

Patrimonio natural y cultural y la superposición de derechos:

Análisis de los casos del Parque
Nacional Bahuaja Sonene y la
Reserva Comunal Amarakaeri

Patrimonio natural y cultural y la superposición de derechos:

Análisis de los casos del Parque
Nacional Bahuaja Sonene y la
Reserva Comunal Amarakaeri

Edición: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Autoras: Seichi Santos y Katherine Sánchez

Editora: Silvana Baldovino

Corrección de estilo: Miguel Flores-Montúfar

Diseño y diagramación: Negrapata

Foto de portada: Diego Pérez / SPDA

Cita sugerida: SPDA (2025). *Patrimonio natural y cultural y la superposición de derechos: Análisis de los casos del Parque Nacional Bahuaja Sonene y la Reserva Comunal Amarakaeri.* Lima: SPDA

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

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Av. Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima, Perú

Teléfono: (+51) 612 4700

www.spda.org.pe

Presidente: Jorge Caillaux

Directora ejecutiva: Isabel Calle

Directora del Programa de Biodiversidad y Pueblos

Indígenas: Silvana Baldovino

Primera edición digital: diciembre de 2025

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú

Nº 2025-164863

ISBN: 978-612-5180-39-1

Esta publicación está disponible para su libre descarga en:
www.spda.org.pe

El Programa de Biodiversidad y Pueblos Indígenas de la SPDA trabaja en la integración de la conservación de la diversidad biológica en el esquema de desarrollo sostenible del país, de forma que el desarrollo económico sea ambientalmente sostenible y socialmente inclusivo.



Introducción

Nuestro patrimonio natural alcanza sus más altos niveles de protección y gestión conforme al régimen jurídico de las Áreas Naturales Protegidas (ANP). Estas unidades de conservación, establecidas mediante disposición legal expresa, constituyen espacios geográficos delimitados cuyo objeto es garantizar la intangibilidad, la conservación y el aprovechamiento sostenible de las muestras más representativas de la diversidad biológica, así como la preservación de los valores ecológicos, paisajísticos y culturales asociados, en beneficio de las presentes y futuras generaciones.

A nivel global, tratados como el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) han sido fundamentales para coordinar esfuerzos en la conservación de la biodiversidad. En el ámbito nacional, leyes específicas, como la Ley de Áreas Naturales Protegidas, regulan las actividades permitidas dentro de estas zonas, para garantizar que estas sean compatibles con la categoría, la zonificación y el plan maestro del área.

En ese sentido, desde hace más de ocho décadas, los Estados han desarrollado de manera progresiva consensos internacionales y marcos jurídicos internos destinados a garantizar la conservación y el uso sostenible de ecosistemas de alta relevancia ambiental. En la actualidad, instrumentos internacionales como el Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming–Montreal y la meta 30x30 consolidan obligaciones y compromisos estatales que refuerzan la necesidad de asegurar la integridad de las áreas naturales protegidas y de su



Foto: Diego Pérez / SPDA

biodiversidad. Tales compromisos exigen dotar a estas unidades de conservación de los más altos estándares normativos, administrativos y de gestión, a fin de garantizar la protección efectiva y permanente de las muestras representativas del patrimonio natural bajo jurisdicción del Estado.

Sin embargo, desde 2023, algunos actores vinculados con el sector energético han desarrollado propuestas legislativas que buscan cambiar las reglas protectoras de las ANP en nuestro país, para así flexibilizar la ejecución de diversas actividades extractivas, entre ellas, la actividad hidrocarburífera. Estas intenciones se han concretado con la presentación del Proyecto de Ley 11822/2024-CR de 2025, que busca modificar la legislación desarrollada y, con ello, permitir la extracción de recursos naturales renovables y no renovables en todos los tipos de áreas protegidas, entre las que se incluyen nuestros parques nacionales máxima categoría de protección de nuestro Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado de Perú.

Con la publicación sobre el *Régimen de áreas naturales protegidas e hidrocarburos en Perú*, del doctor Fernando López Ramón, la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) inició una línea de investigación sobre este tema. En dicho documento se muestra las intersecciones entre el régimen legal de protección ambiental de las ANP y el desarrollo de actividades de extracción de recursos hidrocarburíferos. Sus conclusiones son sumamente pertinentes en el contexto actual. Por ello, en esta nueva investigación, retomamos dichas conclusiones, las concretamos en propuestas normativas que buscan fortalecer el marco de protección de las ANP y contribuimos a un debate que establezca con claridad los niveles de afectación que propuestas como estas pueden causar a la institucionalidad de nuestras áreas protegidas y a los valores que estas albergan.

Con este fin, repasamos brevemente la regulación sobre áreas naturales protegidas y el aprovechamiento de recursos en su interior, y revisamos dos casos emblemáticos en el Perú: el Parque Nacional Bahuaja Sonene y la Reserva Comunal Amarakaeri. Con base en ello, planteamos recomendaciones y propuestas legales que procuran garantizar el respeto de los derechos humanos y de los pueblos indígenas, y la conservación de la biodiversidad.

Con este análisis, la SPDA contribuye al propósito de que cualquier actividad de extracción de recursos naturales en áreas naturales protegidas se realice de manera sostenible y respetuosa de los derechos de los pueblos indígenas.

Siglas y acrónimos

ANP	Área(s) natural(es) protegida(s)
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CET	Convenio de evaluación técnica
CET 93	Convenio de evaluación técnica de la cuenca Madre de Dios
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
Convenio 169	Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes
Convenio de Washington	Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América
Convención de Ramsar	Convención sobre Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas
DADPI	Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas
DNUDPI	Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas
DS	Decreto Supremo
ha	Hectárea
Inrena	Instituto Nacional de Recursos Naturales
Ley 28296	Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación
LCP	Ley 29785, Ley de Consulta Previa
Ley de ANP	Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas
LOH	Ley 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos
Minam	Ministerio del Ambiente

Mincul	Ministerio de Cultura
Minem	Ministerio de Energía y Minas
Minjus	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
Plan Maestro 2016-2020	Resolución Presidencial 198-2016-SERNANP, Plan Maestro de la Reserva Comunal Amarakaeri, para el periodo 2016-2020
Plan Maestro 2023-2028	Resolución Presidencial 266-2023-SERNANP, Plan Maestro del Parque Nacional Bahuaja Sonene, periodo 2023-2028
Osinergmin	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
PNBS	Parque Nacional Bahuaja Sonene
RCA	Reserva Comunal Amarakaeri
Reglamento de LANP	Decreto Supremo 038-2001-AG, Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas
RM	Resolución Ministerial
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
Sernanp	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
Sinanpe	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
Snmpe	Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía
SPDA	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
TPC	Trillones de pies cúbicos
IUCN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
ZRTC	zona reservada Tambopata-Candamo

Índice

Introducción	6
Siglas y acrónimos	8
1. Conceptos básicos: la protección de la biodiversidad a través de áreas naturales protegidas en el Perú	12
1.1. Tipos y zonificación de las ANP	14
1.2. El carácter definitivo de las ANP, dominio público y el excepcional redimensionamiento de las ANP	16
1.3. Regulación de actividades extractivas en ANP: implicaciones y delimitaciones en áreas de uso directo, como parques nacionales, e indirecto, como reservas comunales	16
1.3.1. Parques nacionales	16
1.3.2. Reservas comunales	17
2. Propuestas de modificación a la ley de ANP: los cambios que se buscan desde 2023	18
3. ¿Por qué es importante mantener los estándares de protección de las ANP?: los casos del Parque Nacional Bahuaja Sonene y la Reserva Comunal Amarakaeri	20
3.1. Parque Nacional Bahuaja Sonene: promoción del área XCII	20
3.1.1. Establecimiento del Parque Nacional Bahuaja Sonene (PNBS)	20
3.1.2. Antecedentes del área XCII: Lote 78 (yacimiento Candamo)	21

3.1.3. Área de promoción XCII	21
3.2 Reserva Comunal Amarakaeri: promoción del área MD XP-001	23
3.2.1. Establecimiento de la Reserva Comunal Amarakaeri (RCA)	23
3.2.2. Zonificación según el Plan Maestro 2016-2020	23
3.2.3. Rostro Harakbut y Casa del Inca: patrimonio cultural de la Nación	24
3.2.4. Área de promoción MD XP-001	26
3.3. ¿Qué muestran estos casos?	29
4. ¿Cómo fortalecer los estándares de protección de nuestras ANP y aplicar el enfoque de conservación basada en derechos?	32
4.1. Limitar la reducción de ANP	32
4.2. Reforzar la relación entre identidad cultural y ANP	34
4.2.1. Patrimonio cultural, identidad cultural y aprovechamiento de recursos naturales	34
4.2.2. Propuestas	36
4.3. Analizar siempre el momento adecuado para realizar la consulta previa	37
4.3.1. Propuestas	42
Conclusiones y propuestas	44
Referencias	45

1.

Conceptos básicos: la protección de la biodiversidad a través de áreas naturales protegidas en el Perú

Desde la década de 1940, a nivel global, se aprobaron instrumentos jurídicos para la protección de los componentes de la biodiversidad, tales como la Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América (Convenio de Washington, 1940), la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convención de Ramsar, 1971), la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (1972) y la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (1973).

Más adelante, en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro de 1992, se adoptó el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD)¹. El CDB es el principal instrumento jurídico internacional para la protección de la diversidad biológica, cuyos objetivos principales son los siguientes:

- La conservación sobre biodiversidad
- La utilización sostenible de sus componentes, y
- La participación justa y equitativa en los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos.

Cabe agregar que el sistema de áreas naturales protegidas es un mecanismo de protección de la biodiversidad reconocido en el CDB.

En diciembre del año 2022, se adoptó el Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming–Montreal, el nuevo acuerdo mundial bajo el CDB que fija metas hasta 2030 y 2050 para detener y revertir la pérdida de biodiversidad, resaltando incluso la necesidad de asegurar su integridad frente a actividades incompatibles como algunas actividades extractivas. Este Marco convierte a las ANP en un eje central y obligatorio de la estrategia global de conservación, y exige a los países a elevar sus estándares legales, institucionales y de gestión sobre estas áreas.

En el caso peruano, la Constitución Política (art. 68) obliga al Estado a promover la conservación de la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas. Además, a raíz de la ratificación del CDB y del citado mandato constitucional, se dictaron los cuerpos normativos que se detallan en la tabla 1, relacionados con relación a la conservación de la biodiversidad y ANP.

¹ Ratificado por Perú en 1993.

Tabla 1. Leyes peruanas sobre conservación de biodiversidad y ANP

Ley	Artículo específico
Ley 26821, "Ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de recursos naturales"	Art. 12: Es obligación del Estado fomentar la conservación de áreas naturales que cuentan con importante diversidad biológica, paisajes y otros componentes del patrimonio natural de la Nación, en forma de áreas naturales protegidas en cuyo ámbito el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales estará sujeto a normatividad especial [El énfasis es nuestro].
Ley 26839, "Ley sobre la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica"	Art. 13: El Estado promueve el establecimiento e implementación de mecanismos de conservación in situ de la diversidad biológica , tales como la declaración de áreas naturales protegidas y el manejo regulado de otros ecosistemas naturales, para garantizar la conservación de ecosistemas, especies y genes en su lugar de origen y promover su utilización sostenible [El énfasis es nuestro].
Ley 28611, Ley General del Ambiente	Art. 107: El Estado asegura la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos, así como la historia y cultura del país mediante la protección de espacios representativos de la diversidad biológica y de otros valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico existentes en los espacios continentales y marinos del territorio nacional, a través del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SINANPE, regulado de acuerdo a su normatividad específica [El énfasis es nuestro].
Decisión Andina 391 (1996) – Régimen Común de Acceso a Recursos Genéticos Vinculado a conservación in situ dentro de ANP	Art. 5: Los Países Miembros ejercen soberanía sobre sus recursos genéticos y sus productos derivados y en consecuencia determinan las condiciones de su acceso, de conformidad con lo dispuesto en la presente Decisión. La conservación y utilización sostenible de los recursos genéticos y sus productos derivados, serán reguladas por cada País Miembro , de acuerdo con los principios y disposiciones contenidos en el Convenio de la Diversidad Biológica y en la presente Decisión.
Ley 27811, Ley que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los Pueblos Indígenas vinculados a los Recursos Biológicos	Art. 1: El Estado peruano reconoce el derecho y la facultad de los pueblos y comunidades indígenas de decidir sobre sus conocimientos colectivos. Art. 5: Son objetivos del presente régimen: a) Promover el respeto, la protección, la preservación, la aplicación más amplia y el desarrollo de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas.
Ley 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático	Art. 4: Las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático se incorporan a las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de inversión de los tres niveles de gobierno, en el marco de sus competencias y funciones, de manera coherente y complementaria, bajo un proceso participativo, transparente e inclusivo del sector privado y de la sociedad civil, con especial énfasis en los pueblos indígenas u originarios, a fin de integrar la gestión del cambio climático y al desarrollo del país en armonía con la naturaleza .

Nota. Elaboración propia.

En el Perú, el régimen de las ANP tiene como estructura principal la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas (Ley de ANP), y su reglamento aprobado por el Decreto Supremo 038-2001-AG. Según la Ley de ANP (art. 1), las áreas naturales protegidas, como espacios destinados a la conservación de la biodiversidad y de los valores culturales, paisajísticos y científicos, constituyen patrimonio de la Nación. Su condición natural debe mantenerse a perpetuidad: tanto el uso y aprovechamiento de recursos como la restricción del uso directo del área dependerán de sus categorías y zonificaciones.

Resulta fundamental delimitar con claridad los conceptos de *perpetuidad* e *intangibilidad* en el régimen jurídico de las ANP. La *perpetuidad* garantiza la permanencia y vigencia indefinida de estas unidades de conservación, evitando su recorte, reducción o modificación arbitraria que pueda vulnerar el patrimonio natural bajo protección estatal. Por su parte, la *intangibilidad* resguarda el contenido material del área protegida, prohibiendo el desarrollo de actividades, intervenciones o acciones que generen alteraciones, transformaciones o deterioro de los valores ecológicos, biológicos, culturales o paisajísticos que motivaron su establecimiento.

Ambos principios, en su interacción, configuran una protección jurídica reforzada sobre las ANP y sobre el patrimonio natural y cultural que albergan, constituyendo límites sustantivos frente a actos administrativos o concesiones incompatibles con su finalidad de conservación. La adecuada comprensión de estos principios resulta esencial para el análisis que se desarrolla en el presente estudio.

Asimismo, la Ley de ANP y su reglamento reconocen, entre otros, los siguientes objetivos de las ANP:

- Asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos
- Mantener muestras de espacios que representen la diversidad única y distintiva del Perú
- Evitar la extinción de especies y la pérdida de diversidad genética
- Mantener y manejar los recursos de flora y fauna silvestres
- Restaurar ecosistemas degradados
- Conservar la identidad natural y cultural asociada existente en dichas áreas,

1.1. Tipos y zonificación de las ANP

Para lograr la conservación de estos espacios, se incorporan tipos de ANP en nuestra legislación, así como el concepto de zonificación. El tipo de uso y la zonificación de un ANP determinan la restricción de actividades de aprovechamiento de recursos naturales. En cuanto al uso del área, se distinguen dos tipos según las actividades permitidas, se detalla en la tabla 2:

Tabla 2. Clasificación de las ANP según las actividades permitidas en estas

Áreas de uso indirecto	Áreas de uso directo
<ul style="list-style-type: none">✓ Investigación científica no manipulativa, recreación y turismo en zonas apropiadamente designadas y manejadas✗ Extracción de recursos naturales, modificaciones y transformaciones del ambiente natural	<ul style="list-style-type: none">✓ Aprovechamiento o extracción de recursos, prioritariamente por las poblaciones locales, en las zonas y para los recursos definidos por el plan de manejo del área✓ Otros usos y actividades compatibles con los objetivos del área
Parques nacionales, santuarios nacionales y santuarios históricos	Reservas nacionales, reservas paisajísticas, refugios de vida silvestre, reservas comunales, bosques de protección, cotos de caza y áreas de conservación regional

Nota. Elaborado a partir de la Ley de ANP (art. 21).

En principio, se observa que las actividades extractivas de recursos naturales están permitidas en las áreas de uso directo. Sin embargo, también se debe tener en cuenta la zonificación del ANP, cuyos tipos se detallan en la tabla 3.

Las ANP pueden contar con más de una de las siguientes zonificaciones:

- De protección estricta
- Silvestre
- De uso turístico y recreativo
- De aprovechamiento directo
- De uso especial
- De recuperación
- Histórico-cultural

Es importante recordar que en las ANP de uso indirecto no es posible establecer zonas de aprovechamiento directo.

Tabla 3. Zonificación de las ANP

Tipo de zona	Descripción
Zona de protección estricta (PE)	<p>En estos espacios, los ecosistemas han sido poco o nada intervenidos, o incluyen lugares con especies o ecosistemas únicos, raros o frágiles. Para mantener sus valores, requieren estar libres de la influencia de factores ajenos a los procesos naturales mismos, y deben mantenerse las características y la calidad del ambiente original.</p> <p>Solo se permiten actividades propias del manejo del área, el monitoreo del ambiente y, excepcionalmente, la investigación científica.</p>
Zona silvestre (S)	Son zonas menos vulnerables que las áreas de PE. Han sufrido poca o nula intervención humana y en ellas predomina el carácter silvestre. Además de las actividades de administración y control, también se puede realizar investigación científica, educación y recreación, siempre que no se utilicen infraestructura permanente ni vehículos motorizados.
Zona de uso turístico y recreativo (T)	Son espacios con rasgos paisajísticos atractivos para los visitantes: por dicha naturaleza, se permite el uso recreativo de la zona siempre que sea compatible con los objetivos del área. En estas zonas, se pueden desarrollar actividades educativas y de investigación, así como instalar la infraestructura necesaria para el acceso, la estadía y el disfrute de los visitantes, lo que incluye rutas de acceso carrozables, albergues y uso de vehículos motorizados.
Zona de aprovechamiento directo (AD)	Estas áreas son designadas para la utilización directa de flora o fauna silvestre, lo que incluye la pesca (dentro de las categorías de manejo que permiten tales usos y según las condiciones especificadas para cada ANP). Se permiten actividades de educación, investigación y recreación. Solo podrán ser establecidas en áreas clasificadas como de uso directo.
Zona de uso especial (UE)	Son espacios ocupados por asentamientos humanos preexistentes al establecimiento del ANP, o donde, por situaciones especiales, hay uso agrícola, pecuario, agrosilvopastoril u otras actividades que implican la transformación del ecosistema original.
Zona de recuperación (REC)	Es una zona transitoria que, por causas naturales o intervención humana, ha sufrido daños significativos y requiere un manejo especial para recuperar su calidad y estabilidad ambiental, luego de lo cual se le podrá asignar la zonificación que corresponde a su naturaleza.
Zona histórico-cultural (HC)	Son espacios que poseen valores históricos o arqueológicos importantes y cuyo manejo debe orientarse a su mantenimiento, integrándolos al entorno natural. Es posible implementar facilidades de interpretación para los visitantes y población local. En estas zonas se promueven la investigación, actividades educativas y uso recreativo, en relación con sus valores culturales.

Nota. Adaptado de la Ley 26834 (art. 23).

En ese sentido, la extracción de recursos naturales se realiza en las áreas de uso directo y de acuerdo con la zonificación de este espacio.

1.2. El carácter definitivo de las ANP, el dominio público y el excepcional redimensionamiento de las ANP

Según la Ley de ANP, las ANP se establecen con carácter definitivo (art. 3) y constituyen bienes de dominio público² (art. 4). Por ello, cualquier reducción de este espacio debe realizarse a través de una ley (art. 3)³. Para la SPDA (2023), ello evidencia su carácter excepcional absoluto y, por lo tanto, «los criterios técnicos para modificar o reducir físicamente un ANP no pueden tener menor nivel o estar por debajo de los estándares por los cuales se previeron al momento de su establecimiento».

1.3. Regulación de actividades extractivas en ANP: implicaciones y delimitaciones en áreas de uso directo, como parques nacionales, e indirecto, como reservas comunales

La legislación peruana permite el aprovechamiento o la extracción de recursos naturales si estos son compatibles con la categoría y la zonificación asignadas, previa autorización del Sernanp (Ley 26834, arts. 22, 27-28). Además, «no deben poner en riesgo el cumplimiento de los fines y objetivos primarios para los cuales se estableció el área».

Ahora bien, ¿cómo se aplica esto en la práctica? A continuación, y en líneas generales, explicaremos qué es lo que ocurre en ANP de uso directo, como los parques nacionales, y de uso indirecto, como las reservas comunales.

1.3.1. Parques nacionales

Conforme a la UICN, los parques nacionales conforman la categoría II de las áreas protegidas, a las que define como:

grandes áreas naturales o casi naturales establecidas para proteger procesos ecológicos a gran escala, junto con el complemento de especies y ecosistemas característicos del área, que también proporcionan la base para oportunidades espirituales, científicas, educativas, recreativas y de visita que sean ambiental y culturalmente compatibles (Dudley, 2008).

Esta categoría conjuga la protección de los ecosistemas con el uso recreativo del área. Para la legislación peruana, los parques nacionales contienen muestras representativas de la biodiversidad del país. A través de esta categoría, se protege con carácter intangible uno o más ecosistemas, las asociaciones de flora y fauna silvestre, así como otras características paisajísticas y culturales que resulten asociadas (Ley 26834, art. 22a).

² Al respecto, el Tribunal Constitucional ha resaltado que «[e]l dominio público es una forma de propiedad especial, afectada al uso de todos, a un servicio a la comunidad o al interés nacional, es decir, que está destinada a la satisfacción de intereses y finalidades públicas [...]» (2004, § 29).

³ Ley de ANP, artículo 3:
Las Áreas Naturales Protegidas, con excepción de las Áreas de Conservación Privada, se establecen con carácter definitivo. La reducción física o modificación legal de las áreas del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SINANPE, sólo podrá ser aprobada por Ley. Las áreas naturales protegidas pueden ser:
A) Las de administración nacional, que conforman el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SINANPE.
B) Las de administración regional, denominadas áreas de conservación regional.
C) Las áreas de conservación privadas».

En estas áreas, está prohibido el asentamiento de nuevos grupos humanos y el aprovechamiento de recursos naturales. En cambio, sí se permite, bajo las condiciones debidamente reguladas, el ingreso de visitantes para actividades científicas, educativas, turísticas y culturales, y se da prioridad al uso científico (DS 038-2001-AG, art. 50).

En la actualidad, se han establecido quince (15) parques nacionales en el país: Gueppí-Sekime; del Río Abiseo; del Manu; de Cutervo; Cordillera Azul; Cerros de Amotape; Alto Purús; Bahuaja Sonene; Yanachaga Chemillén; Yaguas; Tingo María; Sierra del Divisor; Otishi; Ichigkat Muja-Cordillera del Cóndor y Huascarán.

1.3.2. Reservas comunales

Las reservas comunales son áreas destinadas a la conservación de flora y fauna silvestre en beneficio de las poblaciones rurales vecinas, quienes pueden hacer uso tradicional bajo planes de manejo de los recursos naturales del área. Estas reservas pueden establecerse sobre suelos de capacidad de uso mayor agrícola, pecuario, forestal o de protección y sobre humedales (Ley 26834, art. 22g).

Por ello, la zonificación juega un rol importante en este tipo de área. Dependiendo del objeto principal de conservación, el espacio se divide en distintas zonas que regulan la actividad de extracción. Así, esta se encontrará prohibida en la zonificación de protección estricta, mientras que se permitirá con cierta flexibilidad en las zonas de uso turístico y recreativo, de aprovechamiento directo y de uso especial. Estas condiciones deben incorporarse de manera expresa en el plan maestro de cada área.

Este tipo de ANP se caracteriza por su régimen especial de administración, el cual es gestionado directamente por los beneficiarios de acuerdo con su organización. Para la administración del área, se consolidan los conocimientos asociados con la conservación y uso sostenible de recursos, y de este modo ejercen sus derechos y obligaciones con el Estado (DS 038-2001-AG, art. 56).

A la fecha, se han declarado once (11) áreas como reservas comunales: Asháninka, Amarakaeri, Airo Pai, Yanesha, Tuntanain, Purús, Machiguenga, Huimeki, El Sira, Chayu Nain y Bajo Putumayo Yaguas.

En síntesis, la principal diferencia entre un parque nacional y una reserva comunal radica en el tipo de uso permitido. Mientras que esta última categoría permite el uso directo y sostenible de los recursos naturales bajo las condiciones señaladas en el plan maestro, en los parques nacionales está prohibido su aprovechamiento. Además, los objetivos de conservación difieren: los parques nacionales protegen la biodiversidad representativa de los ecosistemas, mientras que las reservas comunales se enfocan solo en la flora y la fauna silvestres para el aprovechamiento y beneficio de las poblaciones locales.

2.

Propuestas de modificación a la ley de ANP: los cambios que se buscan desde 2023

Si bien las reglas se encuentran claramente establecidas, en los últimos tres años se ha buscado la flexibilización o ruptura de las mismas, minimizando el valor de la biodiversidad, y el aporte de las áreas protegidas frente al desarrollo económico de nuestro país.

La discusión se ha centrado específicamente en las reglas que existen para el aprovechamiento de los recursos naturales al interior de las ANP. En este corto periodo, se han presentado demandas⁴ para expulsar del sistema jurídico peruano las reglas de aplicación de la teoría de derechos adquiridos ante la creación de ANP. Asimismo, se han presentado proyectos de ley⁵ para «resolver» dudas sobre este tema, para permitir o favorecer el desarrollo de actividades extractivas en áreas de uso directo, o bien para flexibilizar dichas actividades en las áreas de uso indirecto⁶.

Así, en 2025, se presentó en el Congreso de la República el Proyecto de Ley 11822/2024-CR que tiene como objetivo modificar la Ley de Áreas Naturales Protegidas. Entre otras cuestiones, esta propuesta busca los siguientes aspectos:

- **Modificación de la extensión de las ANP.** El proyecto de ley reduce el estándar normativo para modificar la extensión de un ANP. Actualmente, cualquier reducción física o modificación legal solo puede aprobarse por ley, en casos de extrema excepcionalidad, lo que garantiza el control parlamentario. La propuesta permitiría que estas modificaciones sean autorizadas por Decreto Supremo, aprobado en Consejo de Ministros y refrendado por el Ministerio del Ambiente (Minam). Esto constituye un menor rango normativo y otorga dicha facultad al Poder Ejecutivo, con lo que debilita la protección jurídica asociada al carácter definitivo de las ANP.
- **Reducción de estándares de protección en ANP de uso indirecto.** La norma vigente prohíbe la extracción de recursos naturales en ANP de uso indirecto, y permite únicamente investigación no manipulativa, recreación y turismo. El proyecto introduce una excepción amplia, con la que habilita la explotación de recursos renovables y no renovables dentro de estas áreas cuando un proyecto sea declarado de necesidad pública e interés nacional por Decreto Supremo. Esta modificación abre la puerta a actividades extractivas y transformaciones del ambiente natural incluso en parques nacionales, santuarios nacionales y santuarios históricos, lo que afecta el estándar más alto de protección del Sinanpe.

⁴ Un ejemplo práctico es la demanda de acción popular presentada por la Sociedad Nacional de Pesquería contra el Sernanp y otras entidades. Con ella, se busca anular, con efectos retroactivos, el literal c) del artículo 6.2 de la Directiva 006-2021-SERNANP-DGANP, aprobada por la Resolución Presidencial 198-2021-SERNANP. Este literal prohíbe la extracción de mayor escala de recursos hidrobiológicos dentro de las ANP, prohibición que coincide con la del Reglamento de la Ley de ANP (art. 112.5). En consecuencia, la demanda pretende declarar la ilegalidad de dicha prohibición e, indirectamente, cuestionar el artículo 5 del reglamento, lo que permitiría habilitar la pesca de mayor escala en espacios protegidos por el Estado.

Para más información sobre el tema, puede revisarse la opinión legal de la SPDA: *Constitucionalidad y legalidad de la prohibición de extracción de mayor escala de recursos hidrobiológicos dentro de áreas naturales protegidas* (Balduvino, Dávila y Sánchez, 2024).

⁵ Véanse, por ejemplo, los proyectos de ley 11822/2024-CR, 7705/2023-CR, 6088/2023-CR, 5666/2023-CR, 6668/2023-CR, entre otros.

⁶ En mayo de 2023, Perupetro presentó al Minem un proyecto de ley para modificar la Ley de ANP, con el supuesto propósito de compatibilizar «i) el aprovechamiento sostenible de recursos naturales renovables y no renovables, ii) la conservación de áreas naturales que cuentan con diversidad biológica, paisajes y otros componentes del patrimonio natural de la Nación, y iii) el desarrollo integral de la persona humana y del país». Sin embargo, no prosperó, puesto que, como lo advirtieron el Minam y la SPDA, la propuesta implicaba un riesgo para la conservación de las ANP y, además, resultaba inconstitucional.

- **Reducción de estándares de protección en ANP de uso directo para flexibilizar la zonificación.** La propuesta de modificación del artículo 23 de la Ley de ANP vigente flexibiliza la zonificación de estos espacios al permitir actividades extractivas de recursos naturales renovables y no renovables tanto en zonas de aprovechamiento directo como en zonas de uso especial. Esta propuesta sin sustento agrega elementos adicionales en la legislación vigente que busca incentivar el desarrollo de actividades de aprovechamiento de flora y fauna que se adecuen a los objetivos de conservación del área.

Estas propuestas de cambios normativos no son menores. Además de constituir retrocesos en la legislación ambiental vigente, vulneran la institucionalidad y el sistema de áreas naturales protegidas y se constituyen como herramientas de impacto negativo en el territorio. Esta posición fue asumida por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República quien el 25 de noviembre de 2025 aprobó por unanimidad el predictamen que recomienda la no aprobación y, en consecuencia, el archivo el Proyecto de Ley 11822/2024-CR. Sin embargo, aún se encuentra pendiente la revisión de otra comisión.



3.

¿Por qué es importante mantener los estándares de protección de las ANP?: los casos del Parque Nacional Bahuaja Sonene y la Reserva Comunal Amarakaeri

En el marco de la legislación vigente, existen dos casos de análisis que muestran la importancia de no retroceder en los estándares ambientales de protección de nuestras ANP y del sistema que las soporta: los lotes en promoción existentes en el Parque Nacional Bahuaja Sonene y en la Reserva Comunal Amarakaeri. En este apartado, se explica brevemente la situación de cada una de estas ANP.

3.1 Parque Nacional Bahuaja Sonene: promoción del área XCII

3.1.1. Establecimiento del Parque Nacional Bahuaja Sonene (PNBS)

En 1990, se declaró la zona reservada Tambopata-Candamo, ubicada entre las cuencas de los ríos Tambopata y Heath de los departamentos de Madre de Dios y Puno, a través de la Resolución Ministerial 00032-90-AG/DGFF⁷. Este procedimiento se rigió por la Ley 21147, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y su reglamento, DS 158-77-AG.

Seguidamente, se propuso la creación de un área natural protegida bajo la categoría de parque nacional, que comprendería la zona reservada y el Santuario Nacional Pampas de Heath. De este modo, en julio de 1996, mediante el DS 012-96-AG⁸, se estableció el Parque Nacional Bahuaja Sonene, que comprendía una extensión de 537 053,25 ha.

Sin embargo, para marzo de 1996, ya se había aprobado el contrato de licencia para la exploración y explotación de hidrocarburos del Lote 78, que se superponía con la zona reservada (DS 014-96-EM). El artículo 2 del decreto supremo estipulaba que la superficie del parque nacional incrementaría en cuanto se produjeran las sueltas obligatorias del Lote 78. Así, al final de las sueltas, se expediría un decreto supremo para consolidar la superficie total del PNBS.

En ese contexto, años más tarde, se publicó el DS 048-2000-AG que determinó los siguientes puntos:

- La declaración de la Reserva Nacional Tambopata con una extensión de 274 690 ha
- La ampliación del PNBS a una extensión de 1 091 416 ha
- La exclusión de 271 582 ha de la zona reservada Tambopata-Candamo que se constituyó en zona de amortiguamiento de las ANP respectivas

⁷ Publicada el 17 de febrero de 1990 y, posteriormente, modificada por la RM 00148-92-AG, en la que se clarificó las actividades prohibidas y permitidas en la zona reservada.

⁸ De fecha 19 de julio de 1996. Derogado por el DS 048-2000-AG, del 5 de setiembre de 2000.

3.1.2. Antecedentes del área XCII: Lote 78 (yacimiento Candamo)

En 1993, Mobil Exploration & Producing Peru Inc. firmó un convenio de evaluación técnica (en adelante, CET 93) con Petroperú (ahora Perupetro) por una duración de dos años. La finalidad del convenio era «efectuar un estudio detallado e integrado de la Cuenca Madre de Dios, para la evaluación del potencial hidrocarburífero y la identificación de las zonas de mayor interés prospectivo en dicha cuenca» (CET 93, cláusula primera).

En relación con los derechos otorgados, el CET 93 (sexta cláusula) estipuló «el derecho para realizar la evaluación técnica del área del Convenio, y asimismo, una primera opción sobre dicha área del Convenio, para suscribir Contratos de Operaciones o de servicios Petroleros».

En febrero de 1996, el Directorio de Perupetro aprobó el proyecto de contrato de licencia para la exploración y explotación de hidrocarburos en el Lote 78, ubicado en las provincias de Manu y Tambopata (Madre de Dios), Paucartambo y Quispicanchi (Cusco), y Carabaya y Sandía (Puno).

Para ese entonces, el área de exploración se encontraba dentro de la zona reservada Tambopata-Candamo. En ese sentido, Mobil obtuvo el permiso de ingreso a la ZRTC (57-97-INRENA-DGANPFS-DANP) otorgado por el Inrena, así como la autorización⁹ para la ejecución de una investigación arqueológica del Instituto Nacional de Cultura (Walsh Environmental Scientists & Engineers, 1998).

Posteriormente, el contrato –celebrado entre Perupetro y las sucursales peruanas de Mobil Exploration & Producing Peru Inc., ELF Petroleum Peru B.V. y Esso Exploration and Production Peru Limited– fue aprobado mediante el DS 014-96-EM del 24 de marzo de 1996¹⁰. En un periodo de tres años, Mobil ejecutó trabajos exploratorios, cuyo hallazgo más importante fue el yacimiento de gas natural denominado Candamo 78-53-1X. Sin embargo, en marzo de 1999, Mobil dio suelta del 25% del área del Lote 78, y entregó el pozo Candamo 1X (Cueto, 2005).

Finalmente, en agosto de 2000, Mobil devolvió el Lote 78 por considerar que la explotación del gas natural no era comercial (Gestión, s/f). De este modo, el área devuelta se integró al Parque Nacional Bahuaja Sonene en el marco del DS 012-96-AG.

3.1.3. Área de promoción XCII

El área XCII se ubica entre los departamentos de Puno, Madre de Dios y Cusco. Según estima Perupetro, la cuenca de Madre de Dios tiene un potencial de 10,3 TPC de gas y proyección de producción de quince (15) años adicionales (Osinergmin, 2024).

En agosto de 2024, Perupetro anunció la disposición del área XCII para la suscripción de un contrato de evaluación técnica por el plazo de dos (2) años a fin de realizar estudios de gabinete (trabajos y estudios integrales geológico-geofísicos). Al respecto, señaló que «en esta etapa no se requiere aprobación de instrumentos de gestión ambiental porque se realizan solo estudios no invasivos»¹¹.

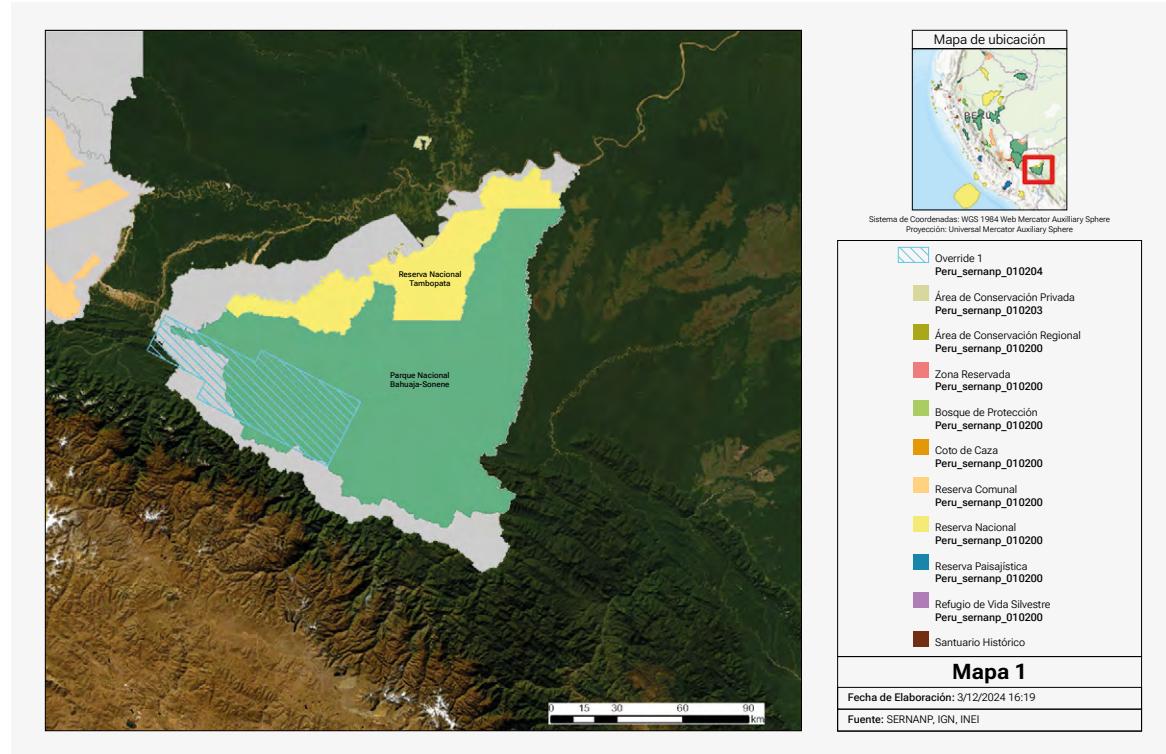
Esta área se superpone con el Parque Nacional Bahuaja Sonene y su zona de amortiguamiento, así como con la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata, como se ve en el mapa 1).

⁹ De fecha 16 de setiembre de 1997.

¹⁰ Este DS fue modificado por los DS 005-99-EM, 035-99-EM y 004-2000-EM en cuanto a factores como la obligación del tercer periodo del programa mínimo de trabajo, la perforación de un pozo exploratorio o el registro de trescientos (300) kilómetros de líneas sísmicas 2D.

¹¹ Véase la nota de Perúpetro del 10 de agosto de 2024: «Convenio de evaluación técnica de área XCII en Cuenca Madre de Dios será por dos años y comprenderá solo estudios de gabinete».

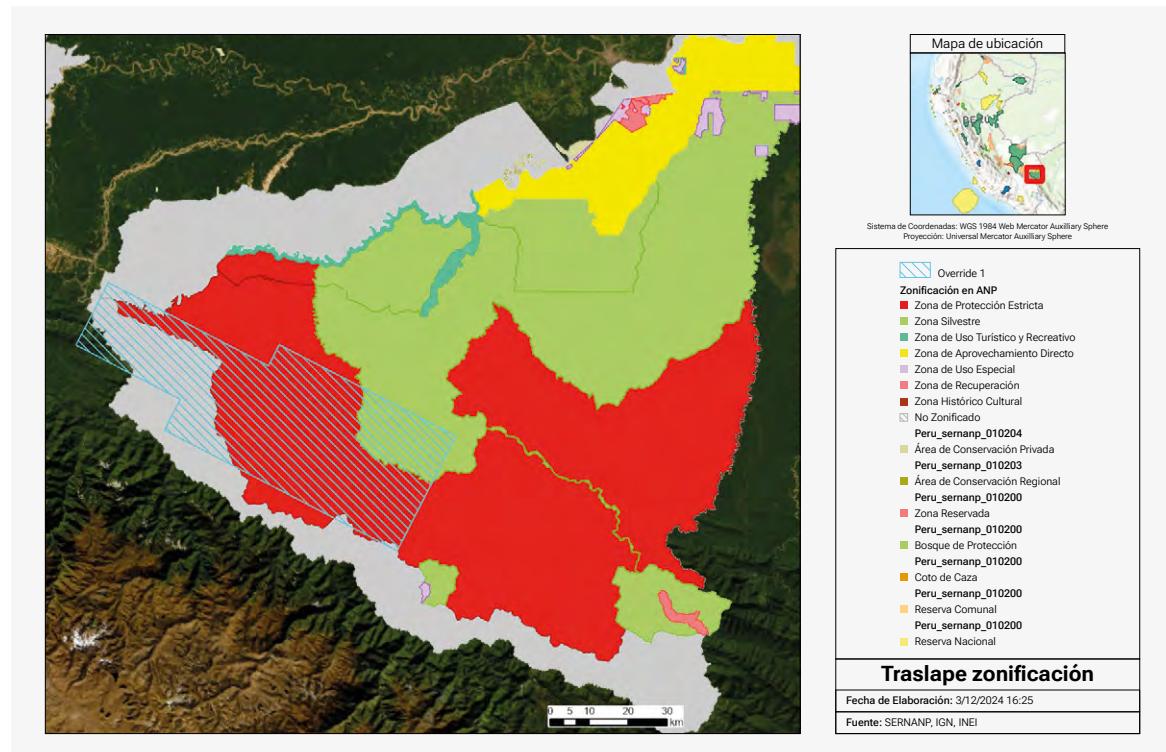
Mapa 1. Traslape del área XCII con ANP



Nota. Elaboración propia con la plataforma GEO ANP - Visor de las áreas naturales protegidas (Sernanp, s/f) <https://geo.sernanp.gob.pe/>. 3 de diciembre de 2024.

En estricto, el área de promoción XCII traslape con las zonas de protección estricta y silvestre del PNBS (como indica el mapa 2).

Mapa 2. Traslape del área XCII (zonificación ANP)



Nota. Elaboración propia con la plataforma GEO ANP - Visor de las áreas naturales protegidas (Sernanp, s/f) <https://geo.sernanp.gob.pe/>. 3 de diciembre de 2024.

En octubre de 2025 y en el marco de un proceso judicial de cumplimiento, Perupetro informa al Poder Judicial que «ha decidido cancelar el proceso de firma de Evaluación Técnica en el Área XCII» (IDLADS, 2025), lo cual significa que paralizó su intención de ejecutar en este espacio restringido investigaciones; sin embargo, esto no modificó la extensión o zonificación del área.

3.2 Reserva Comunal Amarakaeri: promoción del área MD XP-001

3.2.1. Establecimiento de la Reserva Comunal Amarakaeri (RCA)

En 2000, a solicitud de las comunidades nativas del pueblo harakbut, se declaró la zona reservada Amarakaeri con una superficie de 419 139 ha ubicada en la provincia de Manu, en el departamento de Madre de Dios (DS 028-2000-AG, art. 1).

Posteriormente, se constituyó la Reserva Comunal Amarakaeri mediante el DS 031-2002-AG¹². Esta área, cuya extensión es de 402 335,62 ha, también busca mantener y desarrollar valores culturales de la comunidad nativa harakbut, así como proteger la biodiversidad del lugar¹³.

3.2.2. Zonificación según el Plan Maestro 2016-2020

Según el Plan Maestro 2016-2020 (pp. 77-83), la RCA tiene las siguientes zonificaciones: de protección estricta, silvestre, aprovechamiento directo, de uso turístico y recreativo, de recuperación, e histórico-cultural. Respecto a la zona de aprovechamiento directo, se estipula como norma de uso que las actividades de hidrocarburos no están permitidas, excepto las del derecho otorgado (contrato de licencia para la exploración y explotación de hidrocarburos en el Lote 76)¹⁴.

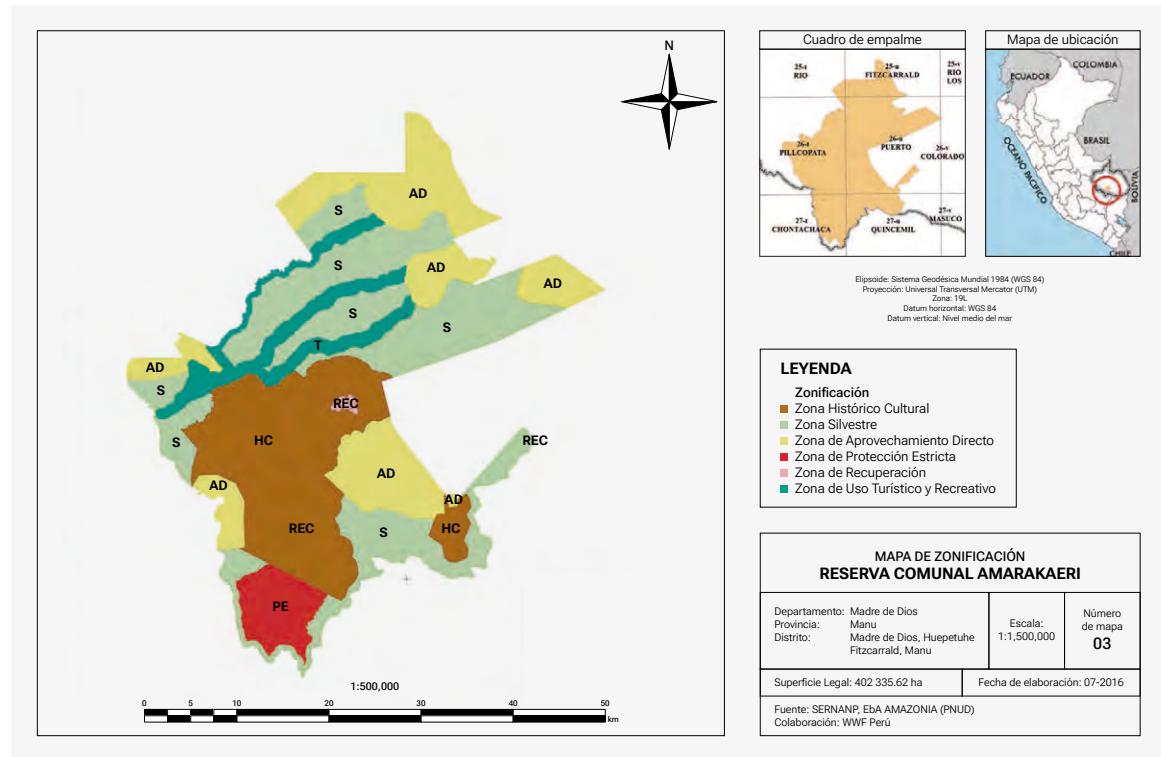
¹² Del 11 de mayo de 2002.

¹³ La RCA formó parte de la UICN Green List (Lista Verde), desde el 2018 hasta el 27 de octubre de 2023.

¹⁴ Como antecedente del área de promoción MD XP-001, consta la perforación de dos pozos exploratorios: Kareme 46-49-3X y Dahuene 76-60-1X. En 1976, el pozo exploratorio Kareme 46-49-3X fue perforado en parte por las empresas Cities Services y Andean Petroleum. Sin embargo, solo se perforó una sección debido a complicaciones para completar el programa (Perupetro, s/f).

En 2005, se aprobó el contrato de licencia para la exploración y explotación de hidrocarburos del Lote 76. El pozo Dahuene 76-60-1X, componente de Lote 76, fue perforado a finales del 2014, en el marco del contrato de licencia para la exploración y explotación de hidrocarburos de este lote, operado por Hunt Oil Exploration and Production Company of Peru L.L.C. No obstante, la empresa no obtuvo los resultados esperados y, con el agregado de la falta de tiempo para perforar más pozos, decidió devolver el lote en 2017.

Mapa 3. Zonificación de la RCA



Fuente. Plan Maestro RCA 2016-2020

El 23 de mayo de 2024, se aprobaron los términos de referencia del proceso de actualización del Plan Maestro de la RCA (que es el documento de planificación de más alto nivel). A octubre de 2025, se ha aprobado el contenido preliminar del documento. No obstante, conforme con la Tercera Disposición¹⁵ Transitoria, Complementaria y Final del Decreto Supremo 003-2011-MINAM, el Plan Maestro anterior sigue vigente.

3.2.3. Rostro Harakbut y Casa del Inca: patrimonio cultural de la Nación

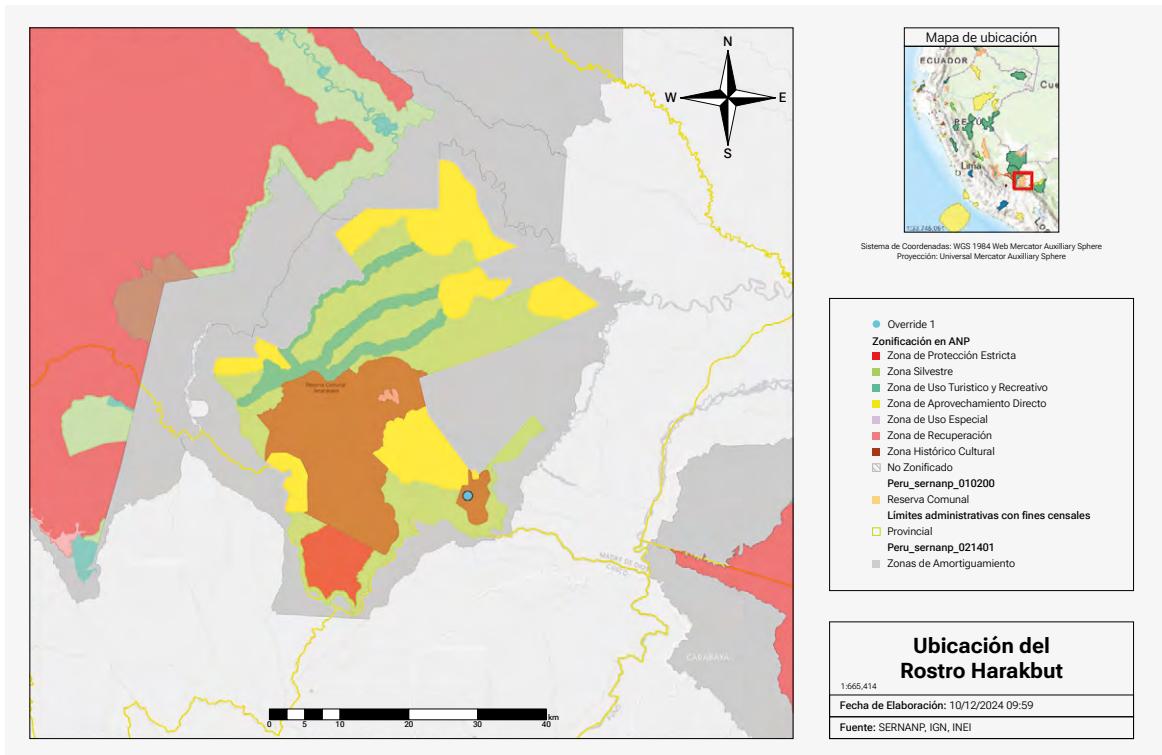
El sitio arqueológico Rostro Harakbut, ubicado al interior de la RCA en Madre de Dios, es una roca inmensa con forma de rostro humano. Para la cosmovisión harakbut, «tiene una enorme importancia histórica, cultural y social, que representa un sitio sagrado de peregrinaje y de peticiones o "Te'joro" y "Amana" en las lenguas variantes Sapiteri y Arakbut, respectivamente, ubicándose en diversos puntos de la reserva» (ECA Amarakaeri, 2024).

A través de la Resolución Viceministerial 000202-2021-VMPCIC/MC, del 20 de agosto de 2021, se declaró patrimonio cultural de la Nación al sitio arqueológico Rostro Harakbut. El artículo 4 de esta norma dispone que «cuquier proyecto de obra nueva, caminos, carreteras, canales, denuncios mineros o agropecuarios, obras habitacionales y otros colindantes que pudiese afectar o alterar el Sitio Arqueológico Rostro Harakbut, deberá contar con la aprobación previa del órgano competente del Ministerio de Cultura».

¹⁵ Ley de ANP, Tercera Disposición, Complementaria y Final:

Tercera.- Las autoridades competentes tienen un plazo de nueve (09) meses para aprobar los Planes Maestros de las Áreas Naturales Protegidas que no cuenten con dichos documentos de planificación. En tanto no se aprueben o actualicen los documentos de planificación, rige el Plan Maestro Preliminar o el Plan Maestro anterior, según corresponda [El énfasis es nuestro].

Mapa 4. Ubicación de Rostro Harakbut

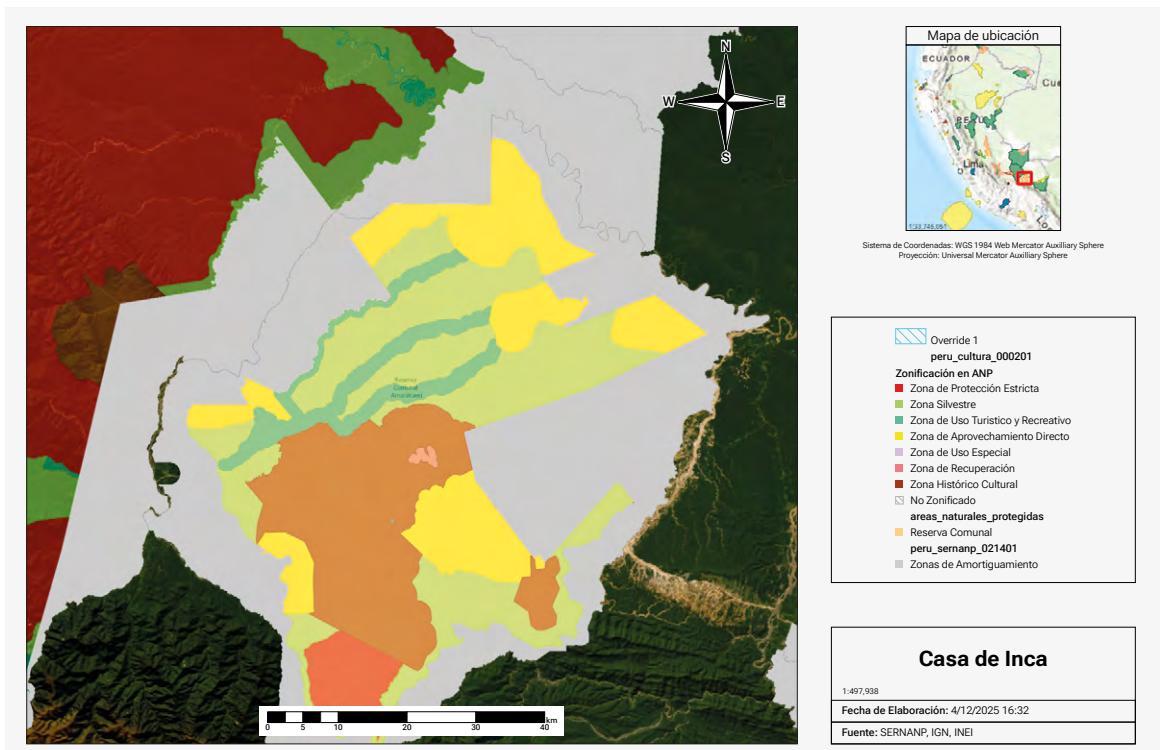


Nota. Elaboración propia con la plataforma GEO ANP - Visor de las áreas naturales protegidas (Sernanp, s/f): <https://geo.sernanp.gob.pe/>. 10 de diciembre de 2024.

El sitio arqueológico Casa del Inca, también llamada Inca Hak, ubicada dentro de la RCA, es un conjunto de piedra que formó parte de la época incaica y se encuentra en el territorio ancestral del pueblo harakbut. Este sitio fue identificado gracias a expediciones iniciadas alrededor de 2014, que hallaron restos de cerámica y construcciones de piedra, evidenciando la presencia de los incas en este territorio amazónico.

A través de la Resolución Viceministerial 000020-2021-VMPCIC/MC, del 23 de enero de 2021, se declaró patrimonio cultural de la Nación al sitio arqueológico Casa del Inca. El artículo pertinente de dicha norma dispone que cualquier proyecto de obra nueva, caminos, carreteras, canales, denuncios mineros o agropecuarios, obras habitacionales u otros colindantes que pudiera afectar o alterar el sitio arqueológico Casa del Inca deberá contar con la aprobación previa del órgano competente del Mincul (art. 4).

Mapa 5. Ubicación de Casa de Inca



Nota. Elaboración propia con la plataforma GEO ANP - Visor de las áreas naturales protegidas (Sernanp, s/f): <https://geo.sernanp.gob.pe/>. 4 de diciembre de 2025.

Ambas declaraciones constituyen medidas complementarias para la protección del patrimonio cultural y de los derechos de los pueblos indígenas, al ser coherente con la zonificación de la RCA « contenida en el Plan Maestro 2016-2020 de la Reserva Comunal Amarakaeri, en relación a la zona histórico cultural» (Ministerio de Cultura, 2021).

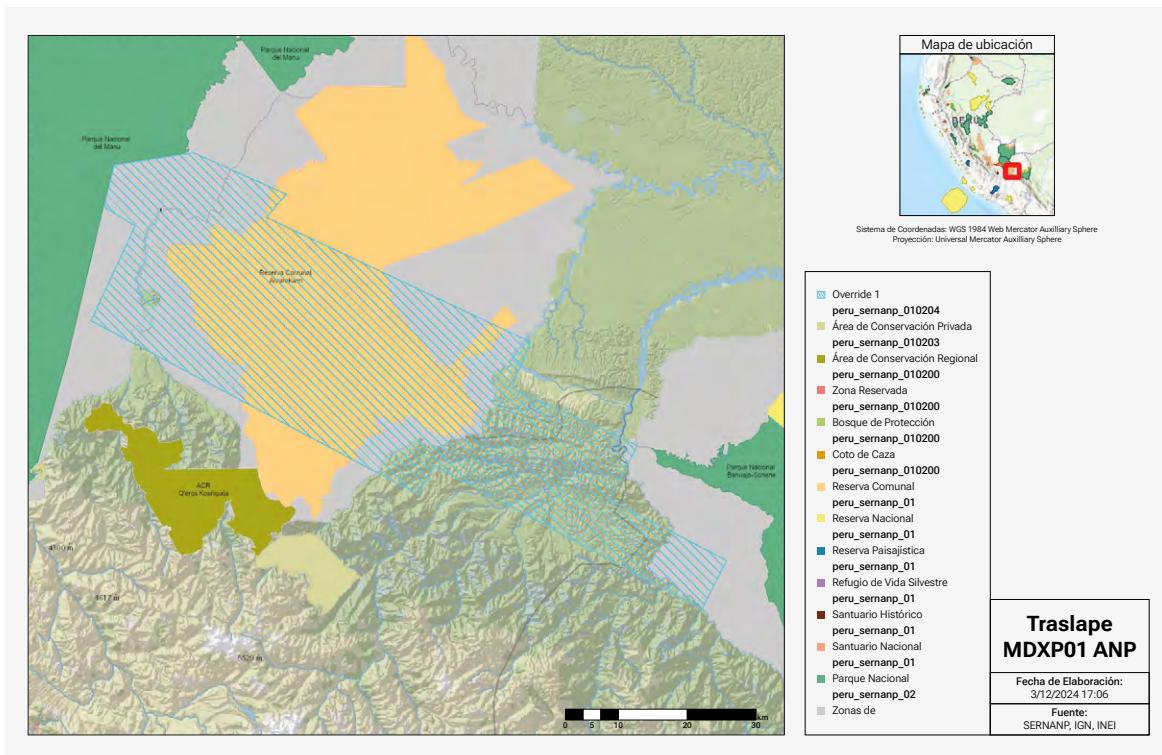
El Plan Maestro 2016-2020 tiene como uno de sus objetivos «salvaguardar el patrimonio cultural material (los sitios sagrados, el patrimonio arqueológico) e inmaterial (los conocimientos, lenguas, costumbres ancestrales, etcétera) de la cultura viva de los pueblos harakbut, yine y matsiguenga presentes en el ámbito de la RCA». En ese contexto, las áreas del Rostro Harakbut y de la Casa del Inca fueron zonificadas como histórico-cultural, como se observa en los mapas 4 y 5.

3.2.4. Área de promoción MD XP-001

En estos dos últimos años, Perupetro ha venido promocionando el área MD XP-001 en distintos eventos nacionales e internacionales. El área MD XP-001, que comprende gas y condensados¹⁶, se encuentra ubicada entre los departamentos de Madre de Dios, Cusco y Puno, y traslapa con la Reserva Comunal Amarakaeri y su zona de amortiguamiento. Esta área, además, se superpone a las zonas de amortiguamiento del Parque Nacional del Manu, el Parque Nacional Bahuaja Sonene y la Reserva Nacional Tambopata, como se ve en el mapa 6.

¹⁶Hidrocarburos líquidos formados por la condensación de los hidrocarburos separados del gas natural.

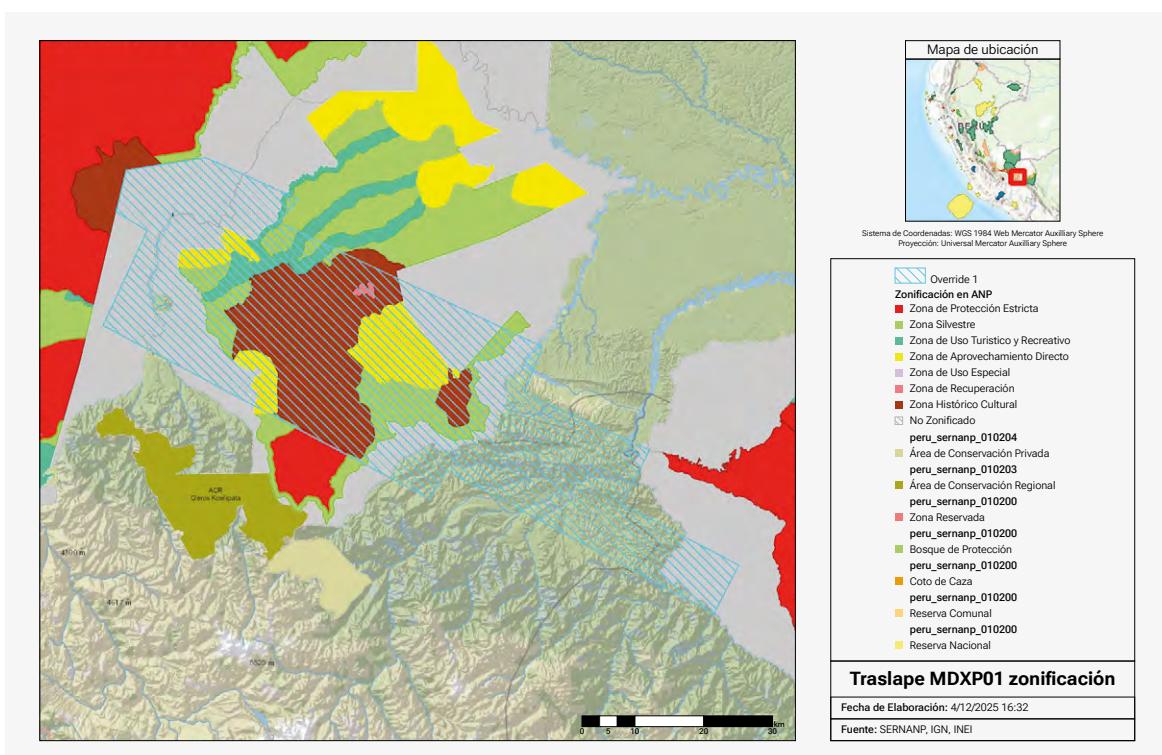
Mapa 6. Traslape del área MD XP-001 con ANP



Nota. Elaboración propia con la plataforma GEO ANP - Visor de las áreas naturales protegidas (Sernanp, s/f): <https://geo.sernanp.gob.pe/>. 3 de diciembre de 2024.

En cuanto a la superposición del área según la zonificación del ANP, se observa que traslape con las zonas de aprovechamiento directo, histórico-cultural, de protección estricta, de recuperación, silvestre, y zona de uso turístico y recreativo de la RCA, como puede verse en el mapa 7.

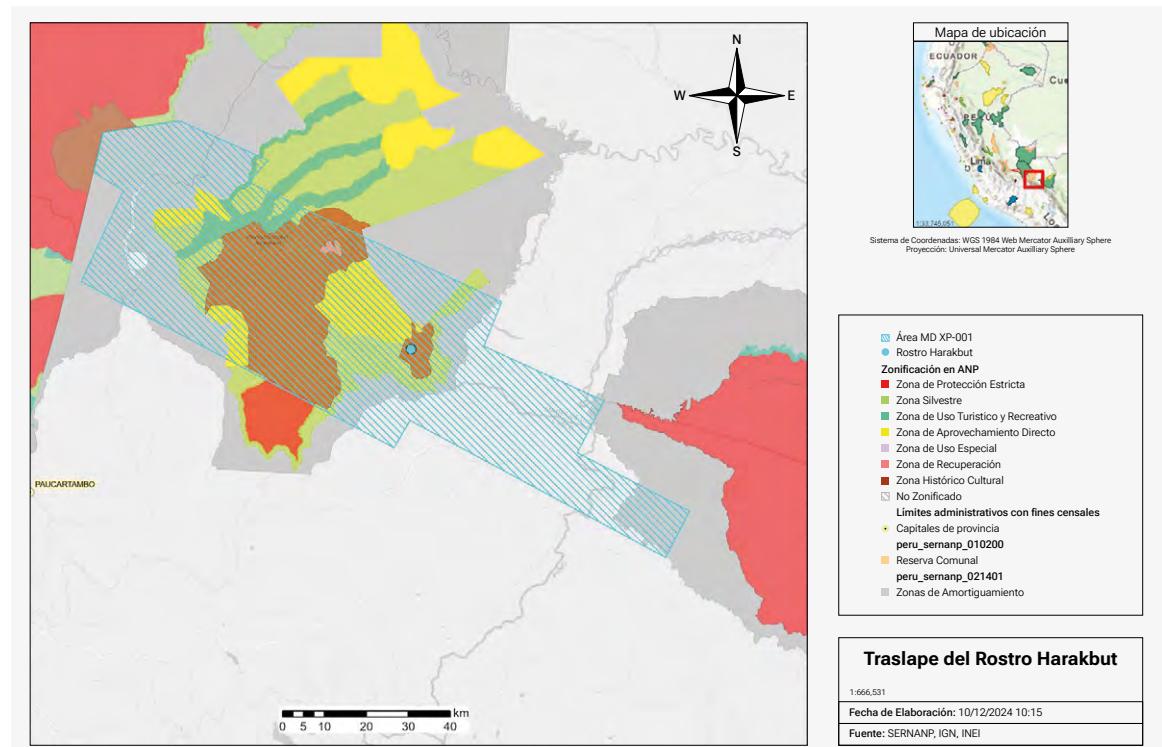
Mapa 7. Traslape del área MD XP-001 (zonificación ANP)



Nota. Elaboración propia con la plataforma GEO ANP - Visor de las áreas naturales protegidas (Sernanp, s/f): <https://geo.sernanp.gob.pe/>. 3 de diciembre de 2024.

De forma específica, dentro del área de promoción MD XP-001 se encuentra el Rostro Harakbut, categorizado como patrimonio cultural de la Nación, ubicado en la zona histórico-cultural de la RCA, que se señala en el mapa 8.

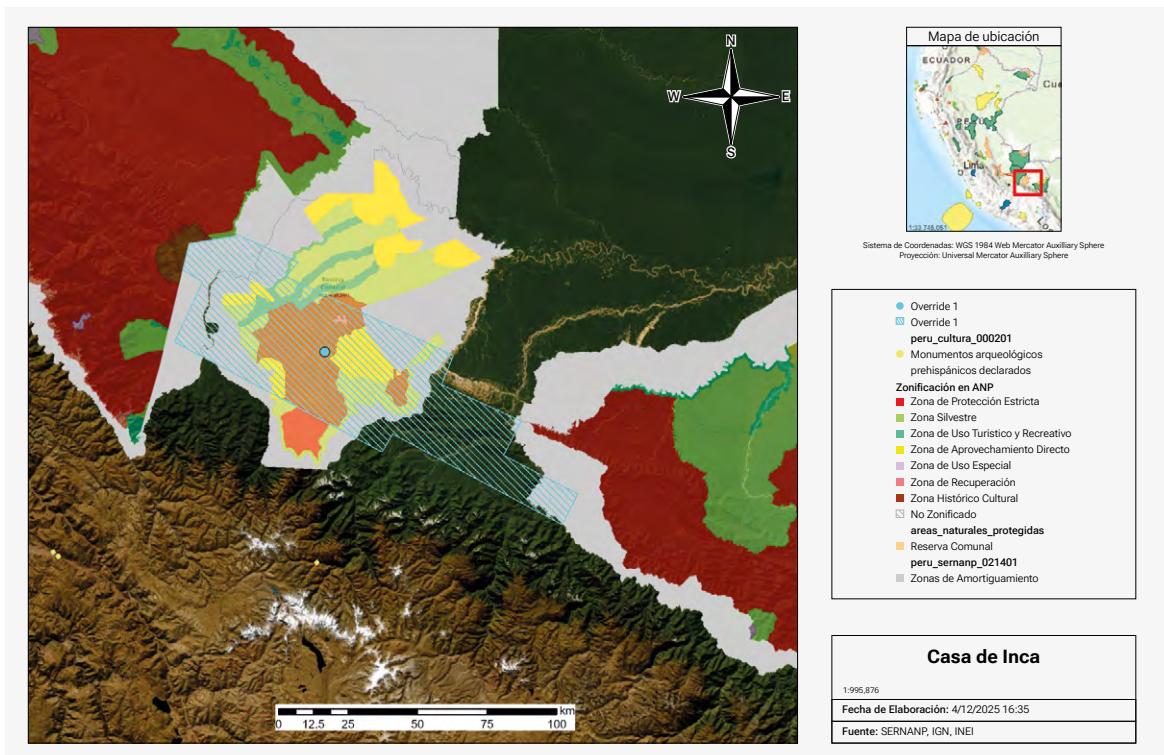
Mapa 8. Traslape del área MD XP-001 con el Rostro Harakbut



Nota. Elaborado con la plataforma GEO ANP - Visor de las áreas naturales protegidas (Sernanp, s/f): <https://geo.sernanp.gob.pe/>. 10 de diciembre de 2024.

Este supuesto también se replica en el caso de la Casa del Inca, que se ubica en la zona histórico-cultural, como se observa a continuación:

Mapa 9. Traslape del área MD XP-001 con la Casa del Inca



Nota. Elaborado con la plataforma GEO ANP - Visor de las áreas naturales protegidas (Sernanp, s/f): <https://geo.sernanp.gob.pe/>. 4 de diciembre de 2025.

3.3 ¿Qué muestran estos casos?

En los casos estudiados, observamos supuestos diferentes según el tipo del ANP.

Para el caso del Parque Nacional Bahuaja Sonene, se parte de la premisa de que se encuentra prohibido el aprovechamiento de los recursos naturales al ser la categoría más restrictiva para el uso de un área protegida. Conforme con los mapas 2 y 3, el área de promoción XCII se superpone con las zonas de protección estricta (60%) y silvestre (15%).

Aunque en la zona estricta se permite realizar investigaciones científicas, la investigación y evaluación en el marco de un CET, ante resultados que demuestren reservas hidrocarburíferas, implicaría la realización de actividades de exploración y explotación que generarían impacto ambiental. En este punto cobra relevancia la propuesta de modificación legislativa señalada en el apartado 2 de esta investigación.

En efecto, si hubiera resultados positivos y, en consecuencia, se requiriese ejecutar acciones en zonas de protección estricta y silvestre, se podría viabilizar la reducción de un ANP de uso directo únicamente mediante un Decreto Supremo.

Por otro lado, si bien en las reservas comunales se permite el aprovechamiento de recursos naturales, en el caso de la Reserva Comunal Amarakaeri se debe tener en consideración diversos factores como la zonificación, los pueblos indígenas, las comunidades nativas que forman parte de la misma y el patrimonio cultural que abarca para los Yine, Harakbut, Machiguenga. Para el pueblo harakbut, el Rostro Harakbut y la Casa del Inca forma parte de su cosmovisión e identidad al ser lugares sagrados; por lo tanto, este patrimonio está directamente vinculado con su identidad cultural.

Sobre el área de promoción MD XP-001, en los mapas 8 y 9 se observa que atraviesa gran porcentaje de la zona histórico-cultural de la RCA, donde además se ubica el Rostro Harakbut y la Casa del Inca. Si bien en las demás zonificaciones del área protegida sí se pueden realizar actividades de aprovechamiento, la propuesta legislativa desarrollada en el apartado 2 de este documento obliga a permitir la extracción de recursos no renovables, lo cual podría dificultar el establecimiento de estándares adecuados para garantizar el respeto de los derechos humanos y, sobre todo, de los pueblos indígenas.

Aunque la propuesta legislativa revisada es inconstitucional y, por ello, se espera su rechazo y archivo definitivo en el Congreso de la República, su contenido y los casos descritos nos permiten reflexionar sobre si, por el contrario, la legislación vigente necesita ajustes para fortalecer la protección de nuestras ANP y garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas que los habitan, reforzándose así la defensa de nuestro patrimonio natural y cultural.



Foto: Diego Pérez / SPDA

4.

¿Cómo fortalecer los estándares de protección de nuestras ANP y aplicar el enfoque de conservación basada en derechos?

4.1. Limitar la reducción de ANP: incorporación del supuesto de degradación natural (no antropogénico) del ambiente para el redimensionamiento de un ANP a través de una ley y su compensación

Según la Ley de ANP (art. 3), las ANP se reducen a través de una ley. Sin embargo, este supuesto no establece de manera expresa los elementos que debe considerar esta propuesta, lo cual podría resultar arbitrario y dejar abiertas posibilidades que podrían decaer en poco técnicas. En ese sentido, resulta necesario delimitar los supuestos de redimensionamiento para evitar una modificación arbitraria del ANP que vulnere el derecho a un ambiente sano y la obligación del Estado de proteger la biodiversidad.

De acuerdo con el Convenio de Washington¹⁷,

Los Gobiernos Contratantes convienen en que **los límites de los parques nacionales no serán alterados ni enajenada parte alguna de ellos sino por acción de la autoridad legislativa competente**. Las riquezas existentes en ellos no se explotarán con fines comerciales. [...] (1940, art. III) [El resaltado es nuestro].

En esa misma línea, y de acuerdo con López (2024), la reserva de ley para el redimensionamiento de un ANP podría aplicarse a la figura jurídica de *desclasificación* en el contexto de la degradación natural. El mismo autor concluye que

[e]n aplicación del principio de *no regresión ambiental*, el cese, total o parcial, de los efectos de las declaraciones protectoras solo es admisible en situación de degradación natural irreversible científicamente demostrada. Asimismo, deben observarse al menos los mismos trámites seguidos para la declaración, y darse cumplimiento a las exigencias comprometidas en los tratados internacionales ratificados por el Perú (p. 91) [El resaltado es nuestro].

En la legislación extranjera, la Ley de Patrimonio Natural 42/2007 de España (art. 52.1) regula el redimensionamiento de las ANP bajo los siguientes términos:

1. **Sólo podrá alterarse la delimitación de espacios naturales protegidos** o de la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen **los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada**. En el caso de alteraciones en las delimitaciones de espacios protegidos Red Natura 2000, los cambios debidos a la evolución natural deberán aparecer debidamente reflejados en los resultados del seguimiento previsto en el artículo 47 [actual artículo 48] [El énfasis es nuestro].

¹⁷ Ratificado por Perú el 11 de diciembre de 1946.

Al respecto, la doctrina española ha identificado tres (3) presupuestos para la «desclasificación» de las áreas protegidas (López, 2019):

- Cambios de origen natural, sin considerar los derivados de actividades antropogénicas
- Imposibilidad de restauración del área protegida debido a la degradación de irreversible de los valores naturales que justificaron su declaración
- Prueba científica de los elementos anteriores

Además, incluso ante un caso de «desclasificación» o desafectación de un ANP, debería compensarse con la declaración de otro espacio como ANP para proteger su objeto de conservación. Este criterio se observa claramente, por ejemplo, en la Convención de Ramsar¹⁸:

Cuando una Parte Contratante [...] **retire de la Lista o reduzca los límites de un humedal incluido en ella, deberá compensar** en la medida de los posible, la pérdida de recursos de humedales y, en particular, **crear nuevas reservas naturales** para las aves acuáticas y para la protección de una porción adecuada de su hábitat original, en la misma región o en otro lugar (1971, art. 4.2) [El resaltado es nuestro].

Un ejemplo concreto en la experiencia extranjera es la reducción de la zona protectora Tivives en Costa Rica. Esta área, creada por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación en 1986¹⁹, forma parte del área de conservación Pacífico Central. Sin embargo, en 2020, a través del Decreto Ejecutivo 42404-MINAE, se dispuso su reducción, lo que desencadenó un proceso de inconstitucionalidad (expediente 22-027675-0007-CO).

Recientemente, la Sala Constitucional ha declarado que dicho decreto ejecutivo vulnera el derecho fundamental al ambiente, además de los principios constitucionales de reserva legal, compensación, progresividad o no regresión, entre otros. Como parte de los argumentos de los magistrados, se ha señalado que no es posible disponer la reducción de la zona por un decreto del Poder Ejecutivo dado que es materia reservada al legislador. Asimismo, se ordenó la restitución del área, pues, en palabras de los magistrados,

tampoco se puede disponer la reducción de una zona protegida sin la realización previa de estudios técnicos que fundamenten tal medida y que determinen que con esa reducción no se va a producir una grave afectación al derecho al ambiente (Martinez, 2024).

Las experiencias y amplitud de nuestra legislación nos exigen establecer criterios claros que garanticen la protección de nuestras ANP respetando su carácter de permanente. Por ello, proponemos la incorporación del siguiente texto en nuestra legislación:

El redimensionamiento físico y legal de las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – Sinanpe procede en casos de degradación natural, siempre y cuando se compruebe científicamente la concurrencia de dos requisitos: la degradación no intencional y la imposibilidad de restauración.

La medida de compensación derivada de la desclasificación de un área natural protegida debe evaluarse a partir de un análisis técnico que identifique, con precisión, el grado de afectación a los niveles de representatividad del Sinanpe y la magnitud de la pérdida del patrimonio natural involucrado. Sobre dicha base, la compensación deberá consistir en la creación, ampliación o

¹⁸ Vigente en Perú desde el 30 de marzo de 1992.

¹⁹ Creada por medio del Decreto Ejecutivo 17023: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=11702.

incorporación de otra área natural protegida que posea un valor ecológico, biológico y funcional igual o superior al área afectada, de modo que se asegure la continuidad de la representatividad ecosistémica, la integridad de los procesos ecológicos y el cumplimiento del principio de no regresión ambiental.

4.2. Reforzar la relación entre identidad cultural y ANP: la necesaria articulación entre el Sernanp y Mincul

El caso de la Reserva Comunal Amarakaeri coloca sobre la mesa un supuesto especial en nuestra legislación: la articulación de diversos actores para garantizar la protección de los derechos de los pueblos indígenas y de las ANP. Un ANP cogestionada con pueblos indígenas, en la que existe patrimonio cultural reconocido por la autoridad competente pero que, además, constituye un elemento clave de identidad para este pueblo, nos permite repensar en la necesidad de aplicar el enfoque de conservación basada en derechos.

La conservación basada en derechos «respeta y promueve que se cumplan las normas que garantizan los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional, entre los que se incluyen los derechos de los pueblos indígenas, las mujeres, los niños, niñas y jóvenes» (Sánchez *et al.*). De este modo, se compatibilizan las acciones de conservación con las de protección y promoción de derechos.

Bajo este enfoque, se pueden proponer recomendaciones normativas que colocan en primer plano a los pueblos indígenas y buscan articular sus derechos con el sistema normativo peruano.

4.2.1. Patrimonio cultural, identidad cultural y aprovechamiento de recursos naturales

La Constitución Política (art. 21) dispone que el patrimonio cultural de la Nación está protegido por el Estado y que, además, se encuentra subordinado al interés general. En ese sentido, la Ley 28296 (art. 3) dispone que los bienes del patrimonio cultural están sometidos a las medidas y limitaciones establecidas para su efectiva y adecuada conservación, protección, salvaguarda, recuperación y divulgación.

Además de la legislación nacional, la gestión del patrimonio cultural también se rige por la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (1972). Por medio de este tratado (art. 4), Perú se obliga a «identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio».

Por otro lado, en cuanto la gestión del patrimonio cultural, la Ley 28296 lo clasifica según se indica en la tabla 4:

Tabla 4. Patrimonio cultural material e inmaterial

Materiales	Inmateriales
Muebles: documentos bibliográficos, colecciones y ejemplares singulares de zoología, botánica y mineralología, bienes de interés artístico, manuscritos, entre otros.	Usos, representaciones, expresiones, conocimientos, técnicas y saberes tradicionales. Lenguas, expresiones orales, música, danzas, fiestas y rituales.
Inmuebles: edificios, obras, paisajes e itinerarios culturales, lugares y demás construcciones, evidencias materiales de la vida actividad humana que tengan un valor arqueológico, histórico, religioso, etc.	Organizaciones sociales, manifestaciones artísticas, prácticas medicinales, culinarias, etc.

Para efectos de esta investigación, y tomando en cuenta el Rostro Harakbut y la Casa del Inca, nos centraremos en las categorías de patrimonio material inmueble, monumento arqueológico prehispánico y sitio arqueológico. No obstante, deben considerarse los principios generales que fundamentan la gestión del patrimonio cultural reconocidos en el Reglamento de Intervenciones Arqueológicas (DS 011-2022-MC, art. II.5):

- Principio de máxima protección del patrimonio cultural de la Nación²⁰
- Principio de garantía del ejercicio de derechos culturales²¹
- Principio de sostenibilidad²²
- Principio de impulso a la producción científica e innovación tecnológica

En el caso de los bienes prehispánicos, la propiedad recae en el Estado independientemente de si se ubican en propiedad pública o privada, y su ámbito tiene la condición de intangible, inalienable e imprescriptible (Ley 28296, art. 6.1).

Respecto de los alrededores, cabe resaltar que la Resolución Viceministerial 000202-2021-VMPCIC/MC (art. 4), que declara al Rostro Harakbut como patrimonio cultural de la Nación, señala lo siguiente:

Disponer que cualquier proyecto de obra nueva, caminos, carreteras, canales, denuncios mineros o agropecuarios, obras habitacionales **y otros colindantes que pudiese afectar o alterar el Sitio Arqueológico Rostro Harakbut, deberá contar con la aprobación previa** del órgano competente del Ministerio de Cultura [El resultado es nuestro].

Lo mismo ocurre en la Resolución Ministerial 000020-2021-VMPCIC/MC vinculada a la Casa del Inca:

Disponer que cualquier proyecto de obra nueva, caminos, carreteras, canales, denuncios mineros o agropecuarios, obras habitacionales y **otros colindantes que pudiese afectar o alterar el Sitio Arqueológico Casa del Inca, deberá contar con la aprobación previa** del órgano competente del Ministerio de Cultura.

Esta disposición se condice con la Ley 28296 (art. 54). Es necesario que todo proyecto que genere riesgo o impacto negativo a un bien cultural inmueble adopte medidas de prevención, corrección, mitigación, recuperación y restauración. De no implementarlas, «debe ser debidamente compensado por el titular del proyecto».

²⁰ Decreto Supremo 011-2022-MC, artículo II.5 a)

Principio de máxima protección del Patrimonio Cultural de la Nación:

La Constitución Política del Perú impone el deber de brindar la máxima protección a nuestro patrimonio cultural, a efectos de garantizar su valor intrínseco que dota de identidad y unidad a nuestra nación (interés general).

En ese sentido toda persona o autoridad frente a cualquier duda o vacío normativo vinculado a las prerrogativas, metodologías y en general cualquier medida que impacte a bienes inmuebles prehispánicos, que se genere en el marco de la aplicación de las intervenciones arqueológicas y procedimientos conexos que regula el presente reglamento, debe orientar y optar por aquellas medidas que garanticen y brinden la mayor protección a dichos bienes; entendiéndose como máxima protección del Patrimonio Cultural de la Nación al curso de acción que debe seguir toda persona o autoridad para la protección de los bienes inmuebles prehispánicos. [Énfasis añadido].

²¹ Decreto Supremo 011-2022-MC, artículo II.5 b)

Principio de garantía de derechos culturales:

El Estado garantiza el acceso, la participación y contribución a la vida cultural para la sociedad, que involucra el conocimiento y reconocimiento de nuestra identidad cultural a través del acceso, disfrute y conocimiento de los valores de los bienes arqueológicos. Para ello, impulsa la investigación arqueológica y la difusión de sus resultados, la conservación, la puesta en valor y el uso social sostenible de los bienes arqueológicos; además, promueve y vela para que toda actividad antrópica que concierne a bienes arqueológicos se realice conforme al marco normativo vigente. [Énfasis añadido].

²² Decreto Supremo 011-2022-MC, artículo II.5 c)

Principio de sostenibilidad:

Los bienes inmuebles prehispánicos deben de tener un manejo y uso adecuado que permita garantizar su investigación, conservación, acondicionamiento, acceso, disfrute y aprendizaje para la presente y futuras generaciones, mediante su gestión que tiene como meta brindar el servicio de interpretación cultural a la ciudadanía, a fin de revelar, difundir y sensibilizar los valores y significados de los bienes inmuebles prehispánicos para contribuir a su conocimiento, valoración y el fortalecimiento de la identidad cultural de la ciudadanía. [Énfasis añadido].

De una interpretación sistemática de los artículos citados y los principios generales sobre la gestión del patrimonio cultural, podemos deducir que no es posible ejecutar actividades extractivas en el patrimonio cultural pero sí a sus alrededores, para lo cual es necesario contar con la opinión del Mincul e identificar y adoptar medidas de prevención y mitigación cuando exista riesgo o un impacto negativo al bien cultural inmueble.

Debido a que el patrimonio cultural está directamente vinculado con la identidad cultural de las personas, bajo el principio de garantía de derechos culturales, los derechos de los pueblos indígenas también deben considerarse en la gestión del patrimonio cultural y el desarrollo de actividades económicas, sobre todo si el desarrollo de una actividad económica se superpone a un área con presencia de pueblos indígenas y de un patrimonio cultural inmueble, que a su vez puede formar parte de su cosmovisión.

El vínculo de los pueblos indígenas con su patrimonio cultural es innegable, pues forma parte de su identidad y sentido de pertenencia. Por ello, preservar y respetar este patrimonio es crucial para mantener viva su historia y cosmovisión. En el preámbulo de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (2003)²³, la Unesco reconoce que los pueblos indígenas desempeñan un papel crucial en la producción, salvaguardia y recreación del patrimonio cultural inmaterial.

La misma importancia se extiende al patrimonio cultural material, que incluye sitios sagrados y arqueológicos, objetos culturales, textiles y vestimenta, fundamentales para su identidad y cultura. Por ejemplo, los sitios sagrados son esenciales para sus prácticas religiosas y culturales.

La identidad cultural de los pueblos indígenas es producto de procesos históricos, sociales y políticos, y se construye «a partir de su estrecha relación con sus territorios tradicionales y los recursos que allí se encuentran, [...] porque constituyen un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural» (Corte IDH, 2005, § 135). La dimensión colectiva de este derecho²⁴ implica el respeto de sus formas de vida y particularidades, e implica permitirles el ejercicio pleno de su derecho a la libre determinación (CIDH, § 106). En ese sentido, el Estado está obligado a reconocer y proteger los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales de los pueblos indígenas (Convenio 169, art. 5).

Por ello, el artículo XIII.1 de la DADPI establece que

los pueblos indígenas tienen derecho a su propia identidad e integridad cultural y a su patrimonio cultural, tangible e intangible, incluyendo el histórico y ancestral, así como a la protección, preservación, mantenimiento y desarrollo de dicho patrimonio cultural para su continuidad colectiva y la de sus miembros, y para transmitirlo a las generaciones futuras.

El alcance de esta protección abarca al patrimonio cultural.

4.2.2. Propuestas

Pese a la necesaria lectura conjunta de estos estándares normativos, existen aún vacíos interpretativos que pueden generar arbitrariedad. Así, por ejemplo, sorprende ver que la zona de promoción MD XP-001, además de superponerse en más del 40% a la RCA, incluye la zona histórica y, dentro de ella, el patrimonio cultural de la Nación Rostro Harakbut y la Casa del Inca. Esta superposición no se aprecia en la información de acceso público pese a que es de vital importancia para la determinación de medidas adicionales para la ejecución de actividades extractivas.

²³ Ratificado por Perú en 2005.

²⁴ Derecho reconocido en el artículo 5 del Convenio 169; artículo 9, 11-14 de la DNUDPI y artículo X y XIII de la DADPI.

En efecto, esta desarticulación se evidencia en el caso de la RCA, donde la superposición de zonas arqueológicas y áreas protegidas con lotes de exploración o concesiones genera conflictos normativos sobre las autorizaciones, los mecanismos de evaluación ambiental y los procesos de consulta previa. En la práctica, los procedimientos se gestionan de manera fragmentada, sin evaluar de manera integral los derechos colectivos, la protección del entorno natural y cultural ni la promoción de la actividad empresarial.

Un aspecto importante en materia del patrimonio cultural es su intangibilidad que, conforme a la Ley 28296, es un atributo jurídico permanente de los bienes patrimoniales. En efecto, la intangibilidad es inherente a su naturaleza legal. La Ley 28296 y su reglamento hacen referencia a «la importancia, el valor y el significado y valor arqueológico, arquitectónico, histórico, urbanístico, artístico, militar, social, simbólico, antropológico, vernacular o tradicional, religioso, etnológico, científico, tecnológico, industrial, intelectual, literario, documental o bibliográfico».

En síntesis, desde la SPDA, recomendamos como medidas oportunas:

- **Modificar las Disposiciones Complementarias al Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas en materia de Planes Maestros del Sernanp.** Si se modifica esta normativa (promulgada mediante Resolución Presidencial 202-2021-SERNANP), se podrá precisar que todo patrimonio cultural reconocido como tal por la autoridad competente debe vincularse con la zonificación del ANP y las medidas para la gestión del mismo deben estar identificadas en el Plan Maestro del área. Asimismo, se debe precisar que su gestión se realiza de manera coordinada con el Mincul en estricto respeto a la intangibilidad de estos espacios.
- Se recomienda también que **representantes del Ministerio de Cultura o la oficina desconcentrada que corresponda forme parte del Comité de Gestión** del área protegida.
- **Modificar las normas sobre la gestión y el uso del patrimonio cultural.** En dicha modificación, se podrá precisar la competencia de la Dirección General de Patrimonio Cultural Inmueble del Mincul para emitir opiniones vinculantes ante la ejecución de actividades en el ámbito de influencia del patrimonio cultural de la Nación declarado como tal.

4.3. Analizar siempre el momento adecuado para realizar la consulta previa: definir dicho momento implica basarse en la información más precisa sobre los impactos positivos y negativos que la actividad pueda generar

El derecho a la consulta previa en el Perú

Aunque varios tratados internacionales hacen referencia a la consulta previa, son dos los que la han desarrollado específicamente: el Convenio 169 de la OIT y la DDPI de 2007. Debido a la vinculatoriedad de estas, en este punto nos referiremos solo al Convenio 169 de la OIT.

Tanto el Convenio 169 como sus documentos interpretativos, afirman que **la consulta y la participación son fundamentales para materializar los derechos contenidos en este convenio**. En esta línea, la OIT y la Corte IDH han establecido que la consulta previa e informada es una de las herramientas más importantes que tienen los pueblos indígenas para ejercer el respecto a sus derechos colectivos, puesto

que constituye un instrumento que busca representar una garantía jurídica que —debería— permitir tutelar los intereses de los pueblos indígenas. En virtud de ello, la OIT (2009) afirma que el establecimiento de mecanismos apropiados y eficaces para la consulta de los pueblos indígenas en relación con las cuestiones que les conciernen es «la piedra angular» del Convenio 169 de la OIT.

Cabe resaltar que el mayor desafío para la implementación de los derechos recogidos en el convenio ha sido, precisamente, convertir estos derechos en realidades prácticas a través de medidas adecuadas y del establecimiento de mecanismos eficaces que permitan la participación de los pueblos indígenas en los procesos de toma de decisiones. Al respecto, el artículo 6 del Convenio, referido a consulta y participación, resulta clave para vencer este desafío:

Artículo 6

1. Al aplicar sus disposiciones, del presente Convenio, los gobiernos deben:
 - i) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.
 - ii) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernen;
 - iii) Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.
2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Como puede advertirse, el Convenio 169 reconoce a los pueblos indígenas el derecho a ser consultados respecto de las medidas administrativas o legislativas que pudieran afectarles bajo características específicas para garantizar su efectividad.

Cuadro 1. Características del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas



Nota. Elaboración propia.

Así, la consulta previa se refiere a un conjunto de derechos de procedimiento. En este, el consentimiento no es un objetivo en sí mismo, puesto que no implica el derecho a voto. Sin embargo, tal como ha señalado la Corte IDH (2012, § 186), el Convenio 169 de la OIT también es claro al establecer que la consulta no debe reducirse a un trámite formal o informativo, sino que debe concebirse como «un verdadero instrumento de participación».

Si bien la Constitución Política del Perú no menciona de forma expresa los términos *pueblos indígenas* y *consulta previa*, reconoce el derecho fundamental a la identidad étnica y cultural (art. 2.19), y obliga al Estado a su tutela y protección. Este aparente vacío legal se ha resuelto mediante la interpretación de estos derechos a la luz de los tratados internacionales ratificados por el Perú en aplicación del principio de interpretación de los tratados.

Por ello, el Perú fue el primer país de la región latinoamericana en diseñar y aprobar una ley para efectivizar el derecho a la consulta previa a través de una ley nacional, la Ley de Consulta Previa (Ley 29785, LCP) promulgada el 6 de septiembre de 2011, que entró en vigor 90 días después de su publicación. Su reglamento fue aprobado por el Decreto Supremo 001-2012-MC del 2 de abril de 2012. Este marco normativo establece los lineamientos que estructuran el diálogo entre el Estado peruano y los pueblos indígenas con el fin de llegar a acuerdos sobre medidas administrativas o legislativas que puedan afectar sus derechos colectivos.

El objeto de la LCP es básicamente el establecimiento de principios y un procedimiento para el ejercicio del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas u originarios con relación a cualquier medida legislativa o administrativa que les afecte directamente (art. 1). Así, precisa que la finalidad de la consulta es alcanzar un acuerdo o consentimiento entre el Estado y los pueblos indígenas con respecto de las medidas que les pueden afectar directamente (art. 3). En tal sentido, el derecho a la consulta debe ser (art. 4)

- oportuno: anterior a la medida administrativa o legislativa,
- intercultural: que reconozca, respete y se adapte a las diferencias entre culturas,
- de buena fe: realizado en un clima de confianza, colaboración y respeto,
- flexible: que se amolde de acuerdo con la situación en particular de la medida y del pueblo indígena que será afectado,
- ejecutado en un plazo razonable: que permita conocer, reflexionar y realizar propuestas concretas sobre la medida,
- libre de coacción o condicionamiento, y
- acompañado de información oportuna: que el Estado brinde a los pueblos indígenas toda la información necesaria para que manifiesten su punto de vista.

La consulta previa de medidas administrativas de sectores productivos

El Estado peruano ha desarrollado distintos instrumentos de menor rango legal que el de la LCP y su reglamento para determinar qué tipo de medidas administrativas deben ser consultadas. Es decir, se ha optado por simplificar la etapa 1 del procedimiento de consulta al enlistar las medidas que afectarán a los pueblos indígenas. Asimismo, estas disposiciones establecen la oportunidad en que estas medidas deben ser consultadas con el objetivo de garantizar que la consulta se ejecute de manera previa.

Tabla 5. Identificación de medidas administrativas vinculadas a actividades extractivas sujetas a consulta previa

Sector	Medida administrativa	Oportunidad para realizar el proceso de consulta previa	Base legal	Enlaces
Minería	Autorización para el inicio de las actividades de exploración	Antes de la autorización para el inicio de las actividades de exploración	TUPA del Ministerio de Energía y Minas (Resolución Ministerial 514-2017-MEM/DM)	http://spij.minjus.gob.pe/Gaficos/Peru/2017/Diciembre/08/RM-514-2017-MEMDM.pdf
	Autorización para el inicio o reinicio de actividades de desarrollo, preparación y explotación en concesiones mineras metálicas y no metálicas	Antes de la aprobación del plan de minado Antes de la autorización de construcción Antes de la autorización de transporte minero (En caso la concesión de beneficio, el plan de minado y la concesión de transporte minero formen parte de un solo proyecto, se realizará un único proceso de consulta previa si la afectación directa es al mismo pueblo indígena).		http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/Anexo%2001%20TUPA%20RM%20514-2017-MEM_DM%20
	Otorgamiento y modificación de concesión de beneficio			
	Otorgamiento y modificación de concesión de transporte minero			
Hidrocarburos	Concesión de transporte de hidrocarburos por ductos	Antes de otorgar la concesión	Resolución Ministerial 350-2012-MEM/DM de julio de 2012, que aprueba los procedimientos administrativos en los que corresponde realizar consulta previa, la oportunidad y la Dirección Resolución Ministerial 209-2015-MEM/DM de mayo de 2015, que modifica la RM 350-2012 para cambiar de órgano encargado de la consulta previa	http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/RM%20350%20VM%20Energ%C3%83%C2%ADa%20Consulta%20Previa.pdf
	Concesión de distribución de gas natural por red de ductos	Antes de otorgar la concesión		http://observatoriopetrolero.org/wpcontent/uploads/2015/05/RM-209-2015-MINEM.pdf
	Modificación de la concesión (solo si se trata de ampliación)	Antes de otorgar la modificación		
	Autorización de instalación y operación de ducto para uso propio y principal	Antes de otorgar la autorización		
	Modificación o transferencia de autorización de instalación y operación de ducto para uso propio y principal (solo si se trata de ampliación de terreno para la operación del ducto)	Antes de otorgar la modificación de la autorización		
	Decreto Supremo que aprueba la suscripción de contratos de exploración y explotación de lotes petroleros gasíferos	Antes de emitir el Decreto Supremo		
	Informe técnico favorable para la instalación de plantas de refinación y procesamiento de hidrocarburos y estaciones de servicio	Antes de la emisión de la autorización		

Electricidad	Otorgamiento de concesión definitiva de generación, transmisión y distribución	Antes de otorgar la concesión	Resolución Ministerial 350-2012-MEM/ DM de julio de 2012, que aprueba los procedimientos administrativos en los que corresponde realizar consulta previa, la oportunidad y la Dirección Resolución Ministerial 209-2015-MEM/DM de mayo de 2015, que modifica la RM 350-2012 para cambiar de órgano encargado de la consulta previa	http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/RM%20350%20VM%20Energ%C3%83%C2%ADa%20Consulta%20Previa.pdf
	Otorgamiento de concesión rural	Antes de otorgar la concesión		http://observatoriopetrolero.org/wpcontent/uploads/2015/05/RM-209-2015-MINEM.pdf
	Modificación de concesión definitiva de generación y transmisión (solo si se implica ocupación de nuevas áreas)	Antes de otorgar la concesión		
	Otorgamiento de autorización de generación termoeléctrica	Antes de la autorización		
	Otorgamiento de autorización para exploración de recursos geotérmicos	Antes de la autorización		
	Otorgamiento de concesión para explotación de recursos geotérmicos	Antes de otorgar la concesión		
Transportes		Antes del inicio de los estudios de impacto ambiental y social	Resolución Ministerial 582-2018-MTC-01 (TUPA) Resolución Directoral 006-2004-MTC-16 (Aprueba reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación Ambiental y Social en Transportes-MTC)	http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2018/Julio/28/RM-582-2018-MTC-01.pdf http://portal.mtc.gob.pe/transportes/socioambientales/documentos%20normas%20legales/RD_006.pdf

Sobre esta técnica normativa el Tribunal Constitucional (2021), en la Sentencia 652/2021 del 8 de junio de 2021, ha señalado que:

53. Una interpretación restrictiva de dicha identificación (de las medidas administrativas), que considere a la enumeración de los procedimientos administrativos de modo taxativo, vulneraría el contenido del derecho a la consulta previa.

Así las cosas, reducir la consulta previa a determinados procedimientos administrativos, involucraría excluir de la consulta alguna otra medida administrativa que pudiera afectar directamente a las comunidades indígenas u originarias.

Teniendo en cuenta lo expuesto, este Tribunal concluye que la identificación de los procedimientos administrativos dispuesta en la Resolución Ministerial 209-2015- MEM/DM, no puede ser interpretada en un sentido restringido, sino en uno amplio, de conformidad con el contenido del derecho a la consulta previa, bajo el cual los procedimientos administrativos objeto de consulta previa, en materia de hidrocarburos y electricidad, no se limitan a los enumerados en dicha resolución.

En relación con la oportunidad de la consulta previa en las actividades de aprovechamiento de recursos naturales, el Tribunal Constitucional ha precisado reiteradamente que «resulta indispensable examinar si es que estos actos administrativos [como la concesión minera] generan una afectación directa a las comunidades cuyo territorio pueda verse involucrado» (TC, 2025, § 25).

En esa misma línea, el Tribunal Constitucional (2025, § 28) ha determinado que

la oportunidad de la consulta previa no se rige automáticamente, sino cuando se advierta que la medida administrativa que adopte el Estado constituye una afectación directa a los pueblos indígenas u originarios; es decir, **cuando exista evidencia razonable de que se configura una situación que ponga en riesgo o que además de los impactos ambientales pudiese generar cambios relevantes y directos que produzcan modificaciones en su territorio, modo y estilo de vida**, en sus esferas política, económica, social, cultural, territorial, jurídica, entre otras, que son la base de su cohesión y existencia social. Así, entre otros, son los casos de desplazamiento forzado de la población, situaciones de división de las comunidades y la fractura de su tejido social [El resaltado es nuestro].

Así, las medidas especificadas deben considerarse orientativas, y corresponde a las autoridades competentes evaluar, en la etapa 1 del procedimiento de consulta previa (identificación de la medida), si la acción que se busca aprobar genera o no una afectación directa a los derechos colectivos de los pueblos indígenas, aun cuando no se encuentre detallada en los instrumentos técnicos o normativos vigentes.

4.3.1. Propuestas

Para garantizar un proceso de consulta verdaderamente informado, resulta indispensable que este se lleve a cabo una vez que se disponga de información sobre los impactos de la actividad o el proyecto propuestos. Ello permitirá una toma de decisiones informada y fomentará un diálogo más efectivo con las partes involucradas, lo que promoverá la transparencia y el respeto por los derechos de los pueblos y las comunidades afectados.

Este enfoque se alinea con lo señalado por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ONU, 2009), que establece que el consentimiento será considerado informado cuando se proporcione, por lo menos, la siguiente información:

- La naturaleza, envergadura, ritmo, reversibilidad y alcance de cualquier proyecto o actividad propuesto
- Las razones o el objeto del proyecto y/o la actividad
- La duración del proyecto o la actividad
- Los lugares de las zonas que se verán afectados
- **La evaluación preliminar de los probables impactos económicos, sociales, culturales y ambientales, incluso los posibles riesgos**, y una distribución de beneficios justa y equitativa en un contexto que respete el principio de precaución
- El personal que probablemente intervenga en la ejecución del proyecto propuesto (incluso pueblos indígenas, personal del sector privado, instituciones de investigación, empleados gubernamentales y demás personas)
- Procedimientos que puede entrañar el proyecto

En ese sentido, toda entidad debe analizar, en cada caso concreto, si la aprobación de una medida administrativa afecta directamente los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades. Dicho

análisis debe efectuarse según los estándares establecidos por el Tribunal Constitucional y los principios del derecho internacional de los derechos humanos. Con ello, se garantiza el respeto pleno del derecho a la consulta previa, libre e informada.

Con el objetivo de aclarar lo desarrollado por el Tribunal Constitucional y los organismos internacionales, es posible incorporar en la normativa vinculada a la consulta previa lo siguiente:

Durante la etapa 1 del procedimiento de consulta previa, la autoridad emisora debe realizar la revisión minuciosa de impactos casos por caso, incluso de supuestos no recogidos en sus normativas internas emitidas para determinar algunas de sus medidas administrativas consultables.

Por otro lado, a nivel del derecho internacional se reconocen las obligaciones del Estado de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos, así como el rol que desempeñan las empresas en esta materia. Estas obligaciones se desarrollan principalmente en los *Principios rectores sobre empresas y derechos humanos* (2011), los cuales establecen tres pilares fundamentales: el deber del Estado de proteger los derechos humanos, la responsabilidad empresarial de respetarlos y la necesidad de garantizar mecanismos de reparación efectivos para las víctimas de abusos.

En el caso del Perú, estos principios han sido incorporados en el Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos de Perú 2021-2025, aprobado mediante DS 009-2021-JUS, que busca promover prácticas empresariales responsables y prevenir impactos negativos sobre los derechos humanos, especialmente en zonas donde se desarrollan actividades extractivas y de infraestructura. Este instrumento establece medidas orientadas a mejorar la debida diligencia empresarial, el acceso a la información, la participación de las comunidades y la articulación interinstitucional del Estado.

En relación con este tema, se cuentan con la Acción 19:

Formular una propuesta para el fortalecimiento de la implementación de la consulta previa, con base en el Convenio N° 169 de la OIT y el marco de PR-CER, considerando el desarrollo de las actividades productivas en un contexto de desarrollo sostenible del país, con la participación de las entidades estatales competentes.

A la fecha, esta medida no ha sido ejecutada. Por ello, se recomienda mantener esta acción en el siguiente plan nacional sobre la materia, y resaltar la importancia de determinar estándares para la identificación de las medidas a consultar a la luz de lo señalado por el Tribunal Constitucional y los tratados vigentes.

Conclusiones y propuestas

El análisis del marco vigente sobre las áreas naturales protegidas, así como los casos del Parque Nacional Bahuaja Sonene y de la Reserva Comunal Amarakaeri, evidencian que las propuestas legislativas orientadas a flexibilizar la protección de las ANP constituyen retrocesos incompatibles con el principio de no regresión ambiental, y carecen de sustento técnico, jurídico y constitucional. Frente a este escenario, se vuelve imprescindible reforzar, y no debilitar, las reglas que garantizan la conservación del patrimonio natural, de la biodiversidad y la protección de los derechos de los pueblos indígenas.

Los casos estudiados muestran que la sola promoción de áreas para actividades hidrocarburíferas –incluso antes de fases extractivas– significan riesgos. La evidencia es contundente: la superposición de áreas promocionadas en zonas de protección estricta, silvestre, histórico-cultural y otras con funciones esenciales dentro de las ANP genera incertidumbre jurídica, compromete la integridad de los valores ambientales y culturales del área, y tensiona los procesos de participación y consulta previa. Por ello, corresponde reforzar los mecanismos de protección en lugar de abrir espacios normativos que permitan su debilitamiento.

En este marco, las propuestas desarrolladas en este análisis se constituyen como un aporte al debate en busca de la protección de nuestro patrimonio natural y cultural. Entre estas, destacan las siguientes:

- **Delimitar normativamente los supuestos de redimensionamiento de ANP.** Esto implicaría incorporar expresamente el criterio de *degradación natural irreversible* como único escenario válido para una reducción. Dicha degradación debe siempre acreditarse científicamente, y estar sujeta a reserva de ley y acompañada por obligaciones de compensación ambiental. Este estándar –coherente con la experiencia comparada y con los tratados ratificados por el Perú– permitiría cerrar la puerta a modificaciones arbitrarias o motivadas por intereses extractivos.
- **Incorporar la protección del patrimonio cultural dentro de la estructura de gestión de las ANP.** Con ello, se busca garantizar que toda zona declarada patrimonio cultural de la Nación se vincule explícitamente con la zonificación del ANP y sus documentos de gestión y que el Ministerio de Cultura emita opiniones vinculantes ante cualquier actividad que ocurra en su zona de influencia y pueda afectar bienes culturales. Esto es indispensable en casos como la Reserva Comunal Amarakaeri, donde confluyen valores ecológicos y culturales esenciales para la identidad del pueblo harakbut.
- **Precisar criterios sobre la necesidad de evaluar todas las medidas administrativas para garantizar la oportunidad adecuada para la consulta previa.** El propósito es que esta se realice con información mínima sobre impactos ambientales, sociales y culturales. Ello asegura un proceso de diálogo informado, respetuoso y eficaz, alineado con el Convenio 169 de la OIT, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y los estándares de la Corte IDH.

En suma, los casos analizados confirman que el desafío actual no es flexibilizar la protección de las ANP, sino perfeccionar y reforzar las garantías existentes para asegurar su conservación, el respeto del patrimonio cultural y la protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Las propuestas planteadas constituyen un camino jurídico sólido para evitar retrocesos, fortalecer la gobernanza territorial y asegurar que las decisiones sobre el uso del territorio se adopten con visión de largo plazo y en estricto cumplimiento de las obligaciones del Estado peruano.

Referencias bibliográficas

Baldovino, S; Dávila, J. y Sánchez, K. (2024). *Opinión legal: Constitucionalidad y legalidad de la prohibición de extracción de mayor escala de recursos hidrobiológicos dentro de Áreas Naturales Protegidas.* SPDA.

[https://spda.org.pe/wp-content/uploads/2024/05/SPDA_Pesca_Industrial_ANP_Opinion_Legal.pdf.](https://spda.org.pe/wp-content/uploads/2024/05/SPDA_Pesca_Industrial_ANP_Opinion_Legal.pdf)

CIDH. (2021). Derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales. OEA y CIDH.

[https://goo.su/8NDNJiN.](https://goo.su/8NDNJiN)

Convención para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América. (12 de octubre de 1940). Washington.

Recuperado de [https://acortar.link/tgH8u9.](https://acortar.link/tgH8u9)

Convención sobre Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas. (2 de febrero de 1971). Ramsar.

[https://legislacionanp.org.pe/wp-content/uploads/1991/11/Convencion_de_Ramsar.pdf.](https://legislacionanp.org.pe/wp-content/uploads/1991/11/Convencion_de_Ramsar.pdf)

Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural. (21 de noviembre de 1972). París.

[https://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf.](https://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf)

Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial. (2003).

[https://ich.unesco.org/es/convenci%C3%B3n.](https://ich.unesco.org/es/convenci%C3%B3n)

Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. OIT.

[https://consultaprevia.cultura.gob.pe/sites/default/files/pi/archivos/Convenio%20169%20de%20la%20OIT.pdf.](https://consultaprevia.cultura.gob.pe/sites/default/files/pi/archivos/Convenio%20169%20de%20la%20OIT.pdf)

Convenio sobre la Diversidad Biológica. (1992). ONU.

[https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf.](https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf)

Constitución Política del Perú. (29 de diciembre de 1993). Congreso Constituyente Democrático.

Recuperado de [https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H682678.](https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H682678)

Corte IDH. (17 de junio 2005). Sentencia de fondo, reparaciones y costas. Caso *comunidad indígena Yakyé Axa vs. Paraguay.*

[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf.](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf)

Corte IDH. (27 de junio 2012). Sentencia de fondo y reparaciones. Caso *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador.*

[https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf.](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf)

Cueto, A. (2005, agosto). Consenso para incrementar producción de hidrocarburos en el Perú. *Desde adentro. Revista de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía,* (24), 84-87.

[https://issuu.com/sociedadmineroenergetica/docs/revista024/64.](https://issuu.com/sociedadmineroenergetica/docs/revista024/64)

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. (13 de setiembre de 2007).

Naciones Unidas.

[https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf.](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)

Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas. (14 de junio de 2016). Organización de los Estados Americanos.

<https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>.

Decreto Supremo 012-96-AG. (19 de julio de 1996). Declaran a superficie de terreno ubicada en el departamento de Madre de Dios como el Parque Nacional Bahuaja-Sonene. Ministerio de Agricultura.

Recuperado de <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H659956>.

Decreto Supremo 014-96-EM. (24 de marzo de 1996). Aprueban contrato de licencia para la exploración y explotación de hidrocarburos en el Lote 78. Ministerio de Energía y Minas.

Recuperado de <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H770502>.

Decreto Supremo 028-2000-AG. (7 de julio de 2000). Declaran como Zona Reservada Amarakaeri superficie de terreno ubicado en el distrito de Madre de Dios, provincia de Manu. Ministerio de Agricultura.

Recuperado de <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H792623>.

Decreto Supremo 048-2000-AG. (5 de setiembre de 2000). Declaran Reserva Nacional Tambopata y amplían el Parque Nacional Bahuaja Sonene, ubicados en los departamentos de Madre de Dios y Puno. Ministerio de Agricultura.

Recuperado de <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H794701>.

Decreto Supremo 038-2001-AG. (26 de junio de 2001). Aprueban el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas. Presidencia de la República.

Recuperado de <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H809344>.

Decreto Supremo 031-2002-AG. (11 de mayo de 2002). Establecen la Reserva Comunal Amarakaeri ubicada en el departamento de Madre de Dios. Ministerio de Agricultura.

Recuperado de <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H825529>.

Decreto Supremo 003-2011-MINAM. (16 de febrero de 2011). Aprueban modificación del artículo 116 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobado por Decreto Supremo N° 038-2001-AG. Ministerio del Ambiente.

Recuperado de <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1025564>.

Decreto Supremo 011-2022-MC. (23 de noviembre de 2022). Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Intervenciones Arqueológicas. Ministerio de Cultura.

Recuperado de <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1331097>.

Dudley, N. (Ed.). (2008). *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*. UICN.
<https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/paps-016-es.pdf>.

ECA Amarakaeri. (5 de setiembre de 2024). ECA Amarakaeri y SPDA realizan expedición al sitio arqueológico Rostro Harakbut.

<https://amarakaeri.org/eca-amarakaeri-y-spda-realizan-expedicion-al-sitio-arqueologico-rostro-harakbut>.

Gestión. (s/f). Exxon Mobil estaría interesada en retornar al Perú.

Recuperado de <https://archivo.gestion.pe/noticia/366600/exxon-mobil-estaria-interesada-retornar-al-peru>.

IDLADS. (14 de noviembre de 2025). *La historia de la acción judicial que salvó al Parque Nacional Bahuaja Sonene de la explotación de Hidrocarburos.*

Recuperado de https://idladsperu.org.pe/la-historia-de-la-accion-judicial-que-salvo-al-parque-nacional-bahuaja/#_ftn3.

Ley 42/2007. (13 de diciembre de 2007). “Ley de patrimonio natural y de la biodiversidad”. Jefatura del Estado. <https://www.boe.es/eli/es/I/2007/12/13/42/con>.

Ley 26821, “Ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales”. (26 de junio de 1997). Congreso de la República.

Recuperado de <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H775246>.

Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas. (4 de julio de 1997). Congreso de la República. Recuperado de <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H775354>.

Ley 26839, “Ley sobre la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica”. (16 de julio de 1997).

Recuperado de <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H775462>.

Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental. (23 de abril de 2001). Congreso de la República.

Recuperado de <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H806054>.

Ley 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación. (22 de julio de 2004). Congreso de la República.

Recuperado de <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H870717>.

López Ramón, F. (2019). *Conservar el patrimonio natural*. Reus.

López Ramón, F. (2024). *Régimen de áreas naturales protegidas e hidrocarburos en Perú*. SPDA.

Recuperado de https://spda.org.pe/wp-content/uploads/2024/04/Regimen-ANP_050424_Digital.pdf.

Martinez, A. (11 de diciembre de 2024). *Sala IV declara inconstitucional decreto que reducía la zona protectora Tivives*. Delfino.

Recuperado de <https://delfino.cr/2024/12/sala-iv-declara-inconstitucional-decreto-que-reducia-la-zona-protectora-tivives>.

Ministerio de Cultura. (26 de agosto de 2021). *Ministerio de Cultura declaró patrimonio cultural de la Nación al sitio arqueológico Rostro Harakbut* [Nota de prensa].

<https://www.gob.pe/institucion/cultura/noticias/513480-ministerio-de-cultura-declaro-patrimonio-cultural-de-la-nacion-al-sitio-arqueologico-rostro-harakbut>

Mobil Exploration and Producing Peru Inc., sucursal peruana, y Petróleos del Perú (Petroperú). (1993, marzo).

Convenio de evaluación Técnica de la cuenca Madre de Dios [CET 93]. Documento ICP20002. Banco de Datos Perúpetro.

ONU. (2011). *Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”*.

https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf

Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería [Osinergmin]. (16 de agosto de 2024). Análisis económico semanal de hidrocarburos [Diapositiva de PowerPoint]. Osinergmin.
[https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6797439/5885889-2024-08-16-aesh-analisis-economico-semanal-de-hidrocarburos.pdf..](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6797439/5885889-2024-08-16-aesh-analisis-economico-semanal-de-hidrocarburos.pdf)

Perupetro. (s/f). Potencial exploratorio del área de Camisea y la Cuenca Madre de Dios (FPC).
[https://shre.ink/gat0.](https://shre.ink/gat0)

Perupetro. (10 de agosto de 2024). Convenio de evaluación técnica de área XCII en cuenca Madre de Dios será por dos años y comprenderá solo estudios de gabinete.
[https://shre.ink/gatJ.](https://shre.ink/gatJ)

Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos de Perú 2021-2025. (11 de junio de 2021). Decreto Supremo 009-2021-JUS. Ministerio de Justicia.
Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2399831/Plan%20Nacional%20de%20Acción%20sobre%20Empresas%20y%20Derechos%20Humanos%202021-2025.pdf?v=1636730881>.

Proyecto de Ley 11822/2024-CR. (2 de julio de 2025). Ley que garantiza el aprovechamiento de los recursos renovables o no renovables para generar el aumento del canon y sobre canon que sirvan para el cierre de brechas de infraestructura y sociales, modificado la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Comunal. Congreso de la República.
[https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzA1ODk4/pdf..](https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzA1ODk4/pdf)

Resolución Ministerial 00032-90-AG/DGFF. (17 de febrero de 1990). Declaran Zona Reservada de Tambopata-Candamo superficie para la protección de flora y fauna silvestre. Ministerio de Agricultura.
Recuperado de <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H746784>.

Resolución Ministerial 209-2015-MEM/DM. (5 de mayo de 2015). Decreto Supremo que aprueba los procedimientos administrativos en los que corresponde realizar el proceso de consulta previa, la oportunidad en la que será realizada y la Dirección a cargo. Minem.
[https://www.gob.pe/institucion/minem/normas-legales/4744219-209-2015-mem-dm..](https://www.gob.pe/institucion/minem/normas-legales/4744219-209-2015-mem-dm)

Resolución Presidencial 198-2016-SERNANP. (8 de agosto de 2016). Aprueban Plan Maestro de la Reserva Comunal Amarakaeri, para el periodo 2016-2020. Sernanp.
[https://amarakaeri.org/documentos/Plan-Maestro-reserva-amarakaeri-2016-2020.pdf..](https://amarakaeri.org/documentos/Plan-Maestro-reserva-amarakaeri-2016-2020.pdf)

Resolución Presidencial 202-2021-SERNANP. (2 de octubre de 2021). Disposiciones Complementarias al Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas en materia de Planes Maestros. Sernanp.
[https://legislacionanp.org.pe/wp-content/uploads/2022/05/RP-N-202-2020-SERNANP.pdf.pdf..](https://legislacionanp.org.pe/wp-content/uploads/2022/05/RP-N-202-2020-SERNANP.pdf.pdf)

Resolución Presidencial 266-2023-SERNANP. (7 de noviembre de 2023). Plan Maestro del Parque Nacional Bahuaja Sonene, periodo 2023-2028. Sernanp.
Recuperado de [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5386845/4819699-resolucion-presidencial-n-266-2023-sernanp.pdf..](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5386845/4819699-resolucion-presidencial-n-266-2023-sernanp.pdf)

Resolución Viceministerial 000020-2021-VMPCIC/MC. (20 de enero de 2021). Declarar patrimonio cultural de la Nación al Sitio Arqueológico Casa del Inca, ubicada en el distrito Madre de Dios, provincia de Manu, departamento de Madre de Dios.
Recuperado de [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1581012/RVM%202020-2021-VMPCIC-MC.pdf.pdf?v=1611413172..](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1581012/RVM%202020-2021-VMPCIC-MC.pdf.pdf?v=1611413172)

Resolución Viceministerial 000202-2021-VMPCIC/MC. (25 de agosto de 2021). Declarar patrimonio cultural de la Nación al sitio arqueológico Rostro Harakbut, ubicado en el distrito de Huepetuhe, provincia de Manu, departamento de Madre de Dios. Ministerio de Cultura.

Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2130888/RVM%202022-2021-VMPCIC-MC.pdf.pdf>.

Sánchez, K.; Baldovino, S.; Santos, S.; Hofman, J.; Rodríguez, C.; Hoyos, D. (2024). Conservación basada en derechos. Desafíos, brechas y oportunidades del avance en derechos territoriales de pueblos indígenas y su relación con la tenencia de tierras y con la conservación de la biodiversidad. Perspectivas de un análisis comparado para los gobiernos de Perú y Colombia. SPDA.

https://spda.org.pe/wp-content/uploads/2024/10/SPDA_ACT_Conservacion_Basada_en_Derechos_2024_compressed.pdf.

Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado. (s/f). GEO ANP - Visor de las áreas naturales protegidas.

<https://geo.sernanp.gob.pe/>

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental [SPDA]. (2023). Áreas protegidas bajo amenaza: Proyecto de ley implica un retroceso en la protección de nuestra biodiversidad en áreas protegidas.

<https://spda.org.pe/wp-content/uploads/2024/02/Opinion-legal-PL-modificacion-LANP-mayo-2023.pdf>.

Tribunal Constitucional del Perú. (29 de enero de 2004). Sentencia. Expedientes acumulados 015-2001-AI/TC, 016-2001-AI/TC y 004-2002-AI/TC.

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00015-2001-AI%2000016-2001-AI%2000004-2002-AI.html>.

Tribunal Constitucional del Perú. (8 de junio de 2021). Pleno. Sentencia 652/2021. Expediente 01717-2014-PC/TC.

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/01717-2014-AC.pdf>.

Tribunal Constitucional del Perú. (30 de junio de 2025). Pleno. Sentencia 169/2025. Expediente 02608-2023-PA/TC.

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/02608-2023-AA.pdf>.

Walsh Environmental Scientists & Engineers. (1998). Proyecto perforación exploratoria pozo Candamo 1X, Lote 78 (Tambopata). Resumen Ejecutivo. Documento ITP21103. Banco de Datos Perupetro.



Foto: Diego Pérez / SPDA



A partir de una revisión de la regulación vigente y del análisis de los casos emblemáticos del Parque Nacional Bahuaja Sonene y la Reserva Comunal Amarakaeri, este documento de investigación ofrece recomendaciones y propuestas legales orientadas a garantizar la conservación de la biodiversidad, el respeto de los derechos humanos y la protección de los pueblos indígenas, contribuyendo así a un debate esencial para asegurar que toda actividad extractiva en ANP se realice de manera sostenible y compatible con los valores que estas áreas resguardan.