

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ
FACULTAD DE DERECHO**



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

La necesidad de crear Áreas Marinas Protegidas y los retos
del Estado peruano para su implementación

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

Autor:

Maryuri Isabel Jiménez Mayo

Asesor:

José Luis Capella Vargas

Lima, 2021

RESUMEN

El presente trabajo académico tiene como objetivo analizar los aspectos biológicos, legales y económicos que sustentan la necesidad de crear áreas marinas protegidas en el país; teniendo en cuenta la importancia del mar peruano desde un enfoque ecosistémico; así como los compromisos internacionales y la legislación nacional vigente.

Asimismo, desarrolla los retos y desafíos del Estado peruano para la implementación de un área marina protegida, los cuales se han identificado a partir del caso de estudio peruano, la Reserva Nacional Dorsal de Nasca, primera área natural íntegramente marina establecida el 5 de junio de 2021, concluyéndose dentro de los mismos los siguientes: i) un mayor financiamiento por el Estado peruano a través de recursos ordinarios (presupuesto público); ii) Gestión colaborativa con actores privados y la sociedad civil; iii) implementación de tecnología que ayuden a la supervisión y fiscalización efectiva en el mar peruano teniendo en cuenta la zonificación vertical de la misma, entre otros.

PALABRAS CLAVES

Área Marina Protegida, Reserva Nacional Dorsal de Nasca, Recursos Naturales, Recursos pesqueros

ACRÓNIMOS

ANP	:	Área Natural Protegida
AMP	:	Área Marina Protegida
CDB	:	Convenio de Diversidad Biológica
IUCN	:	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
LGP	:	Ley General de Pesca
MINAM	:	Ministerio del Ambiente
MINEM	:	Ministerio de Energía y Minas
OCDE	:	Organización de cooperación para el desarrollo económico
ODS	:	Objetivos de Desarrollo Sostenible
SERNANP	:	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SINANPE	:	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
RNSF	:	Reserva Nacional San Fernando
RNDN	:	Reserva Nacional Dorsal de Nasca
RNSIIPG	:	Reserva Nacional de Sistema Islas, Islotes y Puntas Guaneras
RNP	:	Reserva Nacional de Paracas
SISESAT	:	Sistema de Seguimiento Satelital

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I LAS ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS	7
1.1 Aspectos biológicos y geográficos de los ecosistemas marinos	7
1.2 Aspectos Legales	8
1.2.1 Convenios internacionales	9
1.2.2 Legislación nacional	11
1.3 Definición de AMPs	13
1.4 Las AMPs y el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE)	14
1.5 Proceso de establecimiento de una AMP e institucionalidad dentro de las AMPs	15
1.6 Sobre los actores intervinientes en las AMPs	16
CAPÍTULO II RESERVA NACIONAL DORSAL DE NASCA: PRIMERA ÁREA MARINA PROTEGIDA	22
2.1 Sobre la información disponible y el Principio Precautorio en el proceso de creación de la RNDN.....	23
2.2 Sobre el establecimiento de la RNDN	25
2.2.1 Sobre el objetivo de creación	25
2.2.2 Sobre la categorización de la RNDN.....	27
2.2.3 Sobre la Zonificación de la RNDN	27
2.3 Sobre los derechos pesqueros preexistentes	31
2.3.1 Sobre la zona de aprovechamiento directo (AD)	32
2.3.2 Sobre la Zona de Protección Estricta (ZPE)	34
CAPÍTULO III. RETOS Y DESAFÍOS DEL ESTADO PERUANO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE UN AMP A PARTIR DEL CASO DE ESTUDIO: RNDN	38
3.1 Sobre la política ambiental.....	38
3.2 Sobre la gobernanza y gestión	40
3.3 Sobre los elementos a tener en cuenta para una gestión eficiente y eficaz de una AMP ..	42
3.3.1 Sobre el financiamiento	42
3.3.2 Sobre las capacidades de supervisión y fiscalización.....	43
3.3.3 Sobre la zonificación.....	46
3.3.4 Sobre la generación de información y conocimiento técnico	46
3.3.5 Sobre los mecanismos de participación ciudadana.....	47
3.4 Sobre otras medidas de conservación	47
3.5 Sobre una Estrategia de la Red de Áreas Naturales Protegidas en el ámbito marino y costero.....	48
CONCLUSIONES	49
RECOMENDACIONES.....	50
BIBLIOGRAFÍA	51

INTRODUCCIÓN

“Los Estados deberán tomar todas las medidas posibles para impedir la contaminación de los mares por sustancias que puedan poner en peligro la salud del hombre, dañar los recursos vivos y la vida marina, menoscabar las posibilidades de esparcimiento o entorpecer otras utilidades legítimas del mar” (Principio 7 Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, 1972).

Es así como la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972 establecía la obligación de los Estados a velar por los Océanos, situación que ha sido y sigue siendo declarada a la actualidad por diversos instrumentos internacionales como la Convención para la protección de flora, fauna y de las bellezas escénicas naturales de los Países de América, conocida también como la Convención de Washington; el Convenio de Diversidad Biológica; los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre otros. Estableciéndose como una herramienta legal para la protección de los mismos a las Áreas Marinas Protegidas.

En cuanto a la representatividad de las Áreas Marinas Protegidas-AMPs en Latinoamérica, hasta el 2019, se señalaba que “Chile ocupa el primer lugar con un 42.4%; seguido por Brasil con 24.5%; México con 22%; Colombia con 17%; Ecuador con 13.35%; Costa Rica 15%; mientras que Perú, a la fecha sólo cuenta con un 0.5%” (2019: CUTIPA), situación que en el caso peruano se ha visto incrementada a un 8% con la creación de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca-RNDN establecida el 5 de junio del 2021.

No obstante ello, se advierte que el establecimiento de las áreas marinas protegidas no siempre es un proceso fácil, ya sea por el escaso conocimiento científico de ecosistemas marinos a diferencia de los ecosistemas terrestres (2012: UICN) y/o por contraposiciones con las actividades económicas que se desarrollan dentro de los océanos.

En ese sentido, el presente trabajo de investigación tiene como finalidad analizar *“la necesidad de crear Áreas Marinas Protegidas y los retos del Estado peruano*

para su implementación” teniendo en cuenta las características biológicas para ser considerado como tal; así como los compromisos ambientales internacionales asumidos por el Estado peruano, entre ellos, por el Convenio de Diversidad Biológica (Meta 11 Aichi); recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); y lo regulado en la legislación nacional; así como los retos y desafíos que implicaría para el Estado peruano implementar una gestión concreta y adecuada de la misma.

Es así que, en el primer capítulo se abordará el marco conceptual, desarrollándose los aspectos técnicos de la conformación y características del mar; así como el estado situacional, la definición y el marco regulatorio de las Áreas Marinas Protegidas en los distintos compromisos ambientales internacionales asumidos por nuestro país (Convención de Washington, Convenio de Diversidad Biológica, etc.), así como la norma Constitucional y otras normas legales de alcance nacional.

En el segundo capítulo, se abordará las cuestiones legales controvertidas surgidas a partir del establecimiento de la primera Área Marina Protegida, la Reserva Nacional Dorsal de Nasca, creada mediante Decreto Supremo N° 008-2021-MINAM, ubicado frente a la costa de la Región de Ica con una superficie de 62 392.0575 km² cuyo objetivo es “conservar una muestra representativa de los ecosistemas marinos asociados a la zona de la Dorsal de Nasca que se encuentra dentro del Dominio Marítimo Peruano, contribuyendo a la conservación de la biodiversidad nacional e incrementando la representatividad del SINANPE”, encontrándose dentro de dichas controversias las siguientes: la permisibilidad de realizar pesca industrial en la AMP, así como el aprovechamiento de recursos naturales en la zona de protección estricta, derechos pesqueros preexistentes; su zonificación, entre otros.

Finalmente, en el tercer capítulo se abordará los retos y desafíos del Estado Peruano para una implementación eficiente y eficaz de la primera Área Marina Protegida, desarrollándose aspectos como su financiamiento, la gestión colaborativa entre el sector público y privado; así como mecanismos de supervisión y fiscalización.

CAPÍTULO I LAS ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS

Los Océanos cubren aproximadamente el 75% de la superficie terrestre (SMITH: 2007), y de ahí la importancia de su hábitat, recursos y sus beneficios para el ser humano, además de su vulnerabilidad ante diversas actividades, entre las cuales se encuentran la sobrepesca, contaminación marina, consumo de plásticos, así como la vulnerabilidad frente al cambio climático; aunado a su geografía y protección legal en cada Estado, siendo una de las herramientas para su conservación, el Establecimiento de Áreas Marinas Protegidas-AMPs.

El presente capítulo tiene como finalidad abordar los aspectos biológicos y legales que justificarían la necesidad de crear AMPs como una herramienta de conservación de los ecosistemas marinos dentro de la jurisdicción peruana.

1.1 Aspectos biológicos y geográficos de los ecosistemas marinos

Los Ecosistemas Marinos, según la doctrina se encuentran divididos de manera vertical y horizontal. De manera vertical, se advierten dos zonas: i) la Zona pelágica o superficial, la cual a su vez puede dividirse en distintas capas o zonas verticales diferentes (epipelágica, mesopelágica, batipelágica); y, ii) la Zona bentónica o zona del fondo marino (SMITH: 2007, p.560); mientras que de manera horizontal, se clasifican en zonas costeras y zonas marinas u oceánicas (MAJLUF: 2002, p. 9).

En nuestro país, “El mar peruano cubre 906,454 kilómetros cuadrados, que equivale al 70% de toda el área terrestre del Perú, y se estima que provee alrededor de US\$ 8,175 millones en bienes y servicios anualmente a la población peruana, 55% de la cual vive en regiones costeras del país” (MINAM: 2015); asimismo, el artículo 54 de la Constitución Política del Perú de 1993, establece que el Estado ejerce soberanía y jurisdicción en su dominio marítimo, el cual comprende el mar adyacente a sus costas, así como su lecho y subsuelo hasta la distancia de doscientas millas marinas.

Ahora bien, aunado a la clasificación de los Océanos, dentro de los mismos convergen corrientes marinas, las cuales según la información digital de la Dirección de Hidrografía

y Navegación de la Marina de Guerra del Perú, en el caso del mar peruano se encuentra comprendido por las siguientes:

Corriente Peruana o de Humboldt: flujo permanente de agua fría proveniente de la Antártida, pasa por Chile y recorre gran parte de la costa peruana hasta los 06° de latitud sur, donde se desvía al Oeste. Se caracteriza por tener bajas temperaturas, relativa alta salinidad y muy rica en nutrientes (particularmente la corriente costera).

Corriente del Niño: la denominada Corriente del Niño, es un flujo irregular de agua cálida proveniente del norte que se presenta a menudo hacia fines del mes de diciembre de cada año. Baña parte de la costa ecuatoriana y se extiende en forma costera aproximadamente hasta la 06° de latitud sur, donde se encuentra la Corriente Peruana. La corriente del Niño se caracteriza por tener altas temperaturas, baja salinidad y por ser pobre en nutrientes (DHN-MGP).

Así pues, el Gran Ecosistema Marino de la Corriente de Humboldt (GEMCH) “es uno de los grandes ecosistemas marinos más productivos del mundo representando aproximadamente 20% de las capturas de pesqueras mundiales” (Bakun and Weeks 2008 en ADET: 2015, p. 17).

En ese orden de ideas, se advierte que una característica física de los ecosistemas marinos a diferencia de los terrestres, es la profundidad de los mismos y las capas que de acuerdo a su geografía se forman a su interior de manera vertical (superficial y de fondo); y, con ello las particularidades de los ecosistemas y las especies que lo habitan dependiendo de su tamaño, ciclo de reproducción u corriente marina, como es en el caso peruano, corriente de Humboldt (aguas frías) ó la Corriente del Niño (aguas cálidas).

1.2 Aspectos Legales

Con relación al proceso de evolución del concepto de áreas naturales protegidas a nivel mundial, según José Hopkins puede dividirse en tres etapas, siendo las mismas, las siguientes:

La primera etapa entre 1872 y 1975, cuyo hito principal se da con la creación del primer Espacio Natural Protegido en Estados Unidos, el Parque Nacional Yellowstone en 1872, cuyo objetivo de conservación estuvo dirigido, exclusivamente, a la belleza paisajística y recreo (protección de la naturaleza en su estado puro); la segunda etapa, entre 1975 y 1992, con la creación de nuevas figuras y aumento en superficies protegidas; y, la tercera etapa desde 1992 a la actualidad, teniendo como hito, la Cumbre de Río de Janeiro de 1992, la cual fija

las directrices y orientaciones acordes con el nuevo orden globalizado (2015: HOPKINS).

1.2.1 Convenios internacionales

Con relación a los instrumentos jurídicos, referido al establecimiento de áreas protegidas, tales como: Parques Nacionales, Reservas Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas de Regiones Vírgenes como un compromiso por parte de los Estados nace a partir de 1941 a través de la Convención para la protección de flora, fauna y de las bellezas escénicas naturales de los Países de América, conocida también como la Convención de Washington, suscrita y ratificada por el Perú con Resolución Suprema N° 938.

Asimismo, en 1972 a través de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano (Declaración de Estocolmo) se reforzó la importancia de la preservación, especialmente, de “muestras representativas de los ecosistemas naturales en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación” (Principio 2, Declaración Estocolmo).

Y, en 1992, a través del Convenio de Diversidad Biológica-CDB, suscrita y ratificada por nuestro país a través de la Resolución Legislativa N° 26181 (1993), se advierte que “la conservación de la biodiversidad ha dejado de significar la simple protección de especies y ecosistemas, para convertirse en parte fundamental de propuestas para el desarrollo sostenible” (IPENZA: 2010, p. 15), reafirmando entre sus objetivos principales la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes, precisándose en los literales a) y c) de su artículo 8 (Conservación in situ) que “Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible; y según proceda establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica, así como de reglamentar o administrar los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas, para garantizar su conservación y utilización sostenible”.

Es así que, como parte de la revisión de la aplicación de dicho instrumento jurídico, la Conferencia de las partes del CDB (órgano de gobierno del Convenio conformado por todos los miembros y/o países que lo han ratificado y algunos observadores, incluidos las

ONG)¹ en su décima edición (COP 10) desarrollada en Nagoya (Japón) en el 2010, estableció el “Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas Aichi para la Diversidad Biológica”, cuya meta 11 estableció lo siguiente:

Para el 2020, al menos el 17 por ciento de las zonas terrestres y de aguas continentales y el 10 por ciento de las zonas marinas y costeras, especialmente aquellas de particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, se conservan por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados y otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas, y están integradas en los paisajes terrestres y marinos más amplios. (META 11 Aichi)

En el Perú, dicho compromiso ambiental fue incorporado como parte de la Política Nacional del Ambiente, aprobada mediante Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM, cuyo numeral 1 del eje de política N° 1 señala como objetivo “Conservar y aprovechar sosteniblemente la diversidad biológica, los recursos naturales renovables y no renovables del país”; asimismo, en la Estrategia Nacional de diversidad biológica y su Plan de Acción 2014-2018, aprobada mediante Decreto Supremo N° 009-2014-MINAM, actualizada mediante Decreto Supremo N° 004-2021-MINAM; y, en el 2017, fue incorporada como parte del Plan de acción para la implementación de las recomendaciones de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) aprobado por Decreto Supremo N° 005-2017-MINAM. Dicha organización como parte de la Evaluación de Desempeño ambiental realizada a nuestro país durante el período 2003-2013 identificó que la superficie de áreas marinas protegidas era insuficiente para garantizar la protección de ecosistemas marinos; por lo que recomendó lo siguiente:

En su condición de país megadiverso, continuar los esfuerzos de protección de ecosistemas terrestres subrepresentados y aumentar la superficie marina protegida para avanzar hacia el cumplimiento de la meta 11 de Aichi. Asegurar la representatividad de todos los ecosistemas marinos peruanos teniendo en cuenta la propuesta de crear áreas marinas de importancia ecológica o biológica en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica. En cuanto a los ecosistemas continentales, considerar la posibilidad de aumentar la representación en el sistema de áreas naturales protegidas de los tipos de hábitat acuáticos (Recomendación 20) (OCDE: 2017).

¹ IPENZA, C. (2010). El Convenio sobre la Diversidad Biológica en el Perú: Análisis de su aplicación y avances en el Perú. p. 17. En <https://repositoriodigital.minam.gob.pe/handle/123456789/321>

Finalmente, en el 2015, la Organización de Naciones Unidas aprobó los Objetivos de Desarrollo Sostenible (17) como parte de la agenda al 2030 para el desarrollo sostenible, entre los cuales, se establece el Objetivo 14: Vida Submarina, a través del cual se resalta la importancia de los océanos para la humanidad y su aporte para contrarrestar los efectos de cambio climático.

1.2.2 Legislación nacional

El marco regulatorio de las Áreas Naturales Protegidas en el Perú ha sido desarrollado en concordancia con la legislación internacional (SOLANO: 1997); siendo ello así, su inicio se realiza en 1941 con la suscripción y ratificación de la Convención de Washington; estableciéndose en 1950 la primera área natural terrestre protegida, la Reserva Nacional de Cuevas de las Lechuzas² (Huánuco); y, en 1975, la primera área natural marina continental, la Reserva Nacional de Paracas³ (Ica); prosiguiéndose en el año 1993, con la ratificación del Convenio de Diversidad Biológica-CDB.

El artículo 68 de la Constitución Política del Perú de 1993 establece como obligación del Estado peruano promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas. Asimismo, el artículo 1 de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas (1997) define a las Áreas Naturales Protegidas como *“los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, expresamente reconocidos y declarados como tales, incluyendo sus categorías y zonificaciones, para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país”*.

Por su parte, el Decreto Supremo N° 038-2001-AG, reglamento de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas (2001) regula, entre otros, la institucionalidad, categorías, zonificación, y sanciones dentro de un área natural protegida, precisándose en su artículo 66, que en el caso de áreas naturales protegidas en el ámbito marino y marino-costero, la

² Establecida mediante Decreto Supremo N° 061.

³ Establecida mediante Decreto Supremo N° 1281-75-AG.

norma de creación deberá contar con el refrendo del Ministro de Pesquería (Hoy, Ministerio de la Producción)⁴.

Así pues, de acuerdo al artículo 21 de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, existen dos categorías de ANPs, cuya asignación dependerá de su naturaleza y objetivo. Dichas categorías se dividen en: **A) las de uso directo**, las cuales permiten el aprovechamiento o extracción de los recursos naturales por la población local y otros usos compatibles con los objetivos de las ANPs, identificando dentro de las mismas a las: i) Reservas Nacionales, ii) Reservas Paisajísticas; iii) Reservas comunales; iv) Refugios de vida silvestre; v) Bosques de protección; y, vi) Cotos de caza; y, **B) las de uso indirecto**, las cuales no permiten la extracción de recursos naturales, modificaciones y transformaciones del ambiente natural, porque requieren de una zona de protección estricta para su conservación, entre las cuales, se encuentran los: a) Parques Nacionales; b) Santuarios Nacionales; y, c) Santuarios Históricos.

Adicionalmente, a la categorización, en concordancia con el artículo 23 de la Ley N° 26834, Ley de Área Naturales Protegidas, las ANPs “deberán” ser zonificadas según sus características y objetivos de manejo de las ANPs, conforme se establezca en los respectivos Planes Maestros de cada una, señalando, que las ANPs pueden contar con : i) Zonas de Protección Estricta (PE); ii) Zonas Silvestres (S); iii) Zonas de uso turístico y recreativo (TR); iv) Zonas de aprovechamiento directo (AD); v) Zonas de Uso Especial (UE); vi. Zonas de recuperación (REC); y, vii) Zonas histórico- Cultural (HC).

Con relación a los instrumentos legales de gestión y planificación de las ANPs, se encuentran el Plan Director de las Áreas Naturales Protegidas aprobado por Decreto Supremo N° 010-99-AG (actualmente, en proceso de actualización y liderado por SERNANP); así como los Planes Maestro de cada área natural protegida.

Como se advierte el marco regulatorio de las Áreas Naturales Protegidas en nuestro país comprende a las áreas naturales tanto terrestres como las marinas; sin embargo, en la práctica el desarrollo de este carecería de elementos importantes para el diseño de las AMPs, situación que se desarrollará en el Capítulo II a propósito del proceso de creación

⁴ Hoy Ministerio de la Producción creado mediante Ley N° 27779, de fecha 10 de julio del 2002.

y aprobación de la primera AMP en el Perú-Reserva Nacional Dorsal de Nasca-RNDN (D.S. N° 008-2021-MINAM); así como para su implementación, situación que se desarrollará en el Capítulo III referido a los retos y desafíos del Estado peruano para la implementación de dicha área.

1.3 Definición de AMPs

En cuanto a la definición de área marina protegida (AMP) la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza- UICN, ha señalado que la definición genérica de ANPs puede aplicarse a todo tipo de áreas protegidas sean terrestres o marinas, estableciéndose como definición de las mismas, la siguiente:

Un área protegida es un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces, para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y valores culturales que le están vinculados (UICN:2012, p. 160).

Aunado a ello, agrega que los miembros de la UICN adoptaron una definición específicamente adoptada a las AMPs, siendo la misma la siguiente:

Cualquier área del territorio intermareal o submareal, cuyos fondos, aguas, flora y fauna asociadas, así como sus rasgos históricos y culturales, han sido preservados por leyes o cualquier otra medida efectiva para proteger todo o parte del medio ambiente comprendido en ella (2012:UICN, p.319).

En ese sentido, como se desarrolló en el numeral 1.2.2 del presente trabajo académico, nuestra legislación nacional (Artículo 1 de la Ley N° 26834) adopta la definición general de áreas naturales protegidas, de acuerdo a lo desarrollado por la UICN, definiéndose a las Áreas Naturales Protegidas como los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional (aspecto sustantivo), expresamente reconocidos y declarados como tales (aspecto formal), incluyendo sus categorías y zonificaciones, para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país (finalidad), constituyendo además patrimonio de la Nación.

Con relación, a la categoría donde se encontrarían las AMPs, la UICN señala que corresponden a una “Categoría VI, áreas protegidas con uso sostenible de los recursos

naturales y que no están reguladas para actividades de recolección de escala industrial, recomendándose que una parte del área protegida se mantenga en condiciones naturales” (2012: UICN).

1.4 Las AMPs y el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE)

Respecto a los sistemas funcionales, debe tenerse en cuenta que los mismos tienen como finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas (en el presente caso, establecimiento de ANPs) que requieren de todas o varias entidades del Estado, según lo estipulado en el artículo 45 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Así pues, en cuanto a las ANPs, el artículo 6 de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, señala que las ANPs de administración nacional conforman en su conjunto el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SINANPE, en cuya gestión se integran las instituciones públicas del gobierno central, gobiernos descentralizados de nivel regional y local, instituciones privadas y las poblaciones locales que actúan, intervienen o participan, directa o indirectamente, en la gestión y desarrollo de dichas áreas.

En ese contexto, a junio del 2021, de acuerdo al SINANPE, administrado por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas- SERNANP, adscrito al Ministerio del Ambiente (2008), el país cuenta con setenta y seis (76) áreas naturales protegidas de administración nacional, de las cuales tres (3) son áreas naturales marinas continentales: i) la Reserva Nacional de Paracas-RNP (Decreto Supremo N° 1281-75-AG); ii) la Reserva Nacional Sistemas Islas, Islotes y Puntas Guaneras- RNSIIPG (Decreto Supremo N° 024-2009-MINAM); y, iii) La Reserva Nacional San Fernando-RNSF (Decreto Supremo N° 017-2011-MINAM); asimismo, existen dos zonas reservadas (categorías transitorias) marinas continentales: i) La Zona Reservada de Illescas (Resolución Ministerial N° 251-2010-MINAM);y, la Zona Reservada de Ancón (Resolución Ministerial N° 275-2011-MINAM).

Sin embargo, luego de casi cuarenta y seis años (46) años de creación de la primera área natural protegida marina costera (RNP), y diez (10) años después de la última (RNDF), a

través del Decreto Supremo N° 008-2021-MINAM, de fecha 5 de junio de 2021, el país ha establecido la primera área natural protegida, íntegramente marina, la Reserva Nacional Dorsal de Nasca-RNDN, situación que hace que el Perú haya incrementado la protección marina de un 0.5% a 0.8%; no obstante, dicha representatividad no alcanzó la meta comprometida al 2020, de acuerdo a los compromisos ambientales asumidos por el país (10 %), además de tener en cuenta que en comparación con las AMPs en Latinoamérica; “Chile ocupa el primer lugar con un 42.4%; seguido por Brasil con 24.5%; México con 22%; Colombia con 17 %; Ecuador con 13.35%; y, Costa Rica 15%” (2019: CUTIPA).

Un denominador común en nuestro país, sobre la creación de áreas naturales protegidas continentales y marinas; y, el área natural íntegramente marina, es que las mismas han sido establecidas a través de la Categoría de Reservas Nacionales, las cuales permiten el aprovechamiento comercial de los recursos naturales bajo planes de manejo aprobados, supervisados y controlados por la autoridad nacional competente, según el literal f) del artículo 23 de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas.

1.5 Proceso de establecimiento de una AMP e institucionalidad dentro de las AMPs

Respecto al proceso de establecimiento de Áreas Naturales Protegidas, la Resolución Presidencial N° 324-2014-SERNANP, que aprueba las Disposiciones complementarias al Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas en materia de establecimiento de Áreas Naturales Protegidas de administración nacional y del proceso de categorización de zonas reservadas, señala que el mismo se encuentra dividido en cuatro etapas: i) Etapa de identificación y selección de sitios priorizados; ii) Etapa de información; iii) Etapa de consulta y/o validación; y, iv) Etapa de elaboración del expediente definitivo de la propuesta de Área Natural Protegida de administración nacional.

En esa línea, Solano describe que dicho proceso se inicia a partir de estudios preliminares realizados generalmente por Grupos de Sociedad Civil (ONGs ambientales) sobre áreas priorizadas para la conservación de la diversidad biológica, de acuerdo a lo señalado en el Plan Director (Expediente Preliminar), el mismo que es presentado al SERNANP para su evaluación y posterior socialización a la población local y nacional a través de talleres; y, de ser el caso, establecer mediante Resolución Ministerial una Zona Reservada y

nombrar una Comisión de Categorización conformada por grupos privados y públicos liderados por el SERNANP, cuyo trabajo deviene en el Expediente Técnico que deberá contemplar la categoría de la ANP, y nuevamente se realizará una etapa de socialización correspondiente, para luego remitir el Proyecto de Decreto Supremo al MINAM, para la aprobación de Consejo de Ministros, refrendos de los ministerios competentes y firma del Presidente de la República (2010: SOLANO).

Cabe señalar que de acuerdo al artículo 66 del Reglamento de ANPs, en el caso de áreas naturales protegidas en el ámbito marino y marino-costero, la norma de creación deberá contar con el refrendo del Ministro de Pesquería (Hoy Ministerio de la Producción).

1.6 Sobre los actores intervinientes en las AMPs

El artículo 43 de la Constitución Política del Perú, señala que “el Estado es uno e indivisible y que su gobierno es unitario, representativo y descentralizado y se organiza según el principio de separación de poderes”.

De otro lado, conforme se desarrolló en el numeral 1.4 del presente trabajo, las áreas naturales protegidas, se encuentran bajo un sistema funcional (SINANPE) administrado por el SERNANP que requiere de la participación tanto de actores públicos (gobierno nacional, regional y local); así como de actores privados y población local.

En ese sentido, se advierte que las competencias referidas a las áreas marinas protegidas se encuentran distribuidas tanto a nivel nacional, regional como local; comprendiendo, entre ellas, competencias exclusivas, competencias compartidas y competencias delegables, de acuerdo a lo regulado en el artículo 13 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización; así como una participación de actores privados y la población local.

Es así, que entre las autoridades públicas competentes en materia de AMPs se pueden encontrar las siguientes: i) Ministerio del Ambiente- MINAM (ente rector del sector ambiental); ii) Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas- SERNANP (ente rector del SINANPE); ii) Ministerio de la Producción (ente rector en materia de recursos

hidrobiológicos); iv) Dirección de Capitanías y Guardacostas (Autoridad marítima nacional); v) Gobiernos Regionales, entre otros (2017:SERNANP).

Ministerio del Ambiente

De acuerdo al Decreto Legislativo N° 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, el Ministerio del Ambiente- MINAM es el ente rector del sector ambiental, el cual tiene, entre sus funciones específicas, “evaluar las propuestas de establecimiento de áreas naturales protegidas y proponerlas al Consejo Ministro para su aprobación”, según lo establecido en el literal j) del numeral 3.3 del artículo 3 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 167-2021-MINAM.

Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas-SERNANP

A través de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, se crea el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas- SERNANP, como un organismo público técnico especializado de derecho público, adscrito al MINAM, asimismo se establece a dicho Organismo como el ente rector del SINANPE.

Con su creación y culminado el proceso de transferencia de funciones, el SERNANP asumió las funciones del ex Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), entre ellas, las de “proponer la normatividad requerida para la gestión y desarrollo de las Áreas Naturales Protegidas”; “aprobar los planes maestros de las Áreas Naturales Protegidas” y “proponer el establecimiento de las nuevas áreas protegidas requeridas para completar la cobertura del SINANPE”, según lo regulado en los literales b), h) y p) del artículo 6 del Reglamento de Áreas Naturales Protegidas, aprobado por Decreto Supremo N° 038-2001-AG.

Adicionalmente, en concordancia con los literales g), i), n) y o) y q) del artículo 3 del Reglamento de Organización y Funciones del SERNANP, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2008-MINAM, SERNANP tiene como funciones, entre otras, “establecer las infracciones y sanciones administrativas correspondientes”, “supervisar y monitorear las actividades que se realicen en las Áreas Naturales Protegidas de

administración nacional y sus zonas de amortiguamiento, velando por el cumplimiento de la normatividad, los planes aprobados y los contratos y convenios que se suscriban”; “Emitir opinión sobre todos los proyectos normativos que involucren Áreas Naturales Protegidas”; “Asegurar la coordinación interinstitucional entre las entidades del gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales que actúan, intervienen o participan, directa o indirectamente, en la gestión de las Áreas Naturales Protegidas”; y, “Promover la participación ciudadana en la gestión de las áreas naturales protegidas”.

En cuanto a su estructura orgánica, el Consejo Directivo del SERNANP es el órgano de más alto nivel jerárquico del SERNANP⁵, responsable de emitir la conformidad al expediente técnico para la creación de nuevas Áreas Naturales Protegidas de administración nacional y regional; mientras que su Presidencia del Consejo Directivo es la responsable de aprobar los planes maestros de la ANPs del SINANPE, así como la elaboración de la propuesta de norma para el trámite correspondiente ante el Ministerio del Ambiente, ello en concordancia con lo establecido en el literal e) del artículo 9; y, literales n) y s) del artículo 11 de su Reglamento de Organización y funciones del SERNANP aprobado por Decreto Supremo N° 006-2008-MINAM.

En cuanto, al desarrollo de actividades turísticas y recreativas dentro de las áreas naturales protegidas, el artículo 30 de la Ley N° 26834 Ley de Áreas Naturales Protegidas señala que dichas actividades podrán realizarse teniendo en cuenta lo establecido en el plan maestro del área natural protegida; así como los planes y reglamentos de usos turísticos y recreativos, los cuales son aprobados por SERNANP previa opinión técnica vinculante del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. Asimismo, el artículo 17 de la citada Ley señala que la participación privada en la gestión de áreas naturales protegidas puede realizarse, según sea el caso a través de: a) contratos de administración del área, b) concesiones para la prestación de servicios económicos dentro del área, c) contratos para el aprovechamiento de recursos del sector, d) convenios para la ejecución de proyectos o programas de investigación y/o conservación, e) autorizaciones y permisos para el desarrollo de actividades menores, las cuales deberán ser autorizadas por el SERNANP o por las autoridades competentes a nivel nacional, regional o municipal, según sea el caso.

⁵ Artículo 6 del Reglamento de Organización y funciones del SERNANP

En cuanto a los delitos tipificados en el Título Décimo Tercero del Libro Segundo del Código Penal cometidos dentro de un área natural protegida, los mismos deberán ser comunicados al fiscal competente, según corresponda, mediante un Informe fundamentado emitido por la Jefatura del Área Natural Protegida ó en su defecto por la Dirección General de Áreas Naturales Protegidas, ello en concordancia con lo regulado en el artículo 186 del Reglamento de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobado mediante Decreto Supremo N° 038-2001-AG; y, el artículo 149 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.

Ministerio de la Producción

El Ministerio de la Producción, a través de su Despacho Viceministerial de Pesca y Acuicultura, es competente de manera exclusiva en ordenamiento pesquero y acuícola, en consecuencia ejerce la rectoría en las materias sobre dichas actividades, además de velar por el equilibrio entre el uso sostenible de los recursos hidrobiológicos, la conservación del medio ambiente y el desarrollo socio-económico, ello en concordancia con lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1047, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción; Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 012-2001-PE; así como lo regulado en el numeral 3.2 del artículo 3 y el artículo 5, respectivamente de su Reglamento de Organización y funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE y su norma modificatoria.

Asimismo, de acuerdo al citado Reglamento de Organización y Funciones, el Despacho Viceministerial de Pesca y Acuicultura, está compuesto por seis Direcciones Generales:

- i) Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio de Pesca y Acuicultura, “responsable de formular y proponer políticas nacionales y sectoriales, planes nacionales, normas, lineamientos y estrategias para el desarrollo sostenible de las actividades de pesca y acuicultura, en armonía con la conservación de los recursos hidrobiológicos y del medio ambiente; así como realizar el seguimiento de su implementación” (Artículo 64);
- ii) Dirección General de Pesca para Consumo Humano Directo e Indirecto; “responsable del otorgamiento de títulos habilitantes para la extracción y el procesamiento pesquero, velando por el aprovechamiento sostenible de los recursos hidrobiológicos y la

promoción de la actividad pesquera para consumo humano directo” (Artículo 69); iii) Dirección General de Pesca Artesanal, responsable del “ordenamiento, formalización e innovación productiva para el desarrollo de la actividad pesquera artesanal y pesca deportiva, así como en materia de gestión empresarial de la infraestructura pesquera artesanal, velando por el aprovechamiento sostenible de los recursos hidrobiológicos” (artículo 74); iv) Dirección General de Acuicultura, “responsable de promover y fomentar el crecimiento y desarrollo sostenible de la acuicultura a nivel nacional en el marco de la política nacional y sectorial y el plan nacional de desarrollo acuícola, velando por el cumplimiento de las obligaciones vinculadas a la acuicultura” (Artículo 79); v) Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanción, “responsable de la supervisión, fiscalización y control del cumplimiento de la normativa en materia pesquera y acuícola y de lo establecido en los títulos habilitantes otorgados en dichas materias; asimismo es el encargado de gestionar y supervisar en primera instancia administrativa el procedimiento administrativo sancionador” (artículo 84); y, vi) Dirección General de Asuntos Ambientales Pesqueros y Acuícolas, “responsable de promover el uso sostenible de los recursos hidrobiológicos, la protección del ambiente, la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático en las actividades pesqueras y acuícolas (artículo 90).

Aunado a ello, dentro de los organismos adscritos al Ministerio de la Producción, es el Instituto del Mar del Perú (IMARPE) el organismo responsable de proporcionar al Ministerio de la Producción las bases científicas para la administración de los recursos marinos y continentales, de acuerdo a lo señalado en el literal e) del artículo 4 del Decreto Legislativo N° 95, Ley del Instituto del Mar del Perú; por lo tanto, tiene un rol principal en la generación de información sobre los ecosistemas marinos, su ordenamiento; y, en consecuencia su protección.

Finalmente, en concordancia con lo establecido en el artículo 7 de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas; y, el artículo 66 de su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 038-2001-AG, el Decreto Supremo de creación de áreas naturales protegidas en el ámbito marino y marino costero requerirá del refrendo del Ministro/Ministra de la Producción.

Dirección de Capitanías y Guardacostas

El Decreto Legislativo N° 1147, Decreto Legislativo que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional-Dirección General de Capitanías y Guardacostas, señala en su artículo 5 como funciones de la DICAPI, entre otras, las siguientes: i) Velar por la seguridad y protección de la vida humana en el medio acuático, de acuerdo con la normativa nacional aplicable y los instrumentos internacionales de los que el Perú es parte; ii) Prevenir y combatir la contaminación, y la protección del medio ambiente acuático, evaluando y aprobando los instrumentos de gestión ambiental en el ámbito de su competencia, de acuerdo con lo regulado en la normativa ambiental nacional, el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, SEIA, y lo dispuesto por el Ministerio del Ambiente, en su condición de organismo rector ambiental nacional; así como emitir opinión técnica sobre todo instrumento de gestión ambiental en el ámbito acuático de su competencia; iii) Reprimir las actividades ilícitas en el medio acuático, ejerciendo la Policía Marítima, Fluvial y Lacustre, de acuerdo con la normativa nacional e instrumentos internacionales de los que el Perú es parte; y, iv) Otorgar permisos de navegación a naves y artefactos navales de bandera extranjera para operar en aguas jurisdiccionales.

Gobiernos Regionales

En concordancia con el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1047; los Gobiernos Regionales y locales son competentes de manera compartida con el Ministerio de la Producción, según corresponda, en materia de pesquería artesanal, Acuicultura de Micro y Pequeña Empresa (AMYPE) y Acuicultura de Recursos Limitados (AREL).

Asimismo, en marco de lo establecido en los artículos 52 y 63 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; y, lo establecido en el Decreto Supremo N° 003-2016-PRODUCE, que aprueba el Reglamento de la Ley General de Acuicultura, aprobada por el Decreto Legislativo N° 1195, respectivamente, los Gobiernos Regionales, tienen como funciones, entre otras, las siguientes: “i) En materia pesquera: funciones de planeamiento y política en materia pesquera de la región; funciones de promoción en la investigación e información acerca de los servicios tecnológicos para la preservación del medio ambiente; así como, funciones de supervisión, fiscalización y sanción en cumplimiento de las normas vigentes sobre pesca artesanal y su exclusividad dentro de las cinco millas marinas; ii) En materia acuícola: funciones de planeamiento y política en

producción acuícola de la región; así como funciones de otorgamiento de permisos, concesiones, supervisión, fiscalización y sanción en Acuicultura de Micro y Pequeña Empresa (AMYPE) y Acuicultura de Recursos Limitados (AREL);y, iii) En Turismo: funciones para formular y aprobar políticas en materia turística; verificar el cumplimiento de las normas de medio ambiente y preservación de recursos naturales de la región; así como aplicar las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento”.

CAPÍTULO II RESERVA NACIONAL DORSAL DE NASCA: PRIMERA ÁREA MARINA PROTEGIDA

En el presente capítulo abordaremos, como caso de estudio, el proceso de creación y establecimiento de la primera área natural protegida, íntegramente marina, en el Perú, la Reserva Nacional Dorsal de Nasca (RNDN) aprobada con Decreto Supremo N° 008-2021-MINAM, la cual ha sido objeto de cuestionamientos, entre otros, por la permisibilidad de realizar pesca industrial en la AMP, aprovechamiento de recursos naturales en la Zona de Protección Estricta, entre otros, (2021: OCEANA) motivo por el cual analizaremos en el marco de la legislación nacional vigente sobre áreas naturales protegidas, los problemas legales controvertidos de la misma, entre ellos, los siguientes:

- i) Falta de información para su establecimiento y su relación con el principio precautorio;
- ii) instrumento legal y momento para la aprobación, modificación y actualización de la zonificación de una AMP; y,
- iii) derechos preexistentes en materia de recursos hidrobiológicos y su prelación en una zona de protección estricta.

En ese sentido, cabe señalar que de acuerdo a lo desarrollado en el Capítulo I del presente trabajo académico, el Perú no cuenta con una legislación especial para las AMPs a diferencia de Chile (Decreto Supremo N° 238 Reglamento sobre Parques Marinos y Reservas Marinas de la Ley General de Pesca y Acuicultura) o España (Ley 42/2007), sino que la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, contempla la definición de la UICN que comprende a los espacios terrestres, espacios marinos y/o espacios marino costeros; en consecuencia, su diseño, implementación y gestión se encuentra regulado en dicha norma; así como en su reglamento y normas complementarias correspondientes (Plan Director, Resolución Presidencial N° 324-2014-SERNANP, etc).

2.1 Sobre la información disponible y el Principio Precautorio en el proceso de creación de la RNDN

Tan importante como el establecimiento de un área natural protegida lo es su proceso de planificación y diseño puesto que de ello dependerá, en gran porcentaje, su implementación y gestión eficaz para el (los) fin (es) para el (los) cual(es) fue creada (FAO: 2012).

En esa línea, en concordancia con lo regulado en los artículos 4, 5, 6 y 13 de la Resolución Presidencial N° 324-2014-SERNANP; y, de la revisión realizada al Expediente Técnico que sustenta la creación de la RNDN⁶, se advierte que el mismo contiene la propuesta de categoría, su ubicación, tamaño, así como la información ecológica (importancia sobre su diversidad biológica); información económica (identificación de actividades que se realizan en el área); información social (actores locales o población afectada por la creación del área); objetivos de la ANP propuesta, proceso de información, zonificación preliminar, financiamiento y propuesta de exposición de motivos, conforme al siguiente cuadro:

RNDN		
Propuesta de Categoría	Reserva Nacional	
Ubicación	Frente a la costa de Ica	
Tamaño	62 392.0575 Km ²	
Información	Ecológica	Montes submarinos, diversidad biológica, etc.
	Económica	Pesca artesanal, menor escala y mayor escala; Tráfico Marítimo y Telecomunicaciones.
	Social	Actores públicos, privados y sociedad civil.
Objetivo de la ANP	Conservar una muestra representativa de los ecosistemas marinos asociados a la zona de la Dorsal de Nasca que se	

⁶ Expediente solicitado al Ministerio del Ambiente mediante acceso a la información pública.

	encuentra dentro del Dominio Marítimo Peruano, contribuyendo a la conservación de la biodiversidad nacional e incrementando la representatividad del SINANPE.	
Zonificación Preliminar (Vertical)	Zona de aprovechamiento directo (AD)	Desde 0 hasta 1000 m
	Zona de protección estricta (PE)	Desde 1000 a 4 000 m
Financiamiento	Recursos Ordinarios y otras fuentes de financiamiento (ONGs)	

Fuente: Expediente Técnico- RNDN

Elaboración Propia.

Sobre el particular, cabe señalar que para efectos de sustentar el establecimiento de la RNDN se creó mediante Resolución Ministerial N° 282-2019-MINAM, de fecha 20 de setiembre de 2019, el Grupo de trabajo multisectorial para recopilar, analizar y sistematizar la información técnica científica correspondiente, siendo uno de los primeros cuestionamientos que nacieron en el proceso de creación de la RNDN, la falta de información científica sobre los ecosistemas que se pretendían proteger, es decir, los llamados “montes submarinos” (Objeto de creación preliminar que luego abarcaría no sólo la zona profunda sino también zona pelágica o superficial); y con ello la necesidad o no de la creación de dicha AMP.

Al respecto, resulta oportuno mencionar que en atención a los Principios del Derecho Ambiental, el Principio Precautorio (2010: LA NEGRA), regulado tanto en la legislación internacional⁷ como nacional⁸ establece que “cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces y eficientes para impedir la degradación del ambiente”, entendiéndose que la sola ausencia de información científica “absoluta” no puede ser

⁷ Regulado entre otros, en el Convenio de Diversidad Biológica y Convenio sobre Cambio Climático.

⁸ Artículo VIII del Título Preliminar de la Ley 28611, Ley General del Ambiente.

justificación para impedir la protección del ambiente, más aún si el mismo se encuentra “en peligro de daño grave o irreversible”, es decir, que de no tomar dichas medidas dicha situación no podría ser revertida al estado inicial.

Así pues, como se señaló en el primer capítulo del presente trabajo académico, los ecosistemas marinos a diferencia de los ecosistemas terrestres, carecen de información científica, entre otros, por su naturaleza tridimensional y dinámica; en consecuencia, consideramos que su protección a través de AMPs, no puede verse anulada preliminarmente por el sólo hecho de no contar con información científica “absoluta” sino que en concordancia con el Principio Precautorio, bastaría que exista el “mejor conocimiento disponible” que evidencie su fragilidad o vulnerabilidad para ser sujeto de protección en un momento determinado a través de AMPs, sobretodo teniendo en cuenta que la ausencia de dicha decisión no sólo afectaría al medio ambiente sino a las personas que viven en él⁹; por lo que una situación de falta de información o de incertidumbre no puede ser considerada como un argumento para objetar la creación de una AMPs.

2.2 Sobre el establecimiento de la RNDN

Con Decreto Supremo N° 008-2021-MINAM, de fecha 5 de junio de 2021 se establece la creación de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca con una superficie de 62 392.0575 km² ubicada a 58 millas náuticas de distancia frente a la costa del departamento de Ica, con el objetivo de “conservar una muestra representativa de los ecosistemas marinos asociados a la zona de la Dorsal de Nasca que se encuentra dentro del Dominio Marítimo Peruano contribuyendo a la conservación de la biodiversidad nacional e incrementando la representatividad del SINANPE”.

2.2.1 Sobre el objetivo de creación

El artículo 2 del Decreto Supremo N° 008-2021-MINAM establece como objetivo de creación de la RNDN el siguiente: “conservar una muestra representativa de los ecosistemas marinos asociados a la zona de la Dorsal de Nasca que se encuentra dentro

⁹ Opinión consultiva OC-23/17 de la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos: Medio Ambiente y Derechos Humanos. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf

del Dominio Marítimo Peruano contribuyendo a la conservación de la biodiversidad nacional e incrementando la representatividad del SINANPE”.

Siendo ello así, se advierte que el objetivo de la RNDN no se trata de un mecanismo de ordenamiento pesquero sino de una herramienta de protección de los “ecosistemas marinos”, es decir, resalta el enfoque ecosistémico de la naturaleza jurídica de creación de una área natural protegida bajo una mirada holística y no sectorializada; sin perjuicio que dicha protección repercuta, entre otras, en las actividades pesqueras (FAO 2012: p. 36).

Sin embargo, aunado a ello, se advierte que el objetivo de la RNDN incluye el hecho de que su creación busca “incrementar la representatividad del SINANPE”, lo que si bien es concordante con lo señalado en el Plan Director vigente, el cual señala como una línea de acción priorizar la incorporación progresiva de ANPs íntegramente marinas “a fin de ampliar la cobertura de conservación de dichos ecosistemas” (Plan Director 2009: p. 21); difiere de la técnica legislativa utilizada en nuestro país para el establecimiento de otras áreas marinas costeras (RNP, RNSF, RNSIIPG), las cuales se han restringido a abordar el objetivo de creación, según lo regulado en el artículo 2 de la Ley de ANP (continuidad de procesos ecológicos, conservación de diversidad biológica, restauración de ecosistemas, etc).

Por ello, consideramos que establecer claramente el objetivo de creación de una ANP, resulta importante puesto que el mismo debe entenderse como el punto de partida a partir del cual podrá asignársele una determinada categoría u otra; y, con ello, lograr delimitar de manera eficaz y eficiente las actividades que podrán realizarse en dicha área bajo el entendido que la legislación es vasta en reiterar que toda actividad se encuentra legitimada “siempre que estén acordes con el objetivo de creación” (Fin para el cual fue creado).

Finalmente, tratándose de una AMP resulta lógico que la actividad con mayor interacción sea la actividad pesquera pero no debe ser vista como exclusiva, siendo que en el caso de la RNDN también se advierte el tráfico marítimo y la conexión de cables submarinos por parte de la empresa AMERICA MOVIL ó como lo es en el caso de la propuesta del

expediente de la Reserva Nacional del Mar Tropical de Grau (RNMTG)¹⁰ respecto a la superposición con lotes petroleros.

2.2.2 Sobre la categorización de la RNDN

De acuerdo al artículo 1 del Decreto Supremo de creación de la RNDN se advierte que la categoría asignada a la misma es de Reserva Nacional, la cual al ser un área de uso directo permite la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de los recursos naturales, permitiéndose dentro las mismas el aprovechamiento comercial o extracción de los recursos naturales, prioritariamente por las poblaciones locales, *bajo planes de manejo, aprobados, supervisados y controlados por la autoridad nacional competente y usos compatibles con los objetivos del área natural protegida (Subrayado nuestro)*, ello en concordancia con lo regulado en el literal b) del artículo 1, el artículo 21 y el literal f) del artículo 22 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.

Con relación a la definición dada por la Legislación nacional respecto a las reservas nacionales se advierte que las mismas estarían asociadas a la definición en la Categoría VI de la UICN: Área protegida con uso sostenible de los recursos naturales, la cual tiene como finalidad promover el uso sostenible de los recursos naturales que coadyuve a la protección de ecosistemas o hábitats del área (UICN: 2012, p. 28)

Siendo ello así, se colige que la RNDN al haber sido categorizada en una Reserva Nacional, la cual es un área de uso directo permite la coexistencia de actividades económicas dentro de ella siempre que estén acorde al objetivo de creación de la AMP.

2.2.3 Sobre la Zonificación de la RNDN

Siguiendo con los elementos que deben estar presentes en el proceso de creación (diseño) de una AMP, el artículo 23 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, señala que

¹⁰ Busca una protección de una superficie de 116 000 Ha conformada por cuatro ámbitos: i) los arrecifes de Punta Sal, ii) Cabo Blanco El Ñuro, iii) Isla Fosca; y, iv) Banco de Máncora ubicadas frente a la costa de Piura hasta Tumbes con el objetivo de “conservar una muestra representativa de los ecosistemas marinos de la ecorregión Guayaquil y la zona de transición de corrientes marinas en el ámbito peruano contribuyendo al desarrollo sostenible de la población. En Borrador del Expediente de la Reserva de Mar Tropical de Grau, recuperado en https://www.sernanp.gob.pe/documents/10181/442530/EXP-RN_MTG.pdf/ac175a8e-b14b-4d8e-b18b-b3ab4b982c1a

independientemente de la categorización de las áreas naturales, las mismas deben ser zonificadas, de acuerdo a sus requerimientos y objetivos.

En el caso de la RNDN, de acuerdo al artículo 5 de su norma de creación y su expediente técnico, se advierte que la misma ha sido zonificada de manera de manera vertical en dos zonas, siendo las mismas las siguientes: i) Una Zona de aprovechamiento directo (AD); y, ii) Una Zona de protección estricta (ZPE), conforme se puede apreciar en el siguiente gráfico:



Fuente: Expediente Técnico de la RNDN (Página 89)

Señala Yuri Hooker que “la zonificación consiste en subdividir el área protegida en sectores determinados según sus características y condiciones bioecológicas, cada uno de los cuales tendrá un grado de protección diferente según su sensibilidad” (HOOKER: 2011, p. 5).

Pues bien, se entiende que la zonificación es aquel proceso a través del cual luego de haber identificado el objetivo de creación (especies amenazadas, hábitats únicos, bancos naturales, etc); y, la categoría asignada (Reserva Nacional, Parque Nacional, etc), permite

medir los grados de protección e intervención dentro del área protegida, situación que en el caso de las AMPs no resulta un proceso inmediato y facilitador, ello debido a que como ya se ha indicado, presenta particularidades únicas respecto a su geomorfología (división vertical), dinamismo de las especies que habitan en él (especies claves o endémicas), y factores externos como las actividades que se realizan dentro de los mismos (actividades pesqueras, petroleras, etc) así como el cambio climático, etc.

a) Respeto al instrumento legal de aprobación

El numeral 60.1 del artículo 60 del Reglamento de la Ley de ANP señala que la Zonificación es una herramienta de planificación que responde a las características y objetivos de manejo de las Áreas Naturales Protegidas, contenidas en el respectivo Plan Maestro.

De otro lado, de acuerdo al artículo 20 de la Ley de ANP y el artículo 37 de su Reglamento, señalan que el plan maestro es el instrumento de planificación de más alto nivel de una ANP, en cuya elaboración participan actores públicos, privados y locales, organizados a través de los Comités de Gestión que son impulsados por el Jefe del ANP antes del inicio de la elaboración del Plan Maestro.

Dicho Plan Maestro es aprobado por Resolución Jefatural del SERNANP con una vigencia de cinco (5) años, susceptible de ser actualizado e incluye, entre otros, la zonificación al interior del área natural creada, identificando las zonas potenciales para el aprovechamiento de recursos naturales; y, con ello, las restricciones correspondientes, de ser el caso.

De la revisión de las normas de creación de las áreas marino costeras en el país (RNP, RSF, RNSIIPG) se advierte que dicha zonificación siempre ha sido plasmada en el expediente técnico de creación de la ANP (zonificación preliminar), así como en el Plan Maestro (zonificación definitiva), de acuerdo a la normativa vigente.

En ese orden de ideas, se entiende que la oportunidad para delimitar la zonificación o restringir las actividades o usos de artes de pesca, entre otros, dentro de una AMP, es a

través del Plan Maestro que es aprobado por Resolución Presidencial de SERNANP y no en la norma de creación de la AMP (Decreto Supremo).

Sin embargo, en el análisis del caso de estudio (RNDN) se advierte que dicha situación es desvirtuada, puesto que la Zonificación “preliminar” es establecida en la norma de creación (numeral 5.1 del artículo 5 del Decreto Supremo N° 008-2021-MINAM) y no en el Plan Maestro (Resolución Jefatural); por lo tanto, no sólo incorpora un elemento distinto a la normativa vigente de ANPs sino que acarrea una consecuencia jurídica importante como lo es modificar el numeral 5.1 del artículo 5 del Decreto Supremo N° 008-2021-MINAM, norma de creación de la RNDN respecto a la zonificación puesto que no resulta congruente que habiéndose establecido mediante Decreto Supremo este sea modificado por una norma de menor jerarquía, es decir, a través de una Resolución Jefatural, ello en concordancia con el Principio de Jerarquía Normativa (RUBIO: 2009).

b) Respeto a los actores legitimados para la aprobación y/o actualización de la zonificación

El numeral 5.4 del artículo 5 del Decreto Supremo de creación de la RNDN establece que para la actualización de la Zonificación de la RNDN se realizará en marco del Comité de Gestión con la participación del Ministerio del Ambiente y el Ministerio de la Producción quienes deberán emitir, de acuerdo a sus funciones y competencias, su conformidad sobre la propuesta de la zonificación.

Al respecto, el artículo 15 de la Ley de ANP establece que cada Área Natural Protegida excepto las Áreas de Conservación Privada, contará con el apoyo de un Comité de Gestión integrado por representantes del Sector Público y Privado que a nivel local, tengan interés o injerencia en el área protegida, aprobado por el SERNANP o los gobiernos regionales, según sea el caso, asimismo, el literal c) del citado artículo señala que tiene como función, entre otras, proponer medidas que armonicen el uso de los recursos con los objetivos de conservación del Área Natural Protegida.

Siendo ello así, se colige que si el Plan Maestro tiene , entre otros, la finalidad de proponer las medidas y/o restricciones para las actividades que se desarrollan en el área, siendo este caso, un área de uso directo que permite el aprovechamiento de los recursos naturales

(Reserva Nacional) y que la actividad predominante es la extracción de recursos hidrobiológicos, consideramos que en atención a las competencias funcionales desarrolladas en el Capítulo I del presente trabajo, y lo regulado en la Ley de ANP y su reglamento, la participación del Ministerio de la Producción es necesaria dentro del Comité de Gestión, entendido como un espacio de diálogo donde deben participar todos los agentes públicos o privados que tengan alguna injerencia en la AMP; por lo que su incorporación en el citado Decreto Supremo resulta redundante como técnica legislativa.

2.3 Sobre los derechos pesqueros preexistentes

El sistema jurídico peruano se rige bajo el principio de irretroactividad (RUBIO: 2009) ello en concordancia con lo estipulado en el artículo 103 de la Constitución Política del Perú que señala que la “Ley desde su entrada en vigencia se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo”, siendo su “derogación por otra ley o por sentencia que declare su inconstitucionalidad”.

Asimismo, el segundo párrafo del artículo 54 del Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el crecimiento de la inversión privada establece que “el establecimiento de áreas naturales protegidas no tiene efectos retroactivos ni afecta los derechos adquiridos con anterioridad a la creación de las mismas”; y, el artículo 5 de la ley de ANP establece que “el ejercicio de la propiedad y de los demás derechos reales adquiridos con anterioridad al establecimiento de un Área Natural Protegida, debe hacerse en armonía con los objetivos y fines para los cuales éstas fueron creadas. El Estado evaluará en cada caso la necesidad de imponer otras limitaciones al ejercicio de dichos derechos”.

En ese orden de ideas, se advierte que la legislación vigente resguarda los derechos preexistentes a la creación de una ANP; en palabras de SOLANO señala que “un derecho preexistente siempre deberá basarse en el título que lo sustenta y este debe ser legalmente válido”; por lo tanto “prevalecen y pueden continuar siendo ejercidos” (SOLANO: 2020, p. 164); no obstante, ello en concordancia con el artículo 5 de la Ley de ANP, ello no imposibilita la facultad del Estado peruano de evaluar la necesidad de imponer otras limitaciones a dichos derechos preexistentes.

Con relación a los derechos o permisos de pesca de acuerdo al Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca y su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 012-2001-PE y sus normas modificatorias, se entiende que los mismos constituyen títulos habilitantes (derechos preexistentes)¹¹ a través de los cuales el Estado (Ministerio de la Producción¹²) otorga el derecho a los particulares (personas naturales o jurídicas) para extraer y aprovechar los recursos hidrobiológicos (patrimonio de la nación) dentro de las 200 millas del mar peruano, en ese sentido, se reafirma la soberanía del Estado sobre los recursos naturales como patrimonio de la nación¹³¹⁴¹⁵.

Dichos permisos son emitidos por la Dirección General de Pesca para Consumo Humano Directo e Indirecto del Ministerio de la Producción a través de la Resolución Directoral correspondiente; y, de acuerdo el artículo 20 de la Ley General de Pesca y el artículo 30 de su Reglamento pueden otorgarse según el tipo de actividad extractiva, siendo la clasificación de las mismas, las siguientes: i) actividad pesquera artesanal realizada por personas naturales o jurídicas sin empleo de embarcación; ii) actividad de menor escala, actividad pesquera artesanal con empleo de embarcaciones de hasta 10 m³ de cajón isotérmico o depósito similar que no exceda dicha capacidad; y, iii) actividad de mayor escala, aquella que utiliza artes de pesca mayores y embarcaciones con más de 10 m³ de cajón isotérmico o depósito similar.

2.3.1 Sobre la zona de aprovechamiento directo (AD)

De acuerdo al expediente técnico de la RNDN, se advierte que se desarrollan actividades de pesca artesanal, de menor y mayor escala sobre los recursos hidrobiológicos de Perico, Caballa, Jurel, Pota y Atunes, en la zona de aprovechamiento directo (AD), la cual según literal d) del artículo 23 de la Ley de ANP, es definida como aquellos espacios previstos para llevar a cabo la utilización directa de flora o fauna silvestre, incluyendo la pesca, en las categorías de manejo que contemplan tales usos y según las condiciones especificadas para cada ANP.

¹¹ Ver Análisis en torno al establecimiento de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca- SPDA, p. 11-12. En <https://drive.google.com/file/d/1N5TZOId0FNbov-rLktusKy5voRR9V449/view>

¹² Ley N° 27779, Ley de creación del Ministerio de la Producción, de fecha 10 de julio del 2002.

¹³ HUAPAYA, Ramón. "El régimen constitucional y legal de los recursos naturales en el ordenamiento jurídico peruano". En Revista de Derecho Administrativo CDA. N° 14.

¹⁴ Expediente 0003-2006-pi/tc

¹⁵ Expediente 48-2004-pi/tc

Asimismo, el artículo 21 de la Ley de ANP, señala que las Reservas Nacionales son de uso directo; en consecuencia, dentro de las mismas se permite el aprovechamiento de los recursos naturales en concordancia con los objetivos de creación de la ANP.

Sin embargo, el numeral 112.5 del artículo 112 del Reglamento de la Ley de ANP, establece la prohibición expresa de realizar “extracción a mayor escala ya sea marina o continental dentro de las ANP cualquiera sea su nivel” precepto legal que ha llevado a cuestionar la permisibilidad de seguir ejerciendo dicha pesca en la RNDN.

Como bien se señaló, en el numeral 2.2.2 del presente trabajo, las reservas nacionales son analogadas a la Categoría VI de la UICN, la cual prohíbe las “actividades de recolección a escala industrial”; no obstante, dicha organización internacional también ha señalado que “las decisiones se toman a nivel nacional y a veces incluso para cada una de las áreas protegidas” (UICN: 2008, p.27).

Bajo ese tenor, y teniendo en cuenta que las normas no deben ser interpretadas de manera sesgada sino sistemática aunadas al contexto o caso aplicable, consideramos que de un interpretación sistemática con el artículo 5 de la Ley de ANP (resguardo de los derechos preexistentes); artículo 20 de la LGP y artículo 30 de su reglamento (clasificación extractiva pesquera por tipo de embarcación no de impactos al ambiente); y, los artículos 21 y 23 de la Ley de ANP (permisibilidad de aprovechamiento del recurso natural en un área de categoría directa); la pesca industrial preexistente a la creación de la RNDN puede seguir operando siempre que no colisione con el objetivo de creación de la ANP, más aún si de la lectura del expediente técnico su principal ecosistema a conservar serían los “montes submarinos” ubicados en la zona bentónica y no pelágica del océano.

Por lo antes expuesto, considerando lo siguiente: i) que las ANP de uso directo permiten la coexistencia de la conservación de la diversidad biológica y el aprovechamiento de los recursos naturales; ii) que la zonificación advierte el grado de sensibilidad del ecosistema; y, que el presente caso, de acuerdo a la información disponible se ha advertido que puede ser zonificada en un área de aprovechamiento directo, consideramos que las actividades de pesca artesanal, menor y mayor escala pueden ser realizadas en el AMP siempre que no contravengan el objetivo de creación de la AMP, así como el cumplimiento de las

demás normas que se regulen en el Plan de Maestro correspondiente, y demás planes de manejos respectivos (artículo 38 del Reglamento de la Ley de ANP).

2.3.2 Sobre la Zona de Protección Estricta (ZPE)

El artículo 23 de la Ley ANP, define a la zona de protección estricta como aquel espacio donde los ecosistemas han sido poco o nada intervenidos.

De otro lado, el artículo 114 del Reglamento de la Ley de ANP señala que en las zonas de protección estricta y zonas silvestres de las Áreas Naturales Protegidas se encuentra prohibido realizar actividades de extracción y procesamiento pesquero.

En la misma línea con lo desarrollado en el numeral 2.3 del presente trabajo, se colige que si bien el citado artículo 114 no hace referencia a los derechos preexistentes; de una interpretación sistemática de acuerdo a la Constitución, Ley de ANP y su Reglamento se colige que sí los incluye aun cuando dicho artículo no los explicita literalmente.

Sobre esta zona de protección, según la información que obra en el expediente técnico de la RNDN se advierte que la actividad pesquera que se desarrolla en la misma es la pesca de menor escala sobre el recurso de bacalao de profundidad realizada por seis (6) embarcaciones con permiso de pesca vigente, utilizando como arte de pesca el palangre de fondo (400-1800 anzuelos).

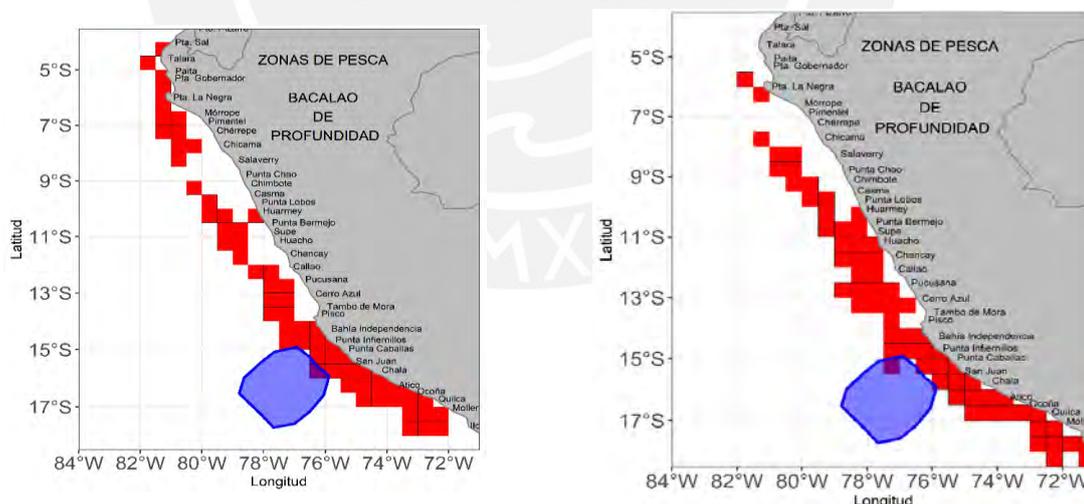
Al respecto, de la revisión del Portal Web del Ministerio de la Producción y de la información requerida mediante acceso a la información pública a dicha institución, se advirtió que en concordancia con sus Resoluciones Directorales correspondientes, las seis (6) embarcaciones¹⁶ utilizan como arte de pesca al palangre de fondo sumando una capacidad total de bodega de 150.07 m³; sin embargo, se advierte que sólo tres (3) de ellas cuentan con el Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT) lo que imposibilitaría hacer un seguimiento a dichas embarcaciones y con ello una afectación al seguimiento,

¹⁶ i) Embarcación Sammy con 25.52 m³ (Resolución Directoral N° 370-2001-PE/DNEPP); ii) Embarcación Tintorera con 29.21 m³ (Resolución Directoral N° 371-2001-PE/DNEPP); iii) Amadeus II con 25 m³ (Resolución Directoral N° 372-2001-PE/DNEPP); iv) Mari I con 23.74 m³ (Resolución Directoral N° 1362-2018-PRODUCE/DGPCHDI); v) Horizonte I con 14.00 m³ (Resolución Directoral N° 009-2019-PRODUCE/DGPCHDI); vi) Perica con 32.60 m³ (Resolución Directoral N° 068-2002-PE/DNEPP).

supervisión y fiscalización de la AMP, más aún si su obligatoriedad sólo se encuentra circunscrita a las embarcaciones de mayor escala conforme se desarrollará en el Capítulo III del presente trabajo académico.

Con relación al recurso de Bacalao, se advierte que desarrolla su ciclo de vida en un rango de profundidad entre los 1250 a 4000 m (Cañones o montes submarinos) y que para su captura se utiliza artes de pesca como el Palangre o espinel; y, actualmente, cuenta con una protección especial a través del Reglamento de Ordenamiento de la Pesquería del Bacalao de Profundidad aprobado con Resolución Ministerial N° 236-2001-PE y sus normas modificatorias siendo que a la fecha se encuentra suspendido temporalmente el otorgamiento de autorizaciones de incremento de flota y de nuevos permisos de pesca para la extracción de bacalao de profundidad.

Asimismo, señala el expediente técnico que los lances en el área propuesta sólo llegan a representar hasta un 6,2% de ocurrencias en el período 2017-2019, es decir, no representa un gran porcentaje en comparación a otras pescas.



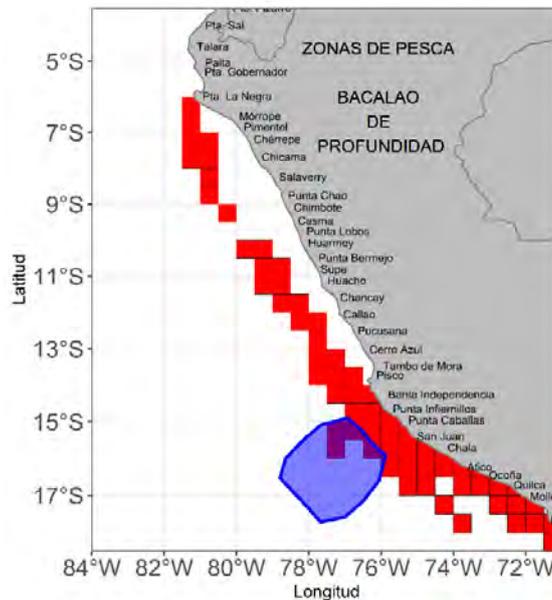


Figura 37. Zonas de pesca (color rojo) de bacalao de profundidad (*Dissostichus eleginoides*) y área propuesta como Reserva Nacional Dorsal de Nasca (color azul) para los últimos 3 años. A) 2017, B) 2018, C) 2019. Esta ha sido solo de 4 a 8.6%.

Fuente: Expediente Técnico

En ese orden de ideas ¿es posible la coexistencia de dicho derecho preexistente (pesca de bacalao) con la zona de protección estricta? Como se ha desarrollado en los párrafos precedentes y en el numeral 2.3 del presente Trabajo, la legislación peruana en marco de un estado de derecho, resguarda los derechos preexistentes a la creación de una ANP.

Ahora bien, siendo la pesca de bacalao en la RNDN una pesca no representativa y que a su vez cuenta con un reglamento de ordenamiento pesquero que a la fecha ha suspendido temporalmente el otorgamiento de más autorizaciones de incremento de flota y de nuevos permisos de pesca para la extracción de bacalao de profundidad¹⁷ ¿podría el Estado hacer uso de su facultad de “imponer otras limitaciones al ejercicio de dichos derechos preexistentes”, regulada en el artículo 5 de la Ley de ANP?

Al respecto, consideramos que si bien la ratio legis de la Ley N° 26831 (Ley de ANPs) es la conservación de la diversidad biológica y uso sostenible de un ecosistema único (en

¹⁷ Numeral 6.3 del artículo 6 de la Resolución Ministerial N° 236-2001-PEM que aprueba el Reglamento de Ordenamiento de la Pesquería del Bacalao de Profundidad.

este caso, ecosistema marino) por sus características y particularidades (representatividad) en beneficio de la sociedad más que el aprovechamiento de recursos naturales (Ley N° 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento de recursos naturales), es necesario señalar que en el caso del mar peruano la mayoría de sus zonas se encuentran con una predominante actividad pesquera con un total de 1, 559.205 en exportaciones y 15679 embarcaciones pesqueras al 2021¹⁸; por lo que se colige que no podrían ser considerados como “espacios prístinos”, en sentido estricto.

Aunado a ello, debe señalarse que la casuística demuestra que aun en los casos de parques nacionales¹⁹ conviven actividades económicas a pesar que la Ley es expresa en su prohibición, ello resultaría así en la medida que dicha restricción colisiona con el tema de los derechos preexistentes que bajo un estado de derecho deben ser respetados a menos que se encuentren en algún supuesto, por ejemplo de revocación²⁰ (artículo 214²¹ del Texto Único de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS) o en su defecto se realice el pago compensatorio correspondiente (SOLANO:2020, p. 167).

En ese sentido, en marco del concepto de desarrollo sostenible²² consideramos que los titulares de los derechos preexistentes deben realizar sus actividades bajo parámetros ambientales que sean beneficiosos no sólo para el ambiente (conservación de la

¹⁸En

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1916280/Imagen%3A%20Tablero%20BI%20Pesca.png>

¹⁹ Parque Nacional del Huascarán y Sierra Divisor (SOLANO:2020, p. 167)

²⁰ Cabe precisar que la Ley de ANP no regula el supuesto de revocación como si lo hace la Ley N° 29338, Ley de recursos hídricos.

²¹ Artículo 214.- Revocación

214.1.1 Cuando la facultad revocatoria haya sido expresamente establecida por una norma con rango legal y siempre que se cumplan los requisitos previstos en dicha norma.

214.1.2. Cuando sobrevenga la desaparición de las condiciones exigidas legalmente para la emisión del acto administrativo cuya permanencia sea indispensable para la existencia de la relación jurídica creada

214.1.3. Cuando apreciando elementos de juicio sobrevinientes se favorezca legalmente a los destinatarios del acto y siempre que no se genere perjuicios a terceros. 214.1.4 Cuando se trate de un acto contrario al ordenamiento jurídico que cause agravio o perjudique la situación jurídica del administrado, siempre que no lesione derechos de terceros ni afecte el interés público.

²² Concepto creado en marco de la Comisión Brundtland (1987) entendido como el “desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas” integrando para ello decisiones ambientales, económicas y sociales. En <https://www.un.org/spanish/conferences/wssd/desarrollo.htm>

biodiversidad) sino también para las personas (salud)²³; y, a sus propias actividades económicas en la medida que deben ser conscientes que para la existencia de las mismas necesitan y reciben servicios de aprovisionamiento de dicho ecosistema marino (en este caso, recursos hidrobiológicos); por lo tanto, si bien tienen un derecho preexistente el mismo deberá adecuarse a los términos y condiciones que el Estado implemente en el Plan Maestro con la finalidad de contribuir al objeto de creación, mucho más aún en este caso, que su derecho (permiso de pesca) no se ve plenamente restringido puesto que es un derecho que pueden ejercer en todo el litoral peruano y no sólo en Nasca donde se ubica la AMP.

CAPÍTULO III RETOS Y DESAFÍOS DEL ESTADO PERUANO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE UN AMP A PARTIR DEL CASO DE ESTUDIO: RNDN

Luego de haber realizado el análisis de caso a través de la creación de la RNDN como la primera área natural, íntegramente marina, protegida en el país, resulta pertinente en el presente capítulo abordar los retos y desafíos que el Estado peruano tendrá que enfrentar para que dicha área natural no sea denominada “papermarkers” ó áreas naturales protegidas de papel, definidas “como áreas legalmente designadas pero que hacen muy poco en la conservación” (HOPKINS: 2019, p. 26).

Asimismo, a partir de dicho caso de estudio, se identificarán los elementos claves ó necesarios para lograr una implementación eficiente y eficaz, para a partir de ellos considerar, de ser el caso, la creación de otras AMP y/o otros instrumentos de conservación ambiental en el espacio marino.

3.1 Sobre la política ambiental

La creación de ANPs es una política ambiental asumida por el Estado peruano, encontrándose dentro de dichas ANPs a las AMPs cuya particularidad es su regulación íntegramente marina; y, la cual retomó un lugar en la agenda pública a través de la Meta 11 de Aichi, meta asumida por el país para incrementar su representatividad en AMPs al

²³ Opinión consultiva OC-23/17 de la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos: Medio Ambiente y Derechos Humanos. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf

2020 a un 10%; no obstante, aún con la creación de la RNDN, en junio del 2021, el Perú sólo ha ascendido de una protección del 0.5% a un 8% en cuanto AMPs.

Las políticas ambientales pueden ser explícitas o implícitas, siendo las primeras definidas como aquellas que se encuentran dentro de los instrumentos o mandatos formulados por las entidades ambientales (Constitución, Leyes, Decretos, etc), las cuales desarrollan los objetivos ambientales (protección ambiental); mientras que, las segundas, son entendidas como aquellas “decisiones que se toman en otros ámbitos de la política pública o en los sectores productivos y que influyen en la transformación del medio ambiente” (GLIGO,1997, citado en RODRÍGUEZ y ESPINOZA, 2002, p. 82).

Ahora bien, tal y como se ha desarrollado en el Capítulo I del presente trabajo, el establecimiento de áreas naturales protegidas, en específico, AMP (objeto de estudio), constituye una obligación del Estado prevista en nuestra norma legal de mayor rango jurídico, la Constitución Política de 1993, así como en otros dispositivos legales nacionales e internacionales; por lo tanto, forma parte de la política ambiental explícita de conservación in situ en nuestro país, de obligatorio cumplimiento por parte del Estado peruano.

Dentro de los instrumentos de la política ambiental, la creación de una ANP, es entendida como la provisión de bienes o servicios ambientales por parte del Estado a la ciudadanía, con la finalidad de generar un valor público, mediante el cual se advierte una mejora de las condiciones existentes, teniendo como fin último el bienestar de la persona y contribuir con su beneficio.

No obstante, la política ambiental de creación de AMP en nuestro país, se ve enfrentada, en la mayoría de los casos, con otras políticas públicas sectoriales, como por ejemplo: minería, hidrocarburos, ó como en el presente caso, pesquería, cuyos discursos no siempre van de la mano sino que convergen entre sí (conservación vs economía).

Es así, que dicha convergencia de discursos termina resultando un “obstáculo para la puesta en marcha de los compromisos adquiridos por los países de la región en la Convención de Biodiversidad” (RODRÍGUEZ y ESPINOZA: 2002, p.94), entre ellos, el

establecimiento de AMPs dando como resultados la creación de AMPs parcial o nulamente protegidas.

Siendo ello así, resulta necesario que el Estado busque una integración y coherencia de la política ambiental con otras políticas sectoriales, puesto que la primera no debe ser vista como un desmedro o pérdida económica para el país sino como activo natural que puede ser capitalizable a través de la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica (LEÓN: 2007); en este caso, a través de la protección de los ecosistemas marinos, en consecuencia generar valor público.

3.2 Sobre la gobernanza y gestión

La gobernanza ambiental, “puede ser entendida como un conjunto de procesos, mecanismos y organizaciones a través de los cuales los actores políticos y sociales influyen en las acciones y resultados medioambientales”, siendo esta “un componente fundamental para el éxito de las áreas protegidas” (UICN 2014: p. v).

Como se podrá advertir, la definición antes citada sobre gobernanza ambiental no sólo involucra al actor público (Estado) sino que también incluye a los actores sociales (ciudadanos, empresas, ONGs) siendo la participación de estos últimos necesaria no sólo en la etapa de implementación (operativización) sino de creación (diseño) de la AMP puesto que consideramos que para implementar una AMP de manera eficiente y eficaz no sólo basta conocer el cómo sino el por qué y el para qué de dicho establecimiento de una AMP, sólo así dicho cumplimiento y la participación activa de todos los actores, en especial, de los sociales cumplirá el objetivo, entre otros, de generar valor público.

En cuanto a las ANP, la UICN señala que la gobernanza “consiste en quién decide cuáles son los objetivos, qué hacer para alcanzarlos y con qué medios”; mientras que la gestión “consiste en lo que se hace en procura de unos objetivos dados” (UICN: 2014, p. 11).

Siendo ello así, la UICN y el CDB distingue cuatro tipo de generales de gobernanza, siendo las mismas las siguientes:

- “ i) Gobernanza por el gobierno (en distintos niveles y posiblemente combinando distintas instituciones)
- ii) Gobernanza conjunta por parte de diversos titulares de derechos e interesados (gobernanza compartida)
- iii) Gobernanza por individuos u organizaciones privadas.
- iv) Gobernanza por pueblos indígenas y/o comunidades locales” (UICN: 2014, p. 12)

Es así que, la UICN señala que “las áreas protegidas que están bajo gobernanza compartida están basadas en mecanismos y procesos institucionales en los que –formal y/o informalmente-varios actores comparte la autoridad y las responsabilidades” (UICN: 2014, p. 32).

En el Perú, respecto a la gobernanza en una AMP por parte del sector público, se advierte que de acuerdo a lo desarrollado en el Capítulo I del presente trabajo, la misma está representada por un disímil de autoridades (SERNANP, PRODUCE, DICAPI, IMARPE, GR, PNP), con distintas competencias (ente rector en ANP, ente rector en recursos hidrobiológicos, protección del medio marino, investigación, etc).

Con relación a los actores sociales, podemos encontrar dentro los mismos los titulares de los derechos habilitantes dentro de la AMP (empresas mineras, hidrocarburíferas, pesqueras, pescadores artesanales, etc), así como a ONGs internacionales, y la sociedad en general.

En ese sentido, se colige que la gobernanza de una AMP en el Perú, bajo la categorización de la UICN es una gobernanza compartida en tanto que el proceso de diseño e implementación es ejercida no sólo por actores públicos sino también sociales; no obstante, ello no impide como se ha descrito en el numeral 3.1 de este capítulo que existan diferencias no sólo a nivel de políticas ambientales sino a nivel de gobernanza generándose dentro de este elemento diferencias tanto a nivel público-privado, como público-público.

En ese contexto, consideramos que dicha gobernanza debe ser flexible y adaptativa sobretudo en el caso de las AMP, puesto que las mismas a diferencia de las áreas

protegidas terrestres, cuentan con características particulares, entre otros, su zonificación vertical, más de tres autoridades en su gestión, volatilidad de los recursos pesqueros, etc.

En consecuencia, se necesita que el Estado peruano implemente mesas de diálogos o comisiones multisectoriales que involucren a todos los actores (no sólo públicos) que se verían beneficiados y/o afectados por la creación de una AMP, e incentivar a una agenda conjunta en bienestar de la sociedad, visto como un bien común y no privado.

3.3 Sobre los elementos a tener en cuenta para una gestión eficiente y eficaz de una AMP

3.3.1 Sobre el financiamiento

Según León (2007), “El establecimiento y gestión de las áreas naturales protegidas es una de las estrategias más importante para preservarlo, pero la conservación efectiva depende de manera importante del apropiado suministro de recursos financieros”.

Al respecto, de acuerdo a lo regulado en los artículos 179 y 180 del Reglamento de la Ley de ANP, se 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, debiendo definirse una estrategia de financiamiento en el Plan Maestro correspondiente.

No obstante, de acuerdo a lo señalado por León (2007) el presupuesto público asignado por el Estado para la gestión de ANP no siempre se cumple, agrega además que “el porcentaje de presupuesto para las ANP representó para el año 2005 el 0,023% del valor del producto bruto interno mientras que en Chile asciende a 1.86% del presupuesto nacional y en Costa Rica, al 4.50%”, situación que vio una mejora a partir del 2009, con la creación del MINAM (2008), en tanto que el presupuesto ascendió de “ S/ 18’415,986 a S/ 42’747,191” y para el 2019 el presupuesto anual fue de S/ 92’094,760 (SOLANO: 2020).

En ese sentido, teniendo en cuenta que los recursos ordinarios no siempre están dirigidos, principalmente, para materia ambiental; consideramos necesario que el Estado peruano, otorgue el presupuesto correspondiente para la gestión de las AMP, teniendo en cuenta la valoración que otorgan las áreas naturales protegidas no sólo como conservación ambiental sino también a nivel económico, entre ellos, los valores de opción entendido como “los valores que asignan las personas a los bienes y servicios suministrados por la diversidad biológica con la finalidad de que se conserven y tener así una opción de usarlos en el futuro (LEÓN: 2007, p. 86), situación que debe ser evaluada y atendida por el Ministerio de Economía y Finanzas- MEF.

3.3.2 Sobre las capacidades de supervisión y fiscalización

Otros de los desafíos del Estado peruano ante la gestión de una AMP será la supervisión y fiscalización del AMP, teniendo en cuenta las características físicas y biológicas de los océanos distintas a las áreas protegidas terrestres, como por ejemplo, su zonificación puesto que en el caso de las áreas protegidas terrestres se dan a nivel horizontal mientras que en las AMP de acuerdo a lo desarrollado en los Capítulos I y II se dan de manera vertical; ello aunado a las múltiples autoridades que ejercen competencia sobre el ecosistema marino.

a) Ministerio de la Producción

Actualmente, el sector pesquero cuenta con el Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT) regulado a través del Decreto Supremo N° 001-2014-PRODUCE y sus normas modificatorias, que tiene como finalidad, entre otros, coadyuvar a las actividades de seguimiento, control y vigilancia de las actividades pesqueras en el ámbito marítimo realizadas por embarcaciones artesanales, de menor y mayor escala tanto de bandera nacional como extranjera que son monitoreadas a través de un sistema de GPS monitoreadas desde un centro de control; lo que permitiría en el caso de la supervisión de las AMP obtener los medios probatorios para de ser el caso iniciar los Procedimientos Administrativos Sancionadores, de corresponder.

Sin embargo, con relación al presente trabajo, es necesario señalar que en concordancia con lo establecido en el numeral 8.3 del artículo 8 y el literal c) del artículo 9 del

Reglamento de Ordenamiento de la Pesquería del Bacalao de Profundidad aprobado por Resolución Ministerial N° 236-2001-PE y sus normas modificatorias, existe una diferenciación en el uso del SISESAT, estableciéndose su obligatoriedad sólo a las embarcaciones pesqueras de mayor escala y no a las embarcaciones de menor escala.

Dicha situación resultaría no sólo contraproducente sino contradictoria en la medida que es obligación de la administración pública velar por el uso sostenido y racional de dicho recurso y los impactos que pudieran causar su extracción; por lo que no se identifica justificación alguna para dicha diferenciación más aún cuando en el caso de la Anchoqueta existe la obligatoriedad de contar con el SISESAT para las embarcaciones de menor escala y artesanal según el literal b) del artículo 4 del Decreto Supremo N° 001-2014-PRODUCE.

Siendo ello así, consideramos que la obligación de contar con el SISESAT en el caso de las embarcaciones con permisos de pesca para la extracción del bacalao de profundidad sea aplicable tanto para las embarcaciones de menor escala como mayor escala; más aún en el caso de la existencia de una AMP puesto que es imprescindible realizar un monitoreo permanente sobre las actividades que se realicen en dicha AMP para poder identificar las medidas de ordenamiento u otras que permitan su conservación y óptima explotación, sin perjuicio de las disposiciones técnicas que deben ser contempladas en el Plan Maestro correspondiente.

b) DICAPI

Por su parte, la DICAPI cuenta con su Sistema de Identificación y Monitoreo del Tráfico Acuático (SIMTRAC); sin embargo este constituye una herramienta “específicamente para combatir la tala ilegal en la cuenca amazónica”²⁴; por lo que sería recomendable que se implemente una herramienta similar en las áreas marinas que coadyuven a una gestión colaborativa con PRODUCE.

Sin embargo, aun así, ambos sistemas quedarían a nivel de una supervisión superficial puesto que no se advierte de la normativa y casuística que existan equipos para poder

²⁴ En <http://www.pcm.gob.pe/2016/04/sistema-de-identificacion-y-monitoreo-del-traffic-acuatico-fortalece-lucha-contra-la-tala-ilegal/>

realizar una supervisión bajo el mar; en consecuencia, es necesario evaluar ese vacío para poder implementar las herramientas necesarias que permitan supervisar y medir los impactos en las zonas de protección creadas, en especial la zona de protección estricta (la zona bentónica).

En ese sentido, consideramos, que para que la gestión de una AMP sea eficaz deberá incorporar dentro del Plan Maestro correspondiente, entre otros, contar con la tecnología adecuada que permita realizar una vigilancia oportuna (preventiva) y eficiente que les permite identificar el cumplimiento de los titulares de derechos en dicha área en concordancia con el cumplimiento de los objetivos de creación de la AMP, pudiéndose utilizar observadores a bordo, buzos, la tecnología del SISESAT u otra innovación tecnológica .

c) Los Guardaparques ó “guardián del mar”

Respecto a la administración de las ANP, además del Jefe del ANP, identificado como la máxima autoridad, responsable de dirigir y supervisar la gestión del ANP, se encuentra la figura de los guardaparques, los cuales en concordancia, con los artículos 26, 27 y 33 del Reglamento de la Ley de ANP, forman parte del personal técnico de la ANP bajo la dirección del Jefe de las ANP; y, tiene entre sus funciones realizar actividades de vigilancia, control y monitoreo a través de patrullajes terrestres, aéreos, marítimos o fluviales según sea el caso, pudiendo exigir, entre otros, a las personas naturales o jurídicas la exhibición de los documentos de las actividades que realicen al interior de la ANP, comunicando cualquier incidencia, de ser el caso, al Jefe de la ANP.

Agrega, además el artículo 33 del Reglamento de la Ley de ANP, que los guardaparques pueden ser voluntarios.

En ese sentido, consideramos recomendable que como parte de la implementación de la AMP se sensibilice a la población local sobre dicha AMP, en especial a los pescadores artesanales para que puedan ser guardianes de su zona protegida, aunado a ello, el Estado deberá proporcionarles la capacitación y herramientas necesarias para llevar a cabo esa tarea. Otro reto, que deberá enfrentar el Estado como lo hemos mencionado en el ítem

anterior es la capacitación de personal, en este caso de los “guardianes del mar” en cursos de buceo, por ejemplo.

3.3.3 Sobre la zonificación

Como se desarrolló en el Capítulo 2 del presente trabajo, el diseño sobre el establecimiento de la primera área natural, íntegramente marina, la RNDN y su zonificación declarada en el mismo cuerpo normativo es un elemento que difiere de la normatividad vigente; motivo por el cual consideramos que se ha transgredido el principio de jerarquía normativa; en consecuencia, teniendo en cuenta que la aprobación del Plan Maestro debe darse en un plazo no mayor de nueve (9) meses de creada el AMP; y, que a la fecha de elaboración del presente trabajado han transcurrido cinco (5) meses; en atención, al Principio de Legalidad, dicho Decreto Supremo debe ser modificado²⁵ de manera parcial, proponiéndose, la siguiente redacción:

(...)

Artículo 1.- Modificación del numeral 5.1 del artículo 5 del Decreto Supremo N° 008-2021-MINAM

Modifíquese el numeral 5.1 del artículo 5 del Decreto Supremo N° 008-2021 que estableció la zonificación preliminar de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca, conforme a los siguientes términos:

Artículo 5.- Zonificación

5.1 La Zonificación definitiva de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca será aprobada mediante Resolución Presidencial que apruebe el Plan Maestro correspondiente.

3.3.4 Sobre la generación de información y conocimiento técnico

Uno de los cuestionamientos, en el proceso de creación de la RNDN y la propuesta de creación de la RMTG ha sido la “falta de conocimiento científico”; por lo que sería recomendable que el IMARPE siga realizando investigaciones sobre la materia y que esta

²⁵ En concordancia con lo regulado en Guía de Técnica Legislativa para la elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Cuarta Edición. 2019. Revisada en https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/315089/Guia_tecnica_legislativa_mayo_2019.pdf

pueda ser difundida o canalizada hacia a otros actores para que se cree una cultura de generación de conocimiento técnico que nos ayude a todos los ciudadanos a seguir comprendiendo la naturaleza de los océanos y su relación no sólo con el ambiente sino con la salud humana. Así pues, se señala como ejemplo que algunos de “los compuestos presentes en ciertas esponjas de aguas profundas son potentes agentes inmunodepresores y anticancerígenos (DAR: 2005, p. 7).

3.3.5 Sobre los mecanismos de participación ciudadana

Finalmente, resulta importante que los procesos de diseño y creación de AMP sigan involucrando a los actores privados, población local y sociedad civil en la medida que sólo una sinergia de dichos actores y participación oportuna con intercambio de información y experiencias, podrán hacer que las AMP tenga legitimidad desde su creación y así evitar cualquier diferencia tardía.

En ese orden de ideas, teniendo en cuenta todo lo anteriormente expuesto, consideramos que la implementación eficaz y eficiente de una AMP requerirá de recursos legales, administrativos, financiamiento, fortalecimiento de capacidades, así como promoción de otros instrumentos que permitan que las mismas cumplan con generar un valor público, en concordancia con el objetivo principal por el cual fue creada (Conservar un espacio geográfico con representatividad única dentro de la biodiversidad del Estado que se está regulando, en este caso ecosistemas marinos) puesto que de no contar con dichos elementos la creación de una AMP sólo quedaría en un ámbito meramente formal (cumplimiento político de una meta) sin atender el problema ambiental y sus beneficios tanto para el Estado como para la sociedad.

3.4 Sobre otras medidas de conservación

El Plan Director señala como otras medidas de conservación a las reservas pesqueras; no obstante, consideramos que la normativa pesquera aún no ha incluido del todo el enfoque ecosistémico; en consecuencia dicha regulación tiene una matiz sectorial de ordenamiento de una determinada especie hidrobiológica; mientras que las áreas marinas protegidas, se manejan bajo un enfoque ecosistémico que tienen como finalidad “proteger espacios,

especies y procesos ecológicos marinos que son fundamentales para la vida” (SOLANO: 2020, p.89).

Bajo ese contexto, consideramos que la Política Nacional de Pesca, en proceso de elaboración, según lo establecido en la Resolución Ministerial N° 301-2019-PRODUCE,“(.) *deberá integrar sus objetivos con otras políticas nacionales, estableciendo directrices claras basadas en el enfoque ecosistémico, actuaciones concretas y con mecanismos de seguimiento del cumplimiento y de los efectos ambientales, sociales y económicos (...)* ello en concordancia con la recomendación 56 de la Evaluación del desempeño ambiental de la OCDE del año 2017.

3.5 Sobre una Estrategia de la Red de Áreas Naturales Protegidas en el ámbito marino y costero

Finalmente, el artículo 67 del reglamento de la Ley de ANP señala que en el marco del Plan Director, el SERNANP deberá desarrollar una ESTRATEGIA DE LA RED DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS EN EL AMBITO MARINO Y COSTERO; en la cual deberán definirse los lineamientos de planificación y gestión de estas Áreas Naturales Protegidas, y en la cual se analizarán los tipos de hábitat de las mismas así como las medidas necesarias para conservar y completar la cobertura ecológica requerida, la cual a la fecha no ha sido implementada, motivo por el cual es necesario que el SERNANP desarrolle dicha estrategia para complementar y/o llenar los vacíos existentes en la legislación vigente sobre las AMPs.

CONCLUSIONES

1. La protección de los ecosistemas marinos a través de áreas marinas protegidas es una política de regulación ambiental (respuesta) que los Estados deben regular; frente a las diversas fuentes (presiones) que afectan dicho ecosistema, entre las que se encuentran la sobrepesca, contaminación marina, consumo de plásticos y la vulnerabilidad frente al cambio climático.
2. Las áreas naturales protegidas comprenden a los espacios terrestres, marinos y marinas costeros; por tanto, el Estado peruano tiene el deber de promover su creación en concordancia con lo establecido en el artículo 68 de la Constitución Política del Perú de 1993; así como lo regulado en otros instrumentos legales internacionales ratificados por nuestro país como el Convenio de Washington y el Convenio de Diversidad Biológica. En especial, áreas marinas protegidas, puesto que las mismas no tienen un gran grado de representatividad en el SINANPE.
3. La legislación nacional es respetuosa de los derechos preexistentes; no obstante, ello, no debe desvirtuar el deber que tienen los titulares de los derechos preexistentes de respetar los nuevos términos y condiciones que se realicen con fines de cumplir los objetivos de creación de la AMP bajo el concepto de desarrollo sostenible; asimismo, el Estado mantiene su prerrogativa de limitar dichos derechos teniendo en cuenta el debido procedimiento correspondiente y pago compensatorio, de ser el caso.
4. Las áreas naturales íntegramente marinas contienen elementos distintos a los regulados en un área natural terrestre como por ejemplo: su zonificación vertical, el dinamismo de las especies que habitan en ellas, la poca información científica, entre otros, por lo que su tratamiento requiere de lineamientos o estrategias de acción para una implementación eficaz y eficiente para evitar un “área natural de papel”.

RECOMENDACIONES

1. Con la finalidad de que las AMPs no constituyan áreas naturales protegidas de papel, se recomienda que los actores públicos, privados y sociedad civil realicen sinergias entre sí para que de esta manera puedan contribuir con una gobernanza ambiental eficaz y eficiente en las AMPs implementándose entre otros: mecanismos de financiamiento, tecnología, capacitación, supervisión, fiscalización, etc.
2. En concordancia con el principio de jerarquía normativa, se recomienda la modificación parcial del Decreto Supremo N° 008-2021-MINAM, Decreto Supremo que establece la RNDN, proponiéndose el siguiente texto normativo:
(...)
Artículo 1.- Modificación del numeral 5.1 del artículo 5 del Decreto Supremo N° 008-2021-MINAM
Modifíquese el numeral 5.1 del artículo 5 del Decreto Supremo N° 008-2021 que estableció la zonificación preliminar de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca, en los siguientes términos:

“Artículo 5.- Zonificación
5.1 La Zonificación definitiva de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca será aprobada mediante Resolución Presidencial que apruebe el Plan Maestro correspondiente”.
3. Considerando que los Océanos cuentan con características particulares (zonificación vertical, especies dinámicas, ecosistemas no estudiados, etc) distintas a los ecosistemas terrestres es necesario que el SERNANP trabaje en una estrategia de área marinas protegidas conforme lo señala el artículo 67 del Reglamento de la Ley de ANP.
4. Los procesos de participación ciudadana cumplen un rol importante en el conocimiento y cumplimiento de las políticas públicas que adopte el Estado; por lo que se recomienda que dicho proceso sea reforzado en la etapa de creación de las AMPs, con la finalidad de que las mismas cuenten con legitimidad desde su

nacimiento evitando cualquier discrepancia o disconformidad en un momento tardío que debilite la creación de las mismas.

BIBLIOGRAFÍA

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (2017). Evaluaciones de desempeño ambiental: Perú 2017. Recuperado de https://read.oecd-ilibrary.org/environment/evaluaciones-del-desempeno-ambiental-peru-2017_9789264289000-es#page8
- Constitución Política del Perú promulgada el 29 de diciembre de 1993.
- Convenio de Diversidad Biológica, aprobado mediante Resolución Legislativa N° 26181, de fecha 12 de junio de 1992 y ratificada mediante Resolución Legislativa N° 26178 , de fecha 10 de mayo de 1993.
- Corte Interamericana sobre Derechos Humanos (2017). Opinión Consultiva OC-23/17 de la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos: Medio Ambiente y Derecho Humanos. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf
- CUTIPA, L., ALVARIÑO, L. y IANNACONE, J. (2020). Situación Actual de las Áreas Marinas Protegidas en el Perú y propuestas de Conservación. *PAIDEIA*, 10 (2),pp. 573-612.
Recuperado de <http://revistas.urp.edu.pe/index.php/Paideia/article/view/3446/4242>
- Decreto Legislativo N° 95, Ley del Instituto del Mar del Perú-IMARPE, del 26 de mayo de 1981.
- Decreto Legislativo N° 1147, Decreto Legislativo que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional- Dirección General de Capitanías y Guardacostas, del 10 de diciembre del 2012.
- Decreto Legislativo N° 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, del 13 de mayo del 2008.
- Decreto Legislativo N° 1047, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, del 25 de junio del 2008.

- Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca, del 21 de diciembre de 1992.
- Decreto Supremo N° 1281-75-AG, Decreto Supremo que crea la Reserva Nacional de Paracas, del 25 de setiembre de 1975.
- Decreto Supremo N° 012-2001-PE, que aprueba el Reglamento de la Ley General de Pesca, del 13 de marzo de 2001
- Decreto Supremo N° 038-2001-AG, que aprueba el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, del 26 de junio de 2001.
- Decreto Supremo N° 006-2008-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Servicio Nacional de Áreas Protegidas por el Estado, del 14 de noviembre del 2008.
- Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM, que aprueba la Política Nacional del Ambiente, del 23 de mayo de 2009.
- Decreto Supremo N° 016-2009-MINAM, que aprueba el Plan Director de las Áreas Naturales Protegidas, del 03 de setiembre de 2009.
- Decreto Supremo N° 024-2009-MINAM, que aprueba el establecimiento de la Reserva Nacional del Sistema Islas, Islotes y Puntas Guaneras, del 31 de diciembre del 2009.
- Decreto Supremo N° 017-2011-MINAM, que aprueba la categorización de la Zona Reservada Don Fernando como Reserva Nacional San Fernando, del 8 de julio del 2011.
- Decreto Supremo N° 009-2014-MINAM, aprueban la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica al 2021 y su Plan de Acción 2014-2018, del 5 de noviembre del 2012, actualizada mediante Decreto Supremo N° 004-2021-MINAM, del 26 de marzo de 2021.
- Decreto Supremo N° 003-2016-PRODUCE, que aprueba el Reglamento de la Ley General de Acuicultura, aprobada por el Decreto Legislativo N° 1195, del 24 de marzo del 2016.
- Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, que aprueba el Reglamento de Organización y funciones del Ministerio de la Producción, del 1 de febrero del 2017.
- Decreto Supremo N° 002-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, del 27 de abril del 2017.

- Decreto Supremo N° 005-2017-MINAM, aprueban Plan de acción para implementar las Recomendaciones de la Evaluación de Desempeño Ambiental del Perú, del 20 de junio del 2017.
- Decreto Supremo N° 008-2021-MINAM, Establecimiento de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca, del 5 de junio del 2021.
- Dirección de Hidrografía y Navegación de la Marina de Guerra del Perú. “El Niño”
Recuperado de
<http://www.naylamp.dhn.mil.pe/nino/mainFrame.htm>
- ESTRADA, M. (2 diciembre, 2020). Mar Tropical de Grau: una reserva bloqueada por interes petroleros. Recuperado de <https://ojo-publico.com/2279/una-reserva-marina-bloqueada-por-intereses-petroleros>
- FAO, Orientaciones técnicas para la pesca responsable. La Ordenación Pesquera. 4. Las áreas marinas protegidas y la pesca.
Recuperado de
<https://www.fao.org/3/i2090s/i2090s.pdf>
- Guía de Técnica Legislativa para la elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Cuarta Edición. 2019. Recuperado de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/315089/Guia_tecnica_legislativa_mayo_2019.pdf
- HOPKINS, J. (2015). Análisis Legislativo Comparado de Protección Ambiental España-Perú. El futuro de la conservación de Espacios Naturales, Revista de derecho Ambiental de la Universidad de Palermo, 4 (1), pp.33-58.
Recuperado de
https://www.palermo.edu/derecho/pdf/publicaciones/Revista_DerechoAmbiental_Ano4-N1_02.pdf
- IPENZA, C. (2010). El Convenio sobre la Diversidad Biológica en el Perú: Análisis de su aplicación y avances en el Perú.
Recuperado de
<https://repositoriodigital.minam.gob.pe/handle/123456789/321>
- LA NEGRA, I (2010). La Regulación de la Incertidumbre: Un Análisis Crítico del Principio Precautorio. *Derecho & Sociedad* (35), 99-103. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13265>

- Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, del 4 de julio de 1997.
- Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, del 17 de julio del 2002.
- Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, del 13 de octubre del 2005.
- MAJLUF, Patricia (2002). “Proyecto Estrategia Regional de Biodiversidad para los países del trópico Andino”. Los Ecosistemas Marinos y Costeros.

Recuperado de

http://cpps.dyndns.info/cpps-docs-web/planacion/biblioteca/pordinario/Proceso%20Ordinario/Assessment%20of%20marine%20biological%20diversity%20and%20habitats/Majluf_2002_EcosystemasMarinosCosterosLatinoamerica.pdf

- MINISTERIO DEL AMBIENTE (8 de junio, 2105). El Perú adopta el Índice de Salud del Océano como indicador nacional para medir la salud de su Océano. Recuperado de <https://www.minam.gob.pe/notas-de-prensa/el-peru-adopta-el-indice-de-salud-del-oceano-como-indicador-nacional-para-medir-la-salud-de-su-oceano/>
- OCEANA (5 de junio, 2021). No hay nada que celebrar: Reserva Nacional Dorsal de Nasca nace desprotegida. Recuperado de <https://peru.oceana.org/es/prensa-e-informes/comunicados-de-prensa/no-hay-nada-que-celebrar-reserva-nacional-dorsal-de-nasca>
- ODS Recuperado de <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-14-life-below-water.html>
- Resolución Ministerial N° 251-2010-MINAM, que establece la Zona Reservada Illescas, del 16 de diciembre de 2010.
- Resolución Ministerial N° 275-2011-MINAM, que declara Zona Reservada Ancón, del 28 de noviembre del 2011.
- RODRÍGUEZ-BECERRA, M. y ESPINOZA, G. (2002). Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución, tendencias y principales prácticas. División de Medio Ambiente. Banco Interamericano de Desarrollo.
- SERNANP. (2017). Documento de Trabajo N° 30 Competencias en materia de pesca, acuicultura y turismo en el ámbito marino de las Áreas Naturales Protegidas.

Recuperado de

https://biblioteca.spda.org.pe/biblioteca/catalogo/_data/20181213115854_Cometencias%20en%20materia%20de%20pesca.pdf

- SMITH, T y SMITH, R. (2007). Ecología. Madrid: PEARSON EDUCACIÓN S.A.
- SOLANO, P. (2005). Donde la vida es más sabrosa Una mirada a las áreas naturales protegidas marino costeras. En *La Esperanza es Verde: Áreas naturales protegidas en el Perú*. (pp. 241-250). Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

Recuperado de

https://spda.org.pe/?wpfb_dl=104

- SOLANO, P. (2013). Legislación y conceptos aplicables a las áreas naturales protegidas en el Perú. *Derecho PUCP*. 70, pp. 143-164.

Recuperado de

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/6748>

- SOLANO, P. (2020). ¿Qué es un Parque Nacional? El ABC de las áreas naturales protegidas en el Perú. Lima. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

Recuperado de

https://biblioteca.spda.org.pe/biblioteca/catalogo/_data/20200921224139_Que%20es%20un%20parque%20nacional.pdf

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

Recuperado de

<https://drive.google.com/file/d/1N5TZOId0FNbov-rLktusKy5voRR9V449/view>

- UICN (2012). Directrices para la legislación relativa a áreas protegidas. Material extraído del curso de Áreas Naturales Protegidas y Estado de Conservación de Sitios del Programa de Segunda Especialidad: Derecho Ambiental y recursos naturales (2021).
- UICN (2012). Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas.

Recuperado de <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/paps-016-es.pdf>