

Pontificia Universidad Católica del Perú
Facultad de Derecho



**Programa de Segunda Especialidad en Derecho Ambiental y de los Recursos
Naturales**

**Mecanismo de retribución por servicios ecosistémicos hídricos en la cuenca del río
Cañete: análisis para su implementación y gobernanza**

**Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho
Ambiental y de los Recursos Naturales**

AUTORA:

Indira Giuliana Barrantes Angulo

ASESOR:

José Luis Capella Vargas

CÓDIGO DEL ALUMNO:

1994.2215

2018

RESUMEN

El presente trabajo analiza los posibles contribuyentes y retribuyentes en el futuro mecanismo de retribución por servicios ecosistémicos (MERESE) hídrico en la cuenca del río Cañete. A diferencia de las experiencias exitosas previas, la cuenca del río Cañete tiene un área muchísimo más grande, albergando a actores como, comunidades campesinas -dedicadas principalmente a la ganadería, actividad que ha contribuido a la degradación de los suelos, usuarios agrícolas -que consumen gran cantidad del recurso hídrico-, usuarios poblacionales y una central hidroeléctrica. Entonces, el tamaño y la mayor cantidad de actores presentes en la cuenca hacen que la implementación del MERESE hídrico revista una mayor complejidad. Cabe indicar que gran la parte alta de la cuenca del río Cañete se ubica al interior de un área natural protegida -la Reserva Paisajística Nor Yauyos Cocha-, con lo cual, el futuro MERESE hídrico deberá alinearse al objetivo de creación y plan maestro del área. Adicionalmente, se estudia también la gobernanza como elemento clave lograr el funcionamiento a largo plazo del MERESE hídrico, concluyendo que si bien existe un gran avance con la constitución de la plataforma de buena gobernanza, la ausencia de los usuarios agrarios y la falta de apoyo del sector agricultura no contribuye a la buena gobernanza del mecanismo.

CONTENIDO

Introducción	4
Capítulo 1: las áreas naturales protegidas y los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos	5
1.1. Las áreas naturales protegidas.....	5
1.1.1. Definición y categorías.....	5
1.1.2. Gestión de las áreas naturales protegidas.....	7
1.1.2.1. Organización: Jefe del área natural protegida, Comité de Gestión y guardaparques.....	7
1.1.2.2. Instrumentos de gestión.....	8
1.1.3. Mecanismos de financiamiento de las áreas naturales protegidas.....	9
1.1.4. Gobernanza al interior de las áreas naturales protegidas.....	9
1.2. Mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos.....	10
1.2.1. Los servicios ecosistémicos.....	10
1.2.2. Definición de mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos..	11
1.2.3. Contribuyentes y retribuyentes.....	14
1.2.4. Mecanismos de financiamiento.....	15
1.2.5. Plataforma de buena gobernanza.....	17
1.3. Comunidades campesinas.....	18
1.3.1. Marco normativo.....	18
1.3.2. Gestión del territorio.....	19
Capítulo 2: La Reserva Paisajística Nor Yauyos Cocha	20
2.1. Reserva Paisajística Nor Yauyos Cocha.....	20
2.1.1. Breve descripción de la Reserva Paisajística Nor Yauyos Cocha.....	20
2.1.2. Gestión de la Reserva Paisajística Nor Yauyos Cocha.....	21
2.1.3. Financiamiento de la Reserva Paisajística Nor Yauyos Cocha.....	22
2.1.4. Las comunidades campesinas al interior de la reserva.....	24
2.1.4.1. Actividades realizadas por las comunidades campesinas y sus impactos	24
2.1.4.2. Gestión del territorio.....	26
2.1.5. Gobernanza al interior de la reserva.....	27

Capítulo 3: Propuesta de un acuerdo de MERESE hídrico en la cuenca del río

Cañete	28
3.1. Breve descripción de la cuenta del río Cañete.....	28
3.2. Sobre las partes de un posible acuerdo de retribución por servicios ecosistémicos.....	29
3.2.1. Posibles contribuyentes.....	29
3.2.2. Posibles retribuyentes.....	33
3.2.2.1. Usuarios consuntivos.....	34
3.2.2.1.1. Usuario agrícola.....	34
3.2.2.1.2. Usuario poblacional.....	36
3.2.2.1.3. Usuarios mineros.....	37
3.2.2.2. Usuarios no consuntivos.....	38
3.2.2.2.1. Sector hidroenergético.....	38
3.2.2.2.2. Sector turismo.....	38
3.3. Sobre el cumplimiento de las finalidades del MERESE en el caso materia de análisis	39
3.4. Elementos necesarios para que el MERESE hídrico de la cuenca del río Cañete sea exitoso.....	41
3.4.1. Incentivo suficiente.....	41
3.4.2. Financiamiento.....	41
3.4.3. Gobernanza.....	42
3.4.3.1. Participación pública.....	43
3.4.3.1.1. Plataforma de buena gobernanza.....	43
3.4.3.1.2. Dificultades para la participación pública.....	45
3.4.3.1.2.1. El tamaño de la cuenca incrementa los costos de participación.....	45
3.4.3.1.2.2. Dificultad para integrar a los actores privados.....	45
3.4.3.1.2.3. El constante cambio de los representantes de las instituciones.....	46
3.4.3.2. Acceso a la información pública.....	47
Conclusiones	48
Bibliografía	50

INTRODUCCIÓN

En la década del 90, pero sobre todo a partir de la década del 2000, a nivel internacional, se empezó a poner el foco de atención en los beneficios que los ecosistemas nos brindaban, concluyéndose que resultaba importante conservar dichos ecosistemas para continuar disfrutando de los servicios que nos proveían. La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio realizada a principios de la década del 2000 clasificó los servicios que los ecosistemas nos brindaban en servicios de provisión –v.g. alimentos y agua-, de regulación –v.g. inundaciones y degradación de la tierra-, de soporte –v.g. formación de suelos-, y, culturales –v.g. recreacionales y religiosos-. A efectos de seguir contando con los servicios que nos proveían los ecosistemas, se planteó establecer mecanismos de pago por dichos servicios. Muchas de estas propuestas se concretaron en Latinoamérica en la década del 2000.

En Perú, a dichas propuestas se les denominó mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos (MERESE) y fueron reguladas mediante Ley N° 30215 en el año 2014, emitiéndose su reglamento dos años después. Sin embargo, no fue necesaria la existencia de dicho marco legal para que voluntariamente se desarrollaran este tipo de esquemas a nivel nacional. Muchos de dichos esquemas se concentraron en servicios ecosistémicos hídricos, siendo que a fecha se cuenta con algunas experiencias exitosas financiadas con fondos provenientes de los usuarios poblacionales, recaudados a través del comprobante de pago la empresa de servicios de saneamiento (EPS).

Actualmente, existe una iniciativa para implementar un MERESE hídrico en la cuenca del río Cañete. A diferencia de las experiencias exitosas previas, la cuenca del río Cañete tiene un área muchísimo más grande y alberga usuarios agrícolas que consumen gran cantidad del recurso hídrico –y que a la fecha no están participando de la plataforma de buena gobernanza-. El tamaño y la mayor cantidad de actores presentes en la cuenca hacen que la implementación del MERESE hídrico revista una mayor complejidad.

Adicionalmente, gran la parte alta de la cuenca del río Cañete se ubica al interior de un área natural protegida, a saber, la Reserva Paisajística Nor Yauyos Cocha, con lo cual, el futuro MERESE hídrico deberá alinearse al objetivo de creación y plan maestro del área. La población ubicada en la parte alta de la cuenca está conformada por comunidades

campesinas dedicadas principalmente a la ganadería, actividad que ha contribuido a la degradación de los suelos, situación que resulta contraria para el logro de los fines de un MERESE hídrico.

El presente trabajo analiza los posibles contribuyentes y retribuyentes en el futuro MERESE hídrico en la cuenca del río Cañete, y verifica que no se vienen desarrollando todas las acciones necesarias para cumplir con sus fines y lograr que se convierta en una propuesta exitosa. Se ha estudiado también la gobernanza como elemento clave lograr el funcionamiento a largo plazo del MERESE hídrico en la cuenca del río Cañete, concluyendo que si bien existe un gran avance con la constitución de la plataforma de buena gobernanza, la ausencia de los usuarios agrarios y la falta de apoyo del sector agricultura no contribuye a la buena gobernanza del mecanismo.

Capítulo 1: Las áreas naturales protegidas y los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos

1.1. Las áreas naturales protegidas

En el Perú, las áreas naturales protegidas –en adelante ANPs- están reguladas por la Ley N° 26834, publicada el 4 de julio de 1997, y por su reglamento, D.S. N° 038-2001-AG, publicado el 26 de junio de 2001. Estas normas regulan, entre otros temas, el proceso de creación de las ANPs, objetivos, categorías, instrumentos de manejo aplicables, gestión y administración.

1.1.1. Definición y categorías

La Ley de ANPs define como área natural protegida al espacio ubicado, en tierra firme o en el mar, que es reconocido y declarado como tal con el propósito de, en primer lugar, conservar la diversidad biológica que allí se ubica, y en segundo término, conservar los demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico. La protección de las ANPs tiene entre sus objetivos asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos, mantener muestras de los distintos tipos de paisajes; y, mantener y manejar las condiciones funcionales de las cuencas hidrográficas a efectos de asegurar la captación, flujo y calidad del agua.

Como podemos apreciar la referencia a la protección de las cuencas hidrográficas (que hace alusión al servicio de provisión, una de las categorías de servicios ecosistémicos) no se encuentra en la definición misma de ANPs sino en el detalle de la lista de objetivos que deben cumplir dichas áreas. Ello puede ser entendido porque la Ley de ANPs fue publicada en el año 1997, varios años antes de la emisión de informe Evaluación de los Ecosistema del Milenio. Fue este documento, publicado en el año 2005, el que puso de relieve a nivel mundial que los servicios brindados por los ecosistemas resultaban de suma importancia para asegurar el bienestar de las personas¹.

En línea con lo indicado, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (Dudley, 2008) sí incorporó dentro de la misma definición de área protegida a la conservación de los servicios ecosistémicos, con lo cual se reconoce la capacidad que tienen de dichas áreas para brindar servicios que impactan en el bienestar humano.

*“(…) espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado a través de medios legales o de otros medios eficaces, para lograr la conservación a largo plazo de la naturaleza y de los servicios de los ecosistemas y los valores culturales asociados”.*²

De otro lado, la normatividad nacional clasifica a las ANPs en dos grandes grupos, en función de las actividades que se permiten realizar en su interior, a saber, áreas de uso indirecto que no permite la extracción de recursos naturales –salvo que se cuente con derechos previos al establecimiento del área-, y áreas de uso directo, en donde el aprovechamiento de recursos está permitido en armonía con el plan de manejo³.

¹ Los ecosistemas proveen diversos servicios a las personas, tales como provisión alimentos o fuentes de agua, así como algunos otros servicios menos perceptibles de forma directa por el ser humano, como evitar la degradación de los suelos o asegurar los ciclos de nutrientes. A esos servicios se les denomina servicios ecosistémicos. En el punto 1.2.1. de este trabajo se amplía el concepto de servicios ecosistémicos.

² DUDLEY, Nigel. Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas. p. 10. Consulta: 22 de setiembre de 2018. <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/paps-016-es.pdf>

³ Artículo 21 de la Ley de ANPs:

“De acuerdo a la naturaleza y objetivos de cada Área Natural Protegida, se asignará una categoría que determine su condición legal, finalidad y usos permitidos. Las Áreas Naturales Protegidas contemplan una gradualidad de opciones que incluyen:

a. Áreas de uso indirecto. Son aquellas que permiten la investigación científica no manipulativa, la recreación y el turismo, en zonas apropiadamente designadas y manejadas para ello. En estas áreas no se permite la extracción de recursos naturales, así como modificaciones y transformaciones del ambiente natural. Son áreas de uso indirecto los Parques Nacionales, Santuarios Nacionales y los Santuarios Históricos.

b. Áreas de uso directo. Son aquellas que permiten el aprovechamiento o extracción de recursos, prioritariamente por las poblaciones locales, en aquellas zonas y lugares y para aquellos recursos,

En este punto, y en atención al tema del presente trabajo, resulta pertinente mencionar que, de acuerdo a la Ley de ANPS, las Reservas Paisajísticas califican como áreas de uso indirecto que buscan proteger ambientes cuya integridad geográfica muestra una armoniosa relación entre el hombre y la naturaleza, albergando importantes valores naturales, estéticos y culturales. Cabe señalar que en el Perú sólo existen dos áreas naturales protegidas que tienen esta calificación: la Reserva Paisajística Nor Yauyos Cocha (ubicada en la sierra central, Regiones Lima y Junín) y la Reserva Paisajística Sub Cuenca del Cotahuasi (ubicada en la sierra sur, Región Arequipa).

A continuación desarrollaremos algunos elementos que nos permitirán entender mejor la gestión, financiamiento y gobernanza de un ANP.

1.1.2. Gestión de las áreas naturales protegidas

1.1.2.1. Organización: Jefe del área natural protegida, Comité de Gestión y Guardaparques

Todas las ANPs en su conjunto, conforman el Sistema Nacional de ANPs (SINANPE). El SERNANP constituye el ente rector del SINANPE. Ahora bien, dentro de cada área natural protegida, la máxima autoridad es el Jefe del ANP, siendo responsable de la gestión del área. Entendemos como gestión del ANP aquellas acciones realizadas para cumplir los objetivos del área (Borrini-Feyerabend y otros, 2014).

Adicionalmente, el Jefe del ANP cuenta con el apoyo del Comité de Gestión en la gestión del ANP. Éste tiene entre sus funciones:

- Coordinar y promover un proceso concertado entre las diferentes instancias sociales, políticas y económicas.
- Apoyar la difusión de la conservación de la ANP.
- Apoyar el desarrollo de procesos participativos, manejo de conflictos y búsqueda de sinergias.
- Supervisar el cumplimiento de contratos y convenios relacionados al manejo del ANP.

definidos por el plan de manejo del área. Otros usos y actividades que se desarrollen deberán ser compatibles con los objetivos del área. Son áreas de uso directo las Reservas Nacionales, Reservas Paisajísticas, Refugios de Vida Silvestre, Reservas Comunes, Bosques de Protección, Cotos de Caza y Áreas de Conservación Regionales.”

- Participar en la elaboración del Plan Maestro y velar por su cumplimiento.

Cabe indicar que el Comité de Gestión está conformado por no menos de cinco miembros que representan al Gobierno Regional, Gobiernos Locales, sector público y privado que tengan interés o injerencia en el ANP, y la población, especialmente los miembros de las comunidades campesinas y nativas.

También contribuyen a la gestión de las ANPs los guardaparques en tanto que son los encargados de realizar actividades de extensión (propiciar la participación de la población local en tareas de conservación), difusión (brindar información sobre el ANP), control (controlar el ingreso de los visitantes) y monitoreo (realizar patrullajes permanentes según el cronograma establecido, informar al Jefe del ANP sobre las actividades que causen o puedan causar impactos). Como podemos apreciar, su labor es importante porque son los que en la práctica verifican que las actividades que se realizan al interior del ANP sean compatibles con las normas vigentes y con lo establecido en los instrumentos de gestión.

1.1.2.2. Instrumentos de gestión

A efectos de cumplir con la gestión del ANP, el Jefe del ANP cuenta con los siguientes instrumentos de gestión:

- a) El Plan Director de las ANPs: establece los lineamientos de política y planeación estratégica de las ANPs en general. Cabe indicar que mediante Decreto Supremo 016-2009-MINAM se aprobó Plan Director de las ANPs, el cual, estableció como uno de los objetivos específicos de las ANPs mantener los servicios ambientales.
- b) El Plan Maestro: constituye el documento de planificación de más alto nivel al interior de un área natural protegido, el cual debe definir los objetivos, planes específicos y programas de manejo. En su elaboración participan el Jefe del ANP y el Comité de Gestión, con la colaboración de los gobiernos regionales y locales, los pobladores locales organizados, así como las instituciones públicas y privadas vinculadas al ANP ⁴.

⁴ Cabe indicar que existen otros instrumentos de gestión de nivel inferior al Plan Maestro que pueden aprobarse, tales como, planes de Sitio o planes de uso. No se han desarrollado estos instrumentos por no relacionarse directamente con el tema del presente trabajo.

1.1.3. Mecanismos de financiamiento de las áreas naturales protegidas

En cuanto al financiamiento de las ANPs, el Reglamento de la Ley de ANPs señala que el SINANPE cuenta con diversos mecanismos de financiamiento: fondos del tesoro público, donaciones, contratos, convenios, concesiones, recursos directamente recaudados, franquicias, fondos especiales, el producto de las sanciones impuestas por infracciones en el ámbito de las ANPs, entre otros. Adicionalmente, PROFONANPE, en su calidad de administrador del Fondo Nacional para las ANPs, capta, canaliza y asigna recursos complementarios para contribuir a la conservación, protección y, manejo de las ANPs. Ahora bien, a pesar de los esfuerzos de PROFONANPE, existe una brecha financiera que no permite el adecuado manejo de las ANPs, no pudiendo cubrirse actividades de investigación ni de puesta en valor de las ANPs (Solano, 2013), es decir, no se logra una gestión eficiente del área –entendiendo gestión de un ANP como el cumplimiento de sus objetivos-. Es por ello que se promueven en la actualidad nuevas formas de financiamiento, entre las cuales destacan las alianzas público-privadas y los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos (MINAM, 2016).

1.1.4. Gobernanza al interior de las áreas naturales protegidas

Desde la ciencia política, la gobernanza es entendida como los procesos de interacción entre actores estratégicos, siendo que esta interacción tiene su fundamento en las reglas del juego formales (normas) o informales (costumbres o modelos mentales) (Prats, 2003).

En el ámbito del derecho ambiental, la gobernanza ha sido integrada como un principio del derecho, el mismo que ha sido positivizado en la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611 como la armonización de las políticas, instituciones, normas, procedimientos, herramientas e información de manera tal que sea posible la participación efectiva e integrada de los actores públicos y privados, en la toma de decisiones y construcción de consensos.

Pues bien, de acuerdo a Solano (2013), además del financiamiento, otro elemento que condiciona el cumplimiento de los objetivos de una ANP es la gobernanza. El concepto de gobernanza al interior de las ANPs se reconoce de forma expresa desde aproximadamente el año 2003, en el marco del V Congreso Mundial de Parques del UICN; sin embargo, no se trata de un concepto nuevo, puesto que desde que existen las ANPs, alguien ha tenido que tomar decisiones respecto a dichas áreas; lo que ocurre es

que recién se está prestando atención al concepto de gobernanza, siendo que resulta de tal relevancia al interior de las ANPs que el hecho de tener una mala gobernanza constituye un obstáculo para lograr los objetivos de las ANPs (Borrini-Feyerabend y otros, 2014).

Para analizar la gobernanza al interior de ANP, Borrini-Feyerabend y otros (2014) recomiendan evaluar dos dimensiones:

- El tipo de gobernanza del ANP, es decir, determinar quién detenta, la autoridad, la responsabilidad y rinde cuentas
- La calidad de la gobernanza, es decir, si en el proceso de toma de decisiones son seguidos los principios de derecho a voz, legitimidad, responsabilidad y rendición de cuentas, justicia y derechos.

En el capítulo siguiente analizaremos la gobernanza al interior de la RPNYC.

1.2. Mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos

1.2.1. Los servicios ecosistémicos

En la década del 90, pero sobre todo a partir de la década del 2000, a nivel internacional, se empezó a poner el foco de atención en los beneficios que los ecosistemas nos brindaban, concluyéndose que resultaba importante conservar dichos ecosistemas para continuar disfrutando de los servicios que nos proveían. En este contexto, resulta de especial importancia la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio realizada a principios de la década del 2000, que reunió un conjunto de investigaciones que buscaron evaluar tanto los efectos en el bienestar humano ocasionados por los cambios en los ecosistemas, como las bases científicas que sustentaran las acciones que debían realizarse para mejorar la conservación y el uso sostenible de los mismos.

La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio definió a los servicios ecosistémicos como los beneficios que las personas podían obtener de los ecosistemas, y los clasificó en:

- Servicios de provisión, como alimentos y agua.
- Servicios de regulación de inundaciones, sequías y degradación de la tierra.
- Servicios de soporte, como formación de suelos y ciclos de nutrientes.
- Servicios culturales como los recreacionales, espirituales, religiosos y otros beneficios no materiales.

1.2.2. Definición de mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos

A efectos de seguir contando con los servicios que nos proveían los ecosistemas, se planteó establecer mecanismos de pago por dichos servicios. Así, se propuso que mediante acuerdos voluntarios, un determinado servicio ecosistémico sería ‘comprado’ por al menos un comprador –que se estuviera beneficiando de dicho servicio- a aquel o aquellos que contribuyeran a asegurar la provisión del servicio ecosistémico (Wunder, 2005). Si bien existieron algunas propuestas de este tipo en la década del 2000, de acuerdo a Wunder (2005) sólo se concretaron en Costa Rica y en una docena de otros casos, la mayoría de ellos en Latinoamérica. En la experiencia Costarricense (Porrás y otros 2013), los servicios ecosistémicos han incluido las siguientes cuatro categorías: captura de carbono, protección de cuencas de agua, protección de la biodiversidad y protección del paisaje.

A nivel nacional, la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611, publicada el 15 de octubre de 2005, introdujo el concepto de servicios ambientales, indicando que los mismos comprendían, la protección del recurso hídricos, la protección de la biodiversidad, la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, la belleza escénica, entre otros. Sobre el particular, se estableció que la Autoridad Ambiental debía promover la creación de mecanismos de financiamiento, pago y supervisión de dichos servicios.

En el año 2014, la Ley N° 30215, Ley de mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos (MERESE) definió estos mecanismos como esquemas, herramientas, instrumentos e incentivos para generar, canalizar, transferir e invertir recursos económicos, financieros y no financieros, donde se establece un acuerdo voluntario entre contribuyentes y retribuyentes al servicio ecosistémico, orientado a la conservación, recuperación y uso sostenible de las fuentes de los servicios ecosistémicos.

Cabe resaltar que dicha ley estableció que el MINAM debía fomentar los citados mecanismos al interior de las áreas naturales protegidas (ANPs) ⁵. En este supuesto, de acuerdo al Reglamento de la Ley de MERESE, Decreto Supremo N° 009-2016-MINAM, se deben generar, mantener, incrementar y/o mejorar los servicios ecosistémicos, así como contribuir a la sostenibilidad financiera de dichas áreas. Además el diseño e

⁵ Como indicamos anteriormente, el MINAM promueve nuevas formas de financiamiento de las ANPs. Una de ellas es por medio de los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos.

implementación de los MERESE debe alinearse al Plan Maestro de las ANPs.

El Reglamento de la Ley de MERESE estableció que los servicios ecosistémicos que podrían formar parte de un MERESE eran, entre otros, los de regulación hídrica ⁶ y belleza paisajística ⁷. En cuanto al MERESE de regulación hídrica, específicamente se definió como aquel que genera, mantiene, incrementa o mejora la calidad, cantidad y oportunidad del recurso hídrico dentro de los parámetros requeridos para el uso poblacional, riego y generación de energía, entre otros.

En este punto, quisiéramos detenernos en la regulación emitida desde el sector saneamiento en cuando a los MERESE hídricos ⁸. En el Perú, el ente rector en materia de saneamiento es el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y por lo tanto, le corresponde planificar, diseñar, normar y ejecutar las políticas nacionales y sectoriales respecto de las materias de su competencia. Así, en virtud de las facultades delegadas por el Congreso de la República, el 29 de diciembre de 2016, publicó el Decreto Legislativo N° 1280 ⁹, Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, con el

⁶ Consideramos que la referencia a servicios ecosistémicos de regulación hídrica que efectúa el Reglamento de la Ley del MERESE es errónea, siendo que debió referirse a los servicios ecosistémicos hídricos en general, en tanto que estos comprenden no sólo la regulación hídrica, sino también, el rendimiento hídrico, el control de sedimentos, la calidad química del agua y la mitigación de crecientes. Celeri (2010) y CONDESAN (2014, 2015). En la Resolución de Consejo Directivo N 045-2017-SUNASS-CD, SUNASS recoge el concepto de MERESE hídrico en general, y, además señala que los servicios ecosistémicos hídricos que benefician a las EPS pueden ser de regulación hídrica, de control de sedimentos, etc.

El Reglamento de la Ley del MERESE debería modificarse y transformarse en una lista referencial (*numerus apertus*) en tanto que a la fecha está redactada como una lista taxativa (*numerus clausus*), con lo cual, sólo podrían establecerse MERESE de regulación hídrica, pero no de control de sedimentos. Siendo ello así, la Resolución de Consejo Directivo N 045-2017-SUNASS-CD estaría transgrediendo el Reglamento de la Ley del MERESE.

⁷ Los otros servicios ecosistémicos mencionados en el Reglamento de la Ley del MERESE son de mantenimiento de la biodiversidad, secuestro y almacenamiento de carbono, control de la erosión de suelos, provisión de recursos genéticos, regulación de la calidad del aire, regulación del clima, polinización, regulación de riesgos naturales, recreación y ecoturismo, ciclo de nutrientes y formación de suelos.

⁸ En la Resolución de Consejo Directivo N 045-2017-SUNASS-CD, SUNASS define a los MERESE hídricos como aquellos “*esquemas, herramientas, instrumentos e incentivos previstos en un Acuerdo de MRSE Hídrico para generar, canalizar, transferir e invertir recursos económicos, financieros y no financieros, orientados a la conservación, recuperación y uso sostenible de las fuentes de los servicios ecosistémicos hídricos de interés para las Empresas Prestadoras*”. Como podemos apreciar, específicamente esta norma regula los MERESE hídricos en donde interviene una EPS, es decir, en los casos en que los usuarios poblacionales o comerciales abastecidos por la EPS se benefician del servicio ecosistémico hídrico. Sin embargo, podría ocurrir que los beneficiarios del servicio ecosistémico fueran solamente usuarios agrarios (o usuarios poblacionales rurales no abastecidos por una EPS), con lo cual, la norma descrita no les sería aplicable para implementar el MERESE hídrico.

⁹ Esta norma derogó la Ley de modernización de los servicios de saneamiento, Ley N° 30045, publicada el 18 de junio de 2013, que fue la primera en vincular los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos (denominados en ese entonces mecanismos de compensación ambiental) con la prestación de servicios de saneamiento, mediante la tarifa de agua.

objetivo de regular la prestación de dichos servicios a nivel nacional de manera eficiente y sostenible, promoviendo la protección ambiental.

Dentro de los servicios de saneamiento regulados ¹⁰ en la referida norma, el que tiene relación con los MERESE hídricos es el servicio de agua potable ¹¹, y más específicamente el proceso de captación de agua. Efectivamente, para que la empresa prestadora de servicios de saneamiento (EPS) ¹² pueda cumplir cabalmente con brindar agua potable al usuario poblacional urbano, debe asegurar la continuidad en la captación de agua, es decir, le resulta muy importante que la fuente de agua (por ejemplo, una laguna ubicada en la parte alta de la cuenca), se conserve en el tiempo. Así, un instrumento como el mecanismo de retribución por servicios ecosistémicos, que busca que mediante acuerdos voluntarios se conserven y preserven ecosistemas que brindan servicios ecosistémico de regulación hídrica, resulta de utilidad fundamental para las EPS.

En este orden de ideas, el Decreto Legislativo N° 1280 recoge el principio de protección del ambiente y uso eficiente del agua que señala que la gestión y prestación de los servicios de saneamiento debe garantizar la gestión sostenible de los recursos hídricos mediante la priorización de proyectos, programas y acciones que promuevan la conservación de las fuentes de agua, sean éstas superficiales o subterráneas¹³. Adicionalmente señala que las EPS están obligadas a promover acuerdos para

¹⁰ La norma clasifica los servicios de saneamiento en: servicio de agua potable, servicios de alcantarillado, servicios de tratamiento de aguas residuales para disposición o reúso, y, servicios de disposición sanitaria de excretas.

¹¹ El Decreto Legislativo N° 1280 divide el servicio de agua potable en dos sistemas:

- a) De producción, el cual a su vez se subdivide en procesos de:
 - a.1) Captación, almacenamiento y conducción de agua cruda, y,
 - a.2) Tratamiento y conducción de agua tratada.
- b) De distribución, el cual comprende los procesos de almacenamiento, distribución, entrega y medición al usuario.

¹² De acuerdo a los artículos 11 del Decreto Legislativo N° 1280 y 32.1 y 32.2 de su reglamento, Decreto Supremo N° 019-2017-VIVIENDA, las empresas prestadoras de servicios de saneamiento (EPS) tienen como función prestar servicios de saneamiento en zonas urbanas con una población que supere los 15,000 habitantes. Ello lo realizan por encargo de las municipalidades provinciales, quienes son las responsables de que el servicio se preste de manera eficiente y sostenible.

¹³ El antecedente de esta regulación se encuentra en la Ley N° 30045, Ley de Modernización de los Servicios de Saneamiento, que fue derogada por el Decreto Legislativo N° 1280. Allí se señaló que la prestación de servicios de saneamiento sustentaba, entre otros, en el principio de protección del ambiente. Así, las EPS y la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) debían establecer mecanismos de compensación ambiental y manejo de cuencas en el plan maestro optimizado (PMO).

Nótese que no se hacía referencia a mecanismo de retribución por servicios ecosistémico sino a mecanismos de compensación ambiental porque la Ley N° 30045 es anterior a la Ley del MERESE, norma que descartó el uso de conceptos como pago por servicios ambiental o mecanismos de compensación ambiental.

implementar mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos de regulación hídrica¹⁴, para lo cual deberán incorporarlos dentro de plan maestro optimizado (PMO)¹⁵.

Todo lo anteriormente descrito implica un cambio en el enfoque de gestión de la EPS, tradicionalmente concentradas en la gestión de redes, siendo que actualmente se presta atención a la denominada infraestructura verde.

1.2.3. Contribuyentes y retribuyentes

Se ha definido como contribuyentes al servicio ecosistémico como las personas naturales o jurídicas, de naturaleza pública o privada, que mediante acciones técnicamente viables contribuyen a la conservación, recuperación y uso sostenible de las fuentes de los servicios ecosistémicos. Así, pueden ser reconocidos como contribuyentes al servicio ecosistémico, entre otros, las comunidades campesinas y comunidades nativas, sobre los ecosistemas que se ubican en sus tierras en propiedad, posesión o cesión en uso. Sobre este punto, se indica además que, en el supuesto que carezcan de títulos de propiedad, posesión o cesión en uso, podrán ser reconocidas como contribuyentes en las áreas sobre las que se encuentren realizando el procedimiento de titulación. Por lo tanto, observamos que para ser considerado como contribuyente, es necesario la previa formalización de la comunidad campesina o nativa.

Las acciones que pueden realizar los contribuyentes son las siguientes:

- Recuperación de espacios deteriorados o que hayan sufrido degradación ambiental.
- Uso sostenible de las fuentes de los servicios ecosistémicos.
- Prácticas tradicionales de conservación y uso sostenible de ecosistemas.

Los contribuyentes reciben una retribución por las acciones que voluntariamente se comprometen a realizar. La retribución puede entregarse en las siguientes modalidades:

¹⁴ Esta obligación tiene su antecedente en el artículo 15 de la Ley N° 30045, Ley de Modernización de los Servicios de Saneamiento, modificado por el Decreto Legislativo N° 1240, publicado el 26 septiembre 2015, que estableció que en la tarifa de agua debían incluirse MERESE *“destinados a asegurar la permanencia de los beneficios generados por los ecosistemas que proveen de agua para la prestación de los servicios de saneamiento”*.

¹⁵ De acuerdo al Decreto Supremo N° 019-2017-VIVIENDA, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1280, el Plan Maestro Optimizado (PMO) es un documento de planeamiento elaborado por las EPS que abarcan un período de 30 años.

- Financiamiento de acciones específicas, directas e indirectas, para la conservación, recuperación y uso sostenible de las fuentes de los servicios ecosistémicos.
- Financiamiento de acciones de desarrollo productivo e infraestructura básica sostenible, en beneficio directo de la población involucrada en el mecanismo.
- Otras modalidades acordadas libremente por las partes.

Como podemos apreciar, lo que se intenta es que los contribuyentes cambien o limiten conductas que pudieran afectar a los ecosistemas y que adopten otras que los favorezcan. Para promover ese cambio de conducta, se otorga un incentivo económico, denominado retribución por la ley del MERESE ¹⁶. Es necesario que dicha retribución sea lo suficientemente atractiva para que los contribuyentes decidan abandonar las viejas prácticas y adoptar otras nuevas.

En cuanto a los retribuyentes al servicio ecosistémico, se les ha definido como las personas naturales o jurídicas, de naturaleza pública o privada, que obteniendo un beneficio económico, social o ambiental, retribuyen a los contribuyentes por el servicio ecosistémico. Son los retribuyentes los que financian con sus aportes la sostenibilidad del MERESE. Sobre este punto, el artículo 27 Reglamento de la Ley del MERESE establece que las empresas prestadoras de servicios de saneamiento (EPS) pueden como actuar como retribuyentes en un acuerdo de MERESE.

1.2.4. Mecanismos de financiamiento

A efectos de hacer viable en el tiempo el acuerdo del MERESE, el Reglamento de la Ley de MERESE señala que es necesario establecer una estrategia de financiamiento para la obtención de recursos, así como la forma de administración de los mismos y las condiciones de su entrega al contribuyente. Como podemos observar, la norma no establece a priori formas específicas de financiamiento o administración de los recursos, sino que deja que sean las partes del acuerdo las que decidan.

En el caso específico de los MERESE de regulación hídrica en el sector agua potable, el Reglamento de la Ley de MERESE y el Decreto Legislativo N° 1280 permiten que las

¹⁶ A diferencia de la regulación tradicional que prohíbe realizar ciertas conductas no deseadas –normas de comando y control-, el MERESE no prohíbe la conducta no deseada sino que intenta convencer a la población a que la cambie o limite ofreciéndoles a cambio una retribución, es decir, otorgando un incentivo económico.

EPS recauden recursos por concepto de retribución por servicios ecosistémicos mediante el incremento de la tarifa por consumo de agua en el recibo de pago de los usuarios. Para ello, es necesario que previamente la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS)¹⁷, en el marco de su función reguladora, apruebe el incremento tarifario.

De acuerdo a lo indicado por Quintero y Pareja (2016), actualmente los MERESE hídricos se financian de la siguiente manera:

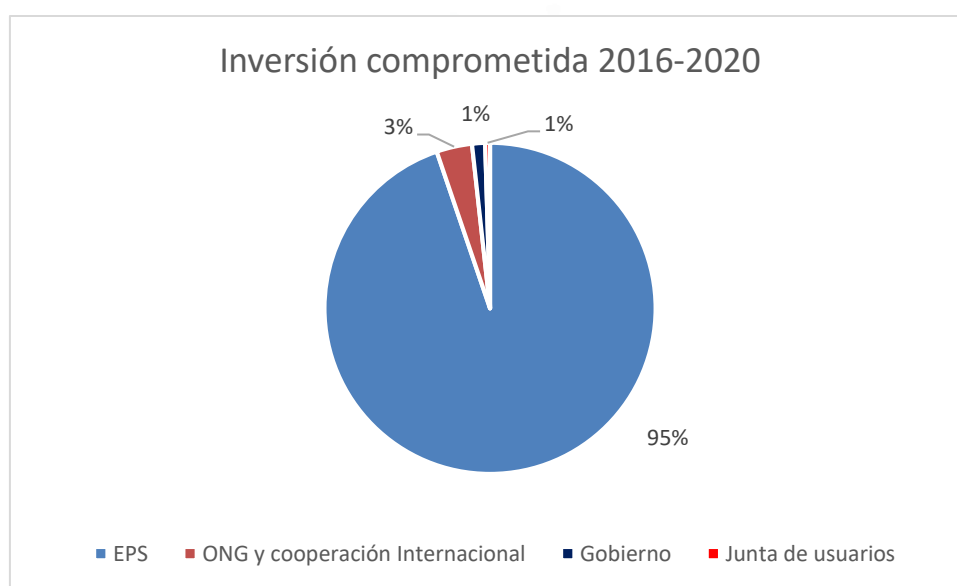


Figura N° 1. Inversión comprometido 2016-2020.

Adaptado de “Estado de Avance y Cuellos de Botella de los Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos Hidrológicos en Perú”. Cali: Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT). Copyright 2015 por el CIAT.

Como se puede apreciar, la implementación de los MERESE hídricos depende básicamente de lo que recaude la EPS de los usuarios poblacionales y comerciales. Los autores indican que se ha intentado que la empresa privada participe pero no se ha tenido éxito.

En cuanto a la administración de los fondos, de las experiencias de MERESE existentes a la fecha, se ha optado por la constitución de un fondo fiduciario en Piuray. Ahora bien, como esta forma de administración resulta muy onerosa, en la mayoría de los casos se ha

¹⁷ La Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) es un organismo público descentralizado adscrito a la PCM con personería de derecho público cuya función es normar, regular, supervisar y fiscalizar la prestación de los servicios de saneamiento. D.Ley N° 25965, norma de creación.

optado por depositar los fondos recaudados simplemente en una cuenta bancaria de la Empresa Prestadora de Servicios de Saneamiento (EPS) abierta exclusivamente para dicho fin (por ejemplo en los casos de Mariño, Moyobamba y Tilacancha) (Lucich, 2014).

1.2.5. Plataforma de buena gobernanza

La Ley del MERESE y su reglamento¹⁸ prevén la creación opcional de una plataforma de buena gobernanza –denominada en la práctica también como grupo impulsor o comité gestor-, entendida ésta como un espacio de diálogo y concertación, en el que participan actores públicos (Gobierno Regional, Gobierno Local, etc.) y privados (contribuyentes, retribuyentes, etc.) vinculados al MERESE, con la finalidad de monitorear que las partes cumplan los acuerdos pactados y supervisar la correcta retribución.

Como podemos apreciar, tanto la Ley del MERESE como su reglamento acotarían la participación de las plataformas de buena gobernanza a la fase de ejecución del MERESE puesto que señala que sus funciones son verificar el cumplimiento de los acuerdos pactados y supervisar la transparencia en la retribución, acciones que sólo se podrían materializar luego de la suscripción del acuerdo. Sin embargo, debemos indicar que en la práctica, en las experiencias de MERESE anteriores a la publicación de las normas mencionadas, operaron unos grupos de trabajo denominados Comité Impulsor o Comité de Gestión que reunía a los actores directos e indirectos desde el diseño del MERESE y que tenía como objetivo promover de forma participativa la suscripción del acuerdo de retribución por servicios ecosistémicos. Así ha ocurrido por ejemplo en con el Comité de

¹⁸ **Ley del MERESE:**

“Artículo 6. Elementos para el diseño de los mecanismos de retribución

Para el diseño de los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos, según sea el caso, se tienen en cuenta los siguientes elementos:

(...)

e) Promoción de una plataforma conformada por diferentes actores públicos y privados vinculados al mecanismo de retribución por servicios ecosistémicos, que monitoreen el cumplimiento de los acuerdos y supervisen la transparencia en la retribución bajo la estrategia de financiamiento que se considere adecuada.”

Reglamento de la Ley del MERESE:

“Artículo 11.- Plataforma de buena gobernanza de los Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos

11.1 La plataforma de buena gobernanza es un espacio de diálogo y concertación, en el que participan actores públicos y privados vinculados al MRSE, con la finalidad de monitorear el cumplimiento de los acuerdos y supervisar la transparencia en la retribución, bajo la estrategia de financiamiento que las partes hayan establecido.”

Gestión de Servicios Ecosistémicos de Moyobamba (Microcuencas Rumiayacu - Mishquiyacu y Almendra).

En este orden de ideas, la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2017-SUNASS-CD, aplicable para el MERESE hídrico en donde el retribuyente es una EPS que obtiene los fondos de la recaudación de los aportes de los usuarios poblacionales, señala que la plataforma de buena gobernanza –también llamado Grupo Impulsor o Comité de Gestión- colabora en el diseño del MERESE hídrico y facilita la coordinación entre la EPS y los contribuyentes para la firma del acuerdo, es decir se reconoce que dicha plataforma opera desde antes de que se haya firmado el acuerdo ¹⁹. También se establecen funciones de monitoreo y control social, las cuales se desarrollarán en la fase de ejecución del MERESE hídrico.

1.3. Comunidades campesinas

1.3.1. Marco normativo

La Constitución Política de 1993 establece en el Artículo 89 que las comunidades campesinas y nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Además indica que se garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa.

La Ley N° 24656, Ley de comunidades campesinas, las define como organizaciones de interés público, con existencia legal y personería jurídica, integrados por familias que habitan y controlan determinados territorios, ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades multisectoriales, cuyos fines se orientan a la realización plena de sus miembros y del país.

¹⁹ “4.6 Plataforma de Buena Gobernanza: También denominado Grupo Impulsor o Comité Gestor, es el conjunto de actores, tales como el Gobierno Regional, Gobierno Local, Contribuyentes, Retribuyentes, entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que prestan apoyo para el diseño y la ejecución de los MRSE Hídricos, así como para la supervisión del cumplimiento del Acuerdo de MRSE Hídrico.”

“Artículo 26.- FUNCIONES DE LA PLATAFORMA DE BUENA GOBERNANZA

Son funciones de la Plataforma de Buena Gobernanza:

(...)

26.2. Facilitar la coordinación y la negociación entre las Empresas Prestadoras y los Contribuyentes para la suscripción del Acuerdo de MRSE Hídrico.”

Por su parte, el Código Civil define a las comunidades campesinas y nativas como aquellas organizaciones tradicionales y estables de interés público, constituidas por personas naturales y cuyos fines se orientan al mejor aprovechamiento de su patrimonio, para beneficio general y equitativo de los comuneros, promoviendo su desarrollo integral. Adicionalmente indica que para la existencia legal de las comunidades se requiere, además de la inscripción en el registro respectivo, su reconocimiento oficial.

Entonces, a efectos de su creación oficial como comunidades campesinas, éstas deben contar con una resolución de reconocimiento inscrita en los Registros Públicos. Sólo a partir de este acto son reconocidas como personas jurídicas. El problema es que la comunidades campesinas no cuentan necesariamente con los recursos técnicos y financieros para llevar a cabo el procedimiento de inscripción, razón por la cual, se ha recomendado que los Gobiernos Regionales puedan asesorar a las comunidades campesinas (Baldovino, 2016).

De acuerdo a la Ley N° 24656 y su reglamento, D.S. N° 008-91-TR, las comunidades campesinas tienen la siguiente estructura organizativa administrativa:

- a) La asamblea comunal conformada por todos los comuneros inscritos en el padrón comunal, y en donde se toman las decisiones a nombre de la comunidad, con lo cual, se constituye en el órgano de gobierno más importante. Tiene funciones normativas y fiscalizadoras, pudiendo imponer sanciones a los comuneros.
- b) La directiva comunal compuesta por un presidente, un vicepresidente, un secretario, un tesorero, un fiscal y un vocal, pudiendo ampliarse su número hasta 9 si así se indica en el estatuto de la comunidad. Éste órgano se encarga del gobierno de la comunidad, pudiendo entonces administrar los terrenos comunales y ejecutar las sanciones impuestas por la asamblea comunal.
- c) Los comités especializados son órganos consultivos y de apoyo para desarrollar actividades de interés de la comunidad, como por ejemplo, labores agrícolas, ganaderas, de turismo o artesanales. Dependen de la directiva comunal.

1.3.2. Gestión del territorio

Conforme al artículo 2 de la Ley de comunidades campesinas anteriormente reseñado, la normatividad nacional presume que la gestión del territorio al interior de las comunidades campesinas siempre se realiza sobre la base de acuerdos comunales, ejerciendo también

labores comunales; sin embargo, ello no se condice con la realidad.

De acuerdo a Diez (2018), existe una idealización respecto de las formas comunales de acceso, propiedad y control de la tierra, la cual está sustentada en la falta de conocimiento de las formas colectivas de gobierno de la tierra en las comunidades campesinas. En realidad, se pueden distinguir dos formas de ejercer el gobierno colectivo de la tierra:

- a) Una forma territorial referida a la determinación general de los grandes usos del territorio. Aquí el control recae tanto en grupos colectivos como entre estos y el Estado.
- b) Una forma usufructuaria-propietaria referida a un control directo y efectivo sobre la tierra. Las decisiones en este nivel pueden recaer tanto en las comunidades como en las familias.

Como podemos apreciar, las formas de acceder a la tierra son múltiples e implican combinaciones de acceso familiar y comunitario, existiendo incluso una tendencia a la individualización de los derechos que se materializa en la venta de dichos derechos a terceros. Por lo tanto, la presunción de la Ley de comunidades campesinas respecto a que la gestión territorial al interior de las comunidades campesinas se realiza mediante acuerdos comunitarios, no tiene siempre un correlato con lo que ocurre en la realidad.

Capítulo 2: La Reserva Paisajística Nor Yauyos Cocha

2.1. Reserva Paisajística Nor Yauyos Cocha

2.1.1. Breve descripción de la Reserva Paisajística Nor Yauyos Cocha

En el año 2001, mediante Decreto Supremo N° 033-2001-AG, se creó la Reserva Paisajística Nor Yauyos Cochas (RPNYC) con una superficie total 221,268.48 has., abarcando ocho distritos²⁰ ubicados en la provincia de Yauyos, Región Lima, y un distrito²¹ ubicado en la provincia de Jauja, Región Junín. Así, se presenten dos áreas claramente diferenciadas al interior de la reserva:

- a) La cuenca alta del río Cañete (Región Lima), con un área de 137,164.478 has.
- b) La cuenca del río Cochacayo (Región Junín), con una superficie de 84,104.003 has.

²⁰ Los distritos de Tanta, Miraflores, Vitis, Huancaya, Alis, Laraos, Tomas y Carania.

²¹ El distrito de Canchayllo.

Cabe mencionar que la norma de creación de la reserva estableció expresamente que su objetivo es la conservación de la cuenca alta del río Cañete y la cuenca del río Pachacayo²², por lo tanto, siguiendo lo establecido la Ley de ANPs y su reglamento, no podrán realizarse actividades incompatibles con dicho objetivo. Igualmente, el ejercicio de la propiedad y los demás derechos reales adquiridos con anterioridad al establecimiento de la RPNYC en el año 2001, debe hacerse en armonía con el citado objetivo.

El rango altitudinal de la reserva oscila entre los 2,500 y 5,750 m.s.n.m. (cumbre del nevado Pariacaca), y en ella se pueden apreciar nevados, lagunas, humedales altoandinos (también llamados bofedales), cascadas, rodales de puya, bosques altoandinos (bosques de lloque, karkag y queñua), campiñas milenarias, etc., todo lo cual crea paisajes de gran belleza.

2.1.2. Gestión de la Reserva Paisajística Nor Yauyos Cocha

En cuanto a los instrumentos de gestión, si bien la RPNYC se creó en el año 2001, su Plan Maestro fue aprobado recién en el año 2006 mediante Resolución Jefatural N° 194-2006-INRENA. Este instrumento fue fruto de un proceso en el que participaron comunidades campesinas, organizaciones de base, gobiernos locales y otras instituciones públicas y privadas vinculadas a la conservación.

Actualmente, se encuentra vigente Plan Maestro para el período 2016-2020, el cual fue aprobado mediante Resolución Presidencial N° 207-2016-SERNANP. En este plan se establecieron varios objetivos del componente ambiental, de los cuales destacamos el Objetivo N° 8 referido al mantenimiento de las condiciones de calidad de agua del año 2013 en los ecosistemas de lagunas y ríos, así como las especies asociadas a dichos cuerpos de agua. Se especifica que para el cumplimiento de dicho objetivo resulta necesario que la población conozca buenas prácticas en el uso de recursos hídricos, las cuales deberán ser articuladas con las costumbres ancestrales en relación al uso de la infraestructura hídrica.

²² *“Artículo 1°.- (...) Es objetivo de la Reserva Paisajística, la conservación de la cuenca alta del río Cañete y la cuenca del río Pachacayo, que albergan ecosistemas inmersos en un conjunto paisajístico de gran belleza y singularidad, coexistiendo en armoniosa relación con las actividades de las comunidades campesinas, las cuales han desarrollado formas de organización social para la producción y uso eficiente de sus recursos naturales, protegiendo sus valores histórico-culturales.”*

Adicionalmente, cabe resaltar que el Plan Maestro reconoce expresamente que para lograr el cumplimiento del objetivo referido a la gestión del agua, será necesario implementar mecanismos de retribución de servicios ecosistémicos ²³.

De otro lado, en cuanto a la organización al interior de la reserva, a la fecha la RPNYC cuenta con un Jefe de área, quien, de acuerdo al Plan Maestro, realiza coordinaciones con diversas instancias de gestión ambiental (como las gerencias ambientales regionales y las municipalidades) lográndose diversos acuerdos en favor de la reserva que vienen siendo implementados.

La RPNYC cuenta también con un Comité de Gestión reconocido por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas –SERNANP-, el cual, de acuerdo al Plan Maestro, está integrado por diversos actores clave, tanto a nivel sectorial como territorial.

2.1.3. Financiamiento de la Reserva Paisajística Nor Yauyos Cocha

Conforme lo indicamos en el punto 1.2.4., uno de los retos de las ANPs consiste en cubrir la brecha financiera para asegurar su adecuado manejo, puesto que el presupuesto asignado solo permite atender actividades de control, lo cual impide el cumplimiento cabal de sus objetivos (Solano, 2013). Esta situación no es ajena a lo que ocurre en la Reserva Paisajística Nor Yauyos Cocha.

Sobre este punto, el Ministerio del Ambiente (2016), en el informe “Áreas Naturales Protegidas del Perú (2011-2015)”, describe nuevas formas de financiamiento, tales como las alianzas público-privadas con las empresas que desarrollan actividades al interior de las ANPs.

Pues bien, en la Reserva Paisajística Nor Yauyos Cochis se ha celebrado una alianza público-privada entre el SERNANP y el Patronato de la Reserva Paisajística Nor Yauyos Cochis –en adelante, El Patronato-. El Patronato es una asociación civil sin fines de lucro constituida por las empresas Minera I.R.L., Compañía Eléctrica El Platanal S.A.

²³ “Esta línea de acción depende del cumplimiento de los demás objetivos de conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos que proveen para lograr una gestión de la infraestructura natural de captación y almacenamiento de agua, asimismo contar con mecanismos implementados de retribución de servicios ecosistémicos que implementarían el cumplimiento del objetivo.”

(CELEPSA) y Vena Perú S.A. que tiene como objeto social contribuir a la conservación y desarrollo sostenible de la RPNYC mediante la promoción de la investigación científica y del manejo y aprovechamiento responsable de sus recursos, para lo cual fomentará actividades en el marco del Plan Maestro de la reserva.

Se ha suscrito en mayo de 2011 un Convenio de Cooperación interinstitucional entre el SERNANP y El Patronato, asumiendo éste último las siguientes obligaciones:

- a) Formular y proponer actividades que contribuyan a mejorar la gestión y el desarrollo sostenible de la Reserva Paisajística Nor Yauyos Cochas.
- b) Coordinar Permanentemente con la Jefatura de la Reserva Paisajística Nor Yauyos Cochas y su Comité de Gestión.
- c) Buscar financiamiento nacional o internacional para sus actividades.
- d) Apoyar al SERNANP en las actividades de mejoramiento de la gestión de la Reserva Paisajística Nor Yauyos Cochas.

Las coordinaciones para la ejecución del convenio mencionado se realizan por parte del SERNANP, a través del Jefe de la Reserva Paisajística Nor Yauyos Cochas, y por parte de El Patronato, a través de una Coordinadora Ejecutiva (designada por la Presidencia del Consejo Directivo).

A la fecha por El Patronato, entre las acciones llevadas a cabo a podemos mencionar las siguientes:

- Identificación preliminar de infraestructura hidráulica cultural.
- Reintroducción de las prácticas de ‘chacu’.
- Inicio de la restauración del bofedal más importante para la población de vicuñas.

Adicionalmente, y como ya lo indicamos, otra forma de financiamiento promovida por el MINAM es el mecanismo de retribución por servicios ecosistémicos. Específicamente, el MINAM está promoviendo la implementación de un MERESE hídrico en la cuenca alta del río Cañete ²⁴. Resulta interesante esta iniciativa porque el objetivo de creación de la

²⁴ Nos referimos al proyecto “Conservación y uso sostenible de los ecosistemas alto-andinos del Perú a través del Pago por Servicios Ambientales para el alivio de la pobreza rural y la inclusión social” que se viene ejecutando a través del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y del Ministerio del Ambiente para conservar ecosistemas alto andinos de las cuencas altas de los ríos Cañete y Jequetepeque a través de la implementación de MERESE.

RPNYC y el objetivo del MERESE hídrico son coincidentes: cuidar de las fuentes del recurso hídrico ubicadas en la parte alta de la cuenca del río Cañete –y en el caso del MERESE hídrico ese objetivo busca otra finalidad aún más específica: asegurar el disfrute continuo de los servicios ecosistémicos-. Entonces, al captarse fondos para cumplir los objetivos del MERESE hídrico, al mismo tiempo, se estará contribuyendo a lograr el objetivo de creación de la RPNYC –y más específicamente, el Objetivo N° 8 contenido en el Plan Maestro-.

2.1.4. Las comunidades campesinas al interior de la reserva

2.1.4.1. Actividades realizadas por las comunidades campesinas y sus impactos

En la provincia de Yauyos, actualmente existen pocas oportunidades de desarrollar actividades económicas que incrementen el nivel de ingresos de la población. Así, se registra un nivel de pobreza del 40.1% en dicha provincia, y en particular, un índice de desarrollo humano especialmente bajo en las comunidades de Laraos, Tanta, Huancaya y Miraflores. La principal actividad económica de las comunidades al interior de la RPNYC es la ganadería (ganado vacuno, ovino, y camélidos andinos), siendo por ello que todas las comunidades tienen un comité ganadero a cargo de la administración del ganado comunal. Lamentablemente, en muchas zonas el pastoreo se realiza sin rotar los terreros para dejarlos descansar, dejándose además que el ganado pade libremente. Este sobrepastoreo ha afectado los pastos naturales ²⁵a nivel de toda la reserva, y, los bofedales²⁶ en los distritos de Laraos, Miraflores y Vitis. Dado que los bofedales permanecen verdes todo el año, resultan importantes para proveer de alimento y agua al ganado durante los meses de sequía (Blundo y otros, 2016).

Además, Blundo y otros (2016) mencionan que se realizan actividades turísticas que

²⁵ De acuerdo a Blundo y otros (2016), los comuneros perciben que los pastos naturales también se han visto afectados por un incremento de las malezas y por el cambio climático, al cual se le atribuye una temporada de lluvias más corta, un temperatura más alta en verano que ‘quema’ los pastos, así como un mayor número de heladas que igualmente genera que el pasto se ‘queme’.

Diversos estudios (Cementos Lima 1999, INC 2009, Idrobo y Uribe 2011) concuerdan que existe un proceso de desglaciación originado en el cambio climático que ha afectado entre el 73.3% y 85.20% de la superficie glaciar en la cuenca alta del río Cañete, sin embargo, no existe acuerdo respecto a la tasa de avance (Otárola 2011, y, Quintero, Tapasco y Pareja, 2013).

Los efectos que ha generado el cambio climático en la cuenca del río Cañete se encuentran fuera del alcance del presente estudio; sin embargo, sí se ha hecho mención tanto al cambio climático como sus efectos cuando ello ha sido necesario para efectuar alguna precisión, aclaración o explicación.

²⁶ En seis distritos los comuneros han manifestado que los bofedales también están amenazados por los procesos de deshielo y veranos más calurosos, lo que ha generado que los bofedales provean de menos agua, o que incluso se hayan secado completamente (Blundo y otros, 2016).

resultan importantes para el distrito de Huancaya, y en menos medidas para el distrito de Vitis, pero solo durante ciertas épocas del año. Otra actividad económica que se realiza en la RPNYC es la agrícola, dirigida principalmente a cubrir el autoconsumo, siendo que una parte pequeña de la producción se destina al trueque o la venta. Otárola (2011) añade que la agricultura es poco tecnificada, efectuando un manejo ineficiente del agua para riego, lo cual provoca erosión de los suelos.

Se reporta que sólo en pocas comunidades se efectúa el recojo de residuos sólidos con una frecuencia semanal mínima, siendo que en las restantes comunidades los desechos son tirados al río o quemados, contaminando así las fuentes de agua y el suelo. Adicionalmente, en Tanta se requiere de un camal que permita un manejo adecuado de los residuos de la producción de carne, siendo que actualmente los mismos son eliminados en el río (BLUNDO y otros, 2016).

De otro lado, en el año 2011, Otárola indicaba que los comuneros manifestaban su preocupación por la deforestación de los bosques altoandinos, originada principalmente por la extracción de leña por parte de taladores foráneos; sin embargo actualmente la situación ha variado. Blundo y otros (2016) indican que los comuneros perciben que la recolección de leña hoy se realiza de forma ordenada, gracias a la intervención del SERNANP. Un factor adicional en la disminución de la extracción de leña es que ha aumentado el uso del gas para cocinar.

Igualmente, en el año 2011, los comuneros reportaban su preocupación por la quema de pastos, dado que provocaban la degradación y erosión de los suelos (Otárola, 2011). Para el 2016, dicha práctica ha disminuido debido a una mayor concientización de la población sobre sus perjuicios, así como por la actividad fiscalizadora del SERNANP (Blundo y otros, 2016).

Como se puede apreciar, del 2011 al 2016 ha habido una disminución de las actividades de deforestación y quema de pastos, las cuales afectan directamente al suelo, dado que originan su erosión y degradación, e indirectamente afectan las fuentes de aguas puesto que incrementa la cantidad de sedimentos. Esta mejora se ha producido en parte gracias a la presencia del SERNANP, es decir, gracias dichos territorios se encuentran al interior de un área natural protegida.

2.1.4.2. Gestión del territorio

De otro lado, en cuanto a la gestión del territorio, conforme indicamos anteriormente, la Ley N° 24656, Ley de comunidades campesinas, señala que las éstas están ligadas por vínculos sociales y culturales ancestrales, lo cual se expresa en el trabajo comunal y la ayuda mutua. De acuerdo a Blundo y otros (2016), hoy en día se puede apreciar en las comunidades ubicadas en los distritos de Vitis y Huancaya se organizan como ayllus incaicos y realizan prácticas de trabajo comunitario (minga). En las comunidades de Vitis además, la realización de actividades como la ganadería y la agricultura se decide comunalmente.

Tal como lo referimos en el punto 1.3.2., conforme lo indicado por Diez (2018), la gestión del territorio al interior de las comunidades campesinas se efectúa no solo a través de decisiones comunitarias, sino también, en función de intereses particulares de los comuneros. Recientemente, en el año 2016, Blundo y otros han identificado tres tipos de territorios al interior de la RPNYC, los cuales son gestionados de la siguiente manera:

a) Pastos naturales: este es el tipo más frecuente de uso del suelo al interior de la RPNYC²⁷. En 7 de los 8 distritos, la administración de los pastos naturales se realiza de forma comunal. Allí pastan:

- El ganado de propiedad de los comuneros. Se asigna un área determinada al comunero, a quien se le denomina como poseionario²⁸. En las comunidades de Alis, Laraos, Miraflores, Tomas y Vitis, la asamblea comunal ha impuesto la obligación de abonar una tarifa por concepto de derecho de uso de pastos
- El ganado de propiedad de la comunidad. Se asigna un área de uso exclusivo para el ganado comunal, el cual es manejado usualmente de manera rotativa. Está prohibido el ingreso del ganado de los comuneros a esta área.

A diferencia de los otros 7 distritos, en Tanta sí existen pastos naturales ‘privados’, los cuales se encuentran en manos de poseionarios informales que carecen de la titularidad necesaria para excluir a otros comuneros, pero en la práctica actúan como

²⁷ La afirmación de Bundo y otros (2016) se apoya en una encuesta realizada por la Universidad Nacional Agraria la Molina realizada en el año 2012 que revela que el 57-6% del territorio ocupado la RPNYC y su zona de amortiguamiento corresponde a suelos utilizados como pastos naturales.

²⁸ El esquema general tiene variantes en algunas comunidades. Así por ejemplo, en Laraos, los hijos del poseionario pueden heredar el área de pasto natural asignado al causante, y efectuar la consecuente división del terreno a efectos de materializar su derecho de uso y disfrute (más no el de enajenación). De otro lado, en Carania, el área asignada a cada comunero es variada anualmente.

poseionarios legítimos, siendo que incluso pueden heredar, arrendar y vender dichos terrenos.

- b) Terrenos de secano: abarcan el 13.9% del área de la RPNYC y su área de amortiguamiento ²⁹ y se destinan principalmente para la agricultura, a excepción de Alis donde también son utilizados para la ganadería. En la mayoría de distritos, la administración de los terrenos es comunal, siendo que la directiva comunal se encarga de asignar las parcelas a cada comunero, así como de vigilar que se roten los cultivos y las tierras, para permitir su descanso.

Ahora bien, en Tomas y Huancaya, además de los terrenos de secano comunales, existen terrenos de secano en manos de particulares, siendo que para heredar, arrendar y vender –aunque esto último sólo a personas de la misma comunidad–.

La excepción a la regla se encuentra en Laraos, en donde todos los terrenos de secado están en manos de poseionarios precarios. Esta comunidad ha sufrido una fuerte migración de su población, siendo que ha desaparecido el cargo de ‘mesero’, responsable de cuidar los terrenos de secano, con lo cual, el ganado ingresa a estos terrenos y daña los cultivos. Además, se han presentado casos de robo de los cultivos.

- c) Terrenos de riego: ocupan el 13.8% del área de la RPNYC y su área de amortiguamiento ³⁰ y son principalmente privados, con lo cual, pueden ser arrendados y vendidos. En general, los comuneros hacen un uso rotativo de los terrenos.

Como excepción a la regla, se verifica que en Tanta y Tomas existen tanto terrenos de riego privados como comunales.

Como podemos apreciar, al interior de la RPNYC convive una gestión del territorio tanto comunal como individual. Es posible inferir algunas reglas generales de gestión, sin embargo, las variaciones y excepciones son muchas.

2.1.5. Gobernanza al interior de la reserva

Como indicamos anteriormente, al interior de la RPNYC existe un Jefe de área y también un Comité de Gestión. De acuerdo al Plan Maestro 2016-2020, resulta necesario promover la participación del Comité de Gestión en tanto que, por ejemplo, sólo se reunió una vez en el año 2015. Adicionalmente, tampoco participa completamente en la toma de

²⁹ De acuerdo a la encuesta realizada por la Universidad Nacional Agraria la Molina realizada en el año 2012, la cual ha sido recogida por Bundo y otros (2016).

³⁰ Igualmente, la fuente de esta información es la encuesta realizada por la Universidad Nacional Agraria la Molina realizada en el año 2012 y que ha sido utilizada por Bundo y otros (2016).

decisiones dado que no fue parte del proceso de elaboración del Plan Operativo Anual.

Lo descrito genera que algunos comuneros perciban que las acciones de la RPNYC están más orientadas a fiscalizar el cumplimiento de las restricciones propias de un ANP que a las necesidades de la población local (Blundo y otros, 2016). Entonces, un instrumento como el MERESE que busca modificar actividades a cambio de un incentivo o retribución en lugar de solamente limitarse a prohibir actividades, podría incluso mejorar la gobernanza al interior de la reserva. Efectivamente, en tanto que se generan espacios para escuchar las necesidades de las comunidades, se fomenta una mayor participación e involucramiento, y por tanto, una mejor gobernanza.

Respecto al acceso a la información, el Plan Maestro 2016-2010 indica que la Jefatura del ANP informa oportunamente sobre sus acciones al Comité de Gestión, y viceversa.

En cuanto a la rendición de cuenta, el Plan Maestro 2016-2020 informa que la Jefatura del área sí rinde cuentas anualmente y el Comité de Gestión sólo cuando es requerido. Entonces, en cuanto a la rendición de cuentas, se necesitaría un mayor compromiso por parte del Comité de Gestión.

Capítulo 3: Propuesta de un acuerdo de MERESE hídrico en la cuenca del río Cañete

3.1. Breve descripción de la cuenta del río Cañete

El río Cañete nace en la laguna Ticllacocha a 4,429 m.s.n.m. y recorre una distancia de 235.67 km desde su origen hasta desembocar en el Océano Pacífico. La cuenca del río Cañete abarca aproximadamente un área total de 601,734 km² y se ubica en las provincias de Yauyos, Cañete y Huarochirí, ocupando el 84%, 15% y 1% del área total de la cuenca. Son 29 los distritos que conforman la cuenca del río Cañete, de los cuales 23 están ubicados en la provincia de Yauyos ³¹, 5 en la provincia de Cañete y 1 en la provincia de Huarochirí.

³¹ Se trata de los distritos de Alis, Ayauca, Azángaro, Caca, Carania, Catahuasi, Chocos, Colonia, Hongos, Huancaya, Huangascar, Huantán, Laraos, Lincha, Madean, Miraflores, Putinza, Tanta, Tomas, Tupe, Viñac, Vitis y Yauyos.

El 60.3% del caudal total simulado en la cuenca depende del mantenimiento y conservación de 110,080 ha ubicadas en la parte alta de la cuenca, específicamente en los distritos de Huancaya, Tomas, Vitis, Miraflores, Alis, Laraos, Tanta, Carania, Yauyos y Huantán (ordenados según se contribución al caudal), siendo que gran parte de dichas hectáreas se encuentra dentro de la RPNYC (Otárola 2011; Quintero, Tapasco y Pareja, 2013; Blundo y otros 2016).

Los tipos de fuente de agua superficial ubicados en las partes media y alta de la cuenca son: agua proveniente de las precipitaciones, glaciares o nevados, almacenes naturales (como lagunas), y, manantiales y escurrimientos superficiales (tales como ríos o riachuelos). Los 2 últimos se originan en afloramientos de agua subterránea o en alguna de las otras fuentes anteriormente indicadas. (Otárola 2011, y, Quintero, Tapasco y Pareja 2013).

En cuanto al estado actual de la cuenca del río Cañete, podemos indicar lo siguiente:

- No existe déficit hídrico en ningún momento del año, ni siquiera durante la época seca, situación que demuestra que los servicios ambientales de regulación y rendimiento hídrico se encuentran en buen estado.
- El nivel de producción de sedimentos es moderado, lo cual indica que los ecosistemas no se encuentran dañados gravemente.

Entonces, una intervención en la cuenca del río Cañete debe apuntar a mantener o incrementar la disponibilidad de agua y a reducir los sedimentos (Otárola 2011; Quintero, Tapasco y Pareja 2013; Blundo y otros 2016).

De acuerdo al Censo Nacional XI de Población y VI de Vivienda (INEI 2007), en la cuenca del río Cañete habitan 342,306 personas, siendo que el 85,6% de ellas está ubicada en la parte baja entre los 0 y 350 m.s.n.m. Entonces, la parte alta de la cuenca, escasamente poblada, provee a la parte baja de la cuenca del agua que requiere para vivir y realizar sus actividades económicas. (Quintero, Tapasco y Pareja 2013; Blundo y otros 2016).

3.2. Sobre las partes de un posible acuerdo de retribución por servicios ecosistémicos

3.2.1. Posibles contribuyentes

Como se ha indicado en el punto anterior, los 8 distritos ubicados en la parte alta de la

cuenca del río Cañete son los principales aportantes al caudal total simulado en la cuenca. Por esta razón las comunidades que se encuentran en dichos distritos deben formar parte de un posible acuerdo de retribución por servicios ecosistémicos en calidad de contribuyentes (Otárola 2011; Quintero, Tapasco y Pareja 2013; Blundo y otros 2016) ³².

También informamos en el punto 2.1.4.1. que actividades como el pastoreo excesivo erosionan y degradan el suelo. Ahora bien, dicha afectación no solo se limita al suelo sino que también perturba el buen funcionamiento del servicio ecosistémico hídrico en tanto que:

- a) Al pastar un gran número de animales (sobre todo ovinos y vacunos) se produce una compactación del suelo, lo que afecta la capacidad de infiltración del suelo, y por tanto, la recarga del acuífero o aguas subterráneas.
- b) La disminución de la cobertura vegetal incrementa la concentración de sólidos totales –sedimentos- en el agua (Quintero, Tapasco y Pareja 2013).

Entonces, como podemos apreciar, para trabajar en la conservación o mejoramiento del servicio ecosistémico hídrico no sólo basta, como podría pensarse en un primer momento, con realizar acciones vinculadas directamente con el manejo del recurso hídrico, como por ejemplo, construir reservorios y represas o hacer zanjas de infiltración para recargar el acuífero, sino que es necesario estudiar cómo se está gestionando el suelo dado que una gestión inadecuada del mismo impactará negativamente en el funcionamiento del servicio ecosistémico hídrico.

Así, para implementar un MERESE hídrico, tienen que identificarse las actividades que contribuyen al buen funcionamiento del servicio ecosistémico hídrico –para reforzarlas- y las actividades que lo deterioran –para fomentar el cambio de las que mayor impacto negativo generen-. El análisis de las actividades de las comunidades ha sido realizado en el punto 2.1.4.1. y parte en el punto 2.1.4.2. En relación a este tema, Blundo y otros (2016) compilan las propuestas aportadas por las propias comunidades respecto de las

³² Además de las comunidades ubicadas en dichos distritos, actualmente se han identificado otras comunidades campesinas en los distritos de Colonia, Madean, Tupe y Yauyos a las cuales también se podría incluir en el futuro acuerdo del MERESE hídrico. En este trabajo nos hemos centrado en las comunidades ubicadas en los 8 distritos que aportan el mayor caudal a la cuenca, tanto por su importancia como porque respecto de ellas existen información actualizada sobre su caracterización. Un estudio posterior podría incluir a las comunidades ubicadas en los distritos de Colonia, Madean, Tupe y Yauyos.

actividades que se podrían realizar para conservar y mejorar el servicio ecosistémico hídrico³³. Aquí algunas de ellas:

- Realizar un ordenamiento del manejo del ganado -para lo cual se sugiere construir cercos en los terrenos de pastos y bofedales-, así como efectuar un pastoreo rotativo. Para ello, las comunidades solicitan apoyo para financiar los materiales para construir los cercos, ser capacitados en cuanto a la rotación óptima de los pastos y sensibilizar a la población sobre las consecuencias de continuar con el sobrepastoreo³⁴.
- Reforestación de los bofedales con plantas nativas.
- Construir o mejorar reservorios y represas³⁵.
- Construir o mantener los canales de irrigación.

Estas propuestas deberán ser estudiadas a efectos de incluirlas dentro del acuerdo como parte de las acciones a las que se obliguen los contribuyentes, y, de los proyectos a ejecutar en la zona ³⁶. Cabe rescatar que este acercamiento a las comunidades para conocer sus necesidades y escuchar sus propuestas puede contribuir a mejorar la gobernanza al interior de la RPNYC. Recordemos que en el punto 2.1.5. se indicó que los comuneros percibían que se ponía un mayor acento en la prohibición de actividades y no en atender sus necesidades. Con ocasión de la iniciativa de implementación del MERESE hídrico en la cuenca del río Cañete, se está abriendo un espacio de diálogo y participación de las comunidades que puede ser aprovechado también por el Jefe de la RPNYC para

³³ Estas propuestas han sido recogidas durante la realización de talleres llevados a cabo por el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) por encargo del MINAM, en el marco de la iniciativa “Diseño participativo de un Mecanismo de Retribución por Servicios Ecosistémicos Hidrológicos (MRSEH), en la cuenca del río Cañete”.

³⁴ Cabe indicar que en Miraflores, Tanta y Vitis ya se han empezado a observar cambios en las prácticas de manejo ganadero a raíz del proyecto Eba Montaña implementado entre los años 2012 y 2015 por el Instituto de Montaña y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

³⁵ Este pedido no sólo responde a los efectos del sobrepastoreo sino también a los efectos causados por el cambio climático: deshielo de los glaciares, incertidumbre respecto del inicio de la temporada de lluvia así como sobre su duración e intensidad.

³⁶ Una propuesta como la reducción o sustitución de ganado vacuno u ovino por camélidos andinos podría ser técnicamente viable a efectos de disminuir la compactación del suelo, sin embargo, existen dificultades prácticas para su aplicación:

- Se observa una preferencia muy marcada por el ganado vacuno por parte de las mujeres de Vitis.
- Se percibe que la crianza de camélidos es más complicada en razón del exceso de enfermedades y tiempo prolongado de pastoreo.
- Sustituir el ganado de baja calidad por otro de mejor calidad, a efectos de reducir el número de animales es considerado poco viable por las comuneras porque el ganado ‘fino’ requiere más cuidados de salud. (BLUNDO y otros 2016).

Como podemos apreciar, no basta solamente con identificar cuáles son las actividades que contribuyen al buen funcionamiento del servicio ecosistémico hídrico, sino que será necesario estudiar si los comuneros están dispuestos a adoptarlas.

mejorar la gobernanza al interior del área.

De otro lado, para establecer un MERESE hídrico, se debe identificar cómo se gestiona el territorio, es decir si se efectúa de manera comunal, familiar, o individual, para determinar con quiénes se podrá efectuar el acuerdo. El análisis de la gestión del territorio en las comunidades campesinas al interior de la reserva ha sido efectuado en el punto 2.1.4.2., y como pudimos allí apreciar, existen espacios en los que la gestión se realiza de forma comunitaria, y otros en los que la gestión es individual (por ejemplo, parte de los terrenos de secano en Tomas y Huancaya, parte de los terrenos de riego en Tomas y Tanta y todos los terrenos de secano en Laraos). Blundo y otros (2016) opinan que, en un escenario óptimo, los acuerdos deben ser suscritos con las comunidades y no con grupos más pequeños o individuos, ello con el fin de lograr una mayor continuidad e involucramiento. A pesar de dicha recomendación, es probable que se requiera intervenir en áreas que son gestionadas individualmente. Esta situación podría además acarrear un problema en el cumplimiento de los acuerdos. En efecto, los autores mencionados afirman que si no existen reglamentos o mecanismos que obliguen a cumplir los acuerdos, los propietarios o poseedores de terrenos privados difícilmente cumplan los acuerdos. En consecuencia, será necesario establecer monitoreos periódicos –para lo cual se requerirá contar con los fondos suficientes- para verificar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los contribuyentes (sean estas comunidades, familias o individuos) y en caso de verificarse un incumplimiento parcial, defectuoso o total, establecer alguna sanción como disminución o eliminación total de la retribución, así como la exclusión del acuerdo.

Una forma de intentar predecir el grado de cumplimiento de los acuerdos por parte de determinadas comunidades, familias o individuos, será sistematizar las experiencias que puedan compartir el Jefe de la RPNYC y la Coordinadora Ejecutiva de El Patronato respecto del nivel de participación y compromiso verificado en proyectos anteriores.

Adicionalmente, será necesario verificar si la gestión efectuada de manera comunal o individual tiene algún respaldo registral o en posesiones pacíficamente reconocidas por la comunidad en general ³⁷, o si por el contrario, se trata de posesiones de carácter precario

³⁷ De acuerdo a Wunder (2005), más importante que la propiedad formal de los posibles contribuyentes es que ellos cuenten con una capacidad de facto para usar y controlar el territorio de forma tal que terceros

–tal como ocurre con la gestión de las tierras de secano en Laraos–.

De una evaluación general respecto al avance de los MERESE hídricos en el Perú, Quintero y Pareja (2015) consideran que la falta de saneamiento legal de los territorios en los que se ubican los posibles contribuyentes constituye un cuello de botella para materializar el acuerdo. Para superar este problema, se debería brindar a asesoría y acompañamiento técnico y legal a las comunidades para formalizar la tenencia o propiedad de sus territorios, siendo que el gobierno regional podría cumplir este rol, tal como lo sugirió Baldovino (2016)³⁸.

Adicionalmente, MINAM también han identificado asociaciones que podrían ser parte del acuerdo como contribuyentes. Nos referimos, entre otras, a la Asociación de Agricultores Sagrado Corazon de Jesús – Carania, la Asociación de Agro ganaderos Carania-Wisala, Asociación Agropecuaria Incha Cochahora (Huancaya), Asociación de Productores de Ganado vacuno Killahuaca (Huancaya), Asociación Alpaqueros Arinca (Laros), Unidad de Producción Planta Lechera (Tomas), Asociación de Criaderos de Vicuñas y Alpacas de Yauyos. La experiencia lograda con otras iniciativas de MERESE hídrico sugiere que se involucre a un mayor número de actores para lograr una buena gobernanza. En este caso, la participación de asociaciones civiles como las descritas además serviría para asegurar que los contribuyentes estén legalmente constituidos y se encuentran legitimadas para asumir compromisos.

3.2.2. Posibles retribuyentes

Los posibles retribuyentes en un acuerdo de retribución por servicios ecosistémicos hídricos se ubican en la parte baja o media de la cuenca. Ellos se benefician de los servicios que los ecosistemas de las partes altas les brindan, lo cual les permite realizar diversas actividades económicas.

A continuación analizaremos los posibles retribuyentes en el futuro acuerdo de retribución por servicios ecosistémicos en la cuenca del río Cañete. Dividiremos el

reconozcan que pueden ser excluidos. Si esas condiciones se cumplen, se podría el acuerdo con dichos contribuyentes. Sobre este punto, el Reglamento de la Ley del MERESE adopta una posición distinta puesto que requiere que las comunidades campesinas tengan títulos de propiedad, posesión o cesión en uso, o que por lo menos se encuentren realizando el trámite de titulación.

³⁸ Aunque es muy probable que la ansiada formalización demore mucho más que los tiempos inicialmente estimados para lograr un acuerdo final de MERESE hídrico.

análisis en usuarios consuntivos -aquellos que al usar el agua la consumen- y usuarios no consuntivos –aquellos que al usar el agua no la consumen y. por lo tanto, puede la misma agua ser disfrutada por otros usuarios-.

3.2.2.1. Usuarios consuntivos

3.2.2.1.1. Usuario agrícola

El valle de Cañete tiene una tradición agrícola de larga data. En comparación con los otros usuarios consuntivos, es el que más consume el recurso hídrico, tal como se puede apreciar en las siguientes figuras:

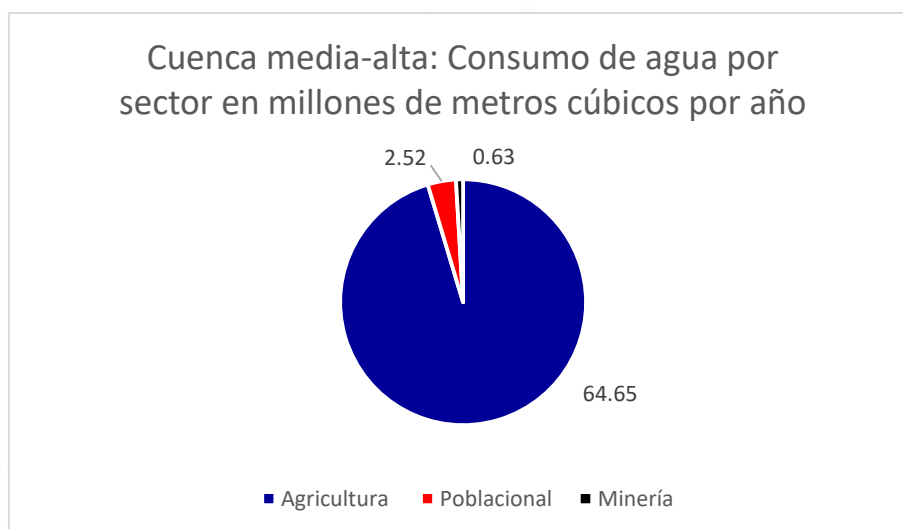


Figura N° 2. Cuenca media-alta: Consumo de agua por sector en millones de metros cúbicos por año. Adaptado de “Diseño e Implementación de un Esquema de Retribución por Servicios Ecosistémicos Hidrológicos en la Cuenca del Río Cañete” por M. Quintero, J. Tapasco y P. Pareja. Lima: s/e. Copyright 2013 por el Ministerio del Ambiente.

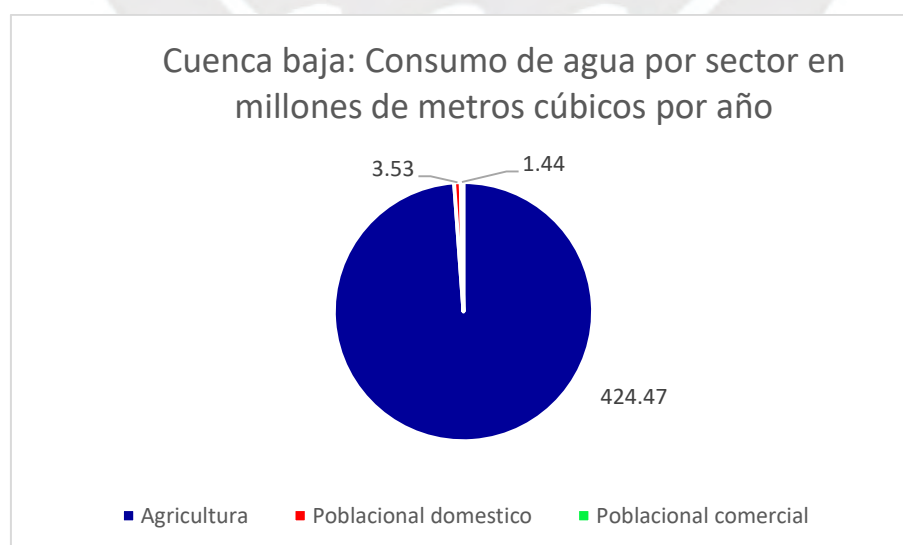


Figura N° 3. Cuenca baja: Consumo de agua por sector en millones de metros cúbicos por año. Adaptado de “Diseño e Implementación de un Esquema de Retribución por Servicios Ecosistémicos Hidrológicos en la Cuenca del Río Cañete” por M. Quintero, J. Tapasco y P. Pareja. Lima: s/e. Copyright 2013 por el Ministerio del Ambiente.

En el valle de Cañete, el sector agrícola utiliza mayoritariamente el agua superficial para su actividad, siendo mínimo el uso del agua subterránea. Existe una Junta de Usuarios del Subdistrito de Riego de Cañete que distribuye el agua a través de 7 Comisiones de Regantes³⁹ para un total de 5,082 usuarios agrícolas (Quintero, Tapasco y Pareja 2013).

Actualmente, de acuerdo a lo establecido por la Ley de Recursos Hídricos, Ley N° 29338, y su reglamento, todo aquel que haga uso del agua debe pagar una contraprestación económica denominada retribución económica por el uso del agua. El monto de la retribución a abonar es fijado anualmente por la Autoridad Nacional del Agua (ANA). Quiroz y Pareja (2015) señalan que en algunas experiencias de MERESE hídrico se ha verificado que existe un rechazo de los usuarios a abonar algún aporte por concepto de retribución por servicios ecosistémicos porque opinan que se trataría de un concepto similar al de retribución económica por el uso del agua que ya vienen abonando al ANA. Si revisamos los artículos 91 de la Ley de Recursos Hídricos y 176 de su reglamento, Decreto Supremo N° 001-2010-AG, se establece que la retribución económica por el uso de agua se abona como una contraprestación por parte de los usuarios por el mero disfrute de un recurso natural calificado como patrimonio de la Nación. Siendo ello así, dicha retribución tendría un objetivo diferente al de la retribución por servicios ecosistémicos, que busca realizar acciones de conservación, recuperación y uso sostenible que permitan asegurar un óptimo funcionamiento de los ecosistemas en la parte de alta de cuenca de forma tal que se asegure la continuidad de los servicios ecosistémicos hídricos que dichos ecosistemas brindan.

Sin embargo, cabe indicar que el numeral 2 del artículo 177 del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos señala que la retribución económica por el uso de agua debe destinarse, entre otros fines, para formular planes de gestión de recursos hídricos y financiar medidas de control y vigilancia que tengan por objetivo lograr la conservación de las fuentes productoras de agua⁴⁰. Como podemos observar, sí existían algunos puntos de conexión

³⁹ Se trata de las Comisiones de Regantes de Nuevo Imperial, Viejo Imperial, San Miguel, María Angola, Huanca, Pachacamilla y Palo Herbay.

⁴⁰ “177.2 El valor de la retribución económica que se establezca en cada cuenca se destina para la formulación de los planes de gestión de recursos hídricos en la cuenca, desarrollar la gestión y administración de los recursos hídricos en las fuentes naturales del agua, así como para financiar las medidas de control y vigilancia destinadas a lograr: La protección de la calidad, el incremento de la disponibilidad de los recursos hídricos y la conservación de las fuentes productoras de agua; así como para la gestión integrada del agua en las cuencas”.

entre los dos conceptos en tanto que los fondos recaudados por retribución económica por el uso de agua también tendrían como finalidad conservar las fuentes de agua ubicadas en la parte alta de la cuenca. Ahora bien, cabe precisar que de acuerdo a Quintero, Tapasco y Pareja (2013), en la práctica la retribución económica se ha “*destinado principalmente a actividades de gestión y administración de los recursos hídricos*” y no a la conservación de las fuentes de agua.

A pesar de la posible superposición anteriormente indicada, Quintero y Pareja (2015) informan que existen 2 experiencias de MERESE hídricos en el Perú, Quiroz y Cumbaza, en donde las Juntas de Usuarios de Riego se han comprometido como retribuyentes.

En cuanto al MERESE hídrico en Cañete, la Junta de Usuarios del Subdistrito de Riego de Cañete en algún momento estuvo asistiendo a las reuniones organizadas por el Comité Gestor del MERESE hídrico, sin embargo, al cambiar la directiva de la Junta, dejaron de asistir. Entonces, a la fecha no existe mayor avance para que los usuarios agrícolas puedan constituirse como futuros retribuyentes, a pesar de que son los que usuarios que más disfrutaban de los servicios ecosistémicos hídricos que provee la cuenca alta.

3.2.2.1.2. Usuario poblacional

El abastecimiento de agua para la población de la provincia de Cañete ⁴¹ está a cargo de la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado Cañete S.A. (EMAPA Cañete) la cual cubre aproximadamente 33,477 conexiones (Quintero, Tapasco y Pareja, 2013). Como se puede apreciar de las Figuras N° 2 y 3, en cuanto al volumen de consumo del recurso hídrico, el sector poblacional (doméstico y comercial) sigue al sector agrario, aunque a muchísima distancia por detrás.

En cuanto a que los usuarios poblacionales se constituyan en retribuyentes del MERESE hídrico, de acuerdo a lo informado por Otárola (2011) y Quintero, Tapasco y Pareja (2013), el 80% de los usuarios domésticos están dispuestos a pagar hasta S/. 5.04 por mes

⁴¹ Así, se abastece a los distritos de Imperial, Cerro Azul, San Vicente, Mala, San Antonio, San Luis, Asia, Quilmaná, Santa Cruz de Flores, Chilca, Lunahuaná y Calango. Cabe indicar que EMAPA Cañete solo utiliza agua superficial para abastecer al distrito de Imperial, siendo que para todos los demás distritos emplea agua subterránea. Se prevé que ante el incremento de la demanda poblacional se empiece a utilizar agua superficial para los distritos de San Luis, San Vicente y Cerro Azul (Quintero, Tapasco y Pareja, 2013).

para contribuir en la conservación de la parte alta cuenca. Por su parte, el 86% de los usuarios comerciales están dispuestos a abonar hasta S/. 8.33 mensuales.

Como explicamos en el punto 1.2.2., la normativa nacional está muy avanzada a efectos de permitir que los usuarios poblacionales de agua abastecidos por las EPS puedan aportar para la conservación de los servicios ecosistémicos hídricos. Así, de acuerdo a Lucich (2018) a noviembre de este año SUNASS ha aprobado 24 estudios tarifarios, y, existen 10 estudios tarifarios en análisis, dentro de los cuales se encuentra el proyecto de estudio tarifario de EMAPA Cañete.

Entonces, actualmente el aporte de los usuarios consuntivos poblacionales, que no representan ni el 5% del consumo total del recurso hídrico en la cuenca río Cañete, está *ad portas* de materializarse, y sin embargo, el aporte de los usuarios consuntivos agrarios, que consumen más del 90% de dichos recursos, ni siquiera se encuentra aún en fase de análisis.

3.2.2.1.3. Usuarios mineros

En la parte alta y media de la cuenca se encuentran algunas empresas mineras, tanto formales como informales, que a decir de los comuneros, han contaminado el agua y los recursos hídricos desde hace mucho tiempo (Quintana y Pareja 2016)⁴².

Conforme se puede apreciar de las Figuras N° 2 y 3, el consumo del agua del sector minero en la cuenca del río Cañete representa menos del 1% del consumo de los usuarios consuntivos. Siendo ello así, y considerando que algunas de las empresas realizan sus actividades de manera informal, y que algunas han reducido sus actividades, el aporte que pudiera conseguirse voluntariamente de parte del sector minero no sería significativa. A pesar de ello, se sugiere realizar el esfuerzo de convocarlos en aras materializar la participación de diversos actores, lo cual contribuirá a una buena gobernanza.

⁴² La posible contaminación del suelo o las fuentes de agua por la actividad minera deberá ser verificado por las autoridades competentes (Gobiernos Regionales, OEFA). Este tema excede el marco de los MERESE hídricos desarrollado en el presente trabajo.

3.2.2.2. Usuarios no consuntivos

2.2.2.2.1.1. Sector hidroenergético

En la parte media de la cuenca del río Cañete se encuentra la Central Hidroeléctrica El Platanal, operada por la Compañía Eléctrica El Platanal S.A. (CELEPSA), la cual constituye la segunda central hidroeléctrica más importante del país (Otárola 2011). Si bien el uso que realiza del recurso hídrico es no consuntivo, sí resulta cierto que demanda una gran cantidad agua para funcionar: 442.13 millones de metros cúbicos por año (Autoridad Nacional del Agua 2012, citado por Quintero, Tapasco y Pareja 2013).

Conforme lo indicamos en el punto 2.1.3., CELEPSA ha constituido El Patronato de la RPNYC a efectos de coadyuvar en la conservación y desarrollo sostenible del área. Así, El Patronato ha realizado acciones referidas a infraestructura hidráulica cultura y restauración de un bofedal, es decir, son actividades que repercutirán en la mejora del servicio ecosistémico hídrico. En este contexto, CELEPSA carece de incentivos para asistir a las reuniones del Comité Gestor del MERESE hídrico, y constituirse en un futuro retribuyente, porque ya viene participando, a través de El Patronato, en la conservación y mejora de las fuentes de agua ⁴³.

3.2.2.1.2. Sector turismo

La oferta turística en la cuenca media del río Cañete se concentra en el distrito de Lunahuaná, ofreciéndose paseos a caballo, en bicicleta y cuatrimotos; además de actividades de aventura como canopy y canotaje. Para que esta última actividad pueda llevarse a cabo, resulta necesario que el río cuente con un caudal mínimo de forma continua, con lo cual, queda claro que el sector turismo, específicamente la actividad de canotaje, se beneficia directamente del servicio ecosistémico hídrico que provee la parte alta de la cuenca.

Quintero, Tapasco y Pareja (2013) señalan que se ha realizado un estudio para determinar cuál es la valoración de los visitantes respecto de los atractivos turísticos de Lunahuaná. Así, se ha aplicado el método del costo de viaje y se ha determinado que los viajeros estarían dispuestos a pagar hasta S/ 46.30 más de lo que actualmente pagan. Este monto adicional comprende la valoración de todo el servicio de recreación que proporciona

⁴³ Más aún, tal como se describe en el punto 3.4.3.1.1., E Patronato forma parte de la plataforma de buena gobernanza del MERESE hídrico de la cuenca del río Cañete.

Lunahuaná, es decir, no solo se incluye el disfrute de la actividad del canotaje. Otárola (2011) propone la creación de una tasa para la conservación de la cuenca aplicable a los servicios de hospedaje y canotaje, cuyo monto sería una fracción de los S/ 46.30.

En cuanto a la posibilidad de que los actores vinculados con el sector turismo se constituyan en posibles retribuyentes del MERESE hídrico en la cuenca del río Cañete, debemos indicar que los mismos no han sido convocados a las reuniones del Comité Gestor del MERESE hídrico –tal vez debido a la dificultad de materializar un posible aporte de este sector-. A pesar de ello, se sugiere convocarlos a efectos de recoger sus opiniones y propuestas, y de esta manera, contribuir a la buena gobernanza.

3.3. Sobre el cumplimiento de las finalidades del MERESE en el caso materia de análisis

Conforme indica el artículo 4 de la Ley del MERESE el propósito de establecer un MERESE es asegurar que las personas puedan contar permanentemente con los beneficios que genera el ecosistema, lo que se logrará como consecuencia de las acciones de conservación, recuperación y uso sostenibles efectuadas por los contribuyentes. Para ello, como señala Wunder (2005), es necesario contar con una línea base del estado y funcionamiento de los ecosistemas y los servicios ecosistémicos hídricos que proveen. En este sentido, la Ley del MERESE indica en el artículo 6 literal a) que se debe contar con una caracterización de la estructura y función del ecosistema así como del servicio ecosistémico. Pues bien, para el caso materia de análisis, tenemos conocimiento que la línea base ya se ha elaborado y se encuentra en fase de revisión y ajustes.

Ahora bien, además de la línea base, resulta necesario establecer cuáles serán las acciones concretas de conservación, recuperación y uso sostenible que se efectuarán con miras a lograr una mejora en el funcionamiento del ecosistema que permita a los usuarios seguir beneficiándose de los servicios ecosistémicos hídricos. Para ello es necesario efectuar un estudio que convoque a científicos de diversas áreas que puedan diseñar las intervenciones específicas así como calcular –empleando diversos modelamientos- cuál sería su impacto. Este punto es importante porque, como señala Wunder (2005), cuando se trata de un MERESE hídrico con frecuencia se utilizan supuestos basados más en creencias populares que en análisis científicos, como por ejemplo afirmar que la reforestación incrementará la disponibilidad del recurso hídrico. En el caso materia de

análisis, tenemos conocimiento que se planean efectuar acciones como cercar pastizales y hacer zanjas de infiltración. Si bien la teoría indica que dichas acciones pueden contribuir a mejorar el servicio ecosistémico hídrico, lo cierto es que, no se cuenta a la fecha con un estudio que especifique por ejemplo en cuánto se calcula el impacto de dichas actividades. Esta situación no resulta sorprendente dado que Quintero y Pareja (2015), al analizar el estado de los MERESE hídricos en el Perú, concluyen que es una constante la falta de información sobre cuáles deben ser las actividades de recuperación, conservación y usos sostenible a realizarse para lograr la finalidad del MERESE –que es asegurar que las personas puedan contar permanentemente con los beneficios que genera el ecosistema-⁴⁴.

Entonces, para asegurar que se cumpla el objetivo de implementar un MERESE hídrico en la cuenca del río Cañete, será necesario contar con un análisis científico específico sobre las acciones que tienen la capacidad de conservar y recuperar los ecosistemas de las partes altas de la cuenca –dentro de las cuales se podría incluir las propuestas de las comunidades campesinas-, las áreas prioritarias en las que deberán efectuarse dichas acciones, así como una cuantificación de los impactos esperados según diversos escenarios.

Cabe indicar que en el 2017, la Resolución De Consejo Directivo N° 045-2017-SUNASS-CD, aplicable solamente a los MERESE del sector agua potable, estableció una herramienta metodológica denominada Diagnóstico Hídrico Rápido (DHR) que precisamente busca establecer una línea base y calcular la efectividad e impactos de las acciones de recuperación, conservación y uso sostenible de los ecosistemas. Claramente resulta de suma importancia que esta herramienta se emplee en todas las propuesta de MERESE hídrico, sean o no del sector saneamiento, puesto que de lo contrario, no se podrá lograr la finalidad del MERESE⁴⁵.

⁴⁴ El caso del MERESE hídrico que tiene como retribuyente a la EPS SEDAPAL resulta emblemático puesto que a pesar de contar con grandes fondos, no se ha definido aún cuáles deben ser las acciones a realizar en la parte alta de la cuenca.

⁴⁵ Si bien las proyecciones científicas se realizan sobre la base de modelamientos o simulaciones, podría ocurrir que se obtengan resultados muy diferentes a los esperados a raíz de causas externas impredecibles (como por ejemplo, una sequía extrema). Por ello, las proyecciones emplean escenarios variables a los cuales se asigna algún grado de probabilidad de ocurrencia. En todo caso, en función de los resultados de los monitoreos es posible efectuar los ajustes o modificaciones necesarias para lograr los objetivos del MERESE.

De no contarse con estudio o proyección científica, no se podrá asegurar en forma alguna la consecución de los fines del MERESE hídrico –salvo que operara el azar-.

De otro lado, el segundo objetivo que pretende lograr un MERESE es el alivio de la pobreza (Wunder 2005)⁴⁶. De los talleres realizados en las comunidades ubicadas en los 8 distritos que aportan mayor caudal a la cuenca del río Cañete, Blundo y otros (2016) indican que los comuneros han manifestado su deseo de ofrecer productos con algún valor agregado, requiriendo para ello ser articulados al mercado mediante canales de comercialización. Sobre este punto, si bien es rescatable escuchar y recoger las propuestas de las comunidades, ello no garantiza que dichas propuestas logren elevar su calidad de vida, o si quiera que sean económicamente viables. Entonces, para cumplir este segundo objetivo hace falta realizar un estudio de mercado que analice la viabilidad de las propuestas de las comunidades campesinas, y que, de ser necesario incorpore nuevas opciones que generen mayor rentabilidad. Sólo de esta forma podrá asegurarse que se consiga cumplir la segunda finalidad del MERESE.

3.4. Elementos necesarios para que el MERESE hídrico de la cuenca del río Cañete sea exitoso

3.4.1. Incentivo suficiente

Como hemos indicado anteriormente, lo que se intenta con el MERESE es que los contribuyentes cambien o limiten conductas que pudieran afectar a los ecosistemas y que más bien adopten otras que los favorezcan. Para ello, la retribución tiene que brindarles mayores beneficios de los que obtienen de las actividades acostumbradas. Entonces, para implementar el MERESE hídrico en la cuenca del río Cañete se requiere un análisis que, por un lado cuantifique la inversión en tiempo y esfuerzo más la ganancia obtenida por los comuneros como consecuencia de las actividades que realizan hoy en día, versus, la inversión en tiempo y esfuerzo que les tomará realizar las actividades que proponga el MERESE más la retribución asignada. Sólo si el resultado de esta última cuantificación es mayor que la primera, el MERESE hídrico en la cuenca del río Cañete será viable.

3.4.2. Financiamiento

Como hemos visto en el punto 1.2.4., los MERESE hídricos en Perú se sostienen en más del 90% con lo que recaudan las EPS de los aportes de los usuarios poblaciones. Ello no resulta suficiente para que los MERESE puedan sostenerse financieramente a lo largo del

⁴⁶ Wunder (2005) afirma con contundencia que el alivio de la pobreza solo constituye un objetivo secundario. El objetivo principal es lograr la mejor del funcionamiento del ecosistema para que siga proveyendo de servicios ecosistémicos a las personas.

tiempo.

Esta situación se repite en el MERESE hídrico de la cuenca del río Cañete dado que a la fecha se cuenta sólo con un aportante, a saber, la EPS. Resulta necesario entonces que, tal como ha ocurrido en el MERESE hídrico de Quiroz, ingresen como aportantes los usuarios agrarios, más aún si tenemos en cuenta, que conforme indicamos en el punto 3.2.2.1.1., consumen más del 90% del agua.

Una forma de convencer a más usuarios para que se conviertan en retribuyentes del MERESE es contar con un estudio científico que sustenten que las acciones propuestas por el MERESE en la cuenca alta tendrán un impacto positivo en los servicios ecosistémicos que brinda. Efectivamente, como lo señala Wunder (2005), si no se cuenta con un estudio de ese tipo, los posibles retribuyentes estarán menos dispuestos a efectuar algún aporte.

3.4.3. Gobernanza

De acuerdo a Greiber (2010), la confianza entre las partes –contribuyentes, retribuyentes y terceros involucrados- es la pieza clave para garantizar el funcionamiento a largo plazo de un MERESE hídrico, lo que en suma permitirá una buena gobernanza. Por ejemplo, dicho autor indica que en Bolivia la pérdida de confianza entre las comunidades de la parte alta de la cuenca con las comunidades que habitaban la parte baja, debido a conflictos sobre patrones de disponibilidad del agua, impidieron el establecimiento de un acuerdo de retribución por servicios ecosistémicos hídricos. Para el caso de la cuenca del río Cañete, a partir de las fuentes consultadas, no se ha constatado que exista alguna conflictividad manifiesta en las comunidades de las partes altas de la cuenca, y los usuarios consuntivos y no consuntivos descritos en el punto anterior.

Reiteramos entonces que, la gobernanza resulta tan importante que, de no prestarse atención a sus variados aspectos, un esquema de MERESE hídrico podría ser incapaz de cumplir sus objetivos. A continuación, siguiendo a Greiber (2010), analizaremos algunos de los aspectos centrales de la buena gobernanza que deben estar presente en los acuerdos de retribución por servicios ecosistémicos hídricos, a saber, participación pública y acceso a la información pública.

3.4.3.1. Participación pública

La participación pública permite que los interesados directos, contribuyentes y retribuyentes, puedan aportar propuestas en el diseño del esquema de MERESE hídrico y participar en la toma de decisiones (Greiber, 2010).

3.4.3.1.1. Plataforma de buena gobernanza

Tal como lo explicamos en el punto 1.2.5., la Ley de MERESE y su reglamento promueven la creación de una plataforma de buena gobernanza que funcione como un espacio de diálogo entre los actores, sean estos directos –contribuyentes y retribuyentes– o indirectos –que acompañan y coadyuvan al buen funcionamiento del MERESE tales como gobiernos regionales, asociaciones civiles, etc.-. Si bien dichas normas parecerían limitar el actuar de las plataformas a la fase de ejecución del MERESE, es decir, luego de la suscripción del acuerdo, las experiencias previas revelan que han operado desde el diseño del MERESE. En consecuencia, tal como lo señala Greiber (2010), estos también llamados Comités de gestión o Comités Impulsores pueden proporcionar un espacio estable para la participación de los actores, y permitir de esta manera su involucramiento en el proceso de toma de decisiones, desde el diseño del esquema, pasando por la suscripción del acuerdo de retribución por servicios ecosistémicos, y hasta su ejecución.

Pues bien, siguiendo las experiencias previas, en el caso materia de análisis se ha constituido una plataforma de buena gobernanza compuesta por:

- Gobierno Regional de Lima, representado por la Gerencia de Recursos Naturales
- Ministerio de Ambiente, representado por la Dirección General de Economía y Financiamiento Ambiental.
- El Proyecto MERESE-FIDA.
- SERNANP.
- Reserva Paisajista Nor-Yauyos Cochas (RNYC).
- El Patronato
- Junta de Usuarios de Riego de Cañete.
- Proyecto Glaciares +⁴⁷.

⁴⁷ Este proyecto es una iniciativa de la cooperación Suiza – Perú en el marco del Programa Global de Cambio Climático y medio Ambiente de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE). Es ejecutado por CARE Perú y el consorcio suizo liderado por la Universidad de Zurich, llevándose en coordinación con la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y el MINAM.

- Red de Empresario L+1 ⁴⁸
- Instituto de Montaña⁴⁹.
- Q'apiry Consulting SAC.

La conformación de esta plataforma ha reconocida por el Gobierno Regional de Lima mediante la Ordenanza Regional N° 004-2018-CR-GRL. Mencionamos esta ordenanza no porque se requiera de un reconocimiento normativo para constituir o dar legitimidad a una plataforma de buena gobernanza, sino porque manifiesta un interés activo por parte del Gobierno Regional de Lima –un actor no directo- en el diseño e implementación del MERESE hídrico, en línea con lo establecido en el numeral 1 del artículo 13 del Reglamento de la Ley de MERESE ⁵⁰.

De acuerdo a Quintero y Pareja (2015), las experiencias previas en los MERESE hídricos indican que la tendencia es que participen en la plataforma de buena gobernanza no sólo los retribuyentes (beneficiarios directos de los servicios ecosistémicos hídricos) sino también otros actores, privados o públicos, interesados en la conservación y mejoramiento de los servicios ecosistémicos hídricos. Así, siguiendo esta corriente empírica, en el caso materia de análisis, participan actores públicos interesados en la conservación de fuentes de agua ubicadas en la parte alta de la cuenca del río Cañete (como el SERNANP, la RPNYC y el Gobierno Regional de Lima) así como actores privados, específicamente asociaciones civiles y proyectos interesados en los ecosistemas alto andinos (como el Instituto de Montaña y el Proyecto Glaciares +).

Ahora bien, tal como lo analizamos en el punto 3.2.2., lamentablemente algunos posibles retribuyentes no están participando en la plataforma de buena gobernanza. De ellos, el actor ausente más importante es el usuario agrícola en tanto que consume más del 90% del agua. En primer lugar, la participación del sector agrario es necesaria a efectos de conseguir mayores fuentes de financiamiento que aseguren la continuidad del MERESE. En segundo término, es necesaria su participación porque de lo contrario se podrían generar conflictos con los usuarios poblacionales. Sobre este punto, cabe informar que,

⁴⁸ Asociación civil que agrupa a empresarios comprometidos con el desarrollo sostenible.

⁴⁹ Asociación civil que forma parte de The Mountain Institute (TMI).

⁵⁰ *“Artículo 13.- Gobiernos regionales y gobiernos locales*

13.1 Los gobiernos regionales y locales promueven y facilitan la implementación de MRSE, a través de su participación en los mismos como contribuyentes y/o retribuyentes, así como en las plataformas de buena gobernanza, de conformidad con lo establecido en el presente reglamento.”

como resultado de una encuesta a la población de la provincia de Cañete, el 52% de los usuarios domésticos y el 62% de los usuarios comerciales de agua potable manifestaron que los usuarios agrarios debían ser los mayores aportantes al MERESE hídrico (Otárola 2011), lo cual se condice con el mayor uso del recurso hídrico por parte de estos últimos. Siendo ello así, en el supuesto que no se lograra la participación de los usuarios agrarios como retribuyentes del MERESE, los usuarios poblaciones podrían cuestionar sus aportes al MERESE y se podría generar algún nivel de conflictividad. Un mayor involucramiento del Ministerio de Agricultura (específicamente de la Autoridad Local del Agua y de la Autoridad Nacional del Agua) podría contribuir a acercar a los usuarios agrarios a la plataforma de buena gobernanza.

3.4.3.1.2. Dificultades para la participación pública

3.4.3.1.2.1. El tamaño de la cuenca incrementa los costos de participación

De acuerdo con Quintero y Pareja (2015), una cuenca de mayores dimensiones requerirá el involucramiento de más actores, lo cual implicará un mayor tiempo para llegar a un consenso en el diseño del mecanismo, y en general, para negociar los acuerdos. Greiber (2010) indica que cuanto mayor sea el número de actores interesados en tomar una decisión, más costosa se volverá la participación en el proceso de toma de decisiones, tanto en recursos económicos como en tiempo. Así por ejemplo, al 2015, de las 9 iniciativas de MERESE hídrico con un área mayor a 200,000 ha, sólo 3, es decir, el 33%, habían logrado un avance considerable (Jequetepeque; Chillón, Rímac y Lurín; Quiroz). En cambio, 9 de 13 (70%) de las iniciativas que se establecen en cuencas con menos de 200,000 han presentan avances significativos (Quintero y Pareja 2015).

La cuenca del río Cañete sobrepasa los 200,000 ha de área, y si bien, ello no será impedimento para lograr un acuerdo de mecanismo por retribución por servicios ecosistémicos, sí es verdad que lograr la participación activa de los actores interesados requerirá más tiempo y recursos.

3.4.3.1.2.2. Dificultad para integrar a los actores privados

De acuerdo a Quintero y Pareja (2015), la normatividad referida al MERESE se enfoca en el involucramiento de actores públicos, en especial en el sector saneamiento a través de las EPS y no brinda orientaciones sobre cómo involucrar a los actores privados (lo cual se condice con el carácter voluntario de participación en un MERESE). Así, algunos perciben como limitante para la implementación de MERESE hídrico la falta de una guía

que dé alguna orientación para lograr la participación del sector privado.

Ciertamente, en el caso materia de análisis, esta incapacidad para involucrar al sector privado se manifiesta en la ausencia de CELEPSA y los actores del sector turismo en la plataforma de buena gobernanza del MERESE hídrico de la cuenca del río Cañete. Ahora bien, cabe recordar que CELEPSA no participa en la plataforma del MERESE porque indirectamente viene realizando acciones para recuperar los ecosistemas de las cuencas altas por medio de El Patronato.

Como lo indicamos en el punto 3.4., si se contara con un estudio científico que sustentara que las acciones de conservación, recuperación y uso sostenible propuestos tendrán un impacto positivo en los ecosistemas de las cuencas altas para lograr un mejoramiento de los servicios ecosistémico hídrico, podría tenerse mayor éxito en convencer a los diversos actores del sector privado para convertirse en retribuyentes del MERESE.

3.4.3.1.2.3. El constante cambio de los representantes de las instituciones

La falta de estabilidad de los funcionarios públicos en sus puestos, dificulta la continuidad en la participación de las personas que representan a las entidades públicas, lo que a su vez constituye una limitante para lograr la implementación del MERESE hídrico (Quintero y Pareja 2015).

Pues bien, precisamente esta limitante se ha presentado en la Plataforma de Buena Gobernanza de la Cuenca del río Cañete respecto de los funcionarios de la Autoridad Local del Agua (ALA) y Autoridad Administrativa del Agua (AAA), quienes han sido cambiados en varias ocasiones, siendo que en la actualidad ya no asisten a las reuniones. Igualmente, aunque no se trata de funcionarios públicos sino de representantes de los usuarios agrarios, si bien la Junta de Usuarios de Usuarios del Subdistrito de Riego de Cañete en algún momento estuvo asistiendo a las reuniones organizadas por la Plataforma de Buena Gobernanza, luego de cambiar su directiva dejó de asistir.

Se requiere un mayor involucramiento del sector agricultura a efectos de no retrasar la implementación de los MERESE hídricos en aquellos lugares en donde existe una gran presencia de usuarios agrícolas (tal como es el caso de la cuenca baja y media del río

Cañete, en donde conforman más del 90% de los usuarios consuntivos), y por lo tanto, su participación es necesaria para asegurar una buena gobernanza.

3.4.3.2. Acceso a la información pública

El acceso a la información es importante tanto en la etapa de planificación como de ejecución del MERESE. La información debe brindarse tanto a los miembros de la plataforma de gobernanza como al público en general a través de boletines, charlas, radio, etc. (Greiber 2010).

En el caso materia de análisis, EMAPA Cañete ya viene informando a la población sobre el MERESE hídrico. Así, repartió folletos en un stand durante una festividad. También está trabajando en sensibilizar a los alumnos en los colegios de Cañete. A ello se añade visitas de dichos alumnos a la parte alta de la cuenca para conocer las fuentes del recurso hídrico.

Como puede apreciarse, se está brindando información y sensibilizando al usuario poblacional, sin embargo, falta poner atención en los otros usuarios, sobre todo en los usuarios agrarios. Se requiere el compromiso del ALA y del ANA para sensibilizar a los usuarios agrarios, por ejemplo para informar sobre la diferencia entre retribución económica por el uso del agua y retribución por servicios ecosistémicos.

Dado que en un esquema como el MERESE se recauda fondos de diversos actores, a efectos de mantener su confianza para lograr un aporte constante, resulta indispensable efectuar una correcta rendición de cuentas.

En cuanto a la administración de los fondos, Quintero y Pareja (2015) informan que existe una desconfianza de los usuarios poblacionales respecto de las EPS. Entonces, se sugiere que la administración de los fondos en el MERESE hídrico de la cuenca del río Cañete se realice mediante un fideicomiso. Consideramos que en este caso, dado que se trata de una cuenca grande con muchos usuarios poblacionales y agrarios, podría resultar financieramente viable la constitución de un fideicomiso. Se deberán establecer reglas claras respecto a la presentación de informes y su periodicidad.

Adicionalmente, se deben implantar mecanismos de monitoreo, tanto respecto de la realización de las actividades de conservación, recuperación y uso sostenible por parte de los contribuyentes, como de los impactos que hubieran generado en el ecosistema dichas actividades.

Quintero y Pareja (2015) señalan que en los MERESE hídricos implementados en Perú existe una falta de capacidad técnica para realizar el monitoreo de los impactos de las acciones en el ecosistema. Será necesario entonces poner especial atención a este punto al implementar el MERESE hídrico en la cuenca del río Cañete a efectos de contar con los suficientes fondos para cubrir los requerimientos y capacidades técnicas necesarias para realizar un monitoreo que permita conocer el real alcance de los impactos de las acciones realizadas, y con dicha información, poder realizar los ajustes que fueran necesarios.

Conclusiones

En cuanto a la RPNYC y el MERESE hídrico en la cuenca del río Cañete:

- Con MERESE hídrico en la cuenca del río Cañete el MINAM está cumpliendo con fomentar la implementación de estos esquemas al interior de las ANPs, tal como lo establece la Ley de MERESE.
- El MERESE hídrico en la cuenca del río Cañete coadyuvará en el financiamiento y cumplimiento del objetivo de creación de la RPNYC y del objetivo N° 8 del Plan Maestro.
- Al interior de la RPNYC no se registran niveles de participación óptimos, en un contexto en que algunos comuneros opinan que se pone más énfasis en las medidas restrictivas que en sus necesidades. El MERESE hídrico puede contribuir a mejorar la gobernanza al interior de la RPNYC en tanto que viene generando espacios para escuchar las necesidades de las comunidades, lo cual fomentará una mayor disposición de participación e involucramiento.

En cuanto a las partes de un posible acuerdo retribución por servicios ecosistémico hídrico en la cuenca del río Cañete

- En cuanto a los posibles contribuyentes: el acuerdo con las comunidades campesinas resulta complejo en razón de que la gestión del territorio se realiza de forma comunal,

familiar e individual, lo cual llevaría a tener que suscribir acuerdos no sólo a nivel comunal sino familiar e individual, haciendo más complejo el monitoreo del cumplimiento de los compromisos. La falta de saneamiento de algunas de los territorios complejiza aún más el acuerdo. La suscripción del acuerdo con asociaciones civiles conformadas por las comunidades campesinas puede dar una mayor seguridad jurídica en tanto que están legalmente constituidas y se encuentran legitimadas para asumir compromisos.

- En cuanto a los posibles retribuyentes: se ha avanzado mucho respecto de los usuarios poblacionales siendo que el proyecto de estudio tarifario de EMAPA Cañete está pronto a ser aprobado. Sin embargo, no se ha avanzado respecto a la inclusión de los usuarios agrarios a pesar de que consumen más del 90% del recurso hídrico. Es imprescindible hacer mayores esfuerzos para su pronta inclusión –tal como ha ocurrido en Quiroz-, para lo cual el apoyo del Ministerio de Agricultura sería necesario.

En cuanto al cumplimiento del fin del MERESE hídrico en la cuenca del río Cañete:

- Es necesario contar con un estudio científico que indique cuáles son las acciones de conservación, recuperación y uso sostenible que deberán implementarse a efectos de lograr un impacto positivo en los ecosistemas de las cuencas altas para lograr un mejoramiento del servicio ecosistémico hídrico.

En cuanto a los elementos para asegurar que el MERESE hídrico en la cuenca del río Cañete sea exitoso.

- Se debe asegurar que la retribución otorgada a los contribuyentes sea suficientemente atractiva para decidan dejar de hacer las actividades habituales y adopten las que contribuyan a conservar y recuperar el ecosistema.
- Es necesario que el financiamiento no sólo se sustente en los aportes de los usuarios poblacionales sino también en los aportes de otros usuarios, tales como los usuarios agrarios que consumen más del 90% del recurso hídrico.

En cuanto a la gobernanza del MERESE hídrico en la cuenca del río Cañete:

- Si bien existe un gran avance con la constitución de la plataforma de buena gobernanza, la ausencia de los usuarios agrarios y la falta de apoyo del sector agricultura no contribuye a la buena gobernanza del mecanismo.

- Los usuarios poblacionales demandan la participación de los usuarios agrarios en el MERESE hídrico. Entonces, de no incluirse a los usuarios agrarios, se podría generar algún nivel de conflictividad con los usuarios poblacionales, lo cual afectaría la gobernanza.
- La falta de estabilidad de los funcionarios del ALA y AAA dificulta la continuidad en la participación en la plataforma de buena gobernanza. Se requiere un mayor compromiso del Ministerio de Agricultura.

Bibliografía

BALDOVINO, Silvana.

2016 *Una primera mirada: situación legal de la tenencia de tierras rurales en el Perú*.
Lima: s/e.

BORRINI-FEYERABEND, G. y otros.

2014 *Gobernanza de áreas protegidas: de la comprensión a la acción*. Gland: UICN.

BLUNDO CANTO, Genowefa y otros.

2016 *Prioridades de conservación y desarrollo en las comunidades de Nor Yauyos. Informe para el MRSEH de la cuenca del río Cañete*. Cali: Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT).

CAPELLA VARGAS, José Luis.

2012 *Informe sobre la viabilidad legal del esquema PSEH Cañete, lineamientos generales para PSEH y propuestas legales para canalización de fondos*. Lima: s/e.

CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO

1993 *Constitución Política del Perú*. Lima, 30 de diciembre de 1993.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2014 *Ley N° 30215. Ley de mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos*.
Lima, 29 de junio de 2014.

2013 *Ley N° 30045*. Ley de modernización de los servicios de saneamiento. Lima, 18 de junio de 2013.

2009 *Ley N° 29338*. Ley de Recursos Hídricos. Lima, 31 de marzo de 2009.

2005 *Ley N° 28611*. Ley General del Ambiente. Lima, 15 de octubre de 2005.

1997 *Ley N° 26834*. Ley de Áreas Naturales Protegidas. Lima, 4 de julio de 1997.

1987 *Ley N° 24656*. Ley de comunidades campesinas. Lima, 14 de abril de 1987.

DIEZ, Alejandro

2018 “Introducción. El gobierno colectivo de la tierra en América Latina”. *El gobierno colectivo de la tierra en América Latina*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica, pp. 9-20.

DUDLEY, Nigel (Editor)

2008. *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*. Gland: UICN. Consulta: 29 de setiembre de 2018.
<https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/paps-016-es.pdf>

GOBIERNO REGIONAL DE LIMA

2018 *Ordenanza Regional N° 004-2018-CR-GRL*. Ordenanza Regional que declara de Interés y Prioridad Regional la implementación de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos (MERESE) y reconoce la conformación de Plataformas de Buena Gobernanza en las diferentes cuencas del ámbito del Gobierno Regional de Lima. Lima, 23 de mayo de 2018.

GREIBER, Thomas (Editor)

2010 *Pagos por Servicios Ambientales*. Marcos Jurídicos e Institucionales. Gland: UICN.

INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES

2006 *Resolución Jefatural N° 194-2006-INRENA*. Lima, 19 de agosto de 2006.

LUCICH, Iván

- 2018 “Avances en el diseño e implementación de MRSEH en el sector saneamiento”. Ponencia presentada en la *Cumbre Nacional del Agua*. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ministerio del Ambiente, Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, Autoridad Nacional del Agua y USAID. Cusco, 7 de noviembre.
- 2014 “El rol de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento en la implementación de los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos hidrológicos donde participan las entidades prestadoras de servicios de saneamiento”. *Avances en el marco regulatorio de los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos hidrológicos. El caso del área de conservación privada Tilacancha*. Lima: s/e, pp. 12-45.

MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT

- 2005 *Ecosystems and human well-being: current state and trends, volumen 1*. s/l: s/e. Consulta: 22 de setiembre de 2018.
<https://www.millenniumassessment.org/documents/document.766.aspx.pdf>

MINISTERIO DE AGRICULTURA

- 2010 *Decreto Supremo N° 001-2010-AG*. Lima, 24 de marzo de 2010.
- 2001a *Decreto Supremo N° 038-2001-AG*. Lima, 26 de junio de 2001.
- 2001b *Decreto Supremo N° 033-2001-AG*. Lima, 3 de junio de 2001.

MINISTERIO DE JUSTICIA

- 1984 *Decreto Legislativo N° 295*. Código Civil. Lima, 25 de julio de 1984.

MINISTERIO DE TRABAJO

1991. *Decreto Supremo N° 008-91-TR*. Lima, 15 de febrero de 1991.

MINISTERIO DEL AMBIENTE

2016a *Áreas Naturales Protegidas del Perú (2011-2015)*. Conservación para el desarrollo sostenible. Lima: Ministerio del Ambiente.

2016b *Decreto Supremo N° 009-2016-MINAM*. Lima, 21 de julio de 2016.

2009 *Decreto Supremo N° 016-2009-MINAM*. Lima, 2 de setiembre de 2009.

MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO

2017 *Decreto Supremo N° 019-2017-VIVIENDA*. Lima, 26 de junio de 2017.

2016 *Decreto Legislativo N° 1280*. Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento. Lima, 29 de diciembre de 2016.

2015 *Decreto Legislativo N° 1240*. Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 26338, Ley General de Servicios de Saneamiento y la Ley N° 30045, Ley de Modernización de los Servicios de Saneamiento. Lima, 26 de setiembre de 2015.

OTÁROLA ACEVEDO, Erasmo.

2011 *Informe final del diseño del esquema de PSA hidrológico de la cuenca del río Cañete*. Lima; s/e.

PORRAS, Ina y otros.

2013 *Learning from 20 years of Payments for Ecosystem Services in Costa Rica*. Londres: International Institute for Environment and Development.

PRATS, Joan

2003 “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”. *Revista Instituciones y Desarrollo*. Barcelona, número 14-15, pp. 239-269. Consulta: 22 de setiembre de 2018.

http://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod3_Oriol.pdf

QUINTERO, Marcela y Piedad PAREJA.

2015 *Estado de Avance y Cuellos de Botella de los Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos Hidrológicos en Perú*. Cali: Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT).

QUINTERO, Marcela, Jeimar TAPASCO y Piedad PAREJA.

2013 *Diseño e Implementación de un Esquema de Retribución por Servicios Ecosistémicos Hidrológicos en la Cuenca del Río Cañete*. Lima: s/e.

SERVICIO NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS DEL ESTADO (SENANP)

2016 *Resolución Presidencial N° 207-2016-SERNANP*. Lima, 15 de agosto de 2016.

SERVICIO NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS DEL ESTADO (SENANP) y FONDO DE PROMOCIÓN DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DEL PERÚ (PROFONANPE)

2010 *Guía oficial de áreas naturales protegidas del Perú*. Lima: s/e.

SOLANO, Pedro.

2013 “Legislación y conceptos aplicables a las áreas naturales protegidas en el Perú”. *Derecho PUCP*. Lima, número 70, pp. 143-164.

SUPERINTENCIA NACIONAL DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO (SUNASS)

2017 *Resolución de Consejo Directo N° 045-2017-SUNASS-CD*. Lima, 19 de octubre de 2017.

WUNDER, Sven.

2005 *Pago por servicios ambientales: Principios básicos*. Consulta: 5 de mayo de 2018. Yakarta: s/e.

http://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-42S.pdf