
ALTO! PROHIBIDO DETENERSE: La lógica de la relación entre las áreas marino costeras y el Sistema de Áreas Naturales Protegidas (SINANPE)

*Bruno Monteferri Siles
Programa de Conservación
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA*

INMERSIÓN

El crecimiento poblacional, la intensificación de los patrones de producción y de consumo actuales, el cambio climático, la globalización, entre otras fuerzas, alteran drásticamente el contexto en el que nos desenvolvemos. La interrelación entre estos factores y la falta de conciencia entre los líderes políticos sobre la importancia de las áreas naturales y de la diversidad biológica, continúa incrementando la incertidumbre sobre su futuro. Esta situación ha llevado a que la sociedad civil, ya sean comunidades, individuos y/o organizaciones, experimenten con enfoques creativos dirigidos a enfrentar las amenazas del cambio global y aprovechar las oportunidades que éste nos brinda. La problemática relacionada a la conservación de las áreas marino costeras no escapa del contexto presentado, y es de esta manera como nos vemos inmersos en una situación en la que requerimos de propuestas creativas que nos permitan integrar todos aquellos esfuerzos aislados que promueven la conservación de la zona marino costera y también tener como aliados a aquellos actores estratégicos que aún no valoran su importancia.

Los factores que hemos mencionado adquieren mayor relevancia en el tema marino costero, debido a que existe una tendencia mundial de consolidar las áreas urbanas en dichas zonas (aproximadamente 75% de la población mundial vive en el espacio litoral). De acuerdo a datos de la FAO se proyecta que la actual población urbana costera de 200 millones se duplicará entre los próximos 20 a 30 años, a menos que los gobiernos y usuarios de los recursos tomen medidas pertinentes. En el caso peruano, tenemos que el 52% de la población total del país habita en el espacio litoral (10 departamentos que contienen a 32 provincias) que se extiende a lo largo de 3, 080 kms de costas. Además contamos con un mar territorial o de zona económica y ecológica exclusiva, equivalente a dos terceras partes de lo que tenemos como territorio terrestre. De esta manera, tenemos una mayor presión poblacional que se traduce en un aumento de la producción de residuos sólidos los que a falta de un tratamiento adecuado terminan siendo depositados en el fondo del mar. Este es tan solo un ejemplo, de los diversos casos de contaminación y degradación que afectan la zona marina costera. Lo crítico de esta situación, es que no existe una voluntad política para generar cambios sustanciales, que determinen mejores condiciones para la conservación del área bajo análisis.

Como vemos, el desconocimiento es uno de los principales problemas que afectan la problemática de la zona marino costera, y ello se debe a que existe un conocimiento muy incipiente de la biodiversidad marina (no supera en el caso de los taxas más conocidos el 10% de las especies estimadas). Asimismo, no se han estandarizados los métodos que faciliten la compatibilidad de resultados relacionados con la investigación sobre los cambios en la biodiversidad marina y sus implicancias ecológicas. Es preciso pues, brindarle una mayor importancia y formalizar la investigación científica, recopilación y sistematización de la información generada, ya que actualmente esta se pierde en los confines recónditos de INRENA. Los continuos cambios de personal determinan que muchos documentos se pierdan en el camino, con lo cual se incrementan los costos y se pierde eficacia en el trámite administrativo. El penoso incidente ocurrido cuando se hizo la mudanza de la Oficina de INRENA en Paracas, ejemplifica perfectamente el mal manejo de la información que se ha venido llevando a cabo. Resulta que todos los inventarios y la información científica que se había recopilado desde que se declaró la Reserva Nacional de Paracas, se ordenó en cajas para trasladarlas al nuevo local. Sin embargo, las cajas con los documentos se dejaron afuera de la oficina, en momentos que arremetió una fuerte lluvia. Como consecuencia,

los documentos se mojaron y se perdieron importantes cantidades de la información que se había generado durante décadas.

Actualmente, se viene haciendo un inventariado constante sin embargo, la información que se colecta no es sistematizada en un documento que permita que tal información sea de verdadera utilidad. Consideramos que es necesario que exista una única institución que se encargue de recopilar toda la información relacionada a los recursos naturales en una gran base de datos, organizada según los temas específicos. Dado que esto parece simplemente una utopía, sería bueno que momentáneamente cuando se entreguen documentos a INRENA, también exista una institución a la que se le remita una copia de manera que se garantice que tal información sea salvaguardada y que se encuentre al alcance de los interesados.

Vale la pena mencionar, que de la información recopilada referente a claves sistemáticas, catálogos y listas taxonómicas referentes a peces, crustáceos y moluscos, se han registrado en el Perú 1070 peces (Chirichigno y R. Cornejo, 2001), 1024 moluscos (Paredes, 1999), 414 crustáceos decápodos y estomatópodos (Kameya, 1998), 66 otros crustáceos (ostracoda, amphipodos, Tazona et. al, 2003), 120 equinodermos (Yuri Hooker, Infor. Intern.IMARPE), 377 algas entre dinoflagelados y diatomeas y 225 entre Chlorophyta, Phaeophyta y Rhodophyta (Tarazona et. al 2003), existiendo aún vacíos de información en los diferentes grupos taxonómicos y lo referente a diversidad genética (biología molecular) y biodiversidad funcional (Procesos ecológicos). Asimismo, los estudios sobre biogeografía y relaciones evolutivas, son casi inexistentes, sumándose a esto, la escasez de estudios en sistemática filogenético para los diferentes grupos taxonómicos marinos.

1. Alianzas, estrategias e instrumentos para la conservación de las zonas marino costeras

Actualmente, los especialistas en conservación de áreas marino costeras de todo el mundo se encuentran abocados en la búsqueda de herramientas y estrategias que

permitan frenar el proceso de degradación del ambiente marino costero¹ y la consiguiente pérdida de la diversidad biológica que contiene. Una rápida mirada al panorama mundial nos muestra que menos del 1% de los océanos a nivel mundial se encuentra bajo algún régimen de protección, mientras que más del 10% de la superficie terrestre, ya ha sido declarada como área natural protegida. Estas cifras, no son coherentes con el hecho de que sólo el 30% del planeta sea superficie terrestre, mientras casi el 70% está constituido por los mares, lagos, ríos y océanos.

Si analizamos la experiencias que se han desarrollado hasta el momento, veremos que la lógica a ser seguida se basa en promover la adecuada ocupación y utilización del territorio y recursos naturales existentes en el ámbito geográfico de las zonas costeras y marinas, a través del desarrollo de actividades orientadas a la conservación y aprovechamiento sostenible de dichos espacios y de los recursos que contienen. Por lo tanto, es imprescindible que efectuemos un mapeo de todas las herramientas legales que nos permitan establecer condiciones de uso sobre la zona marino costera, a efectos de garantizar su conservación y aprovechamiento sostenible. Esta búsqueda de herramientas también exige que investiguemos si hay instrumentos o perspectivas novedosas que vengán siendo utilizadas en otros países, De esta manera, luego de contar con una lista de los instrumentos que permiten ordenar adecuadamente el territorio y que promueven la conservación, es necesario que depuremos la lista en base a un análisis costo beneficio. Esta metodología nos permitirá esclarecer la viabilidad de utilizar cada instrumento en los distintos contextos, y con ello podríamos definir cuál(es) debe(n) ser nuestra(s) herramienta(s) prioritaria(s), cuáles deben ser complementarias y cuáles no debemos utilizar por los altos costos que puedan generar. De esta manera, podríamos consolidar una estrategia conjunta que nos permitirá canalizar nuestros esfuerzos hacia aquellos instrumentos establecidos como prioritarios, lo que dotaría de una mayor congruencia a las acciones que lleven a cabo los actores interesados en la conservación de dichos espacios. Una visión conjunta es pues la única

¹ Las zonas marino costeras son por naturaleza, espacios de contacto formado por la interactividad de tres medios: terrestre, acuático y aéreo y su resultado no es otro que una banda o franja de variable amplitud que genera un espacio geográfico que por la existencia de procesos interactivos de distinta envergadura y naturaleza debe ser gestionado en forma eficiente. Comprenden tanto los recursos terrestres y marinos, como los ecosistemas que se encuentran en la intersección entre la tierra y el mar, como los deltas fluviales, las tierras húmedas, las playas y dunas, las lagunas, los estuarios, los arrecifes de coral, los terraplenes frente a la costa y los acantilados.

manera que los esfuerzos para la conservación no se dispersen y se diluyan, sino que se integren y se consoliden a partir de ideas claramente definidas que nos permitan llegar con propuestas coherentes a la negociación en el plano político.

a. Sistemas de áreas naturales protegidas nacionales

Al igual que con los recursos terrestres, en el mar también se requieren de áreas que puedan ser conservadas o protegidas para garantizar que los procesos biológicos se sigan desarrollando con normalidad. Ello permitiría que: podamos estudiarlos y comprender mejor los cambios que se dan fuera de estas áreas, conservemos muestras de nuestro patrimonio natural, y sobre todo, mantengamos en buenas condiciones esa despensa alimentaria que nos permitirá abastecer de recursos a la cadena productiva y a la población en sí. No en vano, la gran mayoría de países utilizan un sistema de áreas marino costeras como principal instrumento para conservar los ecosistemas marino costeros y aprovecharlos sosteniblemente.

A pesar de la gran riqueza y fragilidad de nuestro ecosistema marino, sólo existe un área natural protegida en el Perú que lo incluye, ésta es: la Reserva Nacional de Paracas. El porcentaje de área marina de esta Reserva equivaldría apenas al 0,17% del territorio nacional (y ello sin incorporar la zona económica y ecológica exclusiva del mar peruano). Si comparamos que el porcentaje terrestre protegido por el SINANPE en el Perú es de casi el 14% del territorio nacional, somos testigos de que el mar peruano, tan rico y diverso, está bastante desprotegido por nuestro Sistema de Areas Protegidas.

Además, debemos resaltar, que la Reserva Nacional de Paracas es un área de aprovechamiento de recursos y no de protección estricta. Asimismo, existen otras dos áreas, que de algún modo son interdependientes con ecosistemas marinos, como son el Santuario Nacional Manglares de Tumbes y el Santuario Nacional Lagunas de Mejía. Sin embargo, en ninguna de ellas, el ecosistema marino forma parte de las áreas protegidas ni tampoco constituye el objeto de conservación de las mismas.

- Sobre la historia del guano y el peloteado proyecto de Decreto Supremo que crea la Reserva Nacional de Islas y Puntas Guaneras

Ahora bien, si tenemos en cuenta que la historia de la conservación de las áreas marino costeras peruanas estuvo en sus inicios íntimamente ligada a la protección del guano, huelga decir², como recurso económico, veremos que es lógico que las áreas marino costeras y el SINANPE tengan una relación tan particular. Y es que a pesar de que la conservación en sus inicios estuvo confinada a una visión basada en el no uso, la conservación de las islas guaneras nació ligada al aprovechamiento sostenible de un recurso concebido como económico y no en función de la diversidad biológica que protegía. Es harto conocido que el primer boom económico del que gozamos los peruanos, se dio como resultado de la exportación del guano de nuestras islas. Ocurre que durante cientos de años, nuestras islas habían servido como depósitos naturales de infinitas toneladas de excremento de las aves guaneras³. Si analizamos la situación, veremos que ello sólo fue posible gracias a la riqueza de nuestro mar, ya que este se presentaba como un banquete para las incontables aves guaneras que rondaban nuestras islas. Alimento marino que luego de ser “procesado biológicamente” se acumulaba en las islas.

La historia del guano como recurso económico se inició cerca de 1841, cuando Mariano de Rivero y Ustariz decidió regresar al Perú, luego de haber realizado una serie de estudios y publicaciones sobre botánica y mineralogía en Europa. Éste, publicó una investigación sobre las propiedades fertilizantes del guano, la cual suscitó un gran interés en el viejo mundo. Tuvo que pasar poco tiempo para que el primer cargamento de excremento de aves netamente acumulado en islas peruanas cruzara el océano Atlántico y alcanzara las costas de Inglaterra. Allí se hicieron experimentos que confirmaron las espectaculares propiedades del guano como fertilizante, lo que determinó que se generara una gran demanda a nivel global por el guano peruano.

“El guano fue entonces declarado Patrimonio del Estado. Para darnos una idea de la dimensión económica que llegó a tener durante sus décadas de auge, podemos mencionar que hacia el final del segundo gobierno de Ramón Castilla, en 1861, el guano aportaba casi el 80% del presupuesto general de la República, el cual se había

² Ver Rayuela de Julio Cortazar.

³ Se estima que cuando empezó a aprovecharse el guano de las islas, la capa tenía aproximadamente 50 metros de altura.

incrementado en los últimos diez años de cinco millones a 21 millones de pesos⁴. En 1874, época del máximo apogeo del guano, el presupuesto anual del Estado bajo el gobierno del Presidente Manuel Pardo era de 34 millones de soles proveniente en sus dos terceras partes del guano y casi el 70% de las exportaciones peruanas estaban representadas también por el guano de las islas.”⁵

Como consecuencia del poder económico que generó el guano, los gobiernos optaron por otorgar una protección legal a las islas y puntas guaneras, a pesar de que a partir del siglo XX, el aporte del guano nunca fue el mismo. La protección histórica de estos lugares se consolida cuando se establece que son propiedad del Estado Peruano, registrándose así en el Marquesí de Bienes del Estado. De este modo, a lo largo del siglo pasado se estableció: que estaba prohibida la pesca alrededor de las islas guaneras⁶, que no se permitían actividades que puedan disturbar a las aves, y que la presencia de personas en las islas se limitaba a los períodos de “cosecha del guano”.

Tal protección no alcanzó a todas las esferas del mar peruano, y durante el siglo XX muchos recursos marinos fueron sobreexplotados. Si bien el caso más conocido es el de la anchoveta, la pérdida de la diversidad biológica marina afectó a muchas especies. Además, muchas especies dependían de la anchoveta para sobrevivir y el equilibrio ecológico fue alterado, lo que también repercutió sobre la población de aves guaneras. Algunas de estas especies hallaron refugios naturales en las islas y puntas guaneras, donde gracias a la protección legal existente pudieron seguir sobreviviendo. Por lo tanto, fue a partir del aislamiento y protección que se les dio a las islas y puntas guaneras, que se dieron las condiciones para que aves y mamíferos marinos en peligro de extinción, amenazadas o en situación vulnerable hallaran refugio en estos espacios. La bióloga peruana Patricia Majluf, estableció a partir de una serie de estudios que las mayores poblaciones de especies amenazadas se encuentran en las islas y puntas guaneras. Por ejemplo, estima que el 72% de la población de lobo fino *Arctocephalus australis*, el 84% de la de lobo chusco *Otaria byronia*, y el 61% de la de pingüino de Humboldt *Spheniscus humboldti*, habitan en algunas de las 24 islas y 10 puntas

⁴ El Sol peruano nace recién en 1863.

⁵ SOLANO, Pedro.- La Esperanza es Verde, pg 246 y 247. Lima: SPDA. 2005.

⁶ Una norma reciente que grafica esta protección legal es la Resolución Directoral N° 0095-96/GCG de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, que establece que no se puede pescar alrededor de las dos millas de las islas y puntas, que debe mantenerse silencio a 50 metros y que está prohibida la navegación a 150 metros alrededor de estos sitios.

guaneras del litoral peruano. Asimismo, por su asociación con sitios importantes de afloramiento y el talud continental, las guaneras están localizadas en lugares de alta productividad primaria y abundancia de recursos pesqueros.

Desde 1997 el manejo y conservación del Sistema Guanero está en manos de PROABONOS, el Proyecto Especial de Promoción del Aprovechamiento de Abonos Provenientes de Aves Marinas, un organismo desconcentrado del Ministerio de Agricultura. El área bajo administración asciende a 3 150 has terrestres y las dos millas náuticas alrededor de cada una, con lo cual se tiene una extensión total de 126 000 has. Sin embargo, el colapso de las poblaciones de aves guaneras y la sobrepesca de anchoveta ha impedido la recuperación de las poblaciones de estas aves, con lo cual hace menos rentable a PROABONOS y por lo tanto, que se mantenga la protección del sistema guanero. Algunas puntas e islas ya han sido abandonadas por PROABONOS, con lo que se han perdido importantes lugares de refugio para las especies marinas que sufren una acelerada reducción en la cantidad de hábitat disponible para su reproducción y reposo. Ante esta situación han surgido nuevos debates sobre el futuro de las islas guaneras, existiendo propuestas que plantean privatizar las islas guaneras a efectos de otorgarlas en concesión. Creo que este es un tema realmente complejo e interesante, y que por lo tanto, debe ser analizado con cautela para evitar que se tomen decisiones apresuradas.

He optado por mencionar la historia del guano, para evidenciar que si bien ya se ha venido trabajando en torno a este tema tan sensible, también resulta necesario efectuar un cambio de perspectiva en lo que respecta a la protección de las áreas marino costeras. Asimismo, también ilustra perfectamente como la protección de los espacios naturales se promueve desde los distintos sectores, cuando la conservación o su aprovechamiento sostenible genera una rentabilidad económica. Ahora, a diferencia de los inicios del siglo XX, la diversidad biológica se impone como el nuevo recurso del siglo, la cual debe ser aprovechada sosteniblemente. Por lo tanto, la protección legal hasta ahora enfocada a la protección del guano debe ahora redefinir su orientación para incluir a las especies y la riqueza que habita en el mar que rodea las islas (y en las mismas islas), ya que son en estos espacios donde muchas especies amenazadas han hallado refugio. Sin embargo, para ello es necesario que se trabaje en la elaboración de análisis económicos

y de propuestas creativas que permitan valorar los aportes sociales, culturales y económicos, que genera conservar el espacio marino costero.

Este cambio de perspectiva, ha llevado a que diversos especialistas planteen que las islas y puntas deben ser declaradas como áreas naturales protegidas. En esta misma dirección apuntó el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas⁷, al disponer mediante la Quinta Disposición Transitoria⁸, que le competía (y le sigue compitiendo) a INRENA en coordinación con lo que en ese momento era el Ministerio de Pesquería, crear un sistema de áreas marino costeras dentro de un plazo de 180 días contados desde el día siguiente de su publicación. Ello guarda plena congruencia con lo establecido por los artículos 65°, 66° y 67 ° del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas. Establecido el mandato legal, la sociedad civil decidió formar parte en la elaboración del expediente técnico a través del Consorcio BIOMAR.

El Consorcio BIOMAR estuvo conformado por diez organizaciones medioambientalistas nacionales e internacionales que conjugaron esfuerzos y conocimientos en la elaboración de la propuesta técnica que sería presentada ante INRENA, y de la cual se esperaba surgiera el Decreto Supremo que establecería una gran Reserva Nacional: la Reserva Nacional Sistema Nacional de Islas y Puntas Guaneras. Después de cinco meses de arduo trabajo, a finales de noviembre BIOMAR entregaba formalmente la propuesta técnica a INRENA para su revisión. Entre la segunda quincena del mes de diciembre y enero del 2002, el documento fue observado, modificado y enriquecido por INRENA, y otras organizaciones no gubernamentales. Finalmente, en febrero de 2002 el documento final es entregado a INRENA con lo que la sociedad civil “le pasa la pelota” al Estado. Ahora le tocaba a INRENA remitir el documento ante el Ministerio de Pesquería para que este emita las opiniones correspondientes. De esta manera, INRENA propone un proyecto de Decreto Supremo

⁷ Aprobado por Decreto Supremo N° 038-2001-AG y publicado con fecha 26.06.2001.

⁸ Quinta disposición transitoria.- El INRENA en coordinación con el Ministerio de Pesquería, propondrá en el término de ciento ochenta (180) días contados desde la publicación de la presente norma, los expedientes técnicos justificatorios que se requieren para la creación, en las Islas y Puntas guaneras indicadas en el Anexo I que es parte del presente Decreto Supremo, de Áreas Naturales Protegidas. Dichas Áreas Naturales Protegidas son establecidas mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros y refrendado por el Ministro de Pesquería y el Ministro de Agricultura.

ante los diversos sectores, el cual es observado por el Ministerio de Pesquería y por IMARPE (Instituto del Mar Peruano). Inicialmente, se planteó que esta gran Reserva Nacional estaría constituida por 18 islas y 10 puntas guaneras, que las islas Chincha y Ballestas se incorporarían a la Reserva Nacional de Paracas; y que la isla Lobos de Afuera, una de las zonas más ricas del mar peruano, ubicada entre la confluencia de las aguas de la corriente de Humboldt con las aguas cálidas de la región ecuatorial y las de la contracorriente subtropical, sea declarada como Zona Reservada, para realizar los estudios complementarios que determinarían su categorización definitiva.

Las observaciones presentadas por IMARPE y el Ministerio de Pesquería se basaban en la lógica de que no había un impacto alrededor de las puntas e islas guaneras como resultado de la captura de peces, afirmando que la tasa de captura no era tan alta como establecía el documento. Frente a ello, la sociedad civil e INRENA trabajaron conjuntamente para levantar las observaciones y desvirtuar las afirmaciones vertidas a través de datos científicos y técnicos.

Uno de los temas que causó controversias se refería a la extensión de la zona de amortiguamiento, ya que si bien se estableció que esta era de dos millas, no se sabía si debían contarse desde el centro de la islas o desde sus orillas. En fin, siguieron pasando los meses y en noviembre de 2002 se dio la noticia de que Alejandro Toledo - luego de ser visitado por el gratamente recordado y entonces Ministro de Agricultura, Alvaro Quijandría - había firmado el texto de Decreto Supremo y que lo había remitido al Ministerio de la Producción para que sea refrendado. Lamentablemente, nuestro actual Presidente había firmado el documento sin el voto aprobatorio de la Presidencia del Consejo de Ministros lo que causó una serie de pocofelices consecuencias.

Para los que no hayan visto estos temas previamente, vale la pena mencionar que los Proyectos de Decreto Supremo⁹ deben seguir un trámite específico. Este trámite exige que cuando requieran ser aprobados por el Consejo de Ministros, primero deben ser materia de debate en el Consejo de Ministros y sólo luego del voto aprobatorio deben ser enviados para que lo firme el Presidente (en caso la Ley lo determine). Por lo tanto,

⁹ Los decretos Supremos pueden requerir o no de la aprobación del Consejo de Ministros según disponga la Ley. En uno y otro caso son rubricados por el Presidente de la República y refrendados por uno o más ministros, según su naturaleza. Vale decir, que son normas de carácter general que regulan la actividad sectorial o multisectorial a nivel nacional.

es en las sesiones de la Presidencia del Consejo de Ministros en donde se deben fundamentar las razones por las cuales es necesaria su aprobación. En este caso, no se siguió la mecánica operativa y el refrendo por parte del Ministro de Pesquería nunca se llevó a cabo, bajo el argumento de que éste debía de contar con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

¿Por que es tan importante el refrendo? Es importante porque la Constitución dispone en su Artículo 120°, que son nulos los actos del Presidente de la República que carecen de refrendación ministerial. ¿Debía el refrendo hacerse antes o después de la firma del Presidente? En este caso, he percibido un ambiente de dudas generalizadas. Al respecto, la Constitución únicamente establece en el artículo 108°, que la ley aprobada según lo previsto por la Constitución, se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días. Ahora bien, en este caso nos encontramos ante un proyecto de Decreto Supremo que tiene rango de ley, pero que no es una Ley en sentido estricto, lo que nos lleva a un debate basado en el criterio de interpretación que se utilice. Ante la incertidumbre generalizada, vale la pena mencionar, que la Directiva Sectorial N° 002-2003-AG¹⁰, dispone en su Primera Disposición Complementaria que los proyectos de Dispositivo Legal en los que tengan intervención otros Ministerios, serán de conocimiento y de conformidad de dichos Ministerios, antes de su presentación para la firma de aprobación. Quedaría cerrada la interrogante previa, no obstante, dado que es una norma sectorial, queda abierta la posibilidad de que otros sectores interpreten la norma de otra manera.

A partir de ese momento (aunque el tema siga en agenda), y ante las dificultades presentadas para que sea aprobado por el Consejo de Ministros, INRENA decidió darle prioridad a otros temas con lo que gradualmente se fue perdiendo el interés que en algún momento propició el tema bajo análisis. Sin embargo, el mandato legal que obliga a que se cree el sistema de islas y puntas guaneras aún persiste, por tanto, no puede ser enterrado esperando que caiga en el olvido. Pareciera que hay quienes quisieran que esto ocurra, lo que se ilustra con las últimas observaciones formuladas, que argumentan que el Sistema evitaría el libre tránsito de las embarcaciones (debido a que se

¹⁰ Directiva para la formulación, iniciativa, trámite y aprobación de dispositivos legales generados en el sector agrario. Vale decir, que esta directiva se publicó después de que se hiciera el Proyecto de Decreto Supremo, razón por la cual (en base al principio de irretroactividad de la ley), no era obligatorio aplicarla al Proyecto de Decreto Supremo en cuestión.

superpondrían las zonas de amortiguamiento). Tal afirmación no tiene asidero alguno ya que bien podría plantearse una zonificación específica con lo cual se permitiría el tránsito ordenado de las embarcaciones.

El Proyecto actual ha sufrido una serie de modificaciones entre las que vale la pena mencionar la incorporación de la Isla Lobos de Afuera a la Reserva Nacional. De manera simultánea al continuo proceso de negociación y modificación del documento, se ha dado un acelerado desarrollo de las pesquerías artesanales e industriales, así como la acuicultura, con lo que se ha puesto en serio riesgo a estos importantes refugios de fauna y a los recursos marinos contenidos en las aguas alrededor de ellos. En el caso de los pescadores artesanales, estos ya se han dado cuenta que la diversidad de especies se ha reducido significativamente, en gran medida como resultado de la pesca industrial y también por las malas prácticas de los pescadores artesanales, por lo que se encuentran buscando soluciones que permitan contrarrestar esta situación. Por esta razón, los pescadores artesanales son actores sociales claves en el camino para establecer un sistema de islas y puntas guaneras que sea autosostenible.

2. Desde el ámbito regional y local

En el ámbito local y regional, las Municipalidades cuentan con las áreas de conservación regional y las áreas de conservación municipal, como los principales instrumentos para la conservación. Sin embargo, distintos factores nos impiden afirmar que actualmente sean los instrumentos más idóneos para ser aplicados en la conservación de las áreas marino costeras.

En primer lugar, a pesar de que existen más de veinte áreas de conservación municipal, estas aún no cuentan con una base legal sólida que les de la seguridad jurídica que requieren, debido a que el marco legal no precisa claramente quien y mediante que norma puede establecerlas. Si bien existen propuestas legales en el Congreso que pretenden solucionar este vacío, las propuestas iniciales han sido modificadas y las actuales establecen que dichas áreas se crearían por Decreto Supremo. De modo que en caso se aprobara dicho proyecto, las áreas de conservación municipal tendrían que

seguir el mismo trámite engorroso del que vienen padeciendo las áreas de conservación regional.

Este vacío legal se debió a que en la Ley de Areas Naturales Protegidas no se incluyó ninguna mención a las áreas protegidas locales debido a que el otorgamiento de nuevas competencias municipales podía generar un mayor debate en el pleno y con ello frustrar la aprobación de la Ley (en tiempos de enfrentamiento evidente entre el gobierno municipal de Lima y el Poder Ejecutivo). Dado que la Ley Orgánica de Municipalidades ya estaba en agenda, se pensó que este era el mejor escenario para delimitar las competencias municipales sobre el establecimiento de las áreas de conservación municipales. En todo caso, lo que sí hizo la Ley fue que volviéramos a tener un esquema de organización de áreas protegidas por niveles, que distinguía un ámbito nacional, otro regional y uno privado.

Recién con la aprobación del Plan Director (en 1999) se pudo incluir a las áreas de conservación municipal dentro del cuadro de niveles (como áreas complementarias a las de carácter nacional), y se recomendó su incorporación formal en futuros instrumentos legales. En el año 2001, la aprobación de la Ley Orgánica de Municipalidades aún seguía postergada y por lo tanto, no existía una base legal que regulara el tema. A pesar de ello, diversos Municipios ya habían establecido una serie de áreas de conservación bajo denominaciones tan caprichosas como “santuario nacional municipal” o “parque municipal”, incluso sobre parques urbanos con veredas, bancas y postes de luz, o simplemente sobre áreas con otro tipo de valores y funciones para la localidad. Esta tendencia complicó la imagen del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y pese a la ausencia de base legal, varios municipios ya habían alcanzado sus expedientes al INRENA a efectos de que este Instituto tramitase la declaratoria de sus áreas protegidas, generando incertidumbres y frustraciones.

Frente a esta situación y aprovechando que el Reglamento de la Ley de Areas Naturales Protegidas se encontraba en vías de aprobación, se decidió incorporar en este, un Registro al cual podían acceder las áreas de carácter municipal que cumplieran con determinadas características basadas en la complementariedad que debían prestar frente a las áreas protegidas nacionales. Dicho Registro era un acto formal no constitutivo, de manera que no creaba las áreas sino que permitía ordenar las ya existentes, con lo que

implícitamente se afirmaba su legalidad. No obstante, como no se pudo asignar competencias municipales directamente, dado que el Reglamento hubiese incurrido en una ilegalidad respecto a la Ley, la confusión sobre cuál era autoridad competente para establecer estas áreas permanece vigente hasta nuestros días.

En el caso de las áreas de conservación regional, su implementación efectiva se ha visto frenada debido al procedimiento legal que regula su establecimiento, el cual se encuentra cargado de instancias innecesarias que generan demoras y desalientan las intenciones de aplicar dicho instrumento. Por esta razón únicamente contamos con un área de conservación regional, esta es la Cordillera Escalera, que se estableció recientemente mediante Decreto Supremo 045-2005-AG (publicado el 25 de diciembre del 2005). Esperamos, que a partir de este suceso muchas otras sigan el camino demarcado por Cordillera Escalera, aunque creemos que las áreas de conservación regionales únicamente se convertirán en un instrumento viable cuando se revise el procedimiento por el cual se establecen, y se les dote de una mayor celeridad y simplicidad.

La legislación vigente dispone que el Gobierno Regional debe proponer las áreas de conservación regional ante INRENA para que éste revise la propuesta, la apruebe, luego la eleve al Ministro de Agricultura y finalmente sea llevada al Consejo de Ministros para que sea aprobada mediante Decreto Supremo. En realidad, no nos queda claro por que a nivel político y normativo, se podrían transferir a las regiones las competencias de otorgamiento de concesiones pero no el establecimiento de sus áreas protegidas regionales. Asimismo, tampoco entendemos por que los Gobiernos Regionales pueden diseñar los Planes de Desarrollo Regional, más no el establecimiento de áreas protegidas regionales si es que justamente este es un componente de planificación y ordenamiento territorial, enfocado hacia la conservación y uso sostenible de los recursos que debería ser incluido en este.

A efectos de enmarcarnos en una verdadera descentralización, requerimos que las competencias respecto a este tema sean delimitadas con lucidez y claridad, ya que no podremos consolidar un Sistema Regional de Areas Protegidas mientras el gobierno central continúe controlando y filtrando las decisiones sobre el establecimiento de áreas

protegidas regionales. Creemos que la conservación de sitios a nivel regional debe ser una competencia exclusiva de los Gobiernos Regionales, que no debe requerir el visto bueno y la aprobación del Consejo de Ministros.

Como vemos aún falta pulir ciertos aspectos legales y administrativos, para que las áreas de conservación municipales y regionales adquieran la efectividad que anhelamos. Ahora bien, en caso quisiéramos usar las áreas de conservación regionales y las municipales como instrumentos para la conservación de las áreas marino costeras, el panorama se oscurece aún más ya que ingresan actores como el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Producción (entre otros), en la pugna por competencias. Por esta razón, creemos que aún se debe de trabajar en definir conjuntamente lo que queremos de las áreas de conservación municipales y regionales, para poder delimitar claramente las competencias que nos permitan utilizar estas herramientas en el espacio marino costero sin generar mayores complicaciones.

Otro de los instrumentos de planificación con los que contamos y que ha traído muy buenos resultados en otros países, es la Zonificación Ecológica y Económica del territorio. Esta permite ordenar el uso de recursos a partir de las características biofísicas del ecosistema, tomando en cuenta las realidades sociales y económicas de la región. De esta manera, orienta el desarrollo, facilita la negociación, da certidumbre a la inversión pública y privada, contribuye a detener el deterioro y a conservar la biodiversidad y los ecosistemas. Es importante señalar que este tipo de planeamiento se suele llevar a cabo a nivel ecorregional, lo que permite integrar a los Gobiernos Regionales y a los Gobiernos Locales en un proceso de ordenamiento territorial enfocado hacia el manejo sostenible del suelo y de los recursos naturales.

En el caso peruano, el marco legal que regula el proceso de Zonificación Ecológica y Económica es relativamente reciente. Por ejemplo, recién en el 2004 se publicó el Decreto Supremo 087-2004-PCM, que aprueba el Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), y el 18 de agosto del 2005 se publicó la Resolución Presidencial N 135-2005-CONAM-PCD que aprueba el Primer Plan Operativo BIANUAL de la Zonificación Ecológica y Económica 2005 – 2007. Hasta el momento, este proceso no ha avanzado de la manera esperada, en parte porque las autoridades

competentes para aplicar la zonificación ecológica y económica no se han familiarizado del todo con este instrumento. Esto puede verse de manera negativa, entendiendo que su aplicación no va a ser inmediata, pero de otro lado, también nos integrar criterios para el ordenamiento ambiental de la zona marina costera en el proceso de la ZEE.

3. Instrumentos para la Conservación Privada

La tendencia actual en lo que se refiere a la conservación es que el Estado comience a delegar sus funciones y que la sociedad civil empiece a involucrarse cada vez más en las tareas de conservación. Nuestra legislación no ha sido ajena a este proceso y prueba de ello, son los instrumentos legales que han incorporado la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y su Reglamento. Estas normas han dado el marco legal básico para implementar un sistema de concesiones que promueve la participación privada a través de figuras como las concesiones para conservación, concesiones para ecoturismo, concesiones para forestación y reforestación, concesiones para manejo de fauna silvestre, entre otras. Dado que este sistema ha sido elaborado desde una perspectiva basada en lo el manejo forestal y de la fauna silvestre, razón por la cual dichas herramientas no son idóneas para ser aplicadas en el ámbito marino costero. Sin embargo, creemos que lo efectuado por estas normas puede servirnos como ejemplo para impulsar un sistema de concesiones basado en las características particulares del entorno marino costero.

De otro lado, la Ley de áreas Naturales Protegidas y su Reglamento introdujeron dos instrumentos legales que promueven la participación del sector privado en el manejo y gestión de las áreas naturales protegidas: los contratos de administración y las concesiones para la prestación de servicios. De este modo, en caso se llegase a aprobar el proyecto de Decreto Supremo que pretende crear la Gran Reserva Nacional de Islas y Puntas Guaneras, existirían mayores posibilidades para que la sociedad civil participe directamente en la gestión de las áreas naturales protegidas ubicadas en el ámbito marino costero.

En teoría, los contratos de administración¹¹ son uno de los instrumentos más importantes previstos en nuestra legislación, para promover la participación privada en la gestión de las áreas naturales protegidas. Lo que se busca con ellos, es obtener la participación de organizaciones de conservación no gubernamentales (personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro) para que ejerzan, por encargo del Estado, la administración o gerenciamiento de determinadas áreas protegidas del sistema nacional o regional. Los contratos tienen un plazo máximo de 20 años y pueden ser:

- contratos de administración total, en donde se llevan a cabo la ejecución total de las operaciones de manejo y administración contenidas en el Plan Maestro, sobre la superficie total del ANP;
- contratos de administración parcial de operaciones, en donde se llevan a cabo la ejecución parcial de las operaciones de manejo y administración contenidas en el Plan Maestro, sobre la superficie total del ANP;
- contratos de administración parcial del ANP, donde se llevan a cabo la ejecución total o parcial de las operaciones de manejo y administración contenidas en el Plan Maestro, sobre la superficie parcial del ANP.

Vale la pena mencionar, que las áreas que definitivamente no pueden ser objeto de un contrato de administración son aquellas reconocidas por la UNESCO como sitios mixtos de Patrimonio Cultural y Mundial. En nuestro país, los dos únicos sitios mixtos reconocidos por la UNESCO son el Santuario Histórico de Machupicchu y el Parque Nacional Río Abiseo. Asimismo, las zonas reservadas tampoco podrán ser objeto de contratos de administración y en el caso de las reservas comunales, estas se rigen por un régimen especial regulado específicamente por el INRENA, que busca que sean los propios beneficiarios, debidamente representados, los que administren estos espacios.

A pesar de que el marco legal y administrativo ya está listo, únicamente se ha implementado un contrato de administración sobre el Coto de Caza El Angolo, y que para muchos no debe servir como un modelo para los futuros contratos de administración. Desde hace dos años se ha venido trabajando en el Proyecto GPAN

¹¹ La base legal la encontramos en la Ley de áreas Naturales Protegidas, el Reglamento de la Ley de áreas Naturales Protegidas y las Resoluciones Jefaturales 270-2001-INRENA y 155-2002-INRENA.

(Gestión Participativa de Áreas Naturales Protegidas) el cual busca darle viabilidad a este instrumento enfocándose primordialmente en cinco áreas naturales protegidas, estas son el Santuario Nacional Manglares de Tumbes, las Reservas Nacionales Tampobata-Candamo y Salinas y Aguada Blanca, los Parques Nacionales Huascarán y Bahuaja Sonenne, y Abanico de Morona Pastaza. Este proyecto pretende incrementar la participación de las instituciones de la sociedad civil y el sector privado en el planeamiento y la administración sostenible de las cinco áreas protegidas mediante el afianzamiento del marco legal y la consolidación de los comités de gestión. La experiencia nos muestra que el mayor obstáculo que ha evitado el despegue de esta herramienta, es la falta de una visión común sobre la manera como van a operar los contratos de administración. Especialmente en INRENA, aún no hay un consenso sobre la manera como van a delimitarse las competencias y facultades al efectuarse la tercerización, a pesar de que han habido diversos talleres y publicaciones sobre el tema. De modo que, si queremos utilizarlas como estrategia para promover la participación ciudadana en el manejo de las áreas naturales protegidas ubicadas en la zona marino costera, creemos que se debe establecer claramente una visión conjunta de lo que se quiere que sean los contratos de administración.

El segundo instrumento, son las concesiones para la prestación de servicios turísticos al interior de las áreas naturales protegidas. En este caso, el Estado a través de INRENA otorga derechos para el aprovechamiento del recurso natural paisaje en un área natural protegida, siempre que sea compatible con la categoría, la zonificación y el Plan Maestro del área por un plazo máximo de veinte (20) años. Es importante señalar que estas concesiones no otorgan derechos de propiedad o usufructo sobre los recursos naturales, productos o subproductos que se encuentran en el ámbito de la concesión.

En lo que atañe a la implementación de estos instrumentos en el espacio marino costero, vemos que aún deben de cumplirse una serie de requisitos previos, como por ejemplo, que se establezca el área natural protegida o regional sobre el cual se podría implementar el contrato de administración. Un requisito adicional necesario para que se pueda otorgar un contrato de administración sobre un ANP, es que el área debe de encontrarse dentro de la lista de ANPs que INRENA actualiza periódicamente, sobre las cuales puede otorgarse un Contrato de Administración. De manera tal, que si se quisiera solicitar el establecimiento de un contrato de administración sobre la Reserva

Nacional Paracas o la esperada Reserva Nacional de Islas y Puntas Guaneras, primero se debe de establecer por Resolución Jefatural de INRENA, que estas pueden ser objeto de contratos de administración. El escenario para la implementación de las concesiones para la prestación de servicios turísticos es similar, sólo que en este caso lo que se requiere para que pueda prosperar la solicitud, es que INRENA delimite claramente los espacios que pueden ser otorgados en concesión dentro de las áreas naturales, teniendo en cuenta que no se admite el otorgamiento de concesiones en las zonas de protección estricta.

b. Fortalecimiento institucional

La historia del proyecto de decreto supremo pone en evidencia que aún existen intereses individuales que priman sobre los intereses de la sociedad civil en su conjunto. Asimismo, también pone sobre el tapete la urgente necesidad de efectuar una serie de modificaciones a nivel institucional, ya que las autoridades competentes de velar por la conservación de la zona marino costera no cuentan con el poder político requerido. No estamos seguros si lo más idóneo es que las entidades encargadas de velar por la conservación del espacio marino costero se mantengan como dependientes del Ministerio de Producción (IMARPE) o del Ministerio de Defensa (DICAPI), ya que estas se rigen por principios que muchas veces no son compatibles con las políticas de conservación. La misma situación es la que ha determinado la fragilidad institucional y política de la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas, que forma parte del Instituto de Recursos Naturales (INRENA), organismo público descentralizado que depende del Ministerio de Agricultura.

Nos encontramos en un nuevo milenio, que se caracteriza por nuevos paradigmas, en los que la megadiversidad peruana deber ser reconocida y valorada en su verdadera dimensión. Somos de la opinión que la situación no va a cambiar a menos que dichas entidades se independicen de los sectores y que se basen en una nueva prerrogativa que es la conservación de la biodiversidad. Muchas veces el término conservación hace creer que estamos hablando de paralizar las oportunidades económicas, sin embargo, vale la pena aclarar que el concepto ha evolucionado mucho y que el aprovechamiento sostenible de los recursos es inherente a la conservación. Y es pertinente volver a repetir

las lecciones aprendidas de la historia de conservación del recurso guano, que nos muestra claramente que cuando le asignamos un valor económico al recurso, se genera un consenso sobre la necesidad de brindarle una protección adecuada que garantice su sostenibilidad en el tiempo.

El tema relacionado a la institucionalidad es hartamente complejo, y su desarrollo exige un ensayo aparte. Por esta razón, simplemente he buscado plantear la necesidad de trabajar en torno a este tema pero sin analizarlo profundamente con el objetivo de plantear alternativas viables. Por lo pronto, creo que lo primero es identificar a los actores involucrados e integrarlos, ya sea a través de redes como la Red de Conservación de Areas Marino Costeras de AVINA, en las cuales se pueda crear un espacio de debate y discusión que permita generar políticas compartidas. Ahora bien, sobre el particular es necesario que estas redes no tengan como miembros únicamente a las ONGs sino que se vinculen con los sectores productivos y empresariales para tener mayor peso político e integrar las distintas visiones.

CONCLUSIONES

A lo largo del ensayo hemos llamado la atención sobre el hecho de que tanto a nivel nacional como internacional, las zonas marino costeras se encuentran soportando una utilización no sostenible de sus espacios y recursos naturales, y que como resultado de ello vienen siendo objeto de una continua degradación ambiental y pérdida de su diversidad biológica. El proceso creciente de urbanización (en su mayoría informal y desorganizada), la ausencia de un sistema adecuado para tratar los desechos industriales y aguas servidas, y el impacto de empresas pesqueras, son algunos de los factores que agudizan: la contaminación, la caza específica de especies amenazadas, la reducción de poblaciones silvestres y la destrucción de hábitats costeros importantes, amenazando así la integridad de su biodiversidad y sus recursos naturales.

A pesar de la gran diversidad biológica que contiene nuestra área marino costera, la gestión pública no le ha dado la importancia debida, manteniéndose una regulación y protección primordialmente asociada al recurso guano. Debido a que ya existe un marco legal que regula el aprovechamiento sostenible de las islas guaneras y que establece determinadas restricciones, diversos especialistas han creído que lo más conveniente establecer una Gran Reserva de islas y puntas guaneras que sea parte del SINANPE. Ello se ve fortalecido por el hecho de que existe mandato legal que obliga al Estado a crear un sistema de áreas marino costeras y también si tenemos en cuenta que el establecimiento de áreas naturales protegidas en el entorno marino costero ha sido la principal herramienta utilizada en todo el mundo para enfrentar la situación descrita. Asimismo, vale resaltar que a pesar de que la legislación existente ya prevé la prohibición de actividades de pesca dentro de las 2 millas alrededor de cada una de las

puntas e islas guaneras, no se dispone de los mecanismos necesarios para hacer efectiva esta prohibición.¹²

A lo largo del presente ensayo, hemos analizado los distintos instrumentos con los que contamos en la actualidad para garantizar la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales presentes en la zona marina costera. De esta manera, hemos estudiado la viabilidad de utilizar las áreas de conservación regionales y municipales, la zonificación ecológica y económica, un sistema de concesiones e instrumentos de gestión participativa en las áreas naturales protegidas. Luego de estudiar cada caso por separado, hemos llegado a la conclusión de que lo más viable es centrar nuestros esfuerzos en la aprobación del Proyecto de Decreto Supremo que creará la Gran Reserva de Islas y Puntas Guaneras.

Como efectos negativos se suele argumentar que la anexión del sistema guanero al SINANPE y la implementación de mecanismos efectivos de exclusión de las pesquerías en sus aguas circundantes tendrán un impacto sobre las pesquerías que actualmente operan en sus aguas. No obstante, el desarrollo del ecoturismo¹³ controlado en las guaneras proveería mecanismos de compensación para los pescadores y llevaría a estos a revalorizar las especies vivas como recursos económicamente importantes para ellos. La evidencia de la riqueza que permite generar el ecoturismo está ampliamente representada por lo que viene ocurriendo desde hace años con las Islas Ballestas y que incluso se ha venido replicando en menor escala en la Isla del Frontón y la Isla San Lorenzo. En el caso de las Islas Ballestas, un promedio de 6 a 8 lanchas con turistas las

¹² Aun así, en comparación con las zonas aledañas a las guaneras, la abundancia de recursos pesqueros alrededor de éstas es mayor y así como en tierra se da refugio a aves y mamíferos marinos, en su parte acuática las guaneras son lugares críticos para el mantenimiento de procesos ecológicos marinos y dan lugar a importantes sitios de desove de muchas especies explotadas por las pesquerías. Esto último es lo que hace que las islas guaneras sean lugares con gran potencial para el establecimiento de reservas marinas como ANPs, que permitirían la protección de los procesos ecológicos y los lugares de desove de las especies marinas y que contribuirían a la recuperación de las zonas aledañas que son explotadas intensamente por las pesquerías.

¹³ Antes de permitir el ecoturismo en las guaneras es necesario que se realicen estudios de impacto potencial del turismo, se creen las estructuras y mecanismos necesarios para minimizar el impacto y la legislación correspondiente que controlaría esta actividad.

visiten diariamente en la época de invierno, especialmente turismo extranjero que se concentra en los meses de junio, julio y agosto, y que llega en tours ya contratados con diversas agencias de turismo. En verano, la frecuencia fluctúa entre 8 a 10 lanchas diarias, aumentando el turismo nacional sobre todo los fines de semana. En septiembre y octubre se incrementa el turismo escolar nacional. El costo del viaje es de \$10 US por persona y para que una lancha salga debe tener como mínimo 14 pasajeros o cubrir el pago de \$140 US. Vale la pena mencionar que los operadores turísticos afirman mover aproximadamente 100 a 120 mil turistas al año o unos 200 por día, lo que equivale a un aproximado de un millón de dólares anuales generados únicamente con motivo de transporte.

Es necesario pues que se den alternativas sostenibles para que la conservación de estos espacios sea respaldada por los actores sociales involucrados, lo que exige que integremos a los diversos sectores y autoridades competentes en la adopción de políticas consensuadas que fijen los objetivos que deben ser alcanzados a corto y a largo plazo. Creo que este es uno de los trabajos más importantes debido a que el tema marino costero se complica debido a la diversidad de actores competentes e interesados. De un lado, tenemos a la DICAPI que se encarga de vigilar nuestras costas, de otro lado tenemos al IMARPE, basado en tendencias más conservacionistas pero asentado dentro de un Ministerio eminentemente productivo, asimismo en el caso de las áreas naturales protegidas nacionales también sería competente el INRENA, en el caso de las áreas de conservación regionales y municipales los Gobiernos respectivos, y para agrandar un aún más la bola de nieve tenemos a los pescadores artesanales, entre otros agentes de la sociedad civil y del Estado.

Frente a esta situación, seguimos pensando que la herramienta legal y administrativa en la cual debemos concentrar nuestro trabajo es la Reserva Nacional, ya que cuenta con la base más sólida sobre la cual efectuar una adecuada delimitación de competencias. En caso ello se materializaría, estaríamos consolidando un instrumento de gestión que permitiría balancear las demandas de distintos usuarios por los mismos recursos y espacios, junto con el manejo responsable de los mismos a fin de optimizar sus beneficios sobre una base sostenible y consistente con los grandes objetivos nacionales. De esta manera, contaríamos con un cimiento estable sobre el cual utilizando las demás

herramientas analizadas (y las que estén por venir) podríamos construir un sistema eficiente que nos permita conservar el área marino costero de nuestro territorio.

ANEXO 1. Base legal para declarar los ecosistemas marinos y costeros como áreas naturales protegidos

El marco legal que nos permite declarar los ecosistemas marinos y costeros como áreas naturales protegidas, está compuesto por las siguientes normas:

1. La Constitución Política del Perú, del 29/12/93, que establece entre otras cosas que toda persona tiene el derecho de habitar en un medio ambiente saludable, ecológicamente equilibrado para el desarrollo de la vida, la preservación del paisaje y la naturaleza (Art. 123°). Que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.
2. La **Ley de Áreas Naturales Protegidas**, Ley 26834, la cual establece que las Áreas Naturales Protegidas son los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, expresamente reconocidos y declarados como tales, incluyendo sus categorías y zonificaciones, para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país.

Generalmente, la creación de un área natural protegida requiere de la aprobación de un Decreto Supremo, debidamente refrendado por el Ministro de Agricultura. Pero, cuando se trata de un área que protege ecosistemas marinos o incluya aguas continentales donde sea posible el aprovechamiento de recursos hidrobiológicos, el refrendo del Ministro de Pesquería (ahora Ministerio de la Producción) debe estar presente también, tal como lo establece el artículo 7ª de la Ley.

3. El **Reglamento de Áreas Naturales Protegidas** aprobado por Decreto Supremo 038-2001-AG y publicado el 26 de junio de 2001. Dispone la obligación del Estado de promover el establecimiento de Áreas Naturales Protegidas del SINANPE en el ámbito marino y marino-costero, aclarando que las islas localizadas dentro del territorio nacional son susceptibles de ser declaradas como Áreas Naturales

Protegidas. Le atribuye a INRENA la competencia de desarrollar la estrategia de la Red de áreas naturales protegidas en el ámbito marino y costero, y administrarla.

Actualmente, el **Sistema de Áreas Naturales Protegidas - SINANPE**, cubre en forma mínima los ecosistemas marinos, con una reserva marino-costera, la Reserva Nacional de Paracas y dos Santuarios Nacionales uno en Mejía y el otro protegiendo los Manglares de Tumbes. Estas tres zonas cubren alrededor de 76 km. de costa, menos del 3% del litoral y menos del 2% del territorio nacional protegido por el SINANPE.

4. El Perú es signatario de diversas **convenciones internacionales** que lo comprometen específicamente a la protección de los ecosistemas marinos, así como a la protección de especies migratorias.

a) Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas - RAMSAR.

Esta convención fue aprobada por Perú mediante la Resolución Legislativa 25353, de fecha 23.11.91, siendo los puntos focales nacionales el INRENA y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Los compromisos que adquirió nuestro país con la firma de esta convención es la protección de humedales como reguladores de los regímenes hidrológicos y como hábitat de flora y fauna características, especialmente de aves acuáticas.

b) Convención para la Conservación de las especies migratorias de animales silvestres (Convención de Bonn)

Esta Convención fue aprobada por el Perú mediante Decreto Supremo 002-97-RE de fecha 28.01.97, siendo los puntos focales, nuevamente, el INRENA y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Mediante la suscripción de esta Convención el Perú se comprometió a proteger a las especies migratorias silvestres que viven dentro los límites de jurisdicción nacional o que los franquean a fin de evitar que la especie migratoria pase a ser una especie amenazada.

c) *Protocolo para la conservación y administración de las áreas marinas y costeras protegidas del Pacífico Sudeste.*

Este protocolo fue suscrito por Perú el 26.06.95, mediante la Resolución Legislativa N° 26468. Este Protocolo es el que mayor número de obligaciones involucra en el tema de protección de áreas marinas y costeras. Establece la necesidad de los Estados de adoptar medidas apropiadas para proteger y preservar ecosistemas frágiles, vulnerables o de valor natural y cultural únicos, con especial énfasis en la flora y fauna amenazadas. Asimismo, determina la obligación de las partes a prohibir cualquier actividad que pueda causar efectos adversos sobre especies, ecosistemas o procesos biológicos, así como su carácter de patrimonio nacional, científico, ecológico, económico, histórico, cultural, arqueológico o turístico.

d) *Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica.*

Este convenio fue aprobado mediante Resolución Legislativa 26181 de fecha 30.04.93, y tiene como objetivos que las partes asuman el compromiso de conservar la diversidad biológica, utilicen sosteniblemente sus componentes y participen justa y equitativamente en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos.

5. La propuesta realizada a fin de incluir en el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas a las islas y puntas guaneras del litoral peruano requieren de la definición de una Estrategia que defina los lineamientos de planificación y gestión de estas áreas, se analicen los tipos hábitat, así como las medidas necesarias para conservar y completar la cobertura ecológica requerida.

El desarrollo de esta Estrategia se fundamenta en el **Plan Director de Áreas Naturales Protegidas**, aprobado mediante Decreto Supremo 010-99-AG de fecha 11-04-99. El Plan Director es el instrumento de planificación y orientación del desarrollo del SINANPE, pensado para un universo en el que predominan las áreas que protegen ecosistemas terrestres (el 97% de su totalidad). Por ello es necesario, diseñar un instrumento de planificación y orientación específico para las áreas marinas y costeras.

6. La **Ley 26857** del 13.09.97, mediante la cual se crea el Proyecto Especial de Promoción del Aprovechamiento de Abonos provenientes de Aves Marinas con el fin de aprovechar racionalmente el recurso guano de islas, así como conservar y proteger el desarrollo y la reproducción de las aves guaneras, encargándose de la extracción, procesamiento y comercialización del guano de islas como actividad empresarial subsidiaria del Estado. De conformidad con el artículo 60ª de la Constitución Política del Perú, el Estado sólo puede dedicarse a la actividad empresarial cuando existe una ley expresa que lo autorice.

7. El **Decreto Supremo 019-2001-AG** publicado el 19.04.01, que aprobó el Reglamento de Organización de Funciones de PROABONOS y que reafirma su carácter transitorio y sus fines.

Sin embargo, introduce un nuevo matiz que es que PROABONOS ejerce sus actividades, no sólo enmarcado por lo dispuesto en su Ley, sino también por lo dispuesto en la Ley 27308 -Ley Forestal y de Fauna Silvestre, así como en la Ley 26834 - Ley de Áreas Naturales Protegidas.

8. La **Resolución Directoral N° 0095-96/GCG** de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, que establece que no se puede pescar alrededor de las dos millas de las islas y puntas, que debe mantenerse silencio a 50 metros y que está prohibida la navegación a 150 metros alrededor de estos sitios.