual que con los recursos naturales renovables hay algunas exclusiones legales importantes de mencionar, por las cuales no se puede extraer hidrocarburos en las áreas de uso indirecto –es decir en los parques nacionales, santuarios nacionales y santuarios históricos– y sí se podrían extraer en todas aquellas de uso directo. Como ya mencioné, en mi opinión está restricción sólo se justifica para los parques nacionales. En el caso de las demás áreas del sistema, la evaluación debería ser caso por caso en función de la naturaleza del área y de sus objetivos de conservación.

La segunda restricción importante tiene que ver con la zonificación, donde tampoco podrían desarrollarse actividades de hidrocarburos al menos en las zonas de protección estricta y silvestres, tal cual ocurre con cualquier otro recurso natural, renovable o no. Una tercera restricción tiene que ver con que el aprovechamiento de hidrocarburos sólo será viable si lo contempla el plan maestro del área protegida. Esta es una exigencia absurda como ya se comentó anteriormente. El plan maestro no tiene esa función y este requisito debería ser eliminado.

Fuera de estas exclusiones, los hidrocarburos son actualmente viables siguiendo un complejo sistema de compatibilidades, opiniones favorables y vinculantes que están descritos en la legislación<sup>131</sup>.

En resumen, lo que dicen las normas es que para que un proyecto de hidrocarburos sea viable en un ANP, debe obtener dos aprobaciones o conformidades de la autoridad de áreas protegidas, como parte del proceso de autorizaciones que sigue ante su propio sector. Una primera conformidad, en la que se debe generarse una *opinión técnica previa vinculante* del SERNANP sobre la *compatibilidad* del proyecto con el área protegida. La segunda es aquella en que debe obtenerse una *opinión favorable* del SERNANP sobre el *instrumento de gestión ambiental* y su viabilidad ambiental en el ANP.

¿Confuso?. En el recuadro, les doy una opinión, que de algún modo también abarca a los recursos mineros, ya que la legislación exige mecanismos similares en ambos casos.

---

<sup>131</sup> Ver DS 038-2001-AG y sus modificatorias, artículos 115 y 116.



## Una opinión personal sobre la compatibilidad y las opiniones favorables

Históricamente, este siempre ha sido un tema polémico y los niveles de desencuentro han sido muy grandes. Mi percepción es que los problemas se presentan por que las dos etapas previstas, compatibilidad y opinión favorable, entran al tema técnico y muchas veces se adelantan juicios u opiniones en momentos que no corresponden.

Me explico. El Perú ha diseñado un sistema completo para garantizar la sostenibilidad en los proyectos de inversión que se basa en certificaciones ambientales. Así, en el caso de proyectos de gran envergadura como el aprovechamiento de hidrocarburos o de gran minería, éstos

deben someterse al más riguroso de los niveles para obtener esta certificación a través de un estudio de impacto ambiental - EIA.

El EIA es un documento detallado, largo, costoso, necesario, útil. Debería ser suficiente para dar las respuestas técnicas y sociales sobre si el Proyecto afectará o no a un espacio o comunidad en particular y más aún a un área natural protegida y sus poblaciones vinculadas. Un buen EIA debe ser un buen EIA siempre, en cualquier lugar en que se desarrolle. Las particularidades o relevancia de cada área serán siempre parte del EIA, no es necesario tener EIA de clase A y B. El Perú y los

sistemas de certificación ambiental deben aspirar a que todos sean clase A, es decir bien hechos, suficientes.

La autoridad de áreas naturales protegidas ya es parte del proceso de aprobación de cualquier EIA cuando el proyecto se pretende desarrollar en un ANP o en su zona de amortiguamiento. En estos casos, el SERNANP recibe el estudio de impacto ambiental y éste sólo será aprobado por la autoridad competente si se levantan las observaciones que el SERNANP formule para que la operación asegure que no afectará los objetivos del ANP.

¿Qué función cumple entonces que antes de presentar este estudio se emita una “compatibilidad”? La explicación que siempre he recibido es que cómo el estudio es muy largo y costoso, es mejor que antes de invertir en semejante proceso se pregunte a la autoridad del área protegida y esta responda formalmente si será o no posible aprovechar los hidrocarburos o los recursos mineros en el ANP.

Tiene lógica, pero vamos, si todavía no hay un EIA, el SERNANP ni nadie tiene aún suficiente información para dar esa respuesta. Lo único que sí se puede saber antes de realizar el EIA es si el Proyecto es compatible legalmente hablando. Es decir si cae o no en algunas de las exclu-

siones en función de la categoría o zona.

Esta determinación de compatibilidad legal no es algo que el SERNANP pueda decidir o cambiar. Las normas ya existen, así como normalmente ya habrá un plan maestro que haya determinado una zonificación. Estas normas y documentos son públicos y son accesibles para cualquiera que las lea. No debería ser muy difícil para cualquier operador y sector saber si un proyecto de hidrocarburos o minero es compatible legalmente con un área natural protegida.

En el caso de las zonas de amortiguamiento, no hay necesidad de preguntar nada en esta etapa. Cualquier actividad lícita es perfectamente compatible en una zona de amortiguamiento. Lo que toca que el proponente estudie en una zona de amortiguamiento es principalmente el tema de títulos y derechos, pero la condición de zona de amortiguamiento en sí misma no genera ningún tipo de exclusión.

Ya corresponderá al EIA, posteriormente, validar tanto para el ANP como para su zona de amortiguamiento si la actividad es técnica y socialmente viable. Adelantar opinión técnica y social en la etapa de “compatibilidad” es en mi opinión un error, que genera constantes frustraciones tanto a los operadores

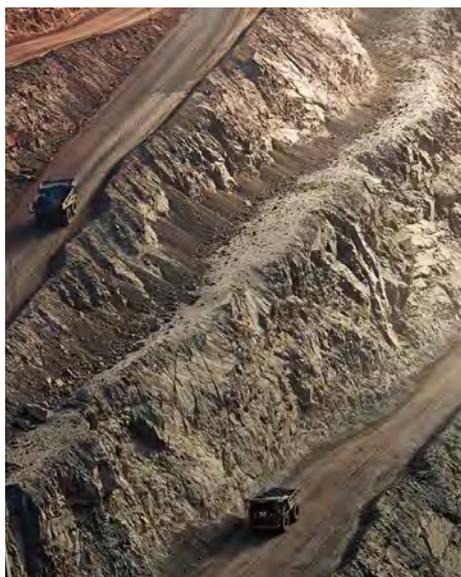
como a la propia administración de áreas protegidas.

La compatibilidad debe ser sólo una verificación de que la operación es legalmente posible. No debería necesitar de ningún certificado o validación por el SERNANP. Esto es algo que puede hacer cualquier estudio de abogados contratado por el proponente de un Proyecto. El EIA por su parte siempre debe pasar por la revisión del SERNANP, y es saludable que se generen observaciones y comentarios. Esto tiene por objeto mejorar el EIA, y por ende mejorar la operación también, para beneficio de todos. No debería haber más condicionamientos que éstos.

El monitoreo de las operaciones corresponde en cuanto al cumplimiento de las obligaciones del contrato al sector a cargo, pero por supuesto que el monitoreo biológico corresponderá a la autoridad del área protegida. Se espera que operadores, poblaciones locales y la autoridad del área protegida se perciban como aliados en esta función.

Todo esto además, ya viene ocurriendo en varias áreas del sistema que tienen operaciones de hidrocarburos, y los resultados vienen siendo en general positivos.

Estos temas de “compatibilidad” y “opiniones favorables y vinculantes”, así como los plazos que tiene el SER-



NANP para emitirlos, son siempre materia de controversia y hay una presión recurrente de parte de los operadores para reducir plazos y modificar las normas. En cuanto a lo último, ha llegado a proponerse que se incluya como un objetivo de la gestión de las áreas protegidas al aprovechamiento de hidrocarburos, de modo que no puedan excluirse las actividades por ser “incompatibles”.

También hay mucha confusión respecto a los alcances de la categorización y la zonificación, lo cual condiciona muchas veces las categorías y zonas para que en el futuro sean “compatibles”.

Pese a que las exclusiones legales a los hidrocarburos y los minerales son en realidad las mismas que para cualquier recurso renovable, y que en general son razonables; el sector hi-



drocarburos, especialmente, ha interpretado que hay una falla en las normas sobre áreas naturales protegidas, y que por lo tanto éstas deben ser modificadas para que faciliten sus operaciones. Pero ese no es el rol de las normas sobre áreas protegidas. Claro, su rol tampoco es complicarles la vida, pero sin duda sería un error que el sistema de ANP se ponga a legislar sobre minería o hidrocarburos. No es su rol.

Es muy peligroso además que se legisle a las áreas protegidas desde los temores de los otros sectores y grupos de interés. Lo sucedido con las zonas reservadas<sup>132</sup> es una prueba que estas soluciones para facilitar procesos o calmar temores de otros, no resuelven sus problemas y a la vez, lamentablemente, contaminan y anulan instrumentos útiles al Sis-

tema. Sería bueno explorar fórmulas más sencillas y seguras para calmar las dudas, para viabilizar lo que puede ser viable; siempre garantizando la conservación de nuestras valiosas áreas naturales protegidas.

La recomendación en este sentido, es que integremos la solución a los instrumentos y modelos de gobernanza que ya existen en el país. Ya el Perú cuenta con un sistema de evaluación de impacto ambiental grande y completo; y que está diseñado para que las inversiones en el país sean sostenibles. Hay que alimentar y consolidar ese sistema desde su propia lógica. Debe ser lo suficiente fuerte para asegurar que todas las inversiones en el Perú sean sostenibles, y más aún si se dan en un área protegida.

---

<sup>132</sup> Ver capítulo 5 de este libro.

**Los recursos mineros.** Los recursos mineros tienen un esquema muy similar a los hidrocarburos en cuanto a su viabilidad dentro de un área protegida. La mayoría de regulaciones sobre el tema toca a ambos recursos de manera conjunta. En general, y al igual que con los hidrocarburos, **la minería será posible sólo en las áreas protegidas de uso directo, en aquellas zonas que lo permitan, y que cuenten con la opinión favorable del SERNANP a su instrumento de gestión ambiental IGA.** Estas regulaciones generales están muy enfocadas al modelo de mediana y gran minería; y no tanto a la minería de pequeña escala o artesanal.

Pero si bien la minería es legalmente posible cumpliendo estas pautas, lo cierto es que existe cierta política o práctica del sector minero formal por la cual evitan intervenir en áreas protegidas, sobre todo con nuevos proyectos de minería metálica. En el caso de la minería no metálica como es la extracción de sal, arcilla o arena, hay experiencias diversas (buenas y malas) en áreas protegidas del sistema.

El gran problema de la minería y las áreas protegidas está, en realidad, en la manera en que trabaja la minería de pequeña escala o artesanal en el Perú, la cual tiene una altísimo porcentaje de informalidad e ilegalidad<sup>133</sup>. El caso de la minería ilegal en sí mismo no sólo es obviamente una actividad prohibida sino que además constituye un delito tipificado penalmente<sup>134</sup>, y que tiene el agravante que las penas aumentan si esta actividad se desarrolla en un área natural protegida.

La degradación de ecosistemas valiosos por causa de la minería ilegal es un problema muy serio en el Perú<sup>135</sup>.

---

<sup>133</sup> De manera general podemos distinguir a la minería informal cómo aquella que, sin contar con todas las autorizaciones legales, podría completarlas dado que se realiza en zonas o con métodos no prohibidos. En oposición, la minería ilegal es aquella que nunca podrá formalizarse justamente por desarrollarse en sitios prohibidos o mediante métodos prohibidos.

<sup>134</sup> Ver artículo 307 del Código Penal. [http://spij.minjus.gob.pe/content/publicaciones\\_oficiales/img/CODICOPENAL.pdf](http://spij.minjus.gob.pe/content/publicaciones_oficiales/img/CODICOPENAL.pdf)

<sup>135</sup> En los últimos tiempos felizmente se ha visto una acción del Estado mucho más coordinada para enfrentar esta situación, y ahora es común ver operativos planificados donde intervienen, junto al SERNANP, la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público, el Poder Judicial y las Fuerzas Armadas. El reto, sin embargo, es enorme.



## Los tipos de minería

La minería se puede calificar no sólo por la escala de la operación sino también por el tipo de minería practicada. Entre ellas, podemos hablar de la minería filoniana o de socavón, que generalmente requiere de una excavación para extraer el mineral; y la minería de superficie o aluvial, donde los minerales están prácticamente en la superficie, sobre todo en cauces de aguas, y su extracción requiere de procesos y métodos para encontrarlos y separarlos de los otros cuerpos con que se encuentran mezclados.

Ambos casos presentan una alta informalidad e ilegalidad, y ambas tienen métodos que son perjudiciales para cualquier ecosistema cuando se desarrollan bajo estas condicio-

nes de informalidad e ilegalidad. En el caso de la minería aluvial, muy relacionada en el Perú a la minería aurífera en la Amazonía, está prácticamente descartada en cualquier área protegida del país<sup>136</sup>. Hay muchas normas y publicaciones específicas sobre este tipo de minería, y también está muy documentado por qué este tipo de minería resulta incompatible, no solamente con las áreas protegidas, sino en realidad con cualquier estrategia de conservación en un ecosistema silvestre como el amazónico. El uso de mercurio, la remoción de fondos de cauces de ríos, y el desbosque son sólo algunas de las actividades totalmente incompatibles con cualquier estrategia de conservación

---

<sup>136</sup> Legalmente esto está muy claro en Madre de Dios. De acuerdo al Decreto de Urgencia 012-2010 está prohibida la actividad minera en Madre de Dios, tanto en las ANP como en sus zonas de amortiguamiento. En otros lugares del país, este tipo de minería no está prohibida expresamente, pero bajo las normas actuales es prácticamente imposible que puedan calificar para obtener una autorización o concesión. [http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/decreto\\_de\\_urgencia\\_-\\_madre\\_de\\_dios\\_-\\_012-2010.pdf](http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/decreto_de_urgencia_-_madre_de_dios_-_012-2010.pdf)

## Capítulo 13

---

# Los derechos preexistentes y las áreas naturales protegidas

---

¿Qué son? ¿Cómo se ejercen? ¿Es posible condicionarlos o ignorarlos?

---

**D**erechos adquiridos, anteriores, previos, preexistentes. El lector escuchará indistintamente estas denominaciones para referirse a derechos obtenidos bajo un determinado marco o condición legal que posteriormente cambia. La idea de un sistema jurídico es que pueda generar seguridad y confianza para que, en la medida de lo posible, los cambios emergentes en las condiciones legales sobre su derecho o espacio, no afecten a quienes obtuvieron o vienen ejerciendo un derecho bajo condiciones legales anteriores. Tiene sus matices, derivados de que las consecuencias del derecho anterior sí deben regirse por la nueva Ley, pero el principio es más o menos el mismo; y rige para cualquier tema o materia en el país. Es constitucional<sup>137</sup>. Los derechos preexistentes prevalecen y pueden continuar siendo ejercidos.

Un derecho preexistente siempre deberá basarse en el título que lo sustenta y este debe ser legalmente válido. Los hechos por sí mismos no convalidan o aseguran derechos. Un invasor de tierras o cualquier otro ocupante

---

<sup>137</sup> Ver artículo 62 Constitución Política del Perú referido a los contratos y el 103 referido a la irretroactividad de las normas. <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>



## Los derechos adquiridos vs los hechos cumplidos

Es importante entender que desde el Código Civil de 1984 y posteriormente la Constitución de 1993; ha habido un cambio en el Perú respecto al principio bajo el cual se ejercen los derechos preexistentes. Se observa así una suerte de evolución desde una anterior teoría de los “derechos adquiridos” hacia la vigente, que es la de los “hechos cumplidos”.

De acuerdo a la teoría de los “derechos adquiridos”, la nueva norma no podía aplicarse nunca a los derechos anteriores, los cuáles siempre debían ser administrados bajo la legislación vigente al momento de su origen. Esto ha sido superado o afinado

bajo la teoría de los “hechos cumplidos”; respaldada por el Código Civil, la Constitución y sendas sentencias del Tribunal Constitucional<sup>138</sup>; donde dejándose en claro que nunca una nueva ley tiene efectos retroactivos<sup>139</sup>, esta nueva ley sí debe aplicarse a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes. Esto implica que una condición legal emergente para el ejercicio de un derecho preexistente, como puede ser la obligación de presentar un instrumento de gestión ambiental o de que éste deba obtener la opinión favorable del SERNANP, debe ser cumplida en el marco de la nueva Ley, sin afectar su derecho preexistente.

<sup>138</sup> El art 103 de la Constitución, modificado por la Reforma Constitucional del art 2 de la Ley 28389 del 2004, dice que “la ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos”. Los artículos 2120 y 2121 del Código Civil regulan en el mismo sentido. Una de las sentencias del Tribunal Constitucional que aborda el tema está en el Exp. N.º 00316-2011-Pa/Tc Madre De Dios Empresa Minera de Servicios Generales S.R.L. Y Otros. <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2015/01/Codigo-Civil-MINJUS-BCP.pdf>, <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00316-2011-AA.html>

<sup>139</sup> Salvo en materia penal, cuando favorece al reo.

ilegal de un espacio o actividad nunca podrá invocar un derecho preexistente. Para invocar un “derecho” primero hay que tenerlo, y los derechos se basan en un principio de legalidad. De este modo, sólo aquellos que hayan consolidado un derecho legalmente válido al momento del establecimiento de un área natural protegida podrán invocar su derecho preexistente como una causal para seguir ejerciéndolo.

El artículo 5 de la Ley de áreas naturales protegidas toca este tema cuando establece que “el ejercicio de la propiedad y de los demás derechos reales adquiridos con anterioridad al establecimiento de un área natural protegida, debe hacerse en armonía con los objetivos y fines para los cuáles éstas fueron creadas. El Estado evaluará en cada caso la necesidad de imponer otras limitaciones al ejercicio de dichos derechos”. El Reglamento de la propia Ley definió en su art 44.1 que: “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”.

Queda claro de ambos artículos que por un lado se reconoce el derecho preexistente y que este puede seguir siendo ejercido; pero por otro lado se deja claro también que el ejercicio del derecho debe hacerse en armonía con la nueva condición del área y lo que ello implica. Este segundo punto es materia constante de confusión y discusión, donde inclusive se han producido sentencias ambiguas desde el propio Tribunal Constitucional.

Pero, ¿qué es lo que significa “ejercer el derecho en armonía con...”? y ¿si no hay armonía se puede suprimir o confiscar el derecho?, ¿cómo es?

Vayamos por partes. Imaginemos un área protegida que tiene una serie de titulares de derechos en su interior. De modo general cualquier derecho –sea de propiedad, posesión, concesión o autorización vigente– prevalece. Todo lo obtenido o alcanzado a la fecha por estos titulares de derechos no puede ser confiscado o cuestionado por la condición de la nueva área protegida. Los derechos inherentes al ejercicio no pueden ser suprimidos. Un concesionario de hidrocarburos, por ejemplo, no podrá ser privado de acceder a sus pozos de perforación por ejemplo. Un poseionario legítimo podrá continuar con sus actividades tradicionales.

Pero el concesionario de hidrocarburos, que siempre está obligado a presentar nuevos instrumentos de gestión ambiental a medida que su proyecto continúa, deberá ahora aceptar que los nuevos IGA obtengan la opinión

favorable del SERNANP. Es lo que la nueva condición legal del ANP les impone. Y está bien que así sea, y es legal. Es la *consecuencia de la situación jurídica existente*, parafraseando a la Constitución. Su *situación*, es decir ser un concesionario del Estado, genera como consecuencia que esté obligado a presentar instrumentos de gestión ambiental, y que ahora se regulen bajo las condiciones que implica la presencia del área protegida.

Es cierto que la redacción de la Ley de ANP y su reglamento están en el límite donde podrían tomarse decisiones prácticamente confiscatorias del derecho. Pensemos por ejemplo en derechos preexistentes que implican presencia humana o modificaciones al ambiente natural y que luego se encuentran con el establecimiento de un parque nacional. Tanto la presencia humana como las modificaciones o el uso de recursos *no tienen armonía con los objetivos y fines del área*; por lo que una interpretación muy literal de la norma podría llevar a que al titular de estos derechos nunca le aprueben nuevos instrumentos y permisos que le permitan seguir ejerciendo su derecho.

En la práctica, esto equivaldría a una confiscación. La buena noticia es que esto ha ocurrido pocas veces hasta la fecha y más bien hay ejemplos claros de parques nacionales como Huascarán o Sierra del Divisor, donde actividades basadas en derechos preexistentes que implican presencia humana y transformaciones del entorno natural se mantienen<sup>140</sup>.

En caso se determinen razones de interés público para limitar o suprimir estas actividades en un área natural protegida, se debería establecer un mecanismo para lograr un acuerdo con el titular del derecho que incluya una compensación razonable. Otra alternativa siempre será proceder a una expropiación legal, mediante Ley del Congreso de la República. Estas medidas son extremas y nunca se han aplicado en el sistema de áreas naturales protegidas del Perú, pero son soluciones legales posibles en situaciones de abierta incompatibilidad entre el interés público del área y el ejercicio de los derechos privados, si las hubiera.

Pero lo real es que el sistema, sobre todo desde los últimos 25 años, siempre ha partido del principio de integrar, articular, sumar; antes que dividir y excluir. La idea del sistema peruano de áreas naturales protegidas en su

---

<sup>140</sup> El caso de Machu Picchu es diferente, donde existen titulares que no logran ni ejercer sus derechos ni obtener una compensación o indemnización. Es una pena que esto ocurra justamente en el sitio más icónico de todo el Perú.

historia más cercana es que los derechos preexistentes generan una oportunidad para explorar, de la mano de los titulares de derechos, las maneras de acercar los distintos usos del territorio y los recursos a las estrategias de conservación. De este modo se espera que el área no sólo cumpla sus objetivos de conservación, sino que a la par sean percibidas realmente como oportunidades de desarrollo y de respeto a quienes de manera legítima ocupan estos espacios<sup>141</sup>.

Sin duda, la condición del área protegida ha propiciado en muchos casos, que los derechos preexistentes empiecen a ser ejercidos de maneras más articuladas al ANP. Para los titulares de derechos en ANP la presencia del área debería significar siempre una oportunidad para que sus bienes, productos y servicios posean una suerte de marca de origen y calidad adicional; pero que tendrán que ganársela mejorando sus procesos y adaptándose a lo que el área representa, de modo tal que canalicen positivamente esa oportunidad.

### **¿Qué pasa con la zonificación del área protegida y cómo afecta a los derechos preexistentes?**

Si la práctica del Sistema nos dice que prevalece el ejercicio del derecho preexistente aun cuando éste no resulte “compatible” con la categoría del área protegida, pues con más razón deberíamos decir que también prevalece cuando dicho ejercicio no es compatible con la zonificación asignada, sea cual fuere la zonificación. ¿Por qué razón? Por ser un derecho preexistente, no porque lo describa la zonificación.

Esta lógica tan sencilla, lamentablemente, a veces no es entendida. La práctica nos muestra que la zonificación de las áreas se ha basado en ciertas ocasiones en el dato de si el área está intervenida o no. O si existen derechos en la zona o no. La zonificación siempre debería basarse en identificar la mejor estrategia para alcanzar los objetivos del área, salvo en el caso de las zonas de uso especial que son las únicas que tienen una definición basada en sus usos actuales.

En mi percepción, esta práctica ha distorsionado las estrategias para el uso de cada espacio en el área protegida. Adicionalmente, se ha generado una

---

<sup>141</sup> Principio válido para quienes ocupan de manera legítima las áreas. Lamentablemente, en paralelo, hay experiencias de quienes ocuparon las áreas protegidas de manera ilegal y que nunca fueron removidos de estos espacios a pesar del daño ocasionado. Esto les ha generado una percepción de haber logrado un “derecho adquirido” lo cual es absurdo. El caso de Lagunillas en la Reserva Nacional de Paracas es emblemático.

suerte de angustia entre los titulares de derechos preexistentes por la cual sino son incluidos en una zona “compatible” con su actividad, están convencidos que serán retirados o impedidos de ejercer sus derechos.

Una zona amplia con características prístinas y procesos ecológicos integrales, siempre calificará para ser zona silvestre o de protección estricta, y en muchos casos esa sería la mejor decisión para orientar la gestión de dichos espacios. La existencia de pozos de hidrocarburos específicos en ciertos puntos de esa gran área no debería modificar que esa pueda ser la estrategia a aplicar. No debería tampoco afectar el ejercicio del derecho del operador. Sin duda, esto sí condicionará que el próximo IGA que se requiera al operador deba incorporar medidas para minimizar la intervención o modificación, pero el derecho debe poder seguir siendo ejercido.

Será un error si la presencia del operador determina que se decida darle a esa vasta área la zonificación de aprovechamiento directo o de uso especial para facilitar la compatibilidad de la operación con el área. Y será un error porque la *compatibilidad* no es un instrumento para evaluar derechos preexistentes, la permanencia en el ejercicio de estos derechos no depende de cómo se llama la zona, sino que deriva del propio derecho preexistente.

La zonificación entonces no debe afectar legalmente el derecho preexistente. Sí afectará más bien, a otras posibles nuevas actividades, basadas en el otorgamiento de nuevos derechos a realizarse en ese espacio, y entonces una mala zonificación puede distorsionar la compatibilidad de los nuevos derechos que se otorguen o de los usos que se permitan en el futuro.

La zonificación es un instrumento que partiendo de las condiciones físicas y biológicas de un espacio, asigna posibles usos o modelos de gestión. Por cierto, sí debe considerar las intervenciones existentes en el espacio. Pero su objetivo no es encajar o legitimar estas intervenciones, sino más bien diseñar un ordenamiento interior para potenciar el cumplimiento de los objetivos de conservación del área.

En resumen, en el sistema de áreas naturales protegidas, las normas legales y la experiencia acumulada indican que los derechos preexistentes prevalecen y usualmente generan una relación entre la autoridad del área protegida y el titular de estos para buscar el mejor ejercicio del derecho, de modo tal que se adapte a la nueva realidad de operar en un área protegida sin desnaturalizarse.

Sin perjuicio de ello, la autoridad de áreas protegidas siempre tendrá la vía legal abierta para negociar compensaciones o proponer expropiaciones a titulares de derechos en caso demuestren que el ejercicio del derecho es incompatible con la conservación del área protegida<sup>142</sup>. Nunca se ha hecho a la fecha, pero es una vía legalmente posible.

Finalmente, resulta conveniente consolidar tanto las normas como la razonabilidad en su aplicación para este tema. Varios fraseos de la norma se prestan a ambigüedades, como *ejercer el derecho en armonía con los fines y objetivos del área*, por ejemplo.

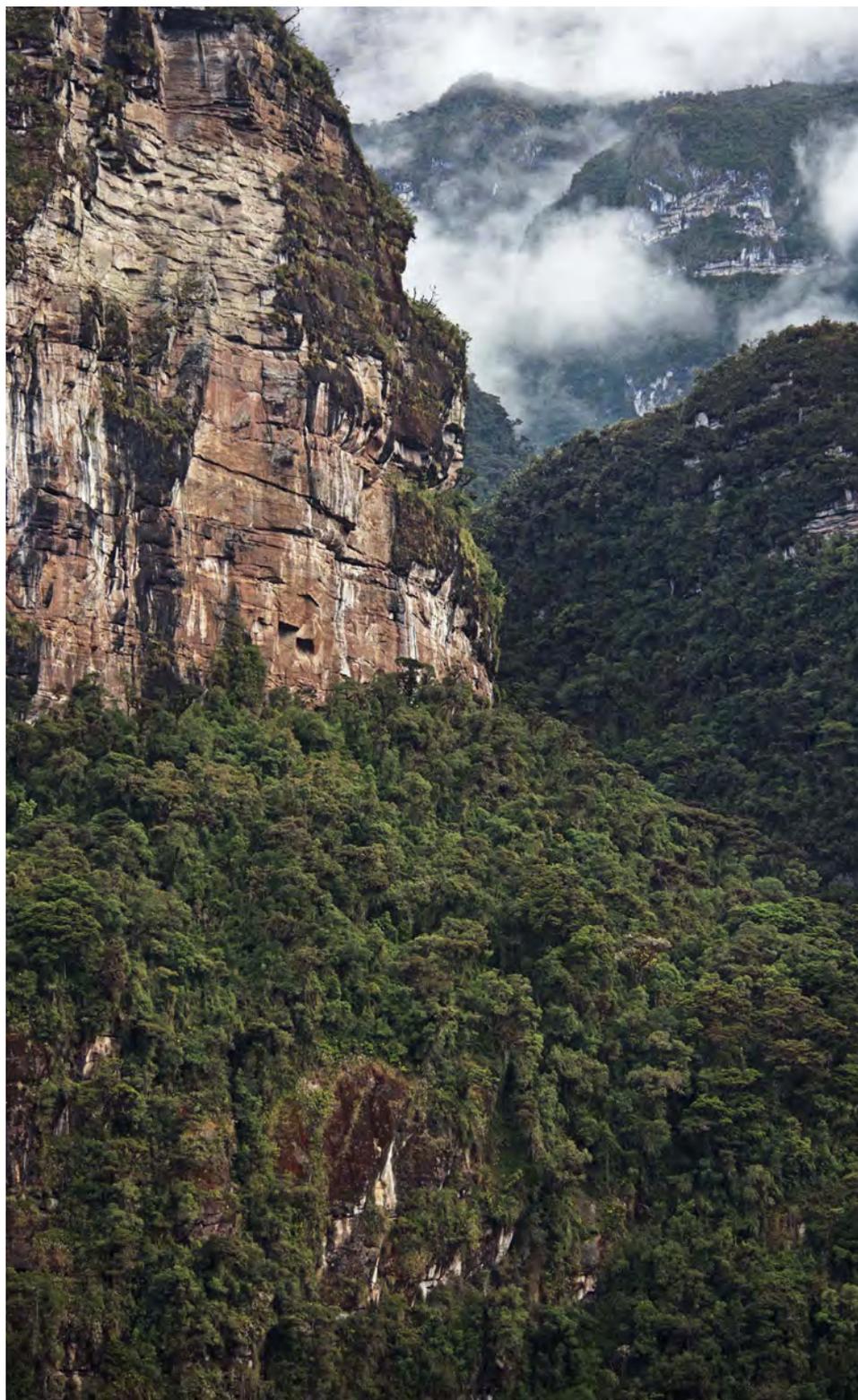
## El ejemplo de la casa

Imaginemos una casa que hemos comprado para utilizarla como oficina. Esta casa es un inmueble declarado como de patrimonio cultural, y por lo tanto no podemos hacer determinadas modificaciones. Esta casa, que tiene un gran salón comedor con una chimenea preciosa y grandes vitrales, nos obliga a mantener esas estructuras por ser parte de un bien de patrimonio cultural. Esto además, puede resultar genial para nuestra oficina soñada, contar con ese elemento histórico cultural. Pero de ninguna manera nos condiciona a que usemos ese espacio como un comedor.

En nuestra “zonificación” de oficina podremos definir perfectamente que el uso de ese espacio sea para una sala de reuniones, un pequeño auditorio o un espacio de trabajo compartido. El uso vigente –comedor– y las limitaciones de modificar ciertas cosas estructurales, no debe afectar la manera en que decidamos asignar usos en el inmueble. Las limitaciones legales serán respetadas y cumplidas; pero siempre deberemos zonificar nuestro inmueble en función a nuestros objetivos y necesidades, no en función a las limitaciones.

---

<sup>142</sup> Es importante recordar que los contratos-ley, usualmente empleados para proyectos de gran envergadura que contrata el Estado como son las operaciones de hidrocarburos y de gran minería, están protegidos constitucionalmente. Ver artículo 62 de la Constitución Política del Perú.



## Capítulo 14

---

# Las poblaciones al interior de las áreas protegidas

---

Derechos de las poblaciones establecidas con anterioridad a la creación del área protegida. El caso de las comunidades indígenas. Preguntas frecuentes.

---

**C**asi todas las áreas naturales protegidas peruanas tienen en menor o mayor grado poblaciones humanas que viven o utilizan recursos en su interior. En la mayoría de los casos se trata de poblaciones anteriores al establecimiento de las áreas, y por lo tanto con algún tipo de derechos preexistentes a estas referidos casi siempre a derechos posesorios.

Las poblaciones que viven o utilizan recursos en las áreas protegidas son de todo tipo: comunidades indígenas, sean nativas o campesinas<sup>143</sup>, colonos migrantes o colonos de la misma zona del área, agricultores, ganaderos, etc.

En los primeros tiempos de las áreas protegidas peruanas, el objetivo fue retirar a las poblaciones humanas en lo posible, o en todo caso limitar al máximo su expansión y uso de recursos naturales. La lógica de entonces

---

<sup>143</sup> Una diferencia legal establecida básicamente para diferenciar a las comunidades indígenas amazónicas de aquellas andinas y de la costa. Haberlas diferenciado no pasa solamente por un tema geográfico, sino por las diferentes formas de organización indígena que existen en el país.

percibía a la naturaleza como a todo aquello donde no está el humano; y que por lo tanto las personas debían ser retiradas de estos espacios para que la naturaleza pudiera ser preservada.

Por muchos años, hubo un enfrentamiento entre los gestores de las áreas protegidas y los pobladores locales, y era común escuchar en los talleres de planificación o eventos de las áreas protegidas el permanente reclamo de los pobladores por ser reconocidos y valorados en el área protegida. Si bien este es un tema en el que falta aún mucho por desarrollar, es claro que la política al respecto ha cambiado y que cada vez más, se suman experiencias de éxito y nuevos modelos para orientar la manera en que las poblaciones se relacionan y utilizan el área protegida. De ello pueden dar fe los grupos de manejo comunitario en Pacaya Samiria, los castañeros de Tambopata, los concheros de manglares de Tumbes o los Uros en Titicaca. La administración del área protegida tiene claro ahora que son justamente estos ejemplos los que ayudan a cumplir los objetivos de las áreas, y los pobladores por su parte se sienten más identificados, comprometidos y respaldados por el área protegida.

Con los años, se ha aceptado que una visión para las áreas protegidas sin el ser humano es incompleta. La gestión de estos espacios debe considerar y valorar las poblaciones humanas que coexisten en su ámbito. **Las áreas protegidas deben integrar en su modelo de gestión todo lo que la naturaleza ofrece en cada lugar, y eso nos incluye a los humanos como especie.** Claro que esto no significa que el sistema busque o promueva la presencia humana en las áreas. Ya sabemos la manera en que las personas presionamos los recursos, y no es bueno para la naturaleza ni para el equilibrio que requiere el planeta presionar por todos lados.

El tema de poblaciones humanas en las áreas protegidas no debe seguir viéndose como una contingencia y menos aún como una amenaza. Es una situación y una condición propia de muchas áreas del sistema, y esa realidad hay que convertirla en una oportunidad especialmente para las poblaciones y para las áreas protegidas. Esta situación, sobre todo, debe ayudar a mejorar el diseño de nuestras estrategias para enfrentar los retos que tenemos como planeta y humanidad.

Las áreas protegidas cumplen un rol fundamental en la implementación de estrategias de conservación en espacios naturales de alto valor, con y sin gente, y de una manera integral y sistémica. Esto constituye una oportunidad única para generar información y mecanismos que nos ayuden a

diseñar e implementar mejor las estrategias que definirán el mundo del mañana, y nos permite además seguir monitoreando el comportamiento de la naturaleza y del territorio con las diferentes gradualidades e intensidades de uso. Estos son datos esenciales para garantizar el necesario equilibrio que necesitamos los seres vivos.

Veamos entonces ¿qué dice la normatividad peruana sobre este tema y cómo es que se ha venido implementando?.

### **Nuevas poblaciones en las áreas naturales protegidas**

El principio de las normas es que **no se admite la presencia de nuevas poblaciones humanas en ninguna de las categorías y niveles de áreas protegidas públicas**, es decir en las áreas protegidas nacionales y regionales<sup>144</sup>. Esta es una buena medida. Las áreas protegidas se establecen en base a información disponible en un momento dado y con la confirmación de que las condiciones en ese lugar son sobresalientes para la conservación de la naturaleza, existan o no personas dentro. Lo que se busca es limitar o reducir las presiones sobre esa área y que las condiciones más o menos se mantengan; para que así sean los propios procesos evolutivos y ecológicos los que determinen el comportamiento de la naturaleza en el tiempo por venir.

Descartar nuevas poblaciones humanas permanentes en las áreas naturales protegidas para limitar la presión sobre la naturaleza es bueno. Es parte del objetivo por el cual se establecen las áreas, para prevenirlas de cambios que alteren las razones por las que fueron establecidas.

### **Poblaciones ya existentes antes del establecimiento del área protegida**

¿Qué pasa con las poblaciones ya existentes al momento de crearse el área? En lo legal, el tema es bastante claro: quien tenga un derecho preexistente, lo seguirá ejerciendo<sup>145</sup>. Así, **una comunidad o grupo de pobladores con derechos posesorios o de propiedad podrá continuar viviendo en el área protegida y ejerciendo sus derechos con los atributos o condiciones que les correspondan**. Básicamente, podrán utilizar los recursos forestales y de fauna, así como la pesca, de todas aquellas especies permitidas, con fines

---

<sup>144</sup> Decreto Supremo 038-2001-AG, artículo 46.2. "No se permite el establecimiento de nuevos asentamientos humanos dentro de las áreas naturales protegidas posteriores a su creación".

<sup>145</sup> Decreto Supremo 038-2002-AG, artículo 89.1. "El Estado reconoce los derechos adquiridos, tales como propiedad y posesión entre otros, de las poblaciones locales incluidos los asentamientos de pescadores artesanales y las comunidades campesinas o nativas, que habitan en las áreas naturales protegidas con anterioridad a su establecimiento".

de subsistencia<sup>146</sup>. Las únicas dos excepciones, expresamente contempladas en las normas, nos dicen que en ningún caso podrán aprovecharse especies en vías de extinción, ni tampoco podrán extraerse especies en las zonas de protección estricta y zonas silvestres<sup>147</sup>.

Los usos agrícolas y de pasturas para ganadería son también posibles para los pobladores anteriores al establecimiento del área. Básicamente requerirán de un consenso con la autoridad del área protegida y usualmente esos espacios serán identificados en la planificación del área como zonas de uso especial. De acuerdo a las normas, también estas actividades son viables en las zonas de recuperación<sup>148</sup>.

En cuanto a los recursos maderables, las poblaciones anteriores al área protegida pueden realizar excepcionalmente dicho aprovechamiento fuera de bosques primarios y dentro de las zonas de uso especial, mediante planes de manejo. También se suele autorizar la recolección de árboles caídos, especialmente en el cauce de los ríos, lo cual es muy común especialmente en las áreas protegidas amazónicas<sup>149</sup> como el Parque Nacional Manu.

### **¿Se pueden transferir derechos al interior de un área protegida?**

La transferencia de derechos de estos pobladores a terceros, es perfectamente posible. Un atributo inherente a la mayoría de los derechos patrimoniales es poder disponer de ellos, especialmente si se trata de la propiedad. En estos casos, lo que exige la ley es que la transferencia sea notificada a la administración del área protegida; y si se trata de transferencia de la propiedad debe ofrecerse primero una opción de compra al Estado<sup>150</sup>. En

---

<sup>146</sup> Los "fines de subsistencia" siempre han sido motivo de debate y no hay una definición clara en las normas sobre esto. De acuerdo al Reglamento de la Ley de áreas naturales protegidas, los alcances del concepto de subsistencia se determinan en cada caso en coordinación con los beneficiarios. La tendencia es cada vez más hacia el entendimiento que los "fines de subsistencia" no se limitan a lo que alguien necesita para sobrevivir (alimentación, vivienda y abrigo); sino a todo aquello que se requiere para una vida digna, y por lo tanto se permite la extracción de recursos con fines comerciales a escalas comunales y a través de planes de manejo consensuados con el área protegida. La palabra "subsistencia", sin embargo, tiene de por sí una carga fuerte, negativa, y debería ser desterrada.

<sup>147</sup> Decreto Supremo 038-2001-AG, artículos 89.1 y 89.2

<sup>148</sup> Decreto Supremo 038-2001-AG, artículo 104.

<sup>149</sup> Decreto Supremo 038-2001-AG, artículo 106.

<sup>150</sup> Ley 26834, artículo 5 y Decreto Supremo 038-2001-AG, artículo 47. La Ley ha establecido que aún cuando el Estado no ejerza la opción de compra, podría luego ejercer el derecho de retracto. Mediante el "derecho de retracto" el Estado puede "subrogarse" -es decir reemplazar al comprador- dentro de los treinta días posteriores a la venta de una propiedad. Hasta la fecha, nunca el Estado lo ha ejercido para el caso de transferencias en áreas naturales protegidas. Sí existen experiencias de opción de compra.

el caso de comunidades, la transferencia de propiedad tiene sus propias particularidades y candados<sup>151</sup>.

### **¿Se puede condicionar o impedir el ejercicio de derechos de pobladores en las áreas protegidas?**

Si la autoridad del área protegida determina que hay una incompatibilidad entre la presencia humana, sus actividades y el cumplimiento de los objetivos del área protegida; siempre deberá promoverse la suscripción de acuerdos entre los pobladores y la autoridad del área protegida para determinar cómo superar dichas posibles incompatibilidades.

Los acuerdos, en estos casos, podrían determinar una compensación económica, la reubicación en condiciones favorables, derechos de exclusividad sobre determinadas actividades o usos, asistencia técnica, social o financiera. Si las restricciones o limitaciones de uso al derecho preexistente implican una pérdida para su titular, esta pérdida debiera ser siempre compensada. Sin embargo, este camino de evaluar derechos preexistentes y de realizar acuerdos ha sido hasta hoy muy poco recorrido. Es laborioso, caro y complejo. La información legal y asociativa de la comunidad muchas veces es escasa, las distancias son grandes, los grupos de pobladores están muy dispersos, las dinámicas de las comunidades son también diferentes entre sí. Medir el impacto real de ciertas actividades, así como determinar la resiliencia de las áreas ante ellas tiene distintas metodologías y resultados.

Estamos todavía en una etapa donde predominan más bien los acuerdos no escritos y las restricciones de uso que son simplemente comunicadas a los grupos de pobladores locales. Si bien, estas restricciones son normalmente aceptadas, a veces pueden estar en el límite de lo confiscatorio.

El tema es delicado y justamente por ello debe buscarse su mejor y mayor regulación, para que no quede mucho espacio a la arbitrariedad. Los temas y las preguntas siempre pasarán por el alcance del derecho preexistente. ¿Qué pasa con los recursos que venían utilizándose? ¿Qué pasa con las actividades de estos pobladores, la ganadería o agricultura, la transformación de los espacios naturales para habilitar viviendas y cultivos, con los animales domésticos? ¿Qué sucede cuando crecen las poblaciones?

---

<sup>151</sup> Para conocer las formas de propiedad comunal recomiendo el libro de Silvana Baldovino "Situación legal de la tenencia de tierras en el Perú". <https://spda.org.pe/wpfb-file/tenencia-de-tierras-silvana-baldovino-libro-completo-pdf/>

No hay regla posible que pueda ser aplicada a nivel de todas las áreas para el ejercicio de los derechos preexistentes y de los usos de estos pobladores. Es decir no hay regla que pueda decir simplemente sí o no. La continuidad de cada una de estas actividades dependerá siempre de su compatibilidad o incompatibilidad con los objetivos del área en que se encuentran, y siempre el ejercicio de esos derechos preexistentes debería ser materia de un acuerdo escrito y formal.

Cada vez que se identifique que el acuerdo implica una pérdida para el poblador en sus atribuciones como titular de un derecho debería negociarse una compensación. Sabemos que las áreas protegidas actualmente no tienen un presupuesto para ello, pero hay que empezar a incorporarlo y sincerarlo.

**Los usos ancestrales.** En el caso de las comunidades indígenas, y en especial de los grupos en aislamiento o contacto inicial, la legislación ha incluido algunas salvaguardas adicionales referidas a los usos ancestrales de estos grupos humanos. De acuerdo a ello, se ha establecido que el Estado respeta los usos ancestrales vinculados a la subsistencia de las comunidades<sup>152</sup>. Esto quiere decir que actividades como la caza, pesca y en general el aprovechamiento de recursos naturales no está limitado para las comunidades indígenas siempre y cuando correspondan a un uso ancestral<sup>153</sup>.

**Las preguntas frecuentes.** El tema de usos y derechos por pobladores locales, y especialmente por comunidades indígenas siempre es complejo y laborioso. A lo largo de mi ejercicio profesional siempre ha habido preguntas recurrentes que me gustaría citar y tratar de responder brevemente en las siguientes líneas. Deben ser leídas como un indicativo de tendencia y obviamente de opinión. Aún todos estos temas requieren mucha discusión legal, antropológica y técnica.

- ¿Se pueden titular pobladores y/o comunidades dentro de las áreas protegidas? Por supuesto. Sí es posible siempre y cuando el derecho sea anterior al área protegida. Que el derecho no haya sido “titulado” antes de establecer el área protegida, no lo desaparece. Hay derechos “constituidos” y no “declarados” y, por lo tanto, la titulación para derechos constituidos siempre será posible<sup>154</sup>.

---

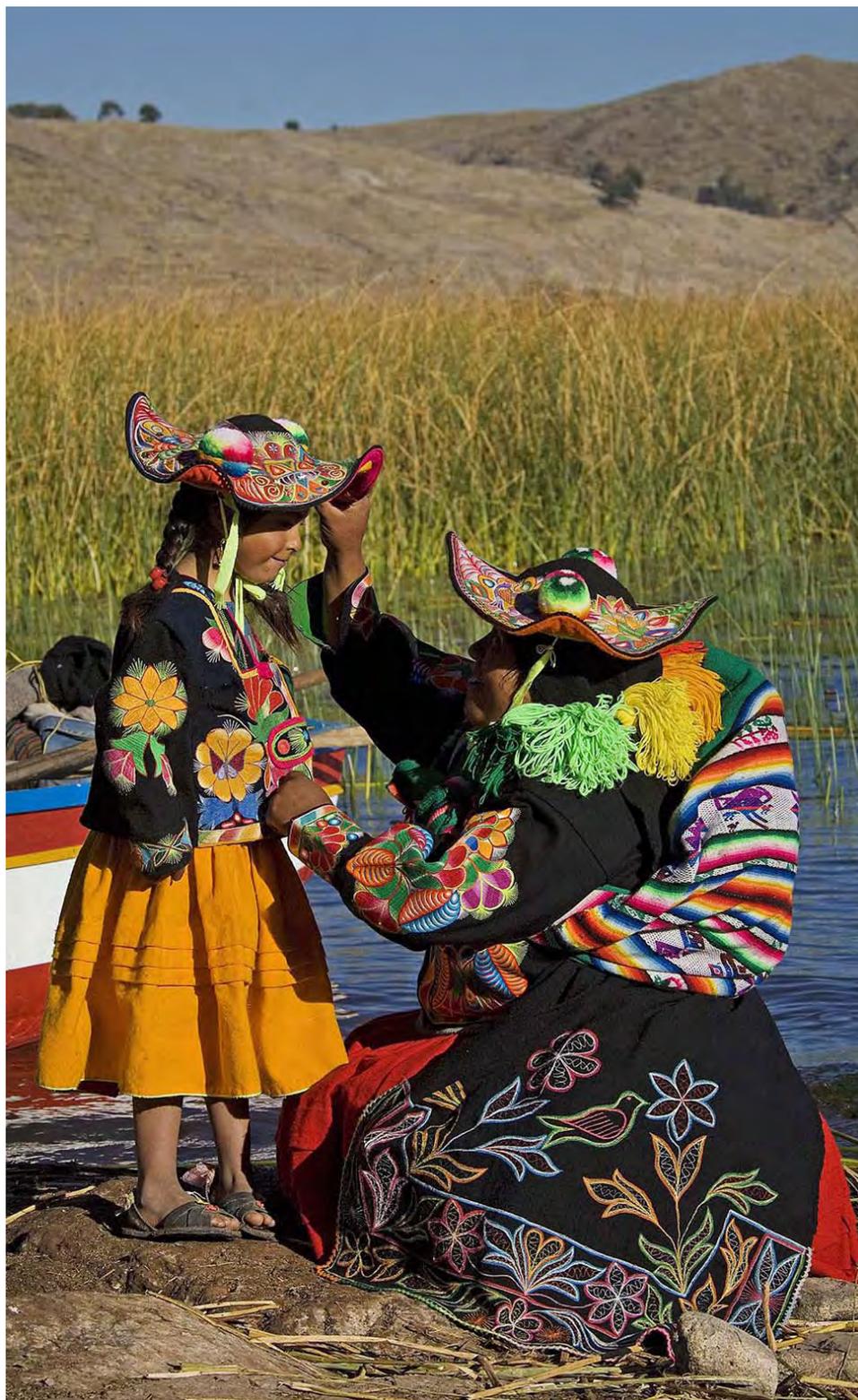
<sup>152</sup> Decreto Supremo 038-2001-AG, artículo 90

<sup>153</sup> El “uso ancestral” tampoco está definido tan claramente, y en cada caso deberá evaluarse si la práctica comunal de uso es una que viene dándose al menos por dos generaciones o más.

<sup>154</sup> El caso emblemático para revisar esta titulación de un derecho “constituido” pero no “declarado” en un área protegida es el de la comunidad nativa ese’jeja de Infierno en la Reserva Nacional Tambopata.

- ¿Cuál es el régimen de los pobladores que están en la zona de amortiguamiento? Pues, es el mismo que el de cualquier poblador rural en el Perú, con las mismas atribuciones y limitaciones. La zona de amortiguamiento está afuera del área protegida, no forma parte de ella. No existen limitaciones de uso por la condición de zona de amortiguamiento. Solamente en los casos de actividades que requieren para su autorización de la aprobación de un instrumento de gestión ambiental, este pasa por la opinión del área protegida. Sin perjuicio de ello, es una práctica positiva en el sistema trabajar con las poblaciones de la zona de amortiguamiento, para que sus usos, a la vez que sean conducentes al desarrollo de la comunidad, no presionen sobre el área protegida. Pero es una estrategia de colaboración, de promover desarrollo. No es una estrategia de establecer prohibiciones basadas en el área protegida, ya que esto no es legalmente posible.
- ¿Qué pasa cuando las poblaciones con derechos preexistentes crecen? En el caso de pobladores con régimen individual de la propiedad, el tema es más o menos sencillo. No se puede ampliar la propiedad, y las condiciones de uso del suelo y recursos estarán sujetas a lo que se haya acordado con la administración del área protegida.

En el caso de las comunidades la situación tiene variables. En muchas estructuras comunales es normal que se asignen predios cuando los hijos se casan, y que estos predios sean transformados en zonas con vivienda y de cultivo. Esta expansión comunal puede significar una pérdida de espacios de bosque. Algunas áreas protegidas vienen trabajando en protocolos para el mejor tratamiento de este tema. En este caso, las respuestas más que legales, tendrán que ver con el entendimiento de la dinámica comunal, la resiliencia del área protegida y el equilibrio en los acuerdos para el uso de los espacios y recursos.



## Capítulo 15

---

# La gestión participativa en las áreas naturales protegidas

---

Comités de gestión y contratos de administración. Balance y retos. Mirada al futuro: patronatos de comité de gestión, contratos de administración para ACR, contratos con empresas, “convenios” de administración con instituciones públicas. Régimen especial de las reservas comunales.

---

**E**l sistema peruano de áreas protegidas debe ser, a nivel mundial, uno de los que ha incorporado más mecanismos y herramientas para promover y asegurar una gestión participativa de las áreas. Y lo mejor de todo es que la mayoría de estas herramientas se utilizan, no se quedaron solamente en la norma. Cada día se consolidan más. Esto no solamente genera beneficios para los involucrados directos, sino que a la vez permite asegurar una gestión de mejor calidad para las áreas. Le ha dado una identidad propia a la gestión de áreas protegidas en el Perú: esta gestión es de todos.

El inicio de este modelo participativo de gestión en el sistema se remonta a fines de los años ochenta y principios de los noventa cuando, por un lado, el Estado firmó convenios con organizaciones no gubernamentales como la WWF y PRONATURALEZA<sup>155</sup> para encargar la administración de varias

---

<sup>155</sup> Entonces llamada Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza o conocida por sus siglas FPCN.

áreas protegidas del sistema, y de otro lado, con el diseño de los planes maestros de las áreas protegidas. Estos, incluso sin legislación que lo obligue, empezaron a elaborarse en procesos que incluían talleres, grupos de trabajo y búsqueda de consensos.

Recordando esos años, en verdad el modelo de gestión participativa fue una absoluta necesidad para el Perú. En un período de tiempo convulsionado por el terrorismo, que dificultaba enormemente la presencia del Estado en ámbitos rurales, y con presupuestos públicos totalmente miserables asignados a la gestión de estos espacios, de no haber sido por el fuerte involucramiento de las organizaciones civiles y de las poblaciones locales, nuestras áreas naturales protegidas seguramente habrían colapsado.

Cuando a mediados de los años noventa se empezó a discutir el primer plan director para las áreas naturales protegidas estaba claro entonces, que esta línea de gestión participativa debía ser un hilo conductor en la visión del sistema. Por supervivencia, visión de largo plazo y también por identidad.

Quedó claro que el futuro de las áreas protegidas dependía en gran medida de dos factores: por un lado que contribuyan y se integren a los procesos de desarrollo a nivel local y nacional y, por otro, que para que lo primero suceda debían implementarse modelos de gestión participativa que incorporen especialmente a las poblaciones locales. Sólo de esta manera las áreas protegidas podrían despegar y desprenderse de la percepción de que sólo estaban ahí, por todo el país, para impedir usos y bloquear inversiones.

Y entonces se diseñaron varios instrumentos, que fueron recogidos en 1997 por la Ley de Áreas Naturales Protegidas y en sus reglamentos y normas complementarias.

El Perú tiene hoy un sistema muy completo de herramientas legales que favorecen la gestión participativa. Lo mejor de esta historia es que la mayoría de estas herramientas se utilizan y se utilizan bien. El balance de la gestión participativa en la mayoría de áreas es positivo. Este modelo de gestión ha permitido la “apropiación” del área por sus actores más directos; no son más las áreas protegidas “del gobierno”, sino que son “nuestras” áreas protegidas.

Herramientas y procesos como la planificación participativa, los comités de gestión, los contratos de administración, las concesiones y autorizaciones para servicios, los contratos de aprovechamiento de recursos, sistemas de

guardaparques voluntarios, cooperantes, convenios de cooperación, presupuestos compartidos, etc. son el día a día de la gestión del sistema. El SER-NANP debe ser la institución del Estado que más involucra a otros sectores, niveles de gobierno y a la sociedad civil en su modelo de gestión.

A continuación, les contaré sobre las herramientas principales para asegurar la gestión participativa en las áreas protegidas peruanas.

### Los comités de gestión

Cada área protegida pública, sea nacional o regional, debe contar con un comité de gestión integrado por representantes del sector público y privado que a nivel local tengan interés o injerencia en el área protegida.

Pese a su nombre, el comité no gestiona el área protegida. La idea del comité de gestión es más bien proveer un espacio para que todos aquellos que de algún modo están relacionados al área protegida, puedan contar con canales de comunicación directos entre sí y con la administración del área protegida. Se busca que este espacio facilite el flujo de información, la coordinación y la concertación entre los miembros del comité.

De acuerdo a la Ley de áreas protegidas y su reglamento<sup>156</sup> el *comité de gestión tiene como competencia esencial velar por el buen funcionamiento del área natural protegida, realizar el seguimiento a la ejecución del plan maestro y el monitoreo, evaluación y retroalimentación para el cumplimiento de los planes específicos aprobados, así como del cumplimiento de la normatividad vigente.*

Si bien las competencias están enumeradas en las normas legales, en resumen, podemos decir que los comités de gestión tienen un rol importante en la planificación de las áreas y en la supervisión del cumplimiento de los planes que se aprueben. Los comités de gestión han sido un éxito para asegurar la participación en la planificación de las áreas y para mantener informados a los grupos de interés sobre la gestión del área. También lo han sido para mejorar las oportunidades de los actores locales para involucrarse en iniciativas vinculadas al área o su zona de amortiguamiento. Los comités de gestión han acercado a los distintos grupos de interés entre sí, para escucharse y entenderse, han contribuido notablemente también para que el área protegida sea percibida como un espacio de todos.

---

<sup>156</sup> Ver Ley 26834, artículos 15 y 16; y DS 038-2001-AG, artículos 15 al 22.

Su rol sin embargo es funcional al área protegida. No es administrativo. Es decir los comités de gestión no deciden sobre el área protegida, ni fiscalizan o sancionan la gestión de la misma. Acompañan y supervisan a la gestión pero en un sentido de observación y de *consejo*. Contribuyen sí al control social y, sí se quiere, también al control político del área. Tienen todos los canales abiertos para informar a quienes sí fiscalizan la gestión pública.

Pese a que una competencia del comité de gestión, descrita en las normas, es “supervisar el cumplimiento de los contratos y/o convenios relacionados al manejo del área”, lo que podría llevar a pensar que fiscalizan cualquier relación contractual en el área protegida; es poco sensato y legal pensar que los comités puedan realmente hacer esto. Estos contratos los suscriben normalmente actores privados con la autoridad del área, y el único que puede supervisar a un administrado o proveedor en una relación contractual es quien administra o contrata, y no el grupo de ciudadanos y autoridades que compone un comité de gestión. En el futuro será necesario precisar esto para evitar confusiones.

Las normas también han definido que los comités de gestión no tienen personería jurídica y esto ha sido materia de mucha discusión. La idea detrás de esta restricción es que no todos los miembros del comité tendrían la posibilidad legal de conformar una persona jurídica diferente. En los comités de gestión hay alcaldes, directores regionales, gerentes de empresas, líderes comunales, representantes de ONG, etc.; y no todos ellos están habilitados legalmente para integrar una nueva persona jurídica. De otro lado, algunos actores podrían ser temporales en su relación con el área protegida. Darle al comité de gestión personería jurídica podría significar excluir a una serie de representantes de los grupos de interés que se espera tengan un rol activo en el acompañamiento y supervisión a la gestión del área protegida.

Pero al mismo tiempo, la limitación de ser simplemente “un espacio de encuentro” y no poder escalar a constituirse legalmente, impide a los comités de gestión desarrollar su potencial para asegurar el buen funcionamiento del área protegida. Temas como recaudar fondos, contratar personal u organizar eventos y desarrollar productos, se complican al no poder ser realizados directamente por el comité de gestión. Es por ello que en los últimos años se ha venido promoviendo la constitución de *patronatos de comité de gestión*, una figura muy interesante para contar con una personería jurídica que cubra las necesidades formales del

comité de gestión<sup>157</sup>. Mediante su patronato, por ejemplo, el comité de gestión de la Reserva Nacional Tambopata pudo organizar una campaña de recaudación sumamente exitosa denominada “Los Tambopatatas”, la cual permitió recaudar el presupuesto anual del comité para sus labores de monitoreo y supervisión<sup>158</sup>.

Los comités de gestión tienen una organización interna sencilla, por la cual eligen una comisión ejecutiva que se renueva cada dos años. En la medida que existan áreas protegidas colindantes donde los grupos de interés son los mismos, dos o más áreas protegidas podrían tener el mismo comité de gestión. Esto sucede por ejemplo con las áreas protegidas de la Reserva de Biosfera del Noroeste. De igual manera, un área protegida muy grande o que por sus características resulta difícil que sus miembros se reúnan todos a la vez, puede organizarse por sectores. Esto ocurre por ejemplo con el comité de gestión de la Reserva Nacional Pacaya-Samiria. El comité de gestión entonces no es una camisa talla chica, mediana o grande; sino más bien una hecha a medida por un sastre; donde la manera en que se organiza debe ser en función a las características de cada área y en especial de sus miembros.

### Los contratos de administración

La Ley de áreas naturales protegidas también introdujo este instrumento, para promover que las operaciones de manejo y administración de un área protegida puedan ser tercerizadas, y así sean ejecutadas desde la sociedad civil o desde las comunidades indígenas para el caso de las reservas comunales.

La idea de los contratos de administración es que la gestión del área se beneficie con aliados estratégicos que estén en capacidad de conducir estas operaciones; de modo que aumente la eficiencia en la implementación de los programas en las áreas naturales protegidas. Esto se basa en los criterios de complementariedad y subsidiariedad del Estado, por los cuales se busca incorporar en la gestión a quien tiene las capacidades y esté más cerca al ámbito o materia de la actividad. Esto no significa una renuncia a la función pública o una “privatización” del área protegida. El área protegida seguirá siendo un área pública, sujeta a sus normas y planes. Las funciones inherentes a la

---

<sup>157</sup> El “patronato” no es en sí una denominación legal, sino una forma de asociación para actividades no lucrativas que pueden ser canalizadas bajo cualquiera de las modalidades previstas en el código civil, es decir la asociación civil, el comité y la fundación. Por sus características y objetivos, sin embargo, lo recomendable es que los patronatos se constituyan como asociaciones civiles. A la fecha existen al menos tres patronatos constituidos: Tambopata, Nor Yauyos-Cochas y Pacaya-Samiria.

<sup>158</sup> Ver <https://www.tambopatatas.org>

gestión pública, como la facultad sancionadora, es indelegable y por lo tanto nunca podrá recaer en quien tenga el contrato de administración.

El contrato de administración faculta al titular del mismo por lo tanto a “ejecutar” una serie de operaciones que constan de manera detallada en su contrato. Es por ello que la legislación peruana llama al titular del contrato “el ejecutor”, para dejar claramente establecido que éste es su rol<sup>159</sup>. Las condiciones para ser “ejecutor” están referidas a organizaciones sin fines de lucro con al menos cinco años de experiencia en manejo de áreas protegidas o similares<sup>160</sup>.

Los compromisos de “el ejecutor” no son un estándar, sino que se determinan en cada caso. La legislación actual contempla un modelo de contrato de administración *por resultados*, lo cual implica que en cada contrato deben precisarse los resultados a alcanzar tanto en función de las actividades u operaciones que queden a cargo de el ejecutor como del ámbito del área sobre el cual va a encargarse<sup>161</sup>. El tiempo de estos contratos puede ser entre 5 y 20 años. Los contratos pueden recaer sobre cualquier área natural protegida nacional o regional. Las únicas áreas que no pueden ser encargadas en administración son aquellas que UNESCO reconoce como sitios de patrimonio mundial<sup>162</sup> y las zonas reservadas<sup>163</sup>. Hay muchos más detalles y mecanismos establecidos para los contratos de administración que se actualizan periódicamente a través de normas complementarias; y que determinan los procedimientos, compromisos y monitoreo de resultados<sup>164</sup>.

---

<sup>159</sup> Lamentablemente, la palabra no fue la más feliz, y “el ejecutor” recuerda más a un verdugo que a un operador o gestor de área protegida.

<sup>160</sup> En enero del 2019 se publicó un proyecto de decreto supremo por el cual también podrían acceder a esta modalidad de contrato el sector privado empresarial. A la fecha sin embargo, este cambio aún no ha sido aprobado.

<sup>161</sup> En los primeros años de implementación de los contratos de administración, la legislación estableció modalidades de contrato: parcial o total de operaciones o de área. Esto se modificó en el año 2011 por el DS 007-2011-MINAM, el cual definió un enfoque hacia fijar en cada caso un modelo por resultados. Ver: [http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/ds\\_007-2011-minam.pdf](http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/ds_007-2011-minam.pdf)

<sup>162</sup> Inicialmente el reglamento de la ley de ANP estableció esta exclusión sólo para los sitios de patrimonio mundial natural y cultural, es decir para aquellas áreas que tuvieran ambos reconocimientos como es el caso de Machu Picchu o Río Abiseo. Posteriormente el DS 007-2011-MINAM modificó el reglamento optando por una redacción donde la exclusión abarca a todas las áreas protegidas que constituyen sitios de patrimonio mundial reconocidos por la UNESCO, sean naturales y culturales o solamente naturales como es el caso de Manu o Huascarán.

<sup>163</sup> RP 147-2018-SERNANP, artículo 4. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-disposiciones-complementarias-al-reglamento-de-la-resolucion-no-147-2018-sernanp-1666995-1/>

<sup>164</sup> A la fecha de esta publicación, la norma vigente es la Resolución Presidencial 147-2018-SERNANP.

En el balance, y luego de casi 20 años de implementado este mecanismo, los resultados han sido muy positivos. Hasta el momento por lo menos 15 áreas protegidas del sistema han estado en algún momento bajo contrato de administración<sup>165</sup>. Esto ayudó a dinamizar programas de turismo, extensión con comunidades, aprovechamiento de recursos naturales, sostenibilidad financiera, etc.

Algunos de los ejecutores de contratos de administración han sido pioneros en obtener recursos financieros provenientes de esquemas de deforestación evitada y emisiones de bonos y créditos de carbono, existiendo varios casos emblemáticos al respecto (ver recuadro). Adicionalmente, los contratos han ayudado a fortalecer de manera exponencial la idea de la gestión participativa y han atraído también al sector privado empresarial, como por ejemplo en los esquemas mencionados de proyectos de deforestación evitada y créditos de carbono.

A la fecha sin embargo, no se ha suscrito ningún contrato de administración sobre un área de conservación regional, lo cual es aún un tema pendiente. Es importante que la gestión de estos niveles de áreas implemente las herramientas de complementariedad y subsidiariedad, para asegurar también la gestión participativa y captar los mejores aliados para lograr el objetivo de sus áreas.

### **Los contratos de administración en las reservas comunales**

Como sabemos, las reservas comunales son una categoría de área protegida de utilización sostenible de recursos para el beneficio de poblaciones locales previamente identificadas.

La implementación histórica de esta categoría en el Perú se ha enfocado en el establecimiento de reservas comunales para el beneficio de comunidades indígenas, siendo hasta la fecha todas ellas comunidades indígenas de la vertiente amazónica, es decir de los Andes hacia la Amazonía. En la medida que estas comunidades son quienes aprovechan los recursos y en cuyo beneficio se constituye el área, la legislación prevé que en todas ellas la administración del área deba ser ejercida por las propias comunidades, bajo la figura de un contrato de administración. De esta manera, cada reserva

---

<sup>165</sup> Sin contar los contratos de administración de las reservas comunales, las cuales tiene un régimen especial por el cual todas ellas deben contar con un contrato de administración, como veremos más adelante.

# Cordillera Azul: una experiencia de éxito de los contratos de administración

El Parque Nacional Cordillera Azul fue establecido en el año 2001, durante el breve período de gobierno del presidente Valentín Paniagua. Con una extensión mayor al millón de hectáreas, una gran población local en su zona de amortiguamiento<sup>166</sup> y estando el parque en el ámbito de cuatro gobiernos regionales -Loreto, Ucayali, San Martín y Huánuco- sin duda la gestión del parque constituye todo un reto. Desde el inicio de su propuesta de creación, organizaciones ambientalistas como el Field Museum de Chicago, APECO y otras se enfocaron en proveer al Estado de la mejor información y de garantizar los recursos financieros y capacidades técnicas para la gestión.

Esto llevó, en el año 2002, a la creación de una nueva organización llamada Centro de Conservación, Investigación y Manejo de Áreas Naturales CIMA - Cordillera Azu<sup>167</sup>; una institución dedicada casi en exclusividad al apoyo al parque y que desde el año 2008 mantiene

un contrato de administración total con el Estado peruano para conducir la operación de esta emblemática área protegida por 20 años. Este es el primer contrato de administración firmado con una organización no gubernamental en el Perú.

Desde el inicio, tanto el parque nacional como CIMA - Cordillera Azul han sido un modelo de gestión en el país, tanto en lo que respecta a asegurar la protección del área como en trabajar de la mano de autoridades locales y pobladores para que el parque sea un hilo conductor del desarrollo y la identidad local. El parque ha sido pionero en el diseño e implementación de novedosos planes comunitarios, sistemas de monitoreo y en esquemas de retribución por servicios ecosistémicos. Todo ello valió para que en el año 2018, Cordillera Azul sea el primer parque nacional peruano en integrar la prestigiosa Lista verde de la UICN, una lista internacional que reconoce la gestión efectiva de áreas protegidas a nivel global

---

<sup>166</sup> La zona de amortiguamiento del PNCAZ es enorme, abarca 2.3 millones de hectáreas. Se estima que ahí habitan un aproximado de 300,000 personas, distribuidas en más de 400 centros poblados y comunidades.

<sup>167</sup> <https://www.cima.org.pe/es>

comunal en el Perú cuenta con un ejecutor de contrato de administración o ECA. Las condiciones, obligaciones y régimen de estas ECA están descritas también en normas complementarias<sup>168</sup>.

Las reservas comunales son un modelo exitoso de gestión de la biodiversidad por parte de las poblaciones indígenas, y sin duda el requisito legal de que estas áreas sean manejadas por las propias comunidades ha contribuido al fortalecimiento institucional de las mismas. Con todos los retos que implica para las propias comunidades este modelo de organización, hay experiencias de gestión de recursos y de empoderamiento local notables.

Se destaca además la enorme voluntad del Estado y de las comunidades para acercarse y trabajar juntas, basados en la confianza. Más aún en el caso de reservas comunales establecidas en beneficio de más de una comunidad, y donde deben constituirse legalmente ECAs en base a organizaciones comunales que históricamente trabajaron de manera independiente y en ciertos momentos enfrentadas.

### Los convenios de administración

Se trata de una modalidad muy poco desarrollada en el sistema de áreas protegidas, pese a que existe el marco legal desde el año 2001<sup>169</sup>. Mediante los convenios de administración puede encargarse a una persona jurídica de derecho público la ejecución de las operaciones de manejo y administración del área protegida. Es decir, la misma idea que con los *contratos de administración*, pero aplicada para instituciones del sector público, como podría ser un gobierno regional o un municipio<sup>170</sup>.

La idea es muy buena y podría ser una solución viable ante la ausencia de un nivel de área protegida municipal, para que espacios de interés y

---

<sup>168</sup> Resolución de Intendencia N° 019-2005-INRENA, régimen especial de administración de reservas comunales. Resolución Presidencial 217-2016-SERNANP, modelo para orientar la co-gestión hacia la conservación y el desarrollo sostenible de una región con reserva comunal. <https://legislacionanp.org.pe/regimen-especial-de-administracion-de-reservas-comunales-2/> <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/506692/246057496695898486220200203-11250-lwhisk.pdf>

<sup>169</sup> Decreto Supremo 038-2001-AG, artículo 31.

<sup>170</sup> A la fecha se ha suscrito un solo acuerdo bajo ese nombre –convenio de administración– en el Refugio de Vida Silvestre Pantanos de Villa. Sin embargo, los acuerdos en este convenio no se refieren exactamente a lo que la legislación tenía previsto. El caso de esta área protegida es bastante particular en el sistema, ya que tiene una condición e inscripción registral como parque zonal de la municipalidad metropolitana de Lima, anterior a su establecimiento como área protegida.

funcionalidad municipal sean establecidas como áreas de conservación regional que posteriormente son encargadas a los municipios bajo convenios de administración. A la vez, esto puede impulsar a que gobiernos regionales se involucren más activamente en áreas protegidas nacionales que podrían estar perfectamente bajo su administración. Las opciones son múltiples y muy interesantes.

Si bien los períodos cortos de los gobiernos descentralizados muchas veces implican una falta de continuidad en las políticas regionales y municipales, lo cual muchas veces desalienta a impulsar procesos que son de más largo plazo por el temor a que las nuevas administraciones desconozcan o malversen procesos de administraciones anteriores; lo real es que si queremos construir institucionalidad en el sistema y en el país, va a ser necesario arriesgar e invertir en fórmulas como los convenios de administración para articular al Estado y a sus instituciones. Esto a la vez servirá para consolidar todo lo avanzado en el objetivo de internalizar que la gestión de las áreas protegidas y de la biodiversidad nos compromete y corresponde a todos.

## Capítulo 16

---

# El turismo en las áreas naturales protegidas

---

Uso recreativo y uso turístico. Modalidades para operar servicios turísticos en las áreas naturales protegidas. Turismo y poblaciones locales.

---

**E**l turismo es una de las mejores herramientas para que las áreas protegidas logren algunos de sus propósitos principales –educar, inspirar, vincular al hombre con la naturaleza– y a la vez se obtengan recursos financieros para la gestión del área y para sostener los demás programas y estrategias en su interior: protección, investigación, manejo de recursos, vigilancia, etc. Adicionalmente, muchos servicios turísticos en las áreas protegidas son provistos por la población local organizada (guiado, hospedaje, transporte, alimentación) con lo cual no solo se favorece la economía local, sino que también se fortalece el vínculo del poblador local con su área protegida.

En sus orígenes, uno de los argumentos principales para establecer áreas protegidas y, en especial, parques nacionales, fue asegurar estos espacios para el disfrute de las personas a través de las generaciones. Las áreas protegidas constituyen íconos absolutos de las manifestaciones más espectaculares de la naturaleza en un territorio. Es natural entonces que estos espacios despierten admiración, orgullo, pertenencia. El turismo a la naturaleza no es sólo una actividad económica o de recreación; es también una actividad de fuerte vinculación del ser humano con su territorio, y del

visitante con las diferentes culturas y geografías. Implica un proceso de reconocimiento, respeto, empatía y entendimiento.

En este sentido, nunca deben menospreciarse o relegarse las estrategias del turismo en las áreas protegidas. **El turismo responsable favorece y permite el cumplimiento del propósito por el cual también existen las áreas protegidas. No es una actividad prescindible.** En la medida de lo posible y con la seguridad que requiere, tanto el área protegida como el visitante, las áreas protegidas siempre deben incorporar planes y estrategias que permitan su visita, máximo disfrute y comprensión.

**El turismo es una actividad legalmente posible en todos los niveles y categorías de áreas naturales protegidas, y en todas las zonas dentro de cada categoría con excepción de las zonas de protección estricta.**

Por supuesto, hablar de turismo abre una gama amplísima de opciones, que van desde la simple observación del paisaje y las caminatas, hasta la habilitación de caminos, albergues y zonas de servicios para visitantes. El espectro es muy amplio y felizmente, a distinta intensidad. En el Perú están presentes casi todas las variables. El sistema peruano, además, ha internalizado la buena costumbre de elaborar planes de uso turístico para aquellas áreas protegidas y especialmente las zonas que reciben visitantes; definiendo modalidades de uso, disposición de residuos, capacidad de carga y temporadas, entre otros temas.

Siempre existirá un costo mínimo de impacto y/o transformación de espacios, que deberá ser evaluado para que los beneficios superen y justifiquen las posibles pérdidas o costos. Cualquier intervención en un espacio natural afecta a dicho espacio, pero dicha afectación es también parte de la gestión del área para que alcance sus objetivos.

El impacto económico del turismo en áreas protegidas es enorme para el Perú. De acuerdo a un estudio de Conservation Strategy Fund (CSF) del año 2018, se calcula que los ingresos anuales por turismo en áreas protegidas del año anterior superaron los 2,300 millones de soles y generaron 36,000 empleos<sup>171</sup>. El potencial es impresionante, si tenemos en cuenta el

---

<sup>171</sup> Esto equivalía a ese momento a aproximadamente US \$ 723 millones. Ver el informe completo en: [https://www.conservation-strategy.org/sites/default/files/field-file/ES\\_Documento\\_de\\_trabajo\\_Peru\\_Tourism\\_Multipliers\\_Feb\\_2018\\_0.pdf](https://www.conservation-strategy.org/sites/default/files/field-file/ES_Documento_de_trabajo_Peru_Tourism_Multipliers_Feb_2018_0.pdf)

crecimiento del turismo a nivel global y las oportunidades que ofrece el Perú basadas en su naturaleza y cultura<sup>172</sup>.

### **El turismo como parte del uso público de las áreas protegidas**

Es bueno recordar que el turismo es una de las cuatro modalidades de uso público que se promueve en las áreas naturales protegidas. El uso público se refiere al derecho que tiene cualquier ciudadano de acceder a un espacio público, en este caso a las áreas protegidas, que son de todos nosotros. Las modalidades de uso público a que hace referencia la legislación de áreas protegidas son: investigación, educación, recreación y turismo.

La investigación y la educación usualmente tienen planes propios y separados, donde cada área protegida define sus modalidades de acceso y prioridades. Estas modalidades de uso público tienen usualmente planes y protocolos específicos. En cuanto a la recreación y el turismo, la diferencia entre una y otra es que la *recreación* es aquella propia del poblador local y de su vida familiar o comunal, usualmente con una tarifa de ingreso diferenciada o no aplicable a dichos pobladores. Por su parte, el *turismo* siempre está referido a un visitante, al cual usualmente se le cobra un derecho de ingreso y que además acepta cumplir una serie de condiciones para poder visitar el área<sup>173</sup>. Este visitante puede ser nacional o extranjero, o incluso de una comunidad muy cercana al área. La definición de visitante es la de aquel que no vive ahí. Las regulaciones y condiciones para la recreación dentro de áreas protegidas normalmente se dan a nivel de cada área y son fijadas entre el jefe del área y los usuarios. En cuanto al turismo, la legislación peruana tiene diversas herramientas para promover y regular esta actividad en las áreas naturales protegidas.

A nivel de operaciones de turismo, se han contemplado cinco opciones para asignar derechos, que muestran la gradualidad o niveles de operaciones turísticas posibles en cualquier área protegida<sup>174</sup>.

---

<sup>172</sup> Si bien se espera una fuerte recesión en los próximos años como resultado de la pandemia del covid-19, todo apunta a que el turismo de naturaleza probablemente será el que primero se recupere, ya que habrá una demanda razonable por visitar estos espacios de una manera segura y bajo protocolos de distanciamiento, los cuales son perfectamente posibles en la naturaleza.

<sup>173</sup> Referidas al uso del área protegida, disposición de residuos, prohibiciones como llevar mascotas, etc. el boleto de ingreso equivale a un contrato por el cual se paga por un servicio y se aceptan condiciones de uso.

<sup>174</sup> Ver Decreto Supremo 018-2009-MINAM, reglamento de uso turístico en áreas naturales protegidas. <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/ds0182009.pdf>, y sus disposiciones complementarias <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/disposiciones-complementarias-al-reglamento-de-uso-turistico-resolucion-no-161-2016-sernanp-1400039-1/>

Los **acuerdos con pobladores locales**, contemplados para la prestación de servicios turísticos, como pueden ser el expendio de alimentos en quioscos, los servicios de carga y transporte en mulas, o el alquiler de sombrillas o sillas en una playa.

Los **permisos para el desarrollo de actividades menores o eventuales**, previstos para la prestación de servicios a pequeña escala. En verdad no es muy claro en qué se diferencian de los anteriores, salvo que en este caso los permisos no serían exclusivos para los pobladores locales, si bien ellos tienen preferencia. Asimismo, esta modalidad incluye a actividades eventuales, definidas como aquellas que se realizan de manera excepcional e infrecuente.

La **autorización para actividades turísticas en predios de propiedad privada o comunal**, diseñadas para propietarios individuales o comunales y que quieren recibir visitantes en sus predios, al interior de las áreas protegidas.

El **contrato de servicios turísticos**, por su parte, es aquel que requiere la presentación de un proyecto turístico por un proponente, y permitirá el desarrollo de actividades turísticas que no requieran la construcción o habilitación de infraestructura. Esto puede incluir, por ejemplo, operadores de rutas o senderos, como son la mayoría de operadores en las áreas protegidas que llevan grupos de visitantes, los guían, organizan su visita y los regresan a sus centros de hospedaje. Requieren de una resolución presidencial del SERNANP formalizando la suscripción del contrato.

Las **concesiones para la prestación de servicios turísticos**, que son las que tienen el mayor detalle en la legislación y que se han ido actualizando periódicamente. Las concesiones pueden incluir proyectos que requieren desarrollar infraestructura turística. Requieren siempre de un proyecto turístico y, en caso de haber más de un interesado, puede convocarse a un concurso. Se otorgan hasta por 40 años renovables. Requieren también de una formalización vía resolución presidencial del SERNANP.

Para el caso de los acuerdos y las autorizaciones, en el entendido que estamos hablando de pobladores locales y de propietarios al interior de las áreas, no hay una obligación de pago monetario al Estado, pero sí es posible que se determine una retribución no económica. Esta retribución puede darse, por ejemplo, a través de la participación en campañas de limpieza, educación, mantenimiento, etc.

Las otras tres modalidades –*permisos, contratos y concesiones*– obligan a su titular a una retribución económica, es decir a un pago al Estado a través de un derecho de aprovechamiento. Adicionalmente, para el caso de las concesiones, debe también realizarse un pago anual por concepto de derecho de vigencia.

El **derecho de aprovechamiento** se refiere al monto por la utilización del recurso natural paisaje en el desarrollo de actividades turísticas. El monto, plazo y forma de pago debe estar especificado en el documento que otorga el derecho. Para ello existen criterios y formatos que ayudan a determinar el valor que corresponde en cada caso.

El **derecho de vigencia** por su lado, se refiere al pago que deben hacer los concesionarios anualmente por mantener la exclusividad en el espacio asignado, básicamente referidos a su infraestructura permanente y semi-permanente, como pueden ser embarcaderos, albergues, plataformas, etc.

### **El SERNANP y sus competencias para habilitar infraestructura turística**

Las modalidades legales descritas anteriormente son aquellas por las cuales se promueve o recibe una iniciativa para que una empresa, un individuo o un poblador local brinde y habilite los servicios turísticos.

Pero, ¿qué pasa en el caso de la infraestructura y servicios que la propia área protegida decide implementar para facilitar las visitas? Es decir, garitas de ingreso, caminos y escaleras, baños, centros de interpretación, miradores, etc. Usualmente, estos son servicios que deben habilitarse en las áreas que reciben visitantes, al margen de si el Estado ha logrado que un operador privado las habilite y/o conduzca. Si bien en algunas áreas la implementación de estas infraestructuras será parte de la concesión o derecho otorgado, hay muchas experiencias de infraestructura para el turismo que deben ser provistas por la propia área protegida. Es el caso del hermoso sendero elevado hacia el lago Sandoval en la Reserva Nacional Tambopata; o los baños, miradores y escaleras en la Reserva Nacional de Paracas. En estos casos, es la propia área natural protegida y el SERNANP quienes priorizan las obras.

Lamentablemente el SERNANP no tiene las competencias completas para priorizar y ejecutar a la vez las obras que se requieren. Los ejemplos citados han sido también ejemplos de la complejidad que existe en nuestro país para que el Estado se organice para la habilitación de servicios básicos.

## El paisaje como recurso natural

Esta es una fórmula legal que se estableció en el sistema tomando como marco la Ley 26821, Ley de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de 1997<sup>175</sup>. Esta norma estableció que se consideran como recursos naturales todos los componentes de la naturaleza susceptibles de ser aprovechados por el ser humano y que tengan un valor actual o potencial de mercado. De acuerdo al artículo 3 de esta Ley, el paisaje es considerado como un recurso natural siempre y cuando sea objeto de aprovechamiento económico.

La ventaja de haber utilizado esta vía para regular los permisos, contratos y concesiones turísticas al interior de las áreas protegidas, es que al amparo de la ley quedará siempre claro que el dominio sobre el recurso natural, en este caso el paisaje, corresponde al Estado. A la vez, este marco legal permite que sea claro que corresponde al titular del derecho otorgado realizar un pago o retribución económica al Estado por concepto de aprovechamiento. Todo particular debe pagar un derecho de aprovechamiento por usar recursos de dominio público.

Con esto, además, se evitó generar confusiones sobre si la concesión genera una exclusividad sobre una

zona amplia o sobre los recursos a utilizarse. La lógica es que no se está otorgando en concesión o contrato o permiso una zona para el operador, sino el derecho de aprovechar económicamente el paisaje. Solamente en el caso del concesionario existe un derecho exclusivo sobre su infraestructura y por el cual paga un derecho de vigencia. En cuanto a atractivos turísticos y rutas, estos son parte del recurso natural paisaje por el cual todos pagan un derecho de aprovechamiento, pero nadie tiene una exclusividad sobre los mismos. Lo que existirá para estos espacios son condiciones de uso y regulaciones para cada operador.



<sup>175</sup> Ver <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Ley-N°-26821.pdf>

Lo que sucede es que muchas veces el SERNANP debe ejercer sus competencias en las áreas de manera compartida o inclusive complementaria. En el caso de la infraestructura para turismo, están también involucrados, al menos, los gobiernos regionales y el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), lo cual termina siendo una verdadera pesadilla para, por ejemplo, hacer coincidir la priorización del SERNANP con la de los otros sectores, así como su programación de actividades y el presupuesto requerido. Un tema tan sencillo como habilitar baños en la Reserva Nacional de Paracas, tomó al menos seis años por este motivo.

El turismo es un componente importante en la gestión de toda área natural protegida, y no resulta natural que quien conduzca la gestión no tenga las competencias suficientes para implementar la infraestructura que se requiere en función de su propia programación. En este tema también convendría repensar el rol de las instituciones del Estado y apostar siempre porque los servicios que lleguen al ciudadano no sean solamente los adecuados, sino también oportunos.

### **¿Dónde se puede realizar el turismo dentro de un área protegida?**

Todas las categorías y niveles de áreas protegidas permiten el turismo, por lo tanto, esta actividad puede realizarse en cualquier área protegida del país.

La única limitación legal es que no se podrá ingresar con fines turísticos a las zonas de protección estricta de las áreas naturales protegidas. La explicación para esto es que la gestión de toda área protegida debe asegurar espacios no intervenidos ni visitados, de modo que siempre dispongamos de zonas donde los procesos ecológicos se desarrollan sin intervenciones. Este es el “seguro de vida” de las áreas protegidas. Las zonas naturales intactas sirven como líneas de base para comparar el estado de la vida silvestre en otras zonas que han sufrido intervención. Siempre podremos comparar el comportamiento de la naturaleza en zonas intervenidas bajo gradualidades diferentes y de las zonas no intervenidas ni visitadas. Podremos reponer stocks genéticos y planificar el futuro con esta información. Es importante recordar esta función de las áreas protegidas.

El turismo entonces es legalmente posible en cualquier área protegida y en cualquiera de sus espacios con excepción de estas zonas de protección estricta.

Las condiciones para que se desarrolle el turismo en todos estos espacios legalmente posibles son muy variables, por lo que siempre deben tenerse

en cuenta los planes del área, como los planes maestros y en especial los planes de uso turístico y planes de sitio.

Por ejemplo, en una zona silvestre, las condiciones son muy estrictas y no se permite el ingreso con motorizados o cualquier tipo de infraestructura permanente o semipermanente. Por otra parte, cualquier operación turística en una zona con poblaciones –sean propietarios individuales o comunidades locales– debe ser autorizada por la comunidad o los propietarios. La infraestructura para los servicios turísticos sólo puede desarrollarse en espacios muy acotados y previstos en los planes. Usualmente estos espacios corresponden a los calificados en la zonificación del área protegida como zonas de uso turístico y recreativo.

La manera en que están reguladas las áreas naturales protegidas peruanas determina que **los visitantes sólo podrán desplazarse por las rutas y acceder a los sitios previstos por la administración del área protegida**. A diferencia, por ejemplo, de los parques nacionales de los Estados Unidos de América donde el visitante puede acceder a cualquier lugar del área protegida en el entendido que toda el área es de uso público, salvo que esté expresamente prohibido; en el Perú las visitas sólo pueden realizarse en las rutas y hacia los lugares expresamente previstos y permitidos.

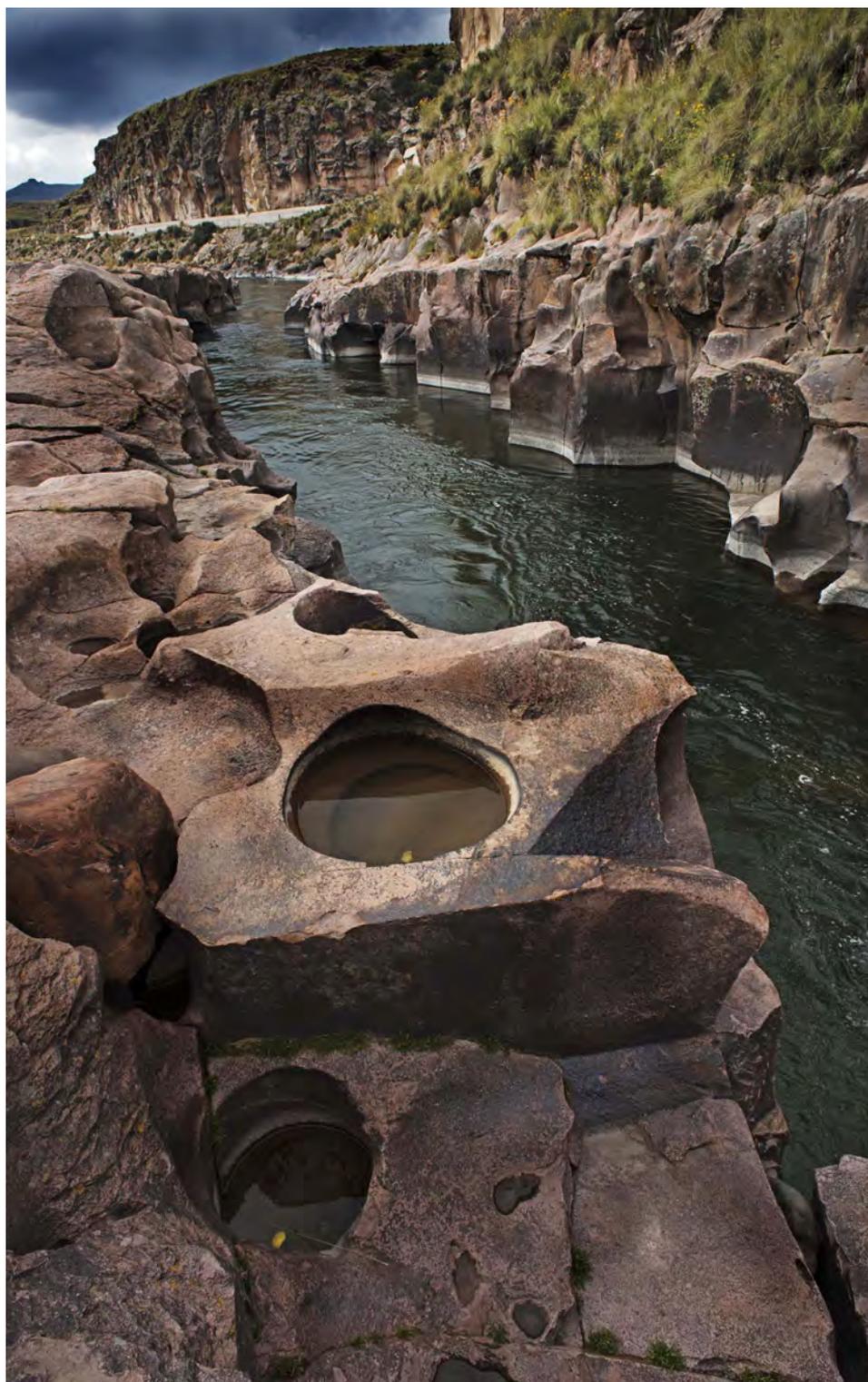
La explicación para esto es básicamente histórica, económica y geográfica. La mayoría de áreas protegidas peruanas aparecieron en los tiempos en que proveer el acceso irrestricto al visitante ya no era la prioridad de gestión de las áreas protegidas. Las áreas protegidas peruanas son más jóvenes que la mayoría de parques nacionales de América del Norte o de Europa. Por ello, las estrategias de conservación de nuestras áreas están mucho más sintonizadas con instrumentos modernos como la Estrategia Mundial de Conservación o el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

En los nuevos tiempos, asegurar espacios continuos de gran tamaño para proteger ecosistemas, especies y genes constituye la prioridad. Para ello muchas veces se debe descartar la construcción de carreteras internas, las modificaciones y alteraciones al paisaje o las intervenciones humanas de manera irrestricta. Todo ello es entendible y correcto.

Sin perjuicio de esta tendencia, es cierto también que ampliar las posibles zonas de visitantes tiene un costo alto, ya que siempre el Estado deberá garantizar la seguridad de los visitantes y proveer servicios esenciales.

Dada la geografía de las áreas protegidas peruanas, su accesibilidad, los presupuestos actuales y amenazas todavía tan altas, habilitar nuevas zonas turísticas resulta muy complicado e impredecible en cuanto al éxito económico. Es bueno entonces que las áreas protegidas peruanas programen de manera ordenada el crecimiento del turismo.

Definitivamente hay que desarrollarlo mucho más, es una de nuestras mejores oportunidades para generar sostenibilidad y llegar a la esperada autogestión. Las alianzas público privadas pueden resultar claves en esta ruta. Las áreas protegidas siempre deben ser vistas como instrumentos para el desarrollo y el turismo es una excelente manera de internalizar este concepto.





## Tambopata Research Center (TRC), un paraíso para el ecoturismo y la investigación

Llegar a Puerto Maldonado, subir a un bus que en 45 minutos nos llevará al puerto Filadelfia, embarcadero de la comunidad nativa ese'ija de Infierno; luego viajar en bote río arriba por aproximadamente seis horas recorriendo el Tambopata. Pasar el control respectivo en el bello puesto de vigilancia del SERNANP del sector Malinowsky para ingresar por fin a TRC, un albergue ubicado al interior de la Reserva Nacional Tambopata, casi en el límite mismo con el Parque Nacional Bahuaja Sone, un paraíso de aquellos. El viaje nunca es tedioso. Al serpenteante

Tambopata y su exuberante vegetación ribereña se suma la presencia frecuente de guacamayos, tucanes y garzas sobre los cielos; tortugas y murciélagos posando sobre los troncos dispersos en el río o la vista ocasional de quienes se asoman a la orilla por agua, descanso o comida: caimanes, ronsocos, maquisapas, venados e incluso el rey de reyes de la Amazonía: el jaguar u otorongo

TRC es una concesión para la prestación de servicios turísticos cuyo titular, Rainforest Expeditions, es un reconocido operador con más de 25



años trabajando en la zona. TRC no sólo ofrece una experiencia única de naturaleza casi inalterada, organizada siempre en base a salidas de grupos relativamente pequeños, sino que además ha promovido por años proyectos científicos para el mejor entendimiento de la Amazonía. Destaca el proyecto guacamayos, singular experiencia para estudiar estas aves y mejorar los niveles de supervivencia de sus crías mediante la habilitación de nidos artificiales y manejo de los huevos. El albergue es un bello conjunto arquitectónico

integrado por completo al paisaje, que destaca por su construcción elevada de cuartos y senderos, lo cual permite observar el bosque y la flora y fauna local desde las mismas instalaciones. Por las noches los visitantes reciben charlas científicas y motivadoras para entender los misterios del bosque tropical y de sus habitantes. Todo esto se realiza bajo planes supervisados por el propio SERNANP, generando ingresos tanto a la población local como al Estado por conceptos de derecho de aprovechamiento y vigencia.

## Capítulo 17

---

# Institucionalidad y gobernanza de las áreas protegidas peruanas

---

El SERNANP y el MINAM. El Consejo Directivo del SERNANP y el Consejo de Coordinación del SINANPE. El PROFONANPE.

---

**E**n el año 2008 y luego de 47 años de establecido el primer parque nacional peruano, las áreas protegidas dejaron el Ministerio de Agricultura y se incorporaron al flamante y recién creado Ministerio del Ambiente. Mirando hacia atrás, resulta paradójico que por casi medio siglo el Perú hubiera encargado su patrimonio natural máspreciado, ese que debe mantenerse para el beneficio de las generaciones actuales y futuras, a un sector cuyo mandato principal es la transformación del suelo para garantizar su uso y productividad para la agricultura. En ese sector aún siguen hoy los recursos forestales y de fauna silvestre. Una combinación rara, juntar bajo un mismo portafolio a la agricultura con la vida silvestre. La agricultura es, sin duda, muy importante para el país, pero su lógica y objetivos son diferentes. No es un “empaquetado” sensato incluir a la conservación de la diversidad biológica dentro del sector agricultura.

En todos los años en que las áreas naturales protegidas estuvieron bajo el mandato del Ministerio de Agricultura, la oficina a su cargo fue usualmente una dirección de tercer nivel jerárquico en la estructura ministe-

rial, con escaso personal y presupuesto, y por supuesto sin voz ni voto en las decisiones políticas del sector<sup>176</sup>. Pese a ello, siempre hubo una gran mística en el sistema. Gracias al empeño de funcionarios, guardaparques y de una comprometida comunidad conservacionista, el Perú avanzó muchísimo en ese primer casi medio siglo de historia. Hacia el año 2008 el país ya contaba con 63 áreas protegidas nacionales, 3 regionales y 11 privadas; sobre más de 18 millones de hectáreas<sup>177</sup>. Se había aprobado una ley y un primer plan director para las áreas naturales protegidas, existía un exitoso fondo nacional para las áreas naturales protegidas, el Perú ya había ratificado el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Los avances fueron sin duda, notables<sup>178</sup>.

**Y es que las áreas protegidas en el Perú nunca dependieron de la voluntad política o del presupuesto público para poder avanzar.** Por casi 50 años, las áreas protegidas en el Perú avanzaron firme, con sacrificio y perseverancia. Con convicción. Lento, a veces, pero seguro. Pero bueno. Los tiempos han cambiado, y como dicen en el vals criollo “una cosa es con guitarra y otra con cajón”.

A partir de la creación del Ministerio del Ambiente - MINAM y del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SERNANP en el año 2008, todo se volvió más articulado y visible. Para el 2009, y solo por el cambio de portafolio sumado a la importancia que el nuevo MINAM le dio a las áreas naturales protegidas, el presupuesto proveniente del tesoro público creció en un 130%<sup>179</sup> de un año para el otro.

---

<sup>176</sup> Para más información sugiero revisar “La esperanza es verde”, el libro que publiqué en el año 2005 sobre la historia legal e institucional de las áreas naturales protegidas y sus principales instrumentos. El capítulo sobre institucionalidad está en la página 277. Ver: [https://spda.org.pe/?wpfb\\_dl=104](https://spda.org.pe/?wpfb_dl=104). También puede revisarse el libro de Marc Dourojeanni “Áreas naturales protegidas del Perú: El comienzo” [https://www.academia.edu/37923859/ÁREAS\\_NATURALES\\_PROTEGIDAS\\_DEL\\_PERÚ\\_EL\\_COMIENZO](https://www.academia.edu/37923859/ÁREAS_NATURALES_PROTEGIDAS_DEL_PERÚ_EL_COMIENZO)

<sup>177</sup> Actualmente son 241 áreas naturales protegidas, entre aquellas de nivel nacional (75), las de administración regional (25) y las privadas (141). En su conjunto, abarcan más de 22 millones de hectáreas.

<sup>178</sup> Para esto jugó también un rol importante la cooperación internacional. Un ejemplo de ello, fueron programas como FANPE y PAN, con apoyo de la cooperación alemana.

<sup>179</sup> De S/ 18'415,986 a S/ 42'747,191. En el 2019 el presupuesto anual para las áreas naturales protegidas fue de S/ 92'094,760. Más del doble que hace 10 años. El SERNANP tiene además una de las estadísticas más altas en ejecución de su presupuesto, lo que siempre le genera una buena reputación y confiabilidad para la asignación de recursos. Sin embargo, aún el presupuesto es demasiado bajo para alcanzar las metas de las áreas y poder gestionar realmente más de 22 millones de hectáreas del territorio nacional. Ver: [http://old.sernanp.gob.pe/sernanp/archivos/documentos/Transparencia/Memoria\\_anual/Memoria%20Anual%202009.pdf](http://old.sernanp.gob.pe/sernanp/archivos/documentos/Transparencia/Memoria_anual/Memoria%20Anual%202009.pdf) y <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2019/03/Informe-de-Transferencia-de-Gestion-del-SERNANP-2019.pdf>.

Adicionalmente, el “asiento” en el Consejo de Ministros por parte de alguien que representaba por fin el interés por el ambiente y la biodiversidad fue clave. No solamente para defender posiciones y lograr mejores decisiones ambientales, sino también para educar a los titulares de otros sectores y al propio Congreso de la República que, por décadas, asumió los temas ambientales como el capricho de ambientalistas radicales, en el mejor de los casos.

Cada vez son menos los empresarios o políticos que hoy declaran que el tema ambiental es prescindible. Ya no es políticamente correcto pensar que hay una dicotomía entre conservación y desarrollo. Es claro que un país moderno requiere de una institucionalidad ambiental que asegure las mejores condiciones de salud, el equilibrio en la calidad de los ecosistemas y de los recursos naturales, la calidad de vida y la protección del patrimonio natural.

La institucionalidad de contar con un MINAM y SERNANP, sin duda, ha contribuido a que el Perú avance a una mayor velocidad y con mejores capacidades en su camino hacia la sostenibilidad. El camino por delante sigue siendo cuesta arriba, pero las luces ya están encendidas y no hay retroceso posible.

### Principales hitos de la evolución institucional de las áreas naturales protegidas en el Perú

1963	Servicio Forestal y de Caza, dentro del Ministerio de Agricultura.
1969	Dirección General Forestal, de Caza y Tierras, dentro del Ministerio de Agricultura y Pesquería.
1972	Dirección General de Forestal y Caza.
1977	Dirección General Forestal y de Fauna, que cuenta con una Dirección de Conservación, que a su vez tiene una Sub-Dirección de Parques Nacionales, a cargo de las ANP.
1981	Instituto Nacional Forestal y de Fauna – INFOR, que absorbe a la Dirección de Conservación de la Dirección General Forestal y de Fauna. Dentro del INFOR se establece una Dirección de Parques Nacionales (1981 - 1987).
1987	Dirección de Parques Nacionales regresa a Dirección General Forestal y de Fauna - DGFF
1990	Programa Parques Nacionales Perú – PNP. Organismo descentralizado de la DGFF. La DGFF mantiene competencias normativas y de supervisión. El PNP asume competencias de gestión de las áreas.
1992	Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA y Dirección General de ANP y Fauna Silvestre.
2001	Se retira fauna silvestre del ámbito de la Dirección General de Áreas Naturales Protegidas.
2003	Intendencia de Áreas Naturales Protegidas, siempre dentro del INRENA.
2008	Ministerio del Ambiente y Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SERNANP, organismo técnico especializado del Ministerio del Ambiente.

## El Ministerio del Ambiente (MINAM) y su rol en cuanto a las áreas naturales protegidas

El Ministerio del Ambiente<sup>180</sup> tiene entre sus funciones dirigir el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SINANPE, evaluar las propuestas de establecimiento o modificación de áreas naturales protegidas y proponerlas al Consejo de Ministros para su aprobación<sup>181</sup>. Cuenta con dos viceministerios, siendo uno de ellos el Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales, quien está a cargo de *diseñar la política y la estrategia de gestión integrada de las áreas naturales protegidas y supervisar su implementación*<sup>182</sup>.

El MINAM es el titular del sector ambiente, al cual pertenece el SERNANP. Como tal tiene la responsabilidad política sobre las decisiones que se toman. En los casos que lo establece la ley, le corresponde formalizar ciertas decisiones a través de resoluciones ministeriales, lo cual ocurre por ejemplo con el reconocimiento de las áreas de conservación privadas. También es quien debe sustentar ante el Consejo de Ministros las decisiones que requieren de ser formalizadas a través de un decreto supremo, como lo es el establecimiento de áreas protegidas de carácter nacional o regional, o la aprobación del plan director de las áreas naturales protegidas.

La práctica reciente es que estas normas son vistas previamente en una suerte de *Consejo de Viceministros* que, si bien no es un espacio formal, funciona como un filtro político previo para la coordinación intersectorial. En cuanto a las áreas protegidas, quien lleva la posición del sector en este espacio es el viceministro de desarrollo estratégico de los recursos naturales.

Tanto el viceministro como el propio ministro del ambiente son también frecuentemente invitados por el Congreso de la República para informar sobre temas vinculados a las áreas naturales protegidas. Una relación similar se da con los gobernadores de las regiones.

El MINAM es el titular del sector y como tal representa políticamente al mismo. Las decisiones sobre establecer o defender un área protegida en la mayoría de las ocasiones son decisiones políticas, como enfrentar la minería

---

<sup>180</sup> Establecido por Decreto Legislativo 1013, del 14 de mayo del 2008. <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/08/Creación-MINAM-D.Legislativo.1013.pdf>

<sup>181</sup> Artículo 7 incisos h e i de la mencionada norma.

<sup>182</sup> Artículo 11 inciso b de la misma norma, modificada por el Decreto Legislativo 1039, artículo 1. <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/DLeg-10391.pdf>

ilegal en la Reserva Nacional Tambopata o insistir hasta el cansancio por la creación del área protegida marina del mar tropical peruano. El rol del MINAM en este sentido es fundamental.

### **El Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP)**

El SERNANP fue establecido con la misma ley del MINAM<sup>183</sup>. Es un organismo público técnico especializado con personería jurídica de derecho público, adscrito al Ministerio del Ambiente<sup>184</sup>. Como tal es quien dirige el sistema de áreas protegidas, aprueba sus normas y gestiona las áreas, lo cual incluye el otorgamiento de derechos, monitoreo, supervisión y sanción a infractores.

El SERNANP es el ente rector de todas las áreas naturales protegidas del país y quien gestiona las áreas del nivel nacional. En el caso de las áreas de conservación regionales, éstas son gestionadas por cada gobierno regional, y en el caso de las áreas de conservación privadas son gestionadas por cada propietario o quien éste designe.

Como hemos visto en otros capítulos de este libro, las competencias referidas a turismo y pesca son compartidas dentro de las ANP con otras instituciones, y en el caso de actividades que no son parte de la gestión del área (como telecomunicaciones, transporte, minería o hidrocarburos) el rol del SERNANP es el dar opinión a los procesos de otorgamiento de derechos que se siguen ante los sectores correspondientes. En todos los demás aspectos, propios de la gestión de las áreas protegidas, el SERNANP tiene autonomía y especialidad.

Como vemos en la parte inferior de su organigrama, el SERNANP tiene dos direcciones de línea, que básicamente marcan sus ámbitos de trabajo en lo que constituye la planificación y el establecimiento de políticas y estrategias por un lado (Dirección de desarrollo estratégico) y por otro lado la conducción de la gestión de las áreas y promoción del uso sostenible (Dirección de gestión).

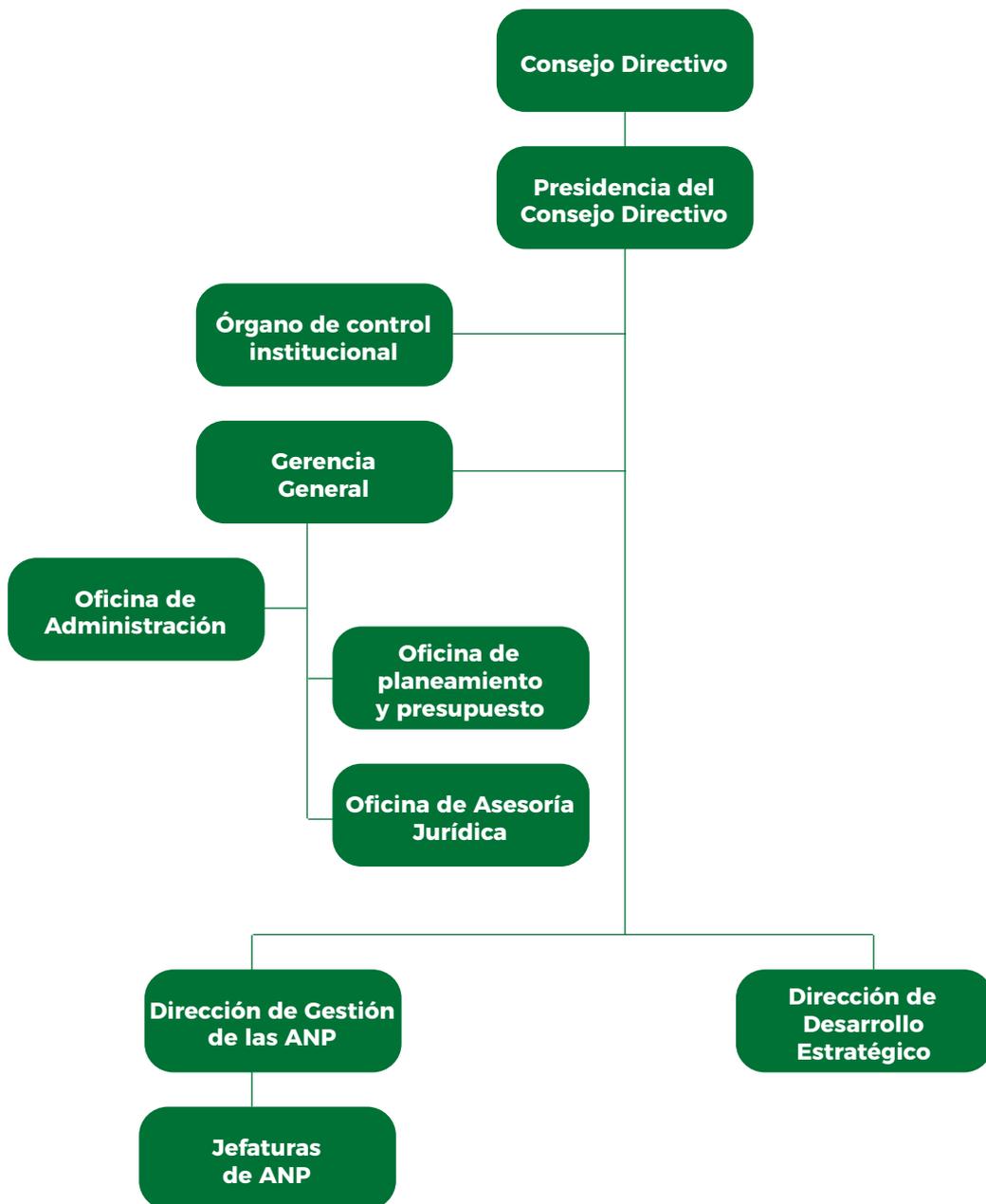
A nivel de las áreas, existe un jefe de área, profesionales y técnicos especializados -llamados especialistas- y personal guardaparque. Las jefaturas de

---

<sup>183</sup> Segunda disposición complementaria final, Decreto Legislativo 1013, de mayo de 2008.

<sup>184</sup> La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley 29158 del año 2007, establece que estos organismos tienen independencia para ejercer sus funciones con arreglo a ley y están adscritos a un ministerio. Se crean "cuando existe la necesidad de planificar y supervisar, o ejecutar y controlar políticas de Estado de largo plazo, de carácter multisectorial o intergubernamental que requieren de un alto grado de independencia funcional". En el Perú existen alrededor de 20 organismos públicos técnicos especializados.

### Organigrama institucional del SERNANP<sup>185</sup>



<sup>185</sup> DS 006-2008-MINAM. Cuadro tomado de la Memoria Anual del SERNANP 2018. [http://old.sernanp.gob.pe/sernanp/archivos/documentos/Transparencia/Memoria\\_anual/2018/Memoria%202018%20SERANP%20Final%20Fx%20.pdf](http://old.sernanp.gob.pe/sernanp/archivos/documentos/Transparencia/Memoria_anual/2018/Memoria%202018%20SERANP%20Final%20Fx%20.pdf)

área son órganos desconcentrados<sup>186</sup> del SERNANP, que trabajan de manera articulada en especial con la Dirección de gestión de áreas protegidas. Su encargo directo es gestionar el área protegida<sup>187</sup>.

### **El Consejo Directivo del SERNANP**

En cuanto a su estructura orgánica el SERNANP cuenta con un consejo directivo presidido por el jefe del SERNANP y que cuenta adicionalmente con cuatro consejeros, elegidos en base a sus méritos y nombrados por resolución suprema<sup>188</sup> por períodos de tres años, prorrogables. El consejo directivo tiene una serie de funciones descritas en el Reglamento de organización y funciones del SERNANP, entre las que destacan: emitir opinión vinculante sobre lineamientos para la gestión de las áreas protegidas, establecer mecanismos de fiscalización, control y sanción, proponer al MINAM la política nacional en materia de ANP, dar conformidad a los expedientes de establecimiento y categorización de ANP, proponer al MINAM el plan director y aprobar la memoria anual y el plan estratégico del SERNANP<sup>189</sup>.

### **El Consejo de Coordinación del SINANPE**

Cuando se aprobó la Ley de áreas naturales protegidas en 1997 no existía todavía el SERNANP, y por lo tanto no existía un consejo directivo que asegure la gobernanza de decisiones importantes para el futuro del sistema, como el plan director o la elaboración de políticas, normas y planes.

El consejo de coordinación fue un mecanismo intermedio para empezar a involucrar a expertos que mejoren la gobernanza en la toma de decisiones y a la vez para involucrar a representantes de distintos grupos de interés a nivel público y privado, de modo tal que se genere un espacio formal para mejorar la información y entendimiento sobre las áreas protegidas, así como para la coordinación intersectorial<sup>190</sup>. En el consejo de coordinación

---

<sup>186</sup> Hay una buena y sencilla definición de desconcentración en la hoy derogada Ley marco de descentralización. Se entiende por desconcentración a "la distribución de las competencias y funciones de las entidades públicas hacia los órganos bajo su dependencia".

<sup>187</sup> El detalle de funciones está en el artículo 27 del DS 006-2008-MINAM

<sup>188</sup> La resolución suprema es una decisión de gobierno específica, rubricada por el presidente de la República y usualmente propuesta por un ministro quien también la refrenda. No pasa por Consejo de Ministros. Corresponde mayormente a cuestiones muy específicas como el nombramiento de cargos o funciones de confianza.

<sup>189</sup> El listado completo en el artículo 9 del DS 006-2008-MINAM.

<sup>190</sup> Ley 26834, artículos 9 y 10. Las funciones del consejo de coordinación son entre otras: identificar y proponer normas para la coordinación de los distintos sectores; promover la participación en la gestión, concertación, coordinación e intercambio de información entre los diversos sectores sociales, públicos y privados y emitir opinión sobre el contenido del plan director.

básicamente están representados los sectores de gobierno con algún interés o competencia en las áreas protegidas, sumados a representantes de la asamblea nacional de rectores, los gobiernos regionales, el sector empresarial, las comunidades indígenas y la sociedad civil.

El consejo de coordinación se instaló en el año 2003 y tuvo sesiones más o menos regulares hasta el año 2008. Fue particularmente activo durante la elaboración y discusión del segundo plan director que fue finalmente aprobado en el año 2009. Luego, prácticamente no fue convocado. Recientemente ha sido reactivado y se espera que vuelva a ser un espacio relevante para la articulación de actores públicos y privados claves. Es un espacio de diálogo muy interesante y saludable. Lo que se espera en esta nueva etapa es que se revisen algunas de sus funciones específicas, dado que a partir de la creación del SERNANP hay un posible cruce con funciones del actual Consejo Directivo del SERNANP<sup>191</sup>.

Tanto el consejo de coordinación como el consejo directivo son espacios importantes para la gobernanza de las áreas protegidas, y en ese sentido aún queda el reto de consolidar ambos espacios. Es bueno recordar que el *consejo directivo* es institucional, del SERNANP; mientras que el consejo de coordinación es un espacio articulador del SINANPE, de las áreas protegidas.

## EL PROFONANPE

El PROFONANPE es el ente administrador del Fondo Nacional para las Áreas Naturales Protegidas, que se creó a fines de 1992 como una persona de derecho privado sin fines de lucro. Cuenta con un Consejo Directivo presidido por el ministro(a) del ambiente e incluye representantes del sector público y privado. El PROFONANPE inició actividades en agosto de 1993 y, para fines del año 1995 logró concretar un aporte del Global Environmental Facility (GEF) así como varios acuerdos para canalizar deuda bilateral con países como Alemania, Finlandia y Canadá.

Históricamente, ha sido clave para captar recursos financieros que aseguren los gastos recurrentes de las áreas, en una época donde además

---

<sup>191</sup> Si bien, por ejemplo, el consejo de coordinación no “aprueba” el plan director, sino que sólo debe opinar sobre él; en el proceso del segundo plan director se asumió que esta opinión era vinculante para seguir el proceso de aprobación del plan. Este mismo rol, lo tiene el Consejo Directivo del SERNANP. Es muy positivo que el consejo de coordinación opine y revise el plan director, pero no es correcto atribuirle una capacidad administrativa. El consejo de coordinación no es una instancia sino un espacio de coordinación y articulación.

el tesoro público asignaba muy poco a las mismas. El sistema de áreas protegidas en realidad, no hubiese sobrevivido si no fuera por este mecanismo y por los proyectos de las organizaciones no gubernamentales financiados por la cooperación internacional en las duras décadas de los años ochenta y noventa.

La estrategia inicial del PROFONANPE estuvo muy marcada por la negociación de bonos de deuda con los países acreedores del Perú. De esta manera logró conseguir, solo por este concepto conocido como conversión de canje de deuda por naturaleza, más de veinte millones de dólares en los primeros años. Asimismo, estableció un fondo fiduciario para que sean los rendimientos de este fondo aquellos que se canalicen para los gastos recurrentes del SINANPE, de modo que dichos aportes permanezcan en el tiempo. Este mecanismo, muy eficaz en los primeros años, luego fue materia de nuevas reflexiones cuando se logró una mayor capacidad de asignación de recursos por el tesoro público y a la vez se empezaron a generar recursos propios.

El PROFONANPE sigue siendo una institución eficiente al servicio de las áreas protegidas peruanas. En los últimos años ha estado involucrado en el diseño e implementación de la iniciativa Patrimonio del Perú, la cual busca la sostenibilidad de las áreas protegidas peruanas a través de un agresivo plan para elevar su gestión efectiva.



## Capítulo 18

---

# Los guardaparques

---

Roles y retos. ¿Cómo mejorar sus condiciones y capacidades?

---

**L**os guardaparques son los héroes y personajes centrales de esta película hermosa que podría titularse *Los guardianes del tesoro natural* del Perú. Ellos y ellas son quienes están en el día a día de cada área protegida; patrullando, haciendo vigilancia y monitoreo, orientando y educando a los visitantes, disuadiendo a los ilegales, promoviendo actividades sostenibles de la mano de los usuarios, dialogando con los pobladores locales, generando historias que serán contadas por siempre, luciendo orgullosos el uniforme del guardaparque peruano.

Los guardaparques son la sangre y alma del grupo humano que permite que todos disfrutemos de áreas naturales realmente protegidas. Las condiciones no son fáciles, los sacrificios familiares grandes, los riesgos evidentes; pero ahí están, desde hace décadas. Son el ejército silencioso de la naturaleza, comprometido con su misión que es proteger nuestras áreas, para el beneficio de todos y para las siguientes generaciones. A cada guardaparque peruano y del planeta, mi agradecimiento permanente por su trabajo, dedicación y amor por la naturaleza.

El rol de los guardaparques en el Perú es enorme. Ellos son la cara del Estado en su instancia más básica: al pie de un árbol que podría ser derribado, de un río que podría ser dragado, de un oso andino en la mira de un rifle. También son la cara del Estado en otro tipo de situaciones, como al pie de una catarata a la que llegan fascinados los visitantes luego de muchas horas de caminata, o convirtiendo en realidad los sueños de esa comunidad que logró mejorar su vida gracias al aprovechamiento sostenible de recursos, o tal vez acompañando a investigadores que no podrían desarrollar su trabajo sin ese filtro de realidad que sólo un guardaparque da.

De acuerdo al reglamento de la ley de áreas naturales protegidas, el guardaparque es responsable de las actividades de extensión, difusión, control y monitoreo; y depende jerárquicamente del Jefe del área.

Esta misma norma hace un listado de las funciones del guardaparque<sup>192</sup>. Entre estas destacan realizar patrullajes permanentes, controlar el ingreso de visitantes, brindar información sobre el ANP, promover la participación de la población en la gestión, y realizar inspecciones y comisos por infracciones.

Como se ve, el rol es amplio e importante. A lo largo de los años, sin embargo, la manera en que se ha estructurado la formación, organización y seguridad de los guardaparques en el Perú ha sido tremendamente insuficiente en relación al tamaño de sus responsabilidades y roles. Esto lamentablemente es un tema estructural. No tiene que ver con la atención o reconocimiento que estos trabajadores tienen dentro del sistema de áreas protegidas. El MINAM y SERNANP destacan y reconocen diariamente a sus guardaparques. Lo mismo ocurre a nivel local en los centros poblados. El tema va más allá.

El Estado peruano no ha logrado resolver después de tantos años, un régimen laboral y de promoción de la actividad acorde a las particularidades que ella demanda. No hay exactamente en el diseño del “*empleado público*” un modelo a seguir para encajar a estos servidores que cumplen funciones de campo tan singulares, más parecidas a las de un trabajador de mina que a las de un funcionario público promedio. Al igual que los trabajadores mineros, los guardaparques deben acumular una cantidad de días y horas continuas en el área sin fines de semana disponibles, y luego cuentan con unos días para ver a sus familias. Usualmente los traslados son largos y costosos. Las particularida-

---

<sup>192</sup> Artículo 27, DS 038-2001-AG.

des de horario, vacaciones, funciones, etc. son bastante diferentes de las que tradicionalmente puede tener un empleado público convencional.

Esta es una de las razones por las que la mayoría de guardaparques se ubica en el denominado régimen laboral CAS<sup>193</sup>, que es el que mejor responde a la naturaleza de los servicios del guardaparque y al presupuesto público con el que se maneja la partida de guardaparques<sup>194</sup>. Pese a ello, es una lástima que esto impida el desarrollo formal de una carrera pública del guardaparque, y que año tras año el personal tenga que firmar un nuevo contrato, ya que cualquier contrato CAS no puede excederse del año fiscal en que se firma.

En paralelo a esta realidad laboral de los guardaparques, la estadística nos dice que el 60% de trabajadores del SERNANP son guardaparques. Es decir que más de la mitad de todo el personal del SERNANP está bajo un régimen laboral que no les genera estabilidad. Sin duda, esta es una deuda pendiente del Perú con quienes están en la línea directa de defensa de su patrimonio natural. Pese a ello, la aspiración de ser un guardaparque en el Perú tiene una interesante demanda, tanto así que adicionalmente a los guardaparques CAS y contratados, existe una cantidad muy grande de guardaparques comunales y voluntarios en las áreas protegidas<sup>195</sup>.

El caso de los guardaparques voluntarios es un modelo muy exitoso donde se promueve el involucramiento tanto de las poblaciones locales como de estudiantes y jóvenes profesionales. La demanda en este último caso supera siempre ampliamente a la oferta de vacantes por lo que el SERNANP, con buen ojo, ha incorporado una motivadora campaña anual denominada *guardaparque por un día* que ya va en su noveno año.

La motivación de vivir la experiencia de ser guardaparque es altísima y por lo tanto el reconocimiento que reciben los guardaparques a través de estas campañas es también importante.

---

<sup>193</sup> El contrato administrativo de servicios (CAS) es el que permite que una entidad pública pueda vincular a una persona natural para prestar servicios de manera no autónoma por un plazo determinado. No está vinculado al régimen de la carrera pública.

<sup>194</sup> Siempre un trabajador bajo contrato indeterminado será más costoso para el empleador; por lo que muchas veces tanto el sector público como privado prefiere hacer contratos de plazo fijo renovables, hasta donde puedan alcanzar los plazos legales. Los contratos CAS son también una manera de evitar al Estado la contratación de trabajadores a plazo indeterminado.

<sup>195</sup> De acuerdo a la memoria anual de SERNANP del año 2018, del total de 1184 trabajadores del SERNANP, 719 eran guardaparques (706 de ellos bajo el régimen CAS y 13 con contrato). Adicionalmente, este documento señala que en el 2018 los guardaparques voluntarios comunales fueron 3774 y que a nivel de la categoría estudiantes, los guardaparques voluntarios fueron 887.



## Guardaparque por un día: ¡llame ya!

En el año 2019 el concurso guardaparque por un día cumplió su octava edición. La idea de esta competencia es que cualquier persona mayor de edad puede participar para, junto a un amigo(a), vivir la experiencia de ser un guardaparque en alguna de las áreas protegidas del Perú.

La manera de concursar es enviando un video o collage de fotos con una descripción de acciones sostenibles en sus vidas y que pueden replicarse en las áreas protegidas.

En el 2019 los criterios elegidos para seleccionar a los ganadores fue la creatividad, el mensaje y las acciones para reducir el plástico de un solo uso. Debemos recordar que el 2019 fue el año en que el Perú empezó a implementar la Ley que regula el

plástico de un solo uso, aprobada en diciembre del 2018, y que uno de sus artículos estableció una prohibición para las áreas naturales protegidas. De esta manera el concurso buscó al mismo tiempo destacar el rol de los guardaparques en la promoción de conductas adecuadas en las áreas protegidas, generar ideas nuevas para el tratamiento del plástico en las ANP, y promover los alcances de la ley para lograr su mejor implementación.

El SERNANP, basado en los comentarios del público a las propuestas presentadas, eligió nueve duplas ganadoras que vivieron la experiencia de ser guardaparques por un día en áreas tan diversas como el Santuario Histórico Bosque de Pómac, la Reserva Nacional de Paracas o la Reserva Nacional del Titicaca.

## Retos y perspectiva

Desde hace muchos años se habla en el país de la necesidad de una ley del guardaparque. Una ley que responda a las particularidades de este servicio, que formalice la formación y la carrera pública del guardaparque y que le asegure un régimen laboral justo. Que genere mecanismos prácticos para disminuir los enormes riesgos a los que estos trabajadores están sometidos, en áreas donde aún la ilegalidad muestra su lado más oscuro: el oro ilegal, narcotráfico y la tala ilegal no son ajenas a nuestras áreas protegidas. Se requiere que nuestros defensores ambientales, que en la línea de frente tiene también a nuestros guardaparques, cuenten con protocolos para salvaguardarlos a ellos y sus familias.

Proyectos de ley han habido varios, así como intentos de formalizar en el país una escuela nacional de guardaparques para asegurar la mejor formación profesional. Sin embargo, aún no se ha diseñado una norma que cubra todas las necesidades. La escuela, el régimen laboral y las salvaguardas frente a riesgos, son temas enormes y aún pendientes.

Ha habido pese a lo dicho, avances notables en la conciencia colectiva de los guardaparques peruanos. Se encuentran agrupados bajo una asociación de guardaparques desde el año 2006 y realizan también congresos nacionales de guardaparques desde hace más de diez años. Los guardaparques realizan también encuentros y *hermanamientos* con sus pares latinoamericanos y mundiales. Es una comunidad activa y solidaria que se capacita y retroalimenta de manera permanente.

A nivel de reconocimientos, el Día del Guardaparque Peruano se celebra cada 6 de diciembre<sup>196</sup>. Adicionalmente, cada año se otorga en el Perú el Premio a la Conservación Carlos Ponce del Prado, el cual ya lleva más de diez años y que entre sus categorías elige al guardaparque del año. Los ganadores son guardaparques de reconocida trayectoria, que reciben usualmente el premio de manos del ministro(a) del ambiente en emotivas ceremonias públicas<sup>197</sup>.

---

<sup>196</sup> Este día fue designado por el gobierno peruano a través de la Resolución Ministerial 077-2008-MINAM. [http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/rm\\_077-2008-minam.pdf](http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/rm_077-2008-minam.pdf). También, cada 17 de octubre, se celebra el “día de las áreas naturales protegidas del Perú”. <https://sinia.minam.gob.pe/normas/declaran-17-octubre-cada-ano-dia-las-areas-naturales-protégidas-peru>

<sup>197</sup> Ver <https://premiocarlosponce.pe>





# TERCERA PARTE

## Aspectos internacionales relevantes



## Capítulo 19

---

# Otras categorías internacionales de conservación

---

El impacto de los acuerdos internacionales en los procesos nacionales. Las reservas de biosfera, los sitios de patrimonio mundial y los sitios RAMSAR

---

**L**as áreas naturales protegidas peruanas encontraron su primera base legal en un instrumento internacional, la llamada Convención de Washington de 1940<sup>198</sup>, que el Perú ratificó en 1941 durante el gobierno de Manuel Prado. Para cuando el Perú creó su primer parque nacional en 1961 en Cutervo, no había legislación interna que explicara qué era un parque nacional. La base era esta convención que el Perú había firmado 20 años antes y que no solamente definía al parque nacional sino que además comprometía a los países americanos signatarios a establecerlos. Con el establecimiento del Parque Nacional Cutervo el Perú empezó a cumplir este compromiso internacional<sup>199</sup>.

---

<sup>198</sup> Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América. <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/c-8.html>

<sup>199</sup> Si bien el Parque Nacional Cutervo fue establecido en 1961, el proceso surge de una expedición escolar en 1947 que luego motiva un Proyecto de Ley en 1956, presentado por el biólogo cajamarquino Salomón Vélchez.

El rol de los instrumentos internacionales en la conservación de la diversidad biológica en nuestra historia ha sido enorme. Casi siempre, nuestros procesos nacionales tuvieron antes el impulso de una tendencia internacional, sea motivada por instrumentos formales y vinculantes como las convenciones y acuerdos internacionales, que son firmados por representantes de gobiernos; o motivada por documentos orientadores y visionarios de organismos internacionales como la mencionada Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza - UICN, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente - PNUMA o la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO.

Si uno revisa la historia descubre que el proceso del primer parque nacional fue inspirado por la firma de esta convención, el auge de las áreas protegidas de los años setenta surge luego de que se crea el PNUMA y se firma la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural en 1972. En estos años se aprueba además en el Perú la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (1975) que introduce el concepto de unidades de conservación para referirse a las áreas naturales protegidas.

El nuevo impulso a las áreas protegidas de los años ochenta viene luego de la Estrategia mundial de la conservación (1980) y del llamado informe Brundlandt o "Nuestro futuro común" (1987), ambos documentos impulsados por las Naciones Unidas. Estos documentos son determinantes para que, en 1992, se firme el Convenio sobre la Diversidad Biológica en la denominada *Cumbre de la Tierra* en Río de Janeiro, Brasil. El convenio de diversidad biológica fue un impulso decisivo para que la mayoría de países transformen sus políticas sobre diversidad biológica. En el Perú, y como parte del efecto post Cumbre de Río, se crearon instituciones como PROFONANPE, INRENA y el CONAM entre 1992 y 1994; y luego se aprobaron tanto la Ley sobre la conservación de la diversidad biológica como la Ley de áreas naturales protegidas en 1997.

Se ha dicho muchas veces que la creación del Ministerio del Ambiente - MINAM y del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SERNANP (2008) fue en parte resultado de los compromisos ambientales del Perú en sus tratados de libre comercio - TLC firmados con los EEUU y la Unión Europea. En años recientes (2015) se aprobaron los Objetivos de desarrollo sostenible de las naciones unidas - ODS y se firmó el Acuerdo de París en el marco de la Convención de Cambio Climático. A nivel nacional esto ya se ha traducido en la creación de un Instituto Nacional de Investigación en Glaciares

y Ecosistemas de Montañas – INAIGEM y en el lanzamiento de ambiciosos programas como la iniciativa *Patrimonio del Perú*.

En este mundo globalizado, los procesos internacionales y los internos están totalmente entrelazados. El impacto de las tendencias globales es claro en las políticas internas. La capacidad que ahora tienen los países de influir en las tendencias globales es también importante. Es por ello que siempre es importante revisar los instrumentos y procesos internacionales y evaluar la manera en que el país puede incorporarse y potenciar sus oportunidades o influenciar sobre ellos.

Entre los instrumentos, hay algunos muy vinculados a la protección del patrimonio natural y en especial a las áreas protegidas. Dado que su vinculación con ellas es evidente, conviene revisarlas. Veamos tres de ellas: las reservas de biosfera, los sitios de patrimonio mundial y los sitios RAMSAR.

### Las reservas de biosfera

Son áreas que forman parte de un Programa de la UNESCO<sup>200</sup> para destacar sitios mundiales que representan los ecosistemas del planeta y su interrelación para proveer beneficios a pobladores locales. El concepto detrás es que se promuevan y resalten soluciones para conciliar conservación y desarrollo; y organizar una red de sitios mundial para la investigación, la educación y el intercambio de información<sup>201</sup>.

Al 2019, la red mundial de reservas de biosfera tenía 701 sitios en 124 países, sobre una extensión cinco veces más grande que el Perú entero. Se estima que la población mundial que vive en las reservas de biosfera mundiales es de 257 millones de personas<sup>202</sup>.

El Perú a la fecha tiene cinco reservas de biosfera<sup>203</sup>, y aunque no todas coinciden en su totalidad con áreas naturales protegidas, el corazón de todas ellas sí las incluye. Y es que el diseño clásico de las reservas de biosfera

---

<sup>200</sup> Programa sobre el hombre y la biosfera (MaB por sus siglas en inglés), que empezó en 1971. Ver <https://es.unesco.org/node/302852>

<sup>201</sup> La Biosfera es básicamente el sistema o conjunto que forman los seres vivos con su hábitat o medio en el que se desenvuelven.

<sup>202</sup> <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000371003/PDF/371003mul.pdf.multi>

<sup>203</sup> Huascarán, Manu, Noroeste Amotapes-Manglares y Oxapampa. Adicionalmente Unesco ha reconocido una reserva de biosfera transfronteriza entre Perú y Ecuador: Bosques de la Paz. <https://www.sernanp.gob.pe/reservas-de-biosfera>

implica una zonificación casi molecular por anillos concéntricos, donde al centro hay una zona núcleo, luego sigue una zona de amortiguamiento y finalmente hay un anillo o zona de transición o cooperación<sup>204</sup>. La idea de los anillos es incidir en que hay espacios que deben tener una intensidad de uso muy baja o nula, zona núcleo, para asegurar la reposición de los bienes y servicios que luego irán siendo utilizados de un modo muy controlado en el anillo central o zona de amortiguamiento. Finalmente, en la zona de transición es donde los usos serán más intensos, pero donde los recursos y servicios ecosistémicos siguen estando asegurados gracias al flujo que viene desde dentro del círculo.

Obviamente la teoría de los círculos no es una norma y los diseños de las reservas de biosfera varían mucho entre sí. Lo usual es que la zona núcleo casi siempre coincide con un área natural protegida, así como la denominada zona de amortiguamiento<sup>205</sup>.

### Mapa de la red mundial de reservas de biosfera



Tomado de: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000371003>

<sup>204</sup> Decreto Supremo 038-2001-AG, artículo 7.

<sup>205</sup> La cual no debe confundirse con las zonas de amortiguamiento de las áreas naturales protegidas. Si bien el concepto es el mismo, la delimitación puede variar en estos casos.



## Oxapampa y un modelo exitoso

Un buen ejemplo reciente de las oportunidades que abre el reconocimiento de una reserva de biosfera está en Oxapampa, donde bajo el liderazgo de la municipalidad provincial de Oxapampa se ha logrado la promoción de lugares y productos bajo una sola marca que garantiza calidad y procedencia. Y esa marca es Reserva de Biosfera Oxapampa-Asháninka-Yánesha BIOAY.

El nombre completo ya nos habla del involucramiento de las poblaciones indígenas. Y es que la reserva no sólo incluye a áreas protegidas como el Parque Nacional Yanachaga-Chemillén y el Bosque de Protección San Matías San Carlos, sino además a dos Reservas Comunales como la Reserva Comunal Yánesha y la Reserva Comunal El Sira, establecidas en beneficio de comunidades Yánesha y Asháninka. La reserva fue

reconocida en el año 2010 y abarca un millón ochocientas mil hectáreas. Incluye una provincia, ocho distritos y su población estimada es de 87,400 habitantes, tanto indígenas como rurales y urbanos.

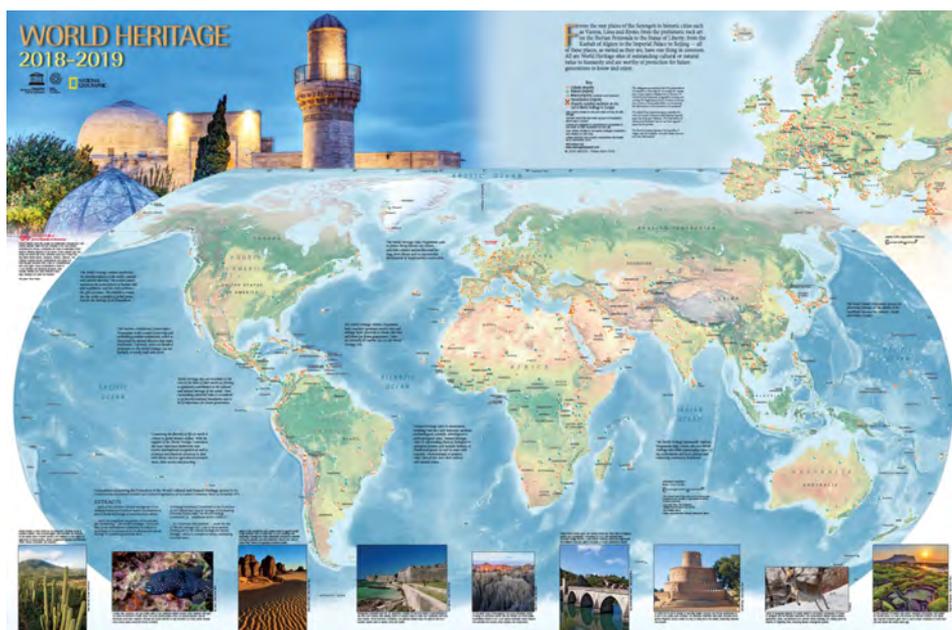
En cuanto a la biodiversidad, el Sernanp estima que en la reserva de biosfera viven al menos 127 especies de mamíferos, 321 especies de aves, 71 especies de peces y 306 especies de mariposas. La Reserva trabaja de manera organizada no sólo por la conservación de especies y áreas protegidas; sino que se trabaja de manera muy proactiva en la promoción de todo el territorio, buscando cadenas de valor para productos sostenibles y experiencias de turismo responsable. Lo que busca la reserva es un desarrollo integral y por lo tanto la articulación entre autoridades, pobladores y empresarios es fundamental.

Las reservas de biosfera son más que un reconocimiento internacional. Han demostrado en sus décadas de existencia que constituyen una excelente red de sitios y de oportunidades para mejorar la gestión integral del territorio, en especial de la diversidad biológica y su interacción con los actores locales. En el marco de la red mundial de reservas de biosfera, se llevan a cabo reuniones periódicas<sup>206</sup> y hay un flujo de información y de relacionamiento entre gestores de áreas que genera cadenas virtuosas de puesta en valor de estos espacios con enfoque territorial.

### Los sitios de patrimonio mundial

Esta es otra iniciativa de UNESCO, resultado de la convención adoptada en 1972<sup>207</sup>. **La idea es reconocer e inscribir en una lista global a los lugares de la tierra con un valor excepcional**, sea por su importancia natural o cultural. A la fecha UNESCO reporta que 193 países han ratificado la convención<sup>208</sup>. La lista de sitios de patrimonio mundial tiene actualmente 1121 registros, de los cuales 869 son culturales, 213 naturales y 39 mixtos, es decir que califican tanto por su importancia natural como cultural<sup>209</sup>.

### Mapa de sitios de patrimonio mundial 2018-2019



Tomado de <https://whc.unesco.org/en/wallmap>

<sup>206</sup> En el año 2016, el Perú fue sede del IV Congreso Mundial de Reservas de Biosfera, realizado en la ciudad de Lima. Esta ha sido la única vez que el congreso se ha realizado fuera de Europa.

<sup>207</sup> <https://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf>

<sup>208</sup> Los países miembros de la Organización de Naciones Unidas son 193.

<sup>209</sup> Datos tomados de: <https://es.unesco.org/themes/patrimonio-mundial>

El Perú tiene registrados en la lista 11 sitios de patrimonio mundial: 7 son de patrimonio cultural<sup>210</sup>, 2 de patrimonio natural y 2 de patrimonio mixto. Estas últimas cuatro coinciden con áreas naturales protegidas: Parque Nacional Manu, Parque Nacional Huascarán, Santuario Histórico de Machu Picchu y Parque Nacional Río Abiseo.

Los sitios de patrimonio mundial, al igual que las reservas de biosfera, fueron incluidos en el reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas<sup>211</sup>. Y es que al igual que las primeras representan una oportunidad enorme para destacar y poner en valor estos sitios de patrimonio. El mecanismo para inscribir sitios en la lista es a solicitud del propio Estado, quien envía un expediente que es evaluado por el Comité del Patrimonio Mundial, integrado por los 21 Estados miembros.

Existe una serie de parámetros para que los sitios califiquen. Entre los criterios para los sitios de naturaleza se incluyen: áreas de excepcional belleza, ejemplos representativos de las etapas de la historia de la Tierra, ejemplos de procesos ecológicos y biológicos en el curso de la evolución de los ecosistemas, presencia de los hábitats más importantes y representativos para la conservación de la diversidad biológica<sup>212</sup>.

En el marco de la convención, los sitios de la lista pueden también ser clasificados en una lista especial de *sitios en peligro*, sea o no por causas humanas. La inclusión de los sitios en esta lista representa a su vez una oportunidad –conseguir cooperación e información para rescatar el lugar en peligro– y una advertencia, ya que los sitios que no consiguen superar sus amenazas pueden ser retirados de la lista de patrimonio mundial<sup>213</sup>.

---

<sup>210</sup> La ciudad del Cusco, el sitio arqueológico de Chavín, la zona arqueológica de Chan Chan, el centro histórico de Lima, las líneas y geoglifos de Nasca y Palpa, el centro histórico de la ciudad de Arequipa y la ciudad sagrada de Caral-Supe.

<sup>211</sup> Decreto supremo 038-2011-AG, artículo 8.

<sup>212</sup> <https://whc.unesco.org/archive/opguide05-es.pdf>, pág. 55.

<sup>213</sup> Al momento de escribir este libro, hay 53 sitios de patrimonio mundial en peligro. El único sitio peruano de esta incómoda lista es la ciudadela de Chan Chan que fue clasificada como sitio en peligro en el mismo año 1986 en que ingresó a la lista de sitios de patrimonio mundial. Su inclusión como sitio en peligro se debió a tres factores: El Niño y su impacto por precipitaciones, las aguas subterráneas que ponen en riesgo los cimientos y la presión por invasiones de construcciones ilegales.

## Los sitios RAMSAR

Ramsar es una ciudad de Irán donde se adoptó en 1971 la Convención para la Protección de Humedales de Importancia Internacional<sup>214</sup>. La convención fue impulsada inicialmente para proteger a los humedales como hábitats de especies acuáticas; es decir, el objetivo estaba estrechamente vinculado a la protección de las especies de aves que dependían de los humedales y especialmente a las aves migratorias.

Con el correr de los años, los humedales fueron cobrando más importancia como ecosistemas únicos, y no sólo como hábitats para aves acuáticas. Existen muchos servicios ecosistémicos que ofrecen los humedales, siendo uno de ellos sin duda proveer hábitats saludables para las especies silvestres como las aves y los peces, pero también producen y proveen de agua dulce para el consumo humano y la agricultura. Algunos ecosistemas de humedales son los que generan la mayor resiliencia frente al cambio climático, como las turberas<sup>215</sup>.

Pero, ¿qué es un *humedal*? Esta palabra ni siquiera era muy utilizada en español antes de la convención, que en inglés identifica a estos espacios como *wetlands*. Originalmente esta palabra –que podría traducirse literalmente como “tierras mojadas” – fue interpretada como el equivalente a “pantanos”, término que por su significado en español quedaba extremadamente corto. Es entonces que la traducción oficial de la convención opta por el término de “humedal” que en el diccionario español se refiere a un terreno de aguas superficiales o subterráneas de poca profundidad<sup>216</sup>, lo cual también queda corto para entender los alcances del término pero que tuvo que ser redefinido en el nuevo marco.

De acuerdo a la convención, **los humedales son prácticamente cualquier cuerpo de agua o superficie continental cubierta de agua –natural o artificial– y las aguas marinas cuya profundidad en marea baja no excedan de seis metros**<sup>217</sup>. Es muy amplio y prácticamente se refiere a todas las fuentes

---

<sup>214</sup> Es usual que algunos acuerdos internacionales sean conocidos por el nombre de la ciudad en que se negocian y suscriben. Ejemplos hay muchos como “el Protocolo de Kyoto”, “el Acuerdo de París” o “la Convención de Washington”.

<sup>215</sup> Turbera es un humedal ácido donde se ha acumulado una gran cantidad de materia orgánica, mayormente por descomposición y que propicia que se desarrolle el musgo. Un ejemplo son los bofedales. Son extraordinarios sumideros de carbono.

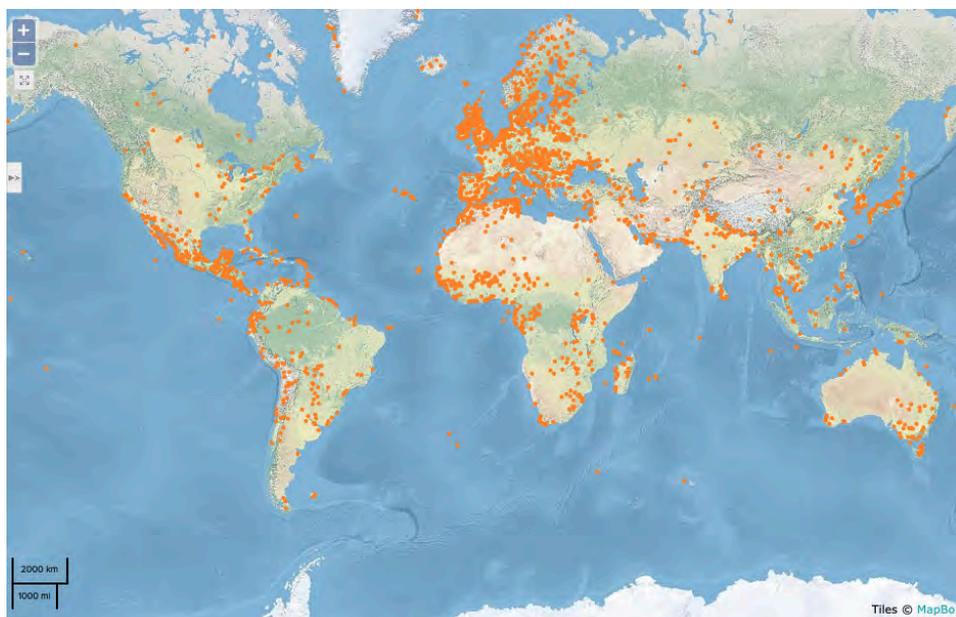
<sup>216</sup> <https://dle.rae.es/humedal>

<sup>217</sup> La definición completa del artículo 1 de la convención establece que “son humedales las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean estas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros”.

de agua dulce del planeta y a los océanos en sus zonas más próximas a tierra firme, arrecifes y otros.

El compromiso de los Estados que conforman la convención es designar al menos un humedal de importancia internacional en sus territorios. A la fecha hay más de 2,200 sitios Ramsar en el mundo, sobre una superficie de más de doscientos millones de hectáreas<sup>218</sup>. Estos sitios conforman una red internacional de humedales, con mecanismos de visibilidad, intercambio de información y cooperación. Al igual que con los sitios de patrimonio mundial, hay una serie de criterios para calificar e incluir a los sitios<sup>219</sup> y también hay una lista de humedales en peligro conocido como el *Registro de Montreux*<sup>220</sup>.

### Sitios RAMSAR en el mundo



Tomado de <https://rsis.ramsar.org>

<sup>218</sup> Información del sitio web de la Convención RAMSAR <https://www.ramsar.org/es/acerca-de/humedales-de-importancia-internacional-los-sitios-ramsar-0>

<sup>219</sup> [https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/ramsarsites\\_criteria\\_sp.pdf](https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/ramsarsites_criteria_sp.pdf)

<sup>220</sup> El registro se acordó en la 4ta reunión de las partes realizada en Montreux, Suiza, en 1990. <https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/info2007sp-06.pdf>

El Perú ratificó la convención en 1992, y actualmente cuenta con 13 humedales inscritos<sup>221</sup>, ubicándose 10 de ellos dentro de áreas naturales protegidas. Esta convención es muy activa y suele tener reuniones de las partes cada dos años. La importancia del agua a nivel global es cada vez mayor, por lo que la atención sobre las fuentes de agua y su valoración ecosistémica se ha incrementado significativamente. Cada 2 de febrero, que es la fecha en que se firmó originalmente la convención en Irán, se celebra el día mundial de los humedales.

En el Perú, los humedales tienen una estrategia nacional propia aprobada en el marco de la convención<sup>222</sup>. De acuerdo a este documento, hay cuatro ejes estratégicos para promover la conservación y usos sostenible a través de la prevención, reducción y mitigación de la degradación de estos ecosistemas. Estos ejes son la reducción de la vulnerabilidad, el fortalecimiento normativo e institucional, la gestión participativa y la promoción del conocimiento indígena.

---

<sup>221</sup> Los trece humedales peruanos de importancia internacional registrados en el marco de la convención son: abanico del río Pastaza, lago Titicaca, Reserva Nacional Pacaya Samiria, bofedales y lagunas de Salinas, Reserva Nacional de Junín, laguna del Indio - Dique Los Españoles, manglares de San Pedro de Vice, lagunas Las Arreviatadas, humedal Lucre - Huacarpay, Paracas, Santuario Nacional Lagunas de Mejía, Santuario Nacional Los Manglares de Tumbes y Refugio de Vida Silvestre Pantanos de Villa.

<sup>222</sup> En el año 2015 se aprobó la nueva Estrategia Nacional de Humedales, que reemplazó a la primera, aprobada en el año 1996. <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2015/01/Anexo-Decreto-Supremo-N°-004-2015-MINAM2.pdf>



## Lucre - Huacarpay: un humedal internacional a sólo 30 minutos de la ciudad del Cusco

Esta bella zona se sumó a los humedales de importancia internacional en el año 2006, sobre un área total de casi 2,000 ha y a una altura de 3,020 msnm. El humedal, que abarca cuatro lagunas permanentes y una estacional, mantiene una variada flora y fauna donde destacan las aves migratorias y residentes, los juncos y la totora. Todo está inmerso en un paisaje andino de montañas realmente espectacular con presencia de restos arqueológicos que integran el Parque Arqueológico de Pikillaqta. Las lagu-

nas son muy visitadas por pobladores locales y foráneos con fines de recreación, y por ello la municipalidad de Lucre ha implementado miradores y zonas de visitantes, realizando programas de limpieza, puesta en valor y utilización sostenible de recursos de manera conjunta con los pobladores locales. Los retos sin embargo son permanentes debido a la erosión, la contaminación de los cuerpos de agua y las actividades agropecuarias. Se estima que en la zona viven al menos 3,000 personas<sup>223</sup>.

---

<sup>223</sup> Hay un bonito video sobre Huacarpay en: <https://youtu.be/ud-K111RXGU>



## Capítulo 20

---

# Las ANP en el contexto global actual

---

El Convenio sobre la Diversidad Biológica y las metas post 2020, el Convenio Marco de Cambio Climático y las contribuciones nacionalmente determinadas NDC. Los objetivos de desarrollo sostenible ODS. Los tratados de libre comercio TLC y las ANP. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE. REDPARQUES.

---

### El Convenio sobre la diversidad biológica (CBD)<sup>224</sup>

Es uno de los dos convenios importantes que fueron resultado de la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en el año 1992. A la fecha ha sido suscrito por 193 naciones y es un convenio vinculante, es decir que genera compromisos a los Estados miembros.

**La diversidad biológica, como se le conoce hoy, se refiere a los seres vivos sobre la tierra.** Es un “empaquetado” que quiere resaltar la importancia de los seres vivos y la necesidad de idear maneras para promover su entendimiento, equilibrio y seguridad. Los seres vivos son la propia esencia del planeta tierra. Los seres humanos somos una consecuencia y una demostración del hecho de que este planeta haya desarrollado seres vivos en

---

<sup>224</sup> <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>

evolución permanente. Es claro que todos los seres vivos somos interdependientes, por lo que el convenio surge también de la necesidad de fijar reglas comunes para que los seres vivos en todas sus variedades puedan seguir siendo viables.

De acuerdo al artículo 1, los objetivos del convenio son la *conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos*. Esto último a través del acceso a los recursos genéticos, la transferencia de tecnología y el financiamiento apropiado.

Los componentes de la diversidad biológica son los genes, las especies y los ecosistemas<sup>225</sup> y el convenio plantea estrategias, mecanismos y metas a cada nivel. Entre las estrategias utilizadas sin duda una esencial son las áreas naturales protegidas, que ahora tienen un enfoque mucho más orientado a la diversidad biológica de lo que tuvieron en el pasado.

Y es que las áreas naturales protegidas históricamente han evolucionado también; desde tener inicialmente una justificación en proveer espacios al aire libre para la *recreación* de las personas, hacia proteger grandes íconos de la naturaleza por ser nuestro *patrimonio natural*, y luego anclar en tiempos más recientes donde se destaca su rol como espacios para la *conservación de la diversidad biológica o biodiversidad*.

Entre las obligaciones o compromisos de los países en el marco del convenio se encuentra adoptar medidas para la conservación de la diversidad biológica *in-situ* y *ex-situ*<sup>226</sup>. Las áreas naturales protegidas son medidas para la conservación *in-situ*. Un vivero, por ejemplo, es una medida para la conservación *ex-situ*.

**Las Metas de Aichi.** Entre los instrumentos del convenio destaca el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica. El plan actualmente vigente es el aprobado en el año 2010 para un período de diez años, es decir hasta el

---

<sup>225</sup> De manera sencilla, los genes son los que le determinan la particularidad a cada individuo u organismo vivo dentro de su especie o su variedad de especie (el color de ojos o de piel en los humanos por ejemplo). Las especies son definidas como los miembros de comunidades de organismos que comparten hábitos y rasgos y tienen la capacidad de reproducirse entre sí (humanos, perros, jaguares, orquídeas). Los ecosistemas son los espacios funcionales determinados por la interacción de los organismos vivos con el ambiente; y que varían según clima, altura y otros factores (bosque tropical, desiertos, mar tropical o mar frío peruano).

<sup>226</sup> En referencia, por ejemplo, a si las medidas de conservación se desarrollan o no en el propio lugar donde vive naturalmente una comunidad de especies.

2020. Este plan fue aprobado en la 10ª reunión de la conferencia de las partes realizada en la ciudad de Aichi, Japón; y fijó 20 metas agrupadas alrededor de cinco objetivos estratégicos<sup>227</sup>.

Es por ello que a este conjunto de metas se les conoce como las *Metas de Aichi*. Durante los últimos diez años, y en el marco del convenio, los países han reportado y existe un monitoreo del nivel de avance en el cumplimiento de estas metas. Una de las metas se refiere específicamente a las áreas naturales protegidas y esta es la meta 11, bajo el objetivo estratégico de *mejorar la situación de la diversidad biológica salvaguardando los ecosistemas, las especies y la diversidad genética*.

La meta 11 dice a la letra que para 2020, *al menos el 17% de las zonas terrestres y de las aguas interiores y el 10% de las zonas marinas y costeras, especialmente las que revisten particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, se habrán conservado por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados, y de otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas, y estas estarán integradas a los paisajes terrestres y marinos más amplios*.

El cumplimiento de esta meta ha sido ambiguo. Si bien el porcentaje terrestre ha sido alcanzado, aún es muy difícil acreditar que los sitios “protegidos” estén libres de amenazas, ya que muchas veces la gestión de las áreas protegidas es muy limitada o inexistente. En cuanto a los espacios protegidos marinos la situación es mucho más dramática, ya que pese a un impulso en los últimos años muy importante para establecer áreas marinas protegidas, estas están aún muy lejos de contar con mecanismos de protección y gestión apropiados y peor aún, no necesariamente han sido establecidas sobre los sitios que requieren la mayor protección sino que muchas veces se han establecido simplemente donde es posible hacerlo sin chocar con otros usos o derechos<sup>228</sup>. En el 2020 además, ya está claro que los porcentajes fijados en el año 2010 son totalmente insuficientes para asegurar el equilibrio de la diversidad biológica en el planeta<sup>229</sup>.

---

<sup>227</sup> <https://www.cbd.int/sp/targets/>

<sup>228</sup> Y esta es una de las pocas metas donde al menos en el papel se alcanzaron los objetivos. Las otras 19 Metas de Aichi muestran un alarmante semáforo en rojo o en ámbar, que significa que las metas quedaron lejos de lograrse y que en muchos casos, la situación mas bien empeoró en relación al año 2010.

<sup>229</sup> En el Perú el porcentaje terrestre protegido es ligeramente mayor al 17%. En cuanto al porcentaje marino protegido no llegamos ni al 0,6% es decir que estamos veinte veces por debajo de cumplir nuestro compromiso mínimo.

En el marco del convenio existe un panel o plataforma científica conocida por sus siglas en inglés IPBES<sup>230</sup>, que fue establecido en el año 2012 y cuenta actualmente con 137 Estados Miembros. La idea de IPBES es fortalecer las bases del conocimiento a través de la ciencia, para mejorar las políticas para la conservación de la diversidad biológica. A la fecha esta plataforma ha publicado dos informes exhaustivos y muy interesantes sobre el estado de la situación global de la diversidad biológica.

El primero fue publicado en el año 2016 y se refiere a los “polinizadores, polinización y producción de alimentos”. En este informe por ejemplo, se asegura que el 90% de todas las plantas silvestres con flores dependen de la polinización animal y que hasta 577 000 millones de dólares del valor de la producción mundial anual de alimentos dependen directamente de los polinizadores<sup>231</sup>.

Luego, en el 2019 se publicó un segundo informe “informe de evaluación global sobre biodiversidad y servicios ecosistémicos”. Este informe, desarrollado por 145 expertos de 50 países, concluyó que más de un millón de especies en el planeta se encuentran en riesgo de extinción como consecuencia de acciones humanas y que esta enorme pérdida de biodiversidad es una amenaza para el bienestar humano. La cantidad y calidad de la información presentada es muy valiosa y contundente, pese a que hasta la fecha sólo se ha distribuido públicamente un resumen de 60 páginas. Es claro que el momento que vivimos es dramático, en términos del impacto que causará esta pérdida de biodiversidad para el planeta tal y cual lo conocemos<sup>232</sup>.

Toca en el año 2020 fijar un nuevo plan estratégico para los próximos diez años, o lo que se conoce como la agenda post 2020<sup>233</sup>, que reemplazará a las Metas de Aichi. Los países miembros del convenio han empezado ya a discutir este tema y a presentar sus metas nacionales. Entre las ideas referentes a áreas naturales protegidas, está la idea impulsada por países como Alemania,

---

<sup>230</sup> Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services o Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas.

<sup>231</sup> [https://ipbes.net/sites/default/files/downloads/ipbes\\_brochure\\_100x210\\_20170821\\_esp\\_office\\_spread.pdf](https://ipbes.net/sites/default/files/downloads/ipbes_brochure_100x210_20170821_esp_office_spread.pdf)

<sup>232</sup> El informe completo es de 1 800 páginas. Pueden ver el resumen para tomadores de decisión acá: <https://ipbes.net/global-assessment-summary-policymakers-final-version-now-available>

<sup>233</sup> Esto debía suceder en la COP de China, la cual fue suspendida por la pandemia del covid-19. Se espera que la COP se realice en el año 2021 y el nuevo plan estratégico sea aprobado en esa oportunidad.

Francia y Costa Rica de proponer al menos un 30% de espacios terrestres y marinos protegidos y conservados hacia el año 2030. Se espera que se desarrolle un mejor mecanismo para asegurar que los espacios no solamente sean protegidos legalmente, sino que además sean efectivamente conservados.

El Convenio sobre la Diversidad Biológica ha sido muy influyente a nivel normativo e institucional en el Perú. A este convenio obedecen decisiones internas como las leyes sobre áreas naturales protegidas o diversidad biológica. Sin duda la evolución institucional, desde la creación del Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA en 1992 hasta el Ministerio del Ambiente con su Dirección Nacional de Diversidad Biológica del año 2008, también se ha visto influenciada por la gran tendencia global de abordar a la biodiversidad como un tema trascendental para el futuro del equilibrio en el planeta.

La biodiversidad que se conserva en las áreas naturales protegidas es esencial para el equilibrio en el planeta. Las áreas protegidas no sólo mantienen y protegen este valioso patrimonio natural de la humanidad, sino que a la vez, proveen espacios seguros para la evolución, regeneración y recuperación de las especies, incluyendo a los organismos que alimentan a muchísimos seres vivos, incluyéndonos.

### La Convención Marco de Cambio Climático<sup>234</sup>

Esta es la otra convención importantísima adoptada en la Cumbre de la Tierra en el año 1992. De acuerdo al artículo 2 de la convención, el **objetivo de la misma es lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias peligrosas en el sistema climático**. Para esto, y a través de los casi treinta años de implementación de la convención, se han desarrollado sofisticados mecanismos que incluyen obligaciones diferenciadas según los países, esquemas compensatorios de emisiones, plataformas financieras; y por supuesto, metas.

Como sabemos, el cambio climático es aquel producido por el calentamiento global como consecuencia de las emisiones de gases de efecto invernadero en la atmósfera por acción humana. Si bien en el pasado ha habido períodos de calentamiento global por diversas razones, el cambio climático al que nos referimos en estos tiempos y que regula la convención, es aquel producido por el calentamiento global debido al aumento por acción humana de las emisiones de gases de efecto invernadero - GEI.

---

<sup>234</sup> <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/6907.pdf>

El efecto invernadero es un proceso natural, que es el que permite que la atmósfera retenga parte del calor que viene del sol. Esto es lo que ha permitido la vida en la tierra. La vida, como la conocemos, ha sido una constante adaptación de los organismos vivos en función a la temperatura de la atmósfera. La atmósfera a su vez está compuesta por gases, mayormente de nitrógeno y oxígeno. Otros gases como el metano o el dióxido de carbono también están presentes naturalmente, pero cuándo estos aumentan por acción humana la atmósfera retiene más calor del necesario y desestabiliza el clima.

Los aumentos de temperatura producen el desglaciamiento, la desertificación, los incendios forestales, las inundaciones, la pérdida de biodiversidad, etc. Las principales fuentes por acción humana que explican este aumento de emisiones de GEI son la quema de combustibles fósiles como el petróleo y el carbón mineral, la deforestación de los bosques, el grave deterioro de los océanos y en general el consumo de energía a consecuencia del incremento en la población mundial<sup>235</sup>.

El cambio climático afecta a todos los países del planeta, pero sin duda hay un conjunto de países que por razones geográficas o socioeconómicas se encuentran mucho más afectados. A estos países se les reconoce como países de *vulnerabilidad climática*. Y el Perú es sin duda uno de ellos. Nuestra geografía compleja de desiertos, montañas y bosques ha propiciado no sólo fantásticos endemismos y paisajes, sino que también ha condicionado a través de los siglos prácticas económicas y sociales basadas en ese delicado equilibrio construido por el clima y la geografía de cada lugar. Cuando este clima varía, ello afecta significativamente a sus habitantes ya que sus defensas inmunológicas, viviendas, vestimenta, producción de alimentos y prácticas de vida están diseñadas en función de su propia historia, que es también la historia de su clima.

Es por ello que la convención plantea medidas de *mitigación* de cambio climático, que buscan disminuir las emisiones de GEI para evitar que la temperatura aumente más allá de los 1,5 o hasta 2 grados para fines de este siglo<sup>236</sup>. Este es un umbral donde se prevé que con mucha transferencia tecnológica y compromisos de los países podrían desarrollarse las medidas

---

<sup>235</sup> Solamente desde 1970 la población mundial duplicó su número. Actualmente la población mundial es mayor a los 7,700 millones de persona y se calcula que para el año 2050 llegará casi a los 10,000 millones.

<sup>236</sup> En relación a la temperatura promedio en la etapa preindustrial de la Tierra. A la fecha el aumento promedio ya es de 1 grado centígrado y la proyección es que con los compromisos actuales de los países aún llegaríamos a 3 grados centígrados para el fin de siglo.



de adaptación necesarias para evitar un colapso, para que las poblaciones puedan reestructurarse en función de una nueva realidad climática.

Y es así como la adaptación es lo segundo que se requiere en este mundo altamente cambiante. Cada comunidad deberá desarrollar nuevas fórmulas de seguridad, salud, convivencia y desarrollo en función a su nueva realidad climática.

Se habla de un tercer nivel de medidas referidas a la compensación o mecanismos por daños y pérdidas, que en realidad aún no ha producido un paquete claro de mecanismos, más allá de la creación de un Fondo Verde Climático para apoyar a los países vulnerables en especial y que no está referido exactamente a una compensación.

La convención Marco de Cambio Climático también tiene un panel o plataforma científica, muy activo, y conocido por sus siglas en inglés como el IPCC<sup>237</sup>. El panel fue establecido en 1988, o sea que es anterior incluso a la propia convención. Hasta la fecha ha presentado cinco informes globales de evaluación sobre el cambio climático<sup>238</sup> y numerosos reportes específicos, entre estos los últimos publicados se refieren a océanos y criosfera<sup>239</sup>, suelos y calentamiento global de 1,5°C<sup>240</sup>. Los mensajes son claros: ya la temperatura se ha elevado por encima de 1°C y es prácticamente irreversible que sigamos perdiendo especies y ecosistemas como consecuencia de ello; la forma en que producimos alimentos no es viable para el tamaño de la población; el nivel, la temperatura y la acidificación del mar siguen en aumento lo que genera un grave riesgo para la vida marina y para las poblaciones humanas que viven en las costas y dependen de estos recursos; perderemos más del 80% de masa de hielo de los glaciares de los Andes tropicales hacia el año 2100. El apocalipsis ha llegado.

---

<sup>237</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change o Panel Intergubernamental de Cambio Climático.

<sup>238</sup> El último de ellos es del 2014 y el próximo debe ser presentado en el año 2022.

<sup>239</sup> Que se refiere a los lugares congelados, es decir las grandes masas de hielo y nieve en la tierra.

<sup>240</sup> The ocean and cryosphere in a changing world, setiembre 2019: <https://www.ipcc.ch/srocc/>; Climate change and land, agosto 2019: <https://www.ipcc.ch/srccl/>; Calentamiento global de 1,5°C, octubre de 2018, resumen en español en: [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM\\_es.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_es.pdf)

**Las contribuciones nacionalmente determinadas (NDC).** Como parte de la implementación de la convención, en el año 2015 se adoptó el llamado Acuerdo de París<sup>241</sup>. Este acuerdo, que reemplazó al Protocolo de Kyoto, estableció el mecanismo de las contribuciones nacionalmente determinadas o NDC por sus siglas en inglés. La meta es mantener el aumento de emisiones por debajo de los 2 grados e idealmente por debajo de los 1,5 grados. Para ello, cada país presenta cada cinco años sus compromisos para reducir la emisiones y en base a estos compromisos se hacen las sumas para calcular la brecha. Con el primer paquete de NDC presentado aún estamos muy lejos de lograr la meta, así es que se espera que progresivamente la ambición y la urgencia aumenten y que, en consecuencia, las NDC calcen con el objetivo.

En el caso peruano, las NDC presentadas en el año 2016 nos comprometen a reducir en un 30% las emisiones para el año 2030<sup>242</sup>. Como se sabe, las mayores emisiones en el Perú se originan por pérdida de bosques y en consecuencia el país anunció inicialmente el compromiso de reducir la deforestación neta a cero para el año 2021. Luego, esta meta se ha planteado como algo a alcanzar hacia el 2030. La idea de plantear una deforestación neta está referida a que contando lo que se deforeste y lo que se reforeste, el balance siempre sea que no haya disminución en la cobertura de los bosques. El Perú además es el primer país sudamericano en haber aprobado una Ley Marco sobre Cambio Climático, en el año 2018<sup>243</sup>. Si bien la Ley está muy enfocada en procesos, es importante la manera en que aspira a articular al Estado para asegurar una gestión climática coordinada.

Y en este escenario, ¿qué rol juegan las áreas naturales protegidas? Varios. Las áreas naturales protegidas son una suerte de escuadrón mundial de resistencia frente al cambio climático: mantienen cobertura forestal que

---

<sup>241</sup> Adoptado en esta ciudad durante la COP 21. El año anterior -2014- la COP 20 se desarrolló en el Perú, permitiendo a nuestro país sintonizar con este tema y despegar en una agenda nacional urgente y sumamente postergada.

<sup>242</sup> Sobre un escenario BAU o business as usual, es decir el compromiso es de reducir en un 30% no el volumen de las emisiones actuales, las cuales mas bien seguirán aumentando. La reducción sería sobre la proyección de lo que el país podría emitir en caso de no tomar ninguna medida. De este 30%, el Perú asegura al menos el 20% bajo sus propios recursos y el 10% adicional está condicionado al apoyo de la cooperación internacional. La ambición y el compromiso son lamentablemente bajísimos. Ver infografía en: [https://drive.google.com/file/d/1wVSWg-I3bie9EwuVURyUy1\\_VujlFp6up/view](https://drive.google.com/file/d/1wVSWg-I3bie9EwuVURyUy1_VujlFp6up/view) y para ver el catálogo completo de medidas de mitigación se puede ir acá: <https://sinia.minam.gob.pe/documentos/catalogo-medidas-mitigacion>. Las medidas de adaptación, por su parte, son aspiracionales, es decir no se consideran como un compromiso exigible.

<sup>243</sup> <https://sinia.minam.gob.pe/documentos/ley-marco-cambio-climatico>. A la fecha de publicación de este libro, el reglamento de la Ley aún no ha sido aprobado.

contribuye a la mitigación, proveen ecosistemas saludables para que la biodiversidad encuentre refugio, defienden el clima generando lluvias y controlando erosión. Las áreas naturales protegidas son muy buenos instrumentos de *resiliencia climática*.

La *resiliencia* es la capacidad de afrontar un fenómeno o perturbación respondiendo de modo tal que se mantengan las funciones esenciales<sup>244</sup>. Obviamente se va a requerir mucha resiliencia frente al cambio climático y entre las soluciones para generar esta resiliencia están las áreas protegidas. Hay una corriente creciente de promover las llamadas *soluciones basadas en naturaleza* para enfrentar las grandes amenazas como el cambio climático.

Y estas soluciones se refieren a que la *infraestructura natural* y los *servicios ecosistémicos* que ofrecen las áreas naturales protegidas pueden ser determinantes para generar resiliencia, para absorber la perturbación que significa el cambio climático y generar condiciones que mantienen las funciones esenciales.

Ya una de las medidas presentadas por el gobierno peruano ante la convención es la iniciativa Patrimonio del Perú, a la cual nos hemos referido en otros capítulos de este libro. La gestión efectiva de las áreas protegidas evita deforestación y garantiza resiliencia frente al cambio climático.

De igual manera el aporte en información climática que pueden brindar las áreas naturales protegidas es invaluable, ya que considerando los pisos ecológicos y climáticos que existen en el sistema de áreas protegidas y los diferentes niveles de intervención a que están sometidos estos espacios, se puede generar una data muy valiosa sobre la resiliencia que ofrecen los ambientes silvestres y las diferencias según los distintos niveles de intervención. Las áreas naturales protegidas pueden ser las grandes estaciones climáticas que el planeta necesita para monitorear el comportamiento de la naturaleza frente al cambio climático y anticipar catástrofes en otros espacios<sup>245</sup>.

---

<sup>244</sup> La definición exacta del IPCC según el glosario del informe 2014 es: "capacidad de los sistemas sociales, económicos y ambientales de afrontar un fenómeno, tendencia o perturbación peligrosa respondiendo o reorganizándose de modo que mantengan su función esencial, su identidad y su estructura, y conserven al mismo tiempo la capacidad de adaptación, aprendizaje y transformación". Ver: [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/03/AR5\\_SYR\\_Glossary\\_es.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/03/AR5_SYR_Glossary_es.pdf)

<sup>245</sup> A este respecto, se puede revisar el proyecto de la Universidad de Leeds para el monitoreo de la Amazonía, que incluye áreas naturales protegidas. <https://www.sernanp.gob.pe/proyecto-evalua-impactos-del-cambio-climatico-en-los-bosques-amazonicos-de-las-anp>

## Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Dentro de la agenda global que impulsa el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, destacan los objetivos de desarrollo sostenible (ODS por sus siglas en español o SDG por sus siglas en inglés<sup>246</sup>). Este conjunto de 17 objetivos y 169 metas propuestas para el período 2015-2030 vinieron a reemplazar a los anteriores objetivos de desarrollo del milenio (ODM)<sup>247</sup>, aprobados para el período 2000-2015 y que tenían 8 objetivos y 28 metas.

Los ODS aprobados en el año 2015, es decir en el mismo año que se firmó el Acuerdo de París para el cambio climático, se refieren a un amplio espectro de temas o condiciones para alcanzar un pleno desarrollo y asegurar “un planeta más sostenible, seguro y próspero para la humanidad”<sup>248</sup>. Entre ellos están por supuesto la salud, educación, la igualdad, el trabajo decente y el agua limpia. Asimismo se encuentran temas muy vinculados al ambiente como ciudades y comunidades sostenibles, la producción y el consumo responsable, la acción por el clima y la vida submarina y de los ecosistemas terrestres.

Estos dos últimos objetivos tienen que ver directamente con las áreas naturales protegidas: por un lado, el **ODS 14 vida submarina**<sup>249</sup>, establece entre sus metas que al 2020 se conserven al menos el 10% de las zonas costeras y marinas; es decir la misma meta 11 de Aichi, expresada también en este contexto. Por otro lado, el **ODS 15 vida de ecosistemas terrestres**<sup>250</sup>, tiene varias metas que se refieren a la conservación de ecosistemas, bosques, diversidad biológica, hábitats de especies, etc.; las cuales tienen en las áreas naturales protegidas a una de sus herramientas principales.

En verdad, las ANP pueden contribuir a muchos de los ODS. Siempre los ecosistemas saludables y gestionados con eficiencia serán positivos para los modelos de desarrollo sostenible<sup>251</sup>.

Pese a que los ODS no son vinculantes, en sus primeros cinco años de vida ha quedado claro que vienen influyendo fuertemente en las políticas y agendas de desarrollo de los países. La ONU ha sido adicionalmente muy activa en la

---

<sup>246</sup> Sustainable development goals.

<sup>247</sup> Ver: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/> y [https://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgooverview/mdg\\_goals.html](https://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgooverview/mdg_goals.html)

<sup>248</sup> <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/background/>

<sup>249</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/oceans/>

<sup>250</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/biodiversity/>

<sup>251</sup> Para un análisis más detallado sobre esto, sugiero ver el documento: [https://issuu.com/proyectoiaapa/docs/96\\_contribuciones\\_de\\_las\\_ap\\_a\\_los](https://issuu.com/proyectoiaapa/docs/96_contribuciones_de_las_ap_a_los)

difusión y discusión para avanzar en los objetivos de una manera positiva e inclusiva; destacando siempre que los ODS ayudan a todos los países a alcanzar sus metas y que, por lo tanto, es bueno hacer un acompañamiento y seguimiento a la manera en que se implementan en cada país. La percepción es que alcanzar las metas de los ODS es acercarse más al mundo que queremos. Ojalá lo hagamos a tiempo.

### **Los tratados de libre comercio (TLC)**

En nuestros tiempos de globalización y de apertura de mercados, la comercialización de productos entre países es el pan de cada día y es, además, la manera en que se consolida la economía de la mayoría de países. Siempre habrá algo que un país produce y que otro consume. Siempre habrá emprendedores chicos, medianos y grandes aspirando a hacer llegar sus productos a cuanto lugar donde exista un consumidor: ropa, alimentos, artefactos, libros, etc. Todo se vende, todo se compra.

En esa oferta y demanda nace la necesidad de regular los mecanismos de ingreso y salida de productos desde cada país. Si bien la inmensa mayoría de estas transacciones se realiza entre privados, los gobiernos suelen fijar condiciones a través de controles e impuestos para asegurar que estas transacciones sean positivas para el país y sus ciudadanos. Se busca evitar asimismo externalidades propias de las desigualdades de los países, donde por ejemplo, por satisfacer la demanda desde un país consumidor, se sobreexploten recursos humanos o naturales para conseguirlo. Hay muchos ejemplos vinculados a la esclavitud en otros tiempos; o más recientemente al aniquilamiento de especies para obtener productos tan específicos como el marfil del colmillo de elefante, las aletas de tiburón o a la destrucción de ecosistemas amazónicos para obtener el oro de los ríos.

Lo que buscan entonces los *tratados de libre comercio* es fijar condiciones para el ingreso y salida de los productos de modo tal que los beneficios se multipliquen y los posibles riesgos se reduzcan, que se asegure que el producto no se ha obtenido a costa de un acto ilegal o de un estándar laboral o ambiental inaceptable. Los TLC buscan que las transacciones aseguren una cadena de valor y premia ello con beneficios, que básicamente son la liberación de aranceles<sup>252</sup> y la transferencia tecnológica. Son acuerdos muy

---

<sup>252</sup> Que es el impuesto que se paga por la importación (compra desde el extranjero) de bienes. En algunos países se paga también aranceles por la exportación (venta hacia el extranjero) de bienes.

complejos ya que pasan por un análisis de los marcos institucionales y legales de cada país que firma el tratado; y por mecanismos de seguimiento, supervisión y solución de controversias.

El Perú tiene actualmente más de 20 acuerdos comerciales firmados y vigentes, los cuales incluyen los TLC firmados con algunas de las mayores economías a nivel mundial como China, los Estados Unidos de América o la Unión Europea. Los TLC más recientes suelen incluir provisiones ambientales para que, por ejemplo, no se disminuyan las medidas de protección ambiental para favorecer una cadena productiva, o que se reconozcan los conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas. Estas medidas existen, por ejemplo, en los TLC firmados por el Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea.

Si bien la comercialización de productos que salen de las áreas naturales protegidas es muy poca –artesanías a escala muy baja, fibra de vicuña con alta trazabilidad, alevines de peces o crías de tortugas de río, entre otros–, es importante tener en cuenta estos tratados en contextos más amplios para asegurar que los ecosistemas se mantengan saludables y que su uso sea realmente sostenible. Para el caso de la exportación de la madera, por ejemplo, el TLC con los Estados Unidos ha permitido el decomiso de exportaciones que no habían acreditado su origen, y que por lo tanto tenía una sospecha fundada de haber sido obtenidas ilegalmente. No se sabe si el origen real de esta madera podría ser un área protegida. Este es sólo un ejemplo del impacto que una buena implementación de los TLC puede tener para reducir amenazas a las áreas protegidas, y en general a la diversidad biológica.

### **El Perú y la OCDE**

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico - OCDE<sup>253</sup> es un organismo internacional establecido en 1961 y que agrupa actualmente a 37 países, 3 de ellos de Latinoamérica: México, Chile y Colombia. El objetivo es mejorar la economía global bajo estándares sociales y ambientales justos y sostenibles. Es actualmente un foro muy influyente a nivel global para definir y orientar las políticas económicas y sociales con fuerte base en los temas de educación, salud y ambiente.

El Perú es un país que aspira desde hace un buen tiempo a ser un país miembro de la OCDE. El crecimiento económico logrado en las últimas décadas, sumado a la alta vulnerabilidad climática nos genera desafíos enormes para el

---

<sup>253</sup> OECD por sus siglas en inglés "Organisation for Economic Co-operation and Development".

desarrollo<sup>254</sup>. Como parte de esa aspiración en el año 2014 se firmó un acuerdo y memorándum de entendimiento entre el Perú y la OCDE para tener una presencia mayor en los espacios de la organización: participación en comités, grupos de trabajo, foros y redes; adhesión a instrumentos de la OCDE y recibir recomendaciones en base a estudios de evaluación de país.

Este fue el contexto para que en el año 2016 la OCDE publique una *evaluación de desempeño ambiental del Perú*, en base al análisis del periodo comprendido entre los años 2003 y 2013. El documento es muy interesante, e incluye un breve balance sobre las áreas naturales protegidas, donde el país aparece con un desempeño aceptable en cuanto a las áreas protegidas terrestres y, como era de esperarse, salimos “jalados” en cuánto a las áreas marinas protegidas<sup>255</sup>. Entre las recomendaciones referidas a cooperación internacional y biodiversidad se encuentran aquellas orientadas a consolidar la representatividad terrestre y marina de las áreas protegidas (recomendación 20) y reforzar las capacidades técnicas y financieras del SINANPE, desarrollando una visión integrada de los roles complementarios de las áreas protegidas públicas y privadas, para contar con una red articulada y coherente de áreas núcleo, zonas de amortiguamiento y caudales y corredores ecológicos (recomendación 48).

Son muchas más recomendaciones, y por supuesto que la manera de interpretarlas es que si queremos ser ese país moderno –y miembro de la OCDE–, pues hay que trazar una ruta clara para implementar las recomendaciones. Dicho esto, los tiempos sin duda han cambiado a partir de lo que significará para el Perú y el mundo diseñar la economía pospandemia; habrá mucha tentación por revertir la catástrofe económica relajando las medidas ambientales o sacrificando el patrimonio natural, pero justamente se espera que espacios como la OCDE respalden y promuevan modelos sostenibles y justos. Y el Perú debe apuntar siempre hacia ese modelo.

---

<sup>254</sup> Más aún en el contexto dramático generado a partir de la pandemia del covid-19.

<sup>255</sup> El informe de desempeño puede verse acá: [https://read.oecd-ilibrary.org/environment/evaluaciones-del-desempeno-ambiental-peru-2017\\_9789264289000-es#page17](https://read.oecd-ilibrary.org/environment/evaluaciones-del-desempeno-ambiental-peru-2017_9789264289000-es#page17) También es lectura recomendable, el libro de Iván Lanegra “El camino ambiental hacia la OCDE” del año 2018 <http://cooperacion.org.pe/wp-content/uploads/2018/10/17070-El-camino-ambiental-hacia-la-OCDE-CORR-web.pdf>

## REDPARQUES

La Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Parques Nacionales, otras Áreas Protegidas, Flora y Fauna Silvestres – REDPARQUES, es un espacio técnico creado en 1983 con apoyo de la FAO. Actualmente tiene 19 países miembros de Latinoamérica. Esta red, que articula principalmente a las administraciones de áreas naturales protegidas de la región, se ha constituido en un espacio muy importante para facilitar el flujo de información, ampliar el conocimiento y mejorar la toma de decisiones para enfrentar las amenazas y consolidar la gestión efectiva de las áreas protegidas.

Entre sus actividades están los cursos de capacitación, intercambio de especialistas, ejecución de proyectos piloto y las reuniones técnicas, talleres y seminarios. Los tres congresos latinoamericanos de áreas naturales protegidas realizados hasta la fecha<sup>256</sup> fueron promocionados muy activamente desde REDPARQUES.

La red tiene además cuatro grupos de trabajo sobre temas marinos, sostenibilidad financiera, efectividad en el manejo y turismo. Con motivo de la COP 21 sobre cambio climático en París, Francia, presentaron una declaración sobre las áreas naturales protegidas y el cambio climático<sup>257</sup>. Han publicado asimismo un conjunto de investigaciones y documentos muy interesantes para explicar los temas de áreas protegidas a nivel de la región y también de los países miembros. Estas publicaciones cubren temas tan diversos como sostenibilidad financiera, ecoturismo, conectividad, pueblos indígenas y cambio climático<sup>258</sup>.

Si bien es un espacio técnico y por lo tanto no vinculante, en la práctica ha permitido que las agencias gubernamentales de la región se conozcan, interactúen y discutan los temas que luego trascienden a posiciones políticas y acuerdos vinculantes, tanto en los espacios internacionales como en los internos. Con tantos retos comunes en la región latinoamericana, es una enorme oportunidad contar con un espacio como el de REDPARQUES.

---

<sup>256</sup> Santa Marta, Colombia 1997, Bariloche, Argentina 2007 y Lima, Perú 2019.

<sup>257</sup> <https://bit.ly/2YuoaaW>

<sup>258</sup> <https://redparques.com/publicaciones>



## Capítulo 21

---

# Los retos de las ANP frente al mundo después del covid-19

---

Los nuevos paradigmas de la conservación en un mundo cambiante. Las enfermedades de origen zoonótico y el rol de las ANP. Oportunidades y amenazas para las ANP por la pandemia global del covid-19.

---

**E**s difícil escribir sobre las áreas naturales protegidas y el covid-19 en estos momentos<sup>259</sup>. No está claro cuándo podrá decirse que la pandemia ha terminado y en consecuencia, es imposible medir adecuadamente los impactos que se habrán generado a nivel social, económico y emocional. Es difícil escribir sobre ello además, porque este libro intenta ser atemporal, e incluir un capítulo basado en una coyuntura donde no hay claridad sobre el desenlace puede ser atrevido y peligroso. Aun bajo ese riesgo, considero que es mejor intentar unas breves ideas y explorar junto al lector qué es lo que implica la pandemia para las ANP y la naturaleza, y cuáles son los retos que ahora enfrentaremos. Los invito a leer lo que sigue bajo esa perspectiva.

Las predicciones sobre el futuro del mundo como lo conocíamos no son nada buenas. Al desastre ya previsible mencionado en lo económico, social

---

<sup>259</sup> Escribo estas líneas a mediados de junio del 2020. Cuando redacté la introducción de este libro, en marzo, empezaba la cuarentena en el Perú. Tres meses después el país sigue en cuarentena y la evolución de la pandemia no se detiene.

y emocional se suman consecuencias impredecibles para la naturaleza. Si bien por un lado ha sido motivador comprobar cómo mucha gente se emocionó “descubriendo” la contemplación de cielos y aguas limpias, así como animales silvestres que ocuparon brevemente espacios marinos y terrestres en áreas urbanizadas o semi urbanizadas; lo cierto es que es muy triste que para que la naturaleza reaparezca haya habido que encerrar a los humanos.

Y no hay nada realmente que nos indique que los problemas no continuarán o se agravarán cuando los humanos nuevamente estemos sueltos por todos lados. La presión sobre los recursos naturales tal vez será mayor, la angustia por recuperar las inversiones puede llevar a relajar las normas y los estándares ambientales, la pérdida de empleos puede contribuir a que aumente la informalidad y la ilegalidad con consecuencias catastróficas para los recursos y ambientes naturales<sup>260</sup>.

En este escenario, ¿qué les espera a las áreas naturales protegidas?, ¿cómo se comportará este mundo cambiante por la pérdida desproporcionada de biodiversidad, los graves efectos del cambio climático y, ahora, por la pandemia del covid-19 en relación a la naturaleza? Intentaré algunas reflexiones a partir de lo que ya se percibe luego de tres meses de vivir en cuarentena, desde el Perú.

**Todo está interconectado.** Una primera gran lección de la experiencia del covid-19 es que todo está interconectado en el planeta: humanos, vida silvestre, ecosistemas, clima. Si bien parecía que los cimientos de esta interconexión o interdependencia eran muy fuertes, la verdad es que el equilibrio para la vida y la salud es muy frágil. Tan frágil que una enfermedad de origen zoonótico<sup>261</sup>, que aparece en un mercado local de Wuhan en China, termina afectando al planeta entero. Ni más ni menos.

La salud de uno es la salud de todos. Entender esto es clave para pensar en el nuevo equilibrio. Invertir en salud humana y sacrificar la salud de los ecosistemas o de la vida silvestre es una apuesta al fracaso. **No existe salud humana si los ecosistemas y los animales silvestres no son a su vez saludables.** Esta ya era una aproximación de la Organización Mundial de la

---

<sup>260</sup> Recomiendo leer el excelente ensayo editorial de la revista de la UICN Parks Vol 26.1 de mayo del 2020. [https://parksjournal.com/wp-content/uploads/2020/06/Hockings-et-al-10.2305-IUCN.CH\\_2020.PARKS-26-1MH.en\\_-1.pdf](https://parksjournal.com/wp-content/uploads/2020/06/Hockings-et-al-10.2305-IUCN.CH_2020.PARKS-26-1MH.en_-1.pdf)

<sup>261</sup> Que son aquellas que pueden transmitirse entre animales y humanos.

Salud – OMS desde el año 2017, con el enfoque que justamente se llama *One Health* o *Una Salud*<sup>262</sup>, que busca unir la información de disciplinas múltiples como la veterinaria y la medicina para optimizar la salud humana, animal y del ambiente. Esto sin duda, ha cobrado una nueva urgencia, por lo que se espera que el enfoque tenga un mayor desarrollo e incluya de una manera más clara la salud de los ecosistemas. Todo está interconectado, uno para todos y todos para uno.

Este concepto de interconexión o de Una Salud debe ser fundamental para entender que la inversión en áreas protegidas no sólo es éticamente correcta sino que es esencial para nuestra supervivencia. Las áreas protegidas generan una enorme información y resiliencia para prevenir y enfrentar las enfermedades zoonóticas. La degradación de ecosistemas y hábitats y especies sólo generará un incremento de las enfermedades y pandemias.

Promover las **áreas protegidas como herramientas que contribuyan a la salud interconectada de los seres vivos** será un mensaje potente en los años que siguen.

**Las ANP deben adaptarse para incluir los paradigmas actuales.** A lo largo de la historia, los conceptos, instrumentos y objetivos de las áreas naturales protegidas se fueron adaptando a las necesidades de conservación de cada momento. Desde una necesidad básicamente de recreación inicial, pasando por la defensa del patrimonio natural hasta la conservación de la diversidad biológica. Ahora toca incluir fuertemente los objetivos de resiliencia climática y contribución a la salud interconectada de seres vivos.

Y no sólo como mensaje, sino también como contenido. Es decir que las áreas protegidas futuras se diseñen pensando en estos objetivos, que las actuales incorporen en su gestión estos componentes. Que en verdad, contemos con estos espacios maravillosos para enfrentar los retos de la humanidad. Serán muy útiles sin duda y son asuntos urgentes.

Pensemos en las oportunidades enormes de investigar y monitorear hábitats y especies y el impacto que puede tener ello para comparar estas especies con sus poblaciones cercanas a los animales domésticos o a las propias poblaciones humanas. Esa información será clave para prevenir posibles brotes de enfermedades y desarrollar vacunas oportunas en el futuro. **Las áreas naturales protegidas generan información y resiliencia, climática y de salud.**

Sin descuidar ni dejar de lado los valiosos objetivos que ya tienen las áreas protegidas, hay una oportunidad para mejorar el rol de las ANP incluyendo los nuevos paradigmas del mundo de hoy y del mañana.

**Turismo.** El turismo ha sido históricamente la fuente principal de ingresos de las áreas naturales protegidas en el mundo. En el Perú está aún lejos de haber desarrollado su verdadero potencial, pero áreas protegidas como Huascarán, Paracas o Machu Picchu son íconos que reciben una gran cantidad de visitantes, nacionales y extranjeros. Es claro que el covid-19 impactará de manera dramática en la recaudación de ingresos por turismo en todas las áreas naturales protegidas a nivel global. Muchas ANP permanecieron cerradas a consecuencia de la pandemia, y se prevé que la recuperación será lenta. La desconfianza y la falta de recursos económicos de las personas hará que el turismo disminuya.

Sin embargo, el turismo a la naturaleza tal vez tenga una mejor oportunidad de reactivarse frente al turismo convencional. Este último está más asociado a la aglomeración de personas en museos, monumentos, sitios históricos, playas y ciudades. El turismo de naturaleza se basa más bien en una experiencia que requiere de distanciamiento social. Los protocolos de seguridad para visitantes y la experiencia de vivir la naturaleza puede ser seguro y a la vez sanador, para curar las heridas que sin duda se mantendrán en nuestra vida luego de la pandemia.

Diseñar estrategias y planes seguros para visitar las áreas protegidas no sólo es una necesidad para recuperar la economía de las áreas, sino también para cumplir la función que las ANP siempre deben buscar: curar el alma, mejorar el espíritu, dar paz, vincular a las personas con su territorio y nación.

**Gestión pública de las ANP.** Los presupuestos de los gobiernos están y seguirán muy focalizados por buen tiempo en atender las necesidades básicas de la pandemia: la salud humana y la recuperación de la economía y del empleo. Es lógico en este contexto que se reasignen y recorten presupuestos, se establezcan prioridades y a la vez que se atiende lo urgente, tal vez se desatiendan otros temas.

En el Perú y muchos otros países ya empezaron los recortes presupuestales a los sistemas de áreas protegidas. Esto afectará las capacidades de manejo y control. Es una lástima pero también se ha comprobado que las ilegalidades

se han incrementado en algunas áreas: caza, tala, cambio de uso del suelo. Y por supuesto, la mayoría de sistemas de áreas protegidas viene operando a una escala mínima, para proteger a su personal y que puedan guardar los aislamientos y cuarentenas establecidas por sus gobiernos.

Lamentablemente, el covid-19 afectará las capacidades de gestión de las oficinas públicas a cargo de las áreas protegidas, la seguridad del personal guardaparque y de campo, y el control de la ilegalidad. Se requerirá nuevamente del apoyo y compromiso de la sociedad civil organizada, de la empresa privada, de los niveles de gobierno más cercanos a las áreas protegidas y, en especial, de las poblaciones indígenas y locales. Ellos, más que nadie, conocen el valor de la naturaleza saludable para asegurar la salud y el desarrollo de los suyos.

**Marco legal e institucional.** Aunque es muy prematuro aún para afirmarlo, existe un riesgo de que los marcos legales e institucionales para las áreas naturales protegidas puedan debilitarse. La experiencia nos muestra que, pese a todo lo avanzado, un sector empresarial y sobre todo político importante a nivel global, aún piensa que los asuntos ambientales y de conservación son prescindibles. Los proyectos para dar empleo basados en construcción de carreteras que causan más daño que beneficios, o de recortar o desafectar áreas protegidas para permitir su uso con fines extractivos o agrícolas podrían aumentar.

Se requiere más que nunca comunicar mensajes claros que ayuden a identificar a las áreas naturales protegidas y al ambiente saludable como una condición para salir de la crisis. Se requieren estrategias claras para enfrentar la emergencia proveyendo empleo y salud desde las áreas protegidas. Hay maneras y buenas experiencias.

**Juventud y acción ciudadana.** Este mundo de hoy, de redes sociales e información compartida en tiempo real, vive la pandemia de una manera en que la celebración y la condena ante lo que se asume como buenas o malas decisiones se multiplica por millones de manera instantánea alrededor del planeta. El consenso es que esta crisis ha sido provocada por la manera irresponsable en que nos relacionamos con la naturaleza, por los modelos de consumo que hemos desarrollado, por la escasa inversión en salud y conocimiento. La generación joven está aprendiendo de una manera muy dura las consecuencias de décadas de malas decisiones.

Hay una enorme oportunidad entonces que se desarrolle una mejor ciudadanía, especialmente entre los jóvenes, y que esa ciudadanía activa sea la que defina quiénes nos gobernarán, qué productos consumiremos, cómo afectaremos la naturaleza.

El covid-19 cambiará muchas cosas. Era realmente impensado para el ciudadano común que en este siglo XXI, con todos nuestros adelantos médicos y tecnológicos, íbamos a pasar por una crisis global de este nivel. Pero ésta, en realidad, es la tercera llamada de alerta que nos da el planeta en los últimos tiempos para decirnos, de manera contundente, que estamos llevando realmente mal el equilibrio de la vida. Luego de la crisis climática y la de biodiversidad ha sobrevenido la de la salud. Todo está interconectado.





# El futuro es verde

**L**as áreas naturales protegidas han sido por 150 años un refugio, una esperanza, una decisión inteligente para asegurar espacios que le den al planeta el equilibrio que necesita y para tratar con respeto a la naturaleza que permite la vida de todos, incluyéndonos. Se ve claramente que los logros han sido increíbles y positivos.

Es muy bueno saber que nuestra generación pudo ver sitios como Manu y Huascarán casi tal como los vieron otros hace quinientos o mil años. Es nuestro deber dejarlos en iguales condiciones para quienes vengan en quinientos o mil años más. Definitivamente, Huascarán ya no será igual ni parecido, se habrán perdido para entonces la mayoría de glaciares en el mundo. El Manu probablemente cambie también a consecuencia del cambio climático o de la presión sobre sus recursos. Tal vez ellos y ellas –los habitantes del futuro– verán nuevas cosas bellas que nosotros no conocimos, o tal vez heredarán un planeta desgastado y contaminado, y estudiarán en las escuelas cómo es que nuestra generación terminó de arruinar todo, pudiendo evitarlo.

No podemos predecir el futuro, pero sí podemos tomar decisiones y acciones diarias en base a la mejor información disponible. Y esa información es contundente. Hoy.

El impacto positivo de las áreas protegidas a través de la historia para conservar la biodiversidad y el patrimonio, así como para generar un vínculo entre las personas y la naturaleza ha sido espectacular. A eso hay que sumarle ahora el rol para mejorar la resiliencia climática y contribuir a la seguridad para

la salud. La inversión y la gestión efectiva de las áreas naturales protegidas y de una naturaleza saludable deben aumentar, así como las comunicaciones sobre el rol de la naturaleza para el desarrollo y la calidad de vida.

El Perú es un país privilegiado, con una naturaleza hermosa y una diversidad cultural sorprendente. Esos son los pilares de nuestra identidad y desarrollo. En las áreas protegidas se valoran y potencian ambas cosas, por lo que pueden ser excelentes instrumentos para construir los modelos de desarrollo y resiliencia para enfrentar los enormes retos del mundo moderno. Obviamente, no bastan por sí solas. Son parte de la solución, pero no son toda la solución. Hay muchos otros temas, pero que no corresponden a este espacio de reflexión.

En el año 2005 publiqué mi primer libro sobre las áreas naturales protegidas del Perú. Ese fue un trabajo para rescatar la historia y para destacar instrumentos de las áreas naturales protegidas que aún eran muy nuevos entonces. Me alegra comprobar, luego del tiempo transcurrido, que se ha avanzado mucho en materia institucional, legal y de gobernanza; pero sobre todo de conservación, gestión de las áreas y de los beneficios incalculables que se siguen generando. El futuro aún puede ser como lo imaginamos y las áreas protegidas deben jugar un rol especial en él. Hoy, quince años después de publicado ese primer libro sigo creyendo que, como en el título de aquel trabajo, la esperanza es verde. Y el futuro también.

Lima, 25 de junio del 2020

# Bibliografía

Baldovino, Silvana. *Una primera mirada: situación legal de la tenencia de tierras rurales en el Perú*. SPDA, 2016

Borrini-Feyerabend y otros. *Gobernanza de áreas protegidas. De la comprensión a la acción*. UICN, 2012.

Day, John y otros. *Guidelines por applying the IUCN protected area management categories to marine protected areas*. IUCN, 2019.

Dourojeanni, Marc J. *Áreas naturales protegidas del Perú: el comienzo*. Fondo editorial de la Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle, 2018

Dudley, Nigel. *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*. UICN, 2008

Environmental Law Institute. *Conservación privada en Latinoamérica: herramientas legales y modelos para el éxito*. ELI-PRONATURA, 2003.

Gross, John y otros. *Adapting to climate change. Guidance for protected areas managers and planners*. IUCN, 2016.

Lausche, Barbara y Burhene, Françoise. *Directrices para la legislación relativa a áreas protegidas*. UICN, 2012.

Leung, Yu-Fai y otros. *Gestión del turismo y de los visitantes en áreas protegidas. Directrices para la sostenibilidad*. UICN, 2019

Lo, Jack y Monteferri, Bruno. *Conservamos por naturaleza. 10 años promoviendo la conservación voluntaria en el Perú*. SPDA, 2014.

- MINAM. *Áreas naturales protegidas del Perú (2011-2015). Conservación para el desarrollo sostenible*. MINAM, 2016.
- MINAM-SERNANP. *Áreas naturales protegidas. Plan Director*. SERNANP, 2009.
- MINAM-SERNANP. *Documento de Trabajo 10. Áreas de conservación privada*. SERNANP, 2014.
- MINAM-SERNANP. *Documento de Trabajo 1. Desarrollo de los sistemas regionales de conservación*. SERNANP, 2013.
- MINAM-SERNANP. *Documento de Trabajo 26. Gestión efectiva del sistema nacional de áreas naturales protegidas por el Estado (SINANPE)*. SERNANP, 2017.
- Mitchell, Brent y otros. *Directrices para áreas bajo protección privada*. UICN, 2019.
- Monteferri, Bruno y otros. *Áreas de conservación privada en el Perú. Avances y propuestas a 20 años de su creación*. SPDA, 2019.
- Monteferri, Bruno y Coll, Diego. *Conservación privada y comunitaria en los países amazónicos*. SPDA, 2009.
- Phillips, Adrian. *Guidelines for marine protected areas*. IUCN, 1999.
- Pulgar-Vidal, Manuel y Calle, Isabel. *Para hacer tortillas hay que romper huevos: historia de la gestión ambiental en el Perú 1990-2005*. Documento sin publicar. SPDA, 2006.

- Ruiz, Manuel; Oyanedel, Rodrigo y Monteferri, Bruno. *Marine and fisheries policies in Latin America*. Routledge, 2020
- Sandoval, Oswaldo. *Ley de Áreas Naturales Protegidas*. PRONATURALEZA, 1997.
- Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. *Programa de trabajo sobre áreas protegidas*. PNUMA – CBD, 2004.
- SERNANP-GIZ-SPDA. *Compendio de legislación sobre áreas naturales protegidas*. SERNANP, 2012
- Solano, Pedro. *La esperanza es verde. Áreas naturales protegidas en el Perú*. SPDA, 2005.
- Solano, Pedro. *Marcos regulatorios nacionales de áreas protegidas: Perú*. UICN, 2009.
- Solano, Pedro y Monteferri, Bruno. *Áreas de conservación regionales y áreas de conservación municipales. Propuestas para su consolidación*. SPDA, 2009.
- SPDA. *Minería ilegal. Áreas naturales protegidas en peligro*. SPDA, 2016
- Stolton, Sue; Redford, Kent y Dudley, Kent. *Áreas bajo protección privada: mirando al futuro*. UICN, 2014.
- UNEP-WCMC. *Protected planet report 2018. Tracking progress towards global targets for protected areas*. IUCN, 2018
- Worboys, Graeme y otros. *Gobernanza y gestión de áreas protegidas*. UICN, 2019



## **PEDRO SOLANO** (Lima, 1965)

Ambientalista con más de 30 años de experiencia. Ha promovido y liderado procesos relacionados con las áreas naturales protegidas, cambio climático, ecoturismo y conservación voluntaria, tanto a nivel nacional como internacional. Ha participado directamente en el diseño y formulación del marco legal existente en el Perú para la regulación de las áreas naturales protegidas y demás instrumentos legales de conservación, y es frecuentemente invitado a dar charlas, conferencias y conducir cursos para universidades y agencias internacionales. Ha publicado una decena de libros y centenares de artículos sobre las áreas naturales protegidas, conservación privada y comunal, ordenamiento territorial y humedales.

Es miembro de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas y de la Comisión de Derecho Ambiental de la UICN. Es también miembro del Consejo Directivo de la Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica y de Amazon Conservation Association. Entre 1989 y el 2019 ocupó distintos cargos y lideró iniciativas desde la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA). Actualmente es un consultor independiente.

Pedro además es músico, integrante de la banda Cementerio Club, con la que ha publicado ocho discos desde 1997 a la fecha. Tiene además dos discos como solista y uno con su banda paralela Wakamoles.

**«Esta publicación servirá como documento de consulta para estudiantes, especialistas, autoridades, instituciones públicas, privadas, distintas organizaciones y comunidad en general sobre qué son las áreas naturales protegidas, su importancia y gestión».**

**Pedro Gamboa**

**«Tengo la seguridad que estas páginas inspirarán a una nueva generación a visitar la naturaleza y protegerla; para finalmente integrar a los recursos naturales como piezas claves de la identidad patria».**

**Avecita Chicchón**



GORDON AND BETTY  
**MOORE**  
FOUNDATION