

Análisis en torno al
establecimiento de la
Reserva Nacional Dorsal
de Nasca

Opinión legal

Junio 2021

Edición:

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA)

Autores:

Alfredo Gálvez, Silvana Baldovino, Bruno Monteferri, Percy Grandez y Fabio Castagnino.

Agradecemos a los especialistas de la SPDA y de otras organizaciones de la sociedad civil que nos dieron aportes durante las discusiones sobre este tema, en especial a José Bringas, Ricardo Bandín, Carol Mora, José Luis Capella, Isabel Calle, Jaime Tranca y Oscar Aller.

Cita sugerida:

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA (2021). *Análisis en torno al establecimiento de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca. Opinión legal.* Lima: SPDA.

Se prohíbe la venta total o parcial de esta publicación; sin embargo, puede hacer uso de ella siempre y cuando cite correctamente a los autores.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Presidente: Jorge Caillaux

Directora ejecutiva: Isabel Calle

Directora del Programa de Biodiversidad y Pueblos

Indígenas: Silvana Baldovino

Director de Gobernanza Marina: Bruno Monteferri

Av. Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima.

Teléfono: (+51) 612-4700

www.spda.org.pe

La Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) es una asociación civil sin fines de lucro que, desde su fundación en 1986, se ha consolidado como una de las organizaciones más reconocidas y especializadas del Perú en la promoción de políticas y legislación ambiental.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AD	Aprovechamiento directo
ANP	Área Natural Protegida
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
EBSA	Áreas Marinas con Significancia Ecológica o Biológica
IMARPE	Instituto del Mar del Perú
LANP	Ley de Áreas Naturales Protegidas
MINAM	Ministerio del Ambiente
PRODUCE	Ministerio de la Producción
RLANP	Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas
RNP	Reserva Nacional de Paracas
RNSIIPG	Reserva Nacional Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SINANPE	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SISESAT	Sistema de Seguimiento Satelital para embarcaciones pesqueras
SPDA	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
ZPE	Zona de Protección Estricta

1. INTRODUCCIÓN

El establecimiento de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca, primera área natural protegida netamente marina del Perú, ha generado debate respecto a sus implicancias para el aprovechamiento de recursos hidrobiológicos. Al interior del área establecida se desarrollan actividades de pesca artesanal, de menor escala (bacalao de profundidad) y de mayor escala (principalmente atún por embarcaciones con bandera extranjera).

Si bien la categoría **reserva nacional** permite el aprovechamiento de recursos hidrobiológicos, el artículo 112 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobado por Decreto Supremo N° 038-2001-AG, prohíbe la pesca de mayor escala al interior de áreas naturales protegidas. **Organizaciones como Oceana han planteado que, en cumplimiento de lo establecido en el mencionado reglamento, no se debería permitir el ingreso de embarcaciones de mayor escala.**

Sumado a ello, la pesca de menor escala para la extracción de bacalao de profundidad también ha generado cuestionamientos por sus posibles impactos en las especies que habitan en los fondos de los montes submarinos que son el principal objeto de conservación de la reserva nacional. Hay seis embarcaciones que extraen bacalao de profundidad en la zona y sus capturas en el área representan entre 4 a 8% del total de sus capturas anuales (basado en las capturas del 2018 y 2019). Los armadores dedicados a la extracción de bacalao de profundidad argumentan que su actividad no genera contacto en los fondos submarinos, pero diversos artículos científicos (no enfocados en la actividad en el Perú) señalan que los palangres usados para la pesca de bacalao de profundidad sí tienen contacto con los fondos y generan impactos (los mismos a los que se hace referencia en el capítulo 3 del presente documento).

Por su parte el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) ha planteado en diversas reuniones y comunicados que los derechos preexistentes serán respetados. Esto está basado en la legislación sobre áreas naturales protegidas que dispone, como regla general, el respeto y reconocimiento de los derechos reales preexistentes al establecimiento de las áreas protegidas, cuyo ejercicio debe hacerse en armonía con los objetivos y fines para los cuales estas fueron creadas.

El hecho de que la legislación sobre áreas naturales protegidas disponga que *el Estado evaluará en cada caso la necesidad de imponer otras limitaciones al ejercicio de dichos derechos* es visto como una contingencia por las empresas pesqueras y la presión ejercida por el gremio y el sector pesquero ha llevado a que el decreto supremo que estableció la Reserva Nacional Dorsal de Nasca incluya elementos que no se habían incluido en el pasado en las normas de creación, como establecer una zonificación preliminar en el cuerpo de la norma además de crear la excepción de permitir actividad extractiva dentro de una zona de protección estricta. **El tratamiento diferenciado de estos derechos y las salvaguardas que se les otorgan a los mismos, resulta cuestionable ya que consideramos que sobre la base del principio precautorio no correspondía priorizar la pesca de bacalao de profundidad, a costa de desvirtuar la figura de la zona de protección estricta.**

Desde la SPDA saludamos los esfuerzos del MINAM, al liderar un proceso que ha durado más de dos años, el mismo que ha culminado con la creación de una nueva área natural protegida en el mar peruano. No obstante, a partir del análisis del decreto supremo, nos detendremos en aquellos aspectos que consideramos dificultan la gestión de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca y generan precedentes negativos para el sistema de ANP con

miras a plantear recomendaciones para la creación de áreas protegidas en el futuro, eventuales modificaciones al decreto supremo de creación de la reserva y que sirvan de base para mejorar el marco legal.

Los principales argumentos que contiene este documento, además de las recomendaciones respecto al decreto supremo son: i) resaltar la importancia de la Dorsal de Nasca, como área natural protegida, ii) exponer cuál es la interpretación de la SPDA respecto a qué configura un derecho preexistente, iii) enfatizar que el Estado puede establecer condiciones para el ejercicio de los mismos con el sustento debido y iv) la importancia de que la zonificación responda a un proceso técnico y participativo.

2. LA IMPORTANCIA DE LA DORSAL DE NASCA

El mar del Perú es uno de los mares más productivos y biodiversos del mundo, es sustento de cientos de comunidades pesqueras y aporta a la seguridad alimentaria del país. En la actualidad, sin considerar la Reserva Nacional Dorsal de Nasca, el Perú conserva menos del 0.5% de su dominio marítimo. Dentro de ese porcentaje no solo está considerada la Reserva Nacional de Paracas, sino también el Santuario Nacional Los Manglares de Tumbes (establecido en 1988), la Reserva Nacional Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras (establecida en el 2009), así como la Reserva Nacional San Fernando y la Zona Reservada de Ancón (ambas establecidas en el 2011).

Perú, como país firmante del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), está sujeto al cumplimiento de las metas denominadas Aichi (acordadas durante la décima reunión del CDB en el 2010). La meta Aichi 11 estableció que al año 2020, al menos el 10% del mar de cada país debería estar protegido a través de áreas naturales protegidas. Comparativamente con países de nuestra región, nos encontramos muy lejos de la meta que se había propuesto para el 2020 (hasta antes de la creación de Dorsal de Nasca protegíamos solo el 0.5% de nuestro mar). Por ejemplo, Chile protege el 42%, Ecuador 14% y Brasil 30%. En ese sentido, nos encontrábamos en la cola respecto a conservación marina en la región, y ello resulta bastante crítico sobre todo porque el Perú es un país megadiverso.

Sumado a ello, en septiembre del 2020, durante la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Biodiversidad, se adoptó un nuevo acuerdo mundial que establece el compromiso de proteger al menos 30% del planeta al 2030. Ello se originó a raíz del último reporte de Naciones Unidas que presentó cifras sobre la pérdida masiva de biodiversidad en los últimos 50 años.

La historia en la planificación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), ha presentado ciertos vacíos en términos de protección de ecosistemas marinos; es decir, la conservación en el Perú históricamente ha tenido un cierto sesgo hacia lo terrestre y continental, dejando el ámbito marino en un segundo plano. Ello se evidencia de los sitios prioritarios de conservación y porcentajes de representatividad de ecosistemas, contemplados en los Planes Directores de las ANP (visión del Sistema de áreas protegidas en un plazo de 10 años), que se enfocaban en lo terrestre, más que en lo marino.

Actualmente, se cuenta con dos procesos de establecimiento de nuevas áreas naturales protegidas en el ámbito marino y marino-costero: i) la Reserva Nacional Mar Tropical de Grau, ubicada en Piura y Tumbes, que contempla 4 zonas: Banco de Máncora, Arrecifes de

Punta Sal, Isla Foca y el Ñuro; y ii) la Zona Reservada Illescas, ubicada en Piura y establecida como tal en el año 2010, pero a la espera de que se le asigne su categoría definitiva.

La iniciativa para proteger la Dorsal de Nasca nace en el año 2019. Esta ANP de ámbito netamente marino, se ubica dentro del mar territorial peruano y es parte de una de las Áreas Marinas con Significancia Ecológica o Biológica (EBSA), en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). El ANP se encuentra frente a las costas del departamento de Ica, con una superficie de 62 mil kilómetros cuadrados (62 392.0575 km²), equivalente a casi el 8% del ámbito marino del Perú. En esta área natural protegida se encuentran los montes submarinos de Salas y Gómez y Dorsal de Nasca, dos cadenas secuenciales de montes de origen volcánico, que cubren en su conjunto una extensión de 2900 km.

La importancia de la Dorsal de Nasca, según el Ministerio del Ambiente, radica en que es una cordillera submarina de origen volcánico, formada hace unos 30 millones de años. A diferencia de otras cordilleras submarinas del mundo, esta se encuentra a grandes profundidades. Su superficie es irregular y presenta fosas, cañones, terrazas, cimas, cuevas y cráteres, generando ambientes únicos de gran importancia ecológica.

En la zona se pueden encontrar 1116 especies registradas, que incluyen especies endémicas. Asimismo, existen 30 especies protegidas por encontrarse en peligro o en estado vulnerable como la ballena azul y la tortuga dorso de cuero. Asimismo, sirve como zona de tránsito de especies migratorias como la ballena jorobada y la ballena azul. Además, alberga una variedad de especies de aguas profundas, tales como los corales de agua fría y el bacalao de profundidad, consideradas vulnerables. También se han identificado 12 especies de importancia comercial, tales como la pota, perico, bonito, jurel, tiburón azul, pez espada, atún aleta amarilla y caballa, entre otras.

Luego de dos años de haberse presentado la iniciativa para proteger los montes submarinos de la Dorsal de Nasca y del trabajo liderado por el MINAM y SERNANP en el proceso para el establecimiento de esta nueva ANP de ámbito marino para el Perú, el pasado 5 de junio el Gobierno peruano promulgó el Decreto Supremo N° 008-2021-MINAM, que establece la Reserva Nacional Dorsal de Nasca.

3. ACTIVIDAD PESQUERA EN EL ÁREA DE LA RESERVA NACIONAL DORSAL DE NASCA

Dentro del área de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca se realizan actividades de pesca artesanal, de menor escala y de mayor escala.

La pesca artesanal opera cerca de la superficie del mar y está orientada a la captura de recursos pelágicos oceánicos tales como pota, perico, tiburones azul y diamante, bonito, pez espada, atunes y barriletes y a la recolección de ovas de pez volador. Los artes y métodos de pesca empleados por esta flota son la pinta potera, el cerco, el espinel pelágico, la cortina animalera y las esteras (para recolección de ovas de pez volador). Se tiene limitada información sobre la cantidad de lances y capturas de esta flota que corresponden al área de la reserva nacional, debido a que solo una pequeña fracción de la misma tiene el requerimiento de contar con Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT). El nivel de impacto de la actividad pesquera artesanal sobre la fauna silvestre identificada dentro de la reserva depende en gran medida de los artes y métodos de pesca empleados y la presencia de alguna medida o mecanismo de reducción de la captura incidental de los mismos.

Por otro lado, la pesca de menor escala se lleva a cabo por una sola flota de seis embarcaciones dedicadas a la pesca del bacalao de profundidad (*Dissostichus eleginoides*) utilizando espinel de fondo (también llamado palangre). Esta es la única pesquería demersal que se realiza dentro del área de la reserva, con lances registrados a profundidades de entre 1250 y 2050 metros. Las capturas obtenidas al interior del área de la reserva representan entre el 4.5% y el 8.6% de las capturas totales de bacalao a profundidad a nivel nacional. A pesar de que el espinel de profundidad tiene menores impactos ecosistémicos que otras artes de pesca utilizados para capturar bacalao en otros lugares del mundo (p. ej. arrastre de fondo), existe evidencia de que también puede tener un efecto negativo en la fauna bentónica que compone la base del hábitat de los montes y cañones submarinos, si se emplea en contacto con el fondo marino. Además, eventualmente podría producirse la pérdida del espinel, que inevitablemente caerá al fondo, polucionando el biotopo y ocasionando enredos con la fauna marina o la llamada "pesca fantasma". Por otra parte, se reconoce que los peces de aguas profundas, como el bacalao de profundidad, por su maduración tardía, su extrema longevidad, baja fecundidad y lento crecimiento, son especialmente vulnerables a las operaciones de pesca ejecutadas continuamente¹. Esto se ha hecho patente desde el año 2019 en que, según un informe de IMARPE², el recurso bacalao de profundidad ha empezado a mostrar signos de sobreexplotación.

Por otra parte, los corales de agua fría son un componente crítico de dichos hábitats³. Su lento crecimiento, longevidad, fragilidad y baja resiliencia ecológica los hacen altamente vulnerables a la interacción con ciertos artes y aparejos de pesca como el arrastre⁴. Los impactos del espinel sobre los corales de agua fría pueden darse a través de laceraciones o el desprendimiento total causado por el efecto de corte lineal (ocasionado por el arrastre de la línea sobre el fondo durante el despliegue y cobrado)⁵, por enganche de los anzuelos, por el movimiento lateral de la línea que se produce cuando los peces enganchados tratan de escapar⁶, y por la deposición de sedimentos removidos por el aparejo sobre sus pólipos, lo cual puede prevenir la expansión o recuperación de sus colonias⁷. Estos impactos pueden estar presentes incluso con bajo esfuerzo pesquero ejercido sobre el área⁸. En el caso de las esponjas de profundidad, se ha detectado que incluso una fina cobertura de sedimentos, tales como los suspendidos por la perturbación del fondo ocasionada por los aparejos de pesca, puede detener por completo su respiración⁹.

Finalmente, la pesca de mayor escala o industrial se realiza cerca de la superficie marina y está compuesta por una flota nacional y otra de bandera extranjera, proveniente de varios

¹ Devine, J., Baker, K. & Haedrich, R. (2006). Deep-sea fishes qualify as endangered. *Nature* 439, 29. <https://doi.org/10.1038/439029a>

² Ver 7° pf. del Considerando de la RM 001-2020-PRODUCE.

³ Roberts, S., & Hirshfield, M. (2004). Deep-sea corals: out of sight, but no longer out of mind. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 2(3), 123-130.

⁴ Pham, C. K., Diogo, H., Menezes, G., Porteiro, F., Braga-Henriques, A., Vandeperre, F., & Morato, T. (2014). Deep-water longline fishing has reduced impact on Vulnerable Marine Ecosystems. *Scientific reports*, 4(1), 1-6.

⁵ Malcolm R. Clark, Franziska Althaus, Thomas A. Schlacher, Alan Williams, David A. Bowden, Ashley A. Rowden. (2015). The impacts of deep-sea fisheries on benthic communities: a review. *ICES Journal of Marine Science*, 73: 51-69. DOI: <https://doi.org/10.1093/icesjms/fsv123>

⁶ Clark, M. R., & Koslow, J. A. (2007). Impacts of fisheries on seamounts. *Seamounts: ecology, fisheries, and conservation*, 12, 413-441

⁷ Rogers, A. D. (1999). The Biology of *Lophelia pertusa* (Linnaeus 1758) and Other Deep-Water Reef-Forming Corals and Impacts from Human Activities. *International review of hydrobiology*, 84(4), 315-406.

⁸ Malcolm R. Clark, Franziska Althaus, Thomas A. Schlacher, Alan Williams, David A. Bowden, Ashley A. Rowden. (2015). The impacts of deep-sea fisheries on benthic communities: a review. *ICES Journal of Marine Science*, 73: 51-69. DOI: <https://doi.org/10.1093/icesjms/fsv123>

⁹ Tjensvoll, I., Kutti, T., Fosså, J. H., & Bannister, R. J. (2013). Rapid respiratory responses of the deep-water sponge *Geodia barretti* exposed to suspended sediments. *Aquatic Biology*, 19(1), 65-73

países como Ecuador, Panamá, México y Estados Unidos, entre otros. La flota peruana está orientada a la captura de jurel, caballa, atunes y barriletes. Cabe resaltar que si bien actualmente no existe una flota de mayor escala dirigida a la captura de bacalao de profundidad, el artículo 9 de su Reglamento de Ordenamiento Pesquero¹⁰ posibilita su operación. La flota extranjera tiene como especies objetivo los atunes, barriletes y picudos como el pez espada. Ambas operan con redes de cerco, cuyos impactos sobre la fauna silvestre presente en la reserva son variables y dependen de múltiples factores tales como la especie objetivo, la composición y ubicación de los cardúmenes sobre los que se realizan los lances. El número total de embarcaciones que operaron al interior del área de la reserva fue variable a lo largo de los años, llegando a 68 embarcaciones en el año 2019. El tamaño de la flota industrial que opera en el área, así como el esfuerzo pesquero que ejercen dentro de la misma, es fácil de dimensionar debido a que la totalidad de este segmento pesquero requiere contar con SISESAT.

4. SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE LA RESERVA NACIONAL DORSAL DE NASCA

Durante el proceso para el establecimiento de la Dorsal de Nasca, surgieron diversos argumentos y cuestionamientos por parte del Ministerio de la Producción (PRODUCE) y de representantes del sector pesca, sobre la compatibilidad para el desarrollo y ejercicio de actividades de pesca de mayor escala y de menor escala, por considerar que esta las limitaría. Argumentan que las restricciones para el aprovechamiento de recursos hidrobiológicos por embarcaciones de mayor escala serían netamente de índole legal, debido a la prohibición expresa de realizar pesca de mayor escala al interior de un ANP que establece el artículo 112.5 del Reglamento de la Ley de ANP, pero sin un sustento técnico que lo justifique, dado que los métodos y artes de pesca que se utilizan no generan un impacto probado sobre los montes submarinos, los cuales se encuentran entre los 1800 y 4 mil metros de profundidad.

Sin lugar a dudas, el Decreto Supremo N° 008-2021-MINAM, del 5 de junio de 2021, refleja la búsqueda de un consenso entre los diferentes sectores para el establecimiento de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca. Particularmente, se denota la incidencia realizada desde el sector pesquero para salvaguardar que los intereses del sector y de sus gremios no se vean afectados por la creación del área natural protegida, lo cual se evidencia con la especificidad del artículo 5 y la Única Disposición Complementaria Final de este Decreto Supremo respecto a estos derechos.

Es importante analizar este caso a partir del contexto histórico. Lo cierto es que, en los últimos años, para el establecimiento de ANP y con el argumento de proteger la seguridad jurídica de las inversiones previas, se han ido generando cambios en los decretos supremos de creación de las áreas, incorporando elementos que no corresponden a la técnica regulatoria que se desprende de la LANP (objeto de creación, plan maestro, zonificación, opinión sobre inversiones basada en elementos objetivos/compatibilidad). Eso se ha convertido en una tendencia que, además, se refuerza con normas de desarrollo que cada vez supeditan más el interés público (de conservación de las ANP y la biodiversidad) a intereses privados. Por ejemplo, en el año 2009 se aprobó el Decreto Supremo 008-2009-MINAM que dispuso que no se podían zonificar áreas al interior de un ANP como zonas de protección estricta o zonas silvestres, sin el consentimiento escrito de los titulares de derechos preexistentes en el ámbito donde ejercen sus derechos.

¹⁰ Ver la RM 236-2001-PE

En el caso particular de la norma de creación de Dorsal de Nasca, ello se evidencia en el artículo 5 del decreto supremo y la Única Disposición Complementaria Final, que han generado cuestionamientos desde diferentes organizaciones de la sociedad civil. A continuación, presentamos su contenido, luego pasamos a analizarlo y esbozar nuestras recomendaciones.

Artículo 5.- Zonificación

5.1 La Reserva Nacional Dorsal de Nasca comprende una zonificación vertical provisional, que consiste en dos zonas: Zona de Aprovechamiento Directo (AD) desde 0 hasta 1000 m y una Zona de Protección Estricta (PE) de 1000 a 4000 m de profundidad, respectivamente, así como el suelo, considerando la naturaleza tridimensional del océano, la dinámica oceanográfica de la columna de agua, los ecosistemas marinos y las actividades presentes.

5.2 En la zona de Aprovechamiento Directo se permite el desarrollo de las actividades extractivas de recursos hidrobiológicos con embarcaciones de mayor y menor escala y artesanales, incluido su acceso, los cuales se sujetan a la normativa aprobada o que apruebe el Ministerio de la Producción en el marco de su rectoría en materia pesquera, sin perjuicio de las competencias del SERNANP establecidas en el marco normativo vigente, según corresponda. Asimismo, se reconoce y respeta el ejercicio y continuidad de las actividades extractivas de aquellos armadores pesqueros con derechos adquiridos o títulos habilitantes vigentes al establecimiento de la Reserva Nacional de Dorsal de Nasca y se ejercen en armonía con los fines y el objetivo de su creación.

5.3 El Plan Maestro del Área Natural Protegida que hace referencia el artículo 4, recogerá los artes y aparejos de pesca permitidos, las tallas mínimas de captura por especie, los períodos de veda, las prohibiciones por ámbito geográfico, entre otras medidas necesarias para garantizar los fines y el objetivo del área, la sostenibilidad de las especies y de los ecosistemas, que emita la autoridad competente, sin perjuicio de las competencias del SERNANP.

5.4 La actualización de la zonificación de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca se realizará en el marco del Comité de Gestión con la participación del Ministerio del Ambiente y el Ministerio de la Producción quienes deberán emitir, de acuerdo con sus funciones y competencias, su conformidad sobre la propuesta de actualización de la zonificación.

(...)

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA.- *De manera excepcional se desarrollarán las actividades extractivas del recurso bacalao de profundidad (*Dissostichus eleginoides*) como máximo hasta 1800 m de profundidad, en el marco de los permisos de pesca otorgados de manera previa al establecimiento de la Reserva o aquellos que se otorguen de manera posterior vía sustitución dentro del*

mismo alcance del permiso de pesca vigente al momento de aprobación de la presente norma, y a través del uso de artes de pesca que garanticen el objetivo de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca.

4.1. En cuanto a la zonificación preliminar contenida en el artículo 5° del Proyecto de Decreto Supremo

El marco normativo de áreas naturales protegidas, a través del artículo 20° de la LANP, como del artículo 60° del RLANP y sus Disposiciones Complementarias, aprobadas por Resolución Presidencial N° 324-2014-SERNANP, **dispone que la zonificación de un área natural protegida se aprueba en el marco del Plan Maestro de la misma, constituyendo este el documento de gestión que se aprueba mediante resolución presidencial del SERNANP.** Asimismo, contempla que, en aplicación del principio precautorio, el Estado puede establecer una zonificación preliminar, como medida necesaria para responder a necesidades de protección y uso público compatible con su naturaleza, cuando no se tenga certeza técnica o científica de los impactos que podrían originar las actividades presentes en ese ámbito y/o ecosistema a proteger. Dicha zonificación preliminar, se indica, deberá estar contenida en el expediente técnico que sustenta el establecimiento del ANP.

Hasta la fecha, ninguna norma de creación ha dispuesto una zonificación en el cuerpo del decreto supremo de creación de un ANP. **En el caso de la Dorsal de Nasca, el artículo 5 del decreto en cuestión, plantea la zonificación preliminar en el mismo cuerpo del decreto supremo; lo que puede presentar un conflicto por jerarquía normativa, ya que se establece la zonificación por decreto supremo mientras que el proceso para su actualización se daría mediante una resolución presidencial posterior, es decir una norma de menor rango.** Con la intención de resaltar la provisionalidad de dicha zonificación, la norma dispone que *“la actualización de la zonificación de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca se realizará en el marco del Comité de Gestión”*. La fórmula legal no es idónea ya que se debería haber facultado expresamente a actualizar y modificar la zonificación mediante resolución presidencial del SERNANP en el marco del proceso de actualización del Plan Maestro. Asimismo, decir que la zonificación se da “en el marco del Comité de Gestión” no es lo más acertado, ya que estos son un espacio que fomenta la gestión participativa de áreas naturales protegidas, pero no son instancias en las que se aprueban normas, ni toman decisiones sobre la misma gestión del área, son órganos de acompañamiento y apoyo. **Nos preocupa que se haya incluido que la actualización de la zonificación disponga que se debe tener la conformidad de PRODUCE y del MINAM, condición que se incluye en esta norma de creación y que no se desprende del marco legal sobre áreas naturales protegidas vigente.**

El SERNANP es la autoridad que aprueba la zonificación definitiva de las áreas naturales protegidas, zonificación que es revisada cada cinco años durante los procesos de actualización de los planes maestros de cada área y aprobados por resolución presidencial de conformidad con el artículo 20 de la LANP. Por ello, **el artículo 5.4 del decreto supremo que establece la Reserva Nacional Dorsal de Nasca, estaría yendo en contra de lo dispuesto en la Ley de ANP al disponerse que se requiere la conformidad de PRODUCE y de MINAM,** lo que no solo afecta el principio de legalidad sino que también estaría generando un mal precedente y debilitamiento del SINANPE.

En ese sentido, recomendamos que los decretos supremos de establecimiento de futuras áreas marinas protegidas no incluya una zonificación preliminar en el cuerpo de la misma para evitar potenciales conflictos de jerarquía normativa. Es así que basta que la zonificación preliminar se incluya en el mismo expediente técnico de creación del ANP sin necesidad de incluirlo en el cuerpo del decreto supremo como se ha venido haciendo hasta la fecha, y luego revisada en el marco del Plan Maestro. También podría incluirse en el decreto supremo un plazo razonable para la aprobación de la zonificación mediante resolución presidencial, sobre la base del expediente técnico e información complementaria.

Sin perjuicio de lo anteriormente mencionado, es claro que en el marco legal sobre las áreas naturales protegidas no puede desconocerse el valor y la legalidad de la zonificación definitiva que se apruebe con posterioridad para el ANP.

4.2. En cuanto al desarrollo de la pesca de mayor escala en el área natural protegida

De acuerdo a lo establecido en el artículo 112.5 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas no se permite la pesca de mayor escala en las ANP del Perú. Ello es consecuente con la regla establecida a nivel internacional: las directrices para las categorías de manejo de áreas protegidas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), específicamente para la Categoría VI (Área protegida con uso sostenible de los recursos naturales que es el equivalente a las Reservas Nacionales en el Perú) establecen que, en estas áreas se considera que uno de los objetivos principales es el uso no industrial y de bajo nivel de los recursos naturales, compatible con la conservación de la naturaleza. Por lo tanto, según la UICN, la pesca de mayor escala o industrial no representa un uso compatible con estos espacios, dado que esta categoría de ANP no está diseñada para albergar actividades de aprovechamiento de recursos a escala industrial, caso contrario se estaría desnaturalizando la categoría de manejo desde la perspectiva internacional.

Si bien la pesca de mayor escala no está permitida al interior de áreas naturales protegidas por lo dispuesto en el artículo 112.5 del RLANP, desde la SPDA consideramos que cabe una excepción a esta prohibición cuando de una lectura concordada con el artículo 5 de la LANP y en cumplimiento de lo establecido en la misma: i) se respetan los derechos preexistentes al establecimiento del área protegida, y ii) su ejercicio no ponga en riesgo o contravenga los objetivos y fines para los que estas fueron creadas.

¿Los permisos de pesca se configuran como derechos preexistentes? Para definir si los permisos de pesca son derechos preexistentes, previamente debe analizarse si estos constituyen derechos reales.

De acuerdo con el artículo 5 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, el ejercicio de la propiedad y de los demás derechos reales adquiridos con anterioridad al establecimiento del ANP, debe hacerse en armonía con los objetivos y fines para los cuales estas fueron creadas¹¹. El artículo 54 de la Ley Marco para el Crecimiento de

¹¹ Artículo 5 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.- El ejercicio de la propiedad y de los demás derechos reales adquiridos con anterioridad al establecimiento de un Área Natural Protegida, debe hacerse en armonía con los objetivos y fines para los cuales éstas fueron creadas. El Estado evaluará en cada caso la necesidad de imponer otras limitaciones al ejercicio de dichos derechos. Cualquier transferencia de derechos a terceros por

la Inversión Privada¹² precisa, además, que el establecimiento no tiene efectos retroactivos ni afecta derechos adquiridos.

De acuerdo con la doctrina, los derechos adquiridos son entendidos como "(...) aquellos que han entrado en nuestro dominio, que hacen parte de él, y de los cuales ya no puede privarnos aquel de quien los tenemos"¹³. Asimismo, se sostiene que es necesario distinguir los derechos adquiridos de las facultades y expectativas entendiéndose las facultades como "(...) atribuciones genéricas para actuar de acuerdo con el Derecho y, en tanto tales, no son derechos y no pueden ser adquiridos"¹⁴ mientras que las expectativas como "previsiones no protegidas jurídicamente de que yo pueda, eventualmente, llegar a tener tal bien o cosa (...) lo que tengo es una expectativa, no un derecho y, consiguientemente, no puedo adquirirlo"¹⁵.

Por su parte, el Tribunal Constitucional precisó que por derechos adquiridos debe entenderse a aquellos que han sido incorporados en el patrimonio jurídico de las personas; es decir, aquellos que ya han entrado en el dominio de las personas¹⁶.

En este sentido, concluimos que aquellos derechos reales adquiridos que son considerados por la Ley de Áreas Naturales Protegidas y su Reglamento son aquellos que han entrado en el dominio de quien lo invoca y de los cuales no puede ser privado. Asimismo, tanto la Ley de Procedimiento Administrativo General, como la doctrina, clasifican a los actos administrativos como personales o reales¹⁷. Los actos administrativos personales inciden en las características personales del administrado (licencia de conducir, carné de buzo artesanal, etc), mientras que los actos administrativos reales inciden en una situación jurídica patrimonial (licencia de funcionamiento, concesión acuícola, etc). Los permisos de pesca constituyen actos administrativos reales dado que no son otorgados por las cualidades personales del pescador, sino por el cumplimiento de determinadas exigencias legales para el desarrollo de la actividad, como por ejemplo, los artes y métodos de pesca empleados, las características de la embarcación pesquera utilizada, etc.

Desde la SPDA consideramos que el permiso de pesca sí configura un derecho preexistente cuando se acredite el desarrollo de actividad extractiva en el ámbito de la zona propuesta. Es decir, los criterios que deben contemplarse para efectos de reconocer estos derechos de pesca de mayor escala como derechos preexistentes, en las ANP de ámbito marino, son los siguientes:

parte de un poblador de un Area Natural Protegida, deberá ser previamente notificada a la Jefatura del Área. En caso de transferencia del derecho de propiedad, el Estado podrá ejercer el derecho de retracto conforme al Código Civil.

¹² Artículo 54 de la Ley Marco para el crecimiento de la inversión privada.- La calidad de área natural protegida solamente puede otorgarse por Decreto Supremo que cumple con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Las áreas naturales protegidas pueden ser nacionales, regionales o locales, según el Gobierno que las administre, lo que será determinado en el Decreto de su creación. Las políticas de manejo de dichas áreas las fijará el Gobierno Nacional.

El establecimiento de áreas naturales protegidas no tiene efectos retroactivos ni afecta los derechos adquiridos con anterioridad a la creación de las mismas.

¹³ Citado por Rubio Correo, Marcial. El Título Preliminar del Código Civil. Décima Edición. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Pág. 53.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Citado por Morales Luna, Félix F. La Reforma Constitucional y los Derechos Adquiridos. En Derecho y Sociedad Asociación Civil N° 23. Pág. 278.

¹⁷ MORÓN, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Gaceta Jurídica, Tomo I, 14 edición, 2019, Lima, p. 199.

- (i) Que el permiso de pesca de mayor escala haya sido otorgado para el ejercicio de la actividad dentro del ámbito del territorio nacional del mar peruano.
- (ii) Que la vigencia del permiso de pesca sea preexistente al establecimiento del ANP¹⁸; y, una vez vencido el plazo o declarada la caducidad del permiso, culmina también su condición de derecho preexistente.
- (iii) Que se acredite fehacientemente haberse desarrollado la actividad pesquera en el ámbito del área natural protegida de manera reiterada (usando información del SISESAT, bitácoras, registros de desembarques y autorizaciones de zarpe, entre otros documentos sustentatorios).

Como regla general, nuestro sistema legal sobre ANP se basa en el reconocimiento y respeto de los derechos reales preexistentes; sin embargo, de conformidad con el artículo 5° de la LANP, ello no implica que el ejercicio de sus atributos pueda sujetarse a ciertas restricciones, limitaciones o condiciones de uso, en tanto este señala expresamente que:

*“El ejercicio de la propiedad y de los demás **derechos reales adquiridos** con anterioridad al establecimiento de un Área Natural Protegida, debe hacerse en armonía con los objetivos y fines para los cuales estas fueron creadas. El Estado evaluará en cada caso la necesidad de imponer otras limitaciones al ejercicio de dichos derechos.” (Negrilla agregada)*

Desde la SPDA consideramos que desde una perspectiva legal, las actividades de pesca de mayor escala que configuren derechos preexistentes deberían mantenerse, salvo que haya información técnica y científica que muestre que contavendrían los objetivos por los cuales fue creada el área protegida. En el caso de Dorsal de Nasca, cabe resaltar que el objetivo de conservación según el artículo 2 del decreto supremo en cuestión es “conservar una muestra representativa de los ecosistemas marinos de la Dorsal de Nasca”. Resalta que el expediente técnico no brinda el sustento respecto al impacto de la pesquería de mayor escala en el objetivo de conservación. Es indiscutible que: las embarcaciones de pesca en general, pero sobre todo las industriales: 1) con su captura dirigida y su captura incidental, van a impactar elementos del ecosistema pelágico que está interconectado a los ecosistemas demersal y bentónico, que son los objetos que motivan la creación de esta reserva nacional, y 2) suelen verter desperdicios al mar abierto, y suelen perder artes de pesca, que además de polucionar generarán enredos y pesca fantasma.

Para futuras ocasiones, recomendamos establecer con mejores y mayores niveles de precisión técnica el objetivo de conservación de las áreas naturales protegidas, ya que esto permitiría delimitar con exactitud si cabe imponer limitaciones o restricciones a los derechos preexistentes, generando así mayor certeza en la toma de decisiones. Asimismo, sería ideal que IMARPE brinde su opinión respecto al impacto de la pesca de mayor escala en el objetivo de conservación y lleve a cabo investigaciones adicionales de no contar con información precisa, para que sobre la base de dicha información se determinen las regulaciones a las que se debe sujetar

¹⁸ De conformidad con el artículo 42 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, los permisos son otorgados con una vigencia indeterminada, salvo que por ley se establezca que tienen un plazo determinado de vigencia. Al respecto, la Ley General de Pesca no establece un plazo determinado de vigencia, por lo cual se considera que los permisos de pesca tienen una vigencia indeterminada. En el caso de los permisos de pesca otorgados con anterioridad a la aprobación del TUO de la LPAG y que se hayan emitido con un plazo determinado, se considera que estos también tendrán un derecho preexistente solo durante el plazo de vigencia de su permiso.

la flota de mayor escala con derechos preexistentes para realizar actividades al interior de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca. La participación de IMARPE es importante ya que lo esencial para imponer condiciones o restricciones a los derechos preexistentes en materia pesquera, es que se cuente con el sustento técnico adecuado, de la misma manera como ocurre cuando se establecen medidas de ordenamiento pesquero como vedas o tallas mínimas de captura, estableciendo limitaciones y condiciones para el ejercicio de permisos de pesca.

Por lo expuesto, y basado en la información que contiene el expediente técnico, interpretamos que es correcto que se permita la pesca de mayor escala de aquellas embarcaciones que acrediten tener derechos preexistentes y durante la vigencia de sus permisos de pesca, pudiendo el Estado establecer condiciones para su ejercicio sobre la base de información que sustente que la actividad de pesca de mayor escala que se realiza en aguas superficiales tiene impactos en “los ecosistemas marinos de la Dorsal de Nasca”.

Nos preocupa que la propuesta de establecimiento de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca permita el desarrollo de actividades extractivas pesqueras de mayor escala (industrial), pero sin supeditar expresamente dicho desarrollo a aquellos que tengan derechos preexistentes, durante la vigencia del permiso y que acrediten haber realizado actividad extractiva en la zona de manera continua. De haberse utilizado el término “En este sentido” en lugar de “Asimismo”, como conector en el artículo 5.2 se hubiese dispuesto de manera inequívoca que la posibilidad de realizar actividades pesqueras de mayor escala solo estaba supeditada a quienes acrediten contar con un derecho preexistente con anterioridad al establecimiento del área protegida.

Como se ha señalado, el respeto de los derechos preexistentes no significa que el Estado no pueda imponer condiciones de uso y restricciones, en el caso de determinarse que la actividad sea incompatible con los fines, objetivos y objeto de conservación por los cuales se crea el ANP. Por ello, de contar con el sustento técnico que muestre que ciertas artes, métodos y prácticas de pesca de mayor escala afectan “los ecosistemas marinos de la Dorsal de Nasca”, el Estado puede usar sus facultades para establecer limitaciones o condiciones al ejercicio de dichos derechos.

Siguiendo esta lógica, la norma de creación de la Dorsal de Nasca dispone en su artículo 5.3 que el Plan Maestro del ANP: *“recogerá los artes y aparejos de pesca permitidos, las tallas mínimas de captura por especie, los períodos de veda, las prohibiciones por ámbito geográfico, entre otras medidas necesarias para garantizar los fines y el objetivo del área, la sostenibilidad de las especies y de los ecosistemas, que emita la autoridad competente, sin perjuicio de las competencias del SERNANP”*.

Resulta clave en este sentido que PRODUCE, IMARPE y SERNANP, trabajen de manera coordinada para regular la gestión pesquera al interior del área natural protegida. Asimismo, es clave delimitar las competencias y que haya un trabajo colaborativo. Si bien la autoridad competente para dictar medidas de ordenamiento de la pesca de mayor escala es PRODUCE incluso al interior de un ANP, la administración de la misma es competencia del SERNANP, que también es competente de dictar regulaciones para la conservación de la fauna silvestre al interior del ANP. En este sentido, SERNANP podría, por ejemplo, dictar medidas dirigidas a reducir la captura incidental de aves migratorias como los albatros al interior de un ANP. Por otro lado, PRODUCE es quien tiene a su cargo el control,

supervisión y fiscalización de la actividad pesquera de mayor escala, incluido un sistema de seguimiento satelital, observadores a bordo de ciertas embarcaciones, entre otras medidas. Por ello, resulta clave establecer mecanismos de coordinación efectivos durante el proceso de implementación del ANP.

En resumen, consideramos que el acceso para los armadores con permiso de pesca de mayor escala debería establecerse de manera expresa solamente para quienes tengan derechos preexistentes de acuerdo con su vigencia y acrediten haber realizado la actividad extractiva en la zona, previamente al establecimiento del área natural protegida. Finalmente, reconocemos que la creación del ANP abre un reto importante respecto a la regulación, supervisión y fiscalización de la actividad pesquera que requiere la colaboración y gestión efectiva entre PRODUCE, IMARPE, SERNANP, DICAPI y el Ministerio Público, principalmente. También se requiere colaborar con institutos de investigación si se busca generar mayor investigación sobre la biodiversidad asociada a los montes submarinos y obtener mayor información sobre los impactos de la actividad pesquera, dado que los equipos y embarcaciones con los que cuenta el IMARPE y la DICAPI no permiten realizar las investigaciones a la profundidad en la que se encuentran los montes submarinos.

4.3 Con relación a la excepción del desarrollo de la pesca del bacalao de profundidad en la Zona de Protección Estricta

Son dos temas los que resaltan respecto a cómo se ha tratado la pesca de bacalao de profundidad al interior de la Dorsal de Nasca. En primer lugar, se reconocen a los permisos de pesca otorgados a las embarcaciones de menor escala dedicados al bacalao de profundidad como derechos preexistentes. Al igual que la pesca de mayor escala, se permite que la pesquería se lleve a cabo en la zona de aprovechamiento directo. Sin embargo, de manera excepcional se permite que también se capture bacalao de profundidad en la zona de protección estricta y hasta los 1800 metros de profundidad. La razón detrás de poner este límite consiste en limitar la actividad hasta lo que se conoce donde está el pico de los montes submarinos, con la finalidad de evitar que la actividad extractiva genere contacto e impactos en los montes submarinos. Esta condición no estaba contemplada en la propuesta de decreto supremo prepublicada para la creación de la reserva nacional y definitivamente es un avance en cuanto al planteamiento inicial.

Ahora bien, a diferencia de lo planteado en el caso de la pesca de mayor escala en donde no se cuenta con información de cómo la actividad afecta los ecosistemas y especies que habitan en los fondos submarinos, en el caso de la pesca de bacalao de profundidad sí se cuenta con información científica de otros países donde se lleva a cabo esta pesquería que muestra que tiene impactos. Asimismo, se cuenta con información en la literatura respecto a la captura incidental que genera dicha pesquería. No obstante, no hemos tenido acceso a información oficial por parte del IMARPE y que entenderíamos debe haber sido solicitada por las autoridades, respecto a los impactos de esta pesquería en los montes submarinos que forman parte de la Dorsal de Nasca y las especies que viven en el fondo. Salvo que se cuente con información del IMARPE que demuestre que esta pesquería no genera un impacto en los fondos submarinos, consideramos que al ponderar intereses y en aplicación del principio precautorio debió restringirse la actividad al interior del área natural protegida. Cabe resaltar que solo entre 4 al 8% de las capturas anuales de las embarcaciones de menor escala entre 2018 y 2020 se dieron al interior de la ahora Reserva Nacional Dorsal de Nasca, por lo que no se trataría de una imposición prohibitiva que impidiese el ejercicio del derecho.

Sumado a ello, a través de la única disposición complementaria final se plantea que de manera excepcional se permita la pesca de bacalao de profundidad en la zona de protección estricta de la propuesta de reserva nacional. Consideramos que esta decisión no fue la más acertada ya que las zonas de protección estricta, según la misma normativa sobre áreas naturales protegidas, no son compatibles con actividades extractivas. El artículo 23° de la LANP establece que, *estas zonas son espacios donde los ecosistemas han sido poco o nada intervenidos, o incluyen lugares con especies o ecosistemas únicos, raros o frágiles, los que, para mantener sus valores, requieren estar libres de la influencia de factores ajenos a los procesos naturales mismos, debiendo mantenerse las características y calidad del ambiente original. Asimismo, señala expresamente que, en estas zonas solo se permiten actividades propias del manejo del área y de monitoreo del ambiente, y excepcionalmente, la investigación científica.*

En ese mismo sentido, el RLANP es sumamente claro en su artículo 114°, el cual señala que, *en las Zonas de Protección Estricta y las Zonas Silvestres de las Áreas Naturales Protegidas, se encuentra prohibido realizar actividades de extracción y procesamiento pesquero.* De ello se desprende que, sin importar la clasificación de la pesquería que sea llevada a cabo dentro del ANP (sea artesanal, menor o mayor escala) las ZPE no permiten bajo ninguna circunstancia el aprovechamiento pesquero, y ello puede ser verificado al observar otras ANP de ámbito marino-costero dentro del SINANPE, tales como la Reserva Nacional de Paracas o la Reserva Nacional Sistema de Islotes, Islas y Puntas Guaneras.

Consideramos que haber establecido esta excepción desvirtúa la razón detrás del establecimiento de una zona de protección estricta, y que podría establecer precedentes que generen presiones por permitir otras excepciones en zonas de protección estricta de otras áreas naturales protegidas.

Si partimos del supuesto de permitir la pesca de bacalao de profundidad, hubiésemos recomendado utilizar una clasificación que se adecúe al marco legal, como es el caso de las zonas de uso especial o las zonas de aprovechamiento directo, y se permita la pesca de bacalao de profundidad por única vez en el marco de una pesca exploratoria que permita al IMARPE determinar los impactos de la misma. **Repetimos que nuestra posición es que la zonificación debió establecerse en el marco de la zonificación preliminar como parte del expediente o en el Plan Maestro, pero no en el decreto supremo.** Además, considerando que la pesca de bacalao de profundidad se realiza solo en una pequeña porción del área protegida propuesta, dicha zonificación debió establecerse solamente en tal ámbito, quedando el resto del área por debajo de los 1000 metros de profundidad como zona de protección estricta y restringiendo el acceso futuro para realizar dicha actividad.

4.4 Sobre la prepublicación del proyecto de decreto supremo

Cabe resaltar que es la primera vez que se publica mediante resolución ministerial, la propuesta de decreto supremo para el establecimiento de un área natural protegida. Por un lado, hay quienes consideran que ello deviene en una obligación del Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM, cuyo artículo 39 dispone que los proyectos de normas que regulen asuntos ambientales deberán publicarse en el Diario Oficial El Peruano por un período mínimo de diez (10) días útiles, para recibir opiniones y

sugerencias de los interesados. En esta misma línea, se tiene el artículo 5 del Decreto Supremo 001-2009-JUS, cuando establece que todas las entidades deben prepublicar obligatoriamente todos los decretos supremos que creen, modifiquen, regulen, declaren o extingan derechos u obligaciones de carácter general y que dispongan un mandato genérico, objetivo y obligatorio, y genere consecuencias jurídicas. Desde esta perspectiva, sería necesario modificar el proceso de establecimiento de áreas naturales protegidas para adecuarlos a las mencionadas obligaciones.

Por otro lado, hay quienes interpretan que el proceso de establecimiento de ANP ya incluyen procesos de participación ciudadana y en este sentido no sería obligatoria la prepublicación de proyectos de normas que crean ANP, salvo cuando en casos como la Dorsal de Nasca, el Sernanp de manera voluntaria decida hacerlo con el fin de dotar al proceso de la máxima transparencia y niveles de participación. **Sugerimos que el SERNANP precise si es que de ahora en adelante va a prepublicar todas las normas de creación de ANP y modificar los procedimientos para el establecimiento de ANP, o si usará esta prerrogativa cuando considere sume al proceso participativo.**

Finalmente, dada la complejidad de la situación, para futuras ocasiones podría establecerse una zona reservada, como un ANP de carácter transitorio. En ella, se podrían haber llevado a cabo actividades de investigación que permitan dilucidar el nivel de interacción de los distintos artes y métodos de pesca con el fondo marino y la fauna bentónica que compone el hábitat de los montes y cañones submarinos, así como conocer mejor la composición y el nivel de captura incidental de las pesquerías existentes. Con dicha información, el establecimiento de medidas de conservación, entre ellas la zonificación, podría haberse hecho de manera mejor fundamentada desde el punto de vista técnico.

5. CONCLUSIONES

- 5.1. Saludamos el esfuerzo realizado por el Ministerio del Ambiente y el consenso logrado entre las distintas instituciones que ha llevado a establecer la Reserva Nacional Dorsal de Nasca. No obstante, el mismo proceso muestra que cada vez es más difícil la creación de nuevas áreas naturales protegidas y que, en la ponderación de intereses, la conservación del patrimonio natural suele estar en desventaja incluso frente a intereses particulares, o en la visión de gestión integral de nuestras propias autoridades. En este sentido, consideramos necesario mejorar el marco legal en los siguientes temas: i) la regulación de la actividad pesquera al interior de ANP; ii) adecuar el marco legal sobre áreas naturales protegidas a los retos que implica la gestión de ANP marinas; iii) revisar el tratamiento de los derechos preexistentes; y, iv) justificar en las normas de creación de ANP, el objeto y los objetivos de conservación del área de manera más detallada.
- 5.2. Consideramos que los permisos de pesca constituyen derechos preexistentes para efectos del establecimiento del ANP, siempre y cuando cumplan con los criterios de: (i) validez en cuanto al ámbito del territorio nacional del mar peruano, ii) acreditación de haber realizado actividad extractiva previa y de manera reiterada en la zona; (iii) vigencia del derecho al momento del establecimiento de la reserva nacional. Ello no impide que se establezcan condiciones y restricciones para su ejercicio de acorde con la categoría, objetivos y objetos de conservación del ANP, las mismas que deben establecerse en el plan maestro del área.
- 5.3. El cumplimiento de la condición de preexistencia de los permisos de pesca de mayor escala es un reto que debe ser abordado y precisado en el marco legal sobre áreas naturales protegidas. Para el caso de la pesca de mayor escala, podría ser verificado por parte de SERNANP, en coordinación con PRODUCE, IMARPE y DICAPI, a través de la información contenida en el SISESAT, dada la obligación legal que tiene la flota de mayor escala de utilizar estos mecanismos de seguimiento satelital, el programa de observadores a bordo, las autorizaciones de zarpe, bitácoras y otros documentos que puedan servir para tal fin.
- 5.4. Consideramos que la zonificación de toda ANP debe ser respetada y elaborada sobre la base de los criterios técnicos que la sustentan. Por ello, si la Zona de Protección Estricta requiere el máximo nivel de protección en una ANP, no se deben generar excepciones que la desvirtúen, ya que se podría estar generando un precedente que podría vulnerar y debilitar el Sistema de Áreas Naturales Protegidas.
- 5.5. Con la finalidad de que esta área se implemente en armonía con la legislación que se ha desarrollado hasta la fecha sobre áreas naturales protegidas y el objetivo detrás de ella, una eventual modificación del decreto supremo o las condiciones de uso que se establezcan en el plan maestro del área, deberían considerar lo siguiente:
 - Excluir la posibilidad de desarrollar actividades pesqueras extractivas dentro de la ZPE de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca.

- Permitir la actividad de mayor escala solo para quienes acrediten contar con derechos adquiridos y durante la vigencia de los mismos, y bajo las condiciones que sean establecidas para prevenir y mitigar impactos en la biodiversidad.
 - Revisar, solo en caso se modifique el decreto supremo de creación, la condición de que la zonificación deba contar con la conformidad de PRODUCE y del Ministerio del Ambiente, este último ya representado a través del Sernanp que es quien tiene la competencia de aprobar los planes maestros y sus actualizaciones.
- 5.6. Si bien el SERNANP se encuentra facultado para elaborar el diseño de zonificación más adecuado para garantizar la protección del objetivo de conservación del ANP, debe sustentar técnicamente su decisión en base a los lineamientos y directivas técnicas establecidas, tal como lo indica el Decreto Supremo N° 008-2009-MINAM que establece disposiciones para la elaboración de los planes maestros de las ANP. Dicha información técnica debe ser complementada por IMARPE para que Produce dicte medidas de ordenamiento pesquero y SERNANP las que pueda emitir en el marco de sus competencias.
- 5.7 La gestión de un ANP de estas dimensiones y características implica un enorme reto que no se cumple en el corto plazo, por el contrario, implica un trabajo articulado de mediano y largo plazo. Por lo tanto, resulta necesario evaluar a detalle cuáles serían los siguientes puntos a priorizar luego de establecida. Actualmente, el Perú se encuentra en pleno proceso para la actualización de su Plan Director de las ANP (visión de cómo queremos el sistema de ANP para los próximos 10 años y con una mirada hacia el 2050), lo cual representa una oportunidad para incorporar la variable de conservación marina y oceánica en nuestro sistema de conservación y, de esta manera, volcar el enfoque histórico de conservación terrestre del SINANPE hacia lo marino.



35
AÑOS

www.spda.org.pe
(511) 612 4700
info@spda.org.pe
Prolongación Arenales 437,
San Isidro, Lima - Perú