

La Esperanza es Verde

Areas naturales protegidas en el Perú

PEDRO SOLANO

LA ESPERANZA ES VERDE

Áreas Naturales Protegidas en el Perú

Autor: Pedro Solano

Edición general: Roberto Del Aguila

Coordinación editorial: Mariella Laos

Fotografías: André Baertschi, Archivo PromPerú, Enrique Ferrando, Heinz Plenge, Miriam Cerdán, Pedro Solano, Pedro Vásquez, Rainforest Expeditions, Revista Caretas, Walter Wust, y otros.

Diseño de carátula: Piuccce Company

Preprensa e impresión:

REMAR Impresiones / Telf. 3304718

Fotografías de carátula y contracarátula:

Alejandro Balaguer / PromPerú

Aníbal Solimano / PromPerú

Michael Tweddle / PromPerú

Pedro Solano

Walter Wust

©2005 del texto

El autor

©2005 de las fotografías

Los autores

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

www.spda.org.pe

Prol. Arenales 437, Lima 27, Perú

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

Julio 2005

ISBN: 9972-792-51-X

Hecho el depósito legal N° 2005-4425

Todos los derechos reservados. Se prohíbe toda reproducción parcial o total de esta obra, a través de medios mecánicos o electrónicos, sin la autorización escrita del autor.

Dedicado a Carmen, Pablo y Arena.

A todas las personas que trabajan para el Sistema de Areas Naturales Protegidas del Perú, porque todos los días ponen su tiempo, conocimiento y cariño para proteger y desarrollar las áreas protegidas de nuestro país, las cuales constituyen nuestro patrimonio más valioso y nuestra identidad como peruanos.

Agradecimientos

Este libro fue posible gracias al apoyo de la Overbrook Foundation, quienes no solo financiaron la investigación y publicación de este trabajo sino que también me permitieron cumplir el viejo sueño de irme a escribir estas ideas y vivir con mi familia en el Cusco por tres meses.

La edición de este libro ha sido posible también gracias a la Fundación McArthur.

Gracias infinitas a: Gustavo Suárez de Freitas, Avecita Chicchon, Byron Swift, Enrique Ortiz, Robert DeMicco, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, Guillermo Callirgos y el Pub Los Perros en Cuzco, Maritza Collantes, Walter Wust, Pedro Vásquez, Carlos Mora, Luis Román, Josefina Takahashi, Manuel Ríos, Carlos Ponce, Fernando Gherzi, Daniel Valle, Lily Rodríguez, Alvaro del Campo, Rainforest Expeditions, Manuel Pulgar-Vidal, Miriam Cerdán, José Luis Capella, Bruno Monteferri, Cementerio Club, Patricia Luna, Nancy Ferradas, Diana Romano, Heinz Plenge, André Baertschi, Enrique Ferrando, Fernando López en PromPerú, Revista Caretas y Mariella Laos.

Gracias especiales y no menos infinitas a Roberto Del Aguila, mi editor, diagramador y amigo de toda la vida.

Presentación	13
...en esta hermosa tierra del sol	21

Primera parte: Mirando hacia atrás

1940-1967: la inocencia de los primeros años.....	35
1968-1980: revolución caliente	49
1981-1990: sobreviviendo en el Perú	61
1991-2001: <i>born to be wild</i>	73
2001-hoy: hacia dónde vamos	103

Anexos

Anexo 1: Definiciones de categorías de acuerdo con la Ley Forestal y de Fauna de 1975 y sus Reglamentos	115
Anexo 2: Definiciones de categorías de acuerdo con la Ley de Areas Naturales Protegidas de 1997 y su Reglamento	119
Anexo 3: El caso de la Texas Crude <i>versus</i> Pacaya Samiria.....	127
Anexo 4: Establecimiento del Parque Nacional Bahuaja Sonene y la operación de la Mobil	131

Dossier de imágenes

Segunda Parte: Mirando hacia adelante

¡Sale Perú!: once instrumentos clave para la gestión del SINANPE	147
La gran esperanza: los comités de gestión de las áreas naturales protegidas	155
Buscando buenos gerentes en la sociedad civil: los contratos de administración de las áreas naturales protegidas	171
Una visión diferente: las reservas comunales desde otra perspectiva	183
Duda existencial: ¿las zonas de amortiguamiento son áreas protegidas o no?	199
¡Sí se puede!: las áreas de conservación municipales	211
¿Se puede?: las áreas de conservación regionales ...	227
Buenas nuevas para propietarios con camiseta verde: las áreas de conservación privadas	233
Donde la vida es más sabrosa: una mirada a las áreas naturales protegidas marino costeras	241
Inversionistas, oído a la música: las concesiones para ecoturismo en las áreas protegidas	251
Oro negro <i>versus</i> oro verde: una historia legal de idas y vueltas sobre hidrocarburos y ANP	265
El sueño de la casa propia: hacia la creación de una institucionalidad de áreas naturales protegidas	275

Presentación

Cuando hace ya meses Pedro Solano me comentó que estaba escribiendo un libro sobre áreas naturales protegidas, fútbol y música, no me sorprendí tanto. Total, son sus pasiones, pensé. Pero no dejé de sentir curiosidad respecto a cómo integraría estos elementos, de los cuales, dicho sea de paso, comparto la pasión por los dos primeros: la música solo para escucharla, no para hacerla. Luego, camino al Congreso Mundial de Conservación, en Bangkok, una de las muchas reuniones de conservación en las que he coincidido con Pedro a lo largo de estos años de recorrer el camino de las áreas protegidas, tuve la oportunidad de leer su manuscrito y, francamente, me gustó. Por eso me animé a escribir estas líneas, no solo porque reconozco el importante aporte del autor al desarrollo conceptual y normativo que sobre áreas protegidas ha tenido lugar en el Perú en la última década, sino porque es una obra amena e interesante, que se lee fácilmente, sin por ello dejar de ser profunda e incluso retadora.

Y es que no se trata solo del recuento narrativo del proceso de establecer y manejar áreas protegidas en el Perú, adecuadamente sazonado con recuerdos musicales, retratos de momentos políticos relacionados con esta historia y vinculado a remembranzas de épocas más gloriosas del

fútbol peruano, en las cuales es fácil reconocer de qué club es hincha el Dr. Solano (por lo cual también lo felicito, debo decirlo); sino que se trata de un análisis breve, sin ser ligero, de un conjunto de temas que están en la frontera del desarrollo conceptual y de aplicación en el manejo de las áreas protegidas. Estos temas serán, qué duda cabe, varios de los más relevantes para el devenir de las áreas protegidas en el futuro cercano.

En este punto quisiera detenerme un poco en el propio concepto y valor de las áreas protegidas, prometiendo no extenderme demasiado, que de todo esto trata el libro. Las áreas protegidas están recibiendo en estos tiempos mala publicidad, buena parte de ella injusta porque se ataca una imagen de las ANP que no corresponde, ni remotamente, a su realidad actual, pero algo de ella basada en deficiencias que aún se exhiben en la gestión de estas áreas. Sin embargo, nunca como ahora hay tanto apoyo público y oficial a las áreas protegidas, y conforme se va conociendo más y mejor qué son y qué significan para la humanidad, más respaldo se logra.

A nivel mundial se reconoce la importancia y valor de las áreas protegidas como la principal herramienta para la conservación de la diversidad biológica, tanto es así que la Convención de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica, en su VII Conferencia de las Partes, realizada en Kuala Lumpur el pasado año, ha aprobado un Plan de Trabajo sobre las áreas protegidas, con carácter vinculante para todos los países parte de la Convención, que establece metas muy concretas tendientes a mejorar la cobertura y representatividad de los sistemas de áreas protegidas en el mundo. Y no es que existan pocas áreas protegidas: según la UICN, hay más de 200 000 ANP y cubren más del 11% de la superficie terrestre, ¡tanto como toda la tierra dedicada a la agricultura! El Perú no se queda atrás, tanto como firmante de la Convención sobre la Diversidad

Biológica, como por tener un claro y explícito mandato Constitucional de conservar la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas y por avanzar de manera consistente en el perfeccionamiento del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, que hoy cubre, incluyendo las zonas reservadas, casi el 14% del territorio nacional, esperando llegar a un 15%.

Debemos recordar siempre que, si bien las ANP no son un fin en sí mismas, en cuanto a su papel para la conservación de la diversidad biológica, tienen otro conjunto de valores que también justifican su existencia, inclusive aquellos de orden cultural, ético, religioso e histórico. Sin embargo, nos hemos acostumbrado a la necesidad de demostrar el valor de las cosas para permitirles existir, hasta no espantarnos cuando una antigua autoridad dijo que aquellos elementos de la biodiversidad que no tengan valor (económico) no serán conservados. Por ello resaltamos el papel de las áreas protegidas para el turismo y la recreación, como forma no solo de permitir el disfrute público, sino -y sobre todo, hoy en día- como una forma de generar ingresos económicos para los pobladores locales. A pesar de que la conservación misma de la biodiversidad no puede comprenderse solo en términos económicos tratamos permanentemente de ponerle valor en términos monetarios... y luego nos sorprendemos y rechazamos los resultados de una valorización ¡porque no puede ser tan "rentable" conservar un bosque en vez de talarlo! Y es que el valor de conservar un tesoro del cual no tenemos ni idea de lo grande que pueda ser -la biodiversidad, recursos genéticos incluidos- no es siquiera imaginable.

Si a todo ello le sumamos los servicios ambientales que las áreas nos proporcionan, como la provisión del agua y la captura de carbono atmosférico, las ANP se hacen crecientemente importantes. Y podemos seguir sumando beneficios por la provisión, también, de productos de la

naturaleza: fauna y flora silvestre, en sus múltiples formas, que no solo son aprovechados por poblaciones indígenas tradicionales, sino por muchos peruanos a lo largo y ancho del país, para alimentarse, curarse e incluso recrearse. Las ANP son un elemento fundamental del ordenamiento del territorio y de la gestión de cuencas, aún a pesar de que instrumentos primordiales de la política nacional como el Acuerdo Nacional ni siquiera las mencionan... no todas son flores, evidentemente.

Tampoco son flores las opiniones que tienen algunos pobladores locales que se sienten afectados por la existencia de las áreas protegidas, ni las de autoridades políticas que consideran que las áreas protegidas son un freno al desarrollo, ni de los movimientos indígenas, que las consideran una amenaza para la consolidación de sus territorios y -además- reclaman que no les generan beneficios sino limitaciones al uso de recursos, que antes era libre. La verdad es que siendo sin duda altamente beneficiosas para la sociedad, como lo son, las ANP también generan algunos impactos que se pueden definir sin pudor como negativos, por lo menos para algunos grupos. Sin embargo, hay que separar la paja del trigo. Hay opositores a las ANP que provienen de las grandes industrias extractivas: minería, hidrocarburos, maderas, pesca, principalmente. Pero también hay opositores como los pobladores locales que ven afectada su forma de aprovechamiento de recursos, independientemente de si lo hacían bien o mal, cuando se establece un ANP.

La gestión moderna de las ANP considera expresamente aspectos como los mencionados, no se trata de esconder los problemas, sino de tomar conciencia de ellos y darle solución. Tal es, quizás, el mayor valor del proceso reciente de desarrollo conceptual, legal e institucional del movimiento peruano de áreas protegidas. El Plan Director, elaborado en 1994/95, aunque aprobado en 1999, y la Ley

del año 1997, basada plenamente en los consensos logrados durante el proceso de formulación participativa del Plan, establecen un importante conjunto de instrumentos y procesos orientados a lograr una mejor integración de las ANP con su entorno y permitir una efectiva participación de los diversos actores vinculados a las ANP, tanto en la gestión como en la distribución más equitativa de los costos y beneficios de la existencia de las ANP.

Hemos ido aprendiendo que la gestión de las ANP, de los sistemas de ANP, no es un tema solo de “parquistas” y del gobierno central: es multidisciplinario y debe estar abierto a diversos actores públicos y privados, por lo que debe contarse con los adecuados marcos normativos e institucionales que así lo hagan posible. Este libro recoge y expone con claridad elementos fundamentales de esta nueva visión de cómo entender y manejar a las ANP y contribuye a su comprensión y divulgación. Confío plenamente en que será un instrumento importante para que cada vez más personas, de diferentes sectores e instituciones, comprendan la verdadera naturaleza de las áreas protegidas, y sus trascendentales servicios a la sociedad local, nacional y mundial. Pero que también sean concientes de los desafíos que genera la existencia de estas áreas y, más importante aún, de cómo debemos manejarlas para optimizar sus aportes positivos y lograr que todos las percibamos como instrumentos positivos y claves del desarrollo sostenible, que eso es lo que son.

Ing. Gustavo Suárez de Freitas Calmet

Intendente Nacional de Areas Naturales Protegidas - INRENA

Agosto 2001 - Marzo 2005

Vicepresidente Regional para Sudamérica y Miembro del
Comité Directivo de la Comisión Mundial de AP de la UICN

1994-2004

...en esta hermosa tierra del sol

*Sobre el Perú, sus modelos de desarrollo,
el turismo, las áreas protegidas y ser feliz.*



El Perú es un país grande y generoso, lleno de vida y misterio, contrastes maravillosos, paisajes espectaculares y una especial calidad de su gente para dar e innovar. De hecho, esta capacidad tan peruana para inventar e innovar se ve reflejada de manera especial en la espectacular oferta culinaria que existe en el país. Si la gente de un país es tan buena como su comida, entonces los peruanos somos, definitivamente, gente buenísima.

Pero el Perú es también un país pobre y muy disociado entre sí, desarticulado, donde los casi 200 años de vida republicana parecen aún no haber sido suficientes para que podamos tener una idea de cuál es el modelo de país que queremos, y cuáles son esos elementos que nos unen como nación y que nos permitan pensar en lo que significa ser peruano. Seguimos hablando de muchas culturas bajo un mismo territorio y de grupos sociales, económicos y políticos que caminan viendo solo su propio norte sin buscar un horizonte común para todos. O, lo que es peor aún, pensando que su propio norte debe ser el horizonte meta de todo el país.

En los últimos 50 años aprendimos a vivir bajo *slogans* o modelos de desarrollo tan variados como "Perú, país

agrario”, con discursos políticos recurrentes y fuertes inversiones en el agro, pese a que la cobertura agraria en el país alcanza apenas el 5 ó 6% del territorio peruano. O “Perú, país petrolero”, con iguales campañas de promoción al más alto nivel e invirtiendo enormes recursos para este sector, cuando en verdad no se sabe ciertamente qué tan ricos somos en ese recurso, y la prueba está en que durante la década pasada la mayoría de las grandes empresas como Shell, Mobil y Oxy abandonaron sus operaciones en el país, debido a que no encontraron recursos suficientes en sus pozos.

El “Perú, país minero” sí tiene un asidero en los recursos mineros del territorio, sobre todo en oro, plata, cobre, zinc, plomo y estaño. Por mencionar algunas cifras, actualmente el Perú está dentro de los seis países mayores productores de oro a nivel mundial y es el segundo mayor productor de plata y cobre a nivel de Latinoamérica. Si bien la actividad ha tenido un récord histórico ambiental y social sumamente cuestionado, no cabe duda de que es un sector fundamental para el desarrollo del país, y que se deberá seguir trabajando para mejorar la calidad de las operaciones mineras en el país.

El “Perú, país pesquero” también tiene un gran respaldo en la riqueza del mar peruano, y en algún momento el Perú fue el primer país exportador de harina de pescado, ocupando actualmente el segundo lugar. Lamentablemente, la bonanza del sector pesquero a fines de la década de los sesenta fue tempranamente desbaratada como producto de una visión cortoplacista que sobreexplotó y diezmó la anchoveta, afectando severamente a muchas otras especies dependientes de este recurso. Es irónico, pero siendo el Perú un país con una capacidad pesquera sorprendente, el desarrollo del sector se ha basado en los últimos 35 años casi exclusivamente en la industria de la harina de pescado, industria de bajo impacto económico cuando se la compara

...EN ESTA HERMOSA TIERRA DEL SOL



© Walter H. Wust

con la industria del pescado fresco o de los enlatados, y que ha generado un impacto ambiental y social considerable en las zonas marino costeras donde se encuentra instalada.

En realidad, nunca ningún gobierno lanzó el *slogan* ni desarrolló políticas alrededor de “Perú, país megadiverso”, pese a que todo el planeta reconoce que lo somos, que estamos entre los 10

países de mayor diversidad biológica en el mundo, y que desde hace varios años la diversidad biológica constituye la base para el desarrollo de las industrias de mayor crecimiento a nivel mundial, como el ecoturismo y la biotecnología, por citar un par de ejemplos.

“Perú, país megadiverso” parece hoy tan solo una frase hecha para reportes en reuniones internacionales y una estadística para los libros. Cuando revisamos el presupuesto del Tesoro Público asignado históricamente al tema, o la importancia que ocupa dentro de la agenda política del país, vemos que el hecho de ser megadiversos y las oportunidades que existen a partir de ese hecho son totalmente desconocidas o, peor aún, ignoradas a nivel de los tomadores de decisión, sin importar el gobierno del que estemos hablando.

Es sintomático que, a lo largo de nuestra historia, los distintos gobiernos hayan hecho grandes inversiones para promover e impulsar todos los otros sectores mencionados,

y que además estos sean los sectores que más gasto público han generado históricamente. Curiosamente, solo uno de ellos es el sector que aporta más al PBI nacional: la minería. Sobre el segundo sector que más aporta, no hay acuerdo respecto a si es la pesquería o el turismo.

En cualquier caso, resulta que el turismo genera mayores ingresos que el petróleo, la agricultura o la industria textil. Y entonces, las preguntas que uno se hace son: ¿por qué vienen turistas al Perú?, ¿cuál es o cuáles son nuestros recursos turísticos?, ¿es posible apostar por esta industria a largo plazo?, ¿debe ser el nuevo *slogan* del desarrollo "Perú: destino turístico"?

De las encuestas a los visitantes a nuestro país hechas por PromPerú y el Vice Ministerio de Turismo, sabemos que la oferta turística actual está muy marcada por el tema cultural y arqueológico. El rubro ecoturismo ha mostrado un crecimiento interesante y la experiencia gastronómica sin duda tiene un potencial muy grande también. Entonces,

el Perú tiene la gran oportunidad de combinar productos turísticos que normalmente interesan al mismo segmento de visitantes: naturaleza y cultura. Afortunadamente esta combinación se da incluso a nivel físico: seguramente Machu Picchu no sería tan atractivo de visitar si no estuviera localizado en medio de ese entorno natural tan espectacular y mágico. México, que es otro país con una oferta



© Pedro Solano

interesante de naturaleza y cultura recibe anualmente 20 millones de visitantes. Costa Rica, un país quince veces más pequeño que el Perú y que solamente ofrece atractivos vinculados a naturaleza, recibe más de un millón de visitantes al año, que generan un ingreso de 1 750 millones de dólares anuales. El Perú recibe actualmente tan solo 800 000 visitantes por año, y ya ese rubro constituiría el segundo o el tercer ingreso a la economía del país.

Los destinos turísticos en el Perú son también muy claros: el 97% de los visitantes va al Cusco y, de ellos, el 47% visita Machu Picchu. Hay un porcentaje aún muy bajo de visitantes que van al bosque tropical, donde los destinos principales son Puerto Maldonado, Iquitos y Tarapoto. Algunos destinos fijos, como áreas protegidas, monumentos arqueológicos o ciudades, son también puntos importantes como el Parque Nacional Huascarán, la Reserva Nacional de Paracas, la Ciudadela de Chan Chan, el Museo de las Tumbas Reales del Señor de Sipán, las propias ciudades de Lima o Arequipa.

Respecto al ecoturismo, que es el segmento de mayor crecimiento a nivel global dentro de la industria del turismo, el Perú aún tiene un pálido 5% de visitantes que declaran venir al Perú con este fin, lo cual se explica en parte por lo nuevo del concepto¹, y en parte también porque todavía el país no es reconocido como un destino importante para el rubro ecoturismo, como sí lo son, por ejemplo, Costa Rica, Belize o el mismo México.

1. Muy pocos visitantes del Camino Inca, la ruta de *trekking* más popular del Perú, reconocen esta experiencia como de ecoturismo, pese a que reúne todos los elementos de esa actividad y que en realidad, de eso se trata. La carga arqueológica o mística en este caso absorbe la sensación del tipo de experiencia que vive el visitante. Sin embargo, el componente de naturaleza es indispensable para que el producto turístico cultural tenga sentido.

Sin embargo, los recursos turísticos a este nivel son enormes, representados básicamente por el Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas² y en una cantidad de lugares, rutas y atractivos turísticos que son tan variados y diversos como la geografía misma de este país³. Existe un reto grande, sin embargo, si se quiere apostar por el ecoturismo en el Perú: convertir a la mayoría de estos recursos turísticos en productos turísticos. Es decir, dotar al recurso de las condiciones necesarias para que pueda entrar al mercado de alternativas para hacer una actividad turística viable. Entre otras cosas, que sea conocido, que cuente con operadores que puedan conducir la visita, que el producto ofrezca alternativas de transporte, alimentación y hospedaje, y que exista una relación producto turístico - precio - calidad del servicio - satisfacción de la visita.

Pero el ecoturismo es tan solo una de las actividades económicas importantes que se desprenden del potencial de recursos con que cuenta el Perú. Finalmente, el recurso turístico es siempre otro tipo de recurso al que se le asigna un valor para el turismo, porque se presume o sabe que existe gente interesada en pagar por visitarlo o tener una experiencia directa con él. Machu Picchu contiene recursos culturales y naturales, el Manu o Huascarán principalmente recursos naturales y paisajísticos.

Y existe un concepto que en los últimos 15 años ha cobrado una importancia fundamental para el futuro del planeta, y ese concepto se llama diversidad biológica. La diversidad biológica es lo que garantiza y abastece a industrias a nivel mundial con un índice de crecimiento enorme, como la

2. Más de 60 áreas protegidas, que ocupan casi el 14% del territorio nacional. De ellas, más de la mitad están en capacidad de recibir visitantes.

3. Prueba de ello es que de las 101 zonas de vida reconocidas en el planeta, el Perú alberga a 84 de ellas.

industria farmacéutica, la industria alimentaria, la biotecnología en general, la agroindustria, agroforestería y piscicultura, entre otras.

La buena noticia para el Perú, como se dijera anteriormente, es que no solo somos un país con una gran diversidad biológica, sino que estamos internacionalmente reconocidos como uno de los 10 países megadiversos del planeta. Es decir, que el Perú alberga una cantidad enorme de la diversidad biológica mundial y es reconocido por los demás países del mundo como tal.

Entonces, la pregunta es ¿por qué nos vendemos a nosotros mismos la idea de ser un país agrario o petrolero, si sabemos que no lo somos? ¿Por qué seguimos invirtiendo tanto tiempo y dinero en rubros donde no están las mejores oportunidades para construir un desarrollo sostenible? Lo que sí sabemos que somos, y el mundo reconoce, es que somos un país megadiverso. ¿Cómo podemos construir en base a ese patrimonio una opción real de desarrollo?

Se sabe que la diversidad biológica es fuente de una cantidad de oportunidades para realizar buenos negocios, económicamente rentables y socialmente positivos.

Entonces, tal vez deberíamos intentar cambiar de *slogan* y comenzar a vernos a nosotros mismos como lo que sí somos y que los demás también saben que somos "PERU, PAIS MEGADIVERSO", y promover actividades económicas, sociales, culturales asociadas a darle valor real a esa megadiversidad para los peruanos, encontrar en esa diversidad biológica el elemento que nos una como peruanos, porque finalmente la diversidad biológica que contiene nuestro país es como nosotros mismos: abundante, pero poco conocida; con muchas variedades de acuerdo a la geografía y clima; generosa en lo que da, pero a la vez cautelosa para lo extraño; rica y pobre.

Ser peruano es reconocer que justamente en nuestra diversidad está nuestra identidad, nuestra fortaleza y nuestras mejores oportunidades. Y esa diversidad es una diversidad cultural, biológica, de climas, paisajes, alturas y colores.

La diversidad biológica peruana está muy bien representada en nuestras áreas naturales protegidas. Es más, la idea básica del Sistema de Areas Protegidas es que éste contenga las principales muestras de nuestra diversidad biológica. Y nuestras áreas protegidas, entonces, están repartidas por todo el país... como los peruanos; tienen una gran riqueza y a la vez padecen severos problemas económicos... como los peruanos; poseen mil historias y leyendas... como los peruanos; anhelan un futuro mejor... como los peruanos; vivieron momentos de gloria y también de terribles amenazas y angustia... como los peruanos.

En las áreas protegidas tenemos la gran oportunidad de contar a nivel de muchas localidades, provincias y regiones de nuestro país con íconos que nos muestren y enseñen lo que somos como país, donde la tradición se encuentra con la realidad, donde la dura geografía descubre también paisajes y recursos de una belleza incomparable, donde nuestros niños pueden desarrollar sentimientos positivos de orgullo, apropiación de su entorno y autoestima. Tan importante como eso, pueden empezar a sentirse peruanos y saberse vinculados con otros niños de geografías diferentes y colores distintos, pero que son parte de la misma realidad, del mismo país.

El Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas ha evolucionado tremendamente en la parte conceptual para actualmente plantear un modelo de áreas protegidas donde tan importante como conservar la diversidad biológica, es incorporar a las áreas en los contextos de desarrollo a nivel local, regional y nacional; para lo cual se plantean como

necesidades la participación ciudadana en la planificación y gestión de las áreas.

Un Sistema de Areas Naturales Protegidas con estas características puede resultar una pieza angular dentro de una política que potencie el principal patrimonio con que cuenta el país y que, paradójicamente, ha sido siempre olvidado a nivel de las macrodecisiones de gobierno. El patrimonio real del Perú está en su diversidad biológica y la fuerza de su gente. Las áreas protegidas intentan construir un modelo que potencia las interrelaciones de estos dos elementos.

El futuro del planeta se debate en temas que tienen que ver con la escasez de recursos naturales básicos como el agua y los alimentos. Las áreas naturales protegidas son una despensa fundamental para garantizar las fuentes de agua y la seguridad alimentaria en el largo plazo.

Finalmente, el futuro del planeta tiene que ver también con un cambio en el paradigma mismo del desarrollo, donde conceptos como la calidad de vida vienen desplazando a conceptos como crecimiento económico o ingreso *per cápita*. Y es que la vida se trata cada vez más de conceptos que trascienden lo económico y que pasan más por niveles de satisfacción individual y familiar, de tranquilidad espiritual, de convivencia con las personas que queremos. En una palabra, de felicidad.

Probablemente el auge del ecoturismo y, en general, que el turismo sea la industria económicamente más importante del mundo moderno tiene que ver mucho con esto, con que la gente en el planeta valora cada vez más los momentos de satisfacción y felicidad que le produce conocer la naturaleza y las diferentes culturas: la gente viaja para conocer lugares, naturaleza y otra gente, y poder vivir experiencias que la enriquezcan como persona.

Tenemos muy buena suerte en el Perú, porque somos megadiversos en recursos naturales y en nuestra propia gente. Si valoramos esos elementos podremos encontrarnos como peruanos, generar riqueza económica y oportunidades de empleo, diseñar modelos de desarrollo reales y seguros. Pero, más importante aún, podremos acortar muchas desigualdades y empezar a generar nuevas y más frecuentes sonrisas, lo que es un muy buen indicador de que sí es posible pensar en la felicidad como algo real. Alcanzar la felicidad es, en verdad, la gran esperanza que guarda cada ser humano en su corazón, ...y tal vez no sea casualidad que el color de la esperanza es el verde.

En este libro he querido contar parte de la historia de las áreas protegidas en el Perú y de algunos instrumentos de gestión del Sistema que constituyen excelentes oportunidades para ir avanzando hacia un futuro seguro. Ese futuro, por supuesto, está en nuestras propias manos.



© Walter H. Wust

PRIMERA PARTE

Mirando hacia atrás

1940 - 1967:
**La inocencia
de los primeros años**



© Pedro Solano

La historia legal y real de las áreas naturales protegidas en el Perú ya tiene sus buenos años. Fue hace seis décadas, en 1941, durante el primer gobierno de Manuel Prado Ugarteche, cuando el Perú ratificó la Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, conocida también como la Convención de Washington.

En esta Convención los países parte se comprometieron a proteger y conservar, en su medio ambiente natural, ejemplares de todas las especies y géneros de su flora y fauna indígenas para evitar su extinción; y manifestaron su deseo de conservar y proteger los paisajes de incomparable belleza, las formaciones ecológicas extraordinarias, las regiones y los objetos naturales de interés estético o valor histórico o científico. Las partes acordaron, asimismo, establecer áreas protegidas tales como Parques Nacionales, Reservas Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas de Regiones Vírgenes.

Los motivos u objetivos de la Convención pasaban mucho por el tema paisaje y recreación, que en realidad es el origen de las áreas protegidas modernas en el mundo, y especialmente de los Parques Nacionales. Fue recién muchos

años más tarde que comenzó a hablarse de la diversidad biológica como el objetivo principal del establecimiento de áreas protegidas. Esta convención, sin embargo, sirvió como marco legal y político para que el Perú empiece a establecer Parques y Reservas Nacionales, aunque de una manera bastante desorganizada y aislada durante los primeros años.

La primera área protegida establecida propiamente en el Perú fue la Reserva Nacional Cueva de las Lechuzas, durante el gobierno del General Manuel A. Odría, en 1950; quien teniendo en cuenta las recomendaciones del Comité Nacional de Protección a la Naturaleza declaró la Reserva en una extensión de 100 metros alrededor de la cueva, para proteger a los guácharos, aves nocturnas confundidas con lechuzas por entonces. Luego la reserva fue incorporada a lo que es actualmente el Parque Nacional Tingo María. Este impulso inicial, sin embargo, fue un hecho muy solitario y no se volvió a establecer un área con fines de protección hasta más de diez años después.

A fines de la década de los cincuenta, y estando el Perú bajo el segundo gobierno del Presidente Prado, el mundo vivía tal vez el inicio de una revolución cultural y social importante que se manifestaba notoriamente a través de la música, la literatura y la propia movilización social de países como Cuba. Son los años en los que Elvis Presley hacía el servicio militar obligatorio luego de haber sacudido el mundo al ritmo de sus caderas; Fidel Castro iniciaba la revolución cubana; José María Arguedas publicaba "Los Ríos Profundos", mostrando la cosmovisión andina dentro de la nueva modernidad de la sociedad peruana; la "U" lograba su segundo bicampeonato (1959-1960) de la mano de René "la Lora" Gutiérrez, Daniel Ruiz y Angel Uribe, sumando 9 campeonatos nacionales hasta ese momento.

El 6 de mayo de 1996, el diario La Prensa publica una nota mencionando que «como un incentivo turístico y con

el fin de preservar la flora y fauna de los lugares más pintorescos, se crearán en breve en el país los llamados Parques y Bosques Nacionales, en zonas de gran belleza natural». En esos mismos años empieza a implementarse realmente el "Programa Cooperativo para el Desarrollo Forestal del Perú", que surgió de un convenio entre el Perú y los Estados Unidos de América a principios de la década, para el establecimiento progresivo de un Servicio Forestal en el Perú y promover el desarrollo y utilización racional de los recursos forestales del país. La característica central del Programa era evaluar, establecer y manejar Reservas Forestales y Bosques Nacionales, los cuales fueron definidos conceptualmente con la aprobación del Decreto Supremo N° 2, de febrero de 1958. De esta manera se incorporaron por primera vez en la legislación nacional definiciones de categorías de áreas vinculadas a la conservación o la producción sostenible, como era el caso de las reservas forestales y los bosques nacionales.

Las reservas forestales fueron definidas como "áreas boscosas que el Estado reserva para efectuar estudios de utilización de los suelos a fin de destinarlas al uso agrícola o forestal, de acuerdo a su topografía, naturaleza y capacidad de producción". Por su parte, los bosques nacionales fueron definidos como "áreas boscosas productivas con suficiente volumen forestal explotable para sostener cortes anuales que constituyan una base económica para el mantenimiento de la industria forestal en forma permanente, así como a los bosques protectores y a los de doble propósito".

Bajo este marco, el Ministerio de Agricultura, responsable históricamente del sector forestal en el Perú, inició en 1961 los estudios para declarar los Bosques Nacionales de Alto Mayo, Cosñipata, Huambramayo, Oxapampa, Apurímac, Manu, Mariscal Cáceres, Semuya, Biabo-Cordillera Azul, Tahuamayo, Pastaza-Morona-Marañón, Nanay y San Gabán.

En ese mismo año de 1961 se declaró el primer Parque Nacional en el Perú, la categoría más emblemática de las áreas protegidas a nivel mundial, y curiosamente la zona establecida no fue ninguna de las “emblemáticas” del actual Sistema Nacional de Áreas Protegidas: el Parque Nacional Cutervo, localizado en el departamento de Cajamarca, con una extensión de 2 500 ha, y establecido con el objeto de proteger las grutas de San Andrés de Cutervo y los bosques naturales adyacentes, la flora y fauna del lugar -en especial la colonia de guácharos- y la belleza escénica de la cordillera de los Tarros.

La historia cuenta que el Parque Nacional Cutervo tuvo un padre directo, en la persona del biólogo Salomón Vílchez Murga, quien fue el principal impulsor del establecimiento de este Parque desde su entonces cargo de Diputado de la República. Muchos años antes, en 1947, Vílchez había descubierto las cuevas de guácharos en la zona, en una expedición con sus alumnos del colegio Toribio Casanova de Cutervo. Desde entonces trabajó esmeradamente por esa área, presentando el proyecto de ley para establecer el Parque en 1956 y lograr, finalmente, que éste se apruebe y establezca en 1961.

Los Parques Nacionales en el mundo, sin embargo, ya venían con una historia de muchísimos años atrás. El primer Parque Nacional en el mundo se declaró en 1871, en San Francisco, Estados Unidos: el Parque Nacional de Yellowstone. Este Parque ha sido, sin duda, uno de los más emblemáticos a nivel mundial en sus más de cien años de historia, tanto así que muchos niños de distintas generaciones han crecido gozando las aventuras del oso Yogui y sus amigos en el “Parque Jellystone”, sin duda un juego de palabras que combina la imagen del viejo Parque americano con la comida favorita del querido oso Yogui¹.

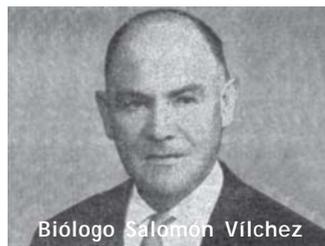
1. Jelly: miel, en inglés.

Los Parques en el mundo se sucedieron rápidamente. A los seis años de establecido Yellowstone, en Australia se estableció el Royal National Park, diez años más tarde se establecían más parques en Canadá y Nueva Zelanda. Seguirían los parques europeos a partir de 1910, con la declaración del primer Parque Nacional en Suiza. En México, antes de terminar el siglo XIX ya se establecía el Parque Nacional «Desierto de los Leones».

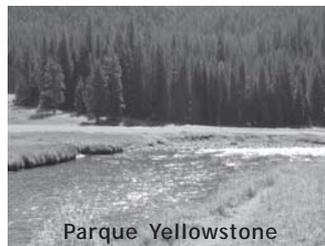
En Sudamérica, Argentina y Chile establecieron sus primeros parques nacionales entre las décadas de los años 20 y 30 del siglo pasado. Para cuando el Perú estableció Cutervo como Parque Nacional, ya existían en el mundo varios otros más.

Las disposiciones del Decreto Supremo N° 2 fueron ampliadas y mejoradas por el gobierno de facto del General Nicolás Lindley, quien con fecha 11 de julio de 1963, promulgó el Decreto Ley 14552, por el cual se estableció el Servicio Forestal y de Caza y prácticamente se aprobó la primera Ley Forestal y de Fauna en el Perú, al establecerse en esa norma un régimen de protección, conservación y aprovechamiento racional de la flora y fauna.

El Servicio se constituyó como organismo de derecho público interno anexo al Ministerio de Agricultura, con personería jurídica propia, lo cual le permitía cierta autonomía de gestión. La norma, además, reiteró la clasificación de Reservas y Bosques Nacionales establecidas previamente por el



Biólogo Salomón Vílchez



Parque Yellowstone



Los Beatles, 1963

Decreto Supremo N° 2 de 1958, e introdujo el concepto de Parques Nacionales a nivel normativo. De acuerdo con la Ley de 1963, los Parques Nacionales eran áreas para la “protección y conservación de las bellezas escénicas naturales de la flora y vida silvestre de importancia nacional, para ser puestos al servicio público, quedando reglamentada la explotación agropecuaria, forestal, la caza y la pesca”.

Por su parte, se revisaron los conceptos de reserva forestal y bosque nacional, definiéndose las primeras como áreas “establecidas con carácter temporal en la región de la selva, comúnmente denominada de montaña. Su utilización definitiva dependerá de los estudios que en ellas se realicen por el Servicio Forestal y de Caza, conjuntamente con los organismos del Estado encargados de la colonización y de la conservación de suelos”.

Los Bosques Nacionales, de acuerdo con esta norma, eran áreas “establecidas con carácter definitivo, principalmente, con fines de protección o producción permanente de madera y productos forestales secundarios y tienen el carácter de inalienables”.

El 9 de octubre de 1963 se promulgó la Resolución Suprema 442, que estableció los Bosques Nacionales de Alto Mayo, Cosñipata, Huambramayo, Oxapampa, Apurímac, Manu, Mariscal Cáceres, Semuya, Biabo-Cordillera Azul, Tahuayo, Pastaza-Morona-Marañón, Nanay y San Gabán². Un total de 5 875 980 ha.

Lamentablemente, el Servicio Forestal y de Caza de esos años solo pudo intervenir efectivamente en algunas de estas

2. Alto Mayo 310 000 ha, Cosñipata 31 180 ha, Huambramayo 37 000 ha, Oxapampa 30 000 ha, Apurímac 2 071 700 ha, Manu 300 200 ha, Mariscal Cáceres 337 000 ha, Semuya 6 400 ha, Morona-Marañón 375 000 ha, Nanay 120 000 ha y San Gabán 68 000 ha.

áreas, ya que la mayoría de ellas fueron entregadas en concesión o simplemente fueron objeto de extracciones ilegales. El Servicio Forestal intentó organizar un modelo de manejo de bosques a partir de algunas experiencias concretas, como las de los Bosques Nacionales de Von Humboldt e Iparia. Eran los inicios del manejo forestal formal en el Perú por acción directa del Estado.

En 1963 se da una nueva vuelta a la democracia, luego de los breves gobiernos militares de los generales Robles Godoy y Lindley (1962-1963). Eran los años de la aparición de los Beatles en Inglaterra, el asesinato de Kennedy en Dallas y la publicación de la primera novela de Mario Vargas Llosa, "La Ciudad y los Perros".

Las elecciones de ese año definieron a Fernando Belaúnde Terry como el nuevo Presidente del Perú, quien ganó sobre Víctor Raúl Haya de la Torre, líder y fundador del APRA. El año anterior, Haya de la Torre había ganado las elecciones, pero los militares decidieron anularlas, asumir el gobierno por un año y convocar a las elecciones de 1963, en las que ganó Belaúnde con el agrado de los militares. Durante este, su primer gobierno (1963-1968), se declararon tres nuevas áreas protegidas en el Perú: el Parque Nacional Tingo María en 1965, la Reserva Nacional Pampas Galeras en 1967, y el Gran Parque Nacional del Manu en 1968³.

Tanto Cutervo como Tingo María se declararon por Ley del Congreso de la República. Manu por Decreto Supremo y Pampas Galeras, por su lado, fue establecida por una

3. Establecido este último por Decreto 009-68-AG de 7 de marzo de 1968 sobre un área de 1 400 ha que se reservaron para la creación del Parque. La propia norma nombró una comisión para fijar los límites definitivos del Parque; los cuales se consolidaron en mayo de 1973. La declaración de 1968 podría equivaler a lo que hoy llamamos zona reservada.

Resolución Suprema. Y es que hacia esos años, si bien ya se venían declarando áreas, todavía no existían regulaciones internas que establecieran claramente cómo es que se declaraban las áreas, qué institución del Estado las manejaba o, lo que resulta más curioso aún, que definiera claramente los conceptos detrás de cada categoría. Cuando se declaró Cutervo, aún no existía la Ley Forestal que definió el concepto de Parque Nacional. Cuando se declaró Pampas Galeras, todavía no existía una norma nacional que diga qué cosa era una Reserva Nacional. Tampoco había explicación legal para saber por qué dos Parques Nacionales se habían establecido por Ley, otro por Decreto Supremo y la Reserva Nacional por Resolución Suprema.

Era entonces mediados de los sesenta, y el entusiasmo que despertó la revolución cubana y la figura del "Che" Guevara en muchos países de Latinoamérica era evidente. En el Perú se desplegaban también movimientos de guerrillas orientados a la Reforma Agraria y a la reivindicación histórica del campesino. Fueron los años del caudillaje casi clandestino de Hugo Blanco y del ex aprista Luis de la Puente Uceda. Fueron también los años de la lamentable incursión de los Estados Unidos en Vietnam, de la aparición de la psicodelia y las drogas fuertes como el LSD. Huascarán era calificada como la montaña más bella del mundo, en el concurso de alpinismo en Alemania en 1965.

Inglaterra lograba su único campeonato mundial de fútbol en el histórico estadio Wembley del *Swingin' London*, ... con un gol que no entró al arco de Alemania. En Buenos Aires, la "U", con Challe y Cassaretto, lograba derrotar a River y Racing por Copa Libertadores en menos de 48 horas. Los Saicos sacudían Lima con su potente *single* "Demolición", y en general el rock local vivía momentos de gloria con apariciones regulares en los programas de TV y las inolvidables matinales del cine Tauro.

Tal vez la organización de Areas Naturales Protegidas se contagió mucho del espíritu de la época y era también libre, rebelde, colorida, muy desorganizada y aparentemente feliz. Como un ejemplo, la declaración del Parque Nacional Tingo María (1965) olvidó establecer límites al Parque, quedándose solo con la información que el Parque comprendía las zonas naturales denominadas "La Bella Durmiente" y "La Cueva de las Lechuzas", con sus bosques adyacentes y colonias de *steatornis*, respectivamente⁴. Cutervo no llegó a conseguir nunca una asignación del entonces Presupuesto Funcional de la República, por lo que nunca pudo implementarse un ambicioso plan de infraestructura y manejo diseñado al estilo de los parques nacionales norteamericanos, limitándose a contar con la presencia de un biólogo administrador a nombre del Servicio Forestal y de Caza.

Por su parte, la Reserva Nacional Pampas Galeras, establecida en 1967 y ubicada en el Departamento de Ayacucho, tuvo como objetivos proteger a la vicuña y promover el desarrollo comunal mediante el manejo sostenible de este recurso, sobre un área de 6 500 ha. Todo el tema de los derechos de los campesinos sobre el recurso vicuña sería recién regulado muchos años más adelante⁵.

4. En documentos oficiales de los últimos años se precisa que la extensión del Parque Nacional Tingo María es de 4 777 ha. Lamentablemente, existe poca precisión respecto a la norma legal que habría establecido esta extensión para el Parque.

5. La protección legal de la vicuña sin embargo, viene de muchos años atrás, cuando en 1940 el Senador por Puno, Caros Barreda, logró obtener la Ley 9147, por la cual quedó prohibida la caza de vicuñas y el comercio de su fibra.

Estas deficiencias o vacíos, sin embargo, fueron reconocidos desde muy temprano y en estos mismos años se contrataron consultores internacionales que ayudaron a mejorar los criterios de selección de áreas y lo que debía ser la planificación de un sistema de áreas protegidas a largo plazo, bajo criterios más técnicos y no políticos, basados en estudios previos. Si bien en momentos distintos, estos fueron los años de las consultorías de Ian R. Grimwood y Paul Pierret, que cumplieron un rol fundamental ayudando a definir los sitios para el establecimiento de las siguientes áreas protegidas peruanas.

Ya en 1964 se había establecido el Patronato de Parques Nacionales y Zonales (PARNAZ), con la finalidad de promover los parques y encargarse de la construcción de instalaciones dentro de ellos para ponerlos en funcionamiento. Sin embargo, actualmente se conoce poco sobre los resultados alcanzados por este organismo y cuál fue su periodo de vida.

© Revista Caretas



Hugo Blanco



Vicuña en Pampas Galeras



Idolos de la «U», 1967

Volviendo a las leyes, en noviembre de 1967 se aprobó la Ley de Promoción y Desarrollo Agropecuario, Ley 16726. De acuerdo con esta Ley, se declaró de interés nacional la reserva de las áreas necesarias para la preservación de especies animales y vegetales en vías de extinción. La norma establecía, asimismo, que el Ministerio de Agricultura podía expropiar los predios necesarios para la creación de Parques Nacionales y daba

prioridad a la protección de la vicuña, el lagarto negro, el lobo de río y el paiche.

El Reglamento de esta Ley, Decreto Supremo 18-a-68-AG de mayo del año siguiente, redefinió el concepto de Parque Nacional e incorporó a la legislación nacional a las Reservas y Santuarios Nacionales.

Los Parques Nacionales fueron así definidos como “las áreas seleccionadas por sus condiciones escénicas ecológicas, geológicas y otras de interés científico, para ser mantenidas en su estado natural y en donde toda forma de vida animal y vegetal es protegida de la influencia humana, no permitiéndose el aprovechamiento de los recursos naturales. Son de suficiente extensión para prevenir su destrucción o modificación sustancial por factores o condiciones desfavorables que ocurrieran en su proximidad”.

Las Reservas Nacionales fueron definidas como “las áreas seleccionadas para la conservación de la flora y fauna, en las cuales se puede llevar a cabo el aprovechamiento racional de los recursos naturales por el Estado”.

Los Santuarios Nacionales fueron definidos como “las áreas seleccionadas con el fin de conservar una especie, una comunidad de plantas o de animales en particular, o una formación natural de interés científico o escénico a cuyo fin estarán subordinados todos los demás objetivos”.

Finalmente, esta norma establecía la posibilidad de declarar “zonas de explotación piloto de pesca y cotos oficiales de caza”, para el ejercicio de la pesca y caza reguladas y bajo la administración del Servicio de Pesquería y el Servicio Forestal y de Caza, respectivamente.

Con toda esta nueva base legal y las perspectivas a futuro a partir de las consultorías para el establecimiento de nuevas

áreas, el panorama se presentaba altamente alentador. Se contaba con un Servicio Forestal y de Caza más o menos sólido y una voluntad de trabajar seriamente en el tema. Por aquel momento ese organismo planificaba contar con tres extensos y representativos Parques Nacionales denominados Parque Nacional de la Costa, de la Sierra y de la Selva, respectivamente.

El Reglamento de 1968 inclusive había previsto en uno de sus artículos que existiría un “Reglamento de Parques, Reservas y Santuarios del Servicio Forestal y de Caza”. Salomón Vílchez publicaba también por entonces su libro «Parques Nacionales del Perú» y anunciaba en conferencias que los parques eran «regiones naturales establecidas para la protección y conservación de las bellezas escénicas naturales, así como de la flora y de la fauna, de las que el pueblo pueda disfrutar bajo vigilancia estatal».

Las áreas protegidas ya habían venido, y para quedarse.

1968-1980:
Revolución caliente



© Revista Caretas

PEDRO SOLANO

Desafortunadamente, a nivel político el “*flower power*” generalizado de la época no logró entusiasmar mucho a los militares en el país, quienes luego de haber apoyado inicialmente a Belaúnde comenzaron a mirarlo con ojos menos benevolentes: los enfrentamientos constantes entre el Poder Ejecutivo con el Congreso, sumado al escándalo de la “página once”⁶ y la crisis económica del país que se movía entre el desempleo y la devaluación del sol, convencieron a los militares de que era el momento de actuar nuevamente. Así, el 3 de octubre de 1968, los motores de tanques militares ingresaban a Palacio de Gobierno, esta vez sacando al Presidente Constitucional del Perú en plena madrugada -y vistiendo impecable pijama- para relevarlo de su cargo. Es sintomático que ese mismo año, 1968, se producían también las sangrientas y determinantes revoluciones de México y Francia.

Para nosotros, en el Perú, se iniciaba un nuevo gobierno militar, con una fuerte tendencia socialista que tenía como

6. Se refiere a la renovación del contrato entre el Estado peruano y la International Petroleum Company (IPC), que se negociaba por aquellos días. En una de las versiones finales, aparentemente se había suprimido esta página del contrato, lo que desató una serie de especulaciones.

bastiones la nacionalización de las empresas, la expropiación de los latifundios privados y los medios de comunicación, el aparente culto a lo andino⁷, y en general un estatismo descomunal que generaría una de las mayores cargas burocráticas de la historia del Perú.

En cuanto a las áreas naturales protegidas, sin embargo, la tendencia fue de continuar con los recientes esfuerzos y consolidarlos. En efecto, es durante estos años, y con los gobiernos militares de los Generales Juan Velasco Alvarado (1968-1975) y Francisco Morales Bermúdez (1975-1980), que se dio el primer *boom* del establecimiento de áreas naturales protegidas en el Perú.

El gobierno del General Juan Velasco Alvarado, recordado históricamente por los economistas y clases de poder por el abuso y falta de planificación para ejecutar la Reforma Agraria y por la expropiación de las mineras y petroleras; o por los periodistas por la toma de los periódicos; o por los sufridos rockeros nacionales como el periodo en que el rock era considerado alienante y no se permitió que Santana toque en el Estadio de San Marcos; debiera ser recordado también como el gobierno que dio el despegue definitivo a nivel conceptual y físico a nuestro Sistema de Areas Naturales Protegidas. Es más, para ser justos con la historia, en verdad solo deberíamos hablar de un Sistema de Areas Protegidas en nuestro país, a partir de lo que fueron esos años de gobierno militar.

Las áreas declaradas durante el gobierno del General Velasco fueron la ampliación y consolidación del Parque Nacional del Manu, el establecimiento de los Parques Nacionales

7. Se llegó a aprobar como idioma oficial el quechua, aunque no prosperó del todo la idea de que sea enseñado obligatoriamente a nivel nacional. Lamentablemente, se hizo poco realmente por el campesino durante estos años, y su empobrecimiento se acrecentó.

Huascarán y Cerros de Amotape (en selva, sierra y costa); las Reservas Nacionales de Pacaya Samiria⁸, Junín y Paracas (selva, sierra y costa); el Santuario Nacional de Huallay y el Santuario Histórico de Chacamarca (ambos muy relacionados en sus objetos de creación a la campaña libertadora de Junín, al igual que la Reserva Nacional de Junín) y el Coto de Caza El Angolo. Once áreas protegidas, sobre una superficie de 3 905 211 ha en siete años de gobierno⁹.

Luego, el General Morales Bermúdez siguió el ritmo, aunque con muchas menos áreas y sobre extensiones más pequeñas, estableciendo durante su gobierno las Reservas Nacionales de Lachay, Titicaca y Salinas y Aguada Blanca; un Bosque de Protección¹⁰, el Coto de Caza de Sunchubamba y las Zonas Reservadas del Manu y Tambopata¹¹. Es decir, cinco áreas protegidas más dos zonas reservadas, sobre una extensión total de 730 439,11 ha¹².

8. Que venía de la declaración de unas antiguas zonas reservadas en 1940 y 1944. Como Reserva Nacional fue establecida tan solo a una semana del golpe del 3 de octubre de 1968, lo que de algún modo nos dice que los estudios venían de la gestión anterior de gobierno.

9. Manu 1 532 806 ha, Huascarán 340 000 ha, Cerros de Amotape 91 300 ha, Pacaya Samiria 1 478 790 ha... posteriormente ampliada en 1982 a más de dos millones de hectáreas, Junín 53 000 ha, Paracas 335 000 ha, Huallay 6 815 ha, Chacamarca 2 500 ha, y El Angolo 65 000 ha.

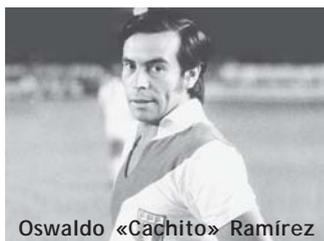
10. Con el poco afortunado nombre de "Bosque de Protección aledaño a la bocatoma del Canal Nuevo Imperial", ... casi casi como una dirección en Costa Rica donde aún uno envía cartas "a 100 metros a la izquierda del viejo Roble de San Pedro", o referencias por el estilo.

11. Las zonas reservadas son áreas que el Ministerio de Agricultura separa para hacer estudios que determinen si corresponde o no declarar un área protegida sobre ellas. La base legal original para esto se encuentra en el Reglamento de Conservación de Flora y Fauna Silvestre, DS 158-77-AG, de 1977.

12. Lachay 5 070 ha, Titicaca 36 180 ha, Salinas y Aguada Blanca 366 936 ha, Bocatoma... 18,11 ha, Sunchubamaba 59 735 ha, Manu 257 000 ha, Tambopata 5 500 ha.

En estos periodos de gobierno también se aprobó una base legal importante, que ya entró a definir de manera orgánica y sistémica aspectos conceptuales, institucionales y de procedimiento, en relación a las áreas naturales protegidas.

Pero, ¿a qué se debió que justamente durante el gobierno militar se desarrollaran tanto las áreas protegidas? De afuera y a la distancia, podría pensarse que más bien este gobierno fuertemente marcado por el socialismo, hubiera podido estar en contra de las áreas protegidas, por asociarlas con un concepto norteamericano y europeo destinado a la recreación de gente con dinero y a imposibilitar el uso de los recursos naturales por el pueblo.



Es interesante que para las áreas protegidas el criterio fue distinto y el gobierno militar entendió que las áreas naturales protegidas eran un excelente instrumento para desarrollar íconos de sentimiento patrio: Pampas Galeras y la vicuña, Paracas y el desembarco de la expedición libertadora del General San Martín, las tres áreas protegidas de Junín y la batalla que se dio en ese lugar durante la independencia del Perú.

Se entendió que las áreas protegidas contenían recursos y valores propios de la realidad cultural, geográfica y biológica del Perú, que ayudaban a resaltar sentimientos patrios y de pertenencia, muy necesarios en los planes de los gobiernos militares a través de la historia.

Es una lástima que los años 80 y 90, tan exitosos para el Sistema a otros niveles -como veremos más adelante-, olvidaran estas ideas. Y, pese a que hoy contamos con un Sistema muy amplio y representativo, estamos muy lejos aún de haber generado alrededor de las áreas los sentimientos de orgullo y pertenencia que nos harían tanto bien a los peruanos para ubicarnos juntos en un contexto de Nación, de Patria.

Pese a ello, la institucionalidad para las áreas protegidas no tuvo un gran impulso y, por el contrario, la tendencia fue que la oficina encargada cada vez quedaba más escondida dentro de la estructura ministerial. Corría el año de 1969, y la separación de los Beatles ya era inminente, el hombre pisaba la luna por primera vez, dos Rolling Stones pisaban Lima y el Cusco también por primera vez y Cachito Ramírez pisaba la Bombonera eliminando a la selección argentina del mundial de México 70 con sus dos golazos. Ese mismo año, se calculaba ya en veinte millones de individuos la mortandad de aves guaneras por escasez de anchoveta, como consecuencia de la sobrepesca. El Servicio Forestal y de Caza, por su parte, era absorbido formalmente por el nuevo Ministerio de Agricultura y Pesquería, pasando sus funciones a la también nueva Dirección General Forestal, de Caza y Tierras¹³.

Tres años más tarde, la Ley Orgánica del Sector Agrario de 1972, Decreto Ley 19608, no hacía una sola mención a los Parques o Reservas Nacionales y tan solo confirmaba a la nueva Dirección General de Forestal y Caza¹⁴ como aquella que "tenía a su cargo la conservación, preservación y uso de los bosques y demás recursos naturales renovables del sector ubicados en las regiones de ceja de selva y selva, la fauna silvestre a nivel nacional".

13. Decreto Ley 17533, Ley Orgánica del Sector Agricultura, de marzo de 1969.

14. Ya no incluía tierras entre sus funciones.

En lo deportivo, ese mismo 1972, la "U" con su equipo reservista lograba por primera vez en la historia del fútbol peruano el pase a una final de Copa Libertadores. Para la final, frente a Independiente de Argentina, volvió la mayoría de titulares¹⁵, en una decisión muy discutida del entrenador Roberto Scarone. La "U" empató a cero goles de local y perdió por dos a uno como visitante. El escritor Alfredo Bryce Echenique, bisnieto de José Rufino Echenique (Presidente del Perú entre 1851 y 1855) y miembro de una familia proveniente de la típica oligarquía limeña, obtenía ese año un reconocimiento del gobierno revolucionario de Velasco por su primera novela "Un Mundo para Julius", publicada en 1970 y en la cual, según el gobierno, se desnudaban las injusticias e incongruencias de las clases dominantes en el Perú y por lo tanto era revolucionaria, ...aunque Bryce solo había querido hacer un libro con imágenes familiares inspiradas en su vida de niño en el Perú.

Pero llegó 1975 y ese sí que fue un año especial dentro de la historia del Perú. En agosto se produjo un nuevo golpe que terminó con el gobierno de Velasco, luego que el General Morales Bermúdez anunciara en Tacna sus planes de asumir el gobierno y Velasco se descubriera a sí mismo sin respaldo de los demás Jefes de las regiones militares y aquejado por la reciente amputación de su pierna. Algunos meses atrás, la "U" casi lograba su segundo pase a la final de una Copa Libertadores cayendo en forma apretada ante la Unión Española de Chile; la selección peruana de fútbol sí lograba su segundo campeonato sudamericano¹⁶, al vencer por uno a cero a Colombia, con gol del "Cholo" Sotil en partido jugado en Venezuela. En febrero de ese año, una huelga

15. Que no habían participado en la Copa por estar de gira con el seleccionado peruano. Volvían cansados y, sobre todo, derrotados: la gira de la Selección, por tres continentes, había sido un desastre.

16. El primero fue el de 1939, jugado en Lima, con el gran "Lolo" Fernández en la delantera.

de la policía en Lima había desencadenado uno de los más terribles saqueos y disturbios que la ciudad recuerde. Los militares, por su parte, casi emprenden una nueva guerra con Chile, tratando de recuperar los territorios perdidos un siglo atrás. Y el descontento de la gente era muy grande, ... pese a los éxitos deportivos.

1975 fue también el año de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, la cual derogó las normas anteriores relacionadas con áreas protegidas y que habían sido aprobadas por la Ley 14552 de 1963 y el Reglamento de la Ley 16726 de 1968, y que habían definido conceptualmente las categorías de áreas protegidas. La Ley Forestal y de Fauna Silvestre de ese año, Decreto Ley 21147, mantuvo su vigencia por los siguientes 25 años, y de algún modo fue la piedra angular sobre la cual se desarrolló la política forestal y de conservación del Perú en el último cuarto de siglo del milenio pasado.

Esta Ley Forestal introdujo el concepto de Unidades de Conservación, dentro de la clasificación de bosques y para referirse a las cuatro principales categorías de áreas protegidas que ya se venían utilizando en el Perú: Parques Nacionales, Reservas Nacionales, Santuarios Nacionales y Santuarios Históricos. Asimismo, se trató de darle una mejor organización a la gestión de las áreas a través del establecimiento del SINUC: el Sistema Nacional de Unidades de Conservación, el cual mantendría su vigencia por quince años, hasta 1990, en que fue reemplazado por el SINANPE.

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre de 1975 partía de considerar una clasificación entre bosques naturales y cultivados. Dentro de los primeros se encontraban los Bosques Nacionales, Bosques de Libre Disponibilidad, Bosques de Protección y las Unidades de Conservación. De estos, únicamente los Bosques de Libre Disponibilidad no serían considerados como parte del primer SINANPE, de 1990.

Perú Campeón Sudamericano en 1975! La final frente a Colombia.



La Ley también entró a definir cada una de estas categorías, actualizando de este modo las definiciones anteriores (Ver Anexo 1: Definiciones de categorías de acuerdo a la Ley Forestal y de Fauna de 1975 y sus reglamentos).

En 1977 fue aprobado el Reglamento de Unidades de Conservación, mediante el Decreto Supremo 160-77-AG, convirtiéndose así en la primera norma aprobada en el Perú para regular de manera específica y sistémica a las áreas naturales protegidas.

El Reglamento de Unidades de Conservación tenía como ejes centrales las siguientes ideas: la definición de las cuatro categorías que integraban el SINUC o Sistema de Unidades de Conservación, es decir los Parques Nacionales, Reservas Nacionales, Santuarios Nacionales y Santuarios Históricos; el establecimiento de una zonificación posible al interior de las áreas¹⁷; la conformación de un Consejo Consultivo para el SINUC; el establecimiento de los Comités Locales como elementos de apoyo para cada una de las áreas protegidas; reglas para el uso de las áreas y de sus recursos

17. Las zonas previstas eran: vedada, restringida, primitiva, de recreación, de utilización directa, de recuperación y de servicios.

naturales; la planificación a nivel de Sistema con un Plan Director y a nivel del área con los Planes Maestros; la definición de la Dirección General Forestal y de Fauna como autoridad del SINUC, dentro del Ministerio de Agricultura; y el establecimiento de infracciones, sanciones y escalas de multas.

Casi junto con este reglamento se aprobó el Reglamento de Conservación de Flora y Fauna Silvestre¹⁸, el cual reguló otras categorías que después de algunos años, junto a las áreas del SINUC, conformarían el SINANPE. Estas categorías fueron los cotos de caza y las reservas comunales, ambas ya enunciadas en la Ley Forestal y de Fauna de dos años atrás. Esta norma también estableció la posibilidad de que el Ministerio de Agricultura declare zonas reservadas (Ver Anexo 1, pág. 115).

Es bajo estas nuevas normas que se dio sentido a algunos temas sueltos que quedaban a nivel normativo, y que también comenzó a organizarse mejor el tema de planificación y gestión de las áreas. Ideas centrales como que el Sistema requiere de una planificación en su conjunto a través de la aprobación de un Plan Director, o que las áreas requieren lo propio a través de Planes Maestros, surgen a nivel normativo en estos años¹⁹.

A fines de la década, sin embargo, el deterioro del gobierno militar era evidente y en 1978 el General Morales Bermúdez convoca a elecciones para una Asamblea Constituyente,

18. Decreto Supremo 158-77-AG.

19. Es a partir de estas normas que surgen los primeros Planes Maestros de Areas Protegidas en el Perú como es el caso de los Planes de las Reservas Nacionales de Lachay, Paracas y Titicaca, aprobados en diciembre de 1980. Los procesos y documentos de planificación, sin embargo, comenzaron con el propio Lachay y el Parque Nacional del Manu un par de años antes de que se aprueben los primeros Planes Maestros.

destinada a elaborar y aprobar una nueva Constitución Política del Perú que reemplace a la Constitución entonces vigente, de 1933. La Asamblea Constituyente era también el primer paso para el retorno a la democracia, que se da en 1980 previa aprobación, un año antes, de la flamante y nueva Constitución Política del Perú, la cual incorporaba por primera vez, en su artículo 123º, el derecho constitucional a gozar de un medio ambiente saludable.

1981-1990:
**Sobreviviendo
en el Perú**

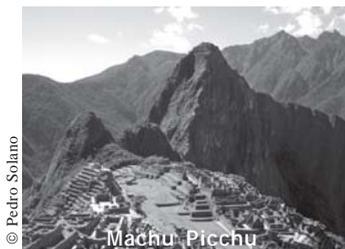


Entonces estamos en 1980, el Perú tenía ya 19 áreas naturales protegidas, compuestas por 14 unidades de conservación, dos cotos de caza, un bosque de protección y dos zonas reservadas. Sin contar los bosques nacionales, establecidos en la primera mitad de los años sesenta, estas áreas sumaban una extensión de 4 649 427,11 ha, cubriendo el 3,6% del territorio nacional. En el fútbol local aparecía Julio César Uribe como un jugador descolante y prometedor; en la "U" el ídolo indiscutible por esos años era Germán Leguía, talento y clase que llevó a la "U" de la mano a su décimo sexto campeonato en el año 82. La música disco andaba ya de bajada y las buenas bandas punk, new wave, dark y pop rock llenaban la radio y las fiestas de esos años. Acá en el Perú, y específicamente en Lima, Frágil irrumpía en las radios y la televisión después de casi seis años de "clandestinidad", con su rock progresivo en español, criterioso, bien tocado y con una puesta en escena visualmente impactante. Su primer disco, de noviembre de 1981, es un verdadero hito del rock peruano. John Lennon moría asesinado un año antes en la puerta de su departamento en Nueva York; a la mañana siguiente la gente cantaba afuera del edificio "dale una oportunidad a la paz", ...¡¡¡pero cuánto nos cuesta dársela!!!

1980 y la vuelta a la democracia... y del mismísimo Belaúnde con su segundo gobierno (1980-1985). Muchas ilusiones y también muchas presiones, a todo nivel. Son los años del surgimiento de Sendero Luminoso, el regreso a una política de apertura a las importaciones, la devolución de los medios de comunicación a sus antiguos dueños, la televisión a color deja de ser un lujo y muchos hogares empiezan a descubrir que el Topo Gigio se viste de azul y rojo, o que el saco del Tío Johnny es igualito a la camiseta del Peñarol.

La década de los 80 es sumamente escasa en la aprobación de normas legales referentes al Sistema de Areas Naturales Protegidas, lo que genera como aspecto positivo que se dé

una saludable estabilidad de los conceptos planteados entre 1975 y 1977 por la Ley Forestal y de Fauna y sus reglamentos. Algunos temas como el aprovechamiento de recursos no renovables al interior de las áreas, sin embargo, generan cambios de política y de normas que vale la pena mencionar de manera expresa y secuencial (Ver capítulo "Oro negro *versus* oro verde", pág. 265).



© Pedro Solano



Durante el segundo gobierno de Fernando Belaúnde se retoma con fuerza el tema de las áreas protegidas y así se declararon las siguientes: Parque Nacional Río Abiseo, establecimiento de la Reserva Nacional de Calipuy y ampliación de la Reserva Nacional Pacaya Samiria, Santuario Histórico Pacaya Samiria, Santuario Histórico de Machu Picchu, los Santuarios



Nacionales de Calipuy, Pampas del Heath y Lagunas de Mejía, los Bosques de Protección de Puquio Santa Rosa y Pui Pui y la Zona Reservada de Laquipampa. Ocho áreas naturales protegidas y una zona reservada, sobre una extensión de 1 151 041 ha, más del doble de la extensión declarada durante el gobierno de Morales Bermúdez²⁰.

En el ámbito nacional se dan algunos cambios institucionales que afectan a la administración de áreas protegidas. En 1981 se estableció el Instituto Nacional Forestal y de Fauna (INFOR), que absorbe a la antigua Dirección de Conservación de la Dirección General Forestal y de Fauna.

Dentro de esta Dirección de Conservación se encontraba la Sub Dirección de Parques Nacionales, que pasó también al INFOR, ahora como Dirección de Parques Nacionales. Durante este periodo, que va de 1981 a 1987 en que se desactivó el INFOR, el sector forestal estaba bajo las competencias del INFOR y de la propia Dirección General Forestal y de Fauna (DGFF). En cuanto a las competencias sobre áreas naturales protegidas, correspondían a la DGFF los aspectos técnicos y normativos, mientras que las actividades de promoción y manejo de las áreas eran de responsabilidad del INFOR a través de su Dirección de Parques Nacionales.

Estos son tiempos también en que se impulsan procesos de descentralización y regionalización a nivel legal e institucional. Estos procesos, con sus idas y venidas durante toda la década, afectaron la percepción misma del sistema de unidades de conservación como tal, ya que si algo

20. Abiseo 274 520 ha, Reserva Nacional Calipuy 64 000 ha, ampliación de Pacaya Samiria en 601 210 ha, Machu Picchu 32 592 ha, Santuario Nacional Calipuy 4 500 ha, Pampas del Heath 102 109 ha, Lagunas de Mejía 690,60 ha, Puquio Santa Rosa 72,50 ha, Pui Pui 60 000 ha, Laquipampa 11 346,90 ha.

caracterizó a esos años era la diversidad de instituciones y niveles de gobierno con competencias para administrar y hasta cierto punto regular actividades en las áreas protegidas, ...y entonces la falta de unidad para la planificación, gestión y acceso a la información en relación a las áreas era realmente alarmante.

El gobierno de Alan García (1985-1990) trajo la hiperinflación, la consolidación del terrorismo representado por Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, la escasez de alimentos, el florecimiento del rock subterráneo o *under*; pero, sobre todo, una gran tristeza mezclada con rabia e impotencia, resentimiento y desesperanza a nivel nacional.

En el tema de las áreas naturales protegidas, sin embargo, fue un periodo con indicadores de éxito, estableciéndose el Parque Nacional Yanachaga Chemillén; los Santuarios Nacionales de Ampay, Manglares de Tumbes y Tabaconas Namballe; la Reserva Comunal Yanesha; los Bosques de Protección San Matías San Carlos, Pagaibamba y Alto Mayo; y las zonas reservadas de Apurímac y Pantanos de Villa. Ocho nuevas áreas protegidas más dos zonas reservadas, sobre una extensión de 2 192 211,85 ha, ...y nuevamente doblando prácticamente la extensión declarada durante el gobierno anterior²¹, si bien en el caso de Apurímac y Alto Mayo, por ejemplo, estos habían sido bosques nacionales declarados en 1963, que el gobierno de García consolidó como áreas protegidas, aunque disminuyendo de forma considerable su tamaño original.

21. Yanachaga Chemillén 122 000 ha, Ampay 3 635,50 ha, Manglares de Tumbes 2 972 ha, Tabaconas Namballe 29 500 ha, Reserva Comunal Yanesha 34 744,70 ha, Pagaibamba 2 078,38 ha, San Matías San Carlos 145 818 ha, Alto Mayo 182 000 ha, Apurímac 1 669 200 ha, Pantanos de Villa 263,27 ha.

Los primeros años de gobierno del Presidente García trajeron aires de ilusión, sobre todo en los jóvenes peruanos que veían con mucha esperanza a este presidente, también joven y locuaz, atrevido en sus propuestas y aparentemente muy seguro de sí mismo. Decisiones como no pagar la deuda externa o desvincular al país del Fondo Monetario Internacional y aumentar la burocracia estatal trajeron dos años de empleo y aparente bienestar, lo que se vio reflejado también en nuestra última buena oportunidad de clasificar a un mundial de fútbol en 1985, cuando en palabras del recordado Pocho Rospigliosi nos quedamos "a nueve minutos de México", ...el día del gol de Barbadillo después del jugadón de Cueto en el estadio de River Plate, con Roberto Challe como entrenador del equipo. Se vivía también el segundo *boom* del rock peruano, inspirado sin duda por la moda del rock en español que trajeron en esos años Charly García, Soda Stereo, Los Prisioneros y un increíble etcétera. Del lado peruano, estaban Miki González, Trama, Río, Danai y un grupo de rockeros vinculados a los medios y a la industria formal. Otro sector de rockeros, llamados subterráneos, emergía inconteniblemente capitaneados por bandas como Leusemia, Narcosis, Voz Propia, Zcuella Crrada, y otro prolongado etcétera. Es curioso, pero muchas de las bandas importantes de la escena rockera actual en el Perú provienen de esos rabiosos y espontáneos grupos subterráneos.

En 1987 se acaba la aparente felicidad del periodo García y el país debe empezar a pagar, duramente, el desenfreno de los primeros años. Ese año termina además muy tristemente con la caída del avión de la Fuerza Aérea que llevaba al equipo de Alianza Lima y la muerte de todos los pasajeros del vuelo, con excepción del piloto. ¿Y dónde está el piloto?

En este año se produce también un hito internacional importante con la aprobación del Informe de la Comisión

Brundlant, emanado de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo de Naciones Unidas. El Informe es el primero en desarrollar el concepto de desarrollo sostenible, vital para entender los nuevos paradigmas de la conservación en adelante.

En el plano de nuestras queridas áreas protegidas se dan también nuevos cambios para su institucionalidad y gestión, con la aprobación de la Ley Orgánica del Sector Agrario y el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura. De acuerdo con estas normas y su modificatoria del año siguiente²², se desactiva el INFOR y la Dirección de Parques Nacionales regresa a la Dirección General Forestal y de Fauna²³, aunque esta vez ya como una Dirección de línea.

En cuanto a lo estructural - administrativo, la Dirección de Parques Nacionales constituía un órgano de línea de la Dirección General Forestal y de Fauna, que a su vez era un órgano técnico normativo a cargo del Vice Ministro de Recursos Naturales y Desarrollo Rural. Bajo este modelo entonces, la Dirección de Parques Nacionales era aún sumamente dependiente de la Dirección General Forestal y de Fauna para su gestión, lo que generaba más de un conflicto si ponemos en perspectiva que históricamente una de las causas principales de amenazas a las áreas protegidas en el Perú ha estado dada por el propio sector forestal, que, de manera formal e informal, ha permitido la extracción indiscriminada de madera dentro de las áreas.

22. Decreto Legislativo 424, Resolución Ministerial 00808-87-AG y Resolución Ministerial 00285-88-AG.

23. Hacia esta época las normas legales denominan indistintamente a esta dependencia como “Dirección General de Forestal y Fauna” o “Dirección General Forestal y de Fauna”. Para fines de esta historia solo utilizaremos la segunda, que suena mejor.

© Cortesía Daniel Valle



Curso para guardaparques en la Reserva Nacional de Paracas, 1987.

La norma establecía también una curiosa división en cuanto a las competencias sobre las áreas, fruto sin duda de los procesos de descentralización en el país. Así, los Parques y las Reservas Nacionales estaban bajo la administración de la Dirección de Parques Nacionales, mientras que las demás áreas -es decir, los Santuarios Nacionales e Históricos más los Bosques de Protección- quedaban solamente bajo la supervisión de esta Dirección, con la idea de que debían ser encargadas para su administración a las Unidades Forestales y de Fauna, que eran órganos de línea de los Centros de Desarrollo Rural, que a su vez eran las dependencias encargadas de la ejecución de las acciones de la Unidades Agrarias Departamentales. Las Unidades Agrarias Departamentales eran los órganos desconcentrados del Ministerio de Agricultura que actuaban en el ámbito departamental.

¿Complejo? Un poco. La idea era que la Dirección General Forestal y de Fauna era la autoridad del SINUC, de los bosques nacionales y los bosques de protección, además

de los recursos de flora y fauna. Administraba directamente los Parques, Reservas y Bosques Nacionales. En el caso de los Parques y Reservas, lo hacía a través de su Dirección de Parques Nacionales. Para las demás áreas protegidas a su cargo, estas podían ser administradas a nivel departamental, por las Unidades Agrarias Departamentales, a través de sus propios órganos de línea.

Para fines de la década de los 80, el Sistema de Unidades de Conservación y otras áreas protegidas ya era considerable: 24 unidades de conservación sobre una superficie total de 5 499 902 ha, más otras 9 áreas correspondientes a distintas categorías de manejo como bosques de protección, cotos de caza o reservas comunales sobre una superficie de 549 466,69 ha. Las zonas reservadas hacia ese momento estaban representadas por 5 áreas sobre una superficie de 1 943 310,17 ha. En total, 38 áreas sobre una superficie de 7 443 678,86 ha cubriendo el 5,8% del territorio nacional.

Sin embargo, es a partir de la década de los 90 que el Sistema de Areas Naturales Protegidas lograría una importante consolidación a nivel conceptual, físico y legal, lo que de algún modo permite explicar el buen momento en que se encuentra actualmente y las expectativas que existen alrededor suyo.

Todo empieza en marzo de 1990, cuando mediante Decreto Supremo 010-90-AG se conforma el Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), el cual se integra por el SINUC anterior, más los bosques nacionales, los bosques de protección, las reservas comunales, los cotos de caza y cualquier otra categoría de interés nacional que el sector agrario establezca con fines de conservación. De esta manera se ampliaba el criterio para incorporar bajo el mismo Sistema a otras categorías ya existentes en el país, que si bien permitían el aprovechamiento de recursos,

tenían como objetivos para su establecimiento elementos fundamentales de conservación de recursos. De esta manera también se buscaba nuevamente un sentido de unidad física e institucional de un sistema que, en los últimos años, vivía confundido entre diversas autoridades y un número de categorías que no se reconocían como parte de un mismo horizonte.

Este primer SINANPE, sin embargo, incluyó a los bosques nacionales, que era una categoría de ordenamiento forestal destinada a reservar espacios para la producción forestal maderable. En este sentido, al poco tiempo, en 1996 y mediante DS 011-96-AG, se excluyó a los bosques nacionales del Sistema, pasando estos bajo la autoridad forestal, como correspondía a su naturaleza.

El DS 010-90-AG también estableció una nueva institucionalidad para la gestión de las áreas protegidas, mediante el Programa "Parques Nacionales Perú - PNP"²⁴. Este Programa se constituyó como un organismo público descentralizado de la Dirección General Forestal y de Fauna del Ministerio de Agricultura - DGFF²⁵. La característica más importante de Parques Nacionales - Perú fue que, hasta la fecha, ha sido la única forma institucional aprobada para áreas naturales protegidas en el Perú que contó con autonomía técnica, económica y administrativa. Si bien no tenía facultades normativas, ya que estas debían ser canalizadas a través de la DGFF, tenía la facultad de

24. El nombre completo era "Programa Nacional de Parques Nacionales y otras áreas naturales protegidas por el Estado".

25. En ese momento, la DGFF era un órgano de línea del Vice Ministro de Recursos Naturales y Desarrollo Rural. Si bien el Reglamento de Unidades de Conservación daba competencias directas para el manejo del SINUC a la DGFF, con esta norma la DGFF quedó a cargo de las competencias normativas y de supervisión, quedando la gestión propiamente a cargo de PNP.

proponer normas relativas al Sistema y al establecimiento de nuevas áreas. Existía además un mandato muy claro para conducir la gestión y administración de las áreas, manteniendo relaciones funcionales con la DGFF en aspectos técnico normativos y relaciones de coordinación con las entonces Unidades Agrarias Departamentales²⁶. Parques Nacionales - Perú tenía un mandato claro para la gestión y administración de todas las áreas del Sistema y para la gestión de las Reservas Comunales y los Cotos de Caza, en el entendido de que estas dos categorías podían ser administradas por privados o por otros niveles de gobierno.

La propia DGFF cobró un rol muy determinante cuando en junio de ese mismo año 90, el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura le asignó competencias para dictar normas generales de alcance nacional en relación a la conservación y utilización racional de los recursos forestales, de flora y fauna silvestre; proponer, y en su caso aprobar la declaración de áreas protegidas; así como normar, supervisar y evaluar su administración.

26. Que como se ha dicho, eran órganos desconcentrados del Ministerio de Agricultura. Variaron mucho en denominación y funciones a partir de los constantes y siempre variables procesos de descentralización y regionalización en el país, especialmente durante la segunda mitad de los ochenta y a lo largo de los noventa.

1991-2000:
Born to be Wild

© Aníbal Solimano / PromPerú



Pero llega Julio de 1990 y vienen nuevos cambios políticos, trascendentes para la historia del Perú: Alberto Fujimori es elegido como nuevo Presidente Constitucional, luego de una impensada victoria sobre el escritor Mario Vargas Llosa. Eran tiempos muy grises para el Perú, el gobierno de García había dejado una economía agonizante, si no muerta ya, y a nivel social el terrorismo parecía un cáncer sin ninguna esperanza de cura. En el año 1985, García había apostado por una nueva moneda, el inti²⁷, dado que había una inflación anual de casi el 100% heredada del gobierno de Belaúnde. El inti se estableció sobre la base de mil soles = un inti. La devaluación de la moneda en el gobierno de García fue, sin embargo, de proporciones aún más gigantescas y para 1990 la inflación anual era del índice de 7 649,7%. Fujimori inició entonces su gobierno con una nueva moneda: el nuevo sol, equivalente a un millón de intis, con lo que en cinco años nuestro querido sol peruano había corrido nueve ceros hacia la izquierda, ...igual que el país.

27. Sol, en quechua.

Hacia 1990 la debacle era total, la eliminatoria de fútbol del año anterior para el mundial de Italia probó ser la peor campaña futbolística en la historia del Perú: los rivales Bolivia y Uruguay nos ganaron todos los partidos, inclusive aquellos jugados en casa: cero puntos. En lo musical, la industria peruana no podía siquiera fabricar discos de vinilo y la mayoría de fábricas cerró. Solo contados músicos peruanos seguían editando sus trabajos en formato de casete. Son los años de Arena Hash en el plano "comercial" y Eructo Maldonado en el circuito "under" o "subte".

Esos mismos años, sin embargo, son claves para el movimiento de conservación a nivel mundial, especialmente en Latinoamérica, y como parte de ese impulso el Perú adoptó una posición que lo llevó a tomar una serie de decisiones que lo colocaron a nivel regional como uno de los países con mejor organización y visión de futuro para trabajar en conservación.

Como elemento de base importante, resulta conveniente resaltar que, a diferencia de los presidentes anteriores, abogados, arquitectos o militares de carrera, Fujimori venía con una formación académica y profesional muy vinculada al sector de los recursos naturales, como ingeniero agrónomo. Su cargo anterior al de Presidente de la República fue el de Rector de la Universidad Nacional Agraria La Molina, tal vez la casa de estudios tradicionalmente más vinculada a la gestión de bosques y recursos naturales en el Perú.

Pese a que Fujimori inició su gobierno con una decidida política de promoción a la inversión privada, fundamentalmente en el ámbito minero y petrolero, quedó claro desde el comienzo que veía con buenos ojos todo lo que se pudiera hacer a nivel de proyectos ambientales, por su impacto a nivel ecológico, social, económico y también de imagen.

En setiembre de 1990, y con tan solo dos meses como Presidente en ejercicio, aprobó el Código del Medio Ambiente, mediante Decreto Legislativo 613. Esta norma venía siendo elaborada, discutida y revisada desde 1984, y el texto final correspondía prácticamente en lo político a la gestión del gobierno de Alan García. Pese a ello, el Código había contado con la participación de reconocidos especialistas de la sociedad civil y la norma fue percibida a un nivel más técnico que político por el nuevo gobierno, y se aprobó.

El Código del Medio Ambiente incluyó, en su Capítulo Décimo, una sección dedicada exclusivamente a las áreas naturales protegidas, donde empezaron a sentarse las primeras bases conceptuales de los cambios que vendrían durante esa década para el tema.

Los elementos más importantes contenidos en el Código del Medio Ambiente fueron una nueva definición de áreas protegidas²⁸; una enumeración de objetivos de las áreas protegidas; el reconocimiento de los derechos de propiedad anteriores al establecimiento de las áreas, en especial de las comunidades nativas y campesinas; y la incorporación formal de las áreas protegidas regionales y municipales como áreas que podían ser establecidas y manejadas a esos niveles de gobierno.

Respecto a esto último, especialmente, surgieron muchos temores en el sector empresarial, por el hecho de verse lidiando con autoridades regionales y municipales por todo el país declarando áreas protegidas a su voluntad; lo que entendían, podía desencadenar un caos donde actividades de alta prioridad nacional como la minería, podían verse

28. Son “las extensiones del territorio nacional que el Estado destina a fines de investigación, protección o manejo controlado de sus ecosistemas, recursos y demás riquezas naturales”.

perjudicadas por el establecimiento de áreas protegidas de supuesto interés regional o municipal.

A fines de 1991, y en lo que podría hoy verse como un gran "huayco legislativo", que provocó en menos de dos meses la expedición de cerca de 200 Decretos Legislativos²⁹, el Código del Medio Ambiente sufrió una serie de modificaciones. En total, 28 artículos fueron modificados o derogados por las nuevas normas, dejando la sensación de que el Código había quedado obsoleto o, peor aún, derogado. Entre las normas modificadas o derogadas, se eliminaron las áreas regionales o municipales, quedando solamente la posibilidad de que el gobierno nacional delegue la administración de sus áreas a los niveles regionales o municipales³⁰; se eliminó la prohibición de aprovechar recursos no renovables dentro de las áreas protegidas; y se eliminaron totalmente los capítulos referidos al Sistema Nacional del Ambiente y los delitos y las penas. Pese a ello, el Código, aunque muy golpeado, siguió con vida.

El año 1991 debe ser recordado también como el año en que se produjo uno de los mayores debates públicos que involucraban a un área natural protegida, y es tal vez en este caso y en su desenlace que se entienden algunas de las decisiones que provocaron el enraizamiento con el Código del Medio Ambiente. El caso fue el de la negociación de un contrato petrolero entre el gobierno peruano y la compañía norteamericana Texas Crude, sobre un lote de un millón de hectáreas, que se superponía en tres cuartas partes con la Reserva Nacional Pacaya Samiria, es decir comprometía a 750 000 ha localizadas dentro de la Reserva

29. El Decreto Legislativo es la norma con rango de Ley que emite el Poder Ejecutivo, cuando obtiene delegación de facultades por el Congreso de la República. El Decreto Ley, es la norma que posee el mismo rango, pero que corresponde a los gobiernos de facto.

30. Decreto Legislativo 708, artículo 48°.



Operación petrolera en el Sector Yanayacu, Reserva Nacional Pacaya Samiria, 1991.

Nacional. Finalmente la presión pública fue tal, que la compañía desistió de la operación y se frustró la firma del contrato (Ver Anexo 2: el Caso de la Texas Crude *versus* Pacaya Samiria, pág. 127).

Luego del incidente de Pacaya Samiria y la avalancha de reformas legales de fines de 1991, el panorama no era muy alentador, sobre todo por la sensación que quedó del lado del gobierno de que los conservacionistas habían fastidiado un contrato importante para el país y que todo el tema ambiental era contrario a las reformas para fomentar la inversión privada que el país necesitaba con tanta urgencia. Para colmo, en 1991 tuvimos la brutal epidemia del cólera, la primera conocida en el país durante el siglo, y que complicó aún más el panorama económico al afectar severamente a sectores clave para la generación de divisas como la pesca y el turismo³¹.

31. Se calcula que ese año por lo menos 320 000 peruanos sufrieron la enfermedad.

Pese a ello, 1992 terminó convirtiéndose en un año con noticias sumamente alentadoras, no solo para la conservación, sino especialmente para la estabilidad social, económica y emocional del país.

En ese año se lleva a cabo la Cumbre de Río sobre Medio Ambiente, que fue la segunda conferencia mundial a nivel de representantes de Estado para temas de medio ambiente convocada por Naciones Unidas. La primera reunión había sido 20 años atrás, en Estocolmo (Suecia), y fruto de esa primera reunión es que se estableció el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

En Río hubo récord de asistencia de países y probablemente los hechos más importantes de la reunión fueron la firma de los convenios de Diversidad Biológica y de Cambio Climático; ambos clave para entender el desarrollo de la política ambiental en el mundo en los últimos años, aunque ambos fueran también ignorados por el gobierno de los Estados Unidos, que curiosamente dirigió y condicionó el texto de las Convenciones para luego no firmarlas, ...la pesadilla americana, parafraseando a Malcolm X.

En el Perú se creó el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA)³², como organismo público descentralizado del Ministerio de Agricultura, con personería jurídica de derecho público interno y autonomía técnica, administrativa, económica y financiera; a partir de juntar a la Dirección General Forestal y de Fauna, la Dirección General de Agua y Suelos, el Programa Parques Nacionales - Perú y la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN)³³.

32. Decreto Ley 25902, del 27 de noviembre de 1992.

33. Que no estaba en el Ministerio de Agricultura, sino dentro del Instituto Nacional de Planificación, bajo la Presidencia del Consejo de Ministros.

El INRENA se conformó bajo la dirección de un Jefe y varias Direcciones Generales, entre ellas la Dirección General de Áreas Naturales Protegidas y Fauna Silvestre. Si bien el paso de "Programa" a "Dirección General", con el mismo nivel que la Dirección General Forestal, podía hacer pensar que el cambio daba una mayor jerarquía a la gestión de áreas, en verdad las competencias asignadas a esta Dirección eran ostensiblemente más débiles que las que tenía el Programa Parques Nacionales - Perú. Y esto, en verdad, porque el INRENA nació con una estructura absolutamente vertical, donde las facultades normativas y administrativas están prácticamente copadas por la Jefatura de la institución, debilitándose grandemente las funciones de las Direcciones Generales. En compensación a esto, se iniciaba una política nacional con una visión unitaria de los recursos naturales del sector, que de algún modo los independizaba de la gestión del propio Ministerio, más metido en temas agrícolas y pecuarios.

La gran noticia del año, sin embargo, fue la captura del líder senderista Abimael Guzmán el 12 de setiembre. Para ese momento el terrorismo tenía prácticamente jaqueado al país y no había forma de pensar en una viabilidad como sociedad peruana y menos aún en un Sistema de Áreas Naturales Protegidas bajo las condiciones de violencia y falta de presencia del Estado a lo largo de todo el territorio. El papel de Guzmán dentro de Sendero Luminoso era tan importante que, a partir de su captura, empezó a recuperarse la gobernabilidad en el país pero, sobre todo, los peruanos comenzamos a creer nuevamente que sí era posible crecer y vivir en el Perú³⁴. Y es que fue realmente alentador ver cómo, a partir de ese momento, empezaba

34. Aunque nadie se pone de acuerdo en las cifras, los más cautos aseguran que alrededor de 50 000 personas murieron a causa del terrorismo y que durante este periodo un millón y medio de peruanos dejaron el país buscando oportunidades de empleo y, sobre todo, paz.

a desmoronarse la estructura terrorista con la consecuente disminución de la violencia, lo que facilitó grandemente las posibilidades de que los peruanos puedan hacer cosas, como por ejemplo pensar en la gestión de un sistema de áreas protegidas.

En abril de ese mismo año, Fujimori había decidido, con el apoyo de los militares, disolver el Congreso de la República y el Poder Judicial entre otros organismos de Estado, en el entendido de que el Congreso bloqueaba sistemáticamente las reformas que el país requería y que las otras instituciones estaban totalmente contaminadas de funcionarios heredados del gobierno anterior. Este “autogolpe”, que contó con el respaldo mayoritario de la población, parecía hacia fines de año la decisión más correcta, luego de la captura de Guzmán y las alentadoras cifras en cuanto a inflación anual (56,7%). Más importante que eso, el país había vuelto a creer, y esa esperanza se respiraba fuertemente en el ambiente.

Tal vez como un indicador de los nuevos vientos, y luego de un trabajo dedicado de varias organizaciones de la sociedad civil, en diciembre de ese año se aprobó el Decreto Ley 26154 que estableció el Fondo Nacional para las Areas Naturales Protegidas (FONANPE), y su órgano administrador el PROFONANPE, constituido además como persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro y de interés público y social. En sus trece años de vida iniciales, PROFONANPE ha demostrado ser altamente exitoso en la captación de recursos para el Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas, contando a la fecha de publicación del presente libro con más 70 millones de dólares. La estrategia inicial de PROFONANPE estuvo muy marcada por la negociación de bonos de deuda con los países acreedores del Perú, logrando conseguir, solo por este concepto conocido como conversión de canje de deuda por naturaleza, más de 20 millones de dólares.

1993 es el año de una nueva Asamblea Constituyente, una nueva Constitución y un nuevo Congreso de la República, esta vez unicameral³⁵ y con una abrumadora mayoría del partido de gobierno, Cambio 90. Esta Constitución, sumamente cuestionada por decisiones de tipo político orientadas a la reelección del Presidente, tuvo sus altas y bajas en el tema ambiental. En cuanto a las bajas, el derecho al medio ambiente saludable, tan bien establecido en la Constitución anterior fue mediatizado y disminuido³⁶.

En cuanto a las altas, el capítulo de recursos naturales relevó por primera vez a nivel constitucional a las áreas naturales protegidas y la diversidad biológica, con nombre propio. La Constitución de 1993 posicionó también a la concesión como el derecho real por excelencia, al que los particulares pueden acceder para obtener para sí recursos naturales renovables o no renovables.

En ese año también se produce la curiosidad de un Decreto Supremo aprobado para las áreas protegidas, que tuvo una vigencia ...¡¡¡de tres días!!! Se trató del



Alberto Fujimori



INRENA, fundado en 1992

35. Con la constitución de 1979 existía un Congreso bicameral, integrado por 120 diputados y 60 senadores. A partir de la constitución de 1993 se tiene un Congreso unicameral, conformado por 120 congresistas.

36. De acuerdo con la Constitución de 1993, "toda persona tiene derecho a la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida".



Abimael Guzmán

Decreto Supremo 020-93-AG, y por el cual se constituyeron los Comités Directivos de las Áreas Naturales Protegidas (CODANPE). Estos comités estarían a cargo de dirigir la gestión administrativa a nivel de cada área y su conformación estaba dada por representantes de los distintos niveles y sectores de gobierno a nivel local, más representantes de las comunidades, las ONG y los sectores económicos. Casi casi como los actuales comités de gestión, con la diferencia de que estos CODANPE sí tenían un mandato para administrar las áreas, ...que en verdad es una idea difícil de asimilar por lo complicado que puede ser tomar decisiones de administración con tantos y tan distintos actores a cargo. Parece que esto mismo hizo reflexionar muy pronto al gobierno de entonces, que derogó la norma a los tres días de su publicación y mediante Decreto Supremo 023-93-AG. ¡¡Esas son soluciones rápidas!!

En marzo de 1993 se suscribió también el acuerdo de cooperación técnica "Ayuda en la Planificación de una Estrategia Nacional para la Conservación de Áreas Naturales Protegidas", entre los gobiernos del Perú y Alemania. Este acuerdo permitió el trabajo de un equipo técnico durante los dos años siguientes, para la discusión y elaboración del Plan Director del Sistema de Áreas Naturales Protegidas en el Perú. El trabajo fue conducido bajo una metodología altamente participativa, que incluyó la conformación de nueve grupos de trabajo, consultorías especializadas en diversos temas, más de 30 talleres a nivel nacional y, sobre todo, un interesantísimo proceso permanente de diálogo y construcción de una visión común entre distintos actores del sector público y privado, lucrativo y no lucrativo, vinculados tanto a la conservación como a la producción, aspectos sociales y culturales, o la economía.

El Plan Director se convirtió así en el espacio ideal para construir esta visión común y, especialmente, definir conceptualmente los instrumentos y estrategias para lograr

el cumplimiento de la visión planteada. El Plan Director se convirtió también en el punto de encuentro de numerosas personas e instituciones con orígenes profesionales e intereses distintos. A partir de ese momento se entendió muy claramente que la gestión de las áreas no solo debía reflejar los intereses de los “parquistas o conservacionistas”, sino que debía insertarse realmente dentro de contextos de desarrollo de país, y debía involucrar a la sociedad civil y en especial a las poblaciones locales. De otro modo un Sistema de Areas Protegidas en un país como el Perú, con las complejidades propias de la coyuntura económica y social de esos años, no tenía ningún sentido.

En 1994 el proceso del Plan Director produjo su primer documento importante: el diagnóstico del Sistema de Areas Naturales Protegidas del Perú. De acuerdo con este documento, se identificaron doce temas principales de análisis del Sistema: objetivos de las áreas y categorías, organización y gestión, poblaciones humanas, manejo de recursos, planificación, información y monitoreo, educación y capacitación, representatividad, criterios de selección de áreas protegidas, turismo, financiamiento y recursos arqueológicos. Por primera vez se sistematizaba de manera orgánica la información de casi treinta años de gestión de áreas protegidas y, lo más importante, se contextualizaba el momento histórico en que se encontraba el Sistema, de modo tal que era posible mirar para atrás y a la vez para adelante.

Ese mismo año se estableció el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM)³⁷. Si bien no quedó claramente establecido cuál era el nivel de autoridad que ostentaba este nuevo organismo dentro de la estructura de gestión ambiental en el país, el CONAM comenzó un trabajo

37. Ley 26410, publicada el 22 de diciembre de 1994.

silencioso para articular y coordinar la gestión ambiental de las diferentes oficinas e instituciones públicas con competencias ambientales, trabajo que diez años después ha permitido pensar en la posibilidad de una gestión ambiental más armónica y unitaria en el país.

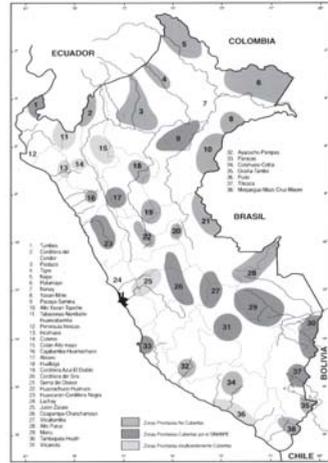
En noviembre de 1995 el equipo técnico del Plan Director entregó finalmente el producto de estos más de dos años de trabajo para su aprobación por el Jefe del INRENA. El Plan Director fue rebautizado entonces como Plan Nacional del Sistema de Areas Naturales Protegidas³⁸. Entre los elementos más importantes contenidos en el Plan Nacional estaban: la definición conceptual de áreas protegidas, sus categorías y zonificación; establecimiento de mapas de zonas prioritarias para la conservación; estrategias para el uso de recursos naturales, turismo y financiamiento; visión de sistema de áreas protegidas y de organización para la gestión. En términos del propio Plan, los dos aspectos fundamentales del mismo fueron “la conceptualización en términos generales del Sistema, de las áreas naturales protegidas, de la conservación, del desarrollo sostenible, de la participación de la comunidad; y los lineamientos de políticas y estrategias a considerar para su adecuada gestión, conducción, administración y desarrollo”.

El espíritu mismo del Plan tenía una fuerte orientación a la participación de la sociedad civil en la planificación y gestión del Sistema, como un componente esencial para que las áreas se integren en los procesos de desarrollo y en la vida de las sociedades que componen este país.

Para desventura de las áreas protegidas, el Jefe del INRENA de ese momento, que era el funcionario a cargo de aprobar

38. Siempre se discutió mucho cuál debía ser el nombre del documento: Plan Director, Plan Nacional o Estrategia Nacional. En ese momento, el nombre elegido fue “Plan Nacional”.

El Plan Director del SINANPE definió las zonas prioritarias de conservación, sobre las cuales se declararon la casi totalidad de áreas protegidas en los últimos diez años.



el Plan Nacional, se encontraba en un momento álgido de enemistad con el sector civil de conservación por una interpretación bastante antojadiza que estas personas e instituciones le quitaban protagonismo a su institución, por lo que el Plan no fue aprobado ese año, ...ni los siguientes. Dentro de la misma institución, se daba una reasignación de personal bastante extraña que obligaba a los funcionarios de todos los niveles a rotar en sus cargos para que no asuman liderazgos, ya que el liderazgo podía generar argollas, compadrazgos o corrupción. Mientras el mundo moderno se debatía en la formación y capacitación de líderes, como el mecanismo ideal para mover los cambios, en nuestro país los liderazgos eran mal vistos, y en lo posible se diseñaban estrategias para eliminarlos, a todo nivel. Qué lástima.

Sin embargo, la fuerza del Plan Nacional o Director se basaba en que fue un buen documento, de consenso y asumido como un instrumento de trabajo por muchas personas vinculadas a las áreas, que no necesitaron de su aprobación formal para comenzar a utilizarlo.

En efecto, la visión y las metodologías planteadas por el

Plan Director comenzaron a utilizarse en aspectos tan significativos como la planificación participativa de las áreas, las políticas de gestión con pobladores locales, la zonificación de las áreas y la estrategia misma de crecimiento del Sistema sobre la base de las zonas prioritarias de conservación identificadas por el Plan.

Eran fines de 1995 y el Presidente Fujimori había iniciado su segundo periodo de gobierno, luego de obtener una abrumadora votación de cerca del 70% de la población para derrotar a Javier Pérez de Cuéllar, quien hasta hacía muy poco tiempo ocupaba el cargo de Secretario General de las Naciones Unidas.

En el primer gobierno de Fujimori se habían declarado muy pocas áreas protegidas, tal vez porque el Jefe de turno de INRENA en ese periodo llegó a la conclusión de que, como las áreas protegidas se encontraban localizadas en zonas de pobreza, ¡¡entonces ellas generaban pobreza!! Y que, lejos de establecerse nuevas áreas, debía procurarse tener menos áreas, ya que ellas impedían el desarrollo. Estábamos en los últimos años del siglo XX. Increíble.

Las áreas declaradas durante el primer gobierno de Fujimori fueron tres zonas reservadas: Batán Grande, Tumbes y Algarrobal El Moro. En el caso de la zona reservada de Tumbes, lo que se hizo fue rebautizar al Bosque Nacional de Tumbes, que no era una zona para producción de madera sino de conservación, pero que mantenía aún esa denominación. Como "Zona Reservada de Tumbes" se esperaba sincerar su naturaleza como un área que efectivamente ya venía siendo administrada por la Dirección General de Areas Naturales Protegidas. Lamentablemente, hasta la fecha esta área no ha sido categorizada. Las dos nuevas zonas reservadas establecidas durante el primer gobierno de Fujimori sumaban una extensión de 13 720,69 ha, el récord más bajo desde 1963 a la fecha.

El segundo gobierno sería todo lo contrario. Al parecer la estabilidad económica y social del país permitieron al gobierno pensar en nuevos horizontes. Paralelamente se desarrolló un interés personal del propio Presidente por el tema y se produjeron saludables cambios, tanto en el INRENA como en el Congreso de la República, que favorecieron la gestión de las áreas protegidas, tal vez como en ninguna otra época de la historia del Perú.

En 1996 se realizó el Primer Foro Nacional sobre Parques Nacionales y otras Areas Naturales Protegidas, organizado por el Comité Peruano de la UICN, la Comisión de Parques Nacionales y Areas Protegidas de la UICN y la ONG ProNaturaleza. Este Foro, realizado en Lima en el Centro Cultural de la Pontificia Universidad Católica, mostró los avances realizados a la fecha por distintas personas e instituciones y tuvo la virtud de reunir en un solo espacio a mucha gente hasta ese momento desconectada entre sí. Más importante aún, el Foro puso de manifiesto que había muchos proyectos, actividades y sueños en marcha; y que la mayor parte de ellos tenían un patrón común en paradigmas clave como la participación de pobladores locales en la gestión o la incorporación de las áreas en los contextos de desarrollo, a nivel económico y social³⁹. Los esfuerzos del Plan Director ya empezaban a notarse en la gestión de algunas áreas.

La legislatura 1996-1997 trajo a Oswaldo Sandoval, del partido de gobierno, como presidente de la Comisión de Ambiente, Ecología y Amazonía. Durante este periodo, y gracias a un activo trabajo legislativo de esta Comisión⁴⁰,

39. Para mayor información, ver la publicación "Documentos del Fórum Nacional sobre Parques Nacionales y otras Areas Naturales Protegidas".

40. Integrada, además, por Luis Campos Baca, Graciela Fernández Baca, Alejandro Santa María, Genaro Colchado, Rafael Urrelo, Segundo Aliaga, Gamaniel Chiroque, Anselmo Revilla, Beatriz Merino, Alfonso Baella Tuesta y Víctor Coral.

apoyado en talleres de difusión y diálogo con el poder ejecutivo y la sociedad civil, se aprobaron probablemente algunas de las leyes más importantes para la regulación de la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas en el Perú; entre ellas, la Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, Ley 26821; la Ley de Areas Naturales Protegidas, Ley 26834; y la Ley sobre la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica, Ley 26839.

La Ley de Areas Naturales Protegidas fue discutida y aprobada, tanto en la Comisión de Ambiente como en el Pleno del Congreso, después de que se discutiera y aprobara la Ley de Diversidad Biológica. Sin embargo, el Presidente de la República promulgó antes la Ley de Areas Naturales Protegidas, y es por eso que esta Ley tiene una numeración anterior⁴¹. Este dato resulta relevante para entender por qué la Ley de Diversidad Biológica contiene siete artículos que prácticamente repiten artículos de la Ley de Areas Protegidas, aunque con ligeras variaciones en el fraseo, ...y aquí va la historia.

En mayo de 1997 la Comisión de Ambiente del Congreso había dictaminado para su pase al pleno la Ley de aprovechamiento sostenible de recursos naturales, la cual fue aprobada, promulgada y publicada en junio de ese año. Dado que quedaban aún dos meses de legislatura y

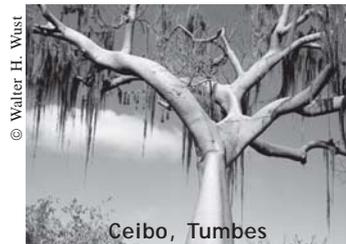
41. La Ley de Diversidad Biológica fue aprobada en el pleno y por unanimidad, en la sesión del 6 de junio de 1997, luego de ser debatida y dictaminada en comisión el 2 de junio. La Ley de Areas Naturales Protegidas fue aprobada, también por unanimidad, en la sesión plenaria del Congreso del 11 de junio de 1997, luego de ser debatida y dictaminada en Comisión el 9 de junio. El 30 de junio fue promulgada la Ley de Areas Naturales Protegidas y publicada en el Diario Oficial el 4 de julio. La Ley de Diversidad Biológica fue promulgada el 8 de julio y publicada en el Diario Oficial el 16 de julio.

que el proceso para la aprobación de la Ley mencionada había sido sumamente exitoso, en términos del proceso participativo desarrollado, el trabajo multipartidario y la convocatoria de especialistas; la Comisión decidió trabajar una Ley más, ...y la Ley elegida fue la Ley de Diversidad Biológica, en el entendido de que era una Ley más amplia en sus objetivos que la de Areas Naturales Protegidas y que, en todo caso, estas podían quedar también comprendidas dentro de dicha Ley.

La Ley de Diversidad Biológica incluyó entonces siete artículos referidos a las áreas naturales protegidas. Estos artículos dieron algunas definiciones y conceptos generales sobre el Sistema y la política de áreas protegidas. Sin embargo, y dado que la Ley de Diversidad Biológica tenía un espíritu básicamente conceptual y de principios, no entró a desarrollar una serie de instrumentos de gestión que, para el caso de las áreas protegidas, sí requerían de una regulación a nivel de Ley, habida cuenta de que en ese momento existía una Ley Forestal y de Fauna de 1975, que normaba las definiciones de categorías de áreas protegidas y los usos compatibles con las categorías, entre otras cosas. Y que requerían de una actualización urgente.



Es por este motivo, y aprovechando que la Ley de Diversidad Biológica fluyó de manera muy rápida en la Comisión y fue aprobada casi empezando junio, que la propia Comisión se animó a discutir una



Ley más,... y esta vez sí fue la Ley de Areas Naturales Protegidas.

Los artículos referidos a áreas protegidas de la Ley de Diversidad Biológica debían ser repetidos necesariamente en la nueva Ley, dado que eran fundamentales para que la Ley de áreas protegidas tuviera sentido en sí misma, y cumpliera también un rol educativo, lo cual se planteó como una necesidad desde la concepción misma de la norma.

En un afán de no repetir textualmente los artículos de la Ley de Diversidad Biológica, para que el trabajo legislativo no apareciera como desarticulado, se variaron un poco las fórmulas de redacción, en algunos casos sí estableciendo pequeñas diferencias conceptuales. Lo curioso es que al haberse aprobado la Ley de Diversidad Biológica con posterioridad, son estas normas las que deben asumirse como válidas en aquello que se oponga a la Ley de Areas Naturales Protegidas, por tratarse de una Ley posterior.

Entre los temas en que hay una aparente oposición está la misma definición del SINANPE, que de acuerdo con la Ley de Areas Protegidas está conformado solo por las áreas de administración nacional. De acuerdo a la Ley de diversidad biológica, todas las áreas protegidas del país en su conjunto, sin discriminar si se trata de las de administración nacional, conforman el SINANPE.

En cuanto a la definición de área protegida, la Ley de Areas Protegidas tiene un texto más desarrollado que la Ley de Diversidad Biológica. Al no haber contradicciones aparentes, puede asumirse que ambas definiciones son complementarias y válidas.

Pero, ¿cuáles fueron las principales contribuciones de la Ley de Areas Naturales Protegidas? ¿Cuáles fueron los temas nuevos que trajo esta norma legal?

Básicamente podemos decir que la Ley de Areas Naturales Protegidas trajo:

1. La definición de catorce objetivos posibles para el establecimiento de áreas protegidas, mejorando los objetivos planteados anteriormente por el Código del Medio Ambiente.
2. El establecimiento de tres niveles de áreas protegidas: nacionales, regionales y privadas.
3. Dos nuevas categorías para el Sistema: las reservas paisajísticas y los refugios de vida silvestre.
4. Una mejor redacción y definición de las categorías anteriormente existentes como en el caso de los santuarios históricos y las reservas nacionales (Ver Anexo 3: definiciones de categorías de acuerdo con la Ley de Areas Naturales Protegidas de 1997 y su Reglamento, pág. 119).
5. Distintas alternativas y oportunidades para la participación de la sociedad civil en la gestión y manejo de las áreas.
6. El reconocimiento del INRENA como la institución que debe dar una opinión favorable previa a cualquier autorización que se emita para el desarrollo de actividades al interior del área protegida.
7. El reconocimiento de los planes del Sistema y de las áreas como normas de observancia obligatoria para cualquier actividad que se desarrolle en las áreas.
8. La definición legal de las zonas de amortiguamiento y una mejor precisión respecto a las zonas reservadas.

9. Una mejor definición respecto a los derechos de propiedad dentro de las áreas protegidas.

En cuanto a su diseño mismo, la Ley de áreas protegidas recogió los conceptos e instrumentos identificados en la elaboración del Plan Director. Nuevamente, si bien el Plan todavía no era aprobado por la Autoridad, ya estaba generando un efecto práctico, que esta vez tenía que ver con el diseño de la norma legal de más jerarquía para regular a las áreas naturales protegidas.

Sin embargo, la Ley se quedó todavía corta en muchos temas. Y es que el poco tiempo disponible en el Congreso para discutir la Ley, sumado a una política legislativa que priorizaba las leyes cortas⁴², hizo que de la propuesta inicial de cerca de 80 artículos, ésta se redujera a una versión de 31 artículos. Entre los temas que quedaron fuera de la Ley estaban las áreas de conservación municipales⁴³, el régimen de sanciones administrativas por infracciones cometidas, régimen de pobladores locales y usos de recursos dentro de las áreas, turismo en áreas protegidas, entre otros.

42. Cosa que este autor nunca terminará de entender en algunas autoridades que legislan bajo el refrán "más corto, mejor". En nuestra opinión, "más claro, mejor". Y si para ser más claro o preciso se requiere de más artículos, no importa. Las normas legales no son un discurso o novela, donde hay que cuidar el tamaño de la obra, de acuerdo al público o el tiempo disponible. Las normas legales son instrumentos, y requieren ser precisas y claras para que puedan ser usadas y ayuden a alcanzar la visión que el legislador se ha propuesto. La aprobación de normas incompletas o poco claras no facilita esto.

43. Que salieron de la Ley por una previsión política de la Comisión de Ambiente, que pensó que ese tema podía parar la Ley en el pleno del Congreso. Hacia 1997 había un pleito manifiesto entre el partido de gobierno y la Municipalidad de Lima, y hablar de nuevas competencias municipales espantaba a nuestros políticos del partido de gobierno de entonces. El tema se decidió postergar para la discusión de la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, la cual lamentablemente tampoco lo resolvió.

Pero era julio de 1997, y la Ley de Áreas Naturales Protegidas cerraba una excelente legislatura para la causa ambiental. Se demostraba además que el poder político jugaba un rol vital para volver realidad las reformas que hacía años se venían pidiendo desde el lado académico y profesional. Sin duda la presencia de Oswaldo Sandoval como presidente de la Comisión de Ambiente, un congresista influyente dentro del partido de gobierno, ayudó mucho a que estas normas se concreten. Si bien la gestión siguiente, a manos de Luis Campos Baca también fue muy favorable, los vientos no volverían a ser los mismos en el Congreso por un buen tiempo.

Y es que en 1997, en verdad, todavía el país respiraba un aire de sentirse encaminado, viable, ganador: en lo social, económico y, sobre todo, en lo anímico. Después de muchas eliminatorias futbolísticas en que Perú peleaba por no ser el último con Venezuela, ese año quedamos fuera del mundial por diferencia de goles con Chile. El Sporting Cristal llegó a la final misma de la Copa Libertadores, perdiendo por un gol contra Cruzeiro de Brasil⁴⁴. En abril de 1997 el gobierno había logrado recuperar la residencia del Embajador de Japón, tomada por el MRTA cuatro meses atrás con cerca de ochocientas personas invitadas a una fiesta, en un operativo impresionante donde las bajas fueron un rehén, dos militares y los catorce terroristas involucrados. Entre 1998 y el 2000 la "U" lograba su primer tricampeonato, siendo el del año 2000 realmente extraordinario, con inauguración de estadio nuevo, más de 100 goles en el año, el récord del goleador histórico y del arquero menos batido en la historia del fútbol peruano.

44. Después de muchos años también, jugadores peruanos eran fichados por importantes clubes extranjeros, siendo el más sonado el fichaje de Nolberto Solano por Boca Juniors, ... un maestrillo, según Diego Maradona.

En el tenis, Jaime Yzaga vencía al número 1 del mundo, Pete Sampras, en el Abierto de Nueva York de 1999, ...impresionante. En lo musical, el rock local se consolidaba por fin como un movimiento que trabajaba profesionalmente, generando puestos de trabajo, desarrollando una creciente industria independiente y, sobre todo, un estándar de calidad de espectáculo, donde ya no se hablaba más de "subtes" descuidados, mal sonido o malos músicos. Los festivales de 1998, con el "Niño Malo" a la cabeza y audiencias promedio de 10 000 personas cada uno, son una prueba de que esta vez el rock peruano crecía para quedarse⁴⁵.

El Fenómeno del Niño de ese mismo año, sin embargo, trajo un saldo bastante negativo, sobre todo para la pesca y la agricultura, así como por las enormes pérdidas materiales en infraestructura vial. Poblaciones de animales marinos como los pingüinos o los lobos marinos se vieron severamente afectados, estimándose que se perdió el 80% de la población de lobos marinos solamente a causa del Fenómeno del Niño.

Entre 1997 y 1998 se produjo el sonado caso de la empresa Lucchetti *versus* la Municipalidad de Lima, debido a la instalación irregular de una fábrica de fideos de la empresa en la zona de amortiguamiento de la Zona Reservada Los Pantanos de Villa, sin contar con un Estudio de Impacto Ambiental previamente aprobado y vulnerando la zonificación permitida. Si bien en ese momento la empresa obtuvo una sentencia favorable del Poder Judicial, años después se descubrió que había sido obtenida mediante la corrupción de funcionarios y

45. El trabajo de bandas como Mar de Copas, Leusemia, G3, Dolores Delirio, la Liga del Sueño, La Raza, o solistas como Rafo Ráez, fueron fundamentales para esto.

La paz entre Perú y Ecuador se consolidó al colocarse el hito histórico en Tiwinza.



la intervención del propio asesor presidencial, Vladimiro Montesinos⁴⁶.

En 1998 se resolvía también el conflicto con el Ecuador por la cuestión amazónica, específicamente en la frontera del Cóndor. Este nuevo conflicto se había iniciado en enero de 1995. El Acuerdo de Brasilia de 1998 tuvo la virtud de respetar la validez del Protocolo de Río de 1942, pero también determinó la cuestionada cesión del Perú a Ecuador de un terreno simbólico de un kilómetro cuadrado en el área de Tiwinza, en la zona del Cenepa.

En los acuerdos bilaterales entre el Perú y Ecuador se decidió declarar zonas de protección ecológica colindantes sobre la cordillera del Cóndor, lo que dio origen a la Zona

46. A propósito de este descubrimiento, la Municipalidad de Lima ordenó en enero de 2003 el cierre definitivo de la fábrica, y la empresa apeló ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones del Banco Mundial (CIADI). A inicios de 2005 salió el fallo favoreciendo al Estado peruano.

Reservada Santiago Comaina del lado peruano, actualmente en proceso de categorización.

En cuanto a las áreas protegidas declaradas, el segundo periodo del gobierno de Fujimori fue superlativo, aunque de acuerdo con los nuevos tiempos, esta vez casi todas las áreas declaradas fueron zonas reservadas⁴⁷: Chancaybaños, Aymara Lupaca, recomposición de Tambopata Candamo, Güepi, Río Rímac, Allpahuayo Mishana, Santiago Comaina, Amarakaeri y Alto Purús.

También se declaró el Parque Nacional Bahuaja Sonene, sobre la base del Santuario Nacional Pampas del Heath y parte de la Zona Reservada Tambopata Candamo, con una fórmula interesante (Ver Anexo 4: Establecimiento del Parque Nacional Bahuaja Sonene y la operación de la Mobil, pág. 131).

En total, en este periodo de gobierno las nuevas extensiones del territorio declaradas como áreas protegidas sumaron 8 149 917,43 has⁴⁸. Aunque solo se declarase un área con

47. Parte de la nueva política de áreas protegidas tiene mucho que ver con la búsqueda de consensos a nivel local. Bajo esta perspectiva, el proceso de declaración de nuevas áreas se inicia con la declaración de zona reservada, de modo tal que a partir de ahí se inicie un proceso de planificación participativa donde la autoridad, junto a los grupos de interés a nivel local, definen la categoría, zonificación, delimitación, etc. No existe mayor democracia en el Perú que para el establecimiento y planificación de las áreas protegidas.

48. Chancaybaños 2 628 ha, Aymara Lupaca 300 000 ha, Güepi 625 971 ha, Río Rímac franja de 28 km, Allpahuayo Mishana 57 667,43 ha, Santiago Comaina 1 642 567 ha, Amarakaeri 419 139 ha, Alto Purús 5 101 945 ha. La zona reservada Tambopata Candamo se recompuso a partir de la declaración del Parque Bahuaja Sonene. Pasó de 1 478 942,45 ha a 1 073 998,25 ha. El Parque Bahuaja Sonene fue establecido sobre una base de 537 053 ha, incluyendo al anterior Santuario Nacional Pampas del Heath que tenía una extensión de 102 109 ha.

categoría definitiva, este es, de lejos, el registro más alto en toda la historia del Perú⁴⁹.

Luego de aprobada la Ley en 1997, empezó el trabajo de elaboración del Reglamento de la Ley de Areas Naturales Protegidas, el cual también tuvo un periodo prolongado de maduración y discusión, dado que siempre hubo la intención de entrar a regular procedimientos en detalle y completar varias de las omisiones de la Ley, hasta donde fuera posible por el nivel jerárquico del proyectado Reglamento, por Decreto Supremo. Esta norma, sin embargo, sería recién aprobada en el 2001.

En 1999 se aprobó finalmente el Plan Director, con el subtítulo de Estrategia Nacional para las Areas Naturales Protegidas. El Plan Director aprobado fue una versión bastante resumida en relación a la versión original, pero igualmente muy valiosa en cuanto



49. Este dato tiene varias lecturas. Además de que hablamos de solo un área con categoría definitiva, ya que todas las demás fueron zonas reservadas, la cifra aparece muy elevada también por la declaración de Alto Purús, sobre un área mayor a los cinco millones de hectáreas. Dos años después, esta misma zona reservada fue reducida a la mitad del tamaño y actualmente es un Parque Nacional y una Reserva Comunal, que suman más de 2 700 000 ha. Para la cifra total no se han sumado las declaraciones de Bahuaja Sonene y Tambopata Candamo, ya que son casos de categorización y de áreas previamente establecidas. Aunque, bajo otro tipo de análisis, tal vez estas deberían ser las únicas a contar.



a los alcances conceptuales y algunos instrumentos específicos, como el mapa de zonas prioritarias de conservación, que ha sido tal vez el documento principal para orientar el crecimiento físico del SINANPE desde 1996 a la fecha.

Con la aprobación del Plan Director se producían en paralelo algunos cambios interesantes a nivel institucional. Por un lado, el INRENA intentaba nuevamente descentralizar su gestión a través de la instalación de Oficinas Regionales⁵⁰, de las cuales se instalaron 15 a nivel nacional, procurando una presencia más activa en las regiones mismas. Sin embargo, este proceso fue reconsiderado dos años más tarde y se eliminaron las oficinas de INRENA. Así, la representación de INRENA quedó bajo el encargado de la administración forestal, con resultados mixtos para el tema áreas protegidas. De otro lado, con el Reglamento de Organización y Funciones aprobado en el 2001, el tema Fauna Silvestre salió de la Dirección General de Areas Protegidas y pasó a la Dirección General Forestal, que en adelante sería la Dirección General Forestal y de Fauna.

El año 2000 es políticamente intenso, por lo que significan las elecciones presidenciales de ese año y la nueva postulación del Ingeniero Fujimori, aunque esta vez ya no contase con el respaldo de la elección anterior. Y es que los escándalos de La Cantuta⁵¹, sumados a la evidente

50. Que ya existían informalmente desde 1993, aproximadamente.

51. En el año 93 fueron encontradas tres fosas clandestinas que contenían restos humanos, identificados posteriormente como pertenecientes a nueve estudiantes y un profesor de la Universidad Nacional Enrique Guzmán y Valle, La Cantuta. Las largas investigaciones de los años siguientes determinarían que estas personas habrían sido secuestradas y victimadas por el grupo Colina en julio de 1992. El grupo Colina estaba integrado por paramilitares que evidenciaron una fuerte vinculación con el gobierno fujimorista y sus políticas.

manipulación de los medios de comunicación y los prepotentes enfrentamientos con cualquier líder que empezara a destacar, como el caso del alcalde de Lima, Alberto Andrade, debilitaron enormemente la credibilidad del gobierno.

Pese a ello, luego de las elecciones se confirmó como presidente re-reelecto a Fujimori, que esta vez venció en segunda vuelta a Alejandro Toledo. Al muy poco tiempo de empezado su tercer mandato, vimos en televisión la aparición del primer "vladivideo"⁵², donde se ve a Montesinos entregando dinero al congresista Alberto Kouri para que renuncie a su partido y apoye al oficialismo. Esto desmoronó de golpe al gobierno. Los meses que siguieron fueron tan alucinantes y novelescos que ya han sido materia de varios libros de análisis y, sin duda, algún día se hará una película sobre esto: Montesinos se fuga, Fujimori también; Montesinos es atrapado en Venezuela, Fujimori asume su nacionalidad japonesa y se queda en ese país, donde aún vive, tranquilo, enviando mensajes regulares al Perú a través de su página web y programa de radio,... y preparando su próxima postulación a la Presidencia.

El tercer periodo de Fujimori resultó entonces muy corto y muy agitado. Este tercer periodo duró escasos tres meses y poco más, entre fines de julio y noviembre del año 2000. Pese a ello, en este periodo se declaró la ampliación y consolidación del Parque Nacional Bahuaja Sonene, el establecimiento de la Reserva Nacional Tambopata y la Zona Reservada Biabo Cordillera Azul, sobre la base del antiguo

52. Videos filmados por Vladimiro Montesinos, principal asesor presidencial y del Servicio de Inteligencia Nacional, y donde quedaban en evidencia los fuertes y complicados niveles de corrupción de funcionarios, políticos, personalidades empresariales, deportivas, etc. durante el gobierno de Fujimori.

Bosque Nacional Biabo Cordillera Azul⁵³. Un total de 1 966 839 ha más de áreas protegidas⁵⁴ para el Perú.

Luego de la huída de Fujimori a Japón, se instaló un gobierno de transición liderado por el entonces Presidente del Congreso de la República, Valentín Paniagua, miembro del partido de Fernando Belaúnde, Acción Popular, y quien asumió la Presidencia de la República con el compromiso de organizar nuevos comicios generales para julio del año siguiente.

53. Parque Nacional Bahuaja Sonene se amplía de 537 053 ha a 1 091 416 ha, Reserva Nacional Tambopata 274 690 ha, Zona Reservada Biabo Cordillera Azul 1 137 786 ha.

54. Aunque nuevamente la cifra puede ser engañosa, ya que la Reserva Tambopata viene de un antigua zona reservada y la zona reservada del Biabo proviene de un antiguo bosque nacional.

2001-Hoy:
Hacia dónde vamos

© Walter H. Wust



El gobierno de Paniagua se desarrolló entre noviembre del 2000 y julio del 2001. Este breve gobierno de ocho meses resultó muy positivo para la conservación de sitios en el Perú. Es durante este periodo que se aprobó el reglamento de la Ley de Areas Naturales Protegidas y se declararon cuatro áreas protegidas con categoría definitiva: el Parque Nacional Cordillera Azul, el Santuario Histórico Bosque de Pómac, la Reserva Paisajística Nor Yauyos Cochas y la Reserva Comunal El Sira⁵⁵, para un total de 2 196 763,11 ha. También en este periodo se suscribió el contrato para la primera concesión para conservación en el Perú, en la cuenca del río Los Amigos, en Madre de Dios, sobre una superficie de 132 832 ha.

El reglamento de la Ley de Areas Naturales Protegidas trajo como novedades una regulación detallada de instrumentos importantes como los comités de gestión, las concesiones para ecoturismo, los contratos de administración, los contratos para aprovechamiento de recursos naturales y las sanciones administrativas.

55. Cordillera Azul 1 353 190,84 ha, Bosque de Pómac 5 887,38 ha, Nor Yauyos Cochas 221 268,48 ha, El Sira 616 416,41 ha.

Igualmente, introdujo algunos temas nuevos como las reservas de biosfera y los sitios de patrimonio mundial, las áreas marino costeras, intentó una solución para las áreas de conservación municipales y definió un procedimiento para la viabilidad de las operaciones de aprovechamiento de recursos no renovables dentro de las áreas protegidas de uso directo. Asimismo, amplió las definiciones de las categorías contenidas en la Ley de 1997 (Ver Anexo 2, pág. 119).

En julio de 2001 hubo nuevas elecciones presidenciales. Esta vez los contendores fueron Alejandro Toledo y el mismísimo Alan García, quien volvió al Perú y a la actividad política luego de más de diez años y, por supuesto, con la herencia aún fresca del desastre de su primer gobierno, pero la memoria popular es frágil y García consiguió posicionarse en las preferencias de un sector mayoritariamente joven que volvió a quedar encandilado por la elocuencia del candidato y el argumento de "se equivocó una vez de joven, ahora ya aprendió". Como fuera, Toledo triunfó en segunda vuelta, tal vez como gratitud de un país que lo reconocía como el líder que combatió al régimen de alta corrupción y manipulación que fue el gobierno de Fujimori, sobre todo en sus años finales.

El gobierno de Toledo se encontró desde el inicio con una cantidad de problemas indescriptibles por su magnitud y complejidad, lo que sumado a una falta de claridad del propio Presidente, hizo que este periodo, que es el actual al momento de escribir este libro, sea por demás de una incertidumbre respecto al modelo de país que se intenta construir, si hay alguno, y sobre todo respecto de las perspectivas a largo plazo para el país.

En lo que va del gobierno del Presidente Toledo se declararon ya nueve áreas protegidas y cuatro zonas reservadas: el

Parque Nacional Otishi⁵⁶, el Parque Nacional Alto Purús, la Reserva Nacional Allpahuayo Mishana, el Santuario Nacional Megantoni, la Reserva Paisajística Subcuenca del Cotahuasi, las Reservas Comunales Amarakaeri, Ashaninka, Matsigenga y Purús, y las Zonas Reservadas Cordillera de Colán, Huayhuash, Pampa Hermosa y Pucacuro; para un total de 5 308 097,55 ha⁵⁷.

En lo que va de este periodo se firmó también el primer contrato de administración sobre un área protegida, novedoso sistema por el cual el Estado encarga la administración de un área protegida nacional a una institución privada sin fines de lucro⁵⁸; y se dio reconocimiento oficial a las dos primeras áreas de conservación privada⁵⁹, categoría complementaria al

56. Una de las propuestas de Parque Nacional más antiguas del SINANPE. El 21 de julio de 1965 ya el diario El Comercio había escrito sobre esta misma área propuesta entonces como Parque Nacional Cutibireni: «nuestro país contará con uno de los Parques Nacionales más bellos del mundo. De inigualable belleza escénica constituida por la ubérrima vegetación, forma a cada paso nuevos paisajes y tiene 24 cataratas, algunas de las cuales sobrepasan los 300 metros».

57. Otishi 305 973,05 ha, Alto Purús 2 510 694,41 ha, Allpahuayo Mishana 58 069,90 ha, Megantoni 215 868,96 ha, Sub Cuenca del Cotahuasi 430 550,00 ha, Amarakaeri 402 335,62 ha, Asháninka 184 468,38 ha, Machigenga 218 905,63 ha, Purús 202 033,21 ha, Cordillera de Colán 64 114,74 ha, Huayhuash 67 589,76 ha, Pampa Hermosa 9 575,09 ha y Pucacuro 637 918,80 ha.

58. Contrato de administración parcial suscrito entre el INRENA y el Club de Caza, Pesca y Turismo de Piura, sobre un sector de 10 000 ha del coto de caza El Angolo. En verdad, la legislación ya permitía la administración privada de los cotos de caza desde 1992, en que fue aprobado el Reglamento de zocriaderos y cotos de caza, pero la modalidad para acceder a dicha administración era distinta.

59. A la comunidad campesina de Sta. Catalina de Chongoyape, sobre más de 34 000 ha, área de conservación privada de Chaparrí; y a la cooperativa agraria de usuarios Tecapa Ltda., sobre 1 310,90 ha, área de conservación privada Bosque Natural El Cañoncillo.

SINANPE que busca involucrar a los propietarios de predios privados en la política y gestión de conservación de sitios en el Perú. También se firmaron los primeros contratos para concesiones de ecoturismo, reforestación y manejo de fauna bajo el marco de la Ley Forestal y de Fauna vigente. También se estableció la demarcación de muchas zonas de amortiguamiento de las áreas protegidas, mediante una serie de Resoluciones Jefaturales de diciembre de 2001, que fueron posteriormente consolidadas y precisadas mediante Resolución Jefatural 125-2003-INRENA, de setiembre del 2003.

En el tema institucional, la Dirección General de Areas Naturales Protegidas fue rebautizada como Intendencia de Areas Naturales Protegidas, aunque en verdad no cambiara nada más allá del nombre y de la confusión que esto generó en mucha gente. El Director de Areas Protegidas es ahora el Intendente, nombre poco común para funcionarios con sus competencias y responsabilidades, las cuales son fundamentalmente de gestión⁶⁰.



60. Estos cambios institucionales se dieron mediante la aprobación del nuevo reglamento de organización y funciones del INRENA, Decreto Supremo N° 066-2002-AG, del 30 de diciembre del 2002. A las dos semanas de aprobada, esta norma fue derogada por el Decreto Supremo 002-2003-AG, mediante el cual se aprobó un nuevo Reglamento de Organización y Funciones que corrigió algunos errores del Decreto Supremo anterior. En cuanto a áreas protegidas, los cambios fueron mínimos.

En el 2003 se realizó el segundo Foro Nacional de Áreas Naturales Protegidas, nuevamente organizado por el Comité Peruano de la UICN conjuntamente con la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas. Esta vez el Foro se llevó a cabo en la Universidad Nacional Agraria La Molina y el éxito fue elocuente: más de 50 presentaciones y una audiencia calculada en más de mil personas durante los tres días del Foro. Más importante aún fue la confirmación de que hay un trabajo grande y generoso alrededor de las áreas protegidas peruanas, por parte del propio Estado a través del gobierno central, las regiones y los municipios; pero también a través de las organizaciones de base, de conservación, religiosas, académicas y empresariales. El segundo Foro fue altamente motivador y dejó una clara sensación que el Sistema está bien encaminado y que las áreas protegidas peruanas por fin están generando beneficios reales. La información científica que se viene obteniendo en las áreas es también muy alentadora, y permite pensar seriamente en un futuro basado en el patrimonio natural de la Nación, en nuestra diversidad biológica y en las capacidades de nuestra gente.

El año cerró, además, con el Cienciano del Cusco, un modesto equipo de fútbol de provincia, ganando la Copa Sudamericana de clubes frente al poderoso River Plate de Argentina. Ese día de la final en Arequipa, el estadio en pleno y millones de peruanos por televisión alentaban al equipo rojo repitiendo al unísono "sí se puede, sí se puede". Y, en el fondo, muchos sentimos que esa frase repetida por la multitud no solo se refería al fútbol.

El año 2004 empezó con la Conferencia de las Partes de la Convención sobre la Diversidad Biológica COP 7, realizada en febrero en Kuala Lumpur (Malasia), y que esta vez tuvo como uno de sus dos temas centrales a las áreas protegidas. En setiembre del año anterior se había realizado en Durban (Sudáfrica) el quinto congreso mundial de áreas naturales

protegidas, convocado por la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN). En ambos eventos el Perú tuvo una activa y destacada participación mostrando los notables avances realizados en cuanto a base conceptual, legal y organización propia del Sistema. La COP 7 sirvió, además, para que varias organizaciones de la sociedad civil y del sector público peruano se junten para firmar un memorándum de entendimiento, que está sirviendo como marco para una serie de acciones importantes que buscan consolidar al Sistema de Areas Protegidas y posicionarlo como un eje importante en la visión de país a futuro.

En otros ámbitos, el mismo Cienciano del Cusco obtuvo la Recopa de clubes, al ganar por penales en Miami nada menos que a Boca Juniors, Sofía Mulanovich nos llenó de alegría ganando el Campeonato Mundial de Tabla y hasta tuvimos una Miss Mundo, luego del triunfo de María Julia Mantilla en China. En el rock, Cementerio Club y TK ganaron los premios MTV Latino coronando tres años consecutivos de triunfos peruanos en este evento⁶¹, Camisea se volvió una realidad y Jefferson Farfán y Paolo Guerrero se cansaron de meter goles en las ligas de fútbol de Holanda y Alemania. ¡¡¡De verdad que sí se puede!!!

Con lo que llegamos a hoy. A la fecha tenemos un Sistema con más de 50 años de historia, desde que se declarara la Cueva de las Lechuzas como Reserva Nacional. La evolución conceptual y normativa, así como el crecimiento físico del Sistema han sido enormes en estos años. Actualmente el Sistema está compuesto por 61 áreas protegidas, 13 de ellas aún como zonas reservadas, que abarcan en total 17 660 211,88 ha que equivalen al 13,74% del territorio nacional⁶².

61. Líbido en el 2002, Líbido y TK en el 2003.

62. Las 48 áreas naturales protegidas con categoría definitiva suman 14 222 814,63 ha, equivalentes al 11,06% del territorio nacional.

Y el Sistema sigue avanzando, como debe ser, por lo que se prevé que durante el 2005 se categorizarán en forma definitiva por lo menos las zonas reservadas de Güepi y Santiago Comaina, así como que se establecerán nuevas áreas protegidas en las zonas de la Sierra del Divisor, Yavarí y Cordillera Escalera.

Proyectos importantes para el Sistema impulsados con fondos GEF, del PROFONANPE, USAID y otras fuentes vienen incidiendo fuertemente en los componentes sociales y de participación de la sociedad civil en la gestión de las áreas; lo que muestra un poco la tendencia para los próximos años.

Las normas complementarias para instrumentos específicos de la gestión de áreas son cada vez más frecuentes, lo que facilita el uso de los mismos. Así, en los últimos tres años se aprobaron normas complementarias para el establecimiento de los comités de gestión, la inscripción en registros de las áreas protegidas, los contratos de administración, las áreas de conservación privadas y se prevé que este año se aprobarán disposiciones complementarias para el establecimiento y gestión de las reservas comunales. Para el 2005 se prevé también empezar la revisión del Plan Director, y actualizar este documento en concordancia con los importantes cambios producidos en los últimos diez años⁶³.

El Sistema, entonces, está bastante activo y con una visión cada vez mayor de integrarse de manera positiva y real en los contextos de desarrollo local, regional y nacional. En varias áreas del Sistema ya se perciben desde hace algunos años los beneficios que se vienen generando a nivel económico, social, ecológico y afectivo.

63. Pese a que la vigencia legal del Plan Director es por 10 años y fue aprobado en 1999, la Intendencia de Areas Protegidas ha decidido, con buen criterio, actualizar ya el documento dado que en verdad fue elaborado entre 1993 y 1995.

Se espera que en los próximos años se consolide la base física de áreas protegidas nacionales, pero también los sistemas complementarios al SINANPE, como son las áreas privadas, municipales y regionales. Asimismo, se espera que se consolide la institucionalidad para las áreas protegidas, que como hemos visto en este documento siempre se mantuvo como una oficina de bajo nivel administrativo y político, que ha dependido en gran medida del entusiasmo y capacidad de sus funcionarios, más que del rol o la relevancia asignada dentro de la estructura del Estado.

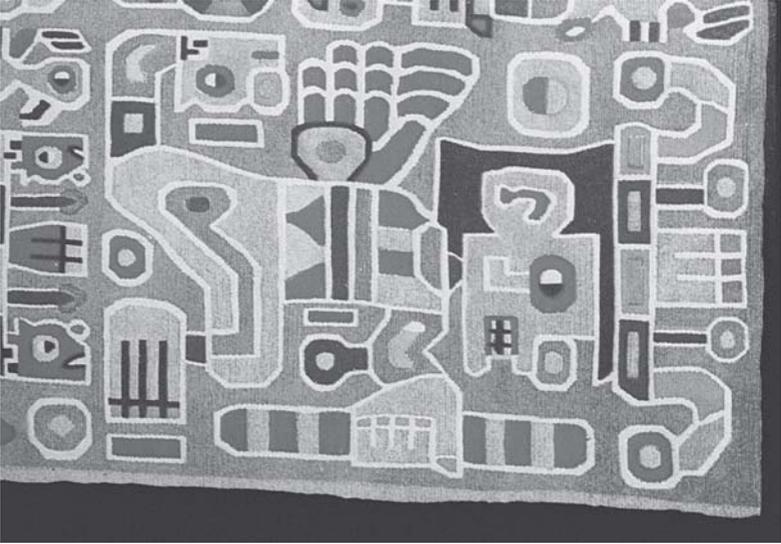
Somos de la idea de que casi el 14% del territorio peruano y, sobre todo, los sitios que albergan las mejores muestras de la megadiversidad existente en el Perú merece una institucionalidad propia, fuerte administrativamente, con capacidades normativas y autonomía en lo económico⁶⁴, para que pueda hacer una gestión apropiada del Sistema y también ofrecer sueldos competitivos a sus profesionales, de modo tal que pueda haber una permanencia a largo plazo de los mismos. Pero todos estos son temas que se deberán discutir y decidir en los tiempos que vienen, en la historia que falta escribir de las áreas protegidas en el Perú.

Eso sí, escribámosla con cariño y conocimiento, en base a nuestras realidades y oportunidades, respetando y escuchando nuestro pasado y apostando realmente por un futuro que sea inclusivo, para todos los peruanos. En las áreas protegidas está nuestra identidad y oportunidad como país. Tengámoslo siempre en la mente... y en el corazón.

64. Como dato estadístico, México y Perú tienen casi la misma cobertura de territorio bajo áreas protegidas. Ambos son países megadiversos. Hacia fines del 2004 el presupuesto asignado por el gobierno mexicano a su sistema era de treinta millones de dólares anuales. Para ese mismo año, en el Perú el presupuesto asignado por Tesoro Público era alrededor de cincuenta veces menos esa cantidad.

Anexos

© Archivo de PromPerú / PromPerú



DEFINICIONES DE CATEGORIAS DE ACUERDO CON LA LEY FORESTAL Y DE FAUNA DE 1975 Y SUS REGLAMENTOS

1. Ley Forestal y de Fauna. Decreto Ley 21147.

- Bosques Nacionales: los bosques naturales declarados aptos para la producción permanente de madera, otros productos forestales y de fauna silvestre, cuya utilización solo puede ser realizada directa y exclusivamente por el Estado. La declaración se hace por Resolución Suprema.
- Bosques de Libre Disponibilidad: los declarados aptos para la producción permanente de madera, otros productos forestales y de fauna silvestre y que pueden ser utilizados por cualquier persona debidamente autorizada. La declaración se hace por Resolución Ministerial.
- Bosques de Protección: los que por sus características y ubicación sirven fundamentalmente para conservar los suelos y las 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. Los Bosques de Protección son intangibles y se declaran por Resolución Suprema.
- Parques Nacionales: las áreas destinadas a la protección con carácter de intangible, de las asociaciones naturales de la flora y fauna silvestre y de las bellezas paisajísticas que contienen.
- Reservas Nacionales: las áreas destinadas a la protección y propagación de especies de la fauna

silvestre cuya conservación sea de interés nacional. El aprovechamiento de sus productos es realizado por el Estado. Cuando las Reservas Nacionales deban ser establecidas necesariamente sobre tierras de uso agropecuario, el Ministerio de Agricultura puede autorizar que el aprovechamiento de la fauna silvestre sea realizado por los conductores de dichas tierras y establecerá las limitaciones que compatibilicen el doble uso del área.

- Santuarios Nacionales: las áreas destinadas a proteger con carácter de intangible, una especie o una comunidad determinada de plantas o animales, así como las formaciones naturales de interés científico o paisajístico.
- Santuarios Históricos: las áreas destinadas a proteger, con carácter de intangible, los escenarios naturales en que se desarrollaron acontecimientos gloriosos de la historia nacional.
- Cotos de Caza: áreas que pueden declararse en tierras del dominio público seleccionadas para fines de caza deportiva. La declaración se hace mediante Resolución Suprema. El establecimiento de Cotos de Caza en tierras de propiedad privada requerirá de autorización del Ministerio de Agricultura.
- Reservas Comunales: áreas para la conservación de la fauna silvestre en beneficio de las poblaciones aledañas para las que dicho recurso es fuente tradicional de alimentación. Estas Reservas se establecerán mediante Resoluciones Supremas, previas las coordinaciones que sean necesarias con el Ministerio de Pesquería, en caso de incluirse cuerpos de agua.

2. Reglamento de Unidades de Conservación. DS 160-77-AG.
Amplía conceptos de la Ley Forestal y de Fauna.

- Parques Nacionales: las áreas naturales destinadas a la protección y preservación con carácter de intangible, de las asociaciones naturales de la flora y fauna silvestres y de las bellezas paisajísticas que contienen. En los Parques Nacionales está absolutamente prohibido todo aprovechamiento directo de los recursos naturales y el asentamiento de grupos humanos. En estas Unidades se permite la entrada de visitantes con fines científicos, educativos, recreativos y culturales bajo condiciones especiales.
- Reservas Nacionales: las áreas naturales destinadas a la protección y propagación de la fauna silvestre, cuya conservación sea de interés nacional. En las Reservas Nacionales, los recursos de fauna silvestre, cuya situación lo permita, pueden ser utilizados únicamente por el Estado. Cuando las Reservas Nacionales deban ser establecidas necesariamente sobre tierras de uso agropecuario, el Ministerio de Agricultura podrá autorizar que el aprovechamiento de la fauna silvestre sea realizado por los conductores de dichas tierras, estableciendo las limitaciones que garanticen la efectiva conservación de los recursos naturales renovables.
- Santuarios Nacionales: las áreas destinadas a proteger con carácter de intangible, una especie o una comunidad determinada de plantas y/o animales así como las formaciones naturales de interés científico o paisajístico.
- Santuarios Históricos: las áreas destinadas a proteger, con carácter de intangible, los escenarios naturales en que se desarrollaron acontecimientos gloriosos de la historia nacional.

3. Reglamento de Conservación de Flora y Fauna Silvestre. DS 158-77-AG. Amplía conceptos de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

- Cotos de Caza: las áreas de manejo de la fauna silvestre en tierras de dominio público o privado especialmente seleccionadas y en los que existe infraestructura adecuada para los fines de caza deportiva.
- Reservas Comunales: las áreas reservadas para la conservación de la fauna silvestre en beneficio de las poblaciones aledañas, para las que dicho producto es fuente tradicional de alimentación.
- En cuanto a las Zonas Reservadas: el artículo 5° de esta norma estableció que el Ministerio de Agricultura mediante Resolución Ministerial, podía reservar tierras de dominio público con fines de investigación científica y/o tecnológica, así como para el manejo de la flora y fauna silvestre, dictando las normas del caso.

DEFINICIONES DE CATEGORIAS DE ACUERDO CON LA LEY DE AREAS NATURALES PROTEGIDAS DE 1997 Y SU REGLAMENTO

1. Ley 26834, Ley de Areas Naturales Protegidas.

- **Parques Nacionales:** áreas que constituyen muestras representativas de la diversidad natural del país y de sus grandes unidades ecológicas. En ellos se protege con carácter intangible la integridad ecológica de uno o más ecosistemas, las asociaciones de la flora y fauna silvestre y los procesos sucesionales y evolutivos, así como otras características, paisajísticas y culturales que resulten asociadas.

- **Santuarios Nacionales:** áreas donde se protege con carácter intangible el hábitat de una especie o una comunidad de la flora y fauna, así como las formaciones naturales de interés científico y paisajístico.

- **Santuarios Históricos:** áreas que protegen con carácter de intangible espacios que contienen valores naturales relevantes y constituyen el entorno de sitios de especial significación nacional, por contener muestras del patrimonio monumental y arqueológico o por ser lugares donde se desarrollaron hechos sobresalientes de la historia del país.

- **Reservas Paisajísticas:** áreas donde se protege ambientes cuya integridad geográfica muestra una armoniosa relación entre el hombre y la naturaleza, albergando importantes valores naturales, estéticos y culturales.

- Refugios de Vida Silvestre: áreas que requieren intervención activa con fines de manejo, para garantizar el mantenimiento de los hábitats, así como para satisfacer las necesidades particulares de determinadas especies, como sitios de reproducción y otros sitios críticos para recuperar o mantener las poblaciones de tales especies.
- Reservas Nacionales: áreas destinadas a la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de los recursos de flora y fauna silvestre, acuática o terrestre. En ellas se permite el aprovechamiento comercial de los recursos naturales bajo planes de manejo, aprobados, supervisados y controlados por la autoridad nacional competente.
- Reservas Comunales: áreas destinadas a la conservación de la flora y fauna silvestre, en beneficio de las poblaciones rurales vecinas. El uso y comercialización de recursos se hará bajo planes de manejo, aprobados y supervisados por la autoridad y conducidos por los mismos beneficiarios. Pueden ser establecidas sobre suelos de capacidad de uso mayor agrícola, pecuario, forestal o de protección y sobre humedales.
- Bosques de Protección: áreas que se establecen con el objeto de garantizar la protección de las cuencas altas o colectoras, las riberas de los ríos y de otros cursos de agua y en general, para proteger contra la erosión a las tierras frágiles que así lo requieran. En ellos se permite el uso de recursos y el desarrollo de aquellas actividades que no pongan en riesgo la cobertura vegetal del área.
- Cotos de Caza: áreas destinadas al aprovechamiento de la fauna silvestre a través de la práctica regulada de la caza deportiva.

Las zonas reservadas, por su parte, fueron definidas por la Ley como aquellas áreas que reuniendo las condiciones para ser consideradas como Areas Naturales Protegidas, requieren la realización de estudios complementarios para determinar, entre otras, la extensión y categoría que les corresponderá como tales. Forman parte del SINANPE, y por lo tanto quedan sujetas a las disposiciones que corresponden a las Areas Naturales Protegidas.

2. Decreto Supremo 038-2001-AG, Reglamento de la Ley de Areas Naturales Protegidas.

- Parques Nacionales: son áreas que constituyen muestras representativas de la diversidad natural del país y de sus grandes unidades ecológicas. En ellos se protegen con carácter intangible la integridad ecológica de uno o más ecosistemas, las asociaciones de la flora y fauna silvestre y los procesos sucesionales y evolutivos, así como otras características estéticas, paisajísticas y culturales que resulten asociadas. En estas áreas está prohibido el asentamiento de nuevos grupos humanos y el aprovechamiento de los recursos naturales. Se permite el ingreso de visitantes que van a realizar actividades con fines científicos, educativos, turísticos y culturales, bajo condiciones debidamente reguladas -en cada caso- por el INRENA. El uso científico es privilegiado en estas áreas, por encima de cualquier otro uso público. Puede realizarse intervenciones en el área con fines de manejo para asegurar la conservación de aquellos componentes de la diversidad biológica que así lo requieran. Dichas intervenciones deben estar definidas en el Plan Maestro respectivo.

- Santuarios Nacionales: son áreas donde se protege con carácter intangible el hábitat de una especie o una comunidad de la flora y fauna silvestre, así como las formaciones naturales de interés científico y paisajístico, por su importancia nacional. No se encuentra permitido en éstos el asentamiento de nuevos grupos humanos y el aprovechamiento de los recursos naturales. Se permite el uso científico y turístico bajo condiciones debidamente reguladas. El uso público puede estar prohibido con base a la fragilidad del área, salvo para el caso de las investigaciones debidamente autorizadas.
- Santuarios Históricos: son áreas que protegen con carácter de intangible espacios que contienen valores naturales relevantes y constituyen el entorno natural de ámbitos con especial significación nacional, por contener muestras del patrimonio monumental y arqueológico o porque en ellos se desarrollaron hechos sobresalientes de la historia nacional. No se encuentra permitido en éstos el asentamiento de nuevos grupos humanos y el aprovechamiento de los recursos naturales. Se permiten las actividades científicas y turísticas, estrictamente reguladas, acordes con los objetivos del área.
- Reservas Paisajísticas: son 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. Se permiten los usos científicos y turísticos. Las modificaciones a las actividades y prácticas tradicionales, así como al uso de los recursos naturales no renovables, requieren autorización específica del INRENA y monitoreo cuidadoso. Se permite la caza deportiva

de aquellas especies permitidas por la legislación de la materia y de acuerdo con las evaluaciones realizadas por el INRENA o por quien éste encargue. Solo es posible realizar esta actividad cuando se ha establecido la zonificación correspondiente. Se excluirán las actividades que puedan significar cambios notables en las características del paisaje y los valores del área. En el establecimiento y gestión de estas áreas, será especialmente considerada la participación de los gobiernos y poblaciones locales. Los asentamientos de poblaciones humanas son permitidos cuando la zonificación y planificación del Area Natural Protegida así lo prevean.

- Refugios de Vida Silvestre: son áreas que requieren la intervención activa con fines de manejo, para garantizar el mantenimiento de los hábitats, así como para satisfacer las necesidades particulares de determinadas especies, como sitios de reproducción y otros sitios críticos para recuperar o mantener las poblaciones de tales especies. Se permiten el uso público, la intervención y el manejo del hábitat para garantizar el mantenimiento de sus características, favorecer el incremento de la población o satisfacer las necesidades de determinadas especies. Está autorizada la saca de especies sólo en el caso de regulación de la población, de acuerdo a los objetivos del área y bajo estricta reglamentación y expresa autorización. Se excluyen los usos y el aprovechamiento comercial de recursos naturales que puedan provocar alteraciones significativas del hábitat y el incumplimiento de sus objetivos. Las actividades de uso de los recursos naturales no renovables solo podrán ser permitidas si se cumplen estrictamente las exigencias establecidas para tal efecto.

- Reservas Nacionales: son áreas destinadas a la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de los recursos de flora y fauna silvestre, acuática o terrestre. En ellas se permite el aprovechamiento comercial de los recursos naturales bajo planes de manejo, aprobados, supervisados y controlados por la Autoridad Nacional competente. La planificación del uso se realiza con amplia participación y consulta de las poblaciones aledañas o residentes en la Reserva Nacional. El aprovechamiento puede ser realizado por dichas poblaciones en forma prioritaria. Aquellas actividades agrícolas y pecuarias en las áreas aptas en ejercicio, al momento de la declaración del área como reserva, pueden continuar pero asegurando el cumplimiento de los objetivos de la misma. Dentro de las Zonas de Uso Especial, las poblaciones locales pueden solicitar autorización para conducir actividades agrícolas o pecuarias, de carácter integral, en tierras con dicha aptitud. Se prohíben las actividades de aprovechamiento forestal con fines madereros de carácter comercial, con excepción de las provenientes del manejo agroforestal, incluyendo el manejo y plantaciones de enriquecimiento de bosques secundarios, en las Zonas de Uso Especial.
- Reservas Comunes: son áreas destinadas a la conservación de la flora y fauna silvestre, en beneficio de las poblaciones locales y comunidades campesinas o nativas. Pueden ser establecidas sobre suelos de capacidad de uso mayor agrícola, pecuario, forestal o de protección y sobre humedales. La administración de las Reservas Comunes, corresponde a un Régimen Especial contemplado por la Ley y establecido en concordancia con el Artículo 125° del Reglamento.

Su gestión es conducida directamente por los beneficiarios de acuerdo con sus formas organizativas, en un proceso a largo plazo, en el cual estos consolidan sus conocimientos asociados a la conservación y al uso sostenible de recursos, ejerciendo sus derechos y obligaciones con el Estado para la administración del Patrimonio de la Nación. Los recursos ubicados en las Reservas Comunales son preferentemente utilizados por las poblaciones rurales vecinas que han realizado un uso tradicional comprobado de los mismos, ya sea con fines culturales o de subsistencia. El uso y comercialización de los recursos se hará según planes de manejo, aprobados y supervisados por el INRENA y conducidos por los mismos beneficiarios. La Dirección General puede suscribir Convenios con personas naturales o jurídicas con la finalidad de lograr el financiamiento de la elaboración del Plan Maestro y operaciones en general que requiera el Área Natural Protegida.

- Bosques de Protección: son áreas que se establecen con el objeto de garantizar la protección de las cuencas altas o colectoras, las riberas de los ríos y de otros cursos de agua y, en general, para proteger de la erosión a las 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, ni afecten los suelos frágiles y las fuentes o cursos de agua.
- Cotos de Caza: son áreas destinadas al aprovechamiento de la fauna silvestre a través de la práctica regulada de la caza deportiva. Otros usos y actividades de aprovechamiento de recursos deben ser compatibles con los objetivos del área. El aprovechamiento de la fauna silvestre y de todo recurso natural renovable requiere

obligatoriamente del correspondiente Plan de Manejo.

Las Zonas Reservadas son, de acuerdo con el Reglamento de la Ley de Areas Naturales Protegidas, aquellas áreas que, reuniendo las condiciones para ser consideradas como Areas Naturales Protegidas, requieren de la realización de estudios complementarios para determinar, entre otras, la extensión y categoría que les corresponderá como tales. Las Zonas Reservadas son Areas Naturales Protegidas del SINANPE, y los dispositivos legales para su establecimiento deben contener cuando menos:

- Expediente técnico justificatorio, incluyendo mapa y memoria descriptiva;
- Objetivos y usos permitidos compatibles con su finalidad;
- La conformación de una comisión para definir la(s) categoría(s) y extensión definitiva, que incluirá la participación de las poblaciones locales, Gobiernos Regionales y Municipales;
- El plazo máximo que se concede a la comisión para proponer la categoría definitiva, extensión y límites del Area Natural Protegida, o si es que la misma no debe ser incluida en el SINANPE;
- Evaluación de la presencia en la zona, de comunidades campesinas o nativas así como de indicios razonables de la existencia de grupos humanos en aislamiento voluntario de contacto inicial o esporádico.

EL CASO DE LA TEXAS CRUDE *versus* PACAYA SAMIRIA

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

De esta manera se explica un poco por qué ese año se negoció la operación del Lote 61 con la empresa norteamericana Texas Crude, sin considerar -o tal vez conocer- que se superponía en un 75% con la Reserva Nacional Pacaya Samiria, el área protegida de mayor tamaño del Sistema peruano por ese entonces. Como dato adicional, cabe mencionar que, de acuerdo con la legislación vigente en ese entonces, estaba prohibido el aprovechamiento de hidrocarburos en las áreas protegidas, de acuerdo al artículo 71° del Código del Medio Ambiente.

El gobierno argumentó la legalidad del contrato a partir de otro artículo del Código del Medio Ambiente, el artículo 72°, para interpretar que en caso de otorgarse concesiones sobre recursos no renovables y de afectarse áreas protegidas o comunidades indígenas, se debía considerar un costo compensatorio en la actividad, mas no impedir el desarrollo de éstas.

Fue recién cuando se hicieron públicas las negociaciones con la empresa Texas Crude, a partir de una norma legal que

definió la extensión y ubicación del Lote petrolero, que surgió una gran oposición en la que participaron organizaciones de conservación, representantes de comunidades indígenas, gremios profesionales como el Colegio de Biólogos y el Colegio de Abogados, niveles de gobierno como el Gobierno Regional de Loreto y el propio Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Agricultura.

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

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

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

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

Debido a la excesiva formalidad de los procedimientos para la aprobación de los contratos petroleros en ese entonces, correspondió a la Contraloría Nacional de la República emitir opinión sobre el mismo para decidir sobre su procedencia. La Contraloría, finalmente, otorgó validez al Decreto Supremo 008-91-EM/VME, a través del cual se aprobaba la conformación, delimitación y nomenclatura del lote 61 en la región de la selva norte del Perú adjudicándolo a PETROPERU S.A., dejando abierta la negociación del contrato. Lo anecdótico es que la Contralora General de la República de entonces, en medio del debate político, anunció que visitaría la zona para ver la factibilidad de la operación, ...lo cual determinó en forma positiva luego de un sobrevuelo en helicóptero de treinta minutos, ¡en lo que calificaría como la evaluación de impacto ambiental más rápida de la historia!

Pese a este visto bueno el debate continuó, y había voces que insistían en que la operación petrolera en Pacaya Samiria no era técnica ni ecológicamente conveniente, debido al enorme valor ecológico del área y el alto riesgo de contaminación de la zona.

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

Instituto de Desarrollo y Conservación y la Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza (FPCN), entre otros.

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

Finalmente, la presión aplicada por todos estos organismos y organizaciones del Perú y Estados Unidos llevó a Texas Crude a decidir no suscribir el contrato. Otro detalle anecdótico es que días antes del desistimiento de la Texas Crude, el New York Times publicó un extenso artículo sobre el caso, dejando entender que Sendero Luminoso había lanzado una amenaza contra la empresa en caso que ésta ingresase a la zona.

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

Marcha de protesta frente al edificio de la Texas Crude, Houston, 1991.



ESTABLECIMIENTO DEL PARQUE NACIONAL BAHUAJA SONENE Y LA OPERACION DE LA MOBIL

En 1996 el Ministerio de Energía y Minas aprobó, mediante Decreto Supremo No. 014-96-EM, el contrato petrolero entre PERUPETRO S.A. y el consorcio conformado por las compañías Mobil Exploration and Producing Peru Inc. - Sucursal del Perú, Elf Petroleum Peru B.V. - Sucursal del Perú y Esso Exploration and Production Peru Limited - Sucursal del Perú.

Al momento de otorgarse este contrato sobre el Lote 78, este formaba parte de la Zona Reservada Tambopata-Candamo, un área establecida legalmente en 1990 y sobre la que se venían realizando estudios hace varios años para declarar un gran Parque Nacional.

Al otorgarse el Lote a Mobil y asociados, los estudios para la declaración del Parque y el ordenamiento territorial ya habían concluido. Durante todo el proceso de planificación se desarrolló un método participativo, involucrando a los actores locales en todo el diseño, ejecución, evaluación y reorientación de las actividades dirigidas al ordenamiento territorial. El propio INRENA, además, había realizado un estudio de prefactibilidad para la conservación de la Zona Reservada Tambopata Candamo en el cual recomendaba el establecimiento de un Parque Nacional proponiendo la denominación de Parque Nacional Bahuaja Sonene (Tambopata Heath).

La propuesta de Parque Nacional comprendía parte de la Zona Reservada Tambopata Candamo y el Santuario Nacional Pampas de Heath en su integridad, este último establecido en el año 1983.

La aprobación del contrato petrolero impidió la declaración del Parque conforme a los estudios realizados, ya que parte del Lote otorgado en concesión a Mobil se superponía con el

propuesto Parque. Estas áreas coincidentes fueron excluidas del Parque, que finalmente se estableció en 1996, aunque bastante reducido. En algunos puntos, los límites físicos del nuevo Parque fueron justamente aquellos del Lote petrolero.

La consecuencia de este desencuentro fue que se declaró un Parque que no se ajustaba a lo técnicamente recomendado. Es más, lo que los científicos habían previsto como zona núcleo en la propuesta original del Parque, quedó fuera de éste integrándose más bien al Lote petrolero. La declaración del Parque reducido fue entonces una decisión tomada a partir de un hecho consumado, y es que una oficina del Estado - PERUPETRO- decidió negociar un Lote petrolero sobre una zona que otra dependencia del Estado -el INRENA- venía estudiando y trabajando para ser declarada como Parque Nacional.

El desbalance político que existe entre ambas instituciones y la poca valoración que aún tienen las áreas protegidas a nivel de la toma de decisiones de gobierno, determinó que fuera muy poco probable que pudiera seguir pensándose en validar la propuesta técnica del Parque en su extensión original. Las alternativas giraban, entonces, entre declarar como área protegida una superficie menor o no declarar nada. Finalmente, el gobierno tomó la decisión de crear este Parque Nacional, Bahuaja Sonene, excluyendo de su superficie el área otorgada para la exploración petrolera del consorcio Mobil en el lote 78.

El 19 de julio de 1996, el Diario Oficial El Peruano publicó el Decreto Supremo 012-96-AG, mediante el cual se declaraba el Parque Nacional Bahuaja Sonene. Este Parque, ubicado en el departamento de Madre de Dios, capital biológica del mundo, contaría con una superficie de 537 053,25 ha.

En este contexto es que se presentaron algunas propuestas novedosas para mejorar la protección ambiental en las actividades de hidrocarburos y, en especial, para las

actividades de Mobil en la Zona Reservada Tambopata Candamo. Sobre todo, se presentaron propuestas para viabilizar un Parque "real" en el largo plazo.

Una de las propuestas más interesantes fue emplear la figura de las "seltas" en beneficio del Parque. Esta figura está contemplada en la contratación petrolera y consiste en que la empresa contratista debe liberar o devolver ciertas áreas del lote petrolero en forma obligatoria luego de la fase exploratoria. Se determinó entonces que estas "seltas" estarían destinadas a incrementar la superficie del Parque Nacional.

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

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

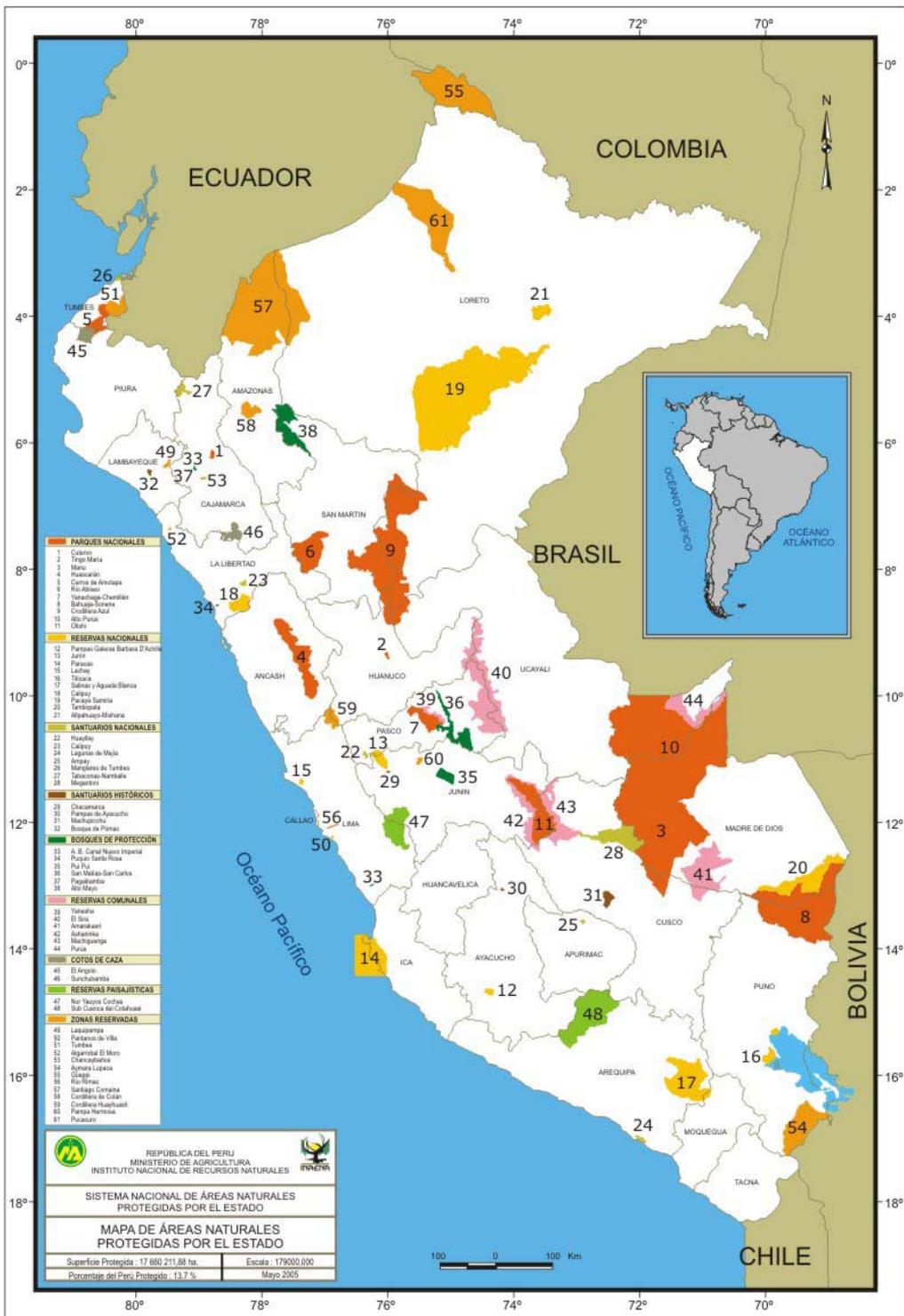
Las "seltas", finalmente, no llegaron a utilizarse para que el Parque crezca. En el año 2000, el consorcio liderado por Mobil abandonó el Lote petrolero por no encontrar reservas suficientes de petróleo que justificaran la operación. Luego de ello, en setiembre de ese año se promulgó el Decreto Supremo 048-2000-AG, por el cual se amplió y consolidó el Parque Nacional Bahuaja Sonene con una extensión total de

1 091 416 ha, y se declaró la Reserva Nacional Tambopata sobre una extensión de 254 358 ha.

Una extensión casi igual, que formaba parte de la zona reservada Tambopata Candamo, fue liberada quedando como zona de amortiguamiento de las áreas establecidas.



© Walter H. Wust



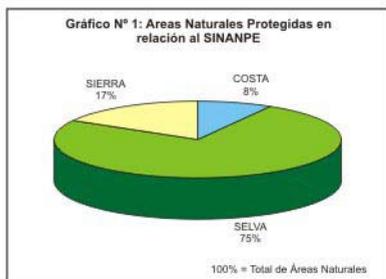
PARQUES NACIONALES	Área (Ha)
Cutervo	2,500.00
Tingo María	4,777.00
Huascarán	340,000.00
Cerros de Amotape	91,300.00
Río Abiseo	274,520.00
Yanachaga-Chemillén	122,000.00
Bahuaja-Sonene	1,091,416.00
Cordillera Azul	1,353,190.84
Manu	1,716,295.22
Otishi	305,973.05
Alto Purús	2,510,694.41
TOTAL	7,812,666.52
SANTUARIOS NACIONALES	Área (Ha)
Huayllay	6,815.00
Calipuy	4,500.00
Lagunas de Mejía	690.60
Ampay	3,635.50
Manglares de Tumbes	2,972.00
Tabaconas-Namballe	29,500.00
Megantoni	215,868.96
TOTAL	263,982.06
SANTUARIOS HISTORICOS	Área (Ha)
Chacamarca	2,500.00
Pampas de Ayacucho	300.00
Machupicchu	32,592.00
Bosque de Pómac	5,887.38
TOTAL	41,279.38

RESERVAS NACIONALES	Área (Ha)
Pampas Galeras Barbara D'Achille	6,500.00
Junin	53,000.00
Paracas	335,000.00
Lachay	5,070.00
Titicaca	36,180.00
Salinas y Aguada Blanca	366,936.00
Calipuy	64,000.00
Pacaya Samiria	2,080,000.00
Tambopata	274,690.00
Alpahuayo-Mishana	58,069.25
TOTAL	3,279,445.25
RESERVAS PAISAJISTICAS	Área (Ha)
Nor Yauyos Cochas	221,268.48
Sub Cuenca del Cotahuasi	430,550.00
TOTAL	651,810.48
RESERVAS COMUNALES	Área (Ha)
Yanessa	34,744.70
El Sira	616,413.41
Amarakaeri	402,335.62
Ashaninka	184,468.38
Machiguenga	218,905.63
Purús	202,033.21
TOTAL	1,658,900.95
COTOS DE CAZA	Área (Ha)
El Angolo	65,000.00
Sunchubamba	59,735.00
TOTAL	124,735.00

BOSQUES DE PROTECCION	Área (Ha)
A. B. Canal Nuevo Imperial	18.11
Puglio Santa Rosa	72.50
Pui Pui	60,000.00
San Matias-San Carlos	145,818.00
Pagaibamba	2,078.38
Alto Mayo	182,000.00
TOTAL	389,986.99
ZONAS RESERVADAS	Área (Ha)
Laquipampa	11,346.90
Pantanos de Villa	263.27
Tumbes	75,102.00
Algarrobal El Moro	320.69
Chancaybaños	2,628.00
Aymara Lupaca	300,000.00
Güeppli	625,971.00
Río Rimac	Franja de 28 km
Santiago Comaina	1,642,567.00
Cordillera de Colán	64,114.74
Cordillera Huayhuash	67,589.76
Pampa Hermosa	9,575.09
Pucacuro	637,918.80
TOTAL	3,437,397.25
TOTAL ANP	Área (Ha)
TOTAL	17,660,211.88

Nº	Áreas Categorizadas	Extensión (Ha)
1	Parque Nacional Alto Purús	2,510,694.41
2	Reserva Nacional Pacaya Samiria	2,080,000.00
3	Parque Nacional Manu	1,716,295.22
4	Parque Nacional Cordillera Azul	1,353,190.84
5	Parque Nacional Bahuaja-Sonene	1,091,416.00
6	Reserva Comunal El Sira	616,413.41
7	Reserva Paisajística Sub Cuenca del Cotahuasi	430,550.00
8	Reserva Comunal Amaraeri	402,335.62
9	Reserva Nacional Salinas y Aguada Blanca	366,936.00
10	Parque Nacional Huascarán	340,000.00
11	Reserva Nacional Paracas	335,000.00
12	Parque Nacional Otishi	305,973.05
13	Reserva Nacional Tambopata	274,690.00
14	Parque Nacional Río Abiseo	274,520.00
15	Reserva Paisajística Nor Yauyos Cochas	221,268.48
16	Reserva Comunal Machiguenga	218,905.63
17	Santuario Nacional Megantoni	215,868.96
18	Reserva Comunal Purús	202,033.21
19	Reserva Comunal Ashaninka	184,468.38
20	Bosque de Protección Alto Mayo	182,000.00
21	Bosque de Protección San Matias-San Carlos	145,818.00
22	Parque Nacional Yanachaga-Chemillén	122,000.00
23	Parque Nacional Cerros de Amotape	91,300.00
24	Coto de Caza El Angolo	65,000.00
25	Reserva Nacional Calipuy	64,000.00
26	Bosque de Protección Pui Pui	60,000.00
27	Coto de Caza Sunchubamba	59,735.00
28	Reserva Nacional Alpahuayo-Mishana	58,069.25
29	Reserva Nacional Junin	53,000.00
30	Reserva Nacional Titicaca	36,180.00
31	Reserva Comunal Yanessa	34,744.70
32	Santuario Histórico de Machupicchu	32,592.00
33	Santuario Nacional Tabaconas-Namballe	29,500.00
34	Santuario Nacional de Huayllay	6,815.00
35	Reserva Nacional Pampas Galeras Barbara D'Achille	6,500.00
36	Santuario Histórico Bosque de Pómac	5,887.38
37	Reserva Nacional Lachay	5,070.00
38	Parque Nacional Tingo María	4,777.00
39	Santuario Nacional Calipuy	4,500.00
40	Santuario Nacional de Ampay	3,635.50
41	Santuario Nacional Manglares de Tumbes	2,972.00
42	Parque Nacional Cutervo	2,500.00
43	Santuario Histórico de Chacamarca	2,500.00
44	Bosque de Protección Pagaibamba	2,078.38
45	Santuario Nacional Lagunas de Mejía	690.60
46	Santuario Histórico Pampa de Ayacucho	300.00
47	Bosque de Protección Puglio Santa Rosa	72.50
48	Bosque de Protección A. B. Canal Nuevo Imperial	18.11
TOTAL	TOTAL	14,222,814.63

Nº	Zonas Reservadas	Extensión (Ha)
1	Santiago Comaina	1,642,567.00
2	Pucacuro	637,918.80
3	Güeppli	625,971.00
4	Aymara Lupaca	300,000.00
5	Tumbes	75,102.00
6	Cordillera Huayhuash	67,589.76
7	Cordillera de Colán	64,114.74
8	Laquipampa	11,346.90
9	Chancaybaños	2,628.00
10	Algarrobal El Moro	320.69
11	Pantanos de Villa	263.27
12	Río Rimac	Franja de 28 km
13	Pampa Hermosa	9,575.09
TOTAL	TOTAL	3,437,397.25



SEGUNDA PARTE

Mirando hacia adelante

¡Sale Perú!

*Once instrumentos clave
para la gestión del SINANPE*



© Pedro Solano

La legislación actual de áreas naturales protegidas contiene una serie de instrumentos legales orientados a promover una gestión eficiente y colaborativa del Sistema y de las áreas protegidas. En los renglones siguientes hemos elegido once de estos instrumentos, como si fueran un seleccionado de fútbol, listo para salir a la cancha a meter goles en beneficio del desarrollo sostenible del país.

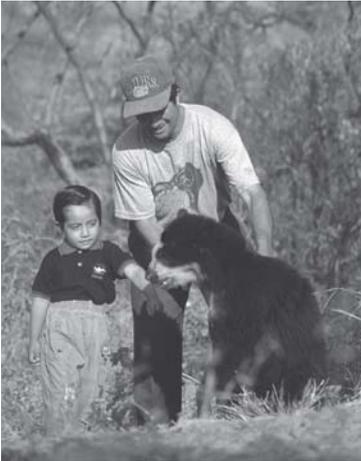
1. Los Comités de Gestión: Este instrumento tiene por objeto promover un espacio para reunir a los representantes de los grupos de interés al nivel de cada área natural protegida. El objeto es que este sea un espacio para propiciar la coordinación, concertación e intercambio de información entre ellos, integrar las áreas protegidas con su entorno social; así como que los propios actores locales asuman un rol de liderazgo en la planificación y supervisión del área. Actualmente existen más de veinte comités de gestión instalados formalmente, reconocidos por el INRENA y trabajando por sus áreas.
2. El Consejo de Coordinación del SINANPE: Es un espacio de nivel político que busca los mismos objetivos que el Comité de Gestión pero ya no a nivel de cada

área, sino a nivel del Sistema Nacional. El Consejo de Coordinación está integrado por representantes de los principales Ministerios relacionados al quehacer de las áreas protegidas, el Consejo Nacional del Ambiente, el propio INRENA, los gobiernos regionales, el Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana y la sociedad civil representada a través de las universidades, las ONG y las organizaciones empresariales. El Consejo de Coordinación se instaló formalmente en el año 2003 y a la fecha se ha reunido cuatro veces, habiendo aprobado ya su reglamento de funcionamiento.

3. Los Contratos de Administración: Mediante este instrumento, el Estado puede delegar en una organización privada sin fines de lucro la administración de un área protegida del SINANPE. Solo están impedidas de ser otorgadas en administración aquellas áreas reconocidas como sitios de Patrimonio Mundial cultural y natural, es decir, sitios de Patrimonio mixto. A la fecha de publicación de este libro, un área ya ha sido otorgada en administración, el Coto de Caza El Angolo, mediante un contrato de administración parcial al Club de Caza, Pesca y Turismo de Piura. Existe también una base legal casi completa, a través de la Ley de Areas Naturales Protegidas, su Reglamento, una Resolución Jefatural que establece las disposiciones complementarias para el otorgamiento de contratos de administración y otra que establece las áreas del Sistema priorizadas para ser encargadas en administración. Se espera que en el 2005 se suscribirán por lo menos dos contratos de administración más.
4. El Plan Director: O estrategia nacional para las áreas naturales protegidas. Es el documento de planificación

más importante a nivel del SINANPE. Define la visión, programas y acciones con una perspectiva a diez años. Entre los temas a destacar, el Plan Director determina las zonas prioritarias de conservación, a partir de las cuales se determinan las necesidades de declarar nuevas áreas protegidas para consolidar la base física del Sistema. El primer Plan Director para el SINANPE fue elaborado entre 1994 y 1995, y aprobado finalmente en 1999. El INRENA ha considerado iniciar el proceso de revisión del actual Plan Director durante el 2005.

5. Las Zonas de Amortiguamiento: Fueron formalmente incorporadas a la legislación peruana con la Ley de Areas Naturales Protegidas de 1997. En estas zonas, que deben ser delimitadas por el Plan Maestro de cada área, se promueven usos compatibles con la naturaleza del área para procurar que exista continuidad entre los ecosistemas ubicados dentro y fuera de las áreas protegidas. Adicionalmente, la autoridad del área protegida tiene la competencia de emitir opinión favorable previa, como condición a la autorización de cualquier actividad que se realice en esa zona y que esté sujeta a la aprobación de un Estudio de Impacto Ambiental.
6. Las Areas Marino Costeras: A partir del Reglamento de la Ley de Areas Naturales Protegidas, aprobado en 1999, el Perú ha definido la necesidad de contar con una estrategia para la red de áreas en el ámbito marino y costero. Asimismo, ha declarado como prioritaria la conservación de las islas y puntas existentes en el litoral, sobre todo aquellas que actualmente se utilizan para la producción del guano. Actualmente existe una propuesta de norma legal en proceso de aprobación que incorporaría 34 islas y puntas guaneras al Sistema Nacional de Áreas Naturales



Protegidas. Ojalá que cuando se publique este libro, este párrafo haya quedado desactualizado por el hecho de que esta importante norma fue aprobada.

7. Las Areas de Conservación Privadas: Los propietarios de predios que contengan valores naturales para la conservación tienen ahora la oportunidad de solicitar el

reconocimiento de sus propiedades como áreas de conservación privadas. Mediante este reconocimiento, las áreas de conservación privadas se integran al SINANPE y el propietario se compromete a usar sosteniblemente el predio, de acuerdo a un Plan de Manejo que el mismo propietario propone al INRENA. Las condiciones de uso del predio determinan una inscripción en los Registros Públicos de propiedad. Actualmente hay dos áreas de conservación privada oficialmente reconocidas: Chaparrí, sobre una extensión de más de 34 000 ha y el Bosque del Cañoncillo, sobre más de 1 000 ha. Existe también una norma legal complementaria, aprobada por Resolución Jefatural del INRENA en abril del 2004, que define con mayor detalle los procedimientos para el reconocimiento de estas áreas.

8. Las Areas de Conservación Regional: Son áreas de nivel regional, declaradas por el Poder Ejecutivo a solicitud del gobierno regional respectivo, quien se encarga también de su gestión y administración. Buscan ofrecer oportunidades a nivel regional para desarrollar iniciativas vinculadas a la conservación y complementar los instrumentos disponibles a nivel

regional para el ordenamiento territorial, especialmente en zonas rurales. A la fecha existe un área de conservación regional oficialmente declarada, en el departamento de Loreto, sobre el área denominada Tamshiyacu Tahuayo, aunque no fue establecida de acuerdo con las normas vigentes.

9. Las Areas de Conservación Municipal: Con el mismo criterio de las áreas de conservación regional, pero a nivel de los gobiernos locales o municipalidades. La base legal necesita aún consolidarse a nivel de una Ley, para determinar claramente cuál es la entidad del Estado competente para declarar estas áreas, tema que ha quedado “gris” luego de la promulgación de la Ley Orgánica de Municipalidades en el 2003. Pese a ello, existen varias áreas de conservación municipales declaradas por distintos gobiernos locales y el instrumento se presenta como una excelente oportunidad para trabajar a nivel local en conservación, seguridad alimentaria, provisión de servicios ambientales y promoción del turismo y recreación.
10. La Opción de Compra y el Derecho de Retracto: Dado que existe una intención de consolidar en favor del Estado la titularidad de los derechos de propiedad al interior de las áreas protegidas, este mecanismo está destinado a que las negociaciones de compra-venta de predios privados al interior de las áreas deban incluir necesariamente el otorgamiento de una primera opción de compra al Estado. En caso que el Estado no la utilice, puede aún invocar un derecho de retracto. Es decir, un derecho por el cual el Estado puede subrogarse en el lugar del comprador.
11. Las Concesiones para Servicios Turísticos: Han merecido una regulación muy detallada en el

Reglamento de la Ley de Areas Naturales Protegidas y buscan regularizar el otorgamiento de derechos para realizar actividades turísticas dentro de las áreas protegidas, de modo tal que se brinde seguridad jurídica al concesionario y, a la vez, se pueda dirigir de una manera ordenada el manejo de esta actividad.

Sale entonces el equipo a la cancha,... ¡¡¡¡a ganar!!!!

La gran esperanza

*Los Comités de Gestión de las
áreas naturales protegidas*



Los comités de gestión de las áreas naturales protegidas son la gran esperanza para el Sistema de que, cada vez más, exista un involucramiento y sentido de apropiación de la gente local en relación a su área natural protegida.

La idea detrás del comité de gestión es que gran parte de los problemas y amenazas de las áreas se generan a nivel local, a partir de actividades como la ocupación ilegal, el uso de recursos no autorizados, la contaminación de aguas por actividades industriales o urbanas, la caza y tala ilegales, entre otras.

El comité de gestión plantea, entonces, que estos problemas y amenazas también pueden tener una solución a nivel local, a partir de reunir a los grupos de interés y personas individuales en un espacio que facilite el flujo de información, la coordinación y concertación entre sus miembros. Y que sean los propios miembros quienes, a partir de una visión común respecto a lo que significa el área protegida y del valor que tiene para su comunidad, decidan promover las actividades que faciliten el cumplimiento de los objetivos del área, y que a la vez desalienten o castiguen a las actividades que son contrarias a estos objetivos.

Para ello se necesita el cumplimiento de varios supuestos:

1. Que los miembros del Comité de Gestión se comprometan como equipo para trabajar por el área protegida.
2. Que el comité sea lo suficientemente representativo del ámbito en que se ubica para generar credibilidad entre el resto la comunidad. La idea es que se alienten o desalienten actividades no solo porque lo dice el INRENA o la legislación, sino porque es bueno para la comunidad.
3. Que el comité sea claro respecto a sus objetivos y facultades, y que pueda transmitir claramente el rol que ocupa en la gestión del área, de modo tal que no se den confusiones con otros actores importantes, como el propio Jefe del área o el eventual Ejecutor del contrato de administración⁶⁵.
- 4 Que los miembros perciban cuál es su beneficio, como individuos y como parte de una comunidad, de estar en el comité y dedicarle su tiempo sin que exista una compensación o pago directo.

Entonces, ¿será posible tener comités de gestión con estas características? La esperanza es que sí, que sí es posible y que este es un momento ideal para empezar a construir este modelo participativo de gestión. La experiencia dice, sin embargo, que la aventura es complicada, que en las dos últimas décadas hubo un proyecto parecido llamado los "comités locales", y que estos tuvieron suertes y resultados distintos, y que tuvieron tal vez como patrón común que solo lograron interesar a un grupo reducido de actores,

65. El Ejecutor de un Contrato de Administración es el nombre que recibe la organización civil sin fines de lucro que obtiene la administración de un área natural protegida pública en el Perú.

quienes ante esto básicamente se "institucionalizaron" convirtiéndose más que en un espacio representativo de la comunidad, en una institución dedicada al área protegida, con distintos niveles de incidencia sobre ella.

Los comités de gestión, entonces, ya vienen con una carga de sus antecesores, aunque con la ventaja, esta vez, de que el modelo y los marcos de acción están mucho mejor planteados en las leyes, y existe un acompañamiento mucho más cercano del INRENA para darles el impulso inicial.

De este modo, se sabe ahora que los comités de gestión tienen un rol fundamental como espacios para generar el intercambio de información, la coordinación y concertación entre sus miembros. Igualmente, que tienen un rol preponderante en la planificación del área protegida, de modo tal que esta refleje y armonice las necesidades y expectativas de la comunidad local con los objetivos de conservación del área. También hay una función fundamental en la supervisión de la gestión del área, para acompañar a quienes conducen su gestión directa, sea el propio Estado o un administrador privado, y verificar que los planes del área se vienen cumpliendo.

Se sabe también que, a pesar del nombre mismo de "comité de gestión", los comités no tienen un rol directo en la "gestión" del área, entendida como "manejo"; sino que este es el único espacio donde no intervienen. Tienen roles importantes en la planificación y supervisión de la gestión, pero no tienen a su cargo esa gestión directa del área. Su rol es distinto, su finalidad es distinta.

Los comités de gestión han nacido con la buena estrella de contar con un importante marco legal que los respalda. En el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas existe un capítulo sobre el tema y además se cuenta con una Resolución Directoral específica sobre la materia que

inclusive propone un modelo de Reglamento de Sesiones y Funcionamiento para el Comité⁶⁶. De acuerdo con estas normas hay un procedimiento por el cual:

1. El Jefe del ANP respectiva propone a la Intendencia de Areas Naturales Protegidas un programa con el fin de conformar el Comité de Gestión. El programa debe incluir una lista tentativa de los integrantes y la organización por ámbitos geográficos, de ser necesario.
2. Con el visto bueno de la Intendencia, el Jefe invita a las instituciones públicas y privadas relacionadas con el ANP a integrar el Comité de Gestión. Adicionalmente, convoca mediante aviso público a otras instituciones o personas que deseen formar parte del Comité a asistir a la Asamblea de Fundación del Comité de Gestión.
3. La Asamblea de Fundación es conducida por el Jefe del Area. En ella, los asistentes manifiestan individualmente su interés en conformar el comité, designan a los integrantes de la comisión ejecutiva y encargan la elaboración de su Reglamento de Sesiones y Funcionamiento. La agenda de esta asamblea debe incluir:
 - Charla informativa por el Jefe del Area o un representante del INRENA respecto a la naturaleza y objetivos del Comité de Gestión.
 - Identificación de instituciones y personas asistentes.
 - Breve presentación de cada institución y personas, indicando su interés en participar del Comité.
 - Designación de la Comisión encargada de elaborar una propuesta de Reglamento de Sesiones y Funcionamiento, donde el Jefe del Area Natural Protegida, de considerarlo pertinente, puede participar como asesor.

66. Decreto Supremo 038-2001-AG, arts. 15° al 22°. Resolución Directoral 001-2001-INRENA/DGANPFS.



© Rocío Mendoza

Asamblea preparatoria, comité de Gestión Pacaya Samiria, 2002.

- Designación de una comisión encargada de revisar la conformación del Comité para identificar a las personas y grupos de interés que aún no están adecuadamente representados en él y cursarles invitaciones a unirse al Comité.
 - Determinación de nueva fecha de reunión donde se presentará, discutirá y aprobará el Reglamento de Sesiones y Funcionamiento; así como se consolidarán los miembros del Comité de Gestión.
 - Levantamiento de Acta de Fundación del Comité, lectura de la misma y firma de los asistentes.
4. En el caso de instituciones públicas o personas jurídicas, sean públicas o privadas, el representante legal de cada una deberá remitir una comunicación formal a la Presidencia del Comité de Gestión manifestando su conformidad de participar en el Comité de Gestión e identificando un representante titular y un alterno para efectos del mismo; especificando la vigencia de la representación.

5. Se solicita el reconocimiento del Comité de Gestión al INRENA.
6. En la segunda reunión de la Asamblea General se aprueba el Reglamento de Sesiones y Funcionamiento, se ratifica a la Comisión Ejecutiva y se consolida la conformación de miembros del Comité⁶⁷.
7. El INRENA comprobará que el Comité reúne la representatividad suficiente de los grupos de interés de la zona y que el Reglamento de Sesiones y Funcionamiento está enmarcado dentro de las atribuciones que la Ley confiere a los Comités de Gestión.
8. El Comité de Gestión funcionará en adelante, de acuerdo a lo que establece su Reglamento, promoviendo el diálogo, coordinación, intercambio de información y concertación entre sus miembros; así como dedicándose a los roles de planificación, apoyo y supervisión encomendadas por Ley.
9. El propio Comité tendrá sus mecanismos para la incorporación y separación de miembros, así como para la renovación de cargos de la Comisión Ejecutiva y otras Comisiones o Grupos de Trabajo que se establezcan.

Como se ve, la hoja de ruta para el establecimiento de los Comités de Gestión está muy detallada en las normas. Esto ha permitido que exista uniformidad en los procesos de conformación de Comités de Gestión, que hasta la fecha suman más de 20 establecidos.

67. A partir de este momento, la hoja de ruta es un poco incierta, pues lo que establece la Resolución Directoral es distinto a lo planteado en este texto. Sin embargo, en la práctica se ha venido dando un poco del modo que se presenta acá.

Pese a que los Comités de Gestión tienen una vocación altamente participativa, se reconoce que la mayor parte del trabajo ordinario del Comité se desarrollará desde lo que la legislación denomina la Comisión Ejecutiva.

Este es un grupo no menor de tres personas que son elegidas por la asamblea del Comité para actuar en nombre de ellos en la ejecución de su plan de trabajo. Corresponde a la Comisión Ejecutiva actuar en representación del Comité y estar pendientes del día a día del área protegida, de modo tal que se pueda dar respuesta oportuna a las necesidades de la misma.

La Comisión Ejecutiva es elegida por un periodo de dos años y tiene como cargos mínimos a un presidente, un vicepresidente y tantos vocales como se haya decidido. El jefe del área protegida actúa como secretario de la Comisión Ejecutiva y participa en sus sesiones con voz, pero sin voto. Una buena Comisión Ejecutiva debería procurar reunir en su conformación a representantes del sector público y privado, y entre estas últimas a representantes de los pobladores locales, pertenezcan o no a comunidades indígenas.

El Comité de Gestión debe contar, además, con un plan de trabajo anual, el cual es evaluado por el propio Comité al fin de cada año de trabajo a través de la presentación de una memoria que hace el presidente. Debe quedar claro además, que los Comités de Gestión están vinculados al área protegida y no al INRENA.

Si bien el INRENA da el reconocimiento oficial al Comité de Gestión, esto no significa que los comités estén bajo su dependencia. Los comités son autónomos del INRENA en sus actividades, aunque constituye una parte muy importante de su misión apoyar a la gestión del área

protegida que dirige y, en la mayoría de los casos, conduce el INRENA.

Modalidades posibles para la constitución de Comités de Gestión

Dado que el objetivo del Comité de Gestión es reunir a representantes de los distintos grupos de interés que intervienen o tienen injerencia en el área protegida, las modalidades deben adaptarse a que este objetivo pueda ser cumplido de manera satisfactoria.

Es decir, que no deberían existir modelos muy rígidos en cuanto a número de integrantes y formas de organización interna, ya que serán las propias realidades de los grupos de interés las que deben constituir las bases para analizar la modalidad más conveniente en cada caso.

De acuerdo con la Resolución Directoral para Comités de Gestión, caben las siguientes posibilidades:

1. Un Comité de Gestión para un área natural protegida. En principio, y de acuerdo a la Ley de Areas Naturales Protegidas, este es el modelo típico. Es decir, que cada área natural protegida tenga un (1) Comité de Gestión. Sin desnaturalizar esta opción, sin embargo, hay otras alternativas que se mencionan a continuación.
2. Un Comité de Gestión, organizado en varios sectores, para una sola área protegida. La idea no es que exista más de un Comité por área, sino que resulta más conveniente dividir al mismo en sectores por razones de extensión del área o de su geografía, que implica que tenga áreas de gestión más o menos independientes entre sí; o que por el número o características de los miembros que componen el Comité resulta más práctico dividirlos en grupos. El Comité de Gestión, en este caso,

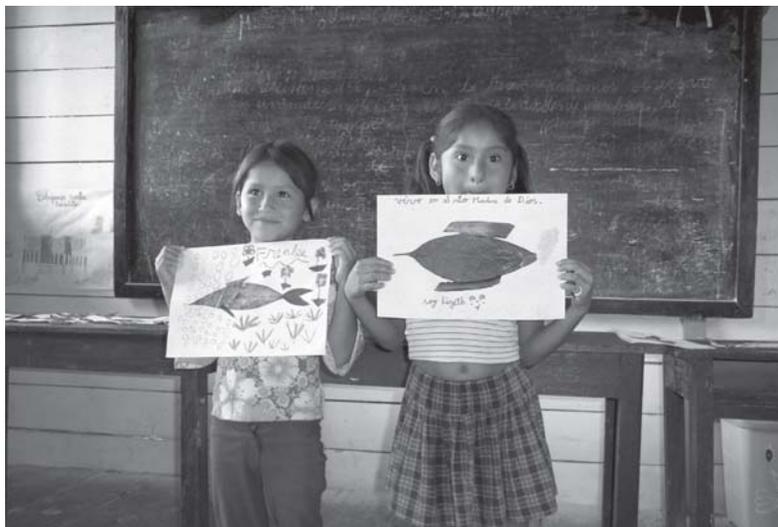
puede funcionar con una Comisión Ejecutiva integrada por un Presidente, un vicepresidente y los coordinadores o representantes de cada sector. La idea es que el reglamento de sesiones y funcionamiento establecerá este tipo de organización, detallando el funcionamiento a través de asambleas generales y asambleas por sectores.

3. Un Comité de Gestión, que sea reconocido para dos o más áreas protegidas. Existe el caso de áreas protegidas colindantes o cercanas, donde no se justifica conformar un Comité de Gestión por cada una, ya que en realidad las personas y grupos de interés son los mismos para todas ellas. En ese caso, se puede reconocer al mismo grupo como Comité de Gestión válido para dos o más áreas. Lo que podrá presentarse es que existan miembros que naturalmente se involucrarán más en aquellos asuntos que se refieren directamente al área donde tienen injerencia. De este modo se cumple con el requisito legal de que cada área tendrá un Comité de Gestión y se facilita la actuación de los grupos de interés en beneficio de las áreas, fomentando una visión más integradora de ciertas áreas que requieren este tipo de trabajo. Inclusive, podría presentarse el caso de un Comité de Gestión, reconocido para un área natural protegida, que además es parte de otro Comité de Gestión, como un Sector de este.

Personería jurídica del Comité de Gestión

De acuerdo con la Resolución Directoral sobre Comités de Gestión, estos no poseen personería jurídica propia. La explicación para esta aparente limitación impuesta por la legislación es que:

1. En cuanto a lo legal, es complicado pensar en fórmulas viables para involucrar bajo una personería jurídica



propia a personas e instituciones de derecho público y privado. El tema de la capacidad de los representantes de cada institución para tomar decisiones a nombre de su institución, es una segunda complicación.

2. En cuanto a la cuestión operativa, no se requiere tener una personería jurídica para la mayor parte de actividades que hará el Comité de Gestión. En los aspectos financieros y contables, se pueden manejar alternativas distintas a la personería jurídica como la suscripción de acuerdos o convenios entre los miembros, o elegir una secretaría institucional rotativa que asuma dichas responsabilidades con cargo a informar al Comité.
3. En cuanto al tema imagen, es conveniente reforzar la idea del Comité como un órgano multidisciplinario y transversal que apoya a la gestión del área. En consecuencia, el perfil del Comité debe ser más enfocado hacia "espacio para el diálogo - concertación - coordinación - intercambio de información", que hacia el lado "nueva institución en la zona". Tampoco debería

ser percibido como "otra institución que compite" con los grupos de interés para defender un interés propio. Si los representantes ante el Comité de Gestión tienen su propia personería jurídica, entonces no es necesario sumar una más. En la práctica, el Comité podría correr el riesgo de aparecer como un instrumento del Presidente y su Comisión Ejecutiva, quienes normalmente son los más involucrados en el día a día y a quienes se les identificará desde fuera como "el Comité de Gestión", lo que nuevamente distorsiona la idea del Comité como un espacio para todos.

El Comité de Gestión debe ser percibido como una asociación voluntaria de personas e instituciones que se reúnen con el objeto de trabajar en beneficio de un área protegida y que obtienen el reconocimiento del INRENA como Comité de Gestión. En realidad, en ese reconocimiento está "su personería", que emana de una Resolución Directoral.

A manera de resumen de lo presentado, conviene recordar que los Comités de Gestión:

- Tienen un rol importante en la planificación del área.
- Sirven como espacio para facilitar la coordinación entre los miembros del Comité y, en general, entre los actores que inciden sobre el área. En consecuencia, constituyen un espacio para que los grupos de interés puedan expresar sus opiniones y puntos de vista acerca de la gestión del área y de la actuación de los actores involucrados.
- Les corresponde supervisar y dar seguimiento a las actividades que se realicen en el área, tanto si son ejecutadas por el propio Estado como por terceros.
- Deben impulsar y promover ideas destinadas a lograr el cumplimiento de los fines para los cuales se establece el área.

- Les corresponde buscar e impulsar iniciativas para financiar la gestión del área.
- No tienen competencias de administración directa del área, ni de sus recursos, ni de las actividades que ahí se puedan realizar.
- No tienen facultades directas para aprobar normas o sancionar a infractores.
- No tienen facultades para negociar contratos al interior del área o nombrar autoridades.
- No deben ser un "club de amigos", donde solo están las personas que conviene convocar. Será mucho mejor para el Comité contar con personas que no están familiarizadas con el área, o que incluso son manifiestamente contrarios al área protegida. De este modo se podrá conocer mejor lo que piensan y dialogar para buscar puentes y vías de comunicación actualmente débiles o inexistentes.

Además, resulta importante destacar que el éxito del comité dependerá en gran medida de:

- Que se promueva una participación informada de los grupos de interés.⁶⁸, desde las convocatorias iniciales del Comité.
- Que se logre involucrar en el Comité a los distintos grupos de interés que existen sobre el área.
- Que los representantes de dichos grupos de interés tengan una representatividad efectiva.
- Que existan mecanismos claros y razonables para la admisión y no admisión de miembros.
- Que los cargos de representación, al interior del Comité, sean asignados y ejercidos por consenso de los miembros que componen el mismo.

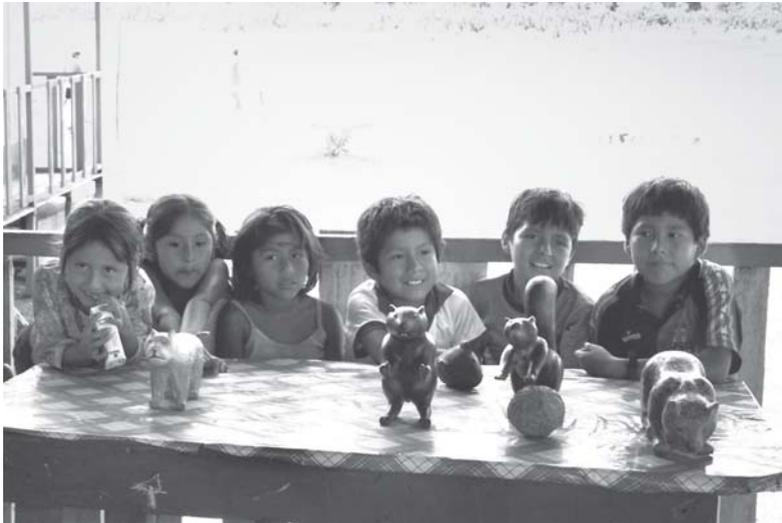
68. Que incluyen tanto a instituciones públicas y privadas, como a personas individuales.

- Que exista un conocimiento compartido entre los miembros, respecto a los objetivos del área protegida y de las funciones del Comité en relación al área.
- Que exista un conocimiento compartido entre los miembros respecto a los roles y funciones que corresponden a los cargos de representación al interior del Comité.
- Que exista una base de consenso respecto a los objetivos que espera alcanzar el Comité en beneficio del área.
- Que existan mecanismos claros para la toma de decisiones al interior del Comité.
- Que la organización, objetivos y funciones del Comité sea conocida y entendida por sus miembros, la administración del área, los demás actores de los sectores público y privado, y las poblaciones locales.

Los Comités de Gestión son la gran esperanza del Sistema de Areas Naturales Protegidas. Pero, para que esa esperanza se convierta en realidad, debemos ser claros en que habrá que caminar despacio, procurando que cada comité profile su propia personalidad, a partir de sus realidades. Los Comités de Gestión deben ser vistos como un proceso que apunta a algo mayor y que no necesariamente tiene una meta específica, y es que el proceso consiste en que los actores locales comiencen a percibir al área protegida como parte de su quehacer, de su vida cotidiana, de su pertenencia al lugar donde viven. Asumiendo eso, seguramente los Comités de Gestión serán un éxito.

Buscando buenos gerentes en la sociedad civil

Los contratos de administración de las áreas naturales protegidas



© Pedro Solano

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

La base legal para los contratos de administración surge con la Ley de Áreas Naturales Protegidas, que estableció en uno de sus artículos las modalidades de participación privada en la gestión de ANP, citando entre ellas a los contratos de administración. Luego, el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas del 2001 introdujo un desarrollo importante de este tema a nivel conceptual y de procedimientos. Finalmente, se aprobaron dos Resoluciones Jefaturales: la RJ 270-2001-INRENA, que estableció las disposiciones complementarias para el otorgamiento de contratos de administración; y la RJ 155-2002-INRENA, que aprobó la lista de áreas priorizadas para ser encargadas en administración a terceros mediante la modalidad de contratos de administración.

Base conceptual y procedimientos

Los contratos de administración son aquellos por los que el Estado, a través del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), encarga a una persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro, a quien se denomina Ejecutor⁶⁹, la ejecución de las operaciones de manejo y administración de un ANP, por un plazo máximo de veinte (20) años.

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

El administrador privado acepta el encargo de administración del área protegida bajo algunas condiciones que limitan sus posibilidades de actuación dentro del área protegida. Entre ellas, debe tenerse particularmente en

69. El nombre es, en verdad, bastante feo y puede resultar hasta intimidante. Para efectos de este capítulo, nos referiremos a este personaje como "el administrador privado".

cuenta que, de acuerdo con las normas actualmente vigentes, no puede realizar actividades económicas de aprovechamiento de recursos o prestación de servicios turísticos o económicos en el ANP, excepto aquellas orientadas a la investigación o educación. La idea detrás de esta limitación es que el administrador privado no conduzca directamente actividades que brindan un beneficio económico, sino que, más bien, promueva que estas actividades las ejerzan otras personas, obteniendo así ingresos complementarios para el área por derechos de aprovechamiento y supervisando objetivamente el correcto funcionamiento de dichas actividades⁷⁰.

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

Modalidades del contrato de administración

Los contratos de administración contemplan tres modalidades de ejecución:

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

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

70. Sin embargo, este es uno de los puntos donde se ha sugerido revisar la legislación para permitir que en algunos casos el administrador privado pueda conducir estas actividades con la condición de que los ingresos pasen a alimentar la caja del área protegida.

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

Los contratos de administración parcial del Area Natural Protegida son aquellos en los que se lleva a cabo la ejecución total o parcial de las operaciones de manejo y administración contenidas en el Plan Maestro, sobre una superficie parcial del ANP.

Requisitos para su otorgamiento

Los contratos de administración aplican tanto para ANP de carácter nacional como para las áreas de conservación regional. Son otorgados mediante concurso de méritos de carácter publico, los cuales son convocados por el INRENA.

Las áreas sobre las cuales se otorguen los contratos de administración serán establecidas mediante Resolución Jefatural. Adicionalmente, el INRENA podrá establecer una lista de áreas que, por razones técnicas, sociales y culturales, no sean susceptibles de ser otorgadas en administración. Tampoco podrán ser encargadas en administración a privados las áreas reconocidas por la UNESCO como sitios de Patrimonio Mundial Natural y Cultural. Estas áreas son actualmente el Parque Nacional Río Abiseo y el Santuario Histórico de Machu Picchu.

El administrador privado del contrato deberá ser una persona jurídica sin fines de lucro, de derecho privado, con experiencia mínima de 5 años, la cual podrá participar sola o en consorcio. En caso de ir en consorcio, la legislación exige que cada miembro del consorcio cumpla con los mismos requisitos que el administrador privado.

Los solicitantes deberán acreditar un mínimo de cinco (5)



© Pedro Vásquez

La urraca del coto de caza El Angolo, área bajo administración privada en Piura.

años de experiencia en conservación y manejo del ambiente, considerando:

- La experiencia propia de la persona jurídica.
- La experiencia y calidad del Equipo de Trabajo.
- La experiencia de trabajo previa en la propia área protegida o en ecosistemas similares.
- La experiencia previa con los actores socioeconómicos del área protegida, o con actores de similares condiciones.
- Escritura de Constitución del solicitante como persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro en el país.
- Documentos que acrediten experiencia y capacitación institucional.
- Equipo de trabajo, así como de las otras instituciones y personas que apoyarán el trabajo en el área como consorcio o por convenios institucionales.
- Compromiso de inversión para el área.
- Plazo de vigencia solicitado, hasta por un máximo de veinte (20) años.

- De no existir un Plan Maestro, se deberá incluir la propuesta para su elaboración. Igual ocurrirá en el caso de que no exista un Comité de Gestión.

Declaratoria de ganador

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

La declaración se realizará mediante Resolución Directoral, que deberá ser publicada. Dentro de los 30 días posteriores a la publicación, se celebrará el contrato de administración, que debe ser suscrito por el Jefe del INRENA.

Contenido del contrato

Los contenidos mínimos del contrato son:

- Generales de Ley de las partes.
- Modalidades del Contrato de Administración.
- Derechos y obligaciones del administrador privado, de carácter administrativo, ambiental y social.
- Relaciones de coordinación con el Jefe del Area y sus guardaparques.
- Fuentes financieras y recursos económicos disponibles por el Estado para el área natural protegida.
- Regímenes de los bienes que comprenden el contrato.
- Atribuciones del INRENA.
- Elaboración del Plan Maestro y la conformación del Comité de Gestión, de no existir estos.
- Cláusulas de participación de las poblaciones locales.
- Autorización expresa para realizar cobros a nombre del Estado.
- Plazo del Contrato de Administración hasta por un máximo de veinte (20) años.

- Información a presentar, metodología de análisis y metodología de supervisión.
- Cláusula de renovación, en caso lo solicite el administrador privado y siempre y cuando el plazo originalmente pactado hubiera sido menor a veinte (20) años.
- Procedimientos a seguir al término del contrato.
- Causales de resolución.
- Cláusula que impide la cesión de posición contractual o la novación.
- Penalidades y solución de controversias.

Obligaciones formales de seguimiento

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

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

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

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

Causales de resolución

Son causales de resolución del contrato de administración:

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

Término del contrato

Un año antes del término del contrato de administración, el administrador privado deberá presentar al INRENA un plan de salida. Adicionalmente, al término del contrato, presentará un informe final relativo a la ejecución del plan de salida y entrega mediante acta de los bienes que se hayan definido previamente en el contrato de administración o en sus *addendas* correspondientes para su donación al INRENA.

Situación actual de los contratos de administración

La legislación sobre contratos de administración fue recién completada hacia el 2002, y aún se reconoce desde distintos sectores que es necesario adecuar algunos detalles para que el modelo tenga mayores oportunidades de éxito. Si bien existe un contrato de administración parcial otorgado

en el Perú, sobre el Coto de Caza El Angolo, este ha tenido características especiales ya que sus titulares habían venido trabajando mediante una modalidad legal distinta desde hace muchos años, y la gestión de esa área protegida en particular no es representativa del modelo que se intenta construir con los contratos de administración. En ese sentido, el reto de la implementación de los contratos de administración es todavía hacia el futuro. Existen iniciativas en curso para acceder a contratos de administración y se espera el impulso de este instrumento a partir del 2005, con los concursos públicos que conducirá el propio Estado para el otorgamiento de contratos de administración sobre tres áreas naturales protegidas.

Las preguntas, sin embargo, siguen siendo las mismas, y tienen que ver con las dudas que genera cómo manejar el tema de la complementariedad necesaria entre el Estado y el administrador privado para que este modelo camine. Y es que en esa complementariedad se reconoce que hay que hilar muy fino para determinar los marcos de acción correspondientes al Estado y al administrador privado, de modo tal que se garantice la unidad de gestión en el área y esta sea realmente viable desde el punto de vista operativo, financiero y también de imagen.

Una visión diferente

*Las reservas comunales
desde otra perspectiva*



© Walter H. Wust

Que me disculpen mis amigos conservacionistas y también quienes trabajan por los derechos indígenas, pero últimamente creo muy poco en las Reservas Comunales. Al menos bajo su forma actual.

Y es que, pese al evidente desarrollo conceptual y al establecimiento de varias de estas reservas comunales en los últimos años, todavía estamos hablando de una figura que no satisface las necesidades del SINANPE, ni mucho menos las expectativas de las poblaciones indígenas del país. Entonces, no llegan a cumplir requisitos básicos para su identidad como áreas protegidas bajo el concepto actual y tampoco garantizan un derecho territorial o de propiedad sobre las tierras para las comunidades beneficiarias. Por el contrario, una vez que son establecidas dificultan tremendamente que esta aspiración sea legalmente viable. Y los desacuerdos, malentendidos, desgaste mental y anímico, horas invertidas, etc. se siguen sucediendo; y tal vez esto se debe a que hemos andado buscando las respuestas en los lugares equivocados, ...de ambas partes.

Para explicar un poco este inicio pesimista quisiera ir un momento para atrás y revisar los orígenes, desarrollo y evolución de las reservas comunales en el Perú.

Antecedentes

Legalmente las reservas comunales aparecen con la Ley Forestal y de Fauna de 1975. En el artículo 60º de esta norma se estableció la competencia del Ministerio de Agricultura para establecer reservas comunales “para la conservación de la fauna silvestre en beneficio de las poblaciones aledañas para las que dicho recurso es fuente tradicional de alimentación”.

Dos años más tarde, y mediante el Reglamento de Conservación de Flora y Fauna Silvestre, se precisó que para el establecimiento de las reservas comunales debía tenerse en cuenta los criterios siguientes: beneficiar a comunidades nativas y campesinas, así como a los caseríos y villorrios de la sierra, ceja de selva y selva; tener un área tal que garantice el óptimo manejo del recurso; y contar con un informe técnico que establezca que la caza y pesca son fuente tradicional de alimento para los solicitantes y que no sean tierras de aptitud agropecuaria.

La misma norma añadía que en estas reservas comunales no podía establecerse centros poblados ni realizarse actividades agropecuarias o de extracción forestal. Finalmente, se establecía que la administración de estas reservas estaría a cargo de los beneficiarios.

Estas normas fueron toda la base legal de las reservas comunales hasta 1990, cuando son incorporadas al Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas⁷¹. Durante este periodo se declaró solo una Reserva Comunal: la Reserva Comunal Yanasha, en 1988, sobre una extensión de 34 744,70 ha.

71. Decreto Supremo 010-90-AG.

Pero, leamos nuevamente la base legal original de las reservas comunales, y tratemos de concluir algunas características de su conceptualización inicial:

1. No eran áreas naturales protegidas. No integraban el entonces Sistema de Unidades de Conservación. Su regulación se dio por un Reglamento distinto. No tenían objetivos directos de conservación de diversidad biológica, paisaje, recreación u otros afines a las áreas protegidas.
2. Su objetivo era proveer áreas a poblaciones rurales, para garantizarles poder continuar con su uso tradicional de la fauna silvestre, a través de la caza o pesca, con fines de alimentación.
3. El área solo debía ser de suficiente tamaño para cumplir con el objetivo mencionado, lo que permite decir que lo importante era garantizar el acceso al recurso del que ya se venía haciendo uso, no el acceso a un área en particular.
4. Debía tramitarse a solicitud de los beneficiarios. Esto quiere decir que no existía ninguna necesidad que se trate de áreas de interés nacional o sitios que merezcan ser considerados como Patrimonio de la Nación, ya que en estos casos es responsabilidad del Estado identificarlos y garantizar su conservación. Debían tramitarse a partir de una solicitud, como en el caso de las actuales concesiones forestales. El otorgamiento de la administración de una reserva comunal era a título gratuito.
5. Estaban bajo la competencia de la autoridad forestal, quien tramitaba la solicitud para la declaración de la reserva comunal.



© Walter H. Wust

Entonces, la idea original fue que existían poblaciones rurales, no necesariamente indígenas o campesinas, que venían haciendo uso tradicional de la fauna silvestre para su alimentación a través de la caza y pesca, y que el Estado podía otorgarles la administración de reservas comunales a solicitud de ellos, para que puedan continuar con estas actividades.

Esta idea original, sin embargo, nunca maduró del todo, y el concepto no fue desarrollado probablemente por la ambigüedad de la norma o la falta de interés de la administración forestal por impulsar la figura. Pasarían trece años desde que se dio la Ley Forestal para que se declare la primera Reserva Comunal en el país, y desde la misma expedición de esta norma se vio que el concepto se alejaba un poco de la idea original ya que más que otorgar un derecho a un solicitante específico, se adjudicaba un área significativa a diez grupos comunales, que tenían como elemento común pertenecer a una etnia o grupo indígena, en este caso Yanasha.

Dos años después de la declaración de la Reserva Comunal Yanasha, vino la conformación del SINANPE, en base a integrar las Unidades de Conservación con otras categorías y figuras de ordenamiento forestal que estaban dispersas. Entre las categorías que se integraron al Sistema hubo algunas que generaron dudas de inmediato, como los bosques nacionales, y que fueron posteriormente retirados del SINANPE por ser áreas con un objeto directo de producción, no de conservación. Otras fueron también cuestionadas como los cotos de caza, pero sin embargo se mantuvieron como parte del Sistema.

Si bien las Reservas Comunales no fueron abiertamente cuestionadas como parte del Sistema, la evolución misma de esa categoría nos lleva a pensar que podría ser saludable y oportuno evaluar su naturaleza y objetivos, y analizar si conviene tanto al Sistema como a las comunidades mantener su concepción y ubicación actual.

La búsqueda de la titulación de tierras

A partir de la declaración de la Reserva Comunal Yanasha, en 1988, se vio desde el lado indígena que las reservas comunales podían ser un mecanismo interesante para apuntar hacia la reivindicación territorial que históricamente los gobiernos peruanos habían desatendido y prácticamente ignorado.

En el Perú se calcula que la población indígena nativa es de aproximadamente 300 000 personas, pertenecientes a cerca de 1 450 comunidades. Se considera que existen más de 40 grupos étnicos que pertenecen a trece familias lingüísticas.

El territorio titulado o cedido en uso a estas comunidades es, en la actualidad, de alrededor de 8 000 000 de ha.

Pese a estas cifras, el Perú no ha sostenido una política clara respecto al reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y esto ha determinado que los indígenas se sientan bastante desamparados y hasta amenazados por su propio Estado, por el Estado peruano. En verdad, hay que decir que el Estado peruano en general ha tenido una política muy débil y medrosa para reconocer u otorgar derechos de propiedad en el territorio nacional, sea para comunidades indígenas, campesinas o para cualquier peruano en general. Es sintomático que el Perú es el país sudamericano con el mayor índice de tierras públicas *versus* tierras privadas. Solo para dar unas cifras gruesas, se estima que el porcentaje de tierras públicas en el Perú es de aproximadamente el 80%. En Colombia se estima que solo el 15% de su territorio nacional permanece como tierras públicas. En Paraguay y Argentina la cifra supera escasamente el 5%.

Entonces, mantenemos una historia en la que ha predominado la idea de que, por ejemplo, los bosques no solo son Patrimonio de la Nación, sino que no pueden ser otorgados en propiedad a nadie. Si bien en el caso de las comunidades o pueblos indígenas, el Estado peruano ha suscrito una serie de Convenciones y aprobado legislación interna que reconoce sus derechos, incluyendo aquellos de propiedad sobre sus territorios ancestrales, le cuesta mucho otorgar títulos y volver realidad todos los principios y normas aceptadas y aprobadas. Ni siquiera el gobierno actual del presidente Toledo, con un discurso marcadamente pro indigenista, ha dado muestras reales de querer resolver el tema históricamente postergado de la titulación de tierras de las poblaciones indígenas.

Entonces, a falta de respuestas directas, se ha buscado respuestas indirectas, y una de ellas se llama Reservas Comunales.

La legislación actual

Volvamos a 1990: teníamos a las reservas comunales incorporándose al Sistema de Areas Naturales Protegidas, seguramente por ser una de las categorías de ordenamiento forestal dispersas en la legislación, y era lógico ponerlas ahí ya que tenían un supuesto de aprovechamiento sostenible, ...como los bosques nacionales, como los cotos de caza o como las propias concesiones forestales.

Con la Ley de Areas Protegidas de 1997, el Plan Director de 1999 y el Reglamento de la Ley de Areas Protegidas del 2001, el concepto de reservas comunales también evolucionó. Así, el Reglamento de la Ley de Areas Naturales Protegidas definió que las reservas comunales "son áreas destinadas a la conservación de la flora y fauna silvestre, en beneficio de las poblaciones locales y comunidades campesinas y nativas. Pueden ser establecidas sobre suelos de capacidad de uso mayor agrícola, pecuario, forestal o de protección y sobre humedales".

Se estableció también que "los recursos ubicados en las reservas comunales son preferentemente utilizados por las poblaciones rurales vecinas que han realizado un uso tradicional comprobado de los mismos, ya sea con fines culturales o de subsistencia. El uso y comercialización de los recursos se hará según planes de manejo, aprobados y supervisados por el INRENA y conducidos por los mismos beneficiarios". Finalmente, el Reglamento estableció que la administración se haría de acuerdo con un régimen especial por el cual el Estado suscribiría un Contrato de Administración con una organización legalmente constituida y que represente a los beneficiarios de la reserva comunal.

Entonces, ¿qué cambió?, ¿qué son ahora las reservas comunales? Nuestra opinión es que, en esencia, la idea sigue siendo la misma, al menos legalmente. Es decir, otorgar a poblaciones rurales la administración de áreas de su uso tradicional. Se ha precisado esta vez que también se incluyen los recursos de flora silvestre y que ahora se permite que estas poblaciones también puedan comercializar los productos obtenidos y no solo utilizarlos directamente para su alimentación. Pero el concepto es el mismo: otorgar áreas para su aprovechamiento tradicional, por grupos de pobladores indígenas o no indígenas, que requieren de esa seguridad jurídica para mantener y desarrollar esa actividad sin el riesgo de amenazas de terceros.

La siguiente pregunta es entonces: ¿es este concepto muy distinto al otorgamiento de concesiones forestales no maderables previstas en la legislación forestal? Nuestra opinión es que no.

La diferencia entre otorgar una concesión y declarar un área protegida es que, mientras las concesiones se otorgan a solicitud de parte para que el solicitante realice un aprovechamiento o uso directo, las segundas se declaran a iniciativa del Estado luego de que se ha identificado un área que por la importancia de su diversidad biológica es necesario proteger legalmente en beneficio de todos los peruanos, porque constituyen un Patrimonio de la Nación.

Si las reservas comunales efectivamente albergaran valiosa diversidad biológica, de interés de todos los peruanos, entonces deberían ser protegidas legalmente bajo alguna de las otras categorías del Sistema que apuntan a recursos específicos, como los santuarios nacionales; o ecosistemas y recursos, como los Parques y Reservas. Si solo contienen recursos que son de interés o para beneficio de un solo grupo de personas, entonces no son de relevancia nacional y por lo tanto podrían estar bajo un modelo de concesiones.



© Walter H. Wust

La definición actual de áreas protegidas tiene como elemento central que el objeto de todas las categorías de áreas protegidas debe ser la conservación de la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico. En las reservas comunales es evidente que la diversidad biológica no es el elemento central, ya que si lo fuera tendría que haber sido declarada bajo otra categoría.

El elemento central en las reservas comunales, desde lo legal, es garantizar el uso tradicional de recursos por poblaciones rurales. Desde lo real, sin embargo, todo apunta a decir que el elemento central de las reservas comunales es proteger identidad cultural y acceso a recursos por parte de las comunidades indígenas.

Para decir esto basta una lectura de las reservas comunales declaradas a la fecha y de los proyectos actualmente en estudio: las actuales reservas comunales son la Yanasha, El Sira, Amarakaeri, Machigenga, Ashaninka y Purús. Todas

declaradas sobre áreas de uso tradicional de comunidades indígenas, con el fin de asegurar la continuidad de usos por estas poblaciones. Los proyectos actuales contemplan reservas comunales al menos en la zonas reservadas de Santiago Comaina y posiblemente Güeppí. Todas nuevamente en beneficio de comunidades indígenas.

Pero, ¿por qué las comunidades indígenas estarían interesadas en que se declaren como reservas comunales áreas que ellos mismos reconocen y reclaman como áreas tradicionales indígenas y sobre las cuales aspiran a obtener títulos de propiedad? La respuesta es clara: las comunidades no encuentran reacciones positivas del gobierno para obtener estos títulos y ven en las reservas comunales una posibilidad para, al menos, asegurar la administración de estas áreas y obtener un nivel de protección legal que les permita defenderse de amenazas contra terceros. Sin embargo, las propias comunidades ven a las reservas comunales como una situación transitoria en el camino a obtener los títulos. Esa es la meta.

Lo paradójico es que, en el marco legal actual, la declaración de reservas comunales pone una traba enorme hacia el cumplimiento de esa meta, ya que el establecimiento de las áreas naturales protegidas es con carácter definitivo. Su modificación legal o reducción física solo puede ser aprobada por Ley del Congreso de la República.

Si bien es cierto que hay una tendencia mundial a ampliar los criterios para la calificación de las áreas protegidas, considerando como elementos esenciales no solo a la diversidad biológica sino también los servicios ambientales y especialmente los aspectos culturales, lo que determinaría que resguardos indígenas, sitios sagrados y otros formen parte de los sistemas de áreas protegidas; esto es algo que está en un proceso de discusión muy fuerte y que debería ser seriamente evaluado

tanto por las representaciones de los grupos indígenas, como por las administraciones de áreas protegidas.

En cualquier caso, estas tendencias se refieren más a los modelos de gobernabilidad de las áreas que a los objetos de conservación de las mismas.

En tanto, en el Perú estamos en un proceso de aprobación de un régimen especial para administración de las reservas comunales. Este régimen especial se viene discutiendo por lo menos hace tres años, y no se llega aún a buen puerto, y tal vez eso se deba a que simplemente la visión que tienen ambas partes sobre el tema es diferente⁷².

Por un lado, la administración de áreas protegidas reivindica las reservas comunales como áreas protegidas y desea mantener instrumentos fundamentales para la administración de cualquier área del Sistema. Es decir: que tenga un Jefe nombrado por el Estado, que el manejo se haga de acuerdo con un Plan Maestro, que exista un Comité de Gestión plural y representativo del entorno del área y, sobre todo, que el Estado tenga poder de decisión sobre el área. Por su parte, las comunidades indígenas no aceptan la presencia de terceros que puedan tener injerencia en la toma de decisiones en el área y, especialmente, que se impongan modelos de organización que no calcen con la organización propiamente comunal.

Las alternativas para conciliar estos intereses no se presentan muy alentadoras, en la medida que parten de una diferencia conceptual respecto a la esencia misma de las reservas comunales.

Entonces, ¿hacia dónde se puede ir?

72. El régimen especial fue finalmente aprobado poco antes del cierre de la edición de este libro.

Este año se iniciará la revisión y actualización del Plan Director. Tal vez sea un buen momento para revisar esta figura y sincerarla un poco más respecto a la realidad, donde las alternativas podrían estar entre alguna de las siguientes:

1. Retirar las reservas comunales del SINANPE y devolverlas a la administración forestal, con el mismo nombre. Que sean tramitadas ante la autoridad forestal, a título gratuito y con un régimen parecido a las concesiones, aunque con las características propias de lo que implica otorgar áreas para uso de recursos de comunidades que tradicionalmente lo vienen haciendo. Las concesiones actualmente se otorgan prácticamente a perpetuidad, por lo que el tema de seguridad jurídica quedaría a salvo. Por otro lado, si se mejoran las posibilidades en el futuro para que las comunidades obtengan sus títulos de propiedad, es más fácil revertir una concesión que un área protegida. La administración de las concesiones tiene muchísimo menos intervención del Estado, con lo que la administración indígena sería más viable desde lo legal.
2. Ampliar los criterios para la declaración de áreas protegidas y asumir que la diversidad cultural puede ser la razón directa para el establecimiento de áreas, y no solo un valor asociado. En este caso, deberá definirse el modelo de gobernabilidad de estas áreas, de modo tal que respondan a los modelos de organización comunal y se regulen de manera realmente especial. En estos casos habrá que revisar y precisar cómo se regularía el régimen de propiedad.
3. Redefinir las reservas comunales para que sean áreas que no tengan carácter definitivo, tal como las zonas reservadas, de modo que si las comunidades logran

acceder a títulos de propiedad, puedan pasar a este *status* legal sin necesidad de buscar una Ley del Congreso de la República. Durante este régimen "transitorio", se deberán lograr acuerdos con las comunidades respecto al modelo de administración de las áreas.

4. Redefinir las reservas comunales para que efectivamente tengan un objetivo de conservación en la diversidad biológica de interés nacional, y desalentar los procesos orientados a establecer reservas comunales sobre áreas que no tienen esta característica y, por el contrario, generan y justifican un derecho expectatio de propiedad indígena.

Evidentemente, todas estas alternativas parten del supuesto de que las reservas comunales son áreas que no tienen un objeto de conservación principal en razón de su diversidad biológica, o que por lo menos la conservación de esa diversidad biológica no es de interés nacional. Partimos del supuesto de que la diversidad biológica es un valor asociado a lo cultural como objeto de conservación, ya que, si fuera al revés, se habría justificado declarar esa misma área bajo alguna de las otras categorías del sistema, como sucede con muchas otras áreas que también cuentan con presencia indígena.

Estas alternativas también parten del supuesto de que, en realidad, las reservas comunales están siendo utilizadas como una estrategia para asegurar áreas para comunidades indígenas que no han tenido una respuesta positiva del gobierno para obtener sus títulos de propiedad o derechos territoriales.

En cualquier caso, creemos que el tema debe ser materia de nuevas conversaciones y de un sinceramiento de ambas partes. Para cumplir los fines de conservación de la

diversidad biológica, no importa tanto de quién es la propiedad del área sino cómo es que se usa y, sobre todo, este es un tema donde debe evaluarse realmente cómo es que pueden generarse mejores oportunidades para elevar las condiciones de vida de la gente, indígena o no. Finalmente, creemos también que el tema de los derechos territoriales indígenas debe ser resuelto como algo prioritario por el Estado peruano, tanto si son indígenas amazónicos como andinos.

Duda existencial

*¿Las zonas de amortiguamiento
son áreas protegidas o no?*



© Walter H. Wust

En los años que llevo viendo temas legales sobre áreas naturales protegidas, una de las preguntas recurrentes que recibo es sobre las zonas de amortiguamiento: finalmente, ¿son o no también áreas protegidas?, ¿qué tan autoridad es el Jefe del Area sobre su zona de amortiguamiento?, ¿qué restricciones de uso aplican en estas zonas?, ¿son estas restricciones las mismas que existen dentro del ANP?

Las zonas de amortiguamiento existen como concepto en el Perú desde por lo menos la década de los 80, a partir de los planes maestros de esos años. Es justamente en los procesos de planificación de las áreas naturales protegidas que se advirtió la necesidad de mirar también hacia afuera de las áreas, a su entorno inmediato, para que las actividades que allí se realicen no impacten negativamente sobre el área protegida. Pero, sobre todo, para que las áreas no se aislen de su entorno, sino que pueda garantizarse una continuidad más allá de los límites del área con una gradación de actividades que, de una manera más natural, garantice los objetos de conservación del área protegida.

Legalmente, sin embargo, las zonas de amortiguamiento surgen recién con la Ley de Areas Naturales Protegidas en el año 1997.

De acuerdo con la Ley, "son zonas de amortiguamiento 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". La norma agrega que "el Plan Maestro de cada área definirá la extensión que corresponda a su zona de amortiguamiento", y la única pista respecto a las restricciones de uso es que "las actividades que se realicen en las zonas de amortiguamiento no deben poner en riesgo el cumplimiento de los fines del área natural protegida".

Posteriormente, el Reglamento de la Ley de Areas Protegidas del 2001 desarrolló más los conceptos y estableció que:

- El INRENA, mediante Resolución Jefatural, puede establecer de manera temporal la extensión de la zona de amortiguamiento en tanto no se apruebe el Plan Maestro correspondiente.
- En estas zonas se promueven especialmente algunas actividades como el ecoturismo, el manejo o recuperación de poblaciones de flora y fauna, el reconocimiento de áreas de conservación privadas, las concesiones de conservación, concesiones de servicios ambientales, la investigación, la recuperación de hábitats y el desarrollo de sistemas agroforestales.
- Se da prioridad a las propuestas que contemplen la participación de las comunidades campesinas o nativas y de la población local en general.
- Las concesiones, permisos o autorizaciones forestales deben contar con la opinión previa de la Intendencia de Areas Naturales Protegidas.
- Las actividades que se realicen en estas zonas y que requieran un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) o Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), aprobados por cualquier sector o nivel de gobierno, deben contar con la opinión previa favorable del INRENA.

A fines del 2001, y en aplicación de uno de los artículos del Reglamento, se aprobó una serie de Resoluciones Jefaturales para definir las zonas de amortiguamiento de la mayoría de áreas del Sistema. Posteriormente, en setiembre del 2003, se consolidaron estas normas mediante la expedición de la Resolución Jefatural 125-2003-INRENA, que estableció la extensión de la mayoría de zonas de amortiguamiento del Sistema.

Pero entonces, ¿cuál es la naturaleza jurídica de estas áreas y quién las administra? Como primera respuesta debemos decir que las zonas de amortiguamiento no son áreas naturales protegidas, no son parte de las áreas y, por supuesto, tampoco son parte del SINANPE.

El área protegida termina donde se hayan establecido sus límites. La idea detrás de la zona de amortiguamiento más que un tema de jurisdicción, es un tema de promoción de actividades. Es decir, que la autoridad del área protegida más que cumplir un rol administrativo debe cumplir un rol promotor y de buen vecino, procurando alentar las actividades compatibles o sugeridas por el reglamento y desalentar, mediante el convencimiento, las actividades no compatibles.

De acuerdo con las normas legales, solo hay tres competencias directas o administrativas asignadas a la autoridad del área protegida sobre su zona de amortiguamiento: la primera es delimitarla, la segunda es dar opinión previa favorable para la autorización de actividades forestales o cualquiera que requiera un EIA o PAMA, y la tercera es supervisar y monitorear las actividades que se realicen en la zona de amortiguamiento⁷³.

73. Esta última, sin embargo, es poco precisa respecto a sus alcances administrativos.

Dentro del rol promotor, sin duda, una de las oportunidades y retos mayores está en involucrar a la sociedad civil, y especialmente a las poblaciones locales en modelos sostenibles de manejo de los predios que integran las zonas de amortiguamiento. Los instrumentos legales de conservación privada se abren, en este sentido, como muy buenas opciones para orientar el desarrollo de las zonas de amortiguamiento.

Al respecto, la legislación emitida en los últimos años en el Perú, tanto como resultado de la Ley de Areas Naturales Protegidas (1997) como de la Ley Forestal (2000), ha significado la incorporación de nuevos instrumentos para promover e impulsar la participación privada y comunal en la gestión de los recursos naturales y las áreas que los contienen. Dichos instrumentos contemplan la participación de la sociedad civil en el manejo de áreas, tanto si son predios privados como públicos.

Para el caso de las zonas de amortiguamiento, definidas como áreas donde el Estado promueve actividades compatibles con el cumplimiento de los objetivos de conservación del área protegida a la cual circundan, las opciones de conservación desde la sociedad civil son fundamentales, ya que justamente es a través de este manejo que el rol de las áreas protegidas podría ser cumplido a cabalidad.

Las ventajas que ofrecen las zonas de amortiguamiento para la aplicación de instrumentos privados de conservación son enormes, dado que son áreas que de algún modo han sido priorizadas con esos fines por el Estado y que, en su mayoría, reúnen las condiciones necesarias para hacer viables los trabajos que tienen como supuesto a la conservación.

Así, tratándose de predios privados o públicos, la legislación

peruana hoy permite, y promueve, que en las zonas de amortiguamiento de las áreas naturales protegidas se puedan utilizar, entre otros, los siguientes instrumentos:

1. En predios de propiedad privada y comunal. Los propietarios de predios que reúnan condiciones naturales que justifiquen su conservación por contener diversidad biológica o valores paisajísticos pueden solicitar al INRENA el reconocimiento de sus predios como áreas de conservación privada. El compromiso del propietario es presentar y ejecutar un Plan de Manejo que garantice la conservación del predio. A cambio recibe asistencia técnica del Estado, refuerza su titularidad sobre el predio y se beneficia por el factor imagen que brinda el reconocimiento oficial. La normatividad que permite esta figura está contenida en la Ley de Areas Naturales Protegidas, su Reglamento y la Resolución Jefatural 059-INRENA-2004. A fines del 2001 fue reconocida oficialmente la primera Area de Conservación Privada, ubicada en Chaparrí, departamentos de Lambayeque y Cajamarca. Posteriormente se ha reconocido una segunda área de conservación privada, sobre el Bosque Natural El Cañoncillo, en el departamento de La Libertad.

Otra figura aplicable a las tierras privadas es la servidumbre ecológica. Este instrumento viene siendo ya utilizado con éxito en otros países de la región latinoamericana, aunque todavía no en el Perú, y básicamente consiste en imponer a un predio cargas o restricciones de uso vinculadas a su conservación. La servidumbre ecológica con esa denominación no existe en la legislación peruana, sin embargo es perfectamente aplicable a partir de la figura legal de la servidumbre contemplada en el Código Civil. De acuerdo con el Artículo 1035° del Código Civil, cada

propietario privado puede imponer gravámenes en beneficio de otro, que den derecho al dueño del predio dominante para practicar ciertos actos de uso del predio sirviente o para impedir al dueño de este el ejercicio de alguno de sus derechos. Una servidumbre ecológica, entonces, no sería otra cosa que la aplicación de las servidumbres tradicionales con un propósito específico vinculado a la conservación.

2. En predios públicos, fuera de las áreas naturales protegidas. La legislación forestal ha establecido varias modalidades de concesión enfocadas directamente a conservación de áreas o actividades que tienen a la conservación como un supuesto necesario. Estas pueden ser otorgadas a título gratuito u oneroso.
 - a. Concesiones a título gratuito. En lo que a conservación de sitios se refiere, sin duda el mecanismo más importante son las concesiones para conservación. Las concesiones para conservación se otorgan a título gratuito sobre tierras que el Estado tiene identificadas y priorizadas con ese fin, por un plazo máximo de 40 años. En estas áreas no pueden desarrollarse actividades económicas, salvo que sean autorizadas expresamente y se realicen los pagos correspondientes a ese concepto. Lo que se promueve es la protección, la investigación y los usos alternativos de productos no maderables, así como educación ambiental en ámbitos rurales. En julio del 2001 se firmó el contrato de la primera concesión para conservación en el Perú, en la cuenca del río Los Amigos, en el Departamento de Madre de Dios. La base legal para esta figura está en la Ley Forestal, su Reglamento y la Resolución Ministerial 566-2001-AG.

*Liberación de
taricayas, en la
zona de
amortiguamiento
de la Reserva
Nacional Pacaya
Samiria.*



© Miriam Cerdán

Otro mecanismo importante bajo el mismo marco legal son las concesiones para forestación y reforestación, que se otorgan con fines de producción, protección y para servicios ambientales. Pueden ser concedidas en tierras de capacidad de uso mayor forestal sin cubierta vegetal o con escasa cobertura arbórea y en extensiones de hasta 40 000 ha, por un plazo de hasta cuarenta (40) años renovables. En el 2004 se otorgaron formalmente las primeras concesiones de este tipo. Esta figura cuenta también con una norma específica aprobada por Resolución Ministerial 0253-2004-AG, en marzo del 2004.

- b. Concesiones a título oneroso. Son las concesiones que suponen un beneficio económico para el concesionario, ya que éste realizará en el área de la concesión una actividad lucrativa. Las actividades económicas, sin embargo, tienen como supuesto la conservación del área y la realización de modificaciones medioambientales mínimas.

Las concesiones para ecoturismo son probablemente las que vienen obteniendo una mayor demanda en la actualidad. Y es que existe un enorme potencial a nivel de recursos y sitios en el Perú, lo que ha provocado el interés de diversos empresarios. En realidad, ya existe desde hace muchos años un buen número de empresarios trabajando en ecoturismo, aunque muy pocos de ellos bajo el régimen de concesiones dado que la legislación para esto es aún muy nueva. En diciembre del 2004 se otorgaron formalmente las primeras concesiones para ecoturismo, en el departamento de Madre de Dios. Se espera que durante el 2005 otros empresarios se adapten a este régimen, que cuenta ya con una base legal importante cuya norma principal es la Resolución Ministerial 0314-2002-AG.

Las concesiones para otros productos del bosque, son aquellas donde el aprovechamiento se da con respecto a especies forestales tales como castaña, aguaje, palmito, lianas, resinas, gomas, plantas medicinales, ornamentales y otros, con fines comerciales e industriales. Estas concesiones se otorgan en los bosques de producción permanente y en los bosques en tierras de protección. En estos últimos procede, únicamente, cuando no ocasione la tala o destrucción de las especies forestales, no provoque la alteración de la cobertura arbórea y no origine impacto negativo en la fauna silvestre existente. A la fecha hay varias de estas concesiones otorgadas, principalmente para la castaña, aunque aún no han sido aprobadas disposiciones especiales sobre esta modalidad.

Finalmente, las concesiones sobre áreas de manejo de fauna se otorgan mediante un contrato de

concesión a personas naturales y/o jurídicas, a solicitud del interesado o por iniciativa del INRENA, hasta por veinte (20) años renovables, en superficies de hasta 10 000 ha, en las condiciones que se establezcan en el correspondiente contrato. El objeto es manejar poblaciones de las especies autorizadas en su rango de distribución natural, pudiendo establecerse inclusive para la caza deportiva. Las especies clasificadas como presuntamente extintas, extintas en su hábitat natural, en peligro crítico o amenazadas de extinción, especies sin información suficiente y especies no evaluadas, no pueden ser autorizadas para su aprovechamiento en áreas de manejo. A la fecha, se ha otorgado una concesión, y existe un proyecto de disposiciones complementarias para regular en forma más detallada los procedimientos para obtener las concesiones.

- c. Concesiones para servicios ambientales. Aún no han sido implementadas en el país, pero se espera que puedan permitir situaciones tan interesantes como, por ejemplo, que una empresa u organización decida invertir en obtener una concesión sobre un área que le garantiza la calidad del agua que utiliza en sus actividades económicas, de modo tal que pueda continuar recibiendo ese servicio ambiental. Inclusive, podría haber empresas o instituciones interesadas en utilizar este mecanismo para mantener o mejorar los servicios ambientales de un bosque o cuenca y que benefician directamente a otra empresa o población, y cobrar por estos servicios. Estas concesiones requieren aún de un desarrollo conceptual y de procedimientos, ya que solamente están enunciadas en las normas legales y ni siquiera queda claro si serán otorgadas a título gratuito u

oneroso. En la práctica, las concesiones para conservación pueden ser también solicitadas para proteger áreas que tienen por objeto la prestación de servicios ambientales, con lo que se cubriría el otorgamiento de estas concesiones a título gratuito. A título oneroso, y en una perspectiva de negocio, sin embargo, la cosa no está aún tan clara.

En fin, como vemos, muchas opciones para trabajar y promover actividades de la sociedad civil en zonas de amortiguamiento, con seguridad jurídica y alternativas interesantes para el desarrollo económico y el mejoramiento de la calidad de vida. Paralelamente, existen también opciones que apuntan a la gestión de los distintos niveles de gobierno, a través de las áreas de conservación municipal y las áreas de conservación regionales; a las que nos referimos en los dos capítulos siguientes.

¡Sí se puede!

Las áreas de conservación municipales



© Walter H. Wüst

En los últimos tiempos muchos municipios del Perú han empezado a preguntar acerca de cómo pueden declarar áreas protegidas municipales. En algunos casos lo han hecho ya, y tenemos así varias áreas naturales protegidas establecidas a nivel municipal, sea provincial o distrital. La bola ya empezó a rodar entonces, y conviene revisar la naturaleza de estas áreas y sobre todo cuáles son sus oportunidades y debilidades.

Si bien la base legal para declarar áreas protegidas municipales es poco clara y definitivamente incompleta, lo cierto es que la voluntad política y ciudadana en muchas localidades del Perú ha saltado sobre esta deficiencia y ya existe un buen número de áreas protegidas municipales que han nacido con todo el deseo y la fuerza para desarrollar proyectos de conservación de sitios como parte de una estrategia local para proveer a los ciudadanos de áreas verdes, oportunidades para la recreación y el turismo, defensas naturales para la protección de las áreas urbanas, conservar cuencas y vida silvestre, garantizar servicios ambientales como el agua y proteger áreas para desarrollar proyectos de seguridad alimentaria, entre otros fines.

Llevar estrategias de conservación de sitios a nivel municipal

constituye una excelente manera de promover una cultura de conservación desde la gente misma, donde la población y las autoridades locales puedan ver directamente los beneficios de mantener áreas para los fines mencionados y ver cómo estos fines contribuyen a elevar su calidad de vida y a mejorar el valor de sus propiedades y la salud de sus familias.

Entonces, el instrumento es altamente positivo y beneficioso; hay interés de muchas autoridades municipales; existe también interés de diversos sectores de la población vinculados a actividades sociales, empresariales, de salud o de conservación por implementar estas áreas; y existen áreas interesantes a lo largo del territorio nacional que pueden cumplir las funciones mencionadas. Entonces, ¿qué falta para que las áreas protegidas municipales sean un instrumento real y viable para las estrategias de conservación y desarrollo a nivel de los planes municipales peruanos?

En nuestra opinión, faltan dos cosas: consolidar la base legal para que exista una real seguridad jurídica en estos proyectos, y difundir adecuadamente el instrumento de modo tal que se conozcan sus alcances, oportunidades y limitaciones.

En cuanto a la base legal, para definir lo que se requiere para su consolidación conviene revisar previamente la historia legal de este instrumento y definir cuál es su situación actual.

La primera mención a áreas protegidas municipales en una norma legal se dio en el Código del Medio Ambiente, Decreto Legislativo 613 de setiembre de 1990. De acuerdo con el Artículo 56° de esta norma, las áreas naturales protegidas podían ser nacionales, regionales o locales, según el gobierno que las estableciera. En el caso de las áreas

protegidas locales, el Artículo 57° del Código estableció que estas se declaraban por Acuerdo de Concejo.

Lamentablemente, luego de la promulgación del Código del Medio Ambiente, tanto las áreas protegidas regionales como las locales despertaron muchos temores en parte del sector empresarial, quienes se vieron en la perspectiva de enfrentar a un número inmenso de autoridades declarando áreas protegidas en el país y limitando derechos de uso sobre el suelo, lo cual podía perjudicar a actividades como la minería, por ejemplo.

Es por esta razón que al poco tiempo de aprobarse el Código del Medio Ambiente estos dos artículos fueron derogados, mediante la promulgación del Decreto Legislativo 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, de noviembre de 1991. Durante el periodo de vigencia de los Artículos 56° y 57° del Código del Medio Ambiente no se estableció ningún área protegida local y tan solo un área protegida regional.

El Artículo 54° del DL 757 se convirtió entonces en la nueva base legal, definiendo que la calidad de área natural protegida solo podía otorgarse por Decreto Supremo. Precisó que las áreas naturales protegidas podían ser nacionales, regionales o locales, según el gobierno que las administre, lo que sería determinado en el Decreto de su creación.

Sin embargo, al día siguiente de aprobada esta norma se publicó el Decreto Legislativo 708, el cual contenía un artículo que sustituía los Artículos 56° y 57° del Código del Medio Ambiente, pese a que ambos habían sido ya derogados por el DL 757. Al ser una norma posterior, se presume a esta como vigente sobre lo regulado por el DL 757. El Artículo 48° del DL 708 estableció que las áreas naturales protegidas son establecidas por Decreto Supremo, que las políticas de manejo las establece el gobierno nacional, y que su



administración corresponde al gobierno nacional, pudiendo delegarse a los gobiernos regionales o locales.

Como se ve, la evolución rápida de estas normas marcó diferencias grandes entre una y otra: el Código estableció que los municipios y gobiernos regionales podían establecer directamente sus áreas protegidas, luego el DL 757 definió que las áreas protegidas municipales y regionales podían ser establecidas, pero siempre por Decreto Supremo del Poder Ejecutivo.

Finalmente, el DL 708 estableció que todas las áreas protegidas debían ser de carácter nacional y establecidas por Decreto Supremo, aunque podía delegarse su administración a los municipios o regiones.

El problema de esta última opción, que estuvo vigente por los siguientes 10 años, es que no todos los sitios de conservación deben ser áreas protegidas nacionales, y es por eso que la mayoría de países contempla distintos niveles de áreas protegidas y de gobernabilidad para las mismas.

El gran problema de los Decretos Legislativos de 1991 es que confundieron el nivel del área protegida con la administración del área, que constituyen dos cosas independientes: podría haber un área nacional que sea efectivamente administrada por un nivel regional o local, sin que ello la convierta en un área regional o municipal.

De otro lado, no tiene sentido que todas las áreas sean de carácter nacional, ya que ese nivel solo debe aplicar a áreas de importancia nacional, al margen de quien las administre.

Entonces, la realidad es que entre 1991 y el 2001 solo se admitían áreas de carácter nacional, las cuales podían ser delegadas para su administración a niveles regionales y locales. Durante este periodo, ningún área nacional fue delegada en administración a un municipio en una clara muestra de que esta decisión legal no respondía ni a las necesidades del Sistema Nacional de Areas Protegidas, ni mucho menos a las aspiraciones de conservación de sitios a nivel local.

En 1997 se aprobó la Ley 26834, Ley de Areas Naturales Protegidas, que lamentablemente no incluyó ninguna mención a las áreas protegidas municipales, aunque sí volvía a un esquema de organización de áreas protegidas por niveles, definiéndose áreas del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas o de administración nacional, áreas de conservación regionales o de administración regional y áreas de conservación privadas.

Como explicamos en la primera parte de este libro, la omisión de las áreas de conservación municipales en la Ley de Areas Naturales Protegidas obedeció básicamente a razones políticas, en el entendido que otorgar nuevas competencias municipales en el contexto de esta Ley podía generar un debate mayor en el pleno del Congreso y frustrar

la aprobación de la misma⁷⁴. Bajo esa premisa se pensó que la Ley Orgánica de Municipalidades, que ya estaba en agenda en ese momento, constituía un mejor espacio para discutir y definir las competencias municipales para el establecimiento de las áreas protegidas municipales o áreas de conservación municipal. La discusión y aprobación de esta Ley, sin embargo, duró muchos años más y el tema quedó bastante postergado.

En 1999 fue aprobada la Estrategia Nacional para las Areas Naturales Protegidas o Plan Director del SINANPE. En este documento se incluyó a las áreas de conservación municipal dentro del cuadro de niveles de áreas, como áreas complementarias a las áreas de carácter nacional. El mismo documento recomendaba su incorporación formal en futuros instrumentos legales por ser áreas importantes para proteger a nivel local ecosistemas, especies de flora o fauna silvestre, zonas que contengan paisajes singulares o que cumplan funciones protectoras de fuentes de agua que resulten de interés municipal.

Pero llegó el 2001 y todavía no había sido aprobada la Ley Orgánica de Municipalidades, y respecto a este tema la realidad empezaba a sobrepasar groseramente la falta de base legal existente.

En efecto, ya existían diversos municipios que amparados en sus competencias para ordenamiento urbano o establecimiento de áreas verdes, habían declarado la conservación de áreas bajo denominaciones tan antojadizas y confusas como "santuario nacional municipal" o "parque municipal". Algunas de estas áreas se establecían sobre espacios silvestres, pero otras no, constituyéndose sobre

74. Estos eran tiempos en que había un enfrentamiento evidente entre el gobierno municipal de Lima y el Poder Ejecutivo.

parques urbanos con veredas, bancas y postes de luz, o simplemente sobre áreas con otro tipo de valores y funciones para la localidad.

Estas áreas complicaban de algún modo la imagen del Sistema Nacional de Areas Protegidas. Además, pese a no existir base legal, varios municipios habían alcanzado sus expedientes al INRENA para que este Instituto tramitase la declaratoria de sus áreas protegidas, lo cual generaba nuevos malentendidos y frustraciones.

Es en razón de esto que el Reglamento de la Ley de Areas Protegidas del 2001 decidió regular este instrumento pese a que no había sido considerado por la Ley.

La opción del Reglamento de Areas Protegidas fue la de establecer un Registro, al cual podían acceder las áreas establecidas a nivel municipal que cumplieran con determinadas características referidas a la naturaleza de las áreas y su "parentesco" con las áreas naturales protegidas, es decir que sean espacios silvestres, protegidos legalmente con fines de conservación de diversidad biológica o paisaje y que cuenten con un Plan de Manejo o Plan Maestro.

Se precisó que este registro es un acto formal no constitutivo, lo que quiere decir que el registro no establece o crea las áreas municipales, sino que solo las documenta. El Reglamento entonces no entró a asignar o definir competencias para la declaración de estas áreas. Presumió que las áreas que venían declarando los municipios eran legales y que, en tanto eran complementarias a las áreas del SINANPE, convenía llevar un registro para efectos de orden en la información sobre las mismas.

Las áreas municipales que quisieran acceder a este registro debían, según la norma, seguir un proceso para su

establecimiento que incluya la prepublicación de la norma y el respeto a los derechos adquiridos previos al establecimiento del área.

Igualmente, la inscripción en el Registro de INRENA le genera obligaciones al municipio tales como: mantener el área de conservación municipal para los fines de conservación para los cuales ha sido establecida, informar anualmente al INRENA sobre su estado de conservación, conformar un equipo técnico para su administración, brindar la facilidades para la supervisión del área y elaborar e implementar un Plan Maestro para el área.

Pese a las buenas intenciones de esta norma, el problema de fondo no fue resuelto y la duda respecto a cuál era la autoridad con competencia para establecer estas áreas quedó igual. Es decir, al precisar su competencia para llevar el registro, indirectamente el Reglamento decía también que el Poder Ejecutivo, el Ministerio de Agricultura y, por lo tanto, el INRENA no eran competentes para establecer estas áreas.

Y es que no existían competencias directas asignadas por Ley, como sí existían para el caso de las áreas nacionales, regionales y privadas. El Reglamento hubiera incurrido en una ilegalidad si hubiera asignado competencias al INRENA o al Ministerio para la declaración de estas áreas.

En cuanto a las propias municipalidades, tenían por un lado los marcos generales de ordenamiento territorial, pero por otro lado estaban las limitantes establecidas por la propia Ley de Areas Protegidas, que no les asignaba competencias ni para establecer ni para administrar áreas protegidas.

En enero del año 2001 se produjo el caso de un consorcio de tres empresas mineras, entre ellas Minera Yanacocha



S.R.L. *versus* la Municipalidad Provincial de Cajamarca, que resulta muy interesante para analizar la legalidad de las áreas de conservación municipal que ya se venían declarando. El caso es que el consorcio minero posee una concesión minera en un área que incluye la zona denominada cerro Quilish.

La Municipalidad Provincial de Cajamarca determinó que ese cerro cumplía una función

importante para el abastecimiento de agua en la ciudad y que era necesario protegerlo, por lo que lo declaró como zona reservada protegida municipal provincial, mediante una Ordenanza Municipal. La empresa entonces llevó el caso al Poder Judicial, planteando una acción de amparo bajo el argumento de que el municipio no tenía atribuciones para establecer áreas protegidas y que sentía vulnerado su derecho de propiedad y de libertad al trabajo.

El caso se resolvió finalmente en abril del 2003, un poco más de dos años después de haberse iniciado, cuando se obtuvo la sentencia del Tribunal Constitucional que determinó de manera bastante curiosa y “salomónica” que el Municipio sí tenía atribuciones para establecer áreas de conservación municipales pero que no podía imponerles intangibilidades o restricciones de uso, por lo que la empresa podía seguir sus actividades en el área siempre y cuando cumpla con los trámites regulares ante el Ministerio de Energía y Minas. Estos trámites incluían la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental para obtener la autorización de realizar cualquier actividad en el área que pudiera ocasionar daños ambientales.

Pese a lo irónico de la sentencia, quedó un buen precedente para defender las competencias municipales de establecer áreas protegidas; aunque el precedente no resultaba tan bueno para defender estas áreas frente a amenazas por usos incompatibles.

Como fuera, la tan esperada Ley Orgánica de Municipalidades fue aprobada en mayo del 2003⁷⁵ y a decir verdad, terminó de sepultar las esperanzas para que este instrumento pudiera consolidarse legalmente.

Lo que determinó esta Ley es que los municipios pueden proponer el establecimiento de áreas de conservación ambiental. Primer problema: utilizó una denominación distinta a aquella del Plan Director y el Reglamento de la Ley de Areas Naturales Protegidas, que es áreas de conservación municipal. Segundo problema: dejó claro que los municipios no pueden establecer estas áreas ya que su función es proponerlas. Y lo malo es que no dijo nada sobre proponer a quién. En la medida que ningún otro organismo del Estado ha recibido esta asignación de competencia, nadie la tiene.

En resumen, las normas legales vigentes que regulan este instrumento, como son el Reglamento de la Ley de Areas Naturales Protegidas y la Ley Orgánica de Municipalidades, han dejado clarísimo que ni el Poder Ejecutivo, ni el Ministerio de Agricultura, ni los propios municipios tienen competencias legales para establecer áreas de conservación municipal, aunque ambas normas reconozcan su existencia. Es evidente que nos encontramos ante un vacío legal que deberá ser resuelto a nivel de una Ley del Congreso, asignando dicha competencia.

75. Ley 27972, del 27 de mayo del 2003.

Si se quiere ser coherente con lo normado para las áreas de conservación regional, la solución legal deberá orientarse a que los municipios propongan la declaración de áreas protegidas municipales al INRENA y que, con su opinión favorable, se tramite el Decreto Supremo de creación⁷⁶.

Si se quiere evitar la burocracia legal que representa todo este ida y vuelta entre el Municipio - INRENA - Ministerio - Consejo de Ministros - INRENA - Municipio; y, sobre todo, si se quiere respetar la autonomía que debiera tener cada municipio para el ordenamiento y planificación del desarrollo de su circunscripción, sugerimos una fórmula alterna por la cual las municipalidades provinciales declaren directamente sus áreas de conservación municipal con el siguiente procedimiento⁷⁷:

1. Los gobiernos locales provinciales establecerán sus áreas de conservación municipal mediante la expedición de una Ordenanza Municipal. Establecida el área, el gobierno local tramitará ante el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) la inscripción del área en el Registro de áreas de conservación municipal que lleva esta institución.
2. El proceso de establecimiento de áreas de conservación municipal deberá incluir:
 - Un proceso participativo destinado a informar a los

76. En mayo del 2005, el Pleno del Congreso aprobó un Proyecto de Ley en este sentido. Luego fue observado y devuelto por el Poder Ejecutivo.

77. El Proyecto de Ley 10408 planteaba originalmente esta fórmula. Fue modificado por la Comisión Agraria para que las ACM se establezcan por Decreto Supremo. Felizmente para las ACM la Ley fue observada y devuelta.

grupos de interés local sobre la propuesta de área y recoger opiniones respecto a la misma.

- La republicación de la norma de establecimiento del área por un periodo de 30 días calendario. En caso de oposición por parte de otras autoridades públicas, o privados por supuesta superposición de derechos, la municipalidad provincial deberá levantar dichas observaciones o modificar el plano del área de conservación.
- En caso de conflicto o discrepancia por razones distintas a la superposición de derechos, la municipalidad provincial convocará a una Audiencia Pública para discutir la viabilidad del establecimiento del área de conservación.

3. En caso de conflicto entre la municipalidad provincial y una autoridad nacional por discrepancias en el establecimiento de un área de conservación municipal, las partes elevarán sus argumentos al Consejo de Coordinación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINANPE), que resolverá a favor o en contra de la procedencia de establecer el área, previo informe del INRENA.

El mismo procedimiento debería aplicar también para el establecimiento de las áreas de conservación regionales. La descentralización implica básicamente una descentralización de funciones y competencias para administrar el territorio y sus recursos.

En el caso de las áreas protegidas, resulta fundamental que las áreas complementarias del sistema nacional -como son las áreas de conservación regionales y municipales- estén realmente bajo estos niveles de gobierno, desde su establecimiento. Solo de esa manera se estará promoviendo una verdadera cultura de conservación entre las autoridades de gobierno y la población.

Creemos también que ya es momento de alejar la idea de que la conservación de sitios y recursos es solo función y responsabilidad del INRENA. Es una función y responsabilidad de todos. Corresponderá al INRENA y al Ministerio de Agricultura definir la política nacional sobre áreas protegidas, velar por su cumplimiento y gestionar las áreas de carácter nacional. Pero la gestión de las áreas regionales y municipales puede y debe ser conducida por los propios actores locales, desde la declaración misma de estas áreas. ¡Sí se puede!

¿Se puede?

Las áreas de conservación regionales

© Alejandro Balaguer/PromPerú



La lógica con las áreas de conservación regionales es, prácticamente, la misma que con las municipales. Sin embargo, la suerte legal y “real” de ambas ha sido distinta.

Mientras que las áreas de conservación regionales tienen una base legal sólida -es decir, donde queda claro cuál es el proceso para su establecimiento-, las áreas de conservación municipal no lo tienen⁷⁸.

Eso es lo legal. En lo real, lo curioso es que hasta la fecha no se ha establecido ninguna área de conservación regional, y, por el contrario, sí se han declarado varias áreas de conservación municipales. Veinte, por lo menos.

Es increíble, pero la única área de conservación regional existente a la fecha no tiene una situación legal clara, que es la de Tamshiyacu Tahuayo. Esta área fue establecida bajo el amparo del Código del Medio Ambiente⁷⁹, antes de

78. Para ver la evolución legal y las razones de esto, ver el capítulo anterior sobre las áreas de conservación municipales, donde se explica en detalle las idas y vueltas legales sobre el tema.

79. Que permitía que los gobiernos regionales establezcan directamente áreas protegidas de nivel regional.

que esta norma sufriera las modificaciones de fines del año 1991, luego de lo cual quedó "huérfana", por decirlo de alguna forma, ya que no solo los gobiernos regionales perdieron la competencia de establecer áreas protegidas, sino que los propios gobiernos regionales fueron mediatizados con el establecimiento de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR).

Actualmente, si bien existe una nueva Ley de Gobiernos Regionales, no queda claro si legalmente le correspondería al Gobierno Regional Loreto administrar esta área establecida hace casi 15 años y que estuvo huérfana por casi todo ese tiempo. Felizmente, parece que es más un problema legal que administrativo, y todo el tiempo el área tuvo buenos "padres adoptivos" que cuidaron la zona.

Pero la pregunta sigue siendo ¿por qué? ¿Por qué no existen áreas de conservación regionales y sí existen áreas de conservación municipales? Que son cuestionables legalmente, por supuesto, pero que existen. La respuesta, a nuestro entender, tiene que ver mucho con el procedimiento legal definido para establecer estas áreas, cargado de pasos e instancias innecesarias y que tienden a desalentar, demorar y frustrar las intenciones existentes para viabilizarlas.

Como se explicó en el punto anterior, de acuerdo con la legislación vigente, las áreas de conservación regional requieren ser propuestas por el gobierno regional al INRENA, para que este revise la propuesta, la apruebe, la eleve al Ministro de Agricultura y luego sea llevada al Consejo de Ministros para su aprobación vía Decreto Supremo. Pero,¿por qué? Si de lo que estamos hablando es de una decisión a nivel regional, que tiene que ver con asignar una prioridad de uso para la conservación a una zona que no tendría una importancia nacional con esos fines, donde la instancia de nivel nacional solo debería cuidar que su

establecimiento no conlleve ninguna vulneración de derechos de terceros o del propio Estado. Y que para esto pueden idearse procedimientos más ágiles, como el propuesto en el punto anterior para las áreas municipales.

¿Por qué la tendencia normativa y política nos dice que la descentralización en el Perú sí permitiría transferir a las regiones las competencias de otorgamiento de concesiones, pero no el establecimiento de sus áreas protegidas regionales? ¿Por qué sí el diseño de Planes de Desarrollo Regional, pero no el establecimiento de áreas protegidas regionales? ¿Es que las áreas no debieran ser parte de ese Plan de Desarrollo Regional?

¿Por qué sí interesa al gobierno central controlar y filtrar las decisiones sobre establecimiento de áreas protegidas y no las decisiones sobre demarcación territorial, sobre infraestructura vial, sobre servicios básicos, sobre circuitos turísticos, sobre administración y adjudicación de terrenos urbanos y eriazos? Todas ellas establecidas como competencias exclusivas de los gobiernos regionales en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. ¿Por qué la conservación de sitios a nivel regional aparece como algo que los gobiernos regionales no estarían en capacidad de decidir directamente y requieren de vistos buenos y aprobaciones a nivel... ¿¡¡de un Consejo de Ministros!!?

Una verdadera descentralización debería incluir a la conservación de sitios y las múltiples opciones y oportunidades que genera ese concepto en lo económico, ecológico, social y cultural, como una responsabilidad y función directa de los gobiernos regionales. Deberíamos pensar en Sistemas Regionales de Áreas Protegidas, en capacidades e institucionalidades regionales para la gestión de estas áreas, en proyectos e iniciativas destinadas a financiar estas áreas y que vengan directamente desde las regiones.

Deberíamos pensar que el gobierno central tiene ya bastante trabajo con el Sistema Nacional y que los sistemas y áreas regionales deben ser de competencia exclusiva del gobierno regional, como parte de sus estrategias de desarrollo, donde estarán decisiones como construir una carretera, o adjudicar un terreno eriazos con cualquier fin, o desarrollar un circuito turístico, o dotar de servicios básicos a un poblado, o establecer un área protegida.

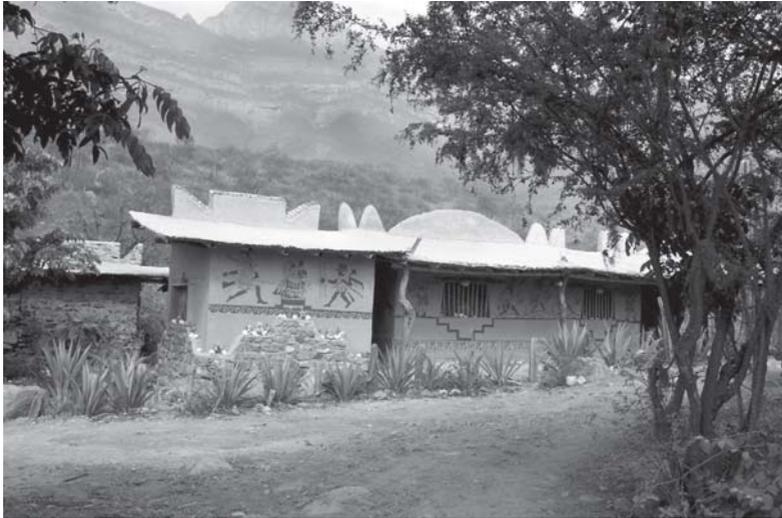
En todo caso, corresponderá al gobierno nacional llevar un registro de estas áreas para contabilizar mejor las áreas destinadas a la conservación en el territorio, para mantener un centro de información... pero no más allá.

A la fecha existen varios procesos en trámite para declarar áreas de conservación regionales, bajo el régimen legal actual, el mismo que requiere de un Decreto Supremo por cada área. Ninguno de estos procesos ha sido aún resuelto.

En la vereda de enfrente existen varias áreas municipales establecidas por todo el país con mucha ilusión y empuje, pero sin una base legal sólida que les brinde seguridad jurídica, ya que no queda claro quién y mediante qué norma puede establecerlas. Es por ello que existen actualmente propuestas legales para solucionar este vacío. El instrumento legal que podría resolver el vacío municipal está en el Congreso, en un Proyecto de Ley que lamentablemente, en su última versión, exigiría ahora a las áreas municipales el mismo trámite que requieren las regionales, es decir, la expedición de un Decreto Supremo para su establecimiento. Bravo, probablemente ya no tendremos más áreas de conservación municipales en el futuro.

Buenas nuevas para propietarios con camiseta verde

Las áreas de conservación privadas



Normalmente pensamos que la conservación de sitios es una tarea directa del Estado y que solo se hace en las áreas naturales protegidas. Si bien es cierto que los grandes Parques y Santuarios como el Manu, Huascarán o Machu Picchu son áreas públicas bajo administración directa del Estado, la participación de la sociedad civil en la gestión de estas y otras áreas ha mostrado largamente en los últimos años que cumple un rol fundamental para garantizar la conservación de los tesoros naturales del Perú.

Pese a ello, esta participación privada en la gestión de áreas protegidas y recursos naturales fue históricamente poco formalizada y, en consecuencia, poco reconocida. Felizmente la situación a nivel formal ha venido cambiando radicalmente en los últimos años, y hoy tenemos al menos 10 instrumentos legales establecidos y reglamentados que reconocen y promueven el papel de la sociedad civil en la conservación de sitios y recursos naturales del Perú. Este paquete de instrumentos legales incluye distintas modalidades de concesiones y la administración privada de áreas protegidas públicas, para el caso de tierras de propiedad del Estado, y el establecimiento de áreas de conservación privadas para el caso de las tierras de propiedad privada o comunal.

Si bien el Perú mantiene aún un mucho mayor porcentaje de tierras públicas *versus* tierras privadas, estas últimas reúnen excelentes condiciones para trabajar de manera eficiente en conservación ya que: dependen en gran medida de la voluntad y capacidad de su propietario; existen muchas propiedades ubicadas en zonas de alta diversidad biológica pertenecientes a comunidades indígenas o campesinas, ONG, empresarios, familias, etc.; con la voluntad del propietario se puede planificar un trabajo a largo plazo que trascienda incluso las generaciones; la conservación permite desarrollar proyectos económicos y de seguridad alimentaria rentables y convenientes para los propietarios; el trabajo con propietarios privados permite además establecer claramente la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil por conservar el patrimonio natural de la Nación y construir una sociedad basada en una relación armoniosa con la naturaleza.

Base legal

Las áreas de conservación privada surgen como concepto con la Ley de Areas Naturales Protegidas de 1997, luego son reguladas de manera general por el Reglamento de dicha Ley en el año 2001. Finalmente, ha sido aprobado un reglamento propio y específico que establece los procedimientos y detalles de la figura. Esta última norma fue aprobada mediante Resolución Jefatural 059-2004-INRENA, en abril del 2004.

Las áreas de conservación privadas están llamadas a ser el instrumento legal que permitirá que las propiedades privadas también cuenten con respaldo legal y seguridad jurídica para los trabajos de conservación de la naturaleza que en ellas se realicen.

A diferencia de los Parques y Santuarios que son áreas públicas, las áreas de conservación privada son áreas de

propiedad privada, localizadas en áreas de bosque o en zonas atractivas para la conservación por sus paisajes, los recursos naturales que contienen o los servicios ambientales que brindan.

Los propietarios que deseen que sus propiedades sean declaradas como áreas de conservación privada pueden solicitarlo voluntariamente al Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA). Estos propietarios pueden ser empresarios, comunidades indígenas o campesinas, organizaciones no gubernamentales o institutos privados, y, en general, cualquier persona natural o jurídica privada que tenga una propiedad con valores para la conservación.

Las áreas de conservación privada complementan el Sistema de áreas naturales protegidas públicas, y en ellas los propietarios pueden programar cualquier actividad que resulte compatible con la conservación del sitio, como puede ser la protección, investigación, educación ambiental, ecoturismo, recolección de productos no maderables, manejo de fauna, entre otros.

La forma en que los propietarios pueden lograr que sus predios o propiedades sean declarados como áreas de conservación privada es la siguiente: deben presentar una solicitud al INRENA explicando los valores naturales de sus predios y definiendo los objetos de conservación del área, los cuales pueden estar enfocados en el ecosistema en su conjunto, algunos recursos presentes en el área (forestales o de fauna), o valores paisajísticos, entre otros. Con la conformidad del INRENA, se expide una Resolución Ministerial de reconocimiento del área y se pide al propietario que presente un Plan de Manejo o Plan Maestro, donde el propietario definirá los usos que tendrá el área.

La idea de las áreas de conservación privada es que sean los mismos propietarios quienes definan los usos permitidos

que garanticen la conservación del predio. Ello implicará que se establezcan algunas restricciones de uso, como no edificar por ejemplo, o no modificar el paisaje en determinadas zonas de la propiedad. Estas regulaciones internas de la propiedad son acordadas por el INRENA y el propietario en una carta de entendimiento, descritas en la Resolución de reconocimiento del área y comunicadas a los Registros Públicos para su anotación en la ficha de propiedad del predio. El efecto de la inscripción en los Registros es no solamente acreditar el compromiso del propietario, sino también defender el predio frente a posibles amenazas por parte de terceros para el cumplimiento de los fines de conservación del mismo.

Los propietarios tienen la opción de solicitar el reconocimiento de sus predios como áreas de conservación privada con carácter temporal⁸⁰ o a perpetuidad, y pueden solicitar también que el reconocimiento se haga sobre la totalidad o parte de la propiedad. En caso cambie el propietario, las condiciones de uso del área de conservación privada subsisten por el periodo comprometido por el propietario original.

En caso que existan dos o más propietarios vecinos que quieren obtener una declaración conjunta para sus propiedades, también pueden hacerlo. En este caso se tramitará la solicitud para una única área de conservación privada perteneciente a más de un propietario. Este reconocimiento no afecta ni confunde los derechos de propiedad individual o colectiva que puedan tener los propietarios por sí mismos.

Entre los beneficios que obtendrán los propietarios que accedan a este mecanismo está el que sus predios

80. Por un mínimo de diez (10) años.



© Heinz Plenge

aparecerán en mapas oficiales del Estado como áreas de conservación privada y obtendrán asistencia técnica del INRENA para los trabajos de conservación que realicen, lo que les ayudará para desarrollar alternativas rentables de uso del bosque, así como apoyará para consolidar su derechos de propiedad sobre la tierra y tener mejores argumentos legales en caso de amenazas a la propiedad. La declaración de área de conservación privada abre también a los propietarios mejores opciones para acceder a donaciones, préstamos y créditos para el desarrollo de proyectos orientados a los econegocios, agroindustria, ecoturismo o cualquier otra actividad económica compatible.

Finalmente, en caso hayan contemplado realizar actividades económicas en el área de conservación privada como, por ejemplo, ecoturismo o vender productos del bosque, el área de conservación privada les dará una mejor imagen o marca para identificar su producto como uno que respeta y protege la naturaleza, y que ha obtenido un reconocimiento del Estado como tal.

A la fecha existen dos áreas de conservación privada reconocidas formalmente en el Perú. La primera fue la de Chaparrí, ubicada entre los departamentos de Lambayeque y Cajamarca, y que pertenece a la comunidad campesina de Santa Catalina de Chongoyape, que decidió proteger una parte de su propiedad de más de 34 000 ha de terreno, y donde se vienen desarrollando proyectos de ecoturismo y manejo de fauna principalmente. La propiedad cubre una zona muy bien conservada de bosques secos, y pertenece a cerca de 2 000 comuneros descendientes de los muchik o mochicas, una de las culturas pre incas más importantes de la costa peruana, y que han encontrado en esta nueva modalidad de manejo la alternativa para ocupar realmente su propiedad y desalentar las invasiones y la caza ilegal por terceros; así como desarrollar proyectos agrícolas y pecuarios y, en general, empezar a percibir los beneficios del turismo no solo a nivel de ingresos económicos, sino también del mejoramiento de su autoestima y orgullo, por una mejor vinculación con la tierra de sus antepasados, que ahora es admirada y visitada por muchas otras personas. Este trabajo lo realizan en asociación con organizaciones no gubernamentales de Lambayeque.

La otra es el área de conservación privada "Bosque Natural El Cañoncillo", ubicado en el departamento de La Libertad. Esta propiedad pertenece a la Cooperativa Agraria de Usuarios Tecapa Ltda., y tiene una extensión total de 1 310,90 ha, ubicada en el distrito de San José, provincia de Pacasmayo, departamento de La Libertad.

Donde la vida es más sabrosa

*Una mirada a las áreas naturales
protegidas marino costeras*



© Walter H. Wüst

El Perú es un país sumamente privilegiado cuando pensamos en lo que nos tocó de mar. Son tres mil kilómetros de costas, y un mar territorial o de zona económica y ecológica exclusiva, equivalente a las dos terceras partes de lo que tenemos como territorio terrestre. Es decir, de más de 40 millones de hectáreas. Un montón.

Y este mar peruano tiene la particularidad de recibir en un 89% de su totalidad a la corriente costera peruana o de Humboldt, que enfría tremendamente las aguas y permite el desarrollo de una cantidad impresionante de especies y microorganismos que solamente se desarrollan ahí, y solamente ahí.

Lo que nos lleva a decir con mucho orgullo que el mar peruano es riquísimo, más que un cebiche en verano; con una diversidad biológica incomparable y que constituye esa despensa alimentaria, científica y de recursos aún por descubrir de la que varios científicos y especialistas nos vienen advirtiendo hace varios años.

El mar peruano, sin embargo, es también muy frágil. Y es que las especies y microorganismos marinos son totalmente interdependientes entre sí, de modo tal que, cuando se

afecta uno de ellos, los demás pueden resultar severamente afectados. Esto ya nos pasó alguna vez con recursos como la anchoveta, que fue sobreexplotada para su uso por la industria de la harina de pescado y no solo complicó la sostenibilidad de ese recurso, sino de una cadena inmensa de recursos dependientes, como otros peces o las aves guaneras. Como dato, es bueno saber que el 60% de los peces de nuestro mar se alimentan de anchoveta. La calidad de las aguas, por supuesto, juega también un rol fundamental para permitir la vida en el mar, por lo que los vertimientos industriales y domésticos, así como los eventuales derrames por accidentes en el mar, generan cambios que pueden alterar gravemente el desarrollo de esta vida marina, ...o a veces la destruyen.

Entonces, el uso sostenible de los recursos marinos y el cuidado de su hábitat resulta también una necesidad, tal como ocurre con los recursos terrestres.

Y al igual que con los recursos terrestres, en el mar se requiere también de áreas que puedan ser conservadas o protegidas para garantizar que los procesos biológicos se sigan desarrollando ahí con normalidad: para estudiarlos y comprender mejor los cambios que se dan fuera de estas áreas, para conservar muestras de nuestro patrimonio natural y, sobre todo, para mantener en buenas condiciones esa despensa que nos permitirá abastecer de recursos a otros espacios, fuera de los que están protegidos.

Lamentablemente, pareciera que históricamente el movimiento de conservación peruano vivió tan pendiente de las necesidades terrestres que olvidó y, hasta cierto punto, dio la espalda a la conservación marina. Es increíble, pero con toda esta riqueza y a la vez fragilidad marina, a la fecha solo existe un área natural protegida en el Perú que incluye parte de ecosistema marino: la Reserva Nacional de Paracas, que es, además, un área de aprovechamiento

de recursos, no de protección estricta. Existen otras dos áreas, que de algún modo son interdependientes con ecosistemas marinos, como son el Santuario Nacional Manglares de Tumbes y el Santuario Nacional Lagunas de Mejía. Sin embargo, en ninguna de ellas el ecosistema marino forma parte de las áreas protegidas y tampoco constituye el objeto de conservación de las mismas.

La falta de protección de recursos y ecosistemas marinos, sin embargo, no es solo un problema peruano. Menos del 1% de los océanos a nivel mundial se encuentra bajo algún nivel de protección. Comparando con lo que pasa en tierra firme, más del 10% de la superficie terrestre ha sido ya declarada como área natural protegida. El desbalance se hace aún mayor cuando comparamos la superficie global terrestre *versus* la acuática, donde solo el 30% del planeta es superficie terrestre. Del 70% restante, el 67,50% está constituido por los mares y océanos.

En el Perú, las 217 594 ha marinas protegidas dentro de las 335 000 ha que constituyen en su totalidad la Reserva Nacional de Paracas, representan el 0,17% del territorio nacional. Si el cálculo lo hiciéramos incorporando al "territorio nacional" la zona económica y ecológica exclusiva del mar peruano, el porcentaje protegido representaría solo el 0,10% del territorio nacional. Una nada. El porcentaje terrestre protegido por el SINANPE en el Perú es de casi el 13% del territorio nacional.

Pese a estas cifras y situaciones poco alentadoras, también hay buenas noticias... y que tienen mucho que ver con el excremento de las aves. Como se sabe, la primera y más grande "gallina de los huevos de oro" en la historia del Perú, se conoció a mediados del siglo XIX y estuvo representada por el guano de las islas.

La historia del guano en el Perú comenzó alrededor de

1841, en una época altamente convulsionada en lo político y cargada de golpes de Estado⁸¹. Ese año, el investigador arequipeño Mariano de Rivero y Ustariz, de regreso al Perú luego de algunos años en Europa realizando estudios sobre botánica y mineralogía, publicó una investigación sobre las propiedades fertilizantes del guano. Luego del interés europeo a raíz de esta publicación, se arregló un primer embarque experimental a Inglaterra, con resultados tan asombrosamente espectaculares que en poquísimos tiempo se generaba una demanda inmensa en el mundo por el guano peruano.

El guano no era otra cosa que el excremento de las aves costeras acumulado en las islas y puntas del litoral peruano a lo largo de cientos de años. Era tal la riqueza del mar peruano, que generaba una presencia descomunal de aves costeras rondando el mar en busca del alimento disponible, alimento que luego era procesado biológicamente por las aves y depositado como excremento en estas islas y puntas de la costa peruana. Para cuando empezó a “cosecharse” el guano de las islas, a mediados del siglo XIX, se estima que la capa de guano alcanzaba ¡¡los 50 metros de altura!!

El guano fue entonces declarado Patrimonio del Estado. Para darnos una idea de la dimensión económica que llegó a tener durante sus décadas de auge, podemos mencionar que hacia el final del segundo gobierno de Ramón Castilla, en 1861, el guano aportaba casi el 80% del presupuesto general de la República, el mismo que se había incrementado en los últimos diez años de cinco millones a 21 millones de pesos⁸². En 1874, época del máximo apogeo del guano, el presupuesto anual del Estado bajo el gobierno

81. Solamente entre 1840 y 1845, el Perú tuvo ocho Presidentes de la República.

82. El Sol peruano nació recién en 1863.



El poder político y económico del sector pesquero reflejado en la acuñación de monedas a fines de la década de los 60.

del Presidente Manuel Pardo era de 34 millones de soles, proveniente en sus dos terceras partes del guano, y casi el 70% de las exportaciones peruanas estaban representadas también por el guano de las islas.

El poder económico del guano determinó que desde aquella época los distintos gobiernos del Perú decidieran dar protección legal a estas islas y puntas, y de una manera más clara desde inicios del siglo siguiente. Si bien en el Siglo XX la repercusión económica del guano fue bastante menor, siempre mantuvo una presencia, con altas y bajas, hasta el día de hoy. Y las islas y puntas guaneras siempre tuvieron una protección legal, también con altas y bajas, hasta el día de hoy.

Esta protección legal y real por más de cien años ha significado que históricamente, por ejemplo, haya estado prohibida la pesca alrededor de estas islas, o que no se

permitiesen actividades que puedan disturbar a las aves, o que más allá de los periodos de cosecha del guano, se limite la presencia de personas en la zona.

Una norma reciente que grafica esta protección legal es la Resolución Directoral N° 0095-96/GCG de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, que establece que no se puede pescar alrededor de las dos millas de las islas y puntas, que debe mantenerse silencio a 50 metros y que está prohibida la navegación a 150 metros alrededor de estos sitios.

La sobreexplotación de recursos en el mar peruano durante el siglo XX determinó sin duda una disminución grandísima de la diversidad biológica marina. Muchas de las especies y recursos, entonces, hallaron refugios naturales en las islas y puntas guaneras, donde gracias a la protección legal existente, pudieron seguir sobreviviendo. Según estudios de la bióloga peruana Patricia Majluf, las mayores poblaciones de especies amenazadas se encuentran en las islas y puntas guaneras: solo hablando de lobos marinos y pingüinos, Majluf estima que el 72% de la población de lobo fino *Arctocephalus australis*, el 84% de la de lobo chusco *Otaria byronia*, y el 61% de la de pingüino de Humboldt *Spheniscus humboldti*, habitan en algunas de las 24 islas y 10 puntas guaneras del litoral peruano.

Estas islas y puntas, actualmente administradas por la empresa estatal PROABONOS⁸³ del Ministerio de Agricultura, cubren una extensión de 3 150 ha terrestres y las dos millas náuticas alrededor de cada una, dando un total de alrededor de 126 000 ha.

Pero las islas y puntas guaneras, pese a la buena protección

83. Proyecto especial de promoción del aprovechamiento de abonos povenientes de aves marinas.

legal brindada, no son áreas “protegidas legalmente” para cuidar a estas especies o a la riqueza existente dentro del mar a su alrededor. Hasta la fecha, la razón para proteger estas islas ha sido solamente la presencia del guano y, en consecuencia, se ha buscado proteger también a quienes generan este recurso: las aves.

Es por estas razones que desde hace algunos años se viene planteando que estas islas y puntas sean declaradas también como áreas naturales protegidas, tomando como marco legal el Reglamento de la Ley de Areas Naturales Protegidas que introdujo en la legislación peruana el concepto de áreas naturales protegidas en el ámbito marino y marino costero.

A la fecha de publicación de este libro, existe un Proyecto de Decreto Supremo que incorporaría este conjunto de islas y puntas al Sistema de Areas Naturales Protegidas y en consecuencia a la administración del INRENA, como una gran Reserva Nacional: la Reserva Nacional Sistema de Islas y Puntas Guaneras.

Esta Reserva Nacional estaría constituida por 18 islas y 10 puntas guaneras. El Proyecto de Decreto Supremo incluye, asimismo, que las islas Chincha y Ballestas se incorporen a la Reserva Nacional de Paracas; y que la isla Lobos de Afuera, una de las zonas más ricas del mar peruano por su carácter especial como sitio de confluencia de las aguas templadas de la Corriente de Humboldt con las aguas cálidas de la región ecuatorial y las de la contracorriente subtropical, sea declarada como Zona Reservada para realizar los estudios complementarios que determinen su categorización definitiva⁸⁴.

84. Las últimas versiones del Proyecto incorporaban también a Lobos de Afuera dentro de la Reserva Nacional Sistema de Islas y Puntas Guaneras.

Sin duda, la materialización de esta norma será una excelente noticia. El guano podrá seguir explotándose, pero dentro de un contexto donde se dimensionará también la importancia de estos sitios para la conservación de otros recursos y procesos. Esto permitirá, asimismo, consolidar estudios y proyectos orientados a descubrir las mejores oportunidades para incrementar el conocimiento del mar peruano y de las opciones para el aprovechamiento sostenible de sus recursos y el turismo.

Finalmente, será una buenísima noticia que por fin el Perú y sus estrategias de conservación le den la cara al mar, y que la brisa marina nos traiga nuevos aires de esperanza para un futuro común. Porque en el mar... ¡la vida es más sabrosa!

Inversionistas, oído a la música

*Las concesiones para ecoturismo
en las áreas protegidas⁸⁵*



© Pedro Solano

85. Este capítulo incluye partes del libro "Concesiones de ecoturismo: eonegocios para el nuevo milenio", publicado en 1999 por el mismo autor.

El ecoturismo es, sin duda, uno de los rubros de mayor potencial en el Perú. A nivel mundial es el segmento de mayor crecimiento dentro de la industria del turismo, que de por sí es ya la industria que mueve más dinero en el mundo de hoy, y resulta ocioso mencionar las enormes ventajas comparativas que tiene el Perú para posicionarse en este mercado y ser una potencia mundial como destino ecoturístico.

El reto, por supuesto, está en convertir nuestras ventajas comparativas en ventajas competitivas y transformar nuestros valiosos recursos ecoturísticos en verdaderos productos ecoturísticos.

En este reto, las áreas naturales protegidas juegan un rol fundamental, como exponentes de los principales valores naturales y de diversidad biológica con que cuenta el país, y, sobre todo, como espacios que cuentan con suficientes argumentos como para apostar por hacer empresa responsable, beneficiosa para el país y las poblaciones locales, beneficiosa para la sostenibilidad de las propias áreas y el mejoramiento de la imagen del Perú a nivel nacional e internacional.

Las opciones para iniciar negocios en ecoturismo dentro de áreas protegidas son en verdad variadas, y pasan por trabajar como operador que lleve visitantes a las áreas, poner negocios para el transporte dentro de las áreas, expendio de alimentos y recuerdos, alquiler de equipo, bicicletas, etc., hasta solicitar una concesión para ecoturismo dentro del área protegida. A esta última alternativa queremos referirnos en las siguientes líneas, en el entendido de que resulta sumamente atractiva para invertir en este rubro, con seguridad jurídica y altas posibilidades de rendimiento si se dan los pasos adecuados.

Pero, ¿que es una concesión? De acuerdo con el Diccionario Jurídico Elemental de Guillermo Cabanellas, se entiende por concesión a los "actos de la autoridad soberana por los cuales se otorga a un particular, determinado derecho o privilegio para la explotación de un territorio o de una fuente de riqueza, la prestación de un servicio o la ejecución de las obras convenidas"⁸⁶.

Por su lado, Pedro Flores Polo define que "en Derecho se emplea el término (concesión) para referirse a los actos administrativos en cuya virtud se confiere a los particulares derechos o ventajas sobre el dominio del Estado y que generalmente están relacionados con los servicios públicos. Así, el Estado, mediante concesión, otorga a las empresas particulares la explotación de los servicios de alumbrado público, agua potable, transporte urbano, etc., dando lugar al contrato de concesión de servicios públicos, cuyas características y elementos varían según las legislaciones.

Generalmente, las concesiones se someten a concurso o licitación. En la doctrina del derecho administrativo, el

86. CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. De. Heliasta S.R.L. 1983. p. 61.

contrato de concesión de servicios públicos configura un acto jurídico administrativo de Derecho Público que tiene por objeto estructurar un servicio de interés general, delegándose en el concesionario, por excepción, la parte ideal de la potestad administrativa en cuya virtud el concesionario puede actuar y realizar el servicio en condiciones normales y puede exigir al usuario la contraprestación correspondiente"⁸⁷.

La concesión es, por tanto, una modalidad de otorgamiento de derechos a los particulares sobre un bien del dominio del Estado, sin que el Estado pierda el poder eminential sobre el mismo. Según la intervención del Congresista y abogado Jorge Avendaño, durante el debate de la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, aprobada en 1997, "el Estado mantiene una suerte de dominio vigilante sobre los bienes que ha concedido a los particulares para su explotación. Es el caso de las minas. ¿Qué cosa se concede a los particulares? Una concesión minera. ¿Qué derecho tiene el concesionario? El derecho a explotar la mina, a hacer suyos los frutos; pero el Estado está encima, vigilante, mirando si el concesionario cumple con las condiciones de la concesión, pues caso contrario la concesión revierte al Estado... y esto es lo mismo que ocurre con los recursos naturales en general"⁸⁸.

La Ley de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales

La Ley 26821, Ley de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, reguló lo establecido en el Artículo 66°

87. FLORES POLO, Pedro. Diccionario de Términos Jurídicos. Marsol, Perú. Ed. Volumen 1, 1987. p. 526.

88. Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales: antecedentes y comentarios. Oswaldo Sandoval Aguirre (Editor). p. 454.

de la Constitución Política del Estado, en lo referente a la concesión de recursos naturales.

En este sentido, el Artículo 23º de la Ley señaló que “la concesión, aprobada por leyes especiales, otorga al concesionario el derecho para el aprovechamiento sostenible del recurso natural concedido, en las condiciones y con las limitaciones que establezca el título respectivo. La concesión otorga a su titular el derecho de uso y disfrute del recurso natural concedido y, en consecuencia, la propiedad de los frutos y productos a extraerse”.

Sigue el artículo, señalando que “las concesiones pueden ser otorgadas a plazo fijo o indefinido. Son irrevocables en tanto el titular cumpla las obligaciones que esta Ley o la legislación especial exijan para mantener su vigencia”.

Finalmente, se precisa que “las concesiones son bienes incorporales registrables. Pueden ser objeto de disposición, hipoteca, cesión y reivindicación, conforme a las leyes especiales. El tercero adquirente de una concesión deberá sujetarse a las condiciones en que fue originariamente otorgada. La concesión, su disposición y la constitución de derechos reales sobre ella, deberán inscribirse en el registro respectivo”.

De este modo, se fijan las características generales de las concesiones sobre recursos naturales, dejando un marco importante a la legislación especial, a la que corresponde personalizar las características de la concesión según el recurso.

Un aspecto importante de esta Ley es que define claramente que la concesión es el derecho mayor al que un particular puede aspirar en cuanto a los recursos naturales, pero que esto no significa que sea la única modalidad de acceder a dichos recursos. En efecto, el artículo 19º de la

Ley señala que los derechos para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se otorgan a los particulares mediante las modalidades que establecen las leyes especiales y que, en cualquiera de los casos, el Estado conserva el dominio sobre estos. De otro lado, el Artículo 24° se refiere a otras modalidades de otorgamiento, distintas a la concesión, como son las licencias, derechos, permisos, contratos de acceso, entre otros.

Entonces, tenemos que:

- El Estado mantiene el dominio de los recursos naturales y, en consecuencia, no los puede otorgar en propiedad.
- La concesión es el mayor derecho que se puede obtener para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
- Existen otras modalidades de acceso a los recursos.

Concesiones para ecoturismo: alternativas legales

En el caso de concesiones para ecoturismo, ¿qué es lo que realmente se otorga al concesionario? ¿un recurso natural? ¿tierras? ¿servicios? La legislación nacional presenta actualmente suficientes alternativas para pensar en todas estas posibilidades. Lo que debe tenerse presente es que las concesiones de ecoturismo fuera de las áreas protegidas tienen características distintas a las concesiones de ecoturismo dentro de las áreas protegidas. Las primeras se rigen por la legislación forestal y tienen como autoridad administrativa a la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre del INRENA. Las segundas se rigen por la legislación de áreas naturales protegidas y tienen como autoridad administrativa a la Intendencia de Areas Naturales Protegidas.



Actriz Kim Bassinger y miembros de Rainforest Expeditions en la Reserva Nacional Tambopata.

En el caso de las concesiones para ecoturismo fuera de las áreas naturales protegidas, la naturaleza jurídica es de una concesión sobre el recurso natural paisaje, con carácter de exclusividad, que otorga un derecho real al titular sobre la concesión y donde el concesionario puede aplicar hasta extensiones de 10 000 ha, y por un plazo máximo de cuarenta (40) años renovables.

En el caso de las concesiones para ecoturismo dentro de las áreas protegidas, la naturaleza jurídica es de una concesión para la prestación de servicios económicos, que supone también el derecho de aprovechar el recurso paisaje pero con la salvedad que este recurso no se otorga al particular en concesión sino que se le autoriza a su uso como parte de su concesión de servicios turísticos. Esta concesión no otorgaría derechos reales a su titular, a diferencia de las concesiones fuera de las áreas protegidas; y puede suponer un uso no exclusivo del concesionario en

el área otorgada ya que no es una concesión sobre la tierra sino sobre el servicio. Se otorgan por un plazo máximo de veinte (20) años, renovables por un periodo adicional.

Las concesiones para prestación de servicios turísticos

Las concesiones para servicios turísticos tienen como fundamento principal que el Estado es el administrador directo de un área específica y, como tal, ha definido ciertos usos prioritarios y otros compatibles, como parte de un plan de manejo. Las actividades turísticas en estas áreas son promovidas y aceptadas como actividades compatibles, aunque no sean el motivo por el cual el Estado ha reservado para sí su administración. En consecuencia, es el Estado quien fija las condiciones y lugares para la operación turística y el concesionario debe adscribirse y cumplir dichas condiciones. Dado que se trata de áreas que normalmente son bienes de dominio público y Patrimonio de la Nación, no corresponde otorgar derechos de exclusividad sobre el uso del espacio a privados, y por lo tanto los concesionarios no adquieren derechos sobre el suelo o algún recurso específico, incluyendo el paisaje, sino la prerrogativa de operar dentro del área bajo las condiciones que le determine la planificación del área y su contrato con el Estado.

Esta situación se da fundamentalmente en las áreas naturales protegidas y monumentos históricos declarados como monumento arqueológico. En ambos casos, el Estado ha otorgado un *status* legal especial al área para garantizar su conservación y manejo de acuerdo a una planificación orientada a proteger sus valores naturales y/o culturales. En esta medida, el Estado declara áreas como Parque Nacional o monumento arqueológico, por ejemplo. En ambos casos, el turismo es una actividad compatible con la naturaleza del área pero no es la razón por la que se establece y protege. La razón, en el caso del Parque Nacional, es la conservación del ecosistema y

de la diversidad biológica; en el caso del monumento arqueológico, es la preservación y restauración del monumento.

A diferencia de las concesiones sobre el recurso paisaje, donde no hay ninguna prioridad asignada previamente o, si la hay, esta es precisamente la actividad turística, las concesiones de servicios turísticos parten de la premisa de que el área ya tiene una prioridad asignada, distinta al turismo y que, por lo tanto, no es posible otorgar recursos o terrenos en exclusividad a un privado.

De acuerdo con los lineamientos del Plan Director del SINANPE, aprobado en 1999, y al Reglamento de la Ley de Areas Naturales Protegidas del 2001, el procedimiento para obtener una concesión para la prestación de servicios económicos turísticos dentro de un área natural protegida, se rige por las siguientes normas:

- La autoridad que otorga la concesión es el INRENA. El trámite se inicia ante la Intendencia de Areas Naturales Protegidas, de acuerdo con la legislación de áreas protegidas.
- El INRENA define los lugares, características de la infraestructura, procedimiento para el otorgamiento, bases o términos de referencia, conduce el proceso de selección, monitorea y supervisa la actividad, impone sanciones y suscribe el contrato de concesión.
- La concesión no otorga derechos de propiedad o usufructo sobre los recursos naturales.
- En el caso de concesiones que autoricen a la construcción o habilitación de infraestructura, solo se otorga al particular el derecho de superficie sobre el sitio específico donde se ubica la infraestructura.
- Solo se otorgarán derechos de exclusividad para la operación turística en aquellos espacios y vías que no

© Walter H. Wüst



sean de uso común. En ningún caso se otorgan derechos de exclusividad sobre un atractivo turístico principal del área protegida.

- Se requiere que el área cuente con categorización, zonificación, Plan Maestro y Plan de Uso Turístico; o, en su defecto, con un estudio técnico sustentatorio.
- No se otorgan concesiones en zonas de protección estricta o ámbitos de protección especial dentro de las áreas protegidas.
- El otorgamiento de la concesión supone la firma de un contrato entre el INRENA y el concesionario.
- El proceso de otorgamiento puede ser mediante concurso público o concesión directa, en caso no se presenten más interesados.
- Siempre que exista más de un interesado se abrirá concurso público.
- Se otorgan por un plazo máximo de veinte (20) años, renovables por un periodo.
- El proceso puede iniciarse por convocatoria del INRENA o a solicitud de un interesado.

- En el primer caso, el INRENA provee un Perfil del Proyecto Ecoturístico que se abre a concurso y los interesados deben presentar sus propuestas técnicas y económicas para realizar el Proyecto Ecoturístico.
- En el segundo caso, los interesados pueden presentarse para que se les otorgue alguno de los sitios identificados por el INRENA en los planes del área para el otorgamiento de concesiones. Si hay más interesados, se abre a concurso público, pero si no es así, se sigue el procedimiento de concesión directa.
- Puede también solicitarse sitios que no hayan sido previamente identificados por el INRENA si el interesado cubre, a su costo, los estudios necesarios para demostrar que no habrá incompatibilidades entre la zonificación y el uso turístico.
- Otorgada la concesión, el concesionario debe presentar el Proyecto Ecoturístico, que incluye una Declaración de Impacto Ambiental o un Estudio de Impacto Ambiental, de acuerdo con la naturaleza del proyecto.
- Aprobado el Proyecto Ecoturístico, se da formalmente inicio a las actividades.
- El concesionario debe presentar un informe anual, sobre el avance y cumplimiento del Proyecto Ecoturístico.
- El INRENA puede realizar inspecciones a la concesión en cualquier momento.
- La concesión caduca por cualquiera de las causales de incumplimiento mencionadas en el Reglamento o establecidas en el contrato.
- Declarada la caducidad, se resuelve el contrato.
- El contrato debe determinar el régimen de propiedad que tendrán los bienes de la concesión ubicados físicamente en el área, al término de la misma.
- El INRENA puede solicitar a la Comisión de Promoción de la Inversión Privada que lleve a cabo el proceso de concesión.

- En caso de cumplimiento de los dos periodos de veinte (20) años, establecidos como máximo para un concesionario, este puede presentarse nuevamente a concurso otorgándosele un 10% adicional al puntaje que obtenga en el concurso o concesión directa.

Las concesiones en zonas de amortiguamiento son también otorgadas por el INRENA y se tramitan ante la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre, de acuerdo con la legislación forestal⁸⁹.

Como se ve, el procedimiento parece largo y hasta cierto punto complicado. Sin embargo, tomar previsiones para asegurar que las operaciones dentro de las áreas protegidas sean realmente positivas para el área siempre es una buena idea. En consecuencia, creemos que la vara que ha puesto la legislación podrá ser cumplida por los buenos inversionistas, para quienes, sin duda, valdrá la pena lanzarse a la aventura de tentar una concesión de ecoturismo dentro de un área protegida.

Ya existen varias áreas del Sistema con Planes de Uso Turístico aprobados. Entre ellas, áreas tan interesantes para el desarrollo de esta actividad como Pacaya Samiria, Huascarán y Manu. A mirar rápido esos planes, que los sitios... ¡¡¡se agotan rápido!!!

89. Contendida en la Ley Forestal, Ley 27308; su Reglamento DS 014-2001-AG; las disposiciones complementarias para el otorgamiento de concesiones para ecoturismo, RM 0314-2002-AG; y los términos de referencia para elaboración de Planes de Manejo, RJ 461-2002-INRENA.

Oro negro *versus* oro verde

*Una historia legal de idas y vueltas sobre
hidrocarburos y áreas protegidas*



Es un poco penoso decirlo, pero la política de gobierno sobre hidrocarburos y áreas protegidas ha sido, a través de los años, exageradamente cambiante. Y los cambios legislativos sobre este tema siempre han estado vinculados al deseo del gobierno de viabilizar alguna operación minera o petrolera específica, lo que significa que históricamente el gobierno no ha sido consecuente con sus propias políticas, y que las desconoce cuando siente alguna urgencia por aprobar un contrato que, sabe, es ilegal.

Esta historia de idas y vueltas comenzó en 1977. Ese año, el Artículo 3° del Reglamento de Unidades de Conservación, Decreto Supremo 160-77-AG, estableció que en las Unidades de Conservación no podían ser aprovechados los recursos naturales no renovables. Esta prohibición, que incluía a Parques Nacionales, Reservas Nacionales, Santuarios Nacionales y Santuarios Históricos, fue modificada en el año 1982, cuando se estableció mediante Decreto Supremo 069-82-AG, que en las áreas de Reserva Nacional sí podían aprovecharse otros recursos diferentes a los de fauna y flora silvestre, siempre y cuando se mantuviesen en su estado natural las asociaciones de la flora y fauna silvestre. Se establecía, asimismo, que cuando los sectores autorizaran desarrollar actividades productivas en áreas de Reserva

Nacional, se requería de un informe previo del Ministerio de Agricultura. Por Decreto Supremo 090-82-AG se amplió este requisito exigiéndose también que el informe sea aprobado por el Consejo Consultivo de Unidades de Conservación. Son los años en los que el gobierno del arquitecto Fernando Belaúnde quiso viabilizar legalmente una operación de recursos no renovables en la Reserva Nacional de Paracas, y estas normas del año 1982 fueron el camino para hacerlo.

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

En 1991 el gobierno negociaba nuevamente un contrato petrolero, superpuesto esta vez con la Reserva Nacional Pacaya Samiria. Como se explica en el Anexo 2 de la primera parte de este libro, el contrato se frustró por una mezcla de razones legales y de presión pública. Ante esto, el gobierno decidió derogar el Artículo 71° del Código del Medio Ambiente y, en su lugar, aprobó el Artículo 12° del Decreto Legislativo 655, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Hidrocarburos. Esta norma estableció que, en caso de desarrollarse actividades para aprovechamiento energético o para explotación de recursos naturales no renovables dentro de las áreas naturales protegidas, el proyecto o contrato respectivo debía contemplar la obligación de efectuar el Estudio de Impacto Ambiental y de cubrir los costos de reposición de las áreas afectadas.

Si bien el Decreto Legislativo No. 655 fue también derogado por la Primera Disposición Final de la Ley No. 26221, Ley

General de Hidrocarburos, quedó claro que a partir de esa modificación en el Perú se permitía el aprovechamiento de recursos naturales no renovables dentro de las áreas naturales protegidas, siempre y cuando se contase con un Estudio de Impacto Ambiental y, además, se garantizara el pago del costo de reposición de las áreas que pudieran resultar afectadas.

En 1993, el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos señaló, en su Artículo 13°, que el desarrollo de actividades de hidrocarburos dentro de las áreas naturales protegidas debería coordinarse con el responsable de dichas áreas para asegurar el cumplimiento de los fines para los cuales fueron creadas.

Esta norma fue luego modificada por el Decreto Supremo 061-97-PCM, estableciéndose que en el caso de desarrollo de actividades de hidrocarburos dentro de áreas protegidas, los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) requerían, previamente a su aprobación por la autoridad sectorial competente, contar con la opinión técnica del Ministerio de Agricultura a través del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA).

La norma añadía que la autoridad sectorial competente debía remitir al INRENA copia de dichos documentos para que, en el plazo de veinte (20) días, emita su opinión técnica. Si el INRENA no se pronunciaba dentro del plazo señalado, se entendía que no habían observaciones al EIA o PAMA.

En julio de 1997 se aprobó la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley 26834. De acuerdo con esta Ley, no se permite la extracción de recursos naturales renovables y no renovables en las áreas naturales protegidas de uso indirecto, es decir en los Parques Nacionales, Santuarios Nacionales y Santuarios Históricos.

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

De acuerdo con el Artículo 28° de la Ley de Areas Naturales Protegidas, las solicitudes para aprovechar recursos naturales al interior de las áreas naturales protegidas del SINANPE se tramitan ante la autoridad sectorial competente, es decir el Ministerio de Energía y Minas (MEM), y solo pueden ser resueltas favorablemente si se cumplen las condiciones descritas en el párrafo anterior y se otorga una opinión previa favorable del INRENA. Esta opinión previa favorable incluye también al Estudio de Impacto Ambiental que sea presentado ante la autoridad sectorial competente.

En el 2001 se aprobó el Reglamento de la Ley de Areas Naturales Protegidas, mediante Decreto Supremo 038-2001-AG. En esta norma se estableció un procedimiento para los casos de operaciones de hidrocarburos o de minería en las áreas protegidas. De acuerdo con este procedimiento, el aprovechamiento de recursos naturales no renovables al interior de las áreas naturales protegidas se permite solo en las áreas de uso directo y cuando lo contemple su Plan Maestro aprobado, estando sujeto a las normas de protección ambiental y a las limitaciones y restricciones previstas en los objetivos de creación del área natural protegida, su zonificación y categorización, así como aquellas que se establezcan mediante Resolución Jefatural del INRENA.

En el caso de las zonas reservadas, el INRENA puede determinar que no sea posible realizar explotación de recursos no renovables hasta su categorización final.

El Artículo 116° del Reglamento establece en detalle los pasos del procedimiento para que se realicen operaciones mineras o petroleras en toda o parte del área protegida o su zona de amortiguamiento. Básicamente, los pasos son los siguientes:

- El MEM debe coordinar previamente con el INRENA para definir si la operación es compatible con la naturaleza jurídica y condiciones naturales del área protegida.
- De existir compatibilidad, la Intendencia de Areas Protegidas emitirá una Directiva estableciendo los condicionantes legales y técnicos que supone operar en el área.



© Heinz Plenge / PromPerú

- El MEM solicitará al INRENA aportes para ser incorporados a los Términos de Referencia para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental (EIA).
- El EIA debe incluir procedimientos de consulta pública, la misma que se realizará en coordinación entre el MEM y el INRENA.
- El EIA debe cumplir, como mínimo, con las exigencias del Artículo 95° del Reglamento de la Ley de Areas

- Protegidas y la opinión técnica favorable del INRENA.
- Se promueve el monitoreo independiente para la verificación del cumplimiento de obligaciones ambientales derivadas del EIA.
 - El MEM debe coordinar con el INRENA sus actividades en el área involucrada.
 - Las actividades propias de la operación, como ingreso de personal o traslado de materiales, deben estar contempladas en los planes aprobados por el MEM y ratificados por la Intendencia. Sin perjuicio de ello, la empresa operadora debe solicitar en cada caso las autorizaciones correspondientes al INRENA.
 - Para el caso de tramitación de petitorios mineros ubicados en el área protegida o su zona de amortiguamiento, la concesión solo puede otorgarse previo informe técnico favorable del INRENA.

Tenemos entonces una profusa legislación desde 1977 hasta la fecha, en la que vemos como el Estado peruano pasó de una política en la que no permitía aprovechar los recursos no renovables en las áreas protegidas a una política en la que primero se permitió dicho aprovechamiento en algunas categorías y luego se prohibió en todas. Posteriormente volvió a permitir el aprovechamiento de recursos no renovables en todas las categorías del Sistema. Finalmente, hoy tenemos que el aprovechamiento de recursos no renovables está prohibido en algunas categorías del Sistema, que son las de uso indirecto de recursos. En las categorías de uso directo está legalmente permitido, siempre y cuando se cumplan una serie de exigencias previstas por la legislación, y que han sido bastante detalladas en el Reglamento de la Ley de Areas Naturales Protegidas.

Sin embargo, la pregunta sigue siendo ¿qué pasará cuando nuevamente el gobierno sienta que hay un interés fuerte de alguna empresa por operar dentro de un área natural protegida? Con estas normas en vigencia, el caso más

cercano fue el de la pretensión de la Oxy sobre el Parque Nacional Cordillera Azul, un área de uso indirecto de recursos, donde el Sector de Energía y Minas pretendió desconocer las normas legales planteando que no les resultaban aplicables por un cuestionado derecho adquirido. Finalmente la empresa desistió de la operación al ver que el panorama legal era, por decir lo menos, confuso. Pero del lado del Sector, a través de Perúpetro y el MEM, era claro que deseaban continuar con la operación.

Lo que nos lleva a la reflexión final de hasta qué punto los distintos organismos de gobierno participan de una visión común y empujan en una misma dirección, históricamente. Es decir, este no es un tema de gobiernos de turno, sino de política de Estado.

Creemos que el principal patrimonio del Perú como Nación, a corto, mediano y largo plazo, es su diversidad biológica. Y esta diversidad biológica se sustenta y mantiene, en gran parte, gracias a los grandes “bancos” establecidos en el país a través de las áreas naturales protegidas, y especialmente a través de los Parques Nacionales. Esta diversidad biológica está en nuestro territorio para darle un uso, en provecho de nuestro país y de nuestra gente. ¿Cuál es ese uso que debemos darle?

Cualquiera sea la respuesta, ninguna puede tener como componente la posibilidad de ponerla en riesgo. Es por eso que existen fuertes restricciones legales de uso de recursos y del espacio en las áreas protegidas de uso indirecto. Y esas limitaciones y restricciones legales no solo han sido establecidas para las operaciones petroleras o mineras, sino en general para cualquier actividad extractiva de recursos o de modificaciones del ambiente natural.

Porque, justamente, el objetivo de estas áreas de uso indirecto es mantener en estado intacto sus ecosistemas y

recursos, para que puedan seguir abasteciendo y ampliando la "producción" de diversidad biológica, que es el principal patrimonio de nuestro país.

Esta misma reflexión también es válida para las áreas de uso directo, donde justamente es la riqueza de los recursos renovables existentes en las áreas la que permite que pueda darse un aprovechamiento sostenible de estos recursos. Y es en razón de ese uso real y vigente que debe asegurarse que no hayan otras actividades que puedan dañar la sostenibilidad de este aprovechamiento, ya que, además, los recursos naturales suelen ser muy sensibles a los cambios en la calidad del ecosistema en el cual se desarrollan, como por ejemplo la calidad de las aguas en las Reservas Nacionales de Paracas o Pacaya Samiria, que resulta fundamental para que se sigan manteniendo los recursos hidrobiológicos que sirven de alimento y trabajo a miles de pescadores en ambas Reservas.

En el caso de las áreas de uso directo, deberemos ser muy cautos para autorizar actividades mineras y petroleras, pero también para autorizar proyectos de infraestructura vial, de construcción de represas, de crecimiento de asentamientos humanos, entre otros. En caso se decida autorizar alguna de estas actividades, deberá exigirse el cumplimiento de los requisitos que la legislación ha establecido. La única manera de probar que esta legislación ampliamente discutida y consensuada sirve, es poniéndola en práctica.

Cuando vengan los nuevos proyectos, démosle esa oportunidad... esta vez.

El sueño de la casa propia

*Hacia la creación de una institucionalidad
de áreas naturales protegidas*

© Wilfredo Loayza/PromPerú



Como se vio en la primera parte de este libro, desde hace más de 40 años la administración de las áreas naturales protegidas peruanas ha estado dentro del Ministerio de Agricultura, en una oficina de mediano o bajo nivel dentro de la estructura de dicho Ministerio.

En verdad, en todo este tiempo, en la parte administrativa no se dieron cambios muy dramáticos en cuanto al rango, poder político, autonomía técnica, administrativa y económica de la oficina a cargo de las áreas protegidas: desde el antiguo Servicio Forestal y de Caza, pasando por el INFOR, la Dirección Nacional de Parques, el Programa Parques Nacionales Perú, hasta la Dirección General de Areas Naturales Protegidas y la actual Intendencia de Areas Naturales Protegidas. En realidad, los cambios en lo administrativo no fueron grandes cambios.

Contrario a esto, los cambios en el valor estratégico de las áreas a nivel económico, social, cultural y de equilibrio necesario para la calidad de vida sí resultaron dramáticos. Los cambios, representados en el crecimiento mismo de las áreas del Sistema en estos mismos 40 ó 50 años, fueron de por sí impresionantes.

Hace 40 años existían solo dos áreas protegidas, hoy son 61. En esa época la cobertura era de poco más de 2 500 ha, o sea de solamente el 0,002% del territorio nacional. Hoy son más de 17 millones de hectáreas que representan casi el 14% del territorio nacional. Las áreas eran vistas básicamente como espacios para la recreación y la protección de bellezas escénicas. Hoy son vistas a nivel mundial como instrumentos indispensables para la conservación de la diversidad biológica del planeta. El término "diversidad biológica" no estaba acuñado aún y solo se hablaba de "recursos naturales", sin tener muy claro cual podía ser el valor de los mismos, salvo para el caso de los no renovables como los minerales e hidrocarburos. Hoy, el mundo tiene perfectamente claro que la diversidad biológica es la fuente y, a la vez, la oportunidad principal para la seguridad alimentaria del planeta, para la provisión de servicios ambientales, para contar con bancos de recursos genéticos que permitan la sostenibilidad y el equilibrio del planeta, para el desarrollo de la nueva industria del milenio representada a través de la biotecnología, el ecoturismo y otros econegocios rentables.

Hoy en día las cosas cambiaron mucho, y hay países en el mundo que basan su economía y cultura alrededor de la diversidad biológica, como Costa Rica por ejemplo. Otros países buscan insertarse en las nuevas tendencias y destinan fuertes sumas de dinero a promover la industria de la biotecnología y afines, en el entendido de que el futuro está de ese lado. Japón, Estados Unidos y Chile son ejemplos de esto.

El Perú no solo tiene la buena suerte de tener una gran diversidad biológica, sino que, además, es uno de los países privilegiados del planeta, reconocidos por la comunidad internacional como megadiversos. Es decir, que nuestra diversidad biológica es tan grande que estamos clasificados como una de las 12 potencias mundiales denominadas megadiversas. La nueva "mina de oro" mundial, que es la

diversidad biológica, está en el Perú. Pero, ¿cómo usamos esta diversidad?, ¿cómo la aprovechamos?, ¿cuál es la estrategia?, ¿quién está a cargo?, ¿cuánto estamos invirtiendo en ella?, ¿tenemos suficientes capacidades económicas y técnicas para una adecuada gestión? Finalmente, ¿dónde está ubicada esta diversidad biológica y cómo se está cuidando?

Tal vez la última pregunta resulta la más fácil de contestar: lo mejor de nuestra diversidad biológica está contenida en las áreas que conforman el Sistema Nacional de Areas Protegidas. Por eso se declararon esas áreas y ahí están probablemente las mejores muestras representativas de la diversidad biológica peruana, de la megadiversidad biológica peruana.

Es decir: la seguridad alimentaria, la provisión de muchísimos servicios ambientales, las oportunidades para el desarrollo de econegocios y, en general, gran parte de nuestra identidad misma como Nación está dentro de las áreas naturales protegidas, como en el Manu, Huascarán, Paracas, Machu Picchu o Pacaya Samiria. Pero la institución encargada de administrar y dirigir todo esto sigue siendo una oficina de nivel jerárquico menor; en estos tiempos dentro de un Instituto, pero que igual que hace 40 años está, a su vez, debajo de un Ministerio... de Agricultura.

Entonces, la pregunta es: ¿la diversidad biológica es parte de la agricultura?, ¿las áreas naturales protegidas son parte de la agricultura?, ¿el paisaje, los ecosistemas, los recursos naturales,... son parte de la agricultura? La respuesta, creemos, es no.

De acuerdo: existen razones históricas y de contexto para que originalmente el tema recursos naturales renovables haya estado dentro de un portafolio de Agricultura. Los recursos naturales renovables terrestres aprovechados eran, en ese momento, básicamente los forestales maderables y

la administración del tema agrícola y forestal de algún modo podían emparentarse. Pero, como sabemos, el tema se abrió muchísimo más allá de los recursos forestales maderables, y hoy en día tenemos un sistema de áreas naturales protegidas enorme y un valor aún más grande en las oportunidades de la diversidad biológica. Entonces, ¿se justifica que estos temas aún sigan estando bajo un Ministerio de Agricultura?. Mientras hemos visto la evolución enorme que ha cobrado la diversidad biológica en las sociedades modernas, veamos a contrapunto lo que significa realmente la agricultura para el Perú.

Se sabe que el suelo con aptitud agrícola del país es de apenas el 4 ó 5% de nuestro territorio. Para ser muy sinceros, con estas cifras es difícil pensar que seamos un "país agrícola", *slogan* promovido políticamente a lo largo de nuestra historia y que parece tomar su fuente en la herencia ancestral de los Incas, quienes basaban su economía y sociedad en la agricultura. Es increíble, pero si se revisa el tema de la agricultura en el Incanato, vemos que justamente la fabulosa andenería y técnica agrícola incaica fue implementada, construída y mantenida ante la escasez de tierras con valor para los cultivos, y que muchas de las conquistas incaicas tenían como objeto obtener tributos en alimentos, porque eran bienes escasos.

El Incanato no se basaba en una inmensa riqueza agrícola. Partía de la escasez de recursos para potenciar y maximizar las pocas oportunidades existentes. Y hablamos de una sociedad bastante más pequeña que la peruana actual.

La agricultura es, sin duda, una actividad importantísima para la seguridad alimentaria de un país y tiene como valor adicional para el Perú el aspecto cultural y ancestral que históricamente ha vinculado al campesino peruano con la tierra, con una vocación natural por el agro. En realidad, no somos un "país agrícola" por los recursos existentes o

© Pedro Solano



la aptitud del suelo, sino por la vocación de gran parte de la población andina y costeña que creció y se educó trabajando la tierra.

Entonces, la agricultura está bien, pero seamos claros en que no es nuestro mejor capital para el desarrollo. No alcanza siquiera para el autoconsumo del país. La mayoría de alimentos consumidos en el Perú son importados, y esto tampoco debe ser visto como una tragedia: es la naturaleza de los recursos que tenemos. Las economías fuertes a nivel mundial se construyeron a partir de apostar decididamente por un modelo de desarrollo, sea por los recursos naturales existentes, las oportunidades de mercado presentes o lo que fuera; pero siempre tomando en cuenta que vivimos en un mundo cada vez más competitivo y que es fundamental buscar una diferenciación respecto a los demás, y ahí buscar las fortalezas.

Entonces, ¿se justifica tener una oficina pequeña, sin poder económico, político y administrativo, a cargo del principal patrimonio de la Nación de un país megadiverso?, ¿se

justifica que esta oficina esté debajo de un Ministerio de Estado ajeno en sus objetivos principales a desarrollar el enorme potencial de la diversidad biológica y de las áreas protegidas?, ¿se justifica en el nuevo milenio seguir considerando que la diversidad biológica y las áreas protegidas son parte de la agricultura?. En un análisis costo - beneficio, inversión - retribución, sinceramente esto parece el mundo al revés.

La Intendencia de Areas Naturales Protegidas del INRENA enfrenta diariamente las limitaciones que implican la falta de poder administrativo, económico y normativo. Es decir, y entre otras cosas:

1. No tiene competencias directas para resolver muchos temas, por lo que solicitudes para poner en marcha los instrumentos de gestión del Sistema demoran hasta cansar o desalentar a los solicitantes.
2. Debe desgastarse en explicaciones e informes a otros funcionarios, jerárquicamente superiores y necesarios para la aprobación formal de las cosas, pero que no están familiarizados con los temas de las áreas, perdiéndose valioso tiempo y dinero de todos los funcionarios involucrados en este proceso.
3. No se cuenta con dinero suficiente del Tesoro Público para el manejo de las áreas, con lo que se trabaja casi en un 95% gracias a dinero proveniente de la Cooperación Internacional. Paradójicamente, nuestro principal patrimonio no es reconocido por el propio Estado como algo importante, que parece estar convencido de que estas cosas las debe pagar otro.
4. Los funcionarios no tienen una remuneración acorde con el nivel de su responsabilidad y, sobre todo, con el nivel de su capacidad profesional, por lo que es

bastante común que salgan de sus puestos hacia otras instituciones. Se pierde continuidad en los procesos, memoria institucional, credibilidad en las capacidades de los representantes a nombre del Estado.

5. Las normas legales, aún las de carácter más instrumental, deben correr un trámite de varias instancias para su aprobación, con lo que se pierde tiempo en la implementación de herramientas que a veces tienen el carácter de urgente.
6. No existe el debido peso político en la negociación con otros sectores de gobierno, sí priorizados como "importantes" y que, por lo tanto, tienen una capacidad de gestión bastante mayor.
7. No hay capacidad para hacer una adecuada gestión estratégica y planificada del Sistema. Las urgencias del día a día consumen la mayor parte del tiempo del personal de la Intendencia de Areas Protegidas, quedando poco tiempo para la promoción de los instrumentos de gestión y para alentar las oportunidades de participación de la sociedad civil en las áreas o adelantar la planificación estratégica del Sistema.

Si queremos elevar el perfil y las oportunidades de las áreas protegidas en el Perú, creemos sinceramente que debemos pensar, de una vez, en elevar también el perfil de la institucionalidad. Si bien el trabajo histórico de la oficina a cargo de las áreas protegidas ha sido más que bueno, lo real es que las buenas intenciones, profesionalismo y cariño puesto se encontró siempre con limitaciones presupuestarias, políticas y administrativas.

Como punto de entrada, consideramos necesario retirar entonces a Areas Protegidas del Sector Agricultura. Por un

tema conceptual, por un tema administrativo y, principalmente, para lograr posicionar el trabajo que se viene haciendo en el espacio que le corresponde, de modo tal que logre obtener los resultados que el país requiere y que serían viables con una mejor estructura administrativa.

Luego puede discutirse si conviene individualizar a las áreas protegidas bajo una institución que se encargue solo de ellas o de la diversidad biológica en general. Puede discutirse si estamos hablando de una institución autónoma adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, como el CONAM o el INDECOPI, o un eventual Ministerio de Diversidad Biológica que tenga bajo su portafolio un Instituto de Areas Protegidas o cualquier otra fórmula. Pueden discutirse muchas alternativas.

Lo relevante será que podamos dotar a esta institución de autonomía técnica, administrativa y financiera; presupuesto razonable para contar con los recursos humanos, equipos e infraestructura que se requiere para manejar cerca del 14% del territorio nacional de manera proactiva; un asiento en el Consejo de Ministros, para que la gestión de las áreas se incorpore a las discusiones del más alto nivel respecto a la visión de país y la forma de alcanzarla; se requiere, asimismo, que esta institución tenga un componente fuerte de imagen y difusión, porque estamos hablando de cambiar fuertemente un paradigma donde el Perú es aún asumido por los propios peruanos -a todo nivel- como un país andino, agrícola y minero; y necesitamos sumar a esa imagen la de un Perú megadiverso, natural, ecoturístico y de grandes oportunidades para los econegocios.

La minería, principal ingreso económico del Perú a lo largo de la historia, se basa en que somos un país rico en recursos mineros. Y se basa además en una inversión sostenida en el tiempo del Estado Peruano para aprovechar los recursos mineros: a través de estudios, obras, capacitación de

funcionarios, instituciones sólidas y alianzas con el sector privado. Es gracias a esa inversión sostenida a lo largo de la historia que la minería siempre fue generosa en retribuir económicamente al país.

Pensemos entonces que este otro recurso importante, llamado diversidad biológica, requiere también de una inversión sostenida por el propio Estado para que nos retribuya no solo económicamente sino también social, cultural y ambientalmente.

Finalmente, creemos que una institucionalidad propia no busca quitar o sustraer competencias a las actuales instituciones del Estado. Busca más bien invertir en generar mejores espacios para la gestión efectiva de nuestros recursos, en beneficio de todos los peruanos. Somos libres, seámoslo siempre.



© Pedro Solano

Bibliografía

AMEND, Stephan y Thora. National Parks without people? The South American experience. IUCN, 1995.

ARCA. Promoción de cuerpos legales e instrumentos para la conservación de tierras privadas en América Latina. Asunción: 2002.

CAMINO, Alejandro. Población Indígena y Areas Protegidas: patrimonios resguardados, intereses en conflicto. Lima: Serie de Documentos de Trabajo de la Defensoría del Pueblo N° 2, 2000.

CLUB UNIVERSITARIO DE DEPORTES. Club Universitario de Deportes 83-85.1986.

CONTRERAS, Carlos y Marcos Cueto. Historia del Perú Contemporáneo. Lima: Serie de Estudios Históricos del Instituto de Estudios Peruanos N° 27,1999.

EL COMERCIO. Mi Tierra Perú. Lima: El Comercio.

GARCIA, Pedro y Claus Kjaerby. Las Reservas Comunales y el Territorio de los Pueblos Indígenas. Una primera aproximación. Grupo de Trabajo Racimos de Ungurahui. Lima, 2003.

GUTIERREZ, Martín y otros. Herramientas Legales para la Conservación de Tierras Privadas y Sociales en México. México: PRONATURA, 2003. Segunda Edición.

INRENA. Informe Nacional del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas por el Estado. Lima, 1997.

INRENA. Plan Nacional de Areas Naturales Protegidas para la Conservación de los Recursos Naturales. Lima: 1995.

INRENA. Diagnóstico del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas. Documento en Revisión. Lima: 1994.

JIMENEZ, Arturo. El Comanejo de Areas Protegidas en Latinoamérica. Aproximación al marco conceptual y algunas experiencias. Colombia: Red de Reservas Naturales de la Sociedad Civil, 2003.

LAPEÑA, Isabel. Genéticamente Modificado. Principio Precautorio y Derechos del Consumidor en el Perú. Lima: SPDA, 2004.

LEGUIA, Joaquín y Miriam Cerdán. Guía Legal de Tierras de Niños. Instrumentos legales para el otorgamiento de tierras a menores de edad para su manejo sostenible. Lima: ANIA, 2005.

MALDONADO, Oscar Iván. Elementos de análisis para fortalecer la coadministración como mecanismo de manejo de áreas protegidas en Guatemala. Guatemala: Fundación Defensores de la Naturaleza, 2000.

MALDONADO, Victoria y Carlos Manuel Chacón. Trabajando en marcos jurídicos apropiados para la conservación privada. La experiencia en Chile y Costa Rica. ARCA, 2001.

MINISTERIO DE AGRICULTURA. Plan Nacional del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas por el Estado. Lima: INRENA, 1995.

NUÑEZ, Oscar Manuel. El Comanejo y la Participación de la Sociedad Civil en las Areas Protegidas de Centro América. Guatemala: Fundación Defensores de la Naturaleza, 2000.

PROFONANPE. La Administración Privada de Areas Naturales Protegidas: Experiencias Internacionales y el Caso Peruano. Lima: 2004.

PRONATURA y otro. Bosques y biodiversidad en riesgo. Vulnerabilidad en Areas Estratégicas y Nuevos Instrumentos de Conservación. México: PRONATURA, 2002.

PRONATURA y otros. Conservación Privada en Latinoamérica: Herramientas Legales y Modelos para el Exito. México, 2003.

SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL - INRENA. Compendio de Legislación de Areas Naturales Protegidas. Lima, 2002.

SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL. Manual de Legislación Ambiental. Lima: SPDA, 2003.

REPUBLICA DEL PERU. Estrategia Nacional para las Areas Naturales Protegidas. Lima: 1999.

SANDOVAL, Oswaldo (Ed.). Ley sobre La Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica. Lima: Congreso de la República del Perú, 1997.

SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL y MINISTERIO DE JUSTICIA. Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Edición Oficial. Segunda Edición. Lima: SPDA, 2000.

SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL. Situación Jurídico-Administrativa de la Reserva Nacional Pacaya-Samiria. SPDA, 1991.

SOLANO, Pedro. Concesiones para ecoturismo: econegocios para el nuevo milenio. Alcances legales y propuestas. Lima: SPDA, 2001.

SOLANO, Pedro. Hidrocarburos y áreas naturales protegidas: más allá del suelo y el subsuelo. Lima: SPDA, 1999.

SOLANO, Pedro y Miriam Cerdán. Manual de Instrumentos Legales para la Conservación Privada en el Perú. Lima: SPDA, 2005. Segunda Edición.

TROYA, Roberto. Participación local en la conservación de áreas naturales y protegidas del Ecuador. Aspectos legales. USA: TNC, 2001.

UICN y otro. Documentos del Forum Nacional sobre Parques Nacionales y otras Areas Naturales Protegidas. 1996.

VILCHEZ MURGA, Salomón. Parques Nacionales del Perú. Lima: Ediciones Cajamarca, 1968.

VILLANUEVA, Lorenzo. Enciclopedia de los Campeones. Lima: Editorial Navarrete, 1988.

WORLD RESOURCES INSTITUTE. Recursos Mundiales 2002. La guía global del planeta. Madrid: 2002.

WUST, WALTER H. Santuarios Naturales del Perú. La República / PEISA. Lima: 2003.