

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU

FACULTAD DE DERECHO

Marco Jurídico de la Reserva Nacional de Paracas y la Pesca Responsable

Tesis para optar el título de abogado presenta :

JOHANNA GARAY RODRIGUEZ

abril, 2003

Marco Jurídico de la Reserva Nacional de Paracas y la Pesca Responsable

RESUMEN

INTRODUCCIÓN

PRIMERA PARTE

Página

Problemas Ambientales y Marco Legal Ambiental de la actividad pesquera.

CAP. 1 Los Problemas Ambientales.	1
1.1 Marco general de los problemas del agua en la costa.	8
1.2 Consideraciones generales de las áreas naturales protegidas del Perú.	15
1.3 La Reserva Nacional de Paracas.	19
1.3.1 Ordenamiento en general.	22
1.3.2 Actividades al interior de la reserva.	28
1.3.3 Aspecto social.	34
1.4 La pesca en la Reserva Nacional de Paracas.	36
1.4.1 Uso del recurso y su manejo.	38
CAP. 2 Marco Legal Ambiental de la actividad pesquera.	41
2.1 Marco genérico del derecho ambiental.	43
2.1.1 Principios del derecho ambiental.	47
2.1.2 El Desarrollo Sostenible.	52
2.1.3 La Diversidad Biológica.	57
2.2 Diagnóstico básico de las áreas naturales protegidas del Perú.	60
2.3 La Pesca Responsable.	65
2.4 Instrumentos de gestión ambiental.	70
2.4.1 Ordenamiento ambiental territorial.	73
2.4.2 Evaluaciones de impacto ambiental.	80
2.4.3 Límites máximos permisibles y estándares de calidad ambiental..	84
2.4.4 Participación ciudadana.	85

SEGUNDA PARTE**Análisis Jurídico Ambiental y de la Pesca Responsable en la Reserva Nacional de Paracas.**

CAP. 3 Normativa ambiental básica y política ambiental aplicable.	90
3.1 Marco constitucional aplicable a la Reserva Nacional de Paracas.	90
3.2 Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.	95
3.2.1 Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales.	97
3.3 La Diversidad Biológica al interior de la reserva.	100
3.3.1 La Convención de Diversidad Biológica.	103
3.3.2 La Ley sobre conservación y aprovechamiento sostenible de la Diversidad Biológica y su reglamento.	105
3.3.3 La Decisión N° 391 y el Mandato de Yakarta.	107
3.4 Las Áreas Naturales Protegidas: marco jurídico aplicable.	108
3.4.1 Código del Medio Ambiente y Recursos Naturales.	109

3.4.2	Ley de Áreas Naturales Protegidas y su reglamento.	113
3.4.3	Plan Director de las áreas naturales protegidas.	115
3.5	La política ambiental y la pesca responsable.	117
3.5.1	La política ambiental del Vice Ministerio de Pesquería.	121
CAP.4	Autoridades al interior de la Reserva Nacional de Paracas.	124
4.1	Instituto Nacional de Recursos Naturales.	130
4.2	Ministerio de Pesquería.	132
4.3	Dirección General de Capitanía de Puerto.	134
4.4	Instituto Nacional de Cultura.	136
4.5	Gobiernos Locales.	137
4.6	Gobiernos Regionales	138
CAP.5	Otros aspectos legales referidos a la Reserva Nacional de Paracas	141
5.1	Los recursos naturales de la Reserva Nacional de Paracas	141
5.1.1	Las concesiones: beneficio o perjuicio.	143
5.2	Derechos y obligaciones al interior de la Reserva Nacional de Paracas.	154
5.2.1	Derechos preferentes a los pobladores locales.	155
5.2.2	La ausencia de compromiso de los actores sociales con la conservación en la reserva.	157
5.2.3	La propiedad y el dominio en la Reserva Nacional de Paracas.	159
5.2.4	Las limitaciones en un área natural protegida.	161
5.2.5	Los derechos preexistentes a la creación del área natural protegida.	163
5.3	Los instrumentos de gestión ambiental aplicables a la reserva.	165
5.4	Los incentivos y sanciones frente a la conservación en la reserva.	168
5.4.1	Ilícitos administrativos.	168
5.4.2	Ilícitos penales.	171
TERCERA PARTE		
CAP.6	PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES.	177
6.1	Hacia un desarrollo sostenible en la Reserva Nacional de Paracas.	177
6.2	Instrumentos de gestión ambiental y su control.	182
6.3	La orientación de una política nacional efectiva sobre los recursos naturales como patrimonio nacional.	186
CONCLUSIONES.		189
FUENTES.		194
ANEXOS.		207

CAPÍTULO I

LOS PROBLEMAS AMBIENTALES

La conservación¹ en nuestro país ha sido reformulada a partir del reconocimiento de la valoración económica y la potencialidad de la variable ambiental de las diferentes áreas naturales protegidas del país; y en general en los recursos naturales, sin embargo este reconocimiento implica una mayor responsabilidad, ya que el manejo sobre las mismas, por ende sobre sus recursos naturales, no sólo debe responder a los requerimientos del mercado sino a un crecimiento económico que involucre un uso sostenible de los recursos y de las ofertas turísticas que las mismas conllevan.

Es en este contexto que elaboramos el presente trabajo, ubicando el caso de la Reserva Nacional Marítima Costera de Paracas, el marco legal y su posterior análisis jurídico, para presentar una serie de problemas que el manejo no sostenible ha creado en la misma.

La Reserva Nacional de Paracas² es un área natural protegida por el Estado, forma parte del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas³ por el Estado (SINANPE). El

¹ Se entiende por conservación a toda práctica orientada a proteger los recursos (...), particularmente a aquellos naturales renovables, que por causa de un mal manejo están al borde de la extinción. Conservación, sin embargo no significa prohibición total de uso, sino, por el contrario, el uso racional de los recursos, de manera que se obtenga un beneficio para toda la población y al mismo tiempo se les proteja de modo que (...) puedan renovarse espontáneamente o se acreciente su volumen, riqueza y variedad, para permitir su utilización en forma sustentable (...) de Manual de Referencia sobre Conceptos Ambientales. Santa Fé de Bogotá. Ciencia y Tecnología. N° 27.1992.p.59.

² En adelante se utilizará la abreviatura RNP.

³ En adelante se utilizará la abreviatura ANP (Área Natural Protegida) - ANP'S (Áreas Naturales Protegidas)

organismo responsable de dicho Sistema es el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA)

Esta reserva marina fue creada el 25 de setiembre de 1975 por Decreto Supremo N° 1281-75-AG, con la finalidad de conservar y proteger las diversas especies de flora y fauna que en ella se encuentran.

La RNP es un área que tiene una zona costera importante en la que se realiza una intensa actividad biológica, que genera un desarrollo económico importante, ya que se dan actividades como la pesca industrial (en la zona de amortiguamiento de la reserva), artesanal y la acuicultura, las últimas sirven prioritariamente al sustento diario de las poblaciones locales y abastecen el mercado interno (llámese Pisco y Lima)

Como resultado de estas actividades, las materias contaminantes tienen como destino las bahías de Independencia y Paracas, ya sea a través de los desechos industriales y pesqueros, de las embarcaciones o como consecuencia de la contaminación de la atmósfera.

El desarrollo insustentable de la actividad pesquera amenaza destruir los bancos de peces de la zona, producto de actividades como la pesca con dinamita, la sobre explotación de recursos hidrobiológicos, la extracción de peces y mariscos en tamaños inadecuados, los desembarcaderos insalubres, la contaminación del mar y las playas por desechos de la actividad acuícola, la captura ilegal de especies amenazadas, la sobre extracción de semillas de concha de abanico, la pesca industrial ilegal al interior de la reserva, el tráfico por zonas no permitidas (de personas, embarcaciones) y el tráfico que perturba a

aves y delfines que viven en la zona, los desechos de conchas de abanico y otros mariscos arrojados a las playas y en zonas cercanas a las fábricas, entre otras.

Frente a este panorama, el recurso hidrobiológico o marino no se explota bajo los términos de una pesca responsable (sobre el concepto véase subcapítulo 2.3). Esto responde a un problema social y económico que el marco jurídico vigente aplicable a la RNP no ha solucionado, ya que los usuarios de la zona no se identifican con la conservación que es el espíritu de las normas del referido marco.

Uno de los problemas, con relación a los recursos naturales de la zona, es que las investigaciones científicas que se ejecutan y con las que se cuenta son insuficientes, ya que no se tiene la voluntad política necesaria, ni la tecnología que apoye estudios e investigaciones que involucren monitoreos, seguimientos y evaluaciones permanentes, pese a existir posibilidades de contar con el financiamiento necesario por las organizaciones no gubernamentales. Esto no obsta el ejercicio de la tutela precautoria de los recursos y ecosistemas que los sustentan, así como su manejo, uso y disfrute, basados en el desarrollo sostenible.

Cabe mencionar que la creación de la RNP, trajo consigo cambios importantes para las poblaciones pesqueras y marisqueras del área, así como para los residentes de las zonas de amortiguamiento, el dominio y los derechos de propiedad que existían antes de que el área natural sea declarada como tal, al pasar a ser la unidad de conservación⁴, un bien que forma parte del patrimonio de la nación, ha restringido el ejercicio de los mismos.

⁴ Término utilizado para referirse a un área natural protegida, según el Reglamento de Unidades de Conservación ya derogado.

Tal es así que las limitaciones a los derechos pueden ser inscritos en el registro público de la jurisdicción respectiva.

Se reconoce el derecho de posesión anterior al establecimiento del área natural protegida, pero esto no implica que se podrá adquirir la propiedad por prescripción adquisitiva (el hecho de vivir de forma pacífica, continua y pública durante un tiempo determinado, requisitos establecidos por ley para adquirir la propiedad), ya que esto no es posible en un área natural protegida.

Las limitaciones al uso incluyen la prohibición del establecimiento de nuevos asentamientos humanos dentro de las ANP'S después de su creación, cualquier modificación que se realice debe ser comunicada a la jefatura del ANP.

Respecto a la venta de predios privados al interior de un área natural protegida, el propietario debe hacer una oferta para que el Estado tenga preferencia en la compra de dicho predio (mediante una carta notarial a la jefatura del área), por un plazo determinado (mínimo de sesenta días, según el reglamento de áreas naturales vigente)

Por lo tanto cualquier transferencia de derechos a otras personas, por parte de un poblador de un ANP, deberá ser notificada a la jefatura del área. En caso de transferencia de propiedad, el Estado podrá ejercer el derecho de dejar sin efecto una venta o transferencia (derecho de retracto) y recuperar dicho bien. Al Estado siempre le corresponderá este derecho.

Asimismo el otorgamiento de concesiones al interior del ANP ha generado situaciones problemáticas, es el caso específico del otorgamiento de concesiones especiales para actividades de acuicultura.⁵

Las zonas aptas para el desarrollo acuícola son aquellas en donde se permite el manejo de esta actividad, por lo tanto no tienen carácter de intangible dentro de la RNP. Quien habilita las áreas acuáticas para el desarrollo de la acuicultura es la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (dependencia del Ministerio de Defensa). El Vice Ministerio de Pesquería es el ente competente para otorgar las concesiones especiales, en el año 1997 otorgó concesiones especiales⁶, en el punto 5.1.1 se analizará si la denominación de este instituto, en el caso mencionado, fue el apropiado a las características del mismo o respondía más bien a un permiso, autorización o licencia.

El problema concreto es que se presentaron las siguientes situaciones:

En primer lugar, no se ocuparon las zonas en la totalidad con relación al espacio concedido, limitando el acceso a las áreas con mayor biomasa⁷ marina, en segundo término no se respetó el trabajo de otros pescadores en el área para extraer recursos diferentes y finalmente no se llevo a cabo la actividad propiamente acuícola, objeto principal de la concesión otorgada, sino que las áreas fueron utilizadas para el llamado engorde, y esto no fue acuicultura, bajo los pasos elementales descritos.

⁵ La acuicultura es el cultivo de una especie abarcando la totalidad de su ciclo completo, incluye el desove, la captación de larvas, el precultivo, repoblamiento, el cultivo final y la comercialización.

⁶ Bajo Resolución Ministerial N° 406-97-PE

⁷ Es la cantidad de materia viviente producida o que existe en un ecosistema, es el peso total del cuerpo de todos los organismos vivientes, residentes en un hábitat particular. Quiroz Peralta, César y Trellez Solis, Eloísa, op. Cit., p.35

Esto creó enfrentamientos con los pescadores tradicionales, pero además las áreas que no fueron legalmente otorgadas se ocuparon, yendo en contra de las disposiciones del Vice Ministerio de Pesquería, el Instituto Nacional de Recursos Naturales y la Dirección de Capitanía de Puerto. Actualmente, pese a que el plazo del otorgamiento de las concesiones finalizó, las zonas siguen siendo utilizadas, además de la invasión de otras que nunca fueron habilitadas. No existe un control efectivo que verifique la situación de las mismas y sancione estas conductas ilegales.

Además de lo mencionado, un tema que ha originado una problemática importante es la falta de coordinación sectorial entre los diferentes organismos competentes que actúan en la RNP. Esta situación no es exclusiva del área referida.

Aquí se agudiza por existir un número grande de actores, como son, el Vice Ministerio de Pesquería, los Gobiernos Locales, el Instituto Nacional de Recursos Naturales, la Dirección de Capitanía de Puerto, de Pisco, el Instituto Nacional de Cultura, el Instituto del Mar Peruano, el Ministerio de Educación, el Proyecto Especial de Promoción del Aprovechamiento de Abonos Provenientes de Aves Marinas (PROABONOS)⁸, el Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (actualmente Ministerio de Turismo y Comercio Exterior), la Dirección General de Salud Ambiental, la Policía Nacional del Perú.

Cada sector mencionado tiene competencias definidas bajo un frondoso marco legal aplicable a la RNP, pero carece de eficacia debido a la limitación institucional y a la

⁸ Art. 3° D.S. N° 019-2001-AG. PROABONOS tiene por finalidad aprovechar racionalmente el recurso guano de islas, así como conservar y proteger el desarrollo y la reproducción de las aves guaneras, ejerce sus actividades exclusivamente sobre las islas y puntas ubicadas en el litoral peruano.

incoherencia ministerial, aunado a la inexistencia de una política pública ambiental coherente entre las políticas ambientales implícitas y las explícitas.

“Las políticas ambientales explícitas tienen el propósito de influir en el comportamiento de los agentes económicos para que tomen decisiones (...) coherentes con los objetivos de política ambiental trazados por el gobierno (...)

Las políticas públicas orientadas hacia otros objetivos, y en particular las económicas (...) tienen un contenido implícito de política ambiental, en el sentido que sesgan en una dirección u otra las decisiones que determinan el impacto de las operaciones de la empresa en el medio ambiente, (...) éstas interactúan con las explícitas – en la mayoría de los casos para neutralizarlas y reducir su influencia en la toma de decisiones de los agentes económicos.”⁹

La dispersión de las instituciones limita una aplicación efectiva de los principios de la pesca responsable y del logro de objetivos en otros ámbitos para la RNP. No debe perderse de vista que cada sector es la autoridad ambiental en los temas que son de su competencia, esto ha originado, sobre todo a nivel de tutela y sanción ambiental, que se dilaten los procedimientos y trámites respectivos, en desmedro de una protección efectiva.

Con relación al patrimonio cultural e histórico presente en la reserva, tenemos restos arqueológicos que se extienden desde la bahía de Paracas hasta el lugar denominado Carhuaz, ubicado en la bahía de Independencia, los mismos se encuentran bajo la responsabilidad del Instituto Nacional de Cultura.

Estos lugares han sido “huaqueados” (éste término refiere la extracción de los restos arqueológicos por personas no autorizadas para beneficio propio, en contra del patrimonio cultural nacional), actividad que llegó a ser común en la zona los guarda parques de Laguna Grande (en la bahía de Independencia) y los pescadores de la región,

⁹ Agenda Perú. Gestión del Medio Ambiente y recursos Naturales. En Perú: agenda y estrategia para el siglo 21. Informe final del Programa Agenda Perú. Lima, 2000. p.43

manifiestan que se llegó a utilizar caterpillar para encontrar los restos en Carhuaz y el resultado de esta actividad ilegal es que hoy no existen restos significativos allí, cabe mencionar que el huaqueo destruye el hábitat de lomas y perturba las zonas de reproducción de especies endémicas de la reserva, por lo tanto se hace necesario un control coordinado para evitar sucesos como el descrito.

1.1 Marco general de los problemas del agua en la costa

El agua no es un recurso abundante y los patrones de consumo exacerbados parecen basarse en la consideración de que los recursos naturales, que sustentan la vida del planeta, son inagotables, y que se puede dar un aprovechamiento, uso y manejo de los mismos bajo esta óptica. Esta visión se circunscribe dentro del enfoque denominado economía de frontera, que plantea el acceso abierto a los recursos y la naturaleza, como bienes gratuitos, bajo la explotación de una oferta ilimitada de recursos naturales “(...) Este (...) prevaleció en casi todos los países industrializados, durante el siglo diecinueve y la primera mitad del siglo veinte”¹⁰

El agua es contaminada día a día, es decir que su estado es alterado, haciéndola no apta para la alimentación, salud, industria, pesca y recreo. El ciclo hidrológico sumido en esta condición no es capaz de purificarse por sí mismo. Los ríos y mares también se ven afectados tanto por el sector agrícola (por los elementos que a éstos llegan), como por las actividades que se desarrollan en las orillas o dentro de sus aguas, como por ejemplo las sustancias que son arrojadas a éstos.

¹⁰ Ibid., p.152. pp.37-75

Las ciudades generan residuos y los lugares habituales para depositarlos son aquellos que aparentemente no sufren mayores impactos, los mares. El costo alto de plantas de tratamiento o de vertederos de residuos, el poco control o ausencia de alternativas a los mismos ha devenido en el arrojado de sustancias, sin ningún tipo de tratamiento al océano, hoy por hoy, muchas zonas de nuestro litoral no son aptas para el recreo ni para el consumo de ciertos recursos hidrobiológicos que se desarrollan en zonas cercanas a las orillas, sin embargo las mismas se comercializan.

“En el Perú, sólo entre el 5% y el 10% de los desagües que se evacuan por las redes de alcantarillado son tratados, lo cual refleja el gran volumen de aguas servidas que están contaminando los principales ríos del país y las zonas costeras de las ciudades más importantes...”¹¹

La afectación de la calidad de los mares por la evacuación de las aguas negras o residuales, por su no tratamiento antes de su vertimiento en ríos y mares ha originado consecuencias alarmantes para el medio marino. De esta manera la contaminación realizada por factores antropogénicos es un problema con repercusiones peligrosas y extremas. Los mares también son afectados por el transporte marítimo, metales pesados tóxicos, los plaguicidas, productos industriales, materia inerte, hidrocarburos, etc.

Indefectiblemente, el mar de Paracas se encuentra afectado por todas estas circunstancias que se repiten de manera lamentable en todo el litoral peruano, es por eso que los especialistas coinciden en afirmar que los océanos del planeta sufren un alarmante descenso de vitalidad.

Esto se hace crítico por la pesca con dinamita, la caza y pesca con sustancias tóxicas y métodos prohibidos, la pesca en áreas de desove, el uso de mallas de pesca que no

¹¹ Mitsumasu Fujimoto, Manuel. El agua, líquido vital. p.5-6 En Panorama Ambiental. Ecología y Desarrollo. Lima, N° 6, 1998.

discrimina a crías y adultos, la captura incidental de mamíferos marinos, aves, tortugas, al realizarse la pesca industrial y artesanal, la industria no sostenible de harina de pescado (que emite gases y humos, así como el vertimiento de aguas sin tratamiento previo), el vertimiento de residuos de pesticidas y fertilizantes, utilizados en la actividad agrícola, así como otras prácticas que van en contra de una pesca responsable.

El problema expuesto no es el único, en el año 1992 la RNP fue incorporada por petición del gobierno peruano, en la lista de sitios de la Convención relativa a humedales de importancia internacional (Convención RAMSAR), de manera prioritaria como hábitat de aves acuáticas.¹²

El Perú aprobó la Convención RAMSAR incluyendo a tres ANP'S que son la Reserva Nacional Pacaya Samiria, el Santuario Nacional Lagunas Mejía y la RNP. Actualmente se cuenta con la estrategia nacional para la conservación de los humedales del Perú.¹³ A partir de ésta¹⁴ se implanta legalmente el Convenio.

¹² Dicha Convención fue adoptada en Ramsar (Irán), el 2 de febrero de 1971, entró en vigencia el 21 de diciembre de 1975, fue suscrita por el Perú el 28 de agosto de 1986 y ratificada por el Congreso, el 24 de noviembre de 1991, por resolución legislativa N° 25353.

¹³ Aprobada por Resolución Jefatural N° 054-96 del INRENA.

¹⁴ La estrategia es considerada “ (...) una herramienta legal de planificación que ha permitido captar cooperación técnica y financiera y desarrollar una serie de proyectos definidos por el Plan. Ha otorgado institucionalidad y autonomía a los humedales, siendo éstos ahora percibidos como ecosistemas singulares que cuentan con disposiciones propias.” Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. RAMSAR TECHNICAL CONSULTATION.CASE STUDY PERU. Presented by Pedro Solano.p.7

La Convención no genera obligaciones respecto al uso de los humedales, deja a las partes contratantes la implementación de medidas para su custodia, uso racional y conservación de los humedales incluidos en la Lista¹⁵.

La constitución del Programa de conservación y desarrollo sostenido de humedales Perú (1992), es una iniciativa para desarrollar el tema de los humedales, llevado a cabo por un consorcio¹⁶ integrado por el Estado, ONG's y organizaciones internacionales. Este Programa:

“(…) ha sido el motor y gestor del proceso de diseño y aprobación de la estrategia nacional para la conservación de humedales en el Perú y del plan maestro de la Reserva Nacional de Paracas (1996); ha ejecutado una serie de proyectos en algunos de los humedales peruanos, siempre bajo criterios de participación y beneficio a las poblaciones locales; y ha contribuido a la mejor difusión respecto al valor y funciones de los humedales en la sociedad peruana.”¹⁷

Solano menciona que los obstáculos se presentan a nivel de la gestión de los humedales, y se explican por el escaso valor que todavía se da internamente a estos, por esto se realiza continuamente el deterioro y la mala utilización de algunos humedales, principalmente como consecuencia de actividades no compatibles o inapropiadas, como algunas actividades industriales (e.g véase el caso Pantanos de Villa)

Afirma de otro lado que el problema aún no resuelto, pese a la estrategia, es la ausencia de compromiso efectivo por parte de las autoridades para desarrollar los proyectos y actividades priorizadas, y otorgar una protección legal efectiva a los humedales. A esto agregamos la inexistente coordinación como otro elemento que impide la verdadera

¹⁵ Los humedales peruanos inscritos en la Lista RAMSAR son: Reserva Nacional de Paracas, Reserva Nacional Pacaya Samiria, Santuario Nacional Lagunas de Mejía, Reserva Nacional del Titicaca, Reserva Nacional de Junín, Santuario Nacional Los Manglares de Tumbes y la Zona Reservada Pantanos de Villa.

¹⁶ Formado por el INRENA, la Universidad Nacional Agraria La Molina (UNALM), PRONATURALEZA (ONG Peruana), Wetlands International y World Wide Fund for Nature – WWF (ONG's internacionales)

¹⁷Ibid., p.3

tutela de estos cuerpos de agua, además de la desinformación de las funciones ecológicas (como equilibrar las temperaturas), que éstos tienen.

La importancia de los humedales¹⁸ responde a considerar los problemas del agua, no sólo desde su tutela frente a los temas de contaminación, sino a la ordenación del agua con relación a la protección del medio ambiente en general, es decir a la consideración jurídica que debe existir respecto de los ecosistemas naturales, en el caso concreto sobre el humedal¹⁹ Paracas.

“La protección de los humedales no puede ir separada del respeto ecológico al medio hídrico en su globalidad (...) La dimensión ecológica del agua está presente en la mente del legislador y se plasma en todas y cada una de las instituciones que conforman el Derecho hidráulico vigente: (...), en la regulación de la utilización del agua (...), y por descontado, en las normas relativas a la protección e integridad de este patrimonio colectivo”²⁰

Delgado Piqueras plantea una regulación del agua en función de los ecosistemas en que participa, y no como elemento aislado, es decir una regulación que incluya la protección de los humedales. El uso ecológico del agua responde a lo compatible con el ambiente donde no se degrade el recurso, esto se opone a la utilización antiecológica como por ejemplo :“(...) los vertidos industriales y urbanos o la refrigeración de centrales eléctricas...”²¹

¹⁸ Los cuerpos de agua denominados humedales, son las zonas marino-costeras y los ríos, lagos, lagunas y pantanos.

¹⁹ Los Humedales son las extensiones de marismas, pantanos y turberas o superficies cubiertas de agua sean naturales o artificiales, pueden ser de agua dulce o marina, cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros, permiten que las aves acuáticas en sus diferentes migraciones en diferentes estaciones puedan descansar, alimentarse, etc. Los Humedales pueden ser parte de una Reserva de Biósfera o no (Reglamento de ANP’S, art.7° y 8°)

²⁰ Delgado Piqueras, Francisco. Derecho de Aguas y Medio Ambiente. Madrid: Tecnos, 1992.pp.29

²¹ Ibid., p. 31.

“(…) el problema de falta de aplicación real de las normas promulgadas subsiste como el principal obstáculo para una gestión y manejo eficiente de los humedales del país.”²²

Además de la preservación del recurso, se debe tratar que el mismo se mantenga en cantidades óptimas acordes a la riqueza natural ligada al agua. La Declaración de Dublín sobre el agua y el desarrollo sostenible, establece dentro de sus principios que el agua es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente. El aprovechamiento del agua y su gestión debe basarse en la participación de los usuarios, en la planificación y ejecución de los proyectos sobre el agua.

Se resalta el valor económico del agua para conseguir un aprovechamiento eficaz y equitativo, en contra de una concepción pasada y errónea, donde no se consideraba dicho valor; este principio también resguarda el acceso al recurso y al saneamiento²³ a precios aceptables.

Dentro de la normativa que regula el recurso a nivel nacional tenemos, la Ley General de Aguas, Decreto Ley N° 177552, que incluye dentro de las disposiciones de la Ley, a las aguas marítimas, terrestres y atmosféricas del territorio y espacio nacionales, las que son de carácter enunciativo pero no limitativo²⁴:

- a) Las del mar que se extiende hasta las 200 millas;
- b) Las de los golfos, bahías, ensenadas y esteros;

²² Ibid., Loc.cit.p.4

²³ “En el caso de los gobiernos regionales y los municipios, las competencias posibles sobre los humedales son mínimas, dado que estos niveles de gobierno en el Perú no tiene directamente competencias sobre los recursos naturales. Sólo en el caso de los municipios, existe una competencia clara para regular el tema de agua y desagüe, pero siempre en relación directa a su funcionalidad como servicio público para los centros poblados. En los demás casos, debe asumirse que la competencia sobre cuerpos de agua, marinos o continentales, permanece como una competencia del gobierno central.” Ibid., p.2

²⁴ Hay otras categorías pero para efectos del tema son pertinentes las mencionadas.

Con respecto al tema de saneamiento y aguas residuales tenemos además del Código del Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Decreto legislativo N° 757, que indica las obligaciones de las empresas que prestan servicios de abastecimiento de agua potable y alcantarillado.

La Ley General de Aguas que regula esta materia, del mismo modo la Ley General de Salud y la Ley que crea la Superintendencia de Servicios de Saneamiento (SUNASS), en relación al sistema de tratamiento de aguas servidas. Cabe resaltar, respecto de la misma, que dentro de su finalidad se encuentra el garantizar la prestación de servicios de saneamiento en las mejores condiciones de calidad, contribuyendo a la salud de la población y al mejoramiento del ambiente.

La autoridad sanitaria es responsable de la vigilancia y control de los problemas referidos a la salud ambiental y la prevención de daños a la misma y de daños a la salud, frente a riesgos derivados de los agentes ambientales. Esta autoridad, es un órgano técnico normativo del Ministerio de Salud, es competente en las siguientes áreas: saneamiento básico, salud operacional, higiene alimentaría, zoonosis, protección del ambiente.

Las actividades realizadas en el marco de su competencia, en la bahía de Paracas, están referidas al saneamiento del medio, que incluye el manejo de residuos sólidos (principalmente la extracción de mariscos bivalvos), control de vectores en zonas de playa y entorno, así como el mejoramiento de infraestructura sanitaria.

La vigilancia de la calidad de recursos hídricos incluye la realización de actividades como la identificación de áreas de riesgo, identificación y caracterización de fuentes de contaminación, clasificación del recurso hídrico, monitoreo de la calidad de las aguas, identificación de medidas correctivas y de control. Sus actividades incluyen además la certificación, registro sanitario y la calidad sanitaria de las playas del litoral peruano, esto último no se circunscribe a la RNP.

1.2 Consideraciones generales de las áreas naturales protegidas del Perú

La conservación de las áreas naturales como tales, surge a partir de la creación del Parque Yellowstone²⁵, en el año 1872 en los Estados Unidos, como área de dominio público²⁶, con fines de recreación y bajo la prohibición de no realizar actividades que vayan en contra de la misma.

El primer parque nacional que se creó en nuestro país fue el Parque Nacional Cutervo (Cajamarca)²⁷, con la declaración de zonas reservadas en los ríos Pacaya y Samiria, como zona de criadero y producción de paiche, se dio inicio a la creación de las primeras ANP'S en dicha categoría.

Posteriormente se fueron estableciendo más áreas hasta la actualidad, hoy tenemos más de cincuenta áreas de protección nacional, sin embargo el personal con que se cuenta para la mismas es insuficiente y no se encuentra debidamente calificado, para salvar ésta deficiencia se llevan a cabo continuos talleres de capacitación para los guarda parques.

²⁵ BOTTER EGG, Miriam Nelsi. Algunas actividades con mayor impacto ambiental sobre las ANP'S.1994, 145p. Tesis (ab.), Universidad de Lima. Lima, 1994.p.9.

²⁶ La Ley de ANP'S establece:“Artículo 4º.- Las ANP'S, con excepción de las áreas de conservación privadas, son de dominio público y no podrán ser adjudicadas en propiedad a los particulares.”

²⁷ Ibid., p.11

Las ANP'S en nuestro país tienen un valor ecológico esencial y una valoración económica que lamentablemente no ha sido incorporada bajo los lineamientos de un desarrollo sostenible.

Las ANP'S de uso directo, como la RNP, cumple funciones importantes ya que económicamente se desarrollan las actividades de pesca artesanal y acuicultura, así como la saca de algas, que son el sustento de un grupo social local asentado en el área, dichas actividades son fuente de ingreso y de recursos, el problema es que las mismas no se desarrollan bajo los términos de protección y de equidad intergeneracional.

La importancia de las ANP'S, no sólo incluye la conservación, sino que constituyen una fuente permanente – siempre que se de el manejo adecuado - de los diversos recursos naturales que en ellas se encuentran, tienen una valoración económica inherente. Se necesita una nueva visión alejada de la idea de la conservación extrema, que incluya tratar el tema de las ANP'S desde un enfoque integrador respecto al rol del Estado.

Es necesario el cumplimiento de la normativa específica para las ANP'S, ya que en muchos casos se autoriza actividades no permitidas, los casos concretos son el de la actividad petrolera permitida en zonas de uso indirecto (véase el Caso Candamo).

Se debe limitar los impactos turísticos a las ANP y finalmente dar soluciones a las poblaciones locales, quienes deben modificar sus actividades haciéndolas compatibles con los objetivos de administración.

“Área natural protegida es una superficie de tierra y/o mar especialmente consagrada a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, así como de los recursos

naturales y los recursos culturales asociados, y manejada a través de medios jurídicos u otros medios eficaces”²⁸

Un conocimiento de los objetivos y la importancia de las ANP es necesario para ser incluidas en un ámbito general de gestión ambiental, e.g. dentro de un plan de ordenamiento territorial como las llamadas zonificaciones económicas ecológicas, así como evaluar su valor económico, para ser promocionadas a la empresa privada u organismos no gubernamentales de importancia nacional e internacional.

Las ONG's suplen la carencia de falta de fondos y de personal capacitado, no es necesario que las áreas queden en el ámbito de los gobiernos, estas organizaciones cada vez más tienen un rol dinámico y ventajas en tanto que:

“las ONGs tienden a ser menos burocráticas que las agencias del gobierno y, por lo tanto, más flexibles y eficientes en su manejo
las ONGs podrían estar menos influenciadas políticamente que los departamentos de gobierno
las ONGs tienen a menudo acceso a fuentes de financiamiento que no están a disposición de los gobiernos
las ONGs pueden recoger fondos que beneficien directamente a las áreas naturales protegidas, mientras que los gobiernos tienen que canalizar todos los fondos hacia la tesorería nacional
las ONGs podrían tener más conocimientos prácticos y científicos que los departamentos de gobierno”²⁹

El informe de Parques en Progreso³⁰ señala que el trabajo conjunto de las ONG's de los países del norte y las de nuestros países trae consigo un mayor financiamiento, apoyo público, seriedad técnica para un manejo adecuado para las áreas en protección.

²⁸ (Definición formulada en el IV Congreso Mundial de Parques Nacionales y Áreas Protegidas. Caracas, 1992)

PRO NATURALEZA. ANP'S. p.12.

²⁹ Barzetti, Valerie. Parques y Progreso. Areas Protegidas y Desarrollo Económico en América Latina y El Caribe. UICN, 1993. p.17

³⁰ Ibid., loc.cit.

Los dos modelos en estas relaciones van desde un modelo intervencionista (en donde la ONG del norte de alguna manera dicta la agenda de conservación para el sur, recluta a una ONG y la asiste económica y técnicamente), el otro modelo se denomina interactivo a partir de un intercambio de información y expectativas, y donde cada organización acepta que las metas y valores de la otra son diferentes de las suyas.

La regulación del uso de las ANP'S puede ser económicamente beneficioso e insertarse dentro de las políticas ambientales basadas en el desarrollo sostenible. Un elemento clave a considerar para el manejo de las ANP son los estudios científicos, ya que permiten el establecimiento de estrategias para la protección más adecuada.

En la actualidad se canaliza dinero de diferentes organismos internacionales no gubernamentales, mediante los proyectos que tienen en nuestro país. Se requiere de proyectos viables de investigación para ser solventados por los mismos, es primordial la adecuada información, capacitación y formación de los profesionales sobre el tema.

La investigación y el monitoreo constante, las evaluaciones permanentes y la tecnología adecuada, así como el control y la protección son básicas para el manejo adecuado de las ANP'S.

Se hace necesario, para lograr los objetivos de las áreas de conservación, crear una conciencia pública de conservación e importancia de las ANP'S, permitiendo la identificación de los actores y pobladores locales con cada área con la que se relacionan, esto repercutirá en el cumplimiento del marco legal vigente y la tutela adecuada.

1.3 La Reserva Nacional de Paracas

La Reserva Nacional de Paracas, es la única reserva marina³¹ del Perú, se encuentra ubicada en el distrito de Paracas, provincia de Pisco, departamento de Ica, perteneciendo a la región Libertadores Huari. Tiene una superficie de 335,000 hectáreas, 217,406 corresponde al medio marino y 117,594 al desierto pacífico (tierra firme) e islas. Constituye un humedal de conservación internacional y es parte de las denominadas reservas de biósfera³² “Los ecosistemas marinos de la corriente de Humboldt constituyen una de las ecoregiones Global 200 porque son expresión única de biodiversidad, refugio de especies únicas, procesos ecológicos y fenómenos evolutivos.”³³

Dentro de los objetivos que contempla el reglamento (artículo 2°) para las áreas naturales, aplicables a la RNP se encuentran los siguientes:

- Asegurar que los procesos ecológicos y evolutivos se sigan realizando.
- Mantener muestras de los distintos tipos de comunidad natural, paisajes y formaciones que hace el suelo (formas fisiográficas)
- Evitar la extinción de especies de flora y fauna silvestre, incluidos los recursos hidrobiológicos.
- Implementar o mantener la base de recursos, incluyendo los recursos genéticos.

³¹ La Reserva Nacional de Paracas (RNP) es la única reserva marina del Perú. Está localizada dentro de lo que World Wild Life Foundation ha denominado la ecoregión de los ecosistemas marinos de la corriente de Humboldt, (...). En Agenda Ambiental. Boletín Semestral WWF-Oficina del Programa Perú. En-Jul 1998. Año 4, N°1, p. 14

³² Son ecosistemas terrestres y costeros reconocidos internacionalmente por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO en el marco del “Programa sobre el Hombre y la Biosfera” – MaB, responden a un ordenamiento del territorio en los cuales van a existir unidades con diferente manejo. El INRENA aprueba mediante resolución jefatural el expediente técnico justificatorio necesario para proponer al Ministerio de Relaciones Exteriores, la tramitación ante UNESCO del reconocimiento Reservas de Biosfera. En Manual de Guardaparques para ANP’S. Lima: INRENA-WWF, 2001.p.15

³³ Op.cit., p.14-15

- Mantener y manejar las condiciones para el funcionamiento de las zonas donde las aguas confluyen a un mismo río, lago o mar (cuencas hidrográficas), controlar el deterioro de los suelos (erosión) y la acumulación de capas de materiales tóxicos o no, que alteren el suelo (sedimentación).
- Brindar oportunidades para el desarrollo de actividades educativas y científicas, así como para el monitoreo del estado del ambiente.
- Brindar oportunidades para la recreación, el esparcimiento y el desarrollo turístico.
- Mantener el estado natural de los recursos naturales, arqueológicos e históricos.
- Restaurar ecosistemas deteriorados y proteger sitios frágiles.

Dentro de otros objetivos³⁴ puntuales para la RNP, como Reserva Marina tenemos: el conservar la biodiversidad de los ecosistemas marinos, bajo modelos de manejo pesquero, el promover la mejora de la calidad de vida de la población pesquera local, desarrollar el turismo sostenible y programas de educación ambiental.

La conservación en la zona tiene como objeto clave el uso de los recursos hidrobiológicos por los pescadores artesanales, extractores de mariscos y albugeros, casi la totalidad de mariscos comercializados en la capital provienen de Paracas. Del mismo modo cantidades importantes de pescado son desembarcadas anualmente (aproximadamente 1,000 toneladas métricas de pescado en la caleta de San Andrés, ubicada en la zona de amortiguamiento de la RNP). La industria harinera se abastece del mar de Paracas, actualmente existen siete empresas harineras.

³⁴ Objetivos de la Reserva Nacional de Paracas. Documento de Trabajo Equipo Técnico del Proceso de Actualización del Plan Maestro de la RNP.p.2

La capacidad de carga turística³⁵, es un problema serio, ya que en temporada alta se sobrepasan los límites aceptables para el ANP. Las afectaciones realizadas por los turistas son de tipo acústico, por arrojo de desperdicios y basura, alteración de paisajes (con escrituras en formaciones culturales y naturales), ecosistemas y fauna, por ejemplo con la introducción de animales domésticos, la práctica de deportes acuáticos y terrestres en zonas restringidas, el tráfico de turistas en zonas prohibidas.

En la RNP, se ubican grandes poblaciones de lobos marinos y aves migratorias, una alta densidad de aves guaneras, presenta un gran atractivo turístico a partir de sus playas como son: Lagunilla, El Raspón y La Mina hacia el norte, Playón y Mendieta al sur, asimismo tiene un paisaje costero muy atractivo, por los contrastes entre el desierto y el mar. La Reserva acoge en temporada alta gran cantidad de visitantes, en el año 2001, en temporada de verano se recibieron entre 35000 a 37000 mil personas³⁶

Fue declarada como reserva regional para aves migratorias, en 1991, por la Red Hemisférica de Reservas para Aves Playeras que es un Programa de Wetlands for the America, ya que Paracas presenta un ambiente apropiado que sirve como lugar de alimentación y descanso para las aves residentes y migratorias.

La importancia de la RNP se centra en el tema socioeconómico por las actividades que son sustento de las poblaciones locales, la biodiversidad conformada por la variedad de hábitat marinos, así como la flora y fauna, se alimentan y se reproducen en la Reserva, conforman un importante banco de recursos genéticos y especies aún no descubiertas.

³⁵ Es la potencialidad que tiene una zona o área turística para ser visitado y/o ocupado, manteniendo las condiciones de dicha zona. Refiere el número de personas que pueden encontrarse en ese espacio sin impactar el área. Manual de ... Ibid., p.47

³⁶ Reserva Nacional de Paracas. Datos del Programa de Uso Público al año 2001.

El pingüino de Humboldt, cóndor andino, potoyunco, gato marino, tortuga verde, tortuga dorso de cuero y la mayor cantidad de lobos marinos en el Perú (ubicados en las zonas de Isla San Gallán y Morro Quemado) son especies protegidas en Paracas. Esto no obsta la captura ilegal de otras especies amenazadas como delfines, nutrias, chuitas, potoyuncos, golondrinas.

1.3.1 Ordenamiento en general

La RNP, como área natural protegida se encuentra dentro del Sistema Nacional de ANP'S por el Estado.

El Instituto Nacional de Recursos Naturales realiza planes, programas, proyectos, emite normas para la gestión de la RNP, además propone políticas y supervisa las áreas que no forman parte del sistema nacional de ANP'S por el Estado, incluyendo las zonas de amortiguamiento.

El Comité de Gestión³⁷ apoya el área natural protegida y promueve su buen funcionamiento, éste debe colaborar en la gestión y administración del área natural protegida, resolver consultas, emitir opinión y apoyar a la conservación y participar en la elaboración del respectivo Plan Maestro³⁸. La Dirección General del Instituto Nacional de Recursos Naturales otorga el reconocimiento al mismo.

³⁷ Actualmente el comité de la Reserva Nacional de Paracas, se encuentra en proceso de formación.

³⁸ Art. 18° y 20° de LANP. Los Planes Maestros, son documentos de planificación del más alto nivel con que cuenta un área natural protegida, una vez aprobados por la autoridad nacional competente, constituyen normas de observancia obligatoria para cualquier actividad que se desarrolle dentro de las áreas.

Este debe tener representantes de los gobiernos de nivel regional y local, representantes del sector público y privado, de las organizaciones locales y la población local. La importancia del mismo es que a partir de éste se pueden establecer de manera conjunta las acciones que beneficien al área natural protegida, bajo el principio de la participación (procesos participativos), que se encuentra establecido en la Ley de ANP'S y su reglamento, asimismo, dentro de la que consideramos su competencia más importante se encuentra la de facilitar la coordinación intersectorial, para apoyar la gestión de la administración del ANP.

La RNP para su administración y manejo tiene la siguiente estructura:

1. La Dirección General de ANP'S.
2. El Jefe de la RNP.
3. El personal técnico del área natural protegida (incluidos los especialistas, el personal administrativo y guarda parques)
4. Las Unidades Regionales, que colaboran con las jefaturas de las ANP'S.

Para el mejor manejo, gestión y administración del área natural protegida existen diferentes espacios que se utilizan de acuerdo a las necesidades del área. La RNP, tiene zonas de protección estricta, silvestre, de uso turístico y recreativo, de aprovechamiento directo, de uso especial, de recuperación e histórico cultural. Tanto la Ley de ANP'S, su reglamento y la estrategia nacional para las ANP'S³⁹, contemplan las zonas⁴⁰ a continuación detalladas:

a.-Zona de Protección Estricta (PE): Aquellos espacios donde los ecosistemas han sido poco o nada intervenidos o incluyen lugares con especies o ecosistemas únicos raros o

³⁹ Plan Director de las ANP'S. Estrategia Nacional para las ANP'S. D.S. N° 010-99-AG.

⁴⁰ Todas estas zonas no son exclusivas de la RNP, es la clasificación posible para toda ANP.

frágiles los que, para mantener sus valores, requieren estar libres de la influencia de factores ajenos a los procesos naturales mismos, debiendo mantenerse las características y calidad del ambiente original. En estas Zonas sólo se permiten actividades propias del manejo del área y de monitoreo del ambiente, y excepcionalmente, la investigación científica.

b.-Zona Silvestre (S): Zonas que han sufrido poca o nula intervención humana y en las que predomina el carácter silvestre, pero que son menos vulnerables que las áreas incluidas en la Zona de Protección Estricta. En estas zonas es posible, además de las actividades de administración y control, la investigación científica, educación y la recreación sin infraestructura permanente ni vehículos motorizados.

c.-Zona de Uso Turístico y Recreativo (T): Espacios que tienen rasgos paisajísticos atractivos para los visitantes y, que por su naturaleza, permiten un uso recreativo compatible con los objetivos del área. En estas zonas se permite el desarrollo de actividades educativas y de investigación, así como infraestructura de servicios necesarios para el acceso, estadía y disfrute de los visitantes, incluyendo rutas de acceso carrozables, albergues y uso de vehículos motorizados.

d.-Zona de Aprovechamiento Directo (AD): 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. Se permiten actividades para la educación, investigación y recreación. Las Zonas de Aprovechamiento Directo sólo podrán ser establecidas en áreas clasificadas como de uso directo, de acuerdo al Art. 21^o de la presente Ley.

e.-Zona de Uso Especial (UE): Espacios ocupados por asentamientos humanos preexistentes al establecimiento del Área Natural Protegida, o en los que por situaciones especiales, ocurre algún tipo de uso agrícola, pecuario, agrosilvopastoril u otras actividades que implican la transformación del ecosistema original.

f.-Zona de Recuperación (REC): Zona transitoria, aplicable a ámbitos que por causas naturales o intervención humana, han sufrido daños importantes y requieren un manejo especial para recuperar su calidad y estabilidad ambiental, y asignarle la zonificación que corresponde a su naturaleza.

g.-Zona Histórico-Cultural (HC): Define ámbitos que cuentan con valores históricos o arqueológicos importantes y cuyo manejo debe orientarse a su mantenimiento, integrándolos al entorno natural. Es posible implementar facilidades de interpretación para los visitantes y población local. Se promoverán en dichas áreas la investigación, actividades educativas y uso recreativo, en relación a sus valores culturales.⁴¹

Las zonas de uso especial⁴², son espacios ocupados por asentamientos que existían antes del establecimiento del área natural protegida o donde ocurre algún tipo de uso agrícola, pecuario, agrosilvopastoril o actividades similares que transforman el ecosistema.

⁴¹ Ley de ANP'S, art. 23°

⁴² Artículo 60° numeral 8, Reglamento de ANP'S.

En este caso dentro de la RNP se realizan actividades referidas a la extracción de recursos hidrobiológicos, ya que no hay usos agrícolas, pecuarios o similares, los mismos son realizados fuera del área protegida, por lo tanto no son materia de la zonificación, aunque cabe mencionar que impactan en la zona costera de la Reserva por recibir las sustancias contaminantes que de éstas actividades llegan a sus orillas.

Las actividades que implican la transformación del ecosistema original, deben ser realizadas a partir de los derechos adquiridos con anterioridad al establecimiento del ANP, son consideradas en la zonificación, se rigen por las disposiciones del reglamento de ANP'S para garantizar que no afecten los objetivos de conservación del área natural protegida.

El aprovechamiento directo de recursos es compatible con la zona de uso turístico y recreativo, siempre que el plan maestro lo considere. La posibilidad de habilitar infraestructura para uso turístico o recreativo, debe explícitamente señalarse en las zonas de uso turístico y recreativo.

Las zonas de amortiguamiento⁴³, son espacios que se encuentran rodeando al área natural protegida pero que no pertenecen a ésta, por lo tanto por su especial condición no deben poner en riesgo los fines del área natural protegida, por eso dentro de éstas áreas hay actividades que no están permitidas, otras que se promueven y aquellas que necesitan la autorización del Instituto Nacional de Recursos Naturales.

⁴³ Ibid., Art. 61°

Las zonas de amortiguamiento se establecen en el plan maestro de cada área natural protegida, si el área aún no cuenta con éste, el Instituto Nacional de Recursos Naturales puede establecer provisionalmente el tamaño de dicha zona.

Las actividades permitidas en las zonas de amortiguamiento son el ecoturismo, el manejo o recuperación de flora y fauna, el reconocimiento de áreas de conservación privada, las concesiones de servicios ambientales (que deben contar con la opinión previa del Instituto Nacional de Recursos Naturales) Otras actividades incluyen la investigación, la recuperación de hábitats, el desarrollo de sistemas agroforestales, la participación de la población local, patrullajes realizados por los guarda parques.

Los estudios de impacto ambiental, los programas de adecuación y manejo ambiental y otros documentos de gestión ambiental, llevados a cabo en esta zona necesitan de la opinión del Instituto Nacional de Recursos Naturales. Concluimos ante esto (dispuesto en el reglamento de ANP'S) que existe la posibilidad de instalar industrias u otras actividades con algún impacto ambiental.

“El problema común es que muy pocas agencias de manejo de las áreas protegidas tienen jurisdicción más allá de las fronteras de los parques y reservas, y por tanto carecen de autoridad para establecer o regular dichas zonas, si antes no se producen modificaciones legales, o si no se establecen adecuadas medidas de coordinación interinstitucional”⁴⁴

El uso de las tierras en las zonas de amortiguación se reduce a actividades compatibles con los objetivos de la unidad de conservación que rodean, para dar otro territorio a los recursos que alberga. Su finalidad es dar mayor protección al área y, en algunas circunstancias, compensar a los lugareños por la pérdida de acceso a los recursos que ésta posee (costo de oportunidad) Esta concepción se enfrenta al desarrollo de

⁴⁴ Zonas de Amortiguamiento. Internet, dirección: [http:// www. areasprotegidas. org/zonas _ de _ amortiguación. php](http://www.areasprotegidas.org/zonas_de_amortiguacion.php)

actividades incompatibles que se realizan comúnmente en estas zonas y que no contribuye a la mejora de la degradación o pérdida de áreas protegidas en el mundo.

Para el manejo de zonas de amortiguación en áreas protegidas, es necesaria la integración de la población local y los aspectos legales e institucionales más consolidados. Estas zonas presentan frecuentemente situaciones jurídicas e institucionales complejas; en su mayoría no existen los mecanismos estatales para un ordenamiento territorial de las regiones y las iniciativas para el desarrollo de las zonas de amortiguación muchas veces no toman en cuenta su complejidad socioeconómica. En el caso peruano tenemos ejemplos claros de estas falencias (véase el Caso del Proyecto Camisea, Caso Lucchetti)

Pese a que nuestra legislación desarrolla el concepto de zona de amortiguamiento, sin embargo no limita, ni restringe ciertas actividades, de acuerdo al concepto esbozado de éstas; y es que en el caso de los entes administradores de áreas naturales tienen escasa injerencia en el manejo de las mismas. “(...), son pocas las acciones de manejo desarrolladas directamente por los jefes de Parques y Reservas; y estas actividades están principalmente enfocadas hacia aspectos relacionados con educación ambiental, capacitación y concientización”.⁴⁵

Las agencias internacionales, según el informe de áreas protegidas⁴⁶ proponen acciones a ejecutarse especialmente en las zonas de amortiguación en relación con la conservación de la biodiversidad. Un ejemplo concreto de esta conceptualidad de manejo en zonas de influencia de áreas protegidas constituyen los proyectos “ Manejo

⁴⁵ Ibid., p.3

⁴⁶ Ibid., loc.cit. p.5

de Zonas de Amortiguación de Áreas Protegidas” aprobados para el Parque Nacional Sajama y la reserva de biósfera, Reserva de Biósfera estación biológica del Beni (Bolivia) con financiamiento de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ)

En estas zonas se debe dar la definición de actividades económicas alternativas sustentables que posibiliten la conservación efectiva de las áreas naturales protegidas, es imperativo sobremanera para los casos en que los decisores políticos establecen zonas industriales en zonas aledañas a las ANP’S.

1.3.2 Actividades al interior de la reserva

En la reserva se realizan actividades como la pesca (incluida la pesca deportiva) y acuicultura, el turismo, la investigación, ya que al ser un área de uso directo se permite el manejo compatible con el área natural protegida.

La actividad pesquera se da en el área de la reserva y las zonas adyacentes. La pesca artesanal, la extracción de mariscos son actividades ancestrales que se practican en la zona, la pesca sirve de sustento para los pobladores locales, por el otorgamiento de concesiones especiales para la acuicultura, principalmente el recurso concha de abanico ha generado ingresos importantes, pero también se ha originado una problemática social, ecológica y económica importante.

Por otro lado tenemos la actividad portuaria que se encuentra ligada a las industrias de la zona, sobre la misma debe existir un seguimiento permanente, así como la elaboración de los respectivos instrumentos de gestión ambiental y su control para limitar las actividades riesgosas.

El transporte marítimo aparejado a la actividad portuaria incluye problemas tales como derrames de aceites y petróleo de embarcaciones industriales en zonas de abastecimiento, así como los vertimientos al mar de sustancias generadas por ésta actividad, además del tráfico de embarcaciones de gran tamaño así como el anclaje de las mismas.

Sobre éste punto es fundamental observar que la construcción de la planta de fraccionamiento para el gas de Camisea y del muelle para el desarrollo de sus actividades, como para el transporte del gas en los buques de alto calado, de la empresa Plus Petrol, serán posiblemente ubicadas dentro de la zona de amortiguamiento de la RNP.

Se han elaborado los estudios de impacto ambiental respectivos, para ser presentados a la autoridad sectorial competente (Ministerio de Energía y Minas), los mismos deben tener la opinión favorable del INRENA. “El Proyecto Camisea consiste en la explotación de reservas de gas natural, la construcción y funcionamiento de dos gasoductos, (...) y la red de distribución para gas natural en Lima y Callao (...)”⁴⁷

En opinión encontrada de especialistas⁴⁸ en el tema, la planta de fraccionamiento y lo que la misma conlleva, acrecentará los problemas que soporta el área, por los impactos de las empresas como Aceros Arequipa, Industrias Fun Sur, G y M, las empresas harineras, etc; asimismo generará un modelo económicamente incompatible con los objetivos de la reserva, ya que no disuadirá a las empresas existentes de seguir en la

⁴⁷ Proyecto Camisea. Proceso de consulta y participación pública. Documento, resumen y estado de proyecto, Agosto 2002, p.2

⁴⁸ Biólogos, ingenieros Pesqueros que trabajan en la zona han dado sus opiniones, pero aún no se tiene una posición formal.

zona, contraviniendo el objetivo de que no exista zona industrial en la zona de amortiguamiento.

Respecto a la oferta de empleo de la planta de fraccionamiento, y si ésta beneficiaría a los residentes de la zona, se tendrían noventa puestos de trabajo disponibles a partir del año 2004, por el tipo de trabajo se requerirá un número adicional de profesionales técnicos que el mercado laboral de Pisco no tiene, puesto que la instalación de la planta de fraccionamiento requiere ser construida. Hay una oferta interesante de empleo adicional a la mencionada (para la etapa de construcción)

La construcción del muelle, según la advertencia hecha por biólogos e ingenieros pesqueros, puede afectar a los pescadores de la zona contraviniendo el trabajo actual de los mismos, deviniendo el beneficio de la oferta de empleo en sólo una apariencia, pero la empresa en el proceso de audiencia pública y participación ciudadana ha aclarado que la presencia de los buques de alto calado sería de unas cuatro veces al mes; y cuando los mismos estén se darán todas las facilidades para que la pesca artesanal no se afecte (e.g se dará combustible a los pescadores)

La obtención de los permisos respectivos para el desarrollo de sus actividades implicó un pedido de cambio de zonificación del área donde la empresa se encuentra, a la municipalidad de Paracas, de zona de expansión de actividad urbana media a industria pesada contaminante, éste trámite se llevó a cabo sin participación pública ni comunicación a otras instancias pertinentes y con una celeridad discutible, cuestión que ha generado desconfianza en la población local ya que los mismos tienen experiencias

negativas con la industria harinera de pescado y aceite, que han devastado y contaminado la bahía de Paracas.

Dentro de lo positivo a rescatar del Proyecto Camisea, es que la tecnología a utilizar debe cumplir la normativa de la Ley de California (E.E.U.U), que implica una tecnología de avanzada y limpia con estándares de protección ambiental mayores a los exigibles en nuestro país, por lo tanto pese a la fragilidad e inestabilidad del ecosistema marino no se le puede atribuir a la empresa el grado de contaminación que soporta la Bahía desde hace tiempo.

La empresa podría ser promotora al lado de la RNP del adecuamiento y la exigencia de tecnologías limpias a las fábricas pesqueras que operan en la bahía, es necesario que el proyecto de Camisea en todo momento lleve consigo el proceso participativo que incluya consultas, debates, como se han venido dando, así como la exposición clara y transparente de las actividades con los pro y contra, el libre acceso a la información del proyecto está haciendo que el proyecto Camisea sea visto con confianza.

Los beneficios a la región que la empresa plantea son: la descentralización económica, el desarrollo regional, la generación de empleo, el precio de gas regulado ya que se tendría precios fijos sin variabilidad, cosa que sucede en el precio del petróleo y la disminución del precio de combustibles líquidos (como consecuencia de la competencia con empresas como REPSOL Y PETRO PERU)

La empresa Plus Petrol tiene un plan de relaciones comunitarias para trabajar temas relacionados a aspectos sociales para minimizar y eliminar impactos negativos, y se

encuentra en proceso de implementación del sistema de gestión ambiental ISO 14001⁴⁹ Tanto el Banco Interamericano de Desarrollo⁵⁰ (BID) como el Ministerio de Energía y Minas⁵¹, son los que evalúan la viabilidad de este Proyecto. Se ha creado además una defensoría especializada en el tema.

Otra actividad importante para la zona es la actividad turística, que tiene como atractivo las diferentes áreas arqueológicas y la fauna silvestre, gran belleza paisajística y lugares para recreación. La Reserva Nacional de Paracas, es uno de los atractivos esenciales para las visitas al departamento de Ica. Esta actividad implica la presencia importante de grupos de turistas extranjeros, nacionales e investigadores que de manera permanente desarrollan estudios en el área.

Actualmente se está llevando a cabo el proyecto⁵² “Complejo Turístico El Chaco La Puntilla”, consiste en la construcción y puesta en operación de un complejo turístico; en una zona de la bahía de Paracas colindante con la Reserva Nacional de Paracas (en la zona de amortiguamiento) Será construido por el inversionista favorecido con la entrega en concesión de un terreno del Estado, de aproximadamente 28.4 has. ubicado frente a la

⁴⁹ La Norma Internacional Iso 14001 es una certificación ambiental que involucra el cumplimiento de las formalidades que la norma plantea, incluye medidas de prevención, mitigación y adecuación hacia una tecnología limpia y que eleve el nivel de protección ambiental de una industria.

⁵⁰ El BID financiará el Proyecto. “El financiamiento de inversión privada en infraestructura y mercados de capital por el departamento del sector privado (PRI) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) debe cumplir con todas las políticas y procedimientos aplicables del BID en materia ambiental y social. (...)” BID. Departamento del Sector Privado del BID. Documento Informativo : Aspectos Ambientales y Sociales.2002.

⁵¹ “El MEM ha conformado un Grupo Técnico de Coordinación Interinstitucional (GTIC) con la finalidad de asegurar la adecuada vigilancia, evaluación y supervisión de los aspectos ambientales y sociales del Proyecto Camisea, fortaleciendo las capacidades y coordinando la participación de las instituciones del Estado con competencias en el Proyecto Camisea. Dicho grupo está conformado por las siguientes instituciones: MEM, OSINERG, INRENA, PETT, DIGESA, CONAM, SETAI, INC, INADE, Defensoría del Pueblo, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, DICAPI.” MEM. Política y Gestión Ambiental. Sector Energía y Minas respecto al Proyecto Camisea. Lima: MEM, 2002.p.9

⁵² Proyecto “Complejo Turístico El Chaco La Puntilla.” Internet, dirección: <http://www.promperu.com>, p.1

bahía de Paracas, en la zona denominada Chaco-La Puntilla, Distrito de Paracas, provincia de Pisco, departamento de Ica.

La concesión se otorgará por medio de un concurso público de proyectos integrales al postor que presente la mejor oferta de retribución al Estado. Se exigirá al inversionista una inversión de por lo menos US\$ 4'000,000.

El grupo de turistas nacionales en su generalidad está conformado por visitantes de Lima, Chincha, Pisco e Ica, los lugares más visitados son la Bahía de Paracas, puntualmente el mirador de aves y el Centro de Interpretación de la Reserva Nacional de Paracas; el Museo de Sitio Julio César Tello; los miradores de lobos y aves (piqueros, gallinazos de cabeza roja principalmente) en Punta Arquillo; la formación denominada “La Catedral”; “El Candelabro”.

Las Islas Ballestas que es uno de los lugares más promocionados de la zona, no se encuentra bajo la administración de la Reserva Nacional de Paracas,⁵³ ni pertenece a la misma. Otro grupo de visitantes nacionales se encuentra conformado principalmente por grupos de adultos mayores (jubilados) y delegaciones estudiantiles. Es necesario reiterar que en algunas épocas del año (temporada alta) se presenta una excesiva carga turística, además del tráfico de personas, vehículos y embarcaciones por lugares prohibidos, con la consiguiente contaminación por ruido, además de basura.

⁵³ “(...) existe un proyecto de decreto supremo elaborado por el Consorcio BIOMAR y presentado por el INRENA (...) Este proyecto determina la conveniencia de establecer como zona reservada a las islas Lobos de Afuera y Lobos de Tierra, incorporar a las islas Chincha y Ballestas a la Reserva Nacional de Paracas y crear un refugio de vida silvestre que incluya a las demás islas y puntas guaneras que conforman nuestro litoral.” Proyecto “Complejo Turístico El Chaco La Puntilla.” Internet, dirección: <http://www.promperu.com>

Con relación a la actividad industrial, las empresas no están ubicadas dentro de la reserva, impactan negativamente la zona de influencia por los vertimientos (de efluentes o aguas sin tratamiento previo) producto de su actividad; las empresas pesqueras que se dedican a producir harina de pescado y pescado bajo otras formas de procesamiento (en latas, congelado, etc), además de otras empresas que también afectan, ya sea por los vertimientos, como por la eliminación de contaminantes hacia la atmósfera (humos y gases)

Existe otro tipo de vertimientos originados por los desagües urbanos, con un tratamiento previo insuficiente y con alta presencia de coliformes: los vertimientos de aguas utilizadas en la industria de curtiembre y textil, de la actividad minera de metales pesados y tóxicos, así como residuos de la actividad agrícola (pesticidas y fertilizantes), éstos elementos contaminantes van al mar y a la cuenca del río Pisco.

El tema del tratamiento del vertimiento de desagües domésticos, pesqueros, agrícolas e industriales debe ser priorizado, ya que los mismos impactan la bahía de Paracas, la ciudad de Pisco, caleta de San Andrés y El Chaco (Paracas)

1.3.3 Aspecto social

Los grupos humanos que viven en Paracas, comprenden a los pescadores artesanales y extractores de mariscos de las caletas de Laguna Grande (sector Muelle y Ranchería), El Chaco y San Andrés de Pisco (éstos pescan sobre todo en la zona de Lagunillas), Tambo de Mora de Chincha y San Juan de Marcona en Nazca. Para efectos de nuestro trabajo consideraremos básicamente a los tres primeros, ya que se desenvuelven de forma más inmediata y en relación directa con la RNP.

A partir de las condiciones que presenta el mar de Paracas, como son la abundancia de los recursos hidrobiológicos y el acceso a los mismos, estos grupos se han ubicado en alrededor de toda ésta zona costera, normalmente los pescadores provienen de Ica y Pisco (San Andrés, San Clemente)

Dependiendo de la abundancia de recursos y la estación favorable, encontramos a pescadores de zonas al norte del país (como ha ocurrido durante el boom de la concha de abanico consecuencia del Fenómeno del Niño) estos últimos son eventuales, a diferencia, por ejemplo de los pobladores locales tradicionales de Laguna Grande (bahía de Independencia), sector Rancherío, quienes constituyen uno de los grupos más antiguos establecidos en esa zona.

Un grupo más reciente dentro de la Bahía de Independencia, es el de Laguna Grande sector Muelle, para las faenas de pesca han instalado sus viviendas provisionales denominadas “ranchos”, que se construyen de madera, esteras y pajillas, aquí guardan todos sus materiales, equipo necesario para la pesca, buceo, etc.

En Laguna Grande no hay ningún tipo de servicio público (agua, ni luz, saneamiento, etc.) es posible encontrar algunos pobladores que utilizan la energía solar a través de paneles solares, pero son una minoría; en esta zona se dan limitaciones al dominio y el uso, pero se respetan los derechos preexistentes a los habitantes locales, como la posesión, uso de las instalaciones y las actividades de extracción tradicionales, el desarrollo y promoción de la acuicultura.

Los pescadores de Laguna Grande, aproximadamente el 70% de éstos se encuentran establecidos de manera permanente y un 30% es itinerante, ya que van y vienen porque son pobladores permanentes del distrito de San Clemente o de la caleta de San Andrés.

Al interior de éste grupo encontramos a los del sector Rancherío, quienes son pobladores locales tradicionales en la zona, a partir de la creación de la Reserva Nacional como área natural protegida se suscitó una serie de problemas, ya que ellos vieron la presencia de la administración de la misma como una limitación al acceso a las áreas donde desarrollaban sus actividades, así como a sus posesiones.

Al ser la RNP un área de uso directo, no son incompatibles las actividades realizadas por pobladores locales con derechos preexistentes a la creación del área natural protegida, lamentablemente las ocupaciones de estas poblaciones no se encuentran formalizadas, y han ocasionado problemas de insalubridad por la contaminación de basura doméstica, de desagües, letrinas, proliferación de moscas y roedores.

1.4 La pesca en la Reserva Nacional de Paracas

La pesca en la zona, es una actividad anterior a la creación de la reserva, encontramos centros de desembarque artesanales e incluso en el sector Ranchería no existe un muelle, siendo el desembarque directamente de las embarcaciones a la orilla.

Los centros de desembarque pesqueros son Lagunilla, Laguna Grande, El Chaco y San Andrés, el desembarque es fundamentalmente de peces y mariscos, también hay una extracción importante de algas.

El desembarcadero artesanal de Laguna Grande es el más importante, ya que aquí se desembarca casi la totalidad de mariscos (en volumen), que se comercializan en los diferentes mercados locales de Lima y otras ciudades. En San Andrés y Lagunillas, el desembarque es sobre todo de peces. Sin embargo San Andrés y El Chaco, no se encuentran dentro del área natural protegida, pero si dentro de la zona de amortiguamiento e influencia.

En la zona operan buzos extractores de mariscos, tripulantes en embarcaciones, entre lanchas, boliches, bolichitos y botes. El volumen de mariscos desembarcado en la zona cada vez ha sido mayor, esto se originó después del Fenómeno de El Niño, con el llamado boom de la concha de abanico. Desde los años setenta, se ha mantenido el volumen de extracción de mariscos, ya que se encuentran en gran variedad y abundancia, como las conchas de abanico, choro, caracol y almeja, y en menores cantidades cangrejo, pulpo, erizo, piconudo, babosa, chanque, etc.

En la caleta de San Andrés actualmente se desembarcan alrededor de 1,000 toneladas métricas de pescado, como el pejerrey, lisa, chita, lorna, cabinza, pintadilla, cabrilla, cojinova, bonito, jurel, lenguado, etc. De manera excepcional y pese a estar protegidas se descargan cetáceos menores como el bufeo o delfín, esto se da cuando las aguas se tornan calientes por efecto del Fenómeno de El Niño.

Las tortugas son dos las especies que se comercializan, la tortuga verde y la galápagos, cuya extracción es ilegal. Tanto el Vice Ministerio de Pesquería como el Ministerio de Agricultura han establecido restricciones y prohibiciones como la veda total de la tortuga dorso de cuero, la prohibición de captura de la tortuga verde, las tortugas se encuentran

entre las especies de fauna en situación vulnerable y son especies declaradas en veda indefinida a excepción de la captura con fines de investigación.

Los precios que obtienen los pescadores artesanales por la extracción de mariscos son menores a los reales, ya que los costos de toda la faena de descarga o estiba, del transporte de mariscos y del transporte de los pescadores desde Pisco o Ica hasta Laguna Grande o Lagunilla, son asumidos por los pescadores, costos que sin embargo se incluyen en el precio del producto.

Este movimiento de extracción, transporte, sobre todo en el sector Muelle, ha motivado el asentamiento desordenado de la población en pequeños ranchos, se han dedicado a actividades varias como pequeños restaurantes, venta informal de combustibles, tiendas varias, alojamiento.

Por otro lado una serie de factores sociales, económicos y culturales han afectado la actividad de la pesca artesanal. Así Amelia García Carhuayo⁵⁴ señala que la creación de la RNP, la pesca industrial, el otorgamiento de concesiones, la contaminación de las aguas, la pesca ilícita con explosivos han ido en desmedro de una pesca artesanal sostenible.

1.4.1 Uso del recurso y su manejo

El mar de la RNP, presenta recursos hidrobiológicos diversos, y fundamentalmente en Laguna Grande, encontramos la presencia de recursos bentónicos, ésta es una zona

⁵⁴García Carhuayo, Amelia. Pescadores Artesanales y Medio Ambiente en la Reserva Nacional de Paracas-Pisco. Los Culpables Desconocidos. Tesis (ant.) Universidad Mayor de San Marcos. Lima, 2000.

eminentemente pesquera y la población local que realiza ésta actividad se encuentra conformada principalmente por pescadores artesanales.

La actividad industrial harinera impacta el recurso marino, así como la atmósfera, por las emanaciones que las fábricas realizan, lo positivo a rescatar, es que el Vice Ministerio de Pesquería tiene la voluntad de no otorgar más licencias de funcionamiento para fábricas de harina de pescado, por lo tanto no se incrementará el número de éstas, limitando por lo tanto el impacto negativo a la atmósfera y al recurso marino, cuestión importante, ya que la bahía de Paracas presenta actualmente altos índices de contaminación.

El acceso y manejo de concesiones en zonas especiales dentro de la reserva, importa un régimen jurídico y legal que muchas veces los beneficiarios (pescadores locales, normalmente en asociaciones) de estos derechos desnaturalizan, como se mencionó en la exposición de problemas y que desarrollaremos posteriormente.

El uso del recurso se realiza por los pobladores locales, los pescadores artesanales que se embarcan a la mar a altas madrugadas, y los marisqueros, quienes extraen los mariscos, realizan esta actividad como buzos a pulmón (es decir que entran al mar sin ningún equipo técnico) y los buzos con tanque, que es un equipo elemental y casero que ellos acondicionan.

También tenemos a los que realizan faenas de maricultura⁵⁵, quienes deben hacer un seguimiento de todo el proceso, en la práctica ha devenido en una actividad diferente sin el cuidado debido e incumpliendo los planes de manejo⁵⁶ respectivos.



⁵⁵ Clasificación de la acuicultura del reglamento de promoción y desarrollo de la acuicultura (art.10°)

La acuicultura se clasifica:

a) Según el medio en que se desarrolla :

1. Acuicultura marina o maricultura: se realiza en ambientes marinos o utilizando aguas marinas en terrenos ribereños al mar.
2. Acuicultura Continental: se realiza en ambientes hídricos continentales o seleccionados con el uso de recursos hídricos lénticos o lóticos.
3. Acuicultura en aguas salobres: se realiza en ambientes mixohalinos.

⁵⁶ El Plan de Manejo es el documento que describe el conjunto de acciones a realizarse en la concesión especial, incluye técnicas de cultivo a desarrollar, programa de siembras y cosechas, métodos de captación de larvas u obtención de juveniles; así como la forma de transporte y desembarque del producto hidrobiológico y la descripción detallada del sistema de tratamiento de desechos sólidos y líquidos producidos durante la ejecución de las actividades acuícolas y su Plan de Contingencia, éstos planes deben evidenciar un aprovechamiento racional del área de mar otorgada, un uso sustentable del recurso en cultivo y un mínimo de alteración de los ecosistemas naturales.(art.15° del D.S N° 023-2001-PE)

CAPITULO II

Marco legal ambiental de la actividad pesquera

La actividad pesquera nacional (incluida la acuicultura) se desenvuelve - o debería hacerlo - a partir de determinados lineamientos de política que plantea el propio sector⁵⁷ y que involucra entre otros, el desarrollo de la pesca responsable en la administración y manejo de los recursos hidrobiológicos, la utilización integral y racional de éstos, así como el cautelar que se de el cumplimiento de la legislación pesquera y acuícola que norma y regula sus actividades.

El Código de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (sus siglas en inglés FAO) plantea la conservación y la pesca responsable desde una visión que evite la sobreexplotación, así como el exceso de capacidad de pesca.

En el mismo sentido propone la aplicación de medidas de ordenación para lograr que la pesca sea sostenible y la base científica e investigación como necesarias en la toma de decisiones para la pesca racional, teniendo en cuenta además los conocimientos tradicionales de los pescadores (principalmente artesanales), acerca de los recursos, su hábitat, factores ambientales, económicos y sociales.

“Los Estados y los usuarios de los recursos acuáticos vivos deberían conservar los ecosistemas acuáticos. El derecho a pescar lleva consigo la obligación de hacerlo de

⁵⁷ Resolución Ministerial N° 646-97-PE, Lineamientos de Política Pesquera, Publicada el 25/10/97; Aprueba los lineamientos de política pesquera para el desarrollo sostenido de la pesquería y acuicultura.

forma responsable a fin de asegurar la conservación y la gestión efectiva de los recursos acuáticos vivos.”⁵⁸

La legislación pesquera nacional incluye y desarrolla muchos de los principios propuestos por el referido Código, sin embargo en la práctica las medidas de protección han devenido en ineficaces. En el caso de Paracas las amenazas que soporta el área incluyen un manejo pesquero que pone en peligro al área natural protegida, como:

- La contaminación del mar y las playas por los pescadores artesanales.
- Los desembarcaderos en malas condiciones de higiene o la inexistencia de éstos.
- El arrojo de desechos a las playas.
- La pesca con dinamita.
- La extracción de peces sin cumplir el tamaño permitido para su extracción.
- La captura ilegal de especies amenazadas.
- La invasión de espacios de mar para la acuicultura.
- La pesca industrial en zonas no permitidas.
- El vertimiento de desechos.
- Los impactos negativos de la industria en la bahía de Paracas, etc.

Todas las actividades mencionadas se encuentran reguladas y el incumplimiento está sujeto a las normas del Código Penal así como a sanciones administrativas del Vice Ministerio de Pesquería, Agricultura, Defensa, Salud, etc., (según corresponda), que van desde el decomiso, la multa, la suspensión de derechos entre otros, esto no ha impedido que se realicen y que hoy la reserva se encuentre en una situación vulnerable.

⁵⁸ Art. 6.1 del Código de la FAO

A continuación desarrollaremos el marco legal ambiental para el desarrollo de nuestro trabajo, así como los aspectos de gestión ambiental que incluimos en el análisis legal pesquero.

2.1 Marco genérico del Derecho Ambiental

El Derecho Ambiental es una rama del Derecho, relativamente nueva, respecto a su desarrollo jurídico, pero no sobre la preocupación por el ambiente y la protección de los recursos naturales. Este Derecho tiene características propias y técnicas que le son inherentes, e.g. la evaluación de impacto ambiental semidetallado y detallado, los estándares de calidad ambiental, etc; además de un grupo social o colectivos plenamente identificados que pueden ser afectados, incluyendo a la población que no es posible individualizar, teniendo que recurrir al interés difuso.

Las características de éste derecho, lo definen como uno autónomo, multidisciplinario, con normas de orden público, énfasis preventivo, con una connotación transgeneracional, un carácter nacional e internacional. Se habla de su autonomía ya que presenta principios que le son inherentes, así como técnicas jurídicas propias.

Presenta una mixtura en el aspecto público y privado, ya que no se puede hablar de un desarrollo del Derecho Ambiental desarticulado de la administración pública, como sujeto público que se relaciona con los privados y viceversa. “ Y consideramos que es autónomo porque posee novedad en su materia de estudio, especialidad en los Principios Generales que la gobiernan y complementariedad en sus aspectos público y privado”⁵⁹

⁵⁹ Vera Esquivel, Jesús Germán. El Nuevo Derecho Internacional del Medio Ambiente. Lima: Academia Diplomática del Perú, 1992. p.64

Respecto a su carácter multidisciplinario, el Derecho Ambiental se nutre y desarrolla a partir de diferentes áreas del conocimiento, requiere para su desenvolvimiento y tutela eficaz el trabajo en equipo con otras ciencias y el aprendizaje permanente de las mismas.

Sus normas son de orden público ya que afectan a la totalidad de individuos, la connotación trasgeneracional implica la prevención y conservación de la base de recursos y calidad de ambiente que se tiene hoy para aquellos seres humanos que aún no han nacido.

El Derecho Ambiental como disciplina jurídica, nace del Derecho Internacional Público, con la Declaración de Estocolmo sobre el Entorno Humano de 1972, en donde por los acuerdos logrados y los principios establecidos marcan el inicio de la rama propiamente hablando.

El Derecho del Medio Ambiente, como lo indica el Dr. Germán Vera Esquivel⁶⁰, es un derecho humano de tercera generación, al lado del derecho a la paz y el derecho al patrimonio común de la humanidad, tiene además a los mismos sujetos y fuentes del Derecho Internacional General. Del mismo modo, refiere que la Declaración de Estocolmo sobre el Entorno Humano de 1972 es considerada la carta magna del Derecho del Medio Ambiente, y pese a ser una Declaración tiene gran importancia tanto por ser el primer documento específico sobre materia ambiental, como por contener los acuerdos y principios generales del Derecho Internacional del Medio Ambiente.

⁶⁰ Ibid., p.67-74

El Derecho Ambiental tiene como bien jurídico al ambiente, y por eso tiene la responsabilidad de garantizar una protección al mismo, pero la protección no sólo debe tener un carácter referido a la legislación positiva y su posterior desarrollo (a partir de disposiciones reglamentarias), sino que debe otorgar una efectiva tutela jurisdiccional del ambiente.

Podríamos señalar diversas conceptualizaciones que sobre el Derecho Ambiental se han dado o se vienen reformulando, pero serían intentos ociosos, ya que el concepto se puede relativizar o no reflejar aspectos que, en su totalidad, definan adecuadamente al mismo.

Sin embargo nos permitimos el sugerir un concepto como el que sigue:

“El Derecho Ambiental es una rama del Derecho, que se encuentra en continuo cambio y transformación, el mismo se nutre de las diferentes disciplinas, especialmente de las ciencias naturales y a partir de la interacción con éstas, se transforma en un derecho técnico y específico en razón de la materia que desarrolle a partir de una visión jurídica sistémica.

Es un Derecho que pretende lograr una armonía entre el ambiente y el desarrollo, considerando la variable económica ambiental. Por eso se puede hablar de un Derecho Ambiental Pesquero, Derecho Ambiental Forestal y de Fauna Silvestre, un Derecho Ambiental Minero y de Aguas o un Derecho Ambiental de la Gestión Ambiental.”

Esta definición no importa innovaciones, sino que otorga la importancia al componente ambiental a partir de su carácter multidisciplinario y de su valoración económica. Se dice, pese a esto, que el Derecho Ambiental no es eficaz, ya que simplemente cumple un rol de prevención general, porque en el caso peruano, pese a tener una legislación ambiciosa, (parecería ser éste el error), ésta no refleja una realidad, que en la mayoría de los casos privilegia un desarrollo económico y unas políticas ambientales públicas que van en desmedro del desarrollo sostenible.

Tenemos un problema jurídico, que es alcanzar la efectividad del Derecho Ambiental, ya no sólo como una pretensión romántica de otrora, en donde los intereses eran sesgados y particulares, sino a partir de una visión actual que plantea con urgencia el establecer nuevos patrones de desarrollo, que no sólo enuncien los principios y postulados del Derecho Ambiental sino que incluyan una voluntad política que haga posible que los mismos se apliquen.

“Nuestro Derecho Ambiental tendencialmente abandonará su papel de instrumento de prevención general (que es el único efecto al que puede aspirar una norma que no alcanza eficacia real) para alcanzar el nivel o el estadio de la efectividad y la normal implantación...”⁶¹

Tampoco se puede abandonar el Derecho Ambiental y dejar las responsabilidades ambientales en manos exclusivas de las leyes y el mercado, ya que sería un error, porque una de las características del mismo es la tutela de bienes que no son disponibles y que involucra el derecho a un ambiente adecuado y a la salud, a la conservación de las ANP'S, de los recursos naturales y ecosistemas que los sustentan, así como al acceso y beneficio que de los recursos genéticos se deriven. Por lo tanto, “(...) el principal desafío que debe afrontar el Derecho Ambiental es su real aplicación”.⁶²

Se hace necesario buscar el equilibrio entre el desarrollo sostenible y el desarrollo económico, y que no sólo se refleje en los marcos legales ambientales existentes, sino que los mismos se apliquen en los casos concretos.

⁶¹ Jordano Fraga, Jesús. La Protección del derecho a un Medio Ambiente Adecuado. Barcelona, 1994. p.151

⁶² Ibid., p.121.

2.1.1 Principios del Derecho Ambiental

En el desarrollo del Derecho Ambiental y desde su fuente, el Derecho Internacional, se han planteado diversos principios, algunos de los cuales han sido incorporados en nuestra legislación nacional. Los principios del Derecho Ambiental pueden resolver en casos específicos ciertos vacíos de la legislación, además de cumplir su rol como instrumentos de interpretación respecto a la norma ambiental, en el contexto general de los principios generales del derecho.

“los principios deben ser usados como elementos hermenéuticos de las normas, imponiendo una interpretación de éstas acorde con los mismos principios. (...) deben emplearse como elementos integradores de las lagunas normativas, (...) Los principios jurídico-ambientales no resultan, pues, de naturaleza diferente a los restantes principios generales del Derecho”⁶³

Dentro de los principios incorporados en el Tratado de la Unión Europea, como objetivos generales se consideran “la prevalencia de la salud de las personas, la utilización racional y prudente de los recursos naturales y el fomento de la intervención internacional para los problemas ambientales de ámbito supranacional”⁶⁴.

López Ramón, continua y detalla a los principios de prevención, corrección, quien contamina paga, el principio de vinculación ambiental de todas las políticas⁶⁵, de vinculación a los conocimientos científicos y técnicos, de diversidad territorial, de evaluación y de solidaridad económica y territorial. Realza la atención especial del tratamiento comunitario al principio de cooperación internacional.

A partir de la Declaración de Estocolmo, se tienen principios de Derecho Ambiental Internacional como:

⁶³ López Ramón, Fernando. Caracteres del Derecho Ambiental Comunitario Europeo. *En* Revista de la Administración Pública.p.53-74. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.p.60

⁶⁴ *Ibid.*,p.61

⁶⁵ Art. 130.R.2 Tratado Comunidad Europea.

- El principio de Igualdad, en donde se establece a los Estados como iguales en deberes y derechos.
- El principio de soberanía estatal sobre los recursos naturales propios; cuestión básica ya que no pueden establecerse limitaciones a los Estados sobre los mismos.
- El principio de no interferencia, que implica la obligación de los Estados de no perjudicar con sus actividades el ambiente de otros Estados.
- El principio de responsabilidades compartidas, que indica la obligación de los Estados a asumir la responsabilidad internacional, cuando a partir de sus acciones dañen el ambiente de otro Estado.

Asimismo se tiene:

- El principio de cooperación internacional y la asistencia mutua.
- El principio al derecho a un desarrollo sustentable.

Se han desarrollado una serie de principios, mencionaremos algunos, cabe hacer la aclaración que cada autor los subsume en un grupo más grande o introduce alguna variación en alguno preexistente.

Así tenemos el de regulación jurídica integral, incorporación de la variable ambiental, nivel de acción más adecuado al espacio a proteger, tratamiento de las causas y los síntomas, transpersonalización de las normas jurídicas, participación pública, conjunción de aspectos colectivos e individuales, contaminador pagador, calidad de vida, de realidad, de solidaridad, de interdependencia, de interdisciplinariedad, de prevención y precautorio.

En mayor o menor medida los principios se aplicarán a lo largo de nuestro trabajo y podremos identificarlos en situaciones específicas.

Existen además de los mencionados, los desarrollados por Silvia Jaquenod de Zsogon⁶⁶, que complementan los mencionados, éstos son: el de responsabilidades compartidas – aspecto subsidiario, el de precaución, conservación de las condiciones naturales, analogía, reducción, condicionamiento de las leyes naturales, uso más conveniente, acción sostenible, mantenimiento del capital natural. Para efectos de nuestro trabajo desarrollaremos algunos de los que consideramos más importantes como son:

El principio de Interdisciplinaria, éste principio establece que el Derecho Ambiental debe incluir para su desarrollo, la información proveniente de otras disciplinas, éstas pueden ser varias e incluso pueden demandar cierto aprendizaje sobre las mismas para ser incluidas en nuestro trabajo desde el Derecho Ambiental.

El principio de Interdependencia, establece que la protección del ambiente no debe hacerse de manera segmentada, la interdependencia debe darse entre los usos sobre los recursos naturales, los elementos naturales existentes, la biósfera y todos los niveles de organización. El derecho bajo esta visión establece normas del derecho ambiental eficaces y desarrolla sus principios, no hacerlo deriva en una legislación no integral.

El problema que se suscita, por ejemplo, al legislar dejando de lado el Principio de Interdependencia, es que no hay una unidad sistémica y esto puede originar conflictos

⁶⁶Jaquenod De Zsogon, Silvia. Principios jurídico ambientales. En Iniciación al Derecho Ambiental.. Madrid: DYKINSON, 1992.p.157

sectoriales, esto se ve claramente en el caso peruano donde existen normas segmentadas que no observan dicho principio.

El principio de Prevención, se encuentra referido a la prevención de peligros inminentes ambientales, a partir de contar con una base científica razonable y con los elementos necesarios que aseguren que éste daño es inminente al ambiente.

Este principio va de la mano del Precautorio, que no precisa la certeza científica como en el caso anterior, pero para eliminar los posibles daños al ambiente se deben tomar las medidas necesarias para que se minimice o no exista la posibilidad de daño, por lo tanto aquí no es necesaria la comprobación de un riesgo. “Es la propia acción cautelosa y diligente la que enmarca y sustenta el Principio de Precaución, intentando prevenir riesgos ambientales. Representa, (...), una intención de prudencia ambiental...”⁶⁷

La flexibilidad de este principio, nos permite adecuarlo de manera conveniente, ante la posibilidad latente de afectaciones al ambiente, pese a no tener pruebas científicas suficientes, así por ejemplo el reglamento de ANP’S⁶⁸:

A falta del respectivo plan maestro del área natural protegida, el Instituto Nacional de Recursos Naturales, en aplicación del principio precautorio puede establecer la zonificación de manera provisional, como medida necesaria para responder a necesidades de protección y uso público compatible con su naturaleza, (artículo 60° numeral 2), en este mismo sentido se puede establecer de manera temporal la extensión

⁶⁷ Ibid.,p. 162

⁶⁸ En sus artículos 60°, 61°, 91° y 115°

de la Zona de Amortiguamiento, en tanto no se apruebe el plan maestro respectivo (artículo 61° numeral 4)

El artículo 91° del mismo reglamento establece que la autorización para el desarrollo de actividades, en ningún caso puede implicar el uso de ámbitos donde el Instituto de Recursos Naturales haya establecido medidas precautorias de protección a: a) Grupos humanos en aislamiento voluntario o de contacto inicial o esporádico; y, b) Especies de flora o fauna silvestre en vías de extinción.”

Para el caso de zonas reservadas (artículo 115° numeral 4) de acuerdo a su naturaleza y en aplicación del principio precautorio, el Instituto Nacional de Recursos Naturales, puede determinar que no es posible realizar actividades relacionadas a explotación de recursos naturales no renovables hasta su categorización final. Del ejemplo descrito se ve claramente la aplicación del referido principio precautorio, siendo una herramienta conveniente para proteger en contextos de incertidumbre o ausencia de estudios necesarios.

El principio de Contaminador – Pagador, (el término adecuado es afectador – pagador, ya que reúne las actividades, que en general, degradan el ambiente) se encuentra referido a que el costo de las actividades que generen un daño al ambiente, no se deben cargar al tercero (externalidades), puesto que debe ser asumido por el causante; y si no lo hace en una primera etapa y el daño es ocasionado, debe responder por éste posteriormente.

La idea es que no se llegue a ocasionar el daño, sino el prevenir que éste ocurra. Sin embargo, el término contaminación, excluye otros daños y deterioros que puede sufrir el ambiente, como son la degradación de los recursos naturales en diferentes formas.

Creemos que es adecuada esta lectura más amplia para tener una tutela efectiva y no restrictiva.

El principio de Conservación de las Condiciones Naturales incluye la preservación de las estructuras orgánicas y la protección de los hábitat; respecto a esto, Jaquenod De Zsogon indica, que es importante conocer que la pobreza existente en muchas regiones del mundo se ha desarrollado como consecuencia de la sobreexplotación y/o la escasez de recursos naturales para lograr satisfacer las necesidades básicas de estos lugares.

El mantener los ecosistemas a partir de enfoques sistémicos además de la protección de hábitat bajo un aprovechamiento racional, permitirá la regeneración y continua recuperación de estos ambientes.

El principio de Reducción, indica que la capacidad de carga que soportan los recursos naturales debe ser adecuada a niveles menores que los actuales, el patrón de consumo debe ser menor para conservar los recursos necesarios, se debe permitir la recuperación de recursos renovables y minimizar la extracción de las fuentes de los no renovables, la actitud debe ser un desarrollo sostenible bajo la óptica de la conservación.

2.1.2 El Desarrollo Sostenible

Cuando hablamos del Derecho Ambiental es inseparable el concepto de desarrollo sostenible, que ha presentado alternativas como modelo a seguir, solucionando los problemas de reducción de recursos (en cantidad y calidad), pero también siendo obstáculo en sus orígenes para el desarrollo en sentido estricto (o por lo menos respecto de la posición que entendía el desarrollo en términos del alto nivel de vida, en

tecnología, conocimientos, comodidades, e.g. los patrones de consumo de los países del norte)

La comprobación de que los problemas del desarrollo están estrechamente relacionados con los problemas del medio ambiente y los recursos naturales, se plasmó en la Cumbre de Río en 1992, actualmente no es posible la apreciación de que la preocupación del medio ambiente corresponde exclusivamente a los países en desarrollo (como bien de lujo)⁶⁹, en contraposición a otros problemas que parecerían ser más serios.

Una cuestión para definir es si en el análisis del desarrollo para nuestros países se puede prescindir de los cálculos (cuantificados económicamente) que permitan establecer la depreciación del ambiente en el proceso de crecimiento económico.

La respuesta de acuerdo a los economistas ecológicos⁷⁰ es que toda explotación implica una pérdida neta de la capacidad de producir en el futuro, por lo tanto no considerar estas variables económicas es poco más que absurdo.

El desarrollo sostenible es un principio del Derecho Ambiental, la Constitución Peruana vigente y el proyecto de Ley de Reforma de la Constitución⁷¹ mencionan al Estado como promotor del uso sustentable de los recursos naturales. El proyecto adiciona la promoción del uso sostenible de la calidad ambiental, sobre la base del ordenamiento territorial. En el mismo sentido el Código del Medio Ambiente y Recursos Naturales

⁶⁹ En términos de la economista Roxana Barrantes los argumentos que sostienen que el cuidado del medio ambiente es un bien de lujo, están afortunadamente, comenzando a perder sustento. Barrantes, Roxana. Economía del Medio Ambiente. Consideraciones Teóricas. Documento de Trabajo N° 48. Lima: IEP, 1993.p.27

⁷⁰ Ibid., p.33

⁷¹ Proyecto de Ley de Reforma de la Constitución. Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales. Congreso de la república. Lima, 2002.175p.

establece el desarrollo sustentable como lineamiento base en la política ambiental nacional⁷². “El desarrollo sostenible es la ordenación y la conservación de la base de recursos naturales, y la orientación del cambio tecnológico e institucional, de tal manera que se asegure la continua satisfacción de las necesidades humanas para las generaciones presentes y futuras”⁷³

El desarrollo del concepto se da en acuerdos internacionales a partir de los principios como equidad intergeneracional, refiriendo la preservación de los recursos para todas las generaciones y el uso equitativo respecto a las necesidades entre Estados; el uso sostenible y el principio de integración, en donde el tema ambiental debe ser incluido en los planes de desarrollo económico.

Los elementos que deben incluirse para el desarrollo sostenible, importan las políticas públicas ambientales, para aplicar los principios de éste, ya que de no existir una verdadera voluntad política todos los esfuerzos por el desarrollo sostenible devienen en ineficaces; en segundo lugar los grupos humanos locales que se verán afectados como resultado de estas políticas, deben ser objeto de un análisis que incluya la pluralidad social y cultural existente en nuestro país, así como los conocimientos tradicionales que éstos manejan.

En tercer término, el elemento participativo otorga la dinámica para que todos los procesos que se realicen tengan un mayor grado de aceptación, por ende la identificación

⁷² “la conservación del medio ambiente y los recursos naturales para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las presentes y futuras generaciones. El Estado promueve el equilibrio dinámico entre el desarrollo socioeconómico, la conservación y el uso sostenido del ambiente y los recursos naturales” (artículo 1.1)

⁷³ Brack Egg, Antonio. Hacia una nueva concepción del desarrollo. p.456.

necesaria para luego legislar o regular situaciones concretas y éstas sean acatadas, cabe mencionar que en la difusa legislación ambiental sectorial es considerado bajo los llamados procesos participativos (véase participación ciudadana)

La consideración del valor económico ambiental es importante si apuntamos hacia el desarrollo sostenible, ya que permite obtener objetivamente la planificación y estrategias necesarias para el manejo y uso de los recursos naturales.

Un desarrollo sostenible tampoco puede prescindir del ordenamiento ambiental territorial a través de zonificaciones ecológicas económicas (recientemente recogido en el proyecto de Reforma de la Constitución⁷⁴), la investigación adecuada para desarrollar estrategias de conservación y manejo dentro de las ANP'S, la tecnología que apunte a un manejo limpio de las industrias presentes, las que están por venir y el control a partir de certificaciones internacionales.

¿Como se puede definir este valor económico ambiental? La principal contribución de la economía ecológica⁷⁵ .“(…) es el cuestionamiento a los métodos de cálculo del ingreso nacional (…) es considerar a los recursos naturales y al medio ambiente como “capital natural”, cuya explotación implica una depreciación al igual que se deprecia un stock de capital al ser usado”⁷⁶.

⁷⁴ Art.115° del Proyecto de Reforma de la Constitución, el artículo 67° de la Constitución de 1993 no incluye el ordenamiento territorial.

⁷⁵ Parte del principio de que vivimos en un planeta finito, donde hay escasez absoluta de recursos, donde funcionan ecosistemas y en el cual el sistema de economía humana es sólo un sub-sistema dentro del funcionamiento global del planeta. Se cuestiona así el carácter antropocéntrico de lo que ellos denominan economía convencional. Barrantes, Roxana. Economía del Medio Ambiente. Consideraciones Teóricas. Documento de Trabajo N° 48. Lima: IEP, 1993.p.27

⁷⁶ Ibid., p.30

En este enfoque recogido por Roxana Barrantes, en el caso de los recursos renovables, la extracción que sobrepasa el nivel de extracción sostenible es una depreciación, y para obtener una valoración del stock dejado de extraer se utiliza el concepto de precio neto o renta de escasez (producto de la diferencia entre el precio de mercado y el costo de extracción) En el caso de recursos no renovables se calcula el flujo de ingreso permanente capaz de ser generado por el stock total del recursos.

“En ambos casos, la metodología está basada en la noción de ingreso propuesta por Hicks, que implícitamente contiene la noción de ingreso sostenible: aquel consumo actual que no compromete las posibilidades futuras de consumo”⁷⁷

La consideración de los recursos naturales y el ambiente como parte del stock de capital, permite encontrar el valor económico en estos bienes, a partir del análisis de la depreciación del stock de capital natural cuando es explotado con la consecuente reducción en las posibilidades de ingreso futuro.

El concepto de desarrollo sostenible bajo esta óptica nos permite una mayor flexibilidad en tanto que:

“(…), el Desarrollo Sostenible permite poner al mismo nivel de importancia, en la agenda de los Estados y de la Comunidad Internacional, los temas ambientales, económicos y sociales. (...), se toma conciencia de los beneficios económicos que tiene el manejo adecuado de nuestros recursos naturales, y que una verdadera evolución económica y ambiental sólo se logrará con equilibrio social.

(…), en la actualidad, este tema ha dejado de ser tratado de una manera meramente técnica, involucrando ya no tan sólo el aspecto del medio ambiente, sino también el económico, el jurídico, el comercial, el social y hasta el político. (...), ha permitido una “democratización” de las discusiones internacionales, ya que en las actuales mesas de negociación los Estados se sientan junto con grupos de la sociedad civil, tales como las organizaciones no gubernamentales ambientalistas y aquellas de mujeres, de jóvenes, de los pueblos indígenas, entre otros.

⁷⁷ Loc.Cit., p.31

(...), el tema del Desarrollo Sostenible ha proporcionado, hasta cierto punto, un instrumento de negociación para los países en desarrollo frente a los más industrializados. Esto ha motivado que, por ejemplo, el Ministro de Medio Ambiente del Brasil, José Carlos Carvalho, haya señalado que “los países en desarrollo no queremos extender la mano para la caridad pública de los países ricos, queremos tener relaciones de comercio justas, queremos financiamiento y transferencia de tecnología. Nosotros somos los mayores detentadores de biodiversidad y recursos naturales del mundo. Es con esa autoridad que debemos sentarnos a la mesa de negociaciones”. (...)”⁷⁸

2.1.3 La Diversidad Biológica

En concordancia con la Constitución actual, el Estado tiene la obligación de promover la conservación de la diversidad biológica y de las ANP’S. El proyecto de reforma de la Constitución dice en su modificación “(...) La diversidad biológica es un recurso estratégico para la Nación. El Estado y la sociedad promueven la conservación y uso sostenible de las áreas naturales protegidas (...)”⁷⁹

El proyecto recoge de la legislación sobre diversidad biológica⁸⁰, el tema de su valor y le da el rango constitucional de recurso estratégico, cuestión que supera a la anterior Carta. Además ahora no es sólo el Estado el que la promociona sino la sociedad en su conjunto, cuestión que reafirma el derecho-deber en relación a la conservación del ambiente.

Dentro de los objetivos para la RNP es prioritario conservar la biodiversidad de los ecosistemas, especialmente los marinos (bajo modelos de manejo pesquero), esto se encuentra relacionado con los objetivos⁸¹ establecidos en el reglamento de ANP’S.

⁷⁸ Hacia la Cumbre del Desarrollo Sostenible. Vera Esquivel, Germán. Artículo para su publicación en el diario “El Comercio”. Gentilmente enviado para opinión por el autor.

⁷⁹ Art.115° Proyecto de Reforma de la Constitución.

⁸⁰ D.S N° 102-2001-PCM. Aprueba Estrategia Nacional de Diversidad Biológica del Perú.

⁸¹ Art.3° Reglamento de ANP’S.

Estos objetivos son: el asegurar que los procesos ecológicos y evolutivos se sigan realizando, el mantenimiento de muestras de los distintos tipos de comunidad natural, paisajes y formaciones que hace el suelo (formas fisiográficas), el mantenimiento de recursos genéticos con fines de investigación; esto apunta a evitar la extinción de especies de flora y fauna silvestre, incluidos los recursos hidrobiológicos.

La Ley sobre la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica (Ley N° 26839) norma la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes, asimismo los principios y definiciones del Convenio sobre Diversidad Biológica⁸² (Resolución Legislativa N° 26181) son aplicables y rigen en la referida ley.

La Ley N° 26839⁸³, define a las ANP'S, como los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, reconocidos, establecidos y protegidos legalmente por el Estado, debido a su importancia para conservar la diversidad biológica y otros valores asociados.

En el marco del desarrollo sostenible, la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica implica⁸⁴:

- a) Conservar la diversidad de ecosistemas, especies y genes, así como mantener los procesos ecológicos esenciales de los que depende la supervivencia de las especies.
- b) Promover la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de la diversidad biológica.

⁸² Por “diversidad biológica” se entiende la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas los ecosistemas terrestre marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte, comprende la diversidad de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas (artículo 2° Convenio de Diversidad Biológica)

⁸³ Art. 16°

⁸⁴ Art.3° Ley N° 26839

- c) Incentivar la educación, el intercambio de información, el desarrollo de la capacidad de los recursos humanos, la investigación científica y la transferencia tecnológica, referidos a la diversidad biológica y a la utilización sostenible de sus componentes.
- d) Fomentar el desarrollo económico del país en base a la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica, promoviendo la participación del sector privado para estos fines.

La Estrategia Nacional de la Diversidad Biológica (ENDB)⁸⁵ constituye el principal instrumento de planificación para el cumplimiento de los objetivos de la Ley N° 26839 y el Convenio de Diversidad Biológica; en la misma se establecen los programas y planes de acción orientados a la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios derivados de su utilización.

2.2 Diagnóstico básico de las áreas naturales protegidas del Perú

Creemos necesario hacer un breve repaso del concepto de dominio público para ubicar el tema de las áreas naturales como bienes públicos en protección. En principio y siguiendo a Sanz Moreno: “Negar que el dominio público tenga un objeto patrimonial y convertirlo en un espacio res nullius sobre el que se ejercen diversas competencias coordinadas carece de sentido y de utilidad”⁸⁶

⁸⁵ Aprobado bajo el Decreto Supremo N° 102-2001-PCM.

⁸⁶ Sainz Moreno, Fernando. El Dominio Público. p.477-514. En Revista de la Administración Pública. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.

Los orígenes⁸⁷ de este concepto se remontan históricamente a Roma, en la división de cosas que estaban en el patrimonio y las de fuera del mismo. Otras por derecho natural comunes a todos, algunas públicas, de la universalidad, otras de nadie y de particulares la mayoría; esta división de cosas sería básica en el derecho medieval español ya que las Partidas recogerán una calificación muy parecida.

“En Francia se sigue la clasificación romana de las cosas (...) “Que son cosas fuera de comercio las cosas públicas comunes a los hombres; las res universitatis, comunes solamente a cierto grupo de hombres (...), cosas que son “incapaces de señorío privado y la propiedad de las mismas no puede pertenecer a nadie, (...) La Revolución Francesa conmueve parte de lo anterior; y luego el siglo XIX va creando nuevos conceptos, a saber de dominio público y de dominio privado (...)”⁸⁸

La polémica doctrinal, en la evolución de este concepto, trata de responder si la naturaleza del dominio público es una potestad pública o una manifestación del derecho de propiedad. La determinación del dominio público sujeto a una relación de propiedad permite conocer la particularidad de su régimen jurídico.

Los autores reconocían la existencia de una relación entre el dominio público y la propiedad, pero la propiedad normal era completamente distinta a la relación demanial⁸⁹, ya que en ésta la nota diferente era la indisponibilidad del dominio público. Así Proudhon⁹⁰, decía que el dominio público se separaba de la propiedad ya que en ésta el dominio es de aprovechamiento directo, y el de dominio público es de protección para garantizar el aprovechamiento por parte de los que lo puedan necesitar.

⁸⁷ Gonzalez García, Julio. La Titularidad de los Bienes de Dominio Público. Madrid, 1998. p.23

⁸⁸ Ruiz- Eldredge Rivera, Manuel. Manual de Derecho Administrativo. Lima: Gaceta Jurídica, 2000.p.240

⁸⁹ Distintos autores utilizan expresiones como “bienes dominiales”, “bienes o cosa públicas”, “dominialidad”, “dominicalidad”, todas equivalentes al dominio público para diferenciar del llamado dominio privado. También Marienhoff se refiere a los términos italianos “demonialidad”, “demonial” o “demoniales” (...) Ibid., p.243

⁹⁰ Loc.Cit., p.39

La pertenencia del dominio público sería del ente jurídico y colectivo llamado pueblo. Sin embargo Hauriou introduce el concepto de la propiedad administrativa (los bienes demaniales constituyen el objeto de una propiedad administrativa)

“En opinión de este autor el dominio público está compuesto por unos bienes que están relacionados con el Estado a través de “propiedades administrativas afectadas directamente a la utilización pública y que como consecuencia de esta afectación son inalienables, inembargables e imprescriptibles” (...) Hauriou considera que los elementos esenciales (facultad de afectar a un fin concreto, potestad de deslinde, derechos de policía demanial y, por último, la posibilidad de otorgar concesiones) que ha señalado la doctrina en apoyo de la tesis de la inexistencia de un derecho de propiedad son precisamente manifestaciones claras de todo lo contrario, de que la relación entre el titular y el bien se manifiesta dentro de dichos esquemas propietarios, en la medida que constituyen potestades normales del propietario”⁹¹

La doctrina no tiene un concepto uniforme de dominio público, su tratamiento en la Constitución Peruana vigente refiere que son bienes inalienables e imprescriptibles, que no pertenecen a los particulares siendo el Estado quien ejerce las potestades dominiales. En sentido estricto no son propiedad del Estado, ya que la potestad de disposición no le pertenece a éste.

Respecto a las ANP'S como son de dominio público, es el Estado quien detenta la afectación de las mismas, es claro que es el obligado a cautelar estos bienes.

“El concepto de dominio público ha evolucionado desde Proudhon, quien asumía que el dominio público proviene de la soberanía y como tal no podía ser objeto de propiedad, ni siquiera del Estado que sólo ostentaría un poder de administración, siendo más bien el público en general su único titular. (...) se fundamentó en la necesidad de proteger el servicio público de determinados bienes, es decir, su uso por la comunidad, incorporándose aquí la regla de inalienabilidad, en unos casos para garantizar su uso común y, en otros, para evitar la disposición que de ellos pudieran hacer los monarcas y los Estados”⁹²

Las ANP'S, no están exentas de aprovechamiento económico, ya que dentro de ellas se encuentran diferentes recursos naturales, culturales, arqueológicos. Es posible, en razón

⁹¹ Ibid, loc.cit.p.43

⁹² Chirinos, Carlos y Ruiz, Manuel. Concesiones sobre Recursos Naturales: Una Oportunidad para la Gestión Privada. Lima : Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2002.p.35

del denominado proceso de patrimonialización del dominio público, la delegación del Estado a los particulares para el mejor aprovechamiento sostenible de los recursos existentes. Esto será materia del tema de concesiones que desarrollaremos en el punto 5.1.1

Las áreas naturales (pertenecientes al SINANPE)⁹³ han sido creadas con el objetivo de protección y reserva, así como para preservar y ayudar al estudio de ciertas especies de plantas, animales, paisajes naturales, restos arqueológicos y ecosistemas.

Estos objetivos responden a uno mayor que involucra en un plazo mediano y largo, el lograr la capacidad de conservar los recursos (por ende los ecosistemas que sustentan los mismos), que hoy existen, no sólo a nivel país sino como región, y que el uso, manejo, disfrute de los mismos y de las potencialidades que representan, mitiguen la pobreza y desempeñen un papel estratégico de defensa nacional, además de lograr el bienestar común, bajo el postulado del desarrollo sostenible.

Para el mejor manejo de las ANP'S existen categorías y según los objetivos, al interior de cada área, pueden ser clasificadas en áreas de uso indirecto que incluyen a los parques nacionales, santuarios nacionales y santuarios históricos o áreas de uso directo que incluyen a las reservas nacionales, reservas paisajísticas, refugios de vida silvestre, reservas comunales, bosques de protección y cotos de caza.

⁹³ Las ANP'S, conforman en su conjunto el SINANPE, a cuya gestión se integran las instituciones públicas del Gobierno Central, Gobiernos Regionales y Municipalidades, instituciones privadas y las poblaciones locales, que incluyen a las comunidades campesinas o nativas, que actúan intervienen o participan, directa o indirectamente en su gestión y desarrollo. El SINANPE se complementa con las Áreas de Conservación Regional, Áreas de Conservación Privada y Áreas de Conservación Municipal (artículo 5° del Reglamento de ANP'S)

En las áreas naturales de uso directo como la RNP, se permite el aprovechamiento de recursos, principalmente por las poblaciones locales, comunidades campesinas y nativas. Dicho aprovechamiento se realiza según la zonificación asignada.

Para efectos de nuestro trabajo cabe referir la definición sobre Reservas Nacionales, que contempla la Ley de ANP'S en su artículo 22° y su Reglamento en el artículo 55°:

“Las Reservas Nacionales, son las áreas destinadas a la protección y propagación de especies de fauna silvestre. Cuando se establecen tierras de uso agropecuario, el aprovechamiento de la fauna silvestre puede ser realizado por los conductores de dichas tierras.

El aprovechamiento comercial de los recursos naturales está permitido si responde a los planes de la autoridad nacional competente. Se prohíben las actividades de aprovechamiento forestal con fines comerciales con excepción de las de manejo agroforestal.”

Las ANP'S son estudiadas desde muchos aspectos, tantos como la riqueza del área pueda presentar, en el caso de la RNP siendo una reserva turística de protección internacional por ser un humedal y además por los ecosistemas marinos y terrestres que sustenta, no puede dejar de ser objeto de análisis por todas las características que tiene, las mismas que la aparente aridez del desierto pretende opacar.

Las ANP'S constituyen patrimonio de la nación y son de dominio público, por lo tanto la propiedad de éstas no puede ser transferida a particulares; su condición natural es mantenida para siempre (a perpetuidad). “Las ANP'S por el Estado son la principal forma de conservar una muestra de la naturaleza y de la diversidad biológica del país, debido a lo cual constituyen parte importante del patrimonio natural de la Nación”⁹⁴

⁹⁴ Pro Naturaleza. ANP'S. pp.12.

El reglamento de la Ley de ANP'S (Ley N° 26834), aprobado por Decreto Supremo N° 038-2001-AG⁹⁵, dejó sin efecto el reglamento de unidades de conservación, aprobado por Decreto Supremo N° 160-77-AG, que era el dispositivo aplicable a las ANP'S, en la práctica iba en desmedro de las áreas naturales porque no contemplaba determinados supuestos que iban en contra de una efectiva tutela a las llamadas unidades de conservación, nombre utilizado antes de las hoy denominadas ANP'S.

Dentro del mismo no existían sanciones claras, ni prohibiciones, ni procedimientos de intervención, ni decomiso, por enumerar algunas de sus carencias. El reglamento vigente incluye disposiciones para el desarrollo de las ANP'S, su creación, administración, conservación y gestión en función a lo dispuesto por la Ley N° 26834 y su Plan Director (Decreto Supremo N° 010-99-AG) a fin de lograr beneficios para los pobladores locales de cada área.

El reglamento facilita el desarrollo de alianzas con las poblaciones locales, comunidades campesinas y nativas para el desarrollo y manejo adecuados del área natural protegida. Las disposiciones del Reglamento son obligatorias para todas las personas que realicen sus actividades al interior de un área natural protegida, además de las zonas de amortiguamiento en donde es necesario realizar acciones para obtener los objetivos que la administración de las áreas planteen.

Dentro de los principios que se aplican para las ANP'S tenemos el principio preventivo⁹⁶, principio precautorio, de equidad intergeneracional y la obligación del Estado de evitar peligros o riesgos a los ecosistemas.

⁹⁵ Publicado el 26 de junio del 2001 en el diario oficial El Peruano.

⁹⁶ El Principio Preventivo, señala que cuando existe la seguridad de ocasionar algún daño al ambiente o existe un peligro por realizar determinadas actividades y esto está comprobado por estudios científicos, no

2.3 La Pesca Responsable

La sostenibilidad de los recursos pesqueros es esencial para la protección de la diversidad biológica en los océanos, en nuestro caso es importante porque la costa peruana es abundante y rica, presenta las condiciones adecuadas para la presencia de una serie indefinida de recursos marinos y sirve como fuente de exportación y subsistencia.

En el caso de Paracas, por sus especiales condiciones geográficas y biodiversidad, por ser una zona histórico cultural valiosa y porque de la Bahía de Independencia se extraen las mayores cantidades de mariscos a nivel nacional, presenta importancia especial. El acceso y manejo de los recursos por los factores antropógenicos que hemos mencionado, a devenido en una actividad no sostenible y sumamente perjudicial para el ambiente acuático.

Los recursos marinos son renovables, pero son limitados y para su manejo adecuado en condiciones de sostenibilidad se requiere una ordenación adecuada, la adopción de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) en 1982, así como el desarrollo de las zonas económicas exclusivas (ZEE), en los años setenta, otorgaron nuevas luces para el manejo, uso y acceso de los recursos marinos.

Los derechos y responsabilidades de los Estados ribereños respecto a la ordenación y aprovechamiento de los recursos pesqueros dentro de sus zonas económicas exclusivas, son parte de esta Convención, de esta manera las jurisdicciones nacionales tuvieron una ampliación con el objetivo de lograr un desarrollo sostenible de la pesca.

deben ser realizadas. El Principio Precautorio, señala que aunque no exista la seguridad de ocasionar algún daño o peligro al ambiente con determinadas actividades y pese a que no exista certeza científica que lo asegure, no deben ser realizadas, este principio tiene como finalidad primordial proteger el ambiente antes de que una situación de riesgo lo ponga en peligro.

Sin embargo los Estados aún no han solucionado una serie de problemas que la ampliación de fronteras significa (mayor inversión, tecnologías limpias, mayor experiencia) así como una creciente demanda del recurso marino, que va en desmedro del manejo sostenible de la pesca; en la Conferencia Internacional sobre la Pesca Responsable, celebrada en 1992 en Cancún (México), se pidió a la Food and Agriculture Organization (FAO) que preparara un código internacional de conducta para responder a los requerimientos que los estados ribereños solicitaban.

En la Conferencia de la FAO en su 27^o período de sesiones (noviembre de 1993), se aprobó el Acuerdo para promover la aplicación de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar. En ésta Conferencia la FAO, recomendó que se formulara un Código Internacional de Conducta para la pesca responsable que incluyera principios y normas aplicables a la conservación, ordenación y desarrollo de la pesca de manera no obligatoria.

El Código de la FAO instauro y recoge principios y normas internacionales para una práctica responsable asegurando el uso, manejo y conservación de los recursos marinos. El Código fue adoptado por unanimidad el 31 de octubre de 1995 por la Conferencia de la FAO, nos otorga un marco de prácticas responsables de forma didáctica y específica para el logro de la explotación sostenible del recurso hidrobiológico, cabe mencionar que el mismo no es mandatorio, pero la FAO realiza esfuerzos para lograr que se apliquen los principios que el mismo desarrolla.

Según el artículo primero del Código éste es voluntario, pero recoge normas del derecho internacional, así como las normas pertinentes de la Convención del Mar (1982) Asimismo se le ha conferido efectos vinculantes por medio de otros instrumentos

jurídicos obligatorios entre las partes, como el Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar (1993), el cual es parte integral del Código (según la Resolución N° 15/93, párrafo 3 de la Conferencia de la FAO)

El Código contiene principios y normas aplicables a la conservación, la ordenación y el desarrollo de la pesca, la captura, el procesamiento, el comercio de pescado y productos pesqueros, las operaciones pesqueras, la acuicultura, la investigación pesquera y la integración.

El artículo primero indica que es de aplicación mundial, para Estados y Organizaciones No Gubernamentales y usuarios del medio marino en general, la referencia a los Estados incluye también a la Comunidad Europea en las materias de su competencia; y el término pesca incluye la acuicultura.

La Agenda 21, como uno de los productos de Río, (al lado de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo; la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; la Convención sobre Diversidad Biológica, entre otros) en el marco de protección de recursos de los océanos y mares y la utilización racional y desarrollo de sus recursos vivos (Capítulo 17). Incluye también una serie de programas⁹⁷

⁹⁷ Las esferas de los programas son:

- a) Ordenación integrada y desarrollo sostenible de las zonas costeras y las zonas marinas, entre ellas las zonas económicas exclusivas;
- b) Protección del medio marino;
- c) Aprovechamiento sostenible y conservación de los recursos marinos vivos sujetos a la jurisdicción nacional;
- d) Solución de las principales incertidumbres que se plantean respecto de la ordenación del medio marino y el cambio climático;
- e) Fortalecimiento de la cooperación internacional y de la cooperación y la coordinación regionales;
- f) Desarrollo sostenible de las islas pequeñas.

para la ordenación y el desarrollo del medio marino y las zonas costeras en los planos nacional, subregional, regional y mundial orientados hacia la previsión y la prevención.

Existe el Programa⁹⁸ de Mares Regionales del PNUMA, en 1979 se estableció el Primer Plan de Acción (Kuwait); en 1981 se creó el Plan de Acción del Pacífico Sudeste. El Convenio de Lima (o Convenio para la protección del Medio Marino y las Zonas Costeras del Pacífico Sudeste, suscrito y ratificado por Colombia, Chile, Ecuador, Panamá y Perú), es el marco jurídico general del Plan de Acción del Pacífico Sudeste. Este Convenio obliga a las partes a adoptar medidas para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino y zonas costeras del Pacífico Sudeste, y para asegurar una adecuada gestión de los recursos naturales.

El Plan de Acción del Pacífico Sudeste está implementando actividades de cooperación regional para el ordenamiento ambiental, de acuerdo con el Programa A del Capítulo 17 la Agenda 21, relacionado con la ordenación integrada y desarrollo sostenible de las zonas costeras y las zonas marinas, entre ellas las zonas económicas exclusivas.⁹⁹

El marco legal pesquero nacional señala que el uso, planes y manejo del recurso hidrobiológico debe desarrollarse bajo los lineamientos de una pesca responsable, consideramos elemental el otorgamiento de derechos de acceso a los recursos con conocimiento del estado de las poblaciones, esto es sobre la base de datos suficientes y en el caso que no conste la certeza de que la pesca no se encuentra en el rendimiento sostenible, en aplicación del principio precautorio se debe limitar el acceso.

⁹⁸ Munaylla Alarcón, Ulises. El Plan de Acción para la Protección del Medio Marino y Áreas Costeras del Pacífico Sudeste. En: Política Internacional, julio-setiembre, 1997.p.100,101

⁹⁹ Ibid., p.108

El marco legal pesquero básico incluye los lineamientos de política pesquera¹⁰⁰; la Ley General de Pesca¹⁰¹, su reglamento¹⁰²; la Ley de Control y Vigilancia de las Actividades Marítimas, Fluviales y Lacustres¹⁰³ y su reglamento (D.S N° 142-2001-PE); la Ley de Promoción y Desarrollo de la Acuicultura (Ley N° 27460) y su reglamento (Decreto Supremo N° 030-2001-PE)

El marco descrito brinda un margen de liberalidad que permite al ente rector (el Vice Ministerio de Pesquería), tomar las medidas necesarias en casos de peligro o de un mal manejo del recurso, además se considera el manejo pesquero sostenible en todas las zonas del litoral y protección especial en el caso del área marino costera de la RNP.

El reglamento de administración y manejo de las concesiones especiales para el desarrollo de la maricultura de especies bentónicas en la RNP (D.S. N° 023-2001-PE), regula el acceso, condiciones de uso y manejo de las concesiones especiales habilitadas por la Dirección de Capitanía de Puerto (Ministerio de Defensa) y de conformidad con el Ministerio de Agricultura, de esta manera en las áreas de la Reserva que no son intangibles se puede otorgar autorizaciones para investigación y para concesiones especiales, a plazo determinado, para las instalaciones de sistemas de captación de larvas, poblamiento y repoblamiento.

Los especialistas y usuarios del recurso opinan que se debe restringir la maricultura de ciclo incompleto¹⁰⁴, a zonas diferentes a bahía Independencia por ser un ecosistema

¹⁰⁰ Resolución Ministerial N° 646-97-PE

¹⁰¹ Decreto Ley N° 25977

¹⁰² Decreto Supremo N° 012-2001-PE

¹⁰³ Ley N° 26620

¹⁰⁴ Clasificación de la Acuicultura

frágil, demasiado expuesto a condiciones no sostenibles de extracción (con los últimos Fenómenos de El Niño y a partir de la experiencia de otorgamiento de concesiones), además de las invasiones ilegales, a estas razones se suma el potencial genético y la investigación no desarrollada de las especies desconocidas.

Para la aplicación de la pesca responsable dentro de la RNP, se debe minimizar los impactos de las industrias ubicadas en la zona de amortiguamiento del área natural protegida, respecto a las zonas de uso especial se debe limitar el acceso a los recursos hidrobiológicos e identificar claramente a los usuarios con derechos para la pesca y la acuicultura, se debe promover la investigación, así como el mantenimiento de los bancos genéticos.

2.4 Instrumentos de gestión ambiental

La gestión ambiental puede ser definida como:

“(…), es la estrategia mediante la cual se organizan las actividades antrópicas que afectan el ambiente, (...) La gestión ambiental responde al “como hay que hacer” para conseguir lo planteado por el desarrollo sostenible, es decir, para conseguir un equilibrio adecuado para el desarrollo económico, crecimiento de la población, uso racional de los recursos y protección y conservación del ambiente.”¹⁰⁵

Bajo otro concepto ¹⁰⁶ se define a la gestión ambiental como el conjunto de actividades encaminadas al logro de la ordenación ambiental y como consecuencia de la misma, alcanzar el establecimiento de un modelo de desarrollo sostenible.

c)Según el ciclo de vida de las especies:

1. De ciclo completo o integral: abarca el desarrollo del cultivo de todo el ciclo vital de las especies utilizadas.
2. De ciclo incompleto o parcial: comprende el desarrollo de parte del ciclo vital de las especies utilizadas (art. 3° D.S N° 030-2001-PE)

105 Foy Valencia, Pierre. Consideraciones sobre el Sistema Jurídico Ambiental Peruano. En Busca del Derecho Ambiental (II), p. 30.

¹⁰⁶ Andaluz Westreicher, Carlos. Materiales del Curso de Derecho Ambiental. Defensa Legal del Ambiente. Lima: PROTERRA, 1999.p.139.

El ordenamiento ambiental implica la integración de la variable ambiental y económica en tres niveles,¹⁰⁷ la política ambiental, la legislación ambiental y la administración ambiental. Las políticas públicas ambientales se dan a niveles de Estado y de gobierno, en éste último nivel se ejecutan las políticas macro o de Estado. En este contexto es básica la voluntad política coherente con el desarrollo sostenible, esta voluntad se manifiesta a partir de las decisiones políticas que finalmente responden a los requerimientos macroeconómicos del Estado.

“La Política Ambiental se expresa en actos de gobierno, en normas y en planes ó programas. La expresión a través de normas se da mediante la Constitución, leyes y otras normas de menor jerarquía. Su expresión en planes y programas se da por ejemplo en una Estrategia de Conservación o en un Plan de Acción de Lucha contra la Desertificación o en un Programa de Conservación de Suelos”¹⁰⁸

De otro lado la administración ambiental como sujeto público encargado de la ejecución de la gestión ambiental, aún no ha resuelto los problemas que presenta la difusión de las competencias ambientales, así como la incoherencia de los lineamientos de política planteados por los diferentes sectores.

El trípode de la gestión ambiental ha sido cuestionado por Foy Valencia¹⁰⁹ quien lleva el desarrollo del concepto hacia un marco más amplio, así:

“Desde el punto pre normativo o “cuasi doctrinal”, (...) entiende por gestión ambiental al “conjunto de actividades del Estado dirigidas a la conservación, preservación, mejoramiento, recuperación y monitoreo del ambiente; las de intervención directa e indirecta en el ambiente natural y antrópico; y las del control de las actividades de los particulares; ampliando su alcance al uso y aprovechamiento de los recursos ambientales, sean públicos o privados; que hacen los particulares”

Continúa Foy Valencia, en el sentido de que el carácter holístico y transectorial de la gestión ambiental no puede ser concentrada en una sola área de la administración

¹⁰⁷ Según lo planteado por Raúl Brañes en Derecho Ambiental Mexicano.

¹⁰⁸ Ibid, p. 140

¹⁰⁹ Foy Valencia, Pierre. En Busca del Derecho Ambiental. En : Derecho y Ambiente. Aproximaciones y estimativas. Fondo Editorial de la PUCP. Lima, 1997.

pública. Con la consideración de estos tres elementos como válidos, a nuestro entender como un núcleo básico, los instrumentos de la gestión ambiental se abren en un marco mucho más amplio de posibilidades.

En este sentido recalca esta multiplicidad en los contextos propios de las nuevas dimensiones ambientales supraestatales, refiere “en una especie de gestión ambiental internacional, regional o global”. Concluye que los sujetos de la gestión ambiental serían los diversos agentes de una dimensión ambiental determinada “por ejemplo, los sujetos de la gestión ambiental local: pequeñas empresas, municipio, vecinos, clubes, comuneros, etc.” Desarrolla así un marco más amplio, sin dejar de reconocer el núcleo duro que significaría para la gestión ambiental, la política, el derecho y la administración ambiental.

La gestión ambiental nos permite identificar determinados instrumentos que pretenden asegurar el desarrollo de las diferentes actividades productivas e industriales bajo los planteamientos del desarrollo sostenible, permiten evaluar y anticipar los posibles impactos al ambiente, son requisito indispensable para el ejercicio de las actividades productivas e industriales. Es indispensable comprometer los espacios de desarrollo local, la educación y la difusión para obtener gestiones ambientales recepcionadas positivamente.

2.4.1 Ordenamiento ambiental territorial

El Ordenamiento ambiental territorial¹¹⁰ se ha limitado generalmente a una cuestión descriptiva respecto del territorio y de forma asistemática, dejando de lado la verdadera gestión del desarrollo territorial que implica un estudio detallado del territorio, de sus relaciones en diferentes aspectos como el político, social, cultural, el saneamiento del medio, así como la protección del ambiente, además de un rol que desarrolle las competencias normativas de las entidades territoriales, llámense gobiernos locales o regionales.

Normalmente no se ha incluido la participación de los involucrados tanto instituciones como los grupos sociales que se podían afectar o beneficiar, puesto que la visión de éstos ordenamientos era segmentada, no ha resuelto problemas y ha quedado sólo en estudios meramente técnicos y descriptivos.

El Ordenamiento ambiental territorial como un instrumento de planificación, incluye los objetivos y estrategias para el logro de una administración eficiente y global, que incluya el desarrollo coordinado con los intereses de la población, las capacidades del territorio y la preservación del ambiente, así como el uso y manejo de los recursos naturales.

Asimismo implica:

“(…) el ordenamiento territorial es la política del Estado, que permite una apropiada organización político-administrativa de la Nación y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, proponiendo un nivel de vida adecuado de la población y la conservación del ambiente”¹¹¹

¹¹⁰ Dentro de los criterios para el ordenamiento ambiental a tener en cuenta: naturaleza y característica de cada ecosistema, aptitud de cada zona en función de sus recursos naturales, distribución de la población, desequilibrios existentes en los ecosistemas, impactos diversos. Por citar los más importantes, véase artículo 87° del reglamento de la Ley de conservación y aprovechamiento sostenible.

¹¹¹ Andrade Pérez, Ángela y Amaya Arias, Manuel José. Ordenamiento Territorial: Política y Plan. En Propuesta Metodológica para la Zonificación Ecológica-Económica para la Amazonia. Santa Fé de

El ordenamiento ambiental territorial implica los usos compatibles respecto a un espacio determinado, de forma sistemática, y que deben complementarse porque las áreas forman un solo bloque y se interrelacionan, por tanto las afectaciones a parte del espacio repercuten a nivel global. La Carta Europea de ordenación del territorio establece principios para reducir las desigualdades regionales y lograr una concepción general de la utilización y organización del espacio, de la protección del ambiente y de la mejora de la calidad de vida. El ordenamiento ambiental territorial como política de Estado se viene desarrollando lentamente en muchos países de América Latina , sin embargo los intentos representan un gran avance.

Los aspectos a ser considerados dentro del ordenamiento ambiental territorial son:

- El desarrollo de objetivos y estrategias que establezcan los usos como son, el forestal, agrario, turístico, recreacional, minero, de conservación de áreas naturales, de uso y manejo de los recursos naturales, entre otros.
- El desarrollo de objetivos que permitan llevar a cabo los procesos de zonificación en zonas urbanas, industriales y asentamientos humanos.
- Los usos adecuados y mejores de los espacios según sus capacidades y limitaciones.
- La participación ciudadana en la toma y desarrollo de decisiones en todo el proceso de ordenamiento territorial.
- El establecimiento de redes viales acordes al ordenamiento establecido.

Dentro de los proyectos que se han dado en el país respecto a la zonificación tenemos:

Bogotá-Colombia 9-12, diciembre, 1996. Tratado de Cooperación Amazónica (TCA). Secretaria Pro Tempore. Lima: BID, 1997, p.146.

“(…) los planes directores de las principales ciudades, elaboradas por INADUR (Instituto Nacional de Desarrollo Urbano) desde la década del 70, (…)

El Mapa de Capacidad de Uso Mayor de la Tierra, elaborados por la Ex-ONERN (Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales) en 1981, es una forma de realizar la zonificación con el propósito de identificar áreas para el desarrollo agropecuario y forestal, (…)

El Mapa Ecológico del Perú, elaborado también por la Ex-ONERN en 1976, zonifica el territorio nacional en función del clima y la vegetación, (…)

El Mapa de la Pobreza, elaborado por FONCODES (Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social) en 1995, zonifica el territorio utilizando once indicadores socio económicos (…)¹¹²

En las propuestas para un proceso de ordenación ambiental territorial en la Amazonía, se incluyen (aunque no son los únicos) los tres componentes¹¹³ del ordenamiento ambiental territorial, que son, la zonificación ecológica económica, la propuesta de ocupación del territorio y los instrumentos de política que permiten poner en práctica dicha propuesta.¹¹⁴ Respecto de la zonificación económica ecológica, en su desarrollo y aplicación ha sido tomado a la ligera, así Brack Egg refiere:

“Se tiene la apreciación que la Zonificación Ecológica-Económica (ZEE) es una imposición de organismos financieros y de cooperación técnica internacional que la incluyen como una condición para lograr el financiamiento o la cooperación técnica en los proyectos de desarrollo en la región amazónica. Otras veces se cree que es una de las tantas “modas o aspectos coyunturales” en boga,(…)

Es por estas razones que la ZEE no llega a formar parte del marco conceptual de los niveles de decisión; se la incluye en los proyectos y estudios que no son aplicados ni forman parte del accionar institucional”¹¹⁵

¹¹² Rodríguez Achung, Fernando. La Zonificación Ecológica Económica y el Ordenamiento Territorial como base para el desarrollo sostenible de la Amazonia Peruana. En Estrategias para el Aprovechamiento Sostenible del Trópico Húmedo de la Amazonia Peruana. INRENA: Comisión Multisectorial de Desarrollo de la Frontera Nor Oriental, p.241.

¹¹³ Estos componentes no obstan la inclusión de otros que sean más precisos en diferentes contextos.

¹¹⁴ Ibid, p.245-246

¹¹⁵ Brack Egg, Antonio. Zonificación Ecológica-Económica, Biodiversidad y Desarrollo Sostenible en la Amazonia. En Propuesta Metodológica para la Zonificación Ecológica-Económica para la Amazonia. Santa Fé de Bogotá-Colombia 9-12, diciembre, 1996. Tratado de Cooperación Amazónica (TCA). Secretaria Pro Tempore. Lima: BID, 1997, p.139

Es por eso la urgencia de incorporar este instrumento de gestión ambiental a un nivel de política ambiental pública serio y eficaz que permita un desarrollo acorde con los objetivos del desarrollo sostenible.

Dentro de la normativa nacional sobre el ordenamiento ambiental debemos considerar:

La Constitución Política respecto a la competencia de las municipalidades en materia de planificación, gestión y desarrollo; asimismo la Ley N° 23853, Ley Orgánica de Municipalidades,¹¹⁶ desarrolla como competencias la zonificación y urbanismo; el Decreto Supremo No. 007-85-VC; el reglamento de acondicionamiento territorial, desarrollo urbano y medio Ambiente¹¹⁷, es un reglamento bastante completo que detalla los planes de desarrollo local, entre los cuales tenemos el Plan Integral de Desarrollo Provincial, Plan de Acondicionamiento Territorial, Plan Urbano y el Plan de Ordenamiento.

El Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, desarrolla los criterios para el ordenamiento ambiental (artículo 7°), la Ley de Tierras, Ley N° 26505 (1995), establece las zonas de protección ecológica en la amazonía, y su reglamento, el decreto supremo N° 011-97 que regula dichas zonas; el Protocolo para la conservación y administración de las áreas marinas y costeras protegidas del Pacífico Sudeste, resolución legislativa N° 26477 de 1995.

¹¹⁶ Publicada el 09/06/84. Ley aun no derogada por la nueva Ley Orgánica de Municipalidades (aun no promulgada), en su art. 73° trata los temas de organización del espacio físico y uso del suelo, la protección y conservación del ambiente, entre otros. Véase para mayor detalle el art. 79° de la Ley en concordancia con el Reglamento de Acondicionamiento Territorial ...

¹¹⁷ Publicado el 20/02/85.

La Ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, Ley N° 26821, establece una zonificación ecológica económica para el uso de los recursos naturales, así como el Marco Estructural de Gestión Ambiental (MEGA), decreto del Consejo Directivo 001-97-CD/CONAM que toma al ordenamiento ambiental como uno de los instrumentos de gestión básicos.

Finalmente la Ley de ANP'S¹¹⁸ y su reglamento,¹¹⁹ establecen criterios de zonificación para las áreas naturales. En el plan maestro¹²⁰ de Paracas de 1996 se incluye dentro de la zonificación diferentes áreas como:

- Zona Restringida, en la misma la intervención humana es mínima y se puede hacer investigación. Dentro de las zonas consideradas tenemos la Bahía de Paracas (mar y tierra), Punta Colorado hasta Playa La Mina Carbón, Isla San Gallán, Cerro Lechuza, Morro Quemado, Lago El Muerto, Laguna Flamenco (Punta Carretas), Playa El Chucho, Playa Carhuaz, Playa Tunga y la Isla Independencia.
- Zona Primitiva, en ésta área se consideran las vías y senderos carrozables, así como parqueos y senderos peatonales. Se incluyen dos zonas: la línea costera de los acantilados y el desierto continental.
- Zona de Recuperación, el objetivo de ésta zona es recuperar el ambiente dañado y una vez restablecido se le asignará otra calificación de zonificación. Las zonas incluidas son: Laguna Grande y Playa Santo Domingo.
- Zona de Utilización Directa, en ésta zona se da el manejo y uso de los recursos.

¹¹⁸ Artículo 23°

¹¹⁹ Arts.60° y 61°

¹²⁰ Ministerio de Agricultura. Instituto Nacional de ANP'S. Plan Maestro Reserva Nacional de Paracas. Lima, 1996. p.75-79

- Zona de Servicios, en ésta zona se instalan los servicios de administración, así como los puestos de control y vigilancia como son el de Lagunillas, Garita de Santo Domingo y Laguna Grande.
- Zona de Recreación, se incluyen zonas de servicios para visitantes (como restaurantes, servicios higiénicos, etc) así como las playas: La Mina, Lagunilla, Yumaque, Supay, Playón, Mendieta, Canastones, Carhuaz, Tunga, El Morro, Barlovento y Playa Atenas.
- Zona Vedada, son zonas que contienen ecosistemas frágiles y no deben ser intervenidos, por tanto deben ser protegidos totalmente.
- Zona del Área de Influencia, incluye la zona de amortiguamiento que es la zona adyacente a la RNP, incluye la margen sur del Río Pisco, la carretera Panamericana Sur (Santa Cruz), el límite de la Reserva sobre el Océano Pacífico y la localidad de Punta Lomitas, el área de influencia incluye la cuenca del río Chincha, por el este Huancano, el límite de la reserva sobre el Océano Pacífico y la localidad de Punta Caballa por el sur.

La zonificación para el plan maestro en proceso de actualización ha variado e incluye zonas de protección estricta, silvestre, de uso turístico y recreativo, de aprovechamiento directo, de uso especial, de recuperación e histórico cultural, así la otrora zona primitiva desaparece para convertirse en zona silvestre, las zonas de La Pampa, Laguna Grande y la zona norte aparecen como zonas de recuperación, las zonas de servicios desaparecen para convertirse en zonas de uso turístico, las zonas vedadas y las zonas restringidas son las actuales de protección estricta.

Las zonas de uso especial podrían incluir la zona de concesión de Salinas de Otuma, ensenada de Lagunilla, Laguna Grande, los puestos de control y vigilancia, además de los desembarcaderos existentes. Respecto a la definición de esta zona con relación al ecosistema marino el proceso de zonificación llevado a cabo por el INRENA identificó lo siguiente: “Caso especial ocupó la definición de las zonas de uso especial para el desarrollo de la maricultura. Para ello se emplearon principalmente cuatro criterios: la información secundaria disponible, posiciones técnicas sectoriales, opinión de técnicos y de los maricultores.”¹²¹

Para las zonas de recuperación la zonificación incluye:

“Con base en la información con que cuenta la RNP y por el estado de deterioro ambiental, particularmente sanitario, que se observa en las inmediaciones de los asentamientos humanos de Rancherío, Laguna Grande Muelle y Chuccio, inmediaciones de los restaurantes de Lagunilla, botadero municipal de Santa Cruz, desembarcaderos de Laguna Grande y de Lagunillas, y Atenas y Santo Domingo, se decidió asignarle la categoría de zonas de recuperación a todas esas localidades.”¹²²

El reglamento de la Ley de promoción y desarrollo de la acuicultura¹²³, en su artículo 16° establece las áreas de manejo, como aquellas áreas marinas y continentales que determine el Vice Ministerio de Pesquería y pueden ser otorgadas a las organizaciones sociales de pescadores artesanales, con fines de administración y manejo acuícola de los recursos hidrobiológicos que en ellas se encuentren.

En el ámbito jurisdiccional de la RNP, el desarrollo de la maricultura de recursos bentónicos se efectuará mediante el otorgamiento de concesiones especiales en zonas de uso especial aprobadas por el Instituto Nacional de Recursos Naturales.¹²⁴

¹²¹ Instituto Nacional de Recursos Naturales. Proceso de Zonificación de la RNP. Informe Técnico. Paracas, 2000.p.34

¹²² Ibid., p.35

¹²³ D. S. N° 030-2001-PE

¹²⁴ Ibid., artículo 28°

Estas actividades de acuicultura se efectúan de acuerdo a lo dispuesto por el reglamento de administración y manejo de concesiones especiales. El inconveniente de la zonificación a nivel marino es que implica un nivel técnico mayor y el control y vigilancia prácticamente son ausentes.

2.4.2 Evaluaciones de impacto ambiental y estudios de impacto ambiental

Los estudios de impacto ambiental permiten establecer todos los problemas que una actividad genera (a nivel social, cultural, económico, científico - técnico, etc.) y luego de identificarlos, buscar correcciones para minimizar o eliminar los mismos. La evaluación de impacto ambiental es un procedimiento administrativo, que se otorga luego de la presentación del estudio de impacto ambiental a la autoridad ambiental competente y según sea el caso será aceptado, rechazado o se solicitará su modificación.

Existe un desarrollo normativo sobre el concepto de estudio de impacto ambiental, la resolución jefatural N° 021-95-INRENA, define a los estudios de impacto ambiental como un estudio técnico, con objetivos, de carácter pluri e interdisciplinario, que se realiza para predecir los impactos ambientales que puedan derivarse de la ejecución de un proyecto, actividad o decisión política, permitiendo la toma de decisiones sobre la viabilidad ambiental de los mismos.

Asimismo el decreto supremo N° 019-97-ITINCI, que aprueba el reglamento de protección ambiental para el desarrollo de actividades de la industria manufacturera, da una definición sobre el estudio de impacto ambiental como un estudio que contiene la

evaluación y descripción de los aspectos físicos, químicos, naturales, biológicos, socioeconómicos y culturales en el área de influencia del proyecto.

La finalidad es determinar las condiciones existentes y capacidades del medio, analizar la naturaleza y magnitud del proyecto, midiendo y previendo los efectos de su realización; indicando prioritariamente las medidas de prevención de la contaminación, y de control de la contaminación para lograr un desarrollo armónico entre las actividades de la industria manufacturera y el ambiente.

En el reglamento de ANP'S, se establecen los instrumentos de gestión ambiental en las zonas de amortiguamiento, de esta manera:

“Artículo 64.- Los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) o documentos análogos de los diferentes sectores productivos que consideren actividades o acciones que modifican el estado natural de los recursos naturales renovables, agua, suelo, flora y fauna silvestre ubicados en las Zonas de Amortiguamiento de las ANP'S, previamente a su aprobación por la autoridad sectorial competente requieren la opinión técnica favorable del INRENA”

De la misma manera el reglamento establece respecto al uso de los recursos hidrobiológicos según programas de manejo pesquero lo siguiente:

“Artículo 113.1 Al interior de las ANP'S corresponde al INRENA proponer los proyectos de programas de manejo pesqueros por iniciativa propia o respaldando propuestas de las comunidades locales. Los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental, Estudios de Impacto Ambiental y Declaraciones de Impacto Ambiental de actividades del sector pesquería cuyo ámbito de acción se superponga parcial o totalmente a un Área Natural Protegida, para su aprobación deben contar con la opinión técnica previa favorable del INRENA.

113.2 El INRENA tiene acceso a los informes, evaluaciones, reportes o documentos análogos, referidos al cumplimiento de lo establecido en los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental, Estudios de Impacto Ambiental y Declaraciones de Impacto Ambiental aludidos.

Según sea el caso (dependiendo de la actividad y la autoridad sectorial competente en conocerla) los estudios pueden incluir: un diagnóstico ambiental, un análisis de los

impactos ambientales, un plan de gestión ambiental o de manejo, el análisis costo beneficio de la actividad a realizar o valorización ambiental, estudio de línea de base, plan de contingencias, plan de cierre o de abandono del área, factores socioeconómicos, las actividades a desarrollar, detalle de efluentes y desechos, consultas a la población y opinión, planes de prevención, marco legal aplicable, resumen ejecutivo, índices, etc.

Tanto los estudios de impacto ambiental, los PAMAS y los planes de manejo forestales deben incorporar la evaluación de los riesgos de una posible afectación a la diversidad biológica¹²⁵.

Hay una serie de actividades que se encuentran obligadas a presentar los estudios de impacto ambiental, como son las concesiones mineras y eléctricas, la construcción de plantas de producción, plantas de procesamiento e instalaciones de hidrocarburos, distribución de gas natural por red de ductos, actividades pesqueras, forestales, industriales e hidráulicas, con mayor razón si las actividades son realizadas al interior de un área natural protegida o en su zona de influencia.

Dentro de las normas pertinentes que contemplan la evaluación de impacto ambiental tenemos al CMARN; la Ley marco para el crecimiento de la inversión privada; Ley del Consejo Nacional del Ambiente y su reglamento de organización y funciones; Marco estructural de gestión ambiental (MEGA) del Consejo Nacional del Ambiente; el Protocolo para la conservación y administración de las áreas marinas y costeras protegidas del Pacífico Sudeste; la Ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; la Ley de evaluación de impacto ambiental para obras y

¹²⁵ Art. 37° Reglamento de la Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica.

actividades; el Convenio sobre la Diversidad Biológica; la Ley sobre la conservación y el aprovechamiento sostenible de la Diversidad Biológica; finalmente la Ley del Sistema Nacional de Impacto Ambiental, que crea el Sistema Nacional de Evaluación Ambiental (SEIA)

Las normas sobre los estudios de impacto ambiental en el sector pesquería incluyen las siguientes:

El reglamento de la Ley general de pesca¹²⁶; los lineamientos para la elaboración de los estudios de impacto ambiental para la acuicultura¹²⁷; los lineamientos para la elaboración de PAMA en la actividad de procesamiento pesquero¹²⁸.

La norma que establece el Sistema de evaluación y calificación del estudio de impacto ambiental¹²⁹ a nivel pesquero, la resolución ministerial N° 077-2001-PE, que modifica el Texto Único de Procedimientos Administrativos del Vice Ministerio de Pesquería y sustituyen el formato N° 26 sobre declaración de impacto ambiental para el procesamiento pesquero. Hay una modificación dada por el Texto Único de Procedimientos Administrativos del Vice Ministerio de Pesquería¹³⁰ que modifica diferentes formatos así como procedimientos.

¹²⁶ Decreto Supremo N° 012-2001-PE

¹²⁷ Resolución Ministerial N° 232-94-PE

¹²⁸ Resolución Ministerial 236-94-PE

¹²⁹ Resolución Ministerial 322-95-PE

¹³⁰ Aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2002-10-24-PE

Las normas del sector agricultura incluyen el plan director de ANP'S; el reglamento de ANP'S; la guía para la formulación de términos de referencia para los EIA¹³¹ en el sector agrario.

En el sector defensa existen los lineamientos para estudios de impacto ambiental en proyectos de construcción de muelles y similares¹³²; el Convenio regional para la protección del medio marino y la zona costera del Pacífico Sudeste.

2.4.3 Límites máximos permisibles y estándares de calidad ambiental

Estos instrumentos de gestión ambiental permiten establecer criterios que establecen límites a las actividades a desarrollarse, parámetros, estándares o límites propiamente dichos. Al encontrarse establecidos en las normas y disposiciones pertinentes presentan el marco legal al que las actividades deben someterse, del mismo modo su incumplimiento genera las sanciones respectivas.

Como el Dr . Pierre Foy señala¹³³ en el Código del Medio Ambiente se establecen términos como daños no tolerables al ambiente, daños a niveles tolerables, calidad del ambiente, estándares internacionales, que fueron derogados por el Decreto Legislativo N° 757; daños al ambiente, niveles tolerables para el medio ambiente, la salud humana y la propiedad, sustituido también por el mismo Decreto Legislativo que hablará de niveles establecidos por la autoridad competente y niveles admisibles. Asimismo el Código Penal, respecto a las normas de protección del ambiente habla de límites establecidos.

¹³¹ Resolución Jefatural 021-95-INRENA

¹³² Resolución Directoral 0052-96/DGC

¹³³ Foy Valencia, Pierre. En Busca del derecho Ambiental (II). Consideraciones sobre el Sistema Jurídico Ambiental Peruano. En Derecho del Medio Ambiente. Selección de Textos. Lima: Pontificia Universidad Católica, 2001.p.253.

Dentro de las normas además de las mencionadas en el apartado anterior tenemos las disposiciones sobre contaminantes del mar y los criterios establecidos para su identificación¹³⁴; en el sector industria existen los protocolos de monitoreo de efluentes líquidos y emisiones atmosféricas¹³⁵.

En el sector pesquero, el reglamento de la LGP; límites permisibles para la actividad pesquera de consumo humano indirecto¹³⁶; el reglamento para la protección ambiental en las actividades pesqueras y acuícolas¹³⁷; los términos de referencia para la elaboración de estudios de impacto ambiental en el sector pesquero¹³⁸.

2.4.4 Participación ciudadana

La participación ciudadana es un elemento esencial para la gestión ambiental, como resultado de su aplicación, los procesos participativos han permitido validar las normas y disposiciones, documentos, acuerdos de planificación, gestión conjunta, planes específicos, etc, y que en la práctica sean efectivas. “La importancia de integrar políticas de participación para el logro del desarrollo sostenible fue establecida en el reporte Brundtland (...)”¹³⁹

Este reporte de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, Nuestro Futuro Común, creada por la Asamblea General de las Naciones Unidas para estudiar y dar propuestas sobre los problemas ambientales y su desarrollo mundial. El enfoque del

¹³⁴ Resolución Directoral N° 0127-97/DCG

¹³⁵ Aprueba los Protocolos por medio de la Resolución Ministerial N° 026-2000-ITINCI/FDM

¹³⁶ Resolución Ministerial 221-95-PE

¹³⁷ Decreto Supremo N° 004-99-PE

¹³⁸ Resolución Ministerial 177-94-PE

¹³⁹ Vela de Eiden, Talia. Mecanismos de Participación para el Desarrollo Sostenible: La Elaboración de Políticas en el Perú. *En* Derecho Ambiental. Militza Franciscovic Ingunza (comp.). Lima: Gráfica Horizonte, 2002.

mismo se vio sobrepasado por el tiempo y la realidad, en su definición de desarrollo sostenible: “el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras de satisfacer las propias”

Vela de Eiden encuentra problemas, coincidiendo con aquellos que han determinado que el crecimiento económico no importa, necesariamente, la mejora de la calidad de vida de los menos favorecidos y cuestiona la definición de las necesidades de las generaciones presentes,

“¿son aquellas de los países desarrollados o aquellas de los países en desarrollo? (...) ¿de cuál grupo social o económico del país? (...) Políticamente es todavía un tema muy complejo por el hecho que las generaciones futuras no han nacido todavía. Por lo tanto, ellas no tendrían “VOZ”, a menos que a través de una figura jurídica específicamente se estableciera.”¹⁴⁰ (el subrayado es nuestro)

Vela de Eiden¹⁴¹ desarrolla una interesante evaluación de los mecanismos de participación en la elaboración de políticas ambientales en el Perú. El presupuesto es que los mecanismos participativos son elementales para lograr políticas ambientales efectivas y eficientes, además de servir como refuerzos para la transparencia y credibilidad del gobierno. Resalta en su discurso que la participación es un fortalecedor de las prácticas democráticas.¹⁴²

En la gestión ambiental referida a un área natural protegida y su zona de influencia, el reglamento de la ley de ANP’S establece el elemento participativo como denominador común en una serie de aspectos como por ejemplo:

“Artículo 13.- Invitación a terceros para participar en sesiones del Consejo del SINANPE El Consejo podrá invitar a especialistas, instituciones u organizaciones cuya intervención pueda ser valiosa para los acuerdos que adopte el mismo; éstos participan en los temas para los cuales fueron invitados con derecho a voz pero sin voto.

¹⁴⁰ Ibid., p.67

¹⁴¹ Ibid., Esta investigación titulada Participatory Approaches for Sustainable Development: Environmental Policy Making in Peru, fue presentado como parte del Programa de Estudios de la autora conducente al grado de Master of Arts in Politics of Development en el Institute of Social Studies, La Haya.

¹⁴² Sobre un puntual desarrollo de políticas ambientales públicas véase el punto 3.5

Artículo 14.- Convocatoria a las comunidades campesinas o nativas

En los casos de asuntos que versen sobre temas específicos que interesen a las comunidades campesinas o nativas, el Consejo de Coordinación convoca a los representantes de sus organizaciones, cuya intervención es valiosa para los acuerdos que adopte el mismo; éstos participan en los temas para los cuales fueron convocados.”¹⁴³

Respecto a los comités de gestión, la participación es clave en tanto que este tiene como uno de sus objetivos el apoyar a la administración del área natural protegida en el desarrollo de procesos participativos, manejo de conflictos y difusión.

“Artículo 21.- Participación en el Comité de Gestión

21.1 Los Comités de Gestión implementan mecanismos de participación, tales como procedimientos periódicos de consulta, opinión y retroalimentación para que las personas y grupos locales interesados en el manejo del Área Natural Protegida correspondiente puedan participar activamente en su gestión.

21.2 Estos mecanismos pueden contemplar la elaboración de una Guía de Participación Ciudadana, fomentando el acceso a la información, audiencias públicas, campañas de difusión, talleres, consultas, entrevistas, encuestas, buzones de opinión, fortalecimiento de terceros como interlocutores, publicidad de informes y la resolución de conflictos a través de medios no convencionales.”

Del mismo modo, en la elaboración de los planes maestros de cada área natural protegida, se requiere de un proceso participativo y concertado:

“Artículo 37.- Planes Maestros

37.1 El Plan Maestro es el documento de planificación estratégica de más alto nivel para la gestión del Área Natural Protegida. El proceso de elaboración del Plan Maestro es liderado, de manera concertada con el Comité de Gestión, por el Jefe del Área Natural Protegida correspondiente, con la colaboración de los gobiernos regionales y locales, los pobladores locales debidamente organizados, y las instituciones públicas y privadas vinculadas al Área Natural Protegida.”

Los procesos participativos para la adecuada gestión ambiental a nivel de protección de la RNP importa el fortalecimiento de acciones de la población local en forma organizada en el manejo y protección de los recursos naturales, para lograr esto es necesario involucrar a distintos actores de la sociedad en las diferentes actividades asociadas con la

¹⁴³ El Consejo de Coordinación del SINANPE se encarga de identificar las necesidades de coordinación de las ANP’S. Tiene el deber de respetar a las comunidades locales, campesinas o nativas comprometidas en la gestión de cada área (Reglamento de ANP’S, art. 10°, 11°, 14°)

conservación de la reserva, así como la promoción local en el comité de gestión; en este sentido es importante la difusión sobre las posibilidades de participación en la gestión de la reserva a través del referido comité, es necesario impulsar el fortalecimiento de las poblaciones locales que desarrollen sus actividades y que puedan afectar la gestión del área, se debe promover una adecuada coordinación entre las mismas para lograr acciones eficientes.

Para que los procesos participativos sean efectivos es necesaria la adecuada difusión sobre los beneficios que brindan las ANP'S, además de la creación de espacios de participación no convencionales (e.g en la RNP dentro del programa de guarda parques se ha incentivado la participación de la población local, hay guarda parques que son pescadores de la zona y practicantes de turismo)

La planificación de ANP'S debe considerar desde la creación de comités o comisiones asesoras formadas por grupos de interés locales, hasta la capacitación de las poblaciones locales para que sean guarda parques y administradores. ¿Quiénes deberían participar? A continuación una posible respuesta:

“Participación Popular en la Planificación y el Manejo de Áreas Protegidas

1. Miembros de Comités de Planificación, Manejo y Asesoría
2. Miembros de la Junta Directiva
3. Guarda parques y guías
4. Concesionario, dueños de restaurantes y hoteles, proveedores de servicios
5. Diseñadores, supervisores y trabajadores en construcción de infraestructura
6. Vendedores de artesanía, souvenirs y otros similares
7. Investigadores en las ciencias sociales y biológicas, inventarios y vigilancia
8. Miembros de grupos de resolución de conflictos o mesas redondas
9. Participantes plenos en proyectos de desarrollo sostenible
10. Miembros de grupos organizados de usuarios de recursos
11. Administradores de áreas de conservación públicas y/o privadas
12. Promotores de concientización al público y de actividades para recaudar fondos
13. Beneficiarios de derechos exclusivos de uso de los recursos a cambio de responsabilidades de manejo y/o apoyo.”¹⁴⁴

¹⁴⁴ Barzetti, Valerie., op.cit., p.55

SEGUNDA PARTE

Análisis Jurídico Ambiental y de la Pesca Responsable en la Reserva Nacional de Paracas



CAPITULO III

Normativa ambiental básica y política ambiental aplicable

La normativa ambiental peruana se ha desarrollado pródigamente¹⁴⁵, existen antecedentes desarticulados y dispersos así como en diferentes ramas, con relación a las ANP'S, el tema fue desarrollado con el otrora nombre unidades de conservación. En el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales se hace un desarrollo de las mismas, así como en la Ley específica, su posterior reglamento que es completo y sistémico.

Existe un tratamiento desde diferentes ámbitos que van desde aspectos constitucionales, el Convenio de Diversidad Biológica, la Ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (LOASRN), así como cierta normativa pesquera aplicable al área.

3.1 Marco constitucional aplicable a la Reserva Nacional de Paracas

Para establecer la ubicación del área natural protegida, objeto de estudio en el marco constitucional actual, cabe contextualizar a la misma dentro del derecho ambiental como un derecho fundamental. La preocupación por reconocer formalmente el derecho al ambiente como uno fundamental, surge del análisis elemental de la relación del ser

¹⁴⁵ Al respecto Foy Valencia sobre el proceso de evaluación crítico sobre la normativa considera: “Previa sistematización de la Normativa Ambiental Nacional (...), se requiere una revisión y depuración de la misma, a partir de lo cual modernizar y reestructurar (sobre todo simplificar) esta normativa dispersa, confiriéndole unidad formal, racionalidad, practicidad. (...) En Consideraciones sobre el Marco Normativo del Derecho Ambiental Peruano. 45A-57Ap. Lima: Gaceta Jurídica. Tomo 23.1995.p.53-A

humano con el ambiente en éstos últimos 32 años y de evaluar las actividades del hombre respecto al uso y manejo de los recursos de un modo inapropiado, poniendo en riesgo nuestra supervivencia.

Se debe establecer una distinción básica¹⁴⁶, el derecho al medio ambiente adecuado y el derecho a su protección, aspecto que se debe incluir para que el poder público como autoridad ambiental tutele el bien jurídico protegido y lo garantice.

El derecho al medio ambiente o ambiente a secas, está ubicado como un derecho humano de tercera generación, al lado del derecho al desarrollo, al derecho al patrimonio común de la humanidad y el derecho a la paz. Sin embargo algunos autores refieren que se ha llegado con demasiada facilidad a la conclusión de que es un derecho de tercera generación o de solidaridad¹⁴⁷.

Loperena Rota refiere que el medio ambiente precede al propio derecho, ya que sin medio ambiente adecuado no hay hombre, ni sociedad, ni derecho; cuando se juridifica su protección lo que se hace es, por un lado reconocerlo como derecho humano o fundamental y por otro se encomienda a los poderes públicos su tutela y conservación.

“ Y es que el medio ambiente adecuado no es una consecuencia de un determinado desarrollo civilizatorio, como lo es la asistencia sanitaria universalizada, por ejemplo. No. El disfrute de este derecho no depende de los sistemas sociales o políticos ya que, como la vida misma, procede de la naturaleza, no del actuar humano. Lo que sí depende del sistema social es su negación, pero esta constatación no altera la ontología de la relación hombre-medio y su consecuencia jurídica: el derecho al medio ambiente adecuado”¹⁴⁸

¹⁴⁶ Distinción establecida por Loperena Rota, Demetrio.

¹⁴⁷ Loperena Rota, Demetrio. Los derechos al medio ambiente adecuado y a su protección p.103-116 *En* Derecho y Ambiente: nuevas aproximaciones y estimativas. Lima: PUCP. Fondo Editorial, 2001.p.110

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 110-111

Por lo tanto en el caso del derecho al medio ambiente, el Estado tiene la obligación de reconocer su existencia y proteger los bienes preexistentes (llámese recursos naturales, biósfera, ANP'S, etc.); en el ámbito de la solidaridad el derecho del medio ambiente adecuado importa la acción presente para la conservación con proyección a las generaciones futuras, es aquí donde se ubica el desarrollo sostenible.

En la doctrina comparada existe un afán especial porque el medio ambiente sea reconocido como un derecho humano y que se dé en todos los niveles un reconocimiento formal, en el caso peruano la Constitución de 1993 refiere en su artículo 2 numeral 22 “toda persona tiene derecho a la paz, tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida”.

En ese mismo sentido la Declaración sobre el Medio Humano (Estocolmo, 1972), establece “un derecho del hombre a condiciones de vida satisfactorias en un ambiente cuya calidad le permita vivir con dignidad y bienestar”, en muchas de las legislaciones estatales existe un reconocimiento formal de este derecho como uno fundamental, si bien es cierto aparece generalmente aparejado con algún otro derecho previamente reconocido (como el de la salud por ejemplo)

Es necesario que el Estado garantice la protección del derecho al ambiente, una serie de demandas ambientales exigen la reformulación del marco constitucional, en el caso

concreto de las ANP'S hay una obligación explícita del Estado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las ANP'S¹⁴⁹.

La Constitución de 1993 da a las áreas naturales rango constitucional, el proyecto de reforma de la Constitución establece ya no sólo al Estado como promotor de la conservación de estas zonas sino a la sociedad en su conjunto, e introduce la promoción del uso sostenible.

Pero la sola promoción no es suficiente sino va de la mano de la determinación de una política nacional del ambiente, establecida como obligación del Estado constitucionalmente (artículo 67°), sin embargo no es coherente como se analizó, ya que las políticas se desprenden de cada sector ambiental competente, siendo muchas veces incongruentes unas con otras y en algunos casos totalmente desarticuladas.

Como es conocido, el derecho al medio ambiente, enfrenta el llamado desarrollo, entendido en términos de progreso económico y social, pero esto es más grave, aún cuando nos enfrentamos a la libertad empresarial y la propiedad privada, en esa confrontación hemos visto las más de las veces reducirse al derecho ambiental, considerado un obstáculo. Esto se hace aún más problemático cuando en desmedro de las áreas naturales se realizan desarrollos incompatibles, como por ejemplo tecnologías e industrias contaminantes en la zona de influencia de las mismas.

La inclusión del principio ambiental en la Constitución debe ser una verdadera garantía, tanto para el disfrute del derecho al medio ambiente como para su efectiva protección.

¹⁴⁹ Art.66° Constitución Política del Perú 1993. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.1995.art.68°

En este sentido la discrecionalidad con que cuenta la administración ambiental respectivos ha frenado de alguna manera la efectiva tutela que ordena el texto constitucional.

Pareciera ser que es necesario poner de manera explícita, además del reconocimiento del derecho a un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, el reconocimiento de un derecho a la conservación de la base de recursos naturales, la diversidad biológica y las ANP'S. La sola obligación de promoción de la conservación de las mismas es insuficiente, se necesita una garantía de tutela que trascienda la referida promoción. “El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las ANP'S”

Se necesita un marco general que incluya todos los principios aplicables al derecho ambiental, si bien el Código del Medio Ambiente (Decreto Legislativo N° 613) recoge los principios de internalización económica de costos ambientales como son el contaminador-pagador, de precaución, de desarrollo sostenible, de integración, de control en las fuentes emisoras, etc., se ve superado ante la necesaria articulación de este marco general en las leyes sectoriales que son abundantes y desunidas (y que recogen otros principios)

En el caso de Paracas muchas veces no se ha sancionado, en espera de que el otro sector lo haga; o se han dilatado los procesos por superposición de funciones o porque más de un sector tenía que dar su aprobación. “... el garante “natural” del medio ambiente no son – ni deben intentar serlo – los tribunales de justicia, sino el poder político, a través

primero, de las leyes y, en segundo lugar, de la actuación de sus órganos administrativos”¹⁵⁰

Es necesario resaltar que el derecho al medio ambiente importa obligaciones y beneficios, la administración pública¹⁵¹ no es la única que detenta estas obligaciones sino que éstas son para los sujetos individualmente considerados, en el marco de la obligación de protección del derecho al medio ambiente, los beneficios implican el responder por las obligaciones.

3.2 Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales

La política ambiental, establecida en el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, tiene como objetivo la protección y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales, a fin de hacer posible el desarrollo integral de la persona humana a partir de garantizar una adecuada calidad de vida. Dentro de los lineamientos de política (artículo primero) esgrimidos y que son de aplicación a la RNP cabe mencionar:

“La conservación del medio ambiente y de los recursos naturales para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las presentes y futuras generaciones”, el CMARN coloca al Estado como promotor del equilibrio dinámico entre el desarrollo socio-económico, la conservación y el uso sostenido del ambiente y los recursos naturales; en el entendido de una participación activa del Estado, que otorgue una ponderación que no afecte al desarrollo económico y a la vez conserve los recursos naturales.

¹⁵⁰ Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo. El Derecho Constitucional al Medio Ambiente: dimensión jurisdiccional. Valencia, 2000.p.78.

¹⁵¹ Desde el punto de vista material la relación (en el Derecho Ambiental) es entre la sociedad y el medio, desde el jurídico es una relación entre personas públicas y privadas, en donde la Administración Pública Ambiental es el eje coordinador.

Otro lineamiento de política establece: “El aprovechamiento de los recursos naturales y de los demás elementos ambientales de modo compatible con el equilibrio ecológico y el desarrollo en armonía con el interés social y de acuerdo con los principios establecidos en este Código”.

Este lineamiento es básico, ya que al interior de la reserva se tienen que tomar en cuenta las actividades que realizan las poblaciones locales del área y privilegiar el acceso de los mismos a los recursos existentes en el área natural protegida, así como la búsqueda permanente – pese a la restricción del dominio y el uso - de condiciones de calidad de vida para estas poblaciones.

Por otro lado “El control y la prevención de la contaminación ambiental, la conservación de los ecosistemas, el mejoramiento del entorno natural en los asentamientos humanos, el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, la preservación de la diversidad genética y el aprovechamiento sostenido de las especies, como elementos fundamentales para garantizar y elevar la calidad de vida de la población.” Este lineamiento coincide con los objetivos planteados en la Ley de ANP’S que se desarrollo en los capítulos anteriores.

Finalmente recogemos un lineamiento que plasma el principio de integración u holístico como sigue:

“Tomar en cuenta que el ambiente no sólo constituye un sector de la realidad nacional, sino un todo integral de los sectores y actividades humanas. En tal sentido, las cuestiones y problemas ambientales deben ser consideradas y asumidas globalmente y al más alto

nivel, como cuestiones y problemas de política general, no pudiendo ninguna autoridad eximirse de tomar en consideración o de prestar su concurso a la conservación del medio ambiente y los recursos naturales.”

La actuación coordinada de los sectores competentes, al interior de la reserva implica, de acuerdo a este lineamiento un cumplimiento como autoridad ambiental y además de forma conjunta cuando la situación lo requiera, refiere además un planteamiento de políticas ambientales públicas coherentes en un marco general de políticas.

3.2.1 Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales

El ámbito de aplicación de ésta Ley (LOASRN) establece la forma de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, así como las condiciones y las formas de otorgamiento a los particulares. La Ley define los recursos naturales como los componentes de la naturaleza que deben tener un valor en el mercado, sea actual o potencial, sin embargo se excluyen o se limitan otras valoraciones como la cultural, religiosa, entre otras; y que no podrían traducirse en un bien económico o mercantil, señala Foy Valencia: “Es discutible el que se deba tener necesariamente un valor en el mercado, puesto que existen diversos bienes en la naturaleza que satisfacen necesidades espirituales, religiosas (...) y que difícilmente en cuanto a su esencia podrían traducirse a un valor mercantil (...)”¹⁵²

Por lo tanto la definición de recurso natural establecida en la Ley en cuestión no contemplaría un trato holístico respecto de la naturaleza y lo que ofrece a los seres humanos o su relación con la misma, en el sentido de las satisfacciones internas no

¹⁵² Loc.Cit., p. 23

pasibles de ser valorizadas en términos del mercado, e.g la razón de ser de muchas ANP'S no sólo importa su conservación como fuente potencial o actual de recursos naturales sino que brinda bellezas escénicas, paisajísticas o recreativas que no necesariamente involucran un valor mercantil, son cuestiones más relacionadas al sentir espiritual y a la relación de arraigo, identificación cultural, ceremonial de - por ejemplo - las comunidades tradicionales o poblaciones locales con éstas áreas.

Respecto de los derechos de dominio sobre los recursos naturales, la fuente de los mismos sigue siendo patrimonio de la nación y los frutos y productos son de propiedad de los titulares con derechos concedidos. El otorgamiento se da en este contexto y según las leyes especiales para cada recurso natural, el aprovechamiento da lugar a una retribución económica según sea el criterio pertinente (ambiental, social, económico), en el caso de la Reserva uno de los criterios es el social, en tanto el recurso hidrobiológico es fuente de subsistencia de las poblaciones locales de pescadores artesanales.

El derecho de aprovechamiento sostenible que regula la norma, refiere que la Ley especial para cada recurso establecerá las condiciones, términos, criterios, plazos, retribución económica al Estado, vigencia, condiciones para su inscripción en el registro pertinente, cesión entre particulares.

Debe establecerse en forma precisa en la (s) Ley (es) especial (es), la naturaleza jurídica del derecho de aprovechamiento, ya sea de carácter real o de otra naturaleza. Se establece la figura de la concesión para otorgar el derecho de aprovechamiento sostenible del recurso natural concedido, la concesión otorga al titular el derecho de uso y disfrute del recurso concedido y la propiedad sobre frutos y productos que se extraerán, se

pueden otorgar a plazo fijo o indefinido y son irrevocables, salvo lo dispuesto en la legislación especial.

Las concesiones, como bienes incorporales registrables, pueden disponerse, hipotecarse, ser objeto de cesión y reivindicación, para el tercer adquirente rigen las condiciones originales de la concesión, la disposición y constitución de derechos reales, sobre ella se inscribirán en el registro correspondiente.

Es importante mencionar el artículo 24° de la LOASRN en tanto que las otras modalidades de otorgamiento de derechos como licencias, autorizaciones, permisos, contratos de acceso y explotación,¹⁵³ etc, respecto de los recursos naturales que se encuentran o se creen en leyes especiales, tienen los mismos alcances que el régimen descrito para concesiones en tanto les sea pertinente.

La Ley establece la posibilidad de confluencia de títulos de diversa naturaleza sobre un mismo recurso natural, pero se debe establecer la prelación de derechos y el modo de ejercerlos, el derecho de aprovechamiento sobre un recurso natural no otorga derecho sobre recursos diferentes que coexistan con el otorgado (véase capítulo V respecto a las concesiones especiales en la reserva)

¹⁵³ La legislación ambiental hace un “uso equívoco y variado, (...) de las diversas modalidades de acceso a los recursos naturales (concesión, autorización, permiso y licencia) y no existe un deslinde adecuado entre cada una de estas figuras, (...)” “La autorización implica un acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo, un impedimento o una prohibición que la norma ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular (...)” “Los permisos son exigidos como medios de restricción o reglamentación de la propiedad o de la libertad de los individuos. Esto obedece a la facultad que tiene la Administración Pública de ejecutar sus facultades de policía en relación con todos los recursos naturales de la Nación ...” “La licencia, (...) respondería a un acto de la Administración que permite a un particular ejercer un derecho personal y subjetivo en atención a las características o condiciones subjetivas del beneficiario” En Concesiones sobre recursos naturales...p.88-89

De otro lado la Ley desarrolla el concepto de aprovechamiento sostenible (artículo 28°) como aquél que implica “el manejo racional de los recursos naturales teniendo en cuenta su capacidad de renovación, evitando su sobreexplotación y reponiéndolos ...” en el caso de los recursos hidrobiológicos el Código de la FAO desarrolla conceptos similares:

“Los Estados deberían evitar la sobreexplotación, y el exceso de capacidad de pesca y deberían aplicar medidas de ordenación con el fin de asegurar que el esfuerzo de pesca sea proporcionado a la capacidad de producción de los recursos pesqueros y al aprovechamiento sostenible de los mismos. Los Estados deberían tomar medidas para rehabilitar las poblaciones en la medida de lo posible y cuando proceda.”¹⁵⁴

“(…) evitando su sobreexplotación”; respecto a este punto la Ley de pesca incluía antes la clasificación de recursos hidrobiológicos sobre explotados, hoy a nuestro entender convenientemente sustituido por recursos hidrobiológicos en recuperación.

3.3 La diversidad biológica al interior de la reserva

En la reserva existen diversas especies de aves marinas, migratorias y de la zona; de especies hidrobiológicas; de flora como las vegetaciones de loma y plantas de tipo único y zonal, hay una única formación boscosa que puede ser usada para fines de forestación; de fauna como el zorro costero; existen poblaciones de reptiles, algunos raros y casi no estudiados, denominados geckos que sólo se protegen en la reserva; actualmente en la misma se cuenta con información importante aunque no suficiente (ya que se requieren mayores estudios) respecto de la diversidad existente.

Dentro de las aves que se encuentran en la RNP tenemos: el piquero, guanay, cormorán, chuita, zarcillo, pelícano, gallinazo de cabeza roja; diversas gaviotas como la gaviota dominicana, gaviota peruana, gaviota franklin, gaviotin elegante; otras aves como el

¹⁵⁴ FAO – Departamento para la Pesca Responsable. Código de Conducta para la Pesca Responsable. art. 6.3

zarapito, el águila pescadora, ostrero común y ostrero negro (ambas especies clasificadas oficialmente como especies protegidas en situación rara), el vuelve piedra, la golondrina de tempestad negra (fue en la península de Paracas donde se tomó datos sobre la primera colonia), flamenco o parihuana (cuyas poblaciones han disminuido notablemente éstos últimos años), cernícalo, pingüino de Humboldt, éste último en peligro de extinción.

Se encuentra además al ave denominada potoyunco peruano, también en peligro de extinción (existe una única población reproductiva en la reserva); cabe mencionar que las especies pingüino de Humboldt, potoyunco peruano, zarcillo y chuita son endémicas.

Las poblaciones de aves denominadas chorlos y playeros (aves migratorias) son una de las más abundantes dentro de la reserva, la zona donde se ubican son las playas de la bahía de Paracas (principalmente al sur), es el único lugar en donde las condiciones permiten que estas aves se alimenten.

La población de lobos marinos es una de las más importantes a nivel región en la zona costera, los mismos sin embargo se ven afectados por diversas situaciones, desde los factores climáticos hasta la acción del pescador artesanal con quien muchas veces compite por su alimento, cabe mencionar que los lobos marinos antes del establecimiento formal de su protección fueron utilizados comercialmente (piel y aceites principalmente), los lobos marinos chuscos son clasificados como especies protegidas en situación vulnerable, al igual que las tortugas dorso de cuero y verde.

Con relación al recurso hidrobiológico, respecto de los mariscos existentes en la zona (la zona más importante de desembarco de éstos es en la reserva); la concha de abanico encuentra su hábitat ideal, sobre todo cuando se presenta el Fenómeno de El Niño,

respecto al hipocampo o caballito de mar, ha sido capturado en exceso y actualmente su población ha disminuido, también se encuentran poblaciones importantes de caracol, pejerrey, almeja, y erizo, éstas tres últimas han decrecido de forma importante según las investigaciones de los especialistas.

“La diversidad de especies es alta y llega a unas 600 especies, de las que 60 son de importancia económica para la industria pesquera y la alimentación popular. Entre los invertebrados los grupos más importantes son los moluscos (conchas y caracoles), los crustáceos (langostinos y cangrejos) y los equinodermos (erizos y estrellas de mar)”¹⁵⁵

“La economía peruana depende en gran parte de la diversidad biológica de los ambientes acuáticos (...)

La actividad pesquera marina es sumamente importante como fuente de recursos económicos para el país en forma de divisas (...) Aproximadamente 20% de las exportaciones peruanas dependen de la actividad pesquera del mar. (...) 400 000 t. de pescado se proporciona para consumo humano interno al año (...)”¹⁵⁶

En éste contexto es necesario que la explotación de los recursos hidrobiológicos sea responsable para preservar la diversidad biológica estudiada y la potencial aún no conocida, cuyo aprovechamiento es negativo en términos de pesca racional, además de minimizar los impactos antropogénicos que siguen causando estragos.

Entre otras especies importantes tenemos una población de delfines que se encuentra permanentemente en la zona, es de resaltar la actividad que se realiza con diversas especies de algas que se encuentran en la reserva, se vienen realizando estudios y proyectos para la acuicultura con éstas.

¹⁵⁵ Loc. Cit., p.54.

¹⁵⁶ Ibid., p.47

3.3.1 La Convención de Diversidad Biológica

El Convenio sobre la diversidad biológica es un convenio internacional cuyo objetivo es la conservación de la diversidad biológica¹⁵⁷, la utilización sostenible de sus componentes así como la participación justa y equitativa en los beneficios derivados de los recursos genéticos.

Al cabo de diez años del Convenio, se realizó en la ciudad de Johannesburgo (Sudáfrica), la II Cumbre de la Tierra y se constató que los objetivos para alcanzar el desarrollo sostenible habían devenido en ineficaces, esto encara la política económica de nuestro país, basado en actividades extractivas y que no ha generado espacios reales de conservación biológica, de protección, de conocimientos colectivos y no ha creado espacios reales de investigación, ya que la simple promoción ha demostrado ser insuficiente.

Pese a esto, la Plataforma de Acción Regional comprendida en el Plan de Implementación de la Cumbre de Río de Janeiro hacia Johannesburgo, incluyó entre sus temas el de océanos y peces, además de los problemas que trae consigo el Fenómeno de El Niño.¹⁵⁸ La implementación de programas respecto a éstos temas y el reconocimiento de éstos es un avance que debe trabajarse desde ya.

¹⁵⁷ Se entiende la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas (art. 2º)

¹⁵⁸ Se identificaron ocho temas incluidos en la Plataforma de Acción Regional los cuales incluyen: el Cambio Climático; los Ecosistemas de Montañas; la Biodiversidad; el Fondo de Solidaridad Mundial; Energía; Océanos y Peces; Agua y Saneamiento y sobre Sustancias Químicas.

El Convenio recoge en su preámbulo el principio precautorio, cuando menciona que ante la amenaza de reducción o pérdida sustancial de diversidad biológica no debe alegarse la falta de pruebas científicas inequívocas, como razón para aplazar las medidas encaminadas a evitar o reducir al mínimo esa amenaza, el Convenio reconoce además que la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica tienen importancia crítica para satisfacer las necesidades alimentarias, cuestión que en el caso de Paracas es elemental, ya que es una despensa alimentaria de recursos marinos.

Esta Convención define como área protegida a un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación, sin embargo, como hemos visto en la reserva, hay actividades que se realizan como en cualquier parte de la costa peruana que no tienen status de área natural protegida, por lo tanto es de cuestionar si realmente existen actividades de conservación que cumplan los objetivos de creación de la reserva.

Dentro de la conservación *in situ*¹⁵⁹, se plantea el establecimiento de un sistema de áreas protegidas en donde se promoverán medidas de protección de ecosistemas y hábitat, desarrollo adecuado y sostenible en las zonas adyacentes al área protegida, así como la administración de los recursos biológicos importantes dentro o fuera de las áreas protegidas.

¹⁵⁹El mantenimiento de las condiciones en que existen recursos genéticos dentro de ecosistemas y hábitat naturales en los entornos donde hayan desarrollado sus propiedades específicas (art. 2° y 8°)

3.3.2 La Ley de conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica y su reglamento

Esta Ley desarrolla el Convenio referido en el acápite anterior, establece los principios y políticas del Estado respecto a la biodiversidad, para efectos de nuestro trabajo cabe resaltar la priorización de acciones de conservación de ecosistemas, especies y genes, privilegiando aquellos de alto valor ecológico, económico, social y cultural; la adopción de un enfoque integrado para el manejo de tierras y agua, utilizando la cuenca hidrográfica como unidad de manejo y planificación ambiental; la prevención de la contaminación y degradación de los ecosistemas terrestres y acuáticos, mediante prácticas de conservación, manejo y la rehabilitación y restauración de los ecosistemas degradados.

La Ley establece criterios relativos al principal instrumento de planificación que es la Estrategia Nacional de la Diversidad Biológica. Se incluye dentro del inventario y seguimiento de la diversidad biológica un informe periódico de cada sector sobre la diversidad biológica que sea de su competencia. Dentro de los mecanismos de conservación la Ley establece la declaración o creación de ANP'S (dentro de la llamada conservación in situ), así como el establecimiento de herbarios, banco de genes, etc, (como parte de la conservación ex situ)

La Ley cuenta con un título sobre ANP'S que recoge básicamente lo establecido por la Ley específica dada con anterioridad¹⁶⁰; respecto al tema de comunidades campesinas y nativas, la Ley establece que los conocimientos, innovaciones, prácticas de las comunidades campesinas, nativas y locales, asociados a la diversidad biológica,

¹⁶⁰ Exactamente 12 días antes.

constituyen patrimonio cultural de éstas, consecuentemente tienen derecho sobre ellos y la facultad de decidir respecto de su utilización.

Los pobladores locales de la reserva se encontrarían en ésta condición por su relación con la biodiversidad de la zona (recursos marinos o hidrobiológicos), pero este derecho se restringiría a desarrollar sus actividades en un área protegida (véase capítulo V sobre las limitaciones en un área natural protegida)

Por su parte el reglamento¹⁶¹ de la Ley desarrolla el tema de la planificación, siendo su principal instrumento la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica (ENDB), la Comisión Nacional de Diversidad Biológica (CONADIB) será quien tiene a su cargo todo el tema de coordinación sectorial para la elaboración de la ENDB y su actualización. Otra de sus funciones es ser instancia de asesoría y consulta para el monitoreo y evaluación de la implementación de este instrumento de planificación.

Dentro del tema de ordenamiento ambiental se establece a la cuenca hidrográfica¹⁶² como la unidad física básica y general de planificación y ordenamiento en materia de conservación y uso de suelos, aguas continentales y diversidad biológica. Respecto de los informes nacionales sobre diversidad biológica serán el CONAM y la CONADIB los encargados de prepararlo. Cabe resaltar la responsabilidad del CONAM como entidad de coordinación intersectorial en materia de biodiversidad, la CONADIB como instancia consultiva de asesoramiento y concertación, su carácter multisectorial e interdisciplinario

¹⁶¹ Reglamento de la Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica. D.S N°068-2001-PCM. La promoción de la conservación de la biodiversidad no es exclusiva en áreas del SINANPE, como lo indica el art.36° del citado reglamento.

¹⁶² Art. 26° Reglamento de la Ley de Conservación y ...

es un reto que no debe traducirse en meros acuerdos participativos sino en efectivos proyectos reales.

3.3.3 La Decisión N° 391 y el Mandato de Yakarta

La Decisión N° 391 de la Comunidad Andina de Naciones sobre acceso a los recursos genéticos, incluye principios respecto de la soberanía sobre los recursos naturales, el reconocimiento de los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales, principalmente los procedimientos y limitaciones al acceso, contratos de acceso, entre otros.

Respecto de la Decisión en cuestión, es importante la aplicación de la misma (ésta tiene rango de ley) en tanto la conservación de los objetos de conservación de la reserva (es decir las especies identificadas y calificadas en situación vulnerable, rara, indeterminada en la lista oficial nacional, además de las probables a ser incluidas en la misma)

De otro lado el Mandato de Yakarta surge a raíz de los intereses comunes para la conservación y el uso sostenible marino y de la biodiversidad de la costa, las Partes de la Convención de la Diversidad Biológica acordaron un programa de acción para la implementación de esta Convención. El programa denominado “ Mandato de Yakarta sobre la diversidad biológica marina y de las costas” fue adoptado en 1995.

El programa de trabajo respecto del mismo se implementó en 1998, la Convención resalta la integración marina y el manejo de las áreas costeras, el uso sostenible para la vida de los recursos, las áreas protegidas, la maricultura y especies no terrestres. El

programa de trabajo de implementación del Mandato identifica objetivos básicos a desarrollar en los cinco grupos mencionados.

En esta labor la Convención de Diversidad Biológica tiene muchos actores, incluidas las organizaciones internacionales, así como las iniciativas de organizaciones regionales (como por ejemplo las Convenciones de los mares regionales y planes de acción), gobiernos locales, facilitadores en investigación y organizaciones no gubernamentales.

Cabe mencionar que el programa de trabajo de la biodiversidad marina y costera es soporte para la implementación del Mandato de Yakarta (Decisión II/10) en tres niveles: nacional, regional y global. Del mismo modo recoge el principio precautorio sobre todo referido a pesquerías de especies sobreexplotadas, así como la importancia de la ciencia y de un trabajo de expertos en el tema, el involucramiento de poblaciones locales o comunidades tradicionales (principio de integración y participación) en el desarrollo de los temas a trabajar (en el ámbito local)

3.4 Las áreas naturales protegidas: marco jurídico aplicable

Las ANP'S tienen un marco jurídico básico aplicable, que se desarrolla desde la Constitución, la Ley de Aprovechamiento de la Diversidad Biológica y su reglamento, el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, la Ley de ANP'S y su reglamento, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y su respectivo reglamento, la declaración de creación de cada área (dada por decreto supremo), así como las normas sectoriales pertinentes.

En el caso de la reserva de Paracas es el Decreto Supremo N° 1281-75-AG, el que crea la RNP, declara como reserva nacional la superficie de trescientas treinta y cinco mil hectáreas (335,000 Ha.) ubicada en las aguas marinas (por eso hablamos de una reserva marina) en las provincias de Pisco e Ica, en el departamento de Ica, especifica los linderos respectivos y menciona la denominación de la misma como: Reserva Nacional de Paracas.

Establece además al Vice Ministerio de Pesquería para normar, orientar y controlar la explotación racional de los recursos hidrobiológicos existentes dentro del área establecida para la reserva. Indica que la explotación de recursos naturales, de flora y fauna silvestres, contenidos en los límites de la Reserva Nacional será ejercida únicamente por el Estado, correspondiendo al Ministerio de Agricultura la ejecución y control de dichas actividades.

Finalmente se incorpora al área el Parque Prehistórico Nacional, creado por decreto supremo N° 15 (1960), quedando el control del mismo a cargo del Instituto Nacional de Cultura.

3.4.1 Código del Medio Ambiente y Recursos Naturales

El Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (CMARN) desarrolló un articulado pertinente para las ANP'S que luego fue modificado. Si bien el CMARN es el inicio de un tratamiento sistémico de la materia ambiental, incluyendo criterios y principios rectores, como diversos aspectos que van desde la política ambiental hasta el establecimiento de sanciones administrativas y penales.

Respecto de los recursos naturales no se detallaron recursos como el agua o el mar peruano puesto que la consideración de su no inclusión se debía a razones de remitirlo a su normativa específica (léase la normativa pesquera sobre el recurso hidrobiológico o sobre el mar peruano en general y el régimen de seguridad y acceso, así como la normativa sobre el recurso agua)¹⁶³

La Ley marco para el crecimiento de la inversión privada (decreto legislativo N° 757 dado en 1991) modificó el articulado sobre ANP'S, así respecto del artículo 53° párrafo segundo fue derogado¹⁶⁴ por el decreto legislativo N° 708¹⁶⁵

Respecto de la clasificación de las áreas naturales nacionales, regionales y locales, el tratamiento que hacía el CMARN fue derogado por el decreto legislativo N° 757, el texto de un primer artículo sobre el tema era el siguiente:

“Las ANP'S por el Estado pueden ser nacionales, regionales y locales, según el gobierno que las crea. Las políticas de manejo las establece el gobierno nacional. Su administración corresponde al órgano del gobierno que las estableció. Las ANP'S de carácter regional o local pueden ser elevadas a la categoría de nacionales por el gobierno nacional. En tales casos, su administración será de su responsabilidad.” (artículo 56°)

¹⁶³ Ley general de pesca (D.L. N° 25977) y su reglamento (D.S. N° 012-2001-PE); la Ley de promoción y desarrollo de la acuicultura (Ley N°27460) y su reglamento (D.S N° 030-2001-PE); el reglamento de inspección y vigilancia de las actividades pesqueras y acuícolas (R.M N° 142-2001-PE), los Lineamientos de Política Pesquera (R.M N° 646-97-PE); el decreto supremo que precisa que el Vice Ministerio de Pesquería es la autoridad competente en materia ambiental en el ámbito pesquero y acuícola (D. S N° 005-2001-PE), por mencionar el marco legal más importante.

¹⁶⁴ "Podrán expropiarse aquellos derechos cuyo ejercicio sea contrario a los fines y objetivos de las ANP'S. (...), pueden ser resueltos los contratos celebrados con el Estado cuya ejecución perjudique o ponga en peligro la protección o conservación de las ANP'S. (...), el Estado considerará una indemnización justipreciada que resarza (...)"

¹⁶⁵ De fecha 14/11/91

Respecto del mismo tema el artículo 57° establecía:

“Las ANP’S de carácter nacional son establecidas por decreto supremo refrendando por el Ministro de Agricultura. Las ANP’S de carácter regional son determinadas por resolución legislativa regional. Las ANP’S de carácter local, son establecidas por acuerdo de Consejo.”

Finalmente se derogó el artículo 58° que decía:

“En la denominación de las ANP’S se agregará la indicación de nacionales, regionales o locales, según corresponda.”

La Ley de ANP’S vigente restablece las áreas de conservación regional, de conservación privada y de conservación municipal.

Las primeras deben ser administradas por los gobiernos regionales, les son aplicables las normas para las áreas de administración nacional y siguen el procedimiento de inscripción establecido para las ANP’S. Las áreas de conservación privada, por sus características, contribuyen a complementar la cobertura del SINANPE, para acceder a las mismas se solicita al INRENA este reconocimiento, se reconocen mediante resolución ministerial del Ministerio de Agricultura; y respecto del registro público se deben anotar las condiciones especiales para el uso del predio.

Las áreas de conservación municipal no deben estar comprendidas en el ámbito de las ANP’S, su inscripción se realiza en el registro de áreas de conservación municipal que establece el INRENA y siguen el procedimiento de inscripción establecido para las ANP’S. Lo que existe respecto de las áreas es un vínculo con las áreas de administración nacional y el ente coordinador es el INRENA.

El Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales define a las ANP'S como las extensiones del territorio nacional que el Estado destina a fines de investigación, protección o manejo controlado de sus ecosistemas, recursos y demás riquezas naturales, refiere que son de dominio público y que constituyen muestras representativas del patrimonio natural de la Nación, así como su establecimiento con carácter definitivo. Recoge además la obligación de que en la Carta Nacional y en todos los mapas del país figuren las ANP'S por el Estado, por eso que es importante el saneamiento físico legal de estas, además de la delimitación marítima para Paracas en las cartas de navegación.

Se establece el ejercicio de la propiedad y de los demás derechos adquiridos con anterioridad al establecimiento de las ANP'S, así como el reconocimiento del derecho de propiedad de las comunidades campesinas y nativas ancestrales sobre las tierras que poseen dentro de las ANP'S y en sus zonas de influencia; esto fue extendido con el establecimiento de la Ley de ANP'S respecto de las poblaciones locales, aunque aún es discutible si se pudiese asimilar a las mismas al status de las comunidades ancestrales, por ejemplo con el caso concreto de pescadores artesanales, históricamente asentados en el área.

El CMARN recoge el reconocimiento por parte del Estado, como recurso natural cultural, a toda obra de carácter arqueológico o histórico, que al encontrarse relacionada al medio ambiente permite su aprovechamiento sostenido. Queda abierta la posibilidad de imponer otras limitaciones al ejercicio de dichos derechos.

3.4.2 Ley de Áreas Naturales Protegidas y su reglamento

La Ley de ANP'S (Ley N° 26834), norma los aspectos relacionados con la gestión de las ANP'S y su conservación de conformidad con la Constitución. El ente responsable de la administración de las ANP'S, es el mencionado Instituto Nacional de Recursos Naturales (véase ámbito de su competencia en el siguiente capítulo)

La Ley establece a los comités de gestión para apoyar el área natural protegida y promueven su buen funcionamiento. Cada área natural protegida cuenta con un comité de gestión, en el caso de ANP'S cercanas puede constituirse un comité de gestión para dos o más de ellas. Dichos comités colaboran en la gestión y administración del área natural protegida, resuelven consultas, emiten opinión y apoyan a la conservación del área natural protegida, además participan en la elaboración del respectivo plan maestro y velan por su cumplimiento.

La Ley también establece los instrumentos de manejo como los planes directores o planes maestros, también desarrolla las categorías¹⁶⁶ de las ANP'S y la clasificación de áreas de uso directo e indirecto. La Ley privilegia los usos y manejos de la población local o tradicional asentada en el área.

El reglamento de la Ley de ANP'S (decreto supremo N° 038-2001-AG), fue publicado en junio del 2001, anteriormente el reglamento de unidades de conservación era el que regía y que era poco práctico e iba en desmedro de una efectiva protección a las unidades

¹⁶⁶ Áreas de uso indirecto: Parques Nacionales, Santuarios Nacionales, Santuarios Históricos.
Áreas de uso directo: Reservas Nacionales, Reservas Paisajísticas, Refugios de Vida Silvestre, Reservas Comunales, Bosques de Protección, Cotos de Caza.

de conservación, el reglamento actual recoge una serie de principios e instituciones, realiza un tratamiento completo sobre la gestión de las ANP'S, norma la creación, administración, conservación de las ANP'S en función a las disposiciones establecidas en la Ley de ANP'S, y su plan director.

Es una síntesis del marco conceptual y normativo para el desarrollo de las ANP'S, tiene un tratamiento puntual e importante respecto de los pobladores locales comprendidos en su ámbito, además se establecen los procesos participativos y el desarrollo de alianzas estratégicas con dichas poblaciones a partir de sus derechos legítimos.

El reglamento establece que las ANP'S, conforman en su conjunto el SINANPE; y que se complementan con las instituciones públicas del gobierno central, gobiernos regionales y municipalidades, instituciones privadas y las poblaciones locales, que incluyen a las comunidades campesinas o nativas. Dicho Sistema, se complementa con las áreas de conservación regional, áreas de conservación privada y áreas de conservación municipal.

En el título segundo, la gestión y categoría de las ANP'S, establece el Consejo de Coordinación del Sistema Nacional de ANP'S por el Estado, así como los comités de gestión. En el mismo título se desarrolla el dominio con relación a las ANP'S, así como la creación de las mismas y la zonificación respectiva, usos y manejos. Se incluye a las ANP'S en el ámbito marino y costero, que es el caso de Paracas, además de las áreas de conservación privada y de conservación municipal.

Si hay algo que adolece el reglamento es un desarrollo mayor sobre las áreas marinas y costeras, consideramos que no lo hizo para que la Estrategia de la Red de Áreas Naturales Protegidas¹⁶⁷ en el ámbito marino y costero lo hiciera en su momento.

En otras consideraciones el reglamento establece la utilización y el manejo sostenible de los recursos naturales en las ANP'S, tanto de los recursos renovables como de los no renovables, así como las modalidades de manejo y administración. Finalmente el título quinto del reglamento incluye las infracciones y sanciones, al interior de las ANP'S, así como las instancias administrativas correspondientes.

3.4.3 Plan Director de las áreas naturales protegidas

El Plan Director¹⁶⁸ es un instrumento de planificación y orientación del desarrollo del Sistema Nacional de ANP'S, que define los lineamientos de política y la planeación estratégica del mismo. Incluye el marco conceptual para la constitución y operación a largo plazo de las ANP'S, analiza la representatividad del sistema y formula las medidas para conservar y lograr una cobertura ecológica requerida para el SINANPE.

Este plan se denomina Estrategia Nacional de ANP'S, incluye dentro de sus contenidos al SINANPE conformado por las áreas naturales y sus componentes bióticos y abióticos, además del componente social, integrado por los órganos de la administración central, gobiernos regionales, ONG'S, organizaciones de base, agencias de cooperación técnica, entre otras que se relacionan con las áreas.

¹⁶⁷ En el marco del Plan Director, el INRENA tiene a su cargo el desarrollo de la estrategia de la Red de Áreas Naturales Protegidas en el Ámbito Marino y Costero. En dicha estrategia se definen los lineamientos de planificación y gestión de estas Áreas Naturales Protegidas, se analizan los tipos de hábitat de las mismas así como las medidas necesarias para conservar y completar la cobertura ecológica requerida.(Art.67° RANP)

¹⁶⁸ Decreto Supremo N° 010-99-AG, Aprueba el Plan Director de las ANP'S, publicado el 11/04/99

El capítulo II establece la estrategia propiamente dicha, los lineamientos para la planificación y evaluación del SINANPE, en donde se prioriza a los documentos de planificación de las áreas como los planes maestros, planes de uso público o turístico, planes de manejo de recursos naturales renovables¹⁶⁹, planes operativos.

Se desarrollan los lineamientos para la gestión de las ANP'S, en donde los puntos elementales incluyen un análisis respecto del aprovechamiento y manejo, la población local y la participación, los beneficios económicos de la áreas naturales y la compensación en el caso de áreas que requieran mayor protección.

El plan director detalla los usos permitidos dentro de las categorías de las ANP'S, como son usos agrícolas y de pastos, uso forestal maderable y no maderable, uso de recursos genéticos, uso de fauna silvestre, uso de recursos hidrobiológicos, en donde se establecen las actividades permitidas como extracción no comercial, doméstica o trueque, científica de carácter exploratorio, experimental o de prospección, deportiva, extracción comercial y concesiones.

El capítulo III refiere el Plan de Acción del SINANPE, establece la misión del sistema: “contribuir al desarrollo sostenible del país, mediante una gerencia eficaz de las ANP, garantizando el aporte de sus beneficios ambientales, sociales y económicos” y en la misión institucional “lograr un gerenciamiento eficiente de las áreas del SINANPE”¹⁷⁰

¹⁶⁹ Al respecto véase nuestra propuesta.

¹⁷⁰ Para el detalle véase el cuadro anexo de objetivos estratégicos y programas de acción específicos. En Plan Director de las ANP'S. D.S N° 010-99-AG.

3.5 La política ambiental y la pesca responsable

Determinar políticas y sus respectivos lineamientos debe pasar por un proceso de planeación nacional, que incluya la consideración del sustrato social, económico, cultural, del medio local, regional, global según corresponda. Es nuestra opinión que el aspecto ambiental es indesligable de toda política de Estado, tenga nivel sectorial o nacional, es necesario en el contexto peruano una determinación macro desde el gobierno que no sea desnaturalizada por las políticas implantadas sectorialmente y de forma descoordinada.

“El objetivo principal de la introducción de la dimensión ambiental en el proceso de planificación es aumentar la eficiencia del sistema integral o medio humano en cuestión, con el fin de mejorar la calidad y cantidad de vida, tanto en el corto como en el largo plazo”¹⁷¹

No es nuestro objetivo la definición de política ambiental, puesto que el concepto de ambiente y de política puede ser llenado de diversos contenidos, pero al ser necesario marcar un derrotero coincidimos con Carriroza en que: “(...) Para algunos una definición política implica la identificación completa de objetivos, estrategias, tácticas, programas y proyectos en un campo específico. Para otros la política es la parte substancial de una idea que persigue a un objetivo, en donde no necesariamente se especifican los instrumentos para llevarla a cabo”¹⁷²

¹⁷¹ Carriroza Umaña, Julio. La Política Ambiental en Colombia. Desarrollo Sostenible y Democratización. Bogotá: CEREC, 1992.p.62

¹⁷² Ibid., p.97

En nuestras palabras, los lineamientos de política son establecidas en función a determinados intereses u objetivos, sobre la base de una determinada tendencia; para que no sean contradictorias debe darse la articulación de políticas. Existen dos tipos de políticas ambientales como se mencionó, las implícitas que son las políticas económicas que de manera indirecta tienen impactos ambientales y las políticas explícitas o que son las expresamente ambientales.

En un análisis con relación a la pobreza, vemos además que dentro del desarrollo (o ante su ansiado logro) se establecen políticas dirigidas al alivio de esta situación (políticas sociales). De otro lado tenemos a las políticas macroeconómicas y sectoriales que tienen un impacto indirecto variable sobre la pobreza, se debe considerar que las políticas públicas que no son ambientales necesariamente, afectan el ambiente y por consiguiente acrecientan la pobreza, en un contexto donde los recursos son escasos; y lo más perjudicial, aquellas que si consideran al ambiente en sus lineamientos - el caso del sector en revisión - han devenido en políticas ambientales directas¹⁷³ ineficaces e insuficientes.

“Si bien existen políticas específicas y directas para aliviar la pobreza y para frenar el deterioro ambiental, también existen efectos indirectos, de unas en las otras, cuya repercusión puede ser positiva o negativa”¹⁷⁴

Generalmente se adoptan políticas ambientales respecto de un suceso o alarma de amenaza ambiental, es el caso del Fenómeno de El Niño: “Los efectos del Niño en la pesca son tan o más intensos que en la agricultura. En la pesquería, las modificaciones

¹⁷³ IEP.Gonzales de Olarte, Efraín. Pobreza y Medio Ambiente en el Perú. p.74.

¹⁷⁴ Ibid., p. 75

del clima le afecta de manera importante la mortandad, desplazamientos y reproducción de las especies marinas”¹⁷⁵

Los planes de prevención llevados a cabo por el gobierno en el año 1998 sólo confirman esta situación, en donde hasta la actualidad no hay programas de largo plazo que consideren la dimensión ambiental (e.g. el clima y sus variaciones respecto del fenómeno en cuestión) y el grado de conciencia sobre su trascendencia sigue siendo insuficiente, las medidas se toman de modo aislado y no bajo un marco de ordenamiento ambiental territorial del que carece el país.

Es por la actuación aislada del Estado, que se habla de una política ambiental declarativa en un marco jurídico e institucional que la sobrepasa. El objetivo de una política ambiental coherente es la protección y preservación del ambiente y el uso racional de los recursos naturales, desde la dación del CMARN y los acuerdos internacionales han generado una extensa legislación ambiental (en diferentes sectores), por lo tanto existe un marco jurídico para el desarrollo de una política ambiental.

Se necesita la voluntad de gobierno así como una efectiva coordinación sectorial, ya que la tradición sectoralista de la administración ha generado inconvenientes porque cada ministerio sectorial (pesca, industria, salud, minería, transportes, turismo, agricultura) además del gobierno central, locales y regionales, tienen una cuota, parte de dirección y competencia respecto de los recursos naturales; en el caso de la reserva es evidente y ha sido caótico en muchas áreas naturales más.

¹⁷⁵ IEP. Zapata Velazco y otro. Naturaleza y Política: El Gobierno y el Fenómeno del Niño en el Perú 1997-1998.p.85.

En el tema que es el marco general de nuestro trabajo – el derecho ambiental – es indesligable la labor científica, el establecimiento de políticas debe ir con mucha más razón de la mano de un equipo interdisciplinario (principio de interdisciplinarietà), esto ya es una regla, pero además como señala Vela de Eiden, esta situación “lleva a un monopolio del conocimiento dentro de un círculo de expertos, los tecnócratas, quienes tienen acceso a las fuentes de poder y a la toma esencial de decisiones”¹⁷⁶

Vela de Eiden critica esto, ya que se vuelve un factor perturbador en el sentido que la visión de estos grupos mencionados producen o en nuestros términos reproducen una visión intermedia de la realidad, esto es consecuencia además de la escasa inversión en ciencia y tecnología existente en el país, que trae consigo al conocimiento como un recurso escaso, propio de una élite¹⁷⁷.

Por tanto la ciencia se constituye en un instrumento que asiente mejores bases en el establecimiento de políticas, al haber más información y con un público mejor enterado, pero “ (...) el peligro de nuevo es caer en el monopolio de la experticia de unos pocos”

La autora analiza como otro factor perjudicial la falta de legitimidad y credibilidad de los representantes de la sociedad, que sin embargo son aceptados en los procedimientos de elaboración de políticas; la consecuencia es que no se refleja la realidad ni los intereses de las personas.

¹⁷⁶ Ibid., p.69

¹⁷⁷ Cuando la autora se refiere a élite recoge el concepto en el que se incluye a los grupos de interés junto a los funcionarios gubernamentales de alto nivel y los ejecutivos de negocios. En Vela de Eiden ... p.69

Plantea la participación y sus mecanismos, como el elemento que puede proveer legitimidad a la toma de decisiones públicas, pero llama la atención en tanto que a más participación se puede generar más opiniones y grupos de interés, aumentando la dificultad de lograr consensos. A esto añadiríamos que los procesos toman más tiempo.

3.5.1 La política ambiental del Vice Ministerio de Pesquería

El actual Vice Ministerio de Pesquería (dentro del Ministerio de la Producción) aprueba los lineamientos de política pesquera¹⁷⁸ para el desarrollo sostenido de la pesquería y acuicultura, dentro de lo que se debe considerar prioritariamente:

- Fomentar la pesca responsable de los recursos hidrobiológicos; en aplicación de la definición de pesca responsable (Declaración de Cancún) “es la que abarca el aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros en armonía con el medio ambiente; la utilización de prácticas de captura y acuicultura que no sean nocivas para los ecosistemas, los recursos o la calidad de los mismos; la incorporación del valor añadido a estos productos, mediante procesos de transformación que respondan a las normas sanitarias; la aplicación de prácticas comerciales que ofrezcan a los consumidores acceso a productos de buena calidad”.

- Desarrollar e implementar los planes de ordenamiento pesquero y acuícola que garanticen una administración responsable de los recursos hidrobiológicos, para así asegurar la sostenibilidad productiva y optimización de sus beneficios económicos y

¹⁷⁸ Resolución Ministerial N° 646-97-PE, Lineamientos de Política Pesquera, Publicada el 25/10/97

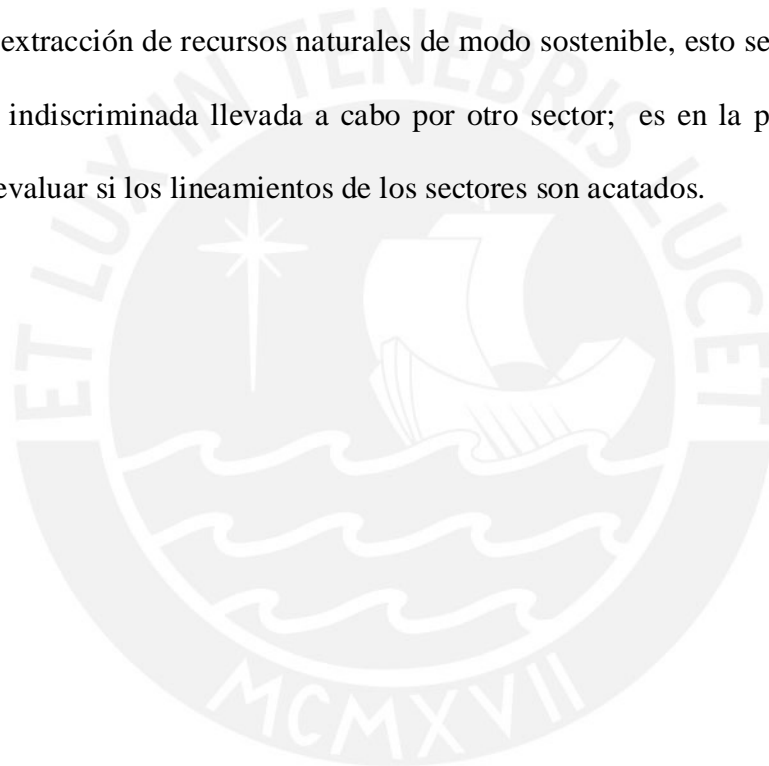
sociales; con relación a este punto existe el marco legal¹⁷⁹ específico que desarrolla este lineamiento.

- Propiciar el desarrollo y verificación de la pesca artesanal y acuicultura con la finalidad de elevar el nivel socioeconómico de los pescadores artesanales; el artículo 32° de la Ley general de pesca, establece que “el Estado propicia el desarrollo de la actividad pesquera artesanal al igual que la transferencia de tecnología y capacitación a los mismos, otorgando beneficios e incentivos previstos en diversas normas”, es el caso del reglamento de administración y manejo de las concesiones especiales para el desarrollo de la maricultura de especies bentónicas en la reserva, en donde se establece el otorgamiento de concesiones solo a las organizaciones sociales de pescadores que cumplan determinadas condiciones establecidas en el mismo.
- Priorizar el desarrollo tecnológico de la pesca para el consumo humano directo.
- Propender a la utilización integral y racional de los recursos hidrobiológicos en todas sus fases.
- Fomentar la preservación de la calidad del medio ambiente y la diversidad biológica.
- Promover el desarrollo de la acuicultura de subsistencia; el lineamiento va de la mano del reglamento en mención para concesiones especiales, en donde el objetivo del mismo es beneficiar a las poblaciones de pescadores artesanales asentados en la zona.
- Cautelar el estricto cumplimiento de la legislación pesquera y acuícola que norma y regula sus actividades.

¹⁷⁹ Cabe mencionar a la Ley general de pesca (Decreto Ley N° 25977) y su reglamento (Decreto Supremo N° 012-2001-PE); la Ley de promoción y desarrollo de la acuicultura (Ley N° 27460) y su reglamento (Decreto Supremo N° 030-2001-PE); el reglamento de inspección y vigilancia de las actividades Pesqueras y acuícolas (Resolución Ministerial N° 142-2001-PE)

La tutela de las áreas protegidas necesita de estrategias e instrumentos generales de planificación, considerando la dimensión ambiental en cualquier lineamiento de política, por lo tanto los enunciados mencionados deben ser vistos con relación a los lineamientos de política de otros sectores.

Este ejercicio se puede ver claramente en casos específicos, en donde la contrastación de políticas de un sector pueden ser contrarias con otro, e.g. si un ministerio tiene como política la extracción de recursos naturales de modo sostenible, esto se contrapone con la extracción indiscriminada llevada a cabo por otro sector; es en la práctica donde será necesario evaluar si los lineamientos de los sectores son acatados.



CAPITULO IV

Autoridades al interior de la Reserva Nacional de Paracas

La tradición de la administración pública es la confluencia de sectores en relación a diferentes temas o áreas productivas¹⁸⁰, la RNP no se ha visto exenta de esto. En el área natural, objeto de estudio, el desarrollo de actividades de diversa naturaleza genera la presencia de diferentes sectores estatales que son la autoridad ambiental competente.

“Inicialmente ya debe destacarse que nada impide – por el contrario es lo habitual – que distintas Administraciones Públicas gocen de alguna forma de intervención sobre una misma actividad, concurrencia que se explica por el hecho de que la intervención de cada una de ellas tendrá una finalidad específica”¹⁸¹

La cita refiere una misma actividad, en el caso de Paracas hablaremos de la actividades relacionadas a los recursos hidrobiológicos. García Trevijano añade que en estos casos no puede hablarse de una superposición, ya que cada ente de la administración tiende a una propia finalidad. Pero este esquema no está exento de complejidad, pese a las propuestas de establecer el sistema de ventanilla única.

Al respecto, la propuesta de la unidad de gestión para la RNP, en donde se establecía, entre otros:

¹⁸⁰ Esto no solo se presenta en el tema ambiental.

¹⁸¹ García-Trevijano, Ernesto. El régimen Jurídico de las costas españolas: la concurrencia de competencias sobre el litoral. p.97-128p. *En* Revista de la Administración Pública. N°144. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 1997.p.98.

“Creación de la Unidad de Gestión para la Reserva Nacional de Paracas (UGRNP)

Objetivo:

Lograr la coordinación y participación efectiva en la gestión del ANP en los cinco años contados a partir de la vigencia del nuevo Plan Maestro en proceso de actualización.

Lineamiento:

Conformar la Unidad de Gestión de la Reserva Nacional de Paracas (UGRNP) bajo la Dirección de el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) y el Instituto Nacional de Cultura (INC), que contará con la participación de el MINPRO, el MINCETUR, la DICAPI y la PNP.

Actividades:

- La UGRNP será dirigida por la Jefatura de la RNP y el INC.
- La UGRNP elaborará y aprobará un reglamento de organizaciones y funciones (ROF) para su actuar en el ámbito de la RNP. Las funciones de la Unidad de Gestión serán establecidas en el mismo.

- La UGRNP creará las siguientes comisiones:

Comisión de Protección, Contaminación, Seguridad y Contingencias.

Comisión de Gestión Participativa de la RNP.

Comisión de Manejo de Recursos Naturales y Culturales.

- La UGRNP será responsable de la coordinación para garantizar las acciones de las comisiones creadas por la misma en el marco del Plan Maestro de la RNP y el ROF de la UGRNP.

Coordinación entre el Comité de Gestión, la Unidad de Gestión de la RNP y la Comisión Multisectorial:

El reglamento de organizaciones y funciones establecerá los mecanismos de coordinación entre el Comité de Gestión, la Unidad de Gestión de la RNP y la Comisión Multisectorial creada por el Decreto Supremo N°023-2001-PE para el tema de las concesiones especiales otorgadas en la RNP.

Actividad:

Se creará una mesa de partes única respecto de trámites, contratos y/o convenios, opinión, u otros según sea el caso.¹⁸²

En tanto se apunte a la unificación de procedimientos, el reconocimiento de la responsabilidad solidaria de las “Administraciones intervinientes (...)” García Trevijano resalta que “todas aquellas reformas legislativas dirigidas a agilizar el otorgamiento de los títulos habilitantes solicitados en abstracto, deben merecer, in abstracto, un juicio favorable”¹⁸³

El beneficio del procedimiento único a través de la ventanilla única es la disminución de controversias y por otro lado el establecimiento de una vía más efectiva.

¹⁸² Esta cita es parte del documento que como parte de la asesoría legal al Plan Maestro de Paracas, elaboramos como insumo para la propia elaboración del Equipo Técnico Planificador del INRENA.

¹⁸³ Ibid., p.99

Los sectores incluyen al Ministerio de la Producción (que incluye al otrora Ministerio de Pesquería, hoy convertido en Viceministerio), el Ministerio Público, los Gobiernos Locales (Municipalidad Provincial de Pisco, Municipalidad Distrital de San Andrés y Municipalidad Distrital de Paracas)

El Instituto Nacional de Recursos Naturales (dependencia del Ministerio de Agricultura), la Dirección de Capitanía de Puerto – Pisco (dependencia del Ministerio de Defensa), el Instituto Nacional de Cultura (dependencia del Ministerio de Educación); el Instituto del Mar Peruano, como organismo público descentralizado del sector pesquero, no ejerce funciones de fiscalización, inspección o control, siendo su labor estrictamente científica y técnica, proporciona información científica, técnica y asesoramiento para la toma de decisiones del Vice Ministerio de Pesquería, para una pesca racional y acuicultura así como la protección del medio marino.

Las opiniones técnicas del IMARPE son reiteradamente superadas, por lo que denominamos la política paradójica del sector en la práctica (véase 3.5.1), en donde se privilegia los patrones de explotación frente a los patrones de la pesca responsable.

Otros sectores con competencias son: el Ministerio de Educación, el Proyecto Especial de Promoción del Aprovechamiento de Abonos Provenientes de Aves Marinas - PROABONOS, el Ministerio de Turismo, la Dirección General de Salud Ambiental y, la Policía Nacional.

El Ministerio de Educación tiene como función, la promoción y el establecimiento de programas de educación ambiental y la coordinación respectiva para el desarrollo de las mismas, de esta manera:

“Las ANP’S constituyen importantes instrumentos de la política educativa del Estado, por lo que éste debe promover el establecimiento en sus programas y planes educativos mecanismos mediante los cuales la población tome conocimiento de las características y valores excepcionales de las mismas.

El INRENA coordina con el Ministerio de Educación a fin de incorporar en la programación escolar de los niveles de educación, cursos en los que se incluyan temas referidos a la conservación de la diversidad biológica, incluyendo el papel de las ANP’S en la conservación y desarrollo.

El INRENA coordina con el Vice Ministerio de Pesquería y sus Organismos Públicos Descentralizados a fin de proponer al Ministerio de Educación la inclusión en la programación escolar de los niveles primaria, secundaria y bachillerato, cursos en los cuales se abarque aspectos referidos a la conservación y el uso sostenible de las especies marinas (especialmente en las zonas dedicadas a la pesca artesanal)”¹⁸⁴

“El Vice Ministerio de Pesquería coordina con el Ministerio de Educación, todos los aspectos relacionados con la política de educación al consumidor, además el Ministerio de Educación incluirá en las currícula de los diferentes niveles del sistema educativo, temas referentes a la pesquería.”¹⁸⁵

De otro lado tenemos el Proyecto Especial de Promoción del Aprovechamiento de Abonos Provenientes de Aves Marinas (PROABONOS), es un órgano técnico desconcentrado del Ministerio de Agricultura; su finalidad es aprovechar racionalmente el guano de las islas, para contribuir al desarrollo de la agricultura, conservar y proteger el desarrollo y la reproducción de las aves guaneras, realizando sus actividades de extracción, procesamiento y comercialización del recurso guano de las islas.

El ámbito de competencia de PROABONOS es exclusiva sobre islas y puntas del litoral peruano, actualmente se tiene acción sobre 23 islas y 11 puntas. La relación del

¹⁸⁴ Artículo 84° Reglamento de ANP’S, (D.S N° 038-2001-AG)

¹⁸⁵ Artículos 64°, 67° y 68° de la Ley general de Pesca, (D.L. No. 25977)

programa con la RNP es que las islas Chincha Norte, Chincha Centro, Chincha Sur, Islas Ballestas, Blanca u Ovillos, La Vieja, Santa Rosa y la Punta Lobitos se encuentran en el área de influencia de la misma, y todos estos lugares tienen un alto valor paisajístico y biológico, con un potencial turístico importante para observación de aves marinas y para la práctica del buceo deportivo.

El marco legal precisa la protección sobre las islas y puntas, pero existen algunos problemas extra legales que comprometen la protección de las aves guaneras, como la pesca industrial, el Fenómeno de El Niño, la pesca artesanal y la presencia de gaviotas. A efectos de nuestro análisis ubicaremos la pesca industrial y artesanal, ya que sus actividades están reguladas bajo diversas normas y en principio todo desarrollo de las mismas debe hacerse bajo un parámetro de desarrollo sostenible o de pesca responsable. No es el caso de la pesca artesanal, el uso de explosivos va en contra de lo establecido, esto se agrava con la matanza de aves con fines de comercialización; finalmente la pesca industrial afecta la población guanera ya que compite con éstas por la sardina y la anchoveta.

PROABONOS ejerce sus actividades exclusivamente sobre las islas y puntas ubicadas en el litoral peruano en el marco de lo dispuesto por su propia ley de creación, Ley N° 26857 y por las Leyes N° 27308 - Ley Forestal y de Fauna Silvestre y la Ley N° 26834 - Ley de ANP'S.¹⁸⁶

Actualmente un proyecto (llevado a cabo por el Consorcio BIOMAR) propone que las puntas e islas del litoral sean declaradas áreas naturales de protección nacional, así como

¹⁸⁶ Artículo 3° D.S. N° 019-2001-AG

la incorporación de las Islas Ballestas y Chincha a la RNP, cuestión que se encuentra bajo análisis y que es parte de un proyecto de Ley que aún no ha sido promulgado.

La Dirección General de Salud Ambiental (como la autoridad de salud), dentro de las actividades realizadas en la Bahía de Paracas, en el marco de su competencia¹⁸⁷ están referidas al saneamiento del medio, que incluye el manejo de residuos sólidos (principalmente en el caso de la extracción de mariscos bivalvos), control de vectores en zonas de playa y su entorno, así como el mejoramiento de la infraestructura sanitaria.

Se incluye además la vigilancia de la calidad de recursos hídricos, que incluye la identificación de áreas de riesgo, identificación y caracterización de fuentes de contaminación, la clasificación del recurso hídrico, monitoreo de la calidad de las aguas, identificación de medidas correctivas y de control.

Sus actividades incluyen la certificación y registro sanitario y la calidad sanitaria de las playas del litoral peruano. Sin embargo éstas se realizan en breves períodos que no garantizan un efectivo control, hemos constatado que el monitoreo permanente, el seguimiento y vigilancia no deben ser esporádicos, los impactos al ambiente se dan de manera continua, por eso es que la efectividad de los controles realizados de esta manera no garantizan la certeza de los mismos.

El Ministerio de Turismo es promotor del desarrollo de actividades recreativas y turísticas relacionadas con la Reserva, que se realizan sobre la base de los

¹⁸⁷ Arts. 83° y 84° D. S. N° 002-92-SA

correspondientes planes y reglamentos de uso turístico y recreativos, así como del plan maestro del área natural protegida.

Un actor clave es la Policía Nacional del Perú, con sus dependencias de Policía Turística y Ecológica (DIRPOLTURE)¹⁸⁸

Estos sectores tienen un frondoso marco legal, bajo el cual desempeñan sus diferentes funciones, en su aplicación distan de cumplir los objetivos para la adecuada protección de la RNP, ya que la autoridad ambiental es difusa y la poca o nula coordinación sectorial va en contra de la efectiva tutela de la misma.

4.1 El Instituto Nacional de Recursos Naturales

El Instituto Nacional de Recursos Naturales, antes Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN); fue creado por Decreto Ley N° 25902 y es un organismo público descentralizado¹⁸⁹ del Ministerio de Agricultura, que tiene autonomía técnica, administrativa, económica y financiera para su desempeño.

El Instituto se encarga de realizar y promover las acciones necesarias para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, la conservación de la diversidad biológica y la protección del medio ambiente rural.

¹⁸⁸ Actualmente no opera en la reserva como tal, sino únicamente como cuerpo policial sin la especialización del caso pese a que el área requiere de la misma.

¹⁸⁹ “La descentralización supone la distribución de competencias a favor de una persona jurídica distinta del ente central que asume la administración de asuntos específicos con cierta autonomía, aun cuando el estado conserve respecto del ente descentralizado un poder público de regulación y de tutela administrativa. (...) Entre las formas más conocidas de descentralización de nuestro sistema jurídico se encuentran las llamadas instituciones públicas descentralizadas (...)” En Ruiz Eldredge ...op.cit.p.33

Dentro de sus funciones rescatamos:

Aprobar las normas administrativas para las ANP'S; conducir su gestión; llevar el registro y catastro oficiales de las mismas; supervisar y monitorear las actividades que se realicen en las ANP'S y sus zonas de amortiguamiento; sancionar en caso que se cometan infracciones; promover la participación de la sociedad civil, especialmente las poblaciones locales, comunidades campesinas y nativas; designar un jefe para cada área natural protegida; proponer el establecimiento de nuevas ANP'S; evaluar el impacto ambiental de los proyectos agrarios y agroindustriales; cuidar permanentemente los recursos naturales renovables.

El Instituto Nacional de Recursos Naturales cuenta con una oficina encargada de las ANP'S que es el órgano encargado de proponer políticas¹⁹⁰, planes, programas, proyectos y normas para la adecuada gestión de las ANP'S del Sistema Nacional de ANP'S (SINANPE) y supervisar aquellas que no forman parte del mismo, incluyendo sus zonas de amortiguamiento.

La otrora Dirección General de ANP'S¹⁹¹ dentro de sus funciones, propone el establecimiento de nuevas ANP'S, conduce y realiza la gestión de éstas, coordina con los agentes de cooperación internacional y de la sociedad civil.

¹⁹⁰ Nótese que los ministerios son los encargados de dar los lineamientos de política, que no están necesariamente basados en los lineamientos de política ambiental abstractos o macro (véase lineamientos del CMARN, CONAM y la política ambiental)

¹⁹¹ Actualmente es la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas, creada por el nuevo Reglamento de Organización y Funciones del INRENA (D.S N° 02-2003-AG)

El INRENA es el organismo que ha tenido influencia y mayor continuidad en lo que respecta al manejo de los recursos naturales, existen diferentes oficinas encargadas de programas y proyectos respecto al recurso hídrico, flora y fauna silvestre, gestión ambiental.

Se desarrollan acciones masivas y nacionales como son los programas de conservación de fauna y flora silvestre, encargada de la conservación de especies como la vicuña, el guanaco y de diversas plantas y animales en peligro de extinción en las diferentes regiones del país. Respecto de acciones regionales tenemos la conformación del Sistema Nacional de ANP'S por el Estado, que se encarga de la administración de las 52 ANP'S, existe además el Programa Nacional de Manejo de Cuencas y Suelos, así como diversos programas respecto a diferentes recursos.

4.2 El Vice Ministerio de Pesquería

El Vice Ministerio de Pesquería, es la autoridad competente para regular, supervisar y promover la actividad pesquera (entiéndase incluida la acuicultura) en el marco de la normativa pertinente. Su función básica es regular el manejo integral y la explotación racional del recurso hidrobiológico, velar por la protección y preservación del ambiente, adoptar las medidas necesarias para prevenir, reducir y controlar la contaminación y el deterioro del ambiente marino, terrestre y atmosférico, y conciliar el principio de sustentabilidad de los recursos pesqueros o conservación en el largo plazo con la obtención de mayores beneficios¹⁹² económicos y sociales.

¹⁹² En este contexto se tiene toda una línea bajo el llamado interés social, sobremanera en lo que refiere a la pesca artesanal.

El Vice Ministerio de Pesquería es el órgano competente, a nivel nacional, para otorgar concesiones, autorizaciones, permisos de pesca y licencias, del mismo modo establece las denominadas áreas de manejo¹⁹³ que son:

“Las áreas marinas y continentales que determine el Vice Ministerio de Pesquería pueden ser otorgadas a las organizaciones sociales de pescadores artesanales, con fines de administración y manejo acuícola de los recursos hidrobiológicos que en ellas se encuentren, lo cual otorga derecho sobre los recursos hidrobiológicos autorizados y no así sobre el área de manejo otorgada, debiendo contar con la evaluación técnica y la calificación sanitaria correspondiente.”¹⁹⁴

Respecto a las concesiones acuícolas en ANP’S, las actividades acuícolas se desarrollan de conformidad con lo establecido en la ley de ANP’S, y su reglamento, según su categoría, objetivos, zonificación, plan director o plan maestro correspondiente y la normatividad específica.

“En las áreas marinas no declaradas intangibles, se pueden otorgar concesiones especiales para maricultura. En el caso de ANP’S no declaradas intangibles ubicadas en el ámbito continental, el Vice Ministerio de Pesquería puede otorgar concesiones para el desarrollo de actividades de acuicultura a organizaciones sociales de pescadores artesanales debidamente reconocidas por dicho Ministerio.”¹⁹⁵

Las concesiones (para el desarrollo de la maricultura), se hacen efectivas mediante el otorgamiento de concesiones especiales en zonas de uso especial y deben ser aprobadas por el INRENA.¹⁹⁶

En este marco legal del sector pesquero el uso, planes y manejo del recurso hidrobiológico se plantea bajo los lineamientos de una pesca responsable, consideramos

¹⁹³ Para mayor detalle léase Bases Técnicas y Marco Legal para la Implementación de Áreas de Manejo de Recursos Hidrobiológicos en la Costa Peruana. Lima: Programa APGEP-SENREM. Convenio USAID-CONAM, 2002.136p.

¹⁹⁴ Art. 118° Reglamento de la Ley General de Pesca.

¹⁹⁵ Art. 27° D.S N° 030-2001-PE, reglamento de la Ley de Promoción y Desarrollo de la Acuicultura.

¹⁹⁶ Estas actividades de acuicultura se efectúan de acuerdo a lo dispuesto por el Reglamento de Administración y Manejo de Concesiones Especiales, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2001-PE (Art. 28° D.S N° 030-2001-PE)

elemental el otorgamiento de derechos de acceso a los recursos, con conocimiento¹⁹⁷ del estado de las poblaciones, sobre la base de datos suficientes y en el caso que no exista la certeza de que la pesca no se encuentra dentro del rendimiento sostenible, en aplicación del principio precautorio se debe limitar el acceso.

El marco legal considerado, brinda un margen de liberalidad, que permite al ente rector tomar las medidas necesarias en casos de peligro o de un mal manejo del recurso, e.g. puede actuar pese a haber otorgado derechos (referencia el artículo 136°, 141° reglamento de la ley general de pesca)

4.3 Dirección General de Capitanía de Puerto

El cuerpo de capitanías y guarda costas es un área auxiliar de la marina de guerra del Perú, bajo la autoridad del Director General de Capitanías, ejerce las funciones de policía marítima, fluvial, lacustre y pesquera; de control y vigilancia de litoral, del tráfico acuático en las aguas jurisdiccionales, de seguridad y vigilancia de los puertos, de control y protección de los recursos y riquezas naturales de acuerdo a lo establecido en el Decreto Supremo N° 781¹⁹⁸, en la Declaración sobre zona marítima y en los Convenios Internacionales suscritos para esos fines; y, en general de toda actividad que se desarrolle en el ámbito acuático.

Con relación a las ANP'S, la Dirección General de Capitanías y Guardacostas efectúa las labores de vigilancia, sus funciones de protección se complementan con el personal de

¹⁹⁷ La Guía- Modelo de Acceso a la Pesca es un documento útil al respecto, véase En Martin, Will y otros. Guía para la Negociación de Acuerdos de Acceso a la Pesca. Canada: WWF, s.f.138p.

¹⁹⁸ Del 01 de agosto de 1947. Llama la atención que de la legislación revisada, la que tiene afán de permanencia es la del Sector Defensa, sino véase los años de promulgación (el subrayado es nuestro para tomar nota de esto)

Guarda parques de la RNP. El reglamento de ANP'S establece que la Policía Ecológica y la Dirección General de Capitanías y Guardacostas brinden al Instituto Nacional de Recursos Naturales el apoyo requerido a fin de que se concreten las labores de vigilancia al interior de las ANP'S.

De acuerdo a la LGP (artículo 70°), es función de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas ejercer el control y protección de los recursos hidrobiológicos en el ámbito de su competencia, esto incluye las zonas de pesca reservadas para actividades artesanales y otras, cuyo acceso esté limitado para la extracción, dentro de estas zonas son consideradas las de uso especial para el desarrollo de maricultura al interior de la reserva, ya que la Dirección de Capitanías de Puerto habilita éstos espacios cuando son objeto de algún derecho (al respecto véase el punto 5.1.1)

El ámbito de aplicación de la Ley de control y vigilancia de las actividades marítimas, fluviales y lacustres es:

- a) El mar adyacente a sus costas, así como su lecho, hasta la distancia de 200 millas marinas, conforme lo establece la Constitución Política del Perú, los ríos y lagos navegables.
- b) Las islas, situadas en el mar hasta las 200 millas, en los ríos y lagos navegables.
- c) Los terrenos ribereños en la costa, hasta los 50 metros, medidos a partir de la más alta marea del mar, y las riberas, en las márgenes de los ríos y lagos navegables, hasta la más alta crecida ordinaria.
- d) Todos los buques que se encuentren en aguas jurisdiccionales y los buques de bandera nacional cuando se encuentren en alta mar o en aguas de otros países.
- e) Los artefactos navales e instalaciones situadas en las zonas establecidas en los incisos a), b), y c) del presente artículo.
- f) Las personas naturales y jurídicas, cuyas actividades se desarrollen en los ámbitos marítimo, fluvial y lacustre, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan por ley a otros sectores de la administración pública.¹⁹⁹

¹⁹⁹ Art.2° Ley No 26620, Ley de Control y Vigilancia de las actividades Marítimas, Fluviales y Lacustres.

Dentro de otras funciones de la autoridad marítima se encuentran el velar por la seguridad de la vida humana en el mar, ríos y lagos navegables, controlar el tráfico acuático, ejercer control y vigilancia para prevenir y combatir los efectos de la contaminación del mar, ríos y lagos navegables, en general todo aquello que ocasione daño ecológico en el ámbito de su competencia, esto no obsta el ejercicio de las funciones que les correspondan ejercer a otros sectores de la administración pública.

En el caso de la DICAPI, es importante resaltar su rol y desempeño bajo trabajo conjunto con los guarda parques de la RNP; sus labores de vigilancia y protección en el mar permiten ese control, que no es posible con patrullajes desde tierra. Las labores de estos cuerpos deben complementarse con el conocimiento de los inconvenientes para la efectiva sanción a los infractores al interior de la Reserva. Es necesario trabajar el tema de las sanciones administrativas de manera coordinada con los sectores competentes, para evitar la dilación, duplicidad o ausencia de tutela efectiva.

4.4 Instituto Nacional de Cultura

El Instituto Nacional de Cultura (I.N.C) como organismo rector, responsable de la conservación, preservación, restauración, investigación, difusión y promoción del patrimonio cultural de la nación, dentro de la RNP (restos arqueológicos de la cultura Paracas), tiene obligaciones que deben ser coordinadas con los sectores respectivos, prioritariamente con el cuerpo de la policía nacional para su resguardo y protección efectiva, cuestión que es una debilidad ante el denominado huaqueo, presencia de marcas y pintas en las zonas prohibidas, con la consiguiente alteración del paisaje, etc.

Dentro de las normas pertinentes respecto al Instituto Nacional de Cultura tenemos, la norma que aprueba su estructura orgánica (D. S. No. 0014-91-ED); el decreto supremo que aprueba la reestructuración organizativa institucional y el reglamento de organización y funciones, (D. S. N° 027-2001-ED), la Ley Orgánica del Ministerio de Educación (Ley N° 24047, promulgada mediante Decreto Ley N° 25762) y la Ley general de amparo al patrimonio cultural de la nación (Ley N° 24047)

4.5 Gobiernos Locales

La RNP tiene dentro de su zona de amortiguamiento a la municipalidad distrital de El Chaco – Paracas; la población humana que habita en ésta, comparte con el área natural protegida una relación que debe tender al desarrollo local y a lograr los objetivos que la administración de la RNP plantea. Estas metas no tienen porque ser excluyentes. Este es un espacio en donde el principio de participación muestra su dinamismo, desde cabildos abiertos hasta una mayor representatividad de los locales.

Las municipalidades de Pisco e Ica, tienen una especial y significativa influencia en términos sociales, políticos, económicos y de tutela jurisdiccional. Se hace necesario el cumplimiento de las competencias establecidas para estos gobiernos locales con miras a la conservación del área natural protegida con la que mantienen una relación de interdependencia.

En el caso de los gobiernos locales, es pertinente mencionar el marco legal bajo el que se desenvuelven, el mismo incluye la Ley Orgánica de Municipalidades y el reglamento de acondicionamiento territorial, desarrollo urbano y medio ambiente (D.S. No. 007-85-

VC) en el marco de sus competencias, incluye el ordenamiento territorial que es un elemento esencial en los procesos de planificación.

El programa de ordenamiento territorial del ámbito Pisco - Paracas, establecido en el plan maestro de 1996, debe cumplir los objetivos planteados e incorporarse dentro de una micro zonificación que constituya una herramienta para los gobiernos regionales y locales, para facilitar el desarrollo e implementación de proyectos, mejora de servicios y protección del ambiente en la reserva. Es de resaltar la poca o escasa preocupación de los gobiernos locales en iniciativas de este tipo, así como en los procesos participativos en pro de la Reserva, pese a que existe un marco legal que los obliga a cautelar el ambiente y las ANP'S.

4.6 Gobiernos Regionales

La gestión ambiental es esencial para el desarrollo de las ANP'S, en el contexto de las leyes para la descentralización y la promoción de los gobiernos regionales²⁰⁰; los roles que cumplirán los mismos están definidos en la Ley de los Gobiernos Regionales²⁰¹.

Pese a esto, en la práctica hay ambigüedad e incertidumbre respecto de la administración de los recursos en las áreas de protección nacional, en sus competencias en materia ambiental y de ordenamiento territorial tienen la administración en coordinación con los gobiernos locales de las áreas naturales protegidas, comprendidas dentro de su

²⁰⁰ Es necesario resaltar sus competencias establecidas a partir de la Constitución Política vigente, establece la autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Dentro de su jurisdicción le corresponden la coordinación y ejecución de los planes y programas socioeconómicos regionales, así como la gestión de actividades y servicios inherentes al Estado, tienen además una función de apoyo a los gobiernos locales.

²⁰¹ Ley N°26867

jurisdicción, así como los territorios insulares; al respecto, la posición del gobierno ha sido que las mismas queden bajo administración nacional.

Los gobiernos regionales tienen competencias exclusivas y compartidas con los sectores o gobiernos locales según sea el caso. Los eventuales o posibles problemas a solucionar respecto a las ANP'S incluye el manejo de recursos naturales compartidos por más de una región, esto necesitará un especial manejo conjunto para evitar conflictos que vayan en desmedro de la conservación y adecuada protección. Las necesidades del litoral peruano requiere de medidas específicas (por las condiciones de cada zona, diferentes presiones al medio marino, características oceanográficas, entre otras), en este contexto la regionalización puede cubrir espacios propios de administración y normativa respecto del recurso marino de forma más eficiente.

Los Consejos Transitorios de Administración Regional, han tenido como funciones el velar por el cumplimiento de las normas sobre el ambiente y los recursos naturales, de acuerdo a las políticas públicas ambientales y sectoriales bajo el marco de coordinación con las mismas, estas funciones no se han llevado a cabo en la práctica o han sido inexistentes, su paulatina desaparición se ha dado luego de la instalación de los gobiernos regionales.

Finalmente el problema mayor que se presenta es el de los conflictos de competencia que se podrían crear a partir del desarrollo y aplicación de las normas sobre descentralización y roles puntuales para los gobiernos regionales, la advertencia es evitar ésta supercompetencia - que se podría crear - sobre los diferentes sectores, estableciendo las coordinaciones para evitar duplicidad de acciones, trámites dilatados, superposición de

competencias, etc., todo lo que iría en contra de los objetivos de las áreas de protección nacional.



CAPITULO V

Otros aspectos legales referidos a la Reserva Nacional de Paracas

5.1 Los recursos naturales de la Reserva Nacional de Paracas

La biodiversidad de la reserva se encuentra conformada por los organismos vivos a partir de la variedad de especies²⁰² y los ecosistemas²⁰³ (que incluyen diferentes hábitat, comunidades, paisajes y procesos ecológicos). La diversidad cultural²⁰⁴ es incluida, ya que el pluralismo cultural permite el aprovechamiento de los recursos naturales de diferentes formas.

En el mar de la reserva (aguas frías ricas en nutrientes) se produce el afloramiento²⁰⁵ y como consecuencia del mismo se da la diversidad marina, existen además dos islas dentro del área natural protegida: San Gallán e Independencia.

“(…) Las Islas son un Ecosistema especial en la (sic) cual encontramos una rica diversidad biológica en peces, invertebrados, mamíferos, aves, algas y en alguna de ellas vegetación de lomas (San Gallán e Independencia); (...) Cada isla y los acantilados que las rodean están fuertemente influenciados por corrientes de aguas frías y los vientos alisios del SE que permiten el afloramiento y alta productividad primaria, originando una gran biomasa de anchoveta y sardina, (...)”²⁰⁶

²⁰² En términos biológicos, se trata del conjunto de seres o individuos que tienen características básicas semejantes y que pueden reproducirse entre ellos. Pueden ser, para una región, endémicas, residentes, nativas, migratorias, importadas, silvestres o domesticadas, según su punto de origen y la intervención humana en su manejo. Este concepto incluye también a la especie humana. En Manual de Referencia sobre ... p.86

²⁰³ El ecosistema consiste en la comunidad biótica (vegetales y animales) que habita una determinada área geográfica y todas las condiciones abióticas (suelo, clima, humedad, temperatura, etc.) que lo caracterizan. El ecosistema, constituye, en sí mismo el nivel más alto de integración de la biósfera.

²⁰⁴ Incluido este término en la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica, véase Estrategia Nacional de la Diversidad Biológica.

²⁰⁵ Proceso por el cual las aguas se vuelven ricas en nutrientes.

²⁰⁶ Reserva Nacional de Paracas. Proyecto Parques en Peligro Paracas. Revista Informativa, Noviembre 2001. Lima: PRO NATURALEZA, 2001.p.6.

La RNP tiene un registro en el que se incluyen 1,543 especies, de éstas 54 corresponden a plantas del desierto costero subtropical; 317 son algas; 168 peces; 194 moluscos; 109 anélidos; 209 artrópodos marinos; 129 artrópodos terrestres, 101 otros invertebrados (dentro de los invertebrados terrestres se incluye al murciélago, zorro costero y andino, serpientes y lagartijas, y en este último grupo destaca el geko ya que es una especie poco estudiada y endémica en la Reserva); 216 aves (destacan las aves guaneras, el flamenco o parihuana, el potoyunco, el cóndor, el águila pescadora, el halcón peregrino, chorlos y playeros migratorios); 10 reptiles y 36 mamíferos.²⁰⁷

Dentro de los invertebrados marinos de importancia comercial tenemos la concha de abanico, el caracol, palabritas, erizo, almeja, choro, chanque, pulpo y cangrejo. Los vertebrados marinos incluyen la nutria, el lobo fino y chusco; ballenas y delfines residentes y migratorias, como la ballena jorobada, el delfín oscuro o chanco marino, el bufeo, los delfines comunes y otros cetáceos se encuentran protegidos por la legislación nacional e internacional. Dentro del grupo de los reptiles existen cuatro especies de tortugas marinas que llegan a Paracas como la tortuga dorso de cuero, pico de loro, tortuga verde y de carey.

En la reserva se encuentran recursos no renovables, como la sal, en la zona denominada Salinas de Otuma, así como la piedra roja. En el desierto de la bahía de Paracas hay bosques de sofaique. En los acantilados (Morro Quemado, Punta Carreta, Cerro Lechuza, entre otros) hay vegetación de loma como cactáceas, solanáceas, tilladsiales y orquídeas, que son alimento y hogar de la fauna del desierto; en este mismo ambiente también se desarrollan los caracoles de loma.

²⁰⁷ Ibid., p.6.

5.1.1 Las concesiones: beneficio o perjuicio

El rol del derecho ambiental es brindar los instrumentos que permitan el logro del objetivo primordial del mismo: la construcción a mediano y largo plazo del desarrollo sostenible, armonizado con el aprovechamiento racional de los recursos naturales. Un instituto jurídico se perfila poco a poco como medio para alcanzar estos fines respecto de los bienes demaniales, “(...), es recién en la década del noventa cuando empiezan a establecerse normas orientadas a promover y consolidar este instrumento en su aplicación a distintos recursos naturales”²⁰⁸

En la Constitución de 1993 se establece “Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal”²⁰⁹

En su momento la Constitución de 1979 estableció la concesión para la minería, dejando de lado otros sectores productivos. El proyecto de reforma continua con la línea de la Carta de 1993.

Las características de esta figura incluyen²¹⁰:

Un instituto jurídico con atribución de derecho real (dependerá de la legislación del sector pertinente si se otorga mayores o menores derechos con estas características, e.g la concesión minera da las mayores atribuciones); la exclusividad de aprovechamiento de

²⁰⁸ Chirinos, Carlos y Ruiz, Manuel ... loc .cit. p.11

²⁰⁹ Constitución Política del Perú 1993. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1995.192p.

²¹⁰ Ibid., p.50-57

un recurso natural determinado, la exclusión refiere a que el derecho se limita a un grupo determinado de beneficiarios.

Su carácter constitutivo, en tanto que la administración instaura derechos que no existían antes de ésta; su carácter discrecional y la estabilidad del título implica, en el primer caso la atribución a un órgano de la competencia para apreciar y discernir lo que refiere al interés público, la estabilidad del título se ve en los plazos otorgados para el aprovechamiento, así como en la invariabilidad de las condiciones de la concesión.

La Ley de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, encargada de establecer el régimen de aprovechamiento sostenible de éstos (Ley N° 26821, referida en el Capítulo III), regula las concesiones como derechos de aprovechamiento, del análisis de Andalus Weistrecher²¹¹ existiría una evidente asimilación del concepto de pertenencia y de patrimonio de la nación, ya que la Ley establece que los recursos naturales mantenidos en su fuente, sean éstos renovables o no, son patrimonio de la nación.

Esto determinaría que los recursos no podrían ser otorgados a los particulares, o al serlo no podrían ser explotados exclusivamente en beneficio de intereses privados, nacionales o extranjeros, primando el denominado interés nacional, concepto que al ser subjetivo podría variar de contenido según el lineamiento político implementado coyunturalmente.

La opción elegida por la Constitución vigente es la participación de los particulares en el aprovechamiento de los recursos naturales con una actuación subsidiaria para el Estado,

²¹¹ Loc.Cit., p.5

por lo tanto se concluye que los bienes de propiedad particular sean o puedan ser también patrimonio de la Nación,

“(…) es decir, pueden constituir patrimonio de la Nación independientemente de que se encuentren o no en “su fuente”. ¿Acaso no podría ser patrimonio de la Nación un espécimen único de flora que ha sido extraído de “su fuente”?; por supuesto que sí, tanto como lo son los objetos arqueológicos de propiedad privada. (...) Una lectura integral de la Carta nos revela el verdadero sentido de lo que es patrimonio de la Nación, desligándolo de toda prohibición de otorgar derechos de propiedad a los particulares.”²¹²

La soberanía²¹³ del Estado respecto al aprovechamiento de los recursos naturales se da respecto de la potestad de superioridad jurídica con relación a cualquier otro, es decir no existen limitaciones, ni restricciones con otros Estados, hay una independencia, una autoridad soberana, a partir de la política ambiental elegida. Tiene un dominio eminential que importa la facultad de delegar derechos a particulares, que no implica el desprendimiento del dominio.

Se instaura la figura de la concesión como el instrumento para otorgar derechos sobre los recursos naturales, sin embargo la interpretación no puede ni debe ser restrictiva respecto de ésta, ya que algunos entienden que la concesión sería el único medio para otorgar tales recursos naturales. Esta interpretación se realiza a partir de la identificación de los conceptos de pertenencia al Estado y de patrimonio de la nación - siguiendo a Andaluz - en el entendido de que no se podría otorgar propiedad sobre los recursos naturales.

“(…) Y sería un verdadero absurdo pensar que el constituyente ha restringido a tan sólo un instituto jurídico el otorgamiento de derechos sobre los recursos naturales. Con el agravante de que la concesión resulta sólo una de las formas de otorgar derechos de aprovechamiento a los particulares, ya que coexisten con ella la licencia, el permiso y la autorización.”²¹⁴

²¹² Ibid., p.6

²¹³ “La soberanía es un atributo del poder que se manifiesta en la propia organización y actuación del Estado.” Loc.cit.p.26

²¹⁴ Op.cit., p.7

Siguiendo a Andaluz Weistrecher, el término concesión debe ser entendido como el instituto idóneo para el otorgamiento de los recursos naturales y no como la figura del Derecho Administrativo, con características temporales y sujeto a condiciones limitativas. Además hay otras formas de acceso a los mencionados como la cesión en uso, permiso, autorización, licencia, concesión, usufructo, etc.

Normalmente el tratamiento de la concesión está ligado a los servicios públicos²¹⁵ y obras de infraestructura, actualmente la figura se extiende para incorporar los derechos de aprovechamiento de los recursos naturales en un contexto de planes de manejo (esto alude a los términos técnicos que se deben exigir como parte de las obligaciones de la concesión)

La errónea interpretación de que el Estado era propietario de los recursos naturales (véase la parte de dominio público y la discusión doctrinaria en el punto 1.2), queda de lado frente a la posición (que compartimos) en que el Estado es representante de los mismos, como una titularidad en representación de la nación, que vendría a estar conformada por el pueblo.

En la opción del Estado, de promoción de la inversión privada, se apertura el mercado y la actividad del mismo es menor, así:

“Queda derogada toda reserva en favor del Estado, ya sea parcial o total, para la realización de actividades económicas o la explotación de recursos naturales, con excepción a las referidas a las áreas naturales protegidas. Tales reservas sólo procederán por causa de interés social o seguridad nacional, y deberán ser dispuestas expresamente

²¹⁵ “(...), un servicio público puede entenderse como una “actividad esencial para la comunidad organizada del Estado, de contenido primordialmente económico, cuya titularidad corresponde exclusivamente al Estado y cuya gestión indirecta – por particulares – es siempre posible”. En Chirinos, Carlos y ... p.18

mediante ley del Congreso de la República o conforme a lo establecido en el artículo 54º del presente Decreto Legislativo”²¹⁶

Se mantienen las reservas del Estado respecto de las áreas naturales protegidas, en el entendido de los intereses superiores que preservan las mismas, léase interés de la nación, bien común (conceptos que pueden tender a mucha subjetividad)

Las concesiones presentan una posibilidad ante la denominada tragedia de los comunes, que plantea que si todos tiene acceso o derechos frente a los bienes, nadie los preserva ni asume los costos de esta utilización, ya que se consideran de nadie y a la vez de todos.

Siguiendo a Roxana Barrantes:

“Los ejemplos de que se pueden citar son innumerables, pero solamente consideraremos uno que puede ser útil para nuestros fines, cual es el de la explotación pesquera, sea en ríos o en el mar. Puede entrar a pescar prácticamente todo el que desee hacerlo. Cada pescador optimizará su esfuerzo de pesca, pero por cada pescador que entra se impone un costo de congestión a quienes ya están pescando y a todos quienes deseen entrar, porque por cada pez extraído, menos peces quedan disponibles”²¹⁷

La concesión ante esta situación “delimita por un periodo determinado los derechos exclusivos de uso, sin transferir la propiedad plena – es decir, los atributos del uso, disfrute, disposición y reivindicación (...) La concesión otorga el uso y el disfrute, al ser un uso exclusivo es motivador para la asunción de costos.”²¹⁸

La concesión es un instituto jurídico con características de derecho real, ya que es un título habilitante para el tráfico jurídico (puede ser inscrito, hipotecado, cedido) “es un título jurídico habilitante para la utilización de un bien de dominio público, que se

²¹⁶ Art. 6º Dec.Leg. N° 757. Ley Marco de Promoción de la Inversión Privada. El subrayado es nuestro.

²¹⁷ Consideraciones generales sobre los aspectos económicos de la concesión. En Concesiones sobre los Recursos Naturales ... p.28. El subrayado es nuestro.

²¹⁸ Ibid., p.29

configura a través de un contrato (...) y se perfecciona mediante una resolución de la Administración de carácter unilateral”²¹⁹

Los objetivos de la aplicación de esta figura son garantizar el aprovechamiento, la rentabilidad de la explotación y el uso exclusivo de los recursos naturales. Vayamos al caso de la RNP y analizar el contexto de su aplicación.

En el caso de la RNP, al ser un área natural protegida de uso directo, se permite la realización de actividades como las pesqueras, reguladas de acuerdo a los objetivos del área, la legislación aplicable y lo establecido en el plan maestro respectivo.

Existe la concesión de recursos naturales no renovables (sal) en las Salinas de Otuma, derecho otorgado antes de la creación de la reserva y que fue transferido a la empresa QUIMPAC S.A. de la otrora ENSAL (empresa del Estado). Esta concesión no genera ningún problema en términos de la aplicación de la figura, aquí se ve la transferencia del derecho de aprovechamiento del recurso del Estado al sector privado.²²⁰

En el año 1997 se otorgaron dieciséis concesiones especiales en áreas habilitadas declaradas no intangibles para maricultura, incluyo la instalación de sistemas de captación de larvas de moluscos hasta su precultivo, para luego realizar el repoblamiento bajo fines sociales (el objetivo era beneficiar a los pescadores artesanales tradicionales de la zona), la resolución ministerial N° 406-97-PE especificaba que el recurso otorgado era la concha de abanico, así como las organizaciones sociales de pescadores que accedían a las mismas.

²¹⁹ Ibid., loc.cit. p.89

²²⁰ El impacto de esta actividad en términos biológicos importan la alteración del Lago El Muerto.

En principio sólo se es propietario de los frutos o productos de donde son extraídos (o fuente) los recursos, pero la fuente no puede ser propiedad de los mismos. El reglamento de la Ley de promoción y desarrollo de la acuicultura (Decreto Supremo N° 030-2001-PE) establece que los titulares, de concesiones para actividades de cultivo y crianza, son propietarios de los recursos hidrobiológicos en producción, (valga la redundancia como productos listos a comerciar) en cualquiera de los estadios en que éstos se encuentren, siendo su comercialización libre, de acuerdo a ley.

De la mano de la no propiedad de la fuente, se establece la no exclusividad (ya que en la misma área pueden convivir con el recurso, otras especies diferentes) así como el respeto a las actividades tradicionales o derechos adquiridos por terceros, en áreas diferentes a las de la concesión (cuestión que se incumplió en el marco del otorgamiento de las concesiones especiales)

“Uno de los recursos comerciales que responden favorablemente a El Niño es la concha de abanico (*Argopecten purpuratus*) cuyos desembarques en la costa peruana se incrementaron de niveles menores de 1000t en años normales y a más de 40000 t en 1983/84 y a más de 20000 t en 1997/1998. Los mayores volúmenes de desembarque de concha de abanico se registran en Pisco cuya procedencia casi en su totalidad es de Bahía Independencia, lo cual la convierte en la bahía más productiva del Perú y del mundo.”²²¹

Los especialistas refieren que además de las condiciones como temperatura y reclutamiento²²² observados en ambos eventos, los volúmenes de extracción fueron bastante diferentes. “Los niveles de producción de un recurso no sólo dependen de los factores bióticos y abióticos sino también de las estrategias de manejo y explotación que se aplican”²²³

²²¹MENDO, Jaime y WOLFF Matthias. Bases Ecológicas y Socioeconómicas para el Manejo de los Recursos Vivos de la Reserva Nacional de Paracas. Lima: UNALM, 2002.p189.

²²² El reclutamiento refiere la captura de individuos, en este caso de concha de abanico. Los individuos en etapa reproductiva.

²²³ Loc.Cit., p.189.

En 1998 se comercializaron tallas menores (de la captura de individuos inmaduros en lugar de adultos y antes de que alcancen el mejor tamaño posible) a las legalmente permitidas y se trasladó masivamente del banco natural de La Pampa (en Bahía Independencia) conchas de abanico a zonas de la bahía que se ocuparon ilegalmente (en el contexto del otorgamiento de concesiones especiales), la sobrepesca y el incumplimiento de las organizaciones sociales de pescadores, además de las invasiones, dieron como resultado la carencia de la semilla de concha de abanico y la urgente necesidad de protección del ambiente marino (donde había un número importante de la misma)

Aunado a éste contexto se presentaron cuestiones como el tráfico de personas, vehículos y embarcaciones por zonas prohibidas²²⁴

La razón de la promoción de las actividades de maricultura fue la disminución de la concha de abanico por la sobreexplotación y las condiciones del ecosistema (enfriamiento de las aguas), esto coincidió con el Fenómeno de El Niño que favoreció la proliferación excesiva de la biomasa; aparecieron cerca de cincuenta organizaciones sociales de pescadores que solicitaban un área bajo concesión para realizar la maricultura.

El ex Ministerio de Pesquería suspendió la recepción de solicitudes para el otorgamiento de las concesiones en sucesivas resoluciones ministeriales²²⁵, hasta que se culmine el plan de ordenamiento de áreas de mar para el desarrollo de la acuicultura en la reserva, a

²²⁴ Sánchez Scaglioni, Raúl; Arenas Valer, Julio y Paz Soldán Villareal, Luis. Fuentes de Amenazas a la Reserva nacional de Paracas. Documento de Trabajo del Proceso de Actualización del Plan Maestro de Paracas. Lima: INRENA. 2002.p.12

²²⁵ La última es la Resolución Ministerial N° 189-2000-PE.

cargo de la Dirección Nacional de Acuicultura; pese a ésto los pescadores se posesionaron de áreas de mar no concesionadas en la costa de la reserva, en las zonas donde se ubicaban los bancos naturales de concha de abanico, los mismos que disminuyeron de manera alarmante.

Las concesiones especiales en la reserva sólo se otorgaron a las organizaciones sociales de pescadores debidamente inscritas en la Dirección de Pesca Artesanal del entonces Ministerio de Pesquería; el acceso al recurso estaba exonerado de pago (por derecho de acuicultura), asimismo se les exoneraba del pago por derecho de uso de agua o del pago del derecho de concesión en uso de área acuática ante los Ministerios de Agricultura o Defensa, respectivamente.

Sólo se exigía la presentación de un certificado de la DIA, otorgado por la Dirección Nacional de Medio Ambiente (del Vice Ministerio de Pesquería) en el entendido de que estas actividades (según el reglamento de la Ley de promoción de la acuicultura) son de menor escala, no en razón de los volúmenes de extracción sino del tamaño del área otorgada en concesión (esto también se exige para las áreas de manejo²²⁶), sin embargo esto es insuficiente, ya que el hecho real es que los volúmenes de extracción eran altos.

La realización de la actividad requería capitales importantes, que crearon relaciones comerciales inequitativas entre las organizaciones de pescadores y ciertas empresas privadas, quienes asumían el riesgo del negocio eran los pescadores artesanales y las ganancias se traducían en importantes porcentajes de la concha de abanico extraída.

²²⁶ “Son aquellas áreas marinas y continentales que determine el MIPE que puedan ser otorgadas a las organizaciones sociales de pescadores artesanales, con fines de administración y manejo acuícola de los recursos hidrobiológicos (...)” (art. 16° Reglamento de la Ley de promoción de la acuicultura)

Por ejemplo en un contrato de asociación en participación para el cultivo y comercialización de conchas de abanico se establece: “De los riesgos: cuando no se obtenga la cantidad de conchas de abanico efectivamente sembradas, los socios tendrán derecho automáticamente a invertir por una o más campañas hasta obtener el monto de su inversión total que será descontada en su integridad antes de la distribución de las utilidades”²²⁷

Sin embargo no se prevé como será la devolución por las sucesivas inversiones, lo que se podría interpretar (y que de hecho sucedió) que se suman al monto de la inversión total y por tanto a ser devueltas en su integridad.

Por otro lado, en el convenio de asociación entre la Universidad Nacional “San Luis Gonzaga” de Ica – Facultad de Pesquería y la empresa Ortega y Martinez Corporation para la captación de larvas y cultivo final de conchas de abanico, el objeto de dicho Convenio era la realización de trabajos con fines de investigación, capacitación en forma conjunta, de acuerdo a sus necesidades; sin embargo se establece la venta del producto en la etapa del precultivo y cultivo final, esto no estaba permitido porque sólo se podía dar en el caso de concesiones especiales el precultivo, repoblamiento, pero no el cultivo final que implicaba sacar el producto.

La duración del contrato era de ocho años cuando las concesiones sólo duraban dos, el Convenio desnaturalizaba sus fines, ya que en la práctica se convirtió en un negocio en beneficio de algunos, en donde la investigación quedó de lado; éstos negocios fueron

²²⁷ Copias del contrato original, p.2

finalmente cuestionados en un proceso penal, contra el director a cargo, por los irregulares manejos.

Toda esta situación se dio al margen de la legalidad vigente y de la autoridad, sumado a la ausencia de control y la escasa coordinación entre los entes sectoriales competentes.

“(…) podemos afirmar que en términos prácticos, el concepto técnico y legal de Reserva no se aplica al ambiente marino costero de la RNP. A la fecha no existe una normatividad, orientación ni control efectivos que la diferencien del resto de la costa peruana y que conlleve un aprovechamiento sustentable de los recursos hidrobiológicos. En este contexto las poblaciones de especies marinas no están siendo conservadas efectivamente; no existen planes de manejo de las especies marinas de importancia comercial, ni se controlan las actividades que atentan contra la viabilidad de las poblaciones de importancia económica y sus hábitat y la biodiversidad en general.”²²⁸

El informe técnico²²⁹, referido al proceso de zonificación de la reserva, concluye que ésta no estaría dando ninguno de los siguientes beneficios de las reservas marinas²³⁰ como alternativa del manejo pesquero: (i) la optimización de la producción de crías para asegurar el repoblamiento de territorios de pesca; (ii) el mantenimiento de una población de adultos reproductores y juveniles en las zonas de pesca; (iii) la recuperación de especies amenazadas por sobreexplotación; (iv) la preservación del hábitat natural para garantizar la existencia de las especies; y (v) el desarrollo de comunidades biológicas naturales que, diferenciándose en estructura y composición de los territorios de pesca, los alimentan.

Según el informe, este contexto redundaba en la pérdida de calidad de puestos de trabajo y encarecimiento y escasez de fuentes alimenticias. Siendo un claro reflejo de que no

²²⁸ INRENA. Proceso de Zonificación de la Reserva Nacional de Paracas. Informe Técnico. Paracas, 2000.p.4

²²⁹ Ibid.,p.5

²³⁰ Puede ser discutible la categoría de Reserva Marina, pero la RNP tiene zona terrestre y marina importante, en todo caso su clasificación como Reserva Nacional a secas tampoco sería apropiada, consideramos en todo caso la clasificación de UICN como la que responde al tipo de uso del área: Área Protegida con recursos manejados.

existe una pesca (incluida la acuicultura) responsable en la Reserva Marino Costera de Paracas. Esto no obedece a la instauración de la figura de la concesión sino al escaso planeamiento del contexto en el que se encuentran los recursos naturales antes de otorgar tales derechos.

En un afán por brindar protección a los recursos hidrobiológicos y ante una demanda social y económica se dieron las concesiones especiales para los pescadores artesanales de la RNP. El instituto por sí mismo no puede resolver la insuficiencia en los términos de obligaciones dados por el sector pertinente y el órgano de control.

5.2 Derechos y obligaciones al interior de la RNP

Los derechos que existen al interior de la reserva deben ejercerse de acuerdo a los objetivos de protección del área (ya mencionados), los derechos pre existentes a la creación del área se mantienen. Del análisis previo, la pesca (incluida ala cuicultura) es la actividad más importante que introduce afectaciones diferentes al área natural protegida como la contaminación, el aprovechamiento no racional del recurso hidrobiológico, la pérdida de la diversidad biológica, etc., ya que además es el origen de los asentamientos humanos en las caletas de Lagunillas y Laguna Grande, establecidas en el desempeño de la actividad de la pesca artesanal.

El ejercicio de derechos por la condición del área natural protegida estará sujeto a una serie de limitaciones y/o restricciones, los particulares deben conocer las mismas desde el aspecto registral (limitaciones al dominio al encontrarse en un área de protección nacional) hasta las conductas pasibles de sanción administrativa o judicial.

“(…) las amenazas más importantes tienen sus fuentes en las formas de explotación de los recursos hidrobiológicos. La administración de la RNP, no tiene jurisdicción total sobre los ambientes marinos. Esta es compartida con el Vice Ministerio de Pesquería MYPE y la autoridad marítima. A pesar de existir normas sobre el uso de recursos marinos a lo largo de la costa peruana, estas no se cumplen, especialmente cuando por factores naturales, aumentan las poblaciones de especies con demanda en el mercado externo y/o interno. Esta situación se agrava por que (sic) en la práctica, los recursos pesqueros están a libre disponibilidad de los usuarios.”²³¹

Los derechos y obligaciones dentro de la reserva y en su zona de amortiguamiento deben ejercerse ante una autoridad administrativa compartida, así el Vice Ministerio de Pesquería es competente en la administración de los recursos hidrobiológicos, norma, orienta y controla la explotación racional de los recursos hidrobiológicos de la reserva (artículo N° 2 del Decreto Supremo 1281-75-AG), del mismo modo el Instituto Nacional de Cultura, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, la Dirección de Capitanía de Puertos de Pisco, el Instituto Nacional de Recursos Naturales, el Proyecto Especial de Promoción del Aprovechamiento de Abonos Provenientes de Aves Marinas, entre los más importantes.

5.2.1 Derechos preferentes a los pobladores locales

El marco legal aplicable a las ANP'S establece la prioridad en el aprovechamiento de los recursos naturales a las comunidades andinas, nativas y poblaciones locales.

En el caso del recurso marino la Ley de promoción y desarrollo de la acuicultura, en su artículo 5° privilegia el acceso a las poblaciones campesinas y nativas del área natural protegida, hay prioridad para el uso del recurso hídrico con fines de acuicultura, además se da la posibilidad de otorgar el acceso a terceros cuando solicitan la concesión respectiva (cabe hacer la atinencia de que esto último es en el marco general de la

²³¹ Loc.Cit.,p.4

acuicultura, para el caso de Paracas hay un régimen específico que referiremos a continuación)

El reglamento de dicha Ley establece en el artículo 27° que las concesiones pueden ser otorgadas para comunidades indígenas o campesinas, así como para las organizaciones sociales de pescadores, este reglamento se remite al Decreto Supremo N° 023-2001-PE (de las concesiones especiales en la reserva)

Hay dos cuestiones a definir, en primer lugar, la Ley no incluye expresamente dentro de las poblaciones prioritarias a las poblaciones locales, en este caso una interpretación más amplia y sistemática del marco legal de las ANP'S debe extender estos derechos a los mismos, ya que si bien no comparten necesariamente las mismas características, si se les concede acceso de forma prioritaria en el reglamento de la Ley de ANP'S:

“Artículo 55.- Reservas Nacionales

(...) En ellas se permite el aprovechamiento comercial de los recursos naturales bajo planes de manejo, aprobados, supervisados y controlados por la Autoridad Nacional competente.

(...) La planificación del uso se realiza con amplia participación y consulta de las poblaciones aledañas o residentes en la Reserva Nacional. El aprovechamiento puede ser realizado por dichas poblaciones en forma prioritaria.”(el subrayado es nuestro)

Del mismo modo, el reglamento de administración y manejo de las concesiones especiales para el desarrollo de la maricultura de recursos bentónicos en la RNP (decreto supremo N° 023-2001-PE), en su artículo 5° contempla las concesiones especiales como derechos que otorga el Vice Ministerio de Pesquería a las organizaciones sociales de pescadores artesanales legalmente constituidas, debidamente registradas y que laboran tradicionalmente dentro de la reserva, si bien no prohíbe expresamente la posibilidad de que terceros accedan a las mismas, en el artículo que desarrolla las condiciones del

otorgamiento de las concesiones (artículo 6º) establece que las organizaciones sociales de pescadores artesanales no deben integrar más de una organización social que desarrolle la actividad de maricultura en el área de la reserva; la idea era realizar una actividad con fines de subsistencia (fines sociales), por eso se limita a las organizaciones de pescadores (véase que ésta es una característica de la concesión detallada en el acápite 5.1.1)

Los pobladores asentados en el área pueden solicitar permiso para el desarrollo de prestación de servicios económicos de pequeña escala o el aprovechamiento de recursos naturales sin o con fines comerciales, dependiendo del caso, en éste último se debe realizar un contrato de aprovechamiento de recursos naturales. Todos estos acuerdos con la población local deben constar en los archivos del área protegida.

5.2.2 La ausencia de compromiso de los actores sociales con la conservación en la reserva

Existía – y consideramos que ha variado aunque no en su totalidad - una visión compartida por los pescadores de la zona que el establecimiento de la RNP, había ocasionado más perjuicio que beneficio, en el entendido de que todos los problemas existentes en el área eran consecuencia de las limitaciones que la administración del área traía consigo.

Esto está lejos de la realidad, coincidiendo con Marc Dourojeani²³², el hecho de no implantar la reserva en 1975, la pesca, la minería, la visitación desordenada y la urbanización ya habrían destruido en parte o en su totalidad todo el patrimonio cultural y

²³² Comentarios a la tesis Pescadores Artesanales de la Reserva Nacional de Paracas, loc.cit ; p.21-25

natural de Paracas, y hoy no existirían más pescadores artesanales como ha pasado en tantas caletas en el litoral peruano.

Ante esta situación, lo que se requiere es la identificación de los pobladores locales para lograr la tan ansiada conservación y desarrollo sostenible del área, la situación óptima es mantener la productividad del recurso hidrobiológico para asegurar la calidad de vida de los pobladores locales y al mismo tiempo garantizar los intereses de los demás peruanos (de alimentación, recreación, reserva de potencial genético, estético o espiritual, etc)

Es vital resolver los intereses económicos y sociales, que por ser muchas veces contradictorios, impactan el uso y manejo del área protegida. La atribución de responsabilidades o culpas no resolverá ni ha devenido en algo positivo, es necesario asumir desde cada lugar un rol participativo, empezando por la coordinación sectorial, que involucra a la población local, para desarrollar estrategias de manejo consensuadas, que detengan la sobreexplotación de los recursos marinos, la contaminación, la disminución de potencial turístico, entre otros problemas ya mencionados a lo largo de nuestro trabajo.

En el desarrollo del proceso de zonificación para la reserva y en el proceso de actualización del plan maestro, llevado a cabo por el INRENA, se ha contado con la participación local, se ha podido identificar las principales preocupaciones de los pobladores locales así como sus intereses, de este modo se han establecido las amenazas a la biodiversidad de la reserva, en este camino se ha ido de la mano de talleres participativos tanto locales (con los usuarios) como con los sectores pertinentes. Esto es un avance significativo.

En todo análisis que involucre recursos naturales (social, económico, jurídico, etc) no se puede restringir el problema ambiental a la adjudicación de derechos a uno u otro grupo social (socio ambientalismo), como bien dice Marc Dourojeani²³³ ya que el contexto macro es que los recursos son limitados y el acceso a los mismos implica restricciones por ende obligaciones, nos encontremos o no dentro de un área natural protegida.

“No obstante, un avance importante en el manejo de los ambientes marinos, es la toma de conciencia de la población local de usuarios de recursos marinos de la RNP a pequeña escala, identificados como pescadores artesanales, de que en la RNP tienen ventajas sobre el resto de usuarios de la costa peruana, y que a diferencia de otros puntos de la costa, las empresas privadas medianas y grandes tienen restricciones de acceso.”²³⁴

El compromiso de estos actores sociales podría lograr la extracción de los recursos de manera sostenible. Con la titularidad de los derechos de aprovechamiento, los pescadores artesanales son el nexo entre la empresa privada y los recursos; de lo que se trata es de lograr beneficios económicos equitativos.

5.2.3 La propiedad y el dominio en la Reserva Nacional de Paracas

Los derechos de propiedad al establecerse un área natural protegida cambian sustancialmente, en primer lugar sólo se reconocen los derechos preexistentes antes de la creación de la reserva, no opera la prescripción adquisitiva de dominio antecedida por derechos posesorios; para cualquier modificación, uso y similar en los asentamientos humanos se requiere del permiso de la jefatura del área.

La presencia de asentamientos humanos que se establecieron antes y después del establecimiento de la reserva ha generado un desarrollo poblacional incompatible con el

²³³ Ibid., p. 24.

²³⁴ Loc.Cit..p.5.

área, éste se caracteriza por ser descontrolado, oportunista y atentatorio del orden público, ya que existen personas requisitorias y de mal vivir que llevan sus costumbres a las caletas de pescadores, además del desarrollo de prácticas de pesca prohibidas como la pesca con explosivos.

Se realizan actividades sin la autorización respectiva, por ejemplo en Laguna Grande sector Muelle, al lado de los ranchos de la caleta se encuentra un local que comercializa combustible, a una distancia más alejada de estos hay un botadero de basura que es foco de contaminación (no existe relleno sanitario, ya que la construcción del mismo es incompatible con el área), existen casas de esteras (ranchos) desocupadas, que son nido de ratas y fuente de contaminación, así como refugio de drogadictos.

5.2.4 Las limitaciones en un área natural protegida

“Los derechos de propiedad y demás derechos que existen antes de que un área natural sea declarada como tal, deben tener en cuenta que un área natural protegida es un bien que forma parte del Patrimonio de la Nación, por lo tanto existen limitaciones en el ejercicio de dichos derechos. Se pueden inscribir las limitaciones a los derechos que existan, en el registro público de la jurisdicción respectiva.”²³⁵

Las ANP'S son áreas de dominio público, respondiendo a esta condición no pueden ser transferidas ni otorgadas a particulares en propiedad, como bienes de dominio público son de responsabilidad del Estado, quien puede ejercer la administración o cederla temporalmente mediante contratos de administración. Luego del establecimiento del área natural protegida ya no podrán nacer nuevos derechos de propiedad.

Al interior de estas áreas, el régimen jurídico determina una especial protección a los objetos de conservación identificados, las condiciones de manejo de los recursos existentes, el uso y otros aspectos de administración deben apuntar al logro de los

²³⁵ Reglamento de ANP'S, arts. 44° y 47°

objetivos del área (incorporados en cada documento de planificación de las áreas), este marco debe ser compatibilizado con la propiedad privada u otro derecho existente.

La propiedad privada debe ser acreditada con un título válido (resolución de adjudicación estatal, un contrato privado, inscripción registral debidamente realizada), se puede dar la transferencia de propiedad, sin embargo siempre el Estado debe tener la opción de compra y el derecho de retracto. Al existir un derecho de propiedad válido no existe la prohibición de transferencia o de libre disposición pero con los matices mencionados.

Los casos de derechos adquiridos o preexistentes son reconocidos, incluso de estar debidamente saneados (con título válido inscrito en el registro respectivo), puede coexistir la propiedad privada al interior de un área natural protegida, este hecho se ha dado en el caso de Paracas.²³⁶

La Ley de ANP'S (artículo 4°), establece que en caso que se declaren áreas protegidas, el Estado podrá determinar restricciones²³⁷ al uso de la propiedad²³⁸ del predio; y de ser el caso, podrá otorgar medidas que compensen las mismas, pero no se establecen qué tipo de medidas podrían ser. “La compensación podría ser tanto de carácter monetario como en el establecimiento de facilidades tributarias o financieras y cualquier otra fórmula que

²³⁶ Cabe mencionar que el saneamiento físico legal del área se encuentra en proceso.

²³⁷ Las limitaciones y restricciones de uso podrán ser establecidas en el dispositivo de creación del área, el Plan Maestro respectivo o mediante Resolución Jefatural específica del INRENA (art. 46° Reglamento de ANP'S)

²³⁸ El derecho de propiedad (...) es un poder unitario, en el sentido de que concede sobre la cosa un señorío global, (...), hacer una enumeración exhaustiva de facultades es imposible, (...) De todas maneras, los antiguos autores, e incluso hoy todavía muchos de ellos, así como algunos Códigos (entre los que está el nuestro) enumeran las facultades (que denominan frecuentemente derechos del dueño) que la propiedad encierra. Hablando, por ejemplo de las de usar (ius utendi), disfrutar (ius fruendi), abusar (ius abutendi), poseer (ius possidendi), disponer (ius disponendi), reivindicar (ius vindicandi) En Derechos Reales. Manuel Albaladejo. Lima: PUCP, 1997. p.21

puedan acordar entre Estado y propietario para cubrir los eventuales perjuicios que pudiera causar a un propietario el hecho de incluir su predio en un área natural protegida.”²³⁹

Solano también refiere que la experiencia peruana respecto de las ANP’S declaradas por el Estado, no han considerado la afectación de derechos de terceros y el pago de medidas compensatorias es poco frecuente, asimismo indica que en algunos casos las restricciones de uso no han sido más que una mera confiscación de la propiedad, sin que se haya realizado la expropiación o un pago previo al propietario.

Sobre el derecho de posesión:

“Se reconoce el derecho de posesión existente antes del establecimiento del área natural protegida, pero esto no quiere decir que se podrá adquirir la propiedad por el hecho de vivir de forma pacífica, continua y pública durante un tiempo determinado (requisitos establecidos por ley para adquirir la propiedad), ya que esto no se puede dar en un área natural protegida.”²⁴⁰

Respecto del derecho posesorio, para ser debidamente invocado, debe exigir un título válido dado por el Estado, los pobladores con permisos para extracción de recursos hidrobiológicos intentan desprender de los mismos una validez como permanencia en el área, cuando en ningún caso constituyen permisos que habiliten la vivienda o el uso del terreno.

Si bien la población local, como las comunidades indígenas nativas o campesinas ancestrales, son grupos prioritarios en el acceso a los recursos naturales (en áreas de uso directo), los derechos adquiridos tienen un tratamiento distinto, ya que las comunidades

²³⁹ Solano, Pedro. Análisis Legal respecto a las Estrategias de Manejo para los Asentamientos Humanos en la Reserva Nacional de Paracas. Lima: SPDA, 2001.p.3.

²⁴⁰ Ibid., Arts. 44° y 47°

tienen un derecho constituido, reconocido por la costumbre o bajo transferencia de propiedad del Estado o con particulares, muchas veces con un título formal inscrito.

Las poblaciones de la caleta de Laguna Grande sector Ranchería refieren que la fundación de la caleta fue en el siglo XVIII, sin embargo no existe continuidad del mismo grupo – pese a que los pobladores dicen ser descendientes de estos grupos primigenios - hasta que en el año 1982 con el boom de la concha de abanico vienen marisqueros pisqueños y migrantes de diversas partes del país.

En el caso de los pobladores locales son grupos aleatorios (así como es la pesca) y la actividad que los reúne se encuentra en relación a la misma. Consideramos que se podría restringir el acceso a la extracción de pesca artesanal a aquellos que no sean de la zona, es decir que quienes accedan a la misma sean los pescadores locales que realizan sus actividades en zonas donde históricamente se ubican los recursos.

5.2.5 Los derechos preexistentes a la creación del Área Natural Protegida

Los tres asentamientos humanos con población pesquera, principalmente artesanal, son Lagunillas, Laguna Grande sector Muelle y Laguna Grande sector Rancherío. Los mismos no cuentan con un título válido que permita concluir la propiedad de los mismos, en primer lugar nunca existió un procedimiento de habilitación urbana en el área y tampoco tiene la calificación formal de ser un centro poblado según la legislación vigente correspondiente²⁴¹

²⁴¹ Ley Orgánica de Municipalidades, art. 5° y el art. 10° del Decreto Supremo N° 007-85-VC que aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente.

Por lo tanto si bien existe la posesión en el área, no hay un reconocimiento formal de la misma. En el asentamiento del sector Muelle, se han establecido servicios como centro de salud, cenro de educación, letrinas, lo que no debe ser entendido en ningún caso como una autorización de permanencia o de reconocimiento de derechos de posesión, ya que para obtener los mismos sería necesaria la demostración efectiva.

En el caso de la población de Rancherío, en el supuesto que hubiese transcurrido el tiempo para reclamar la propiedad de sus predios, 30 años de posesión, continua, pacífica y pública, que era el plazo que operaba en ese momento, puesto que la prescripción no se reclamó en el momento oportuno (siempre que hubiese sido posible, es decir que el terreno no hubiese sido terreno eriaz o de dominio público), la declaración de la reserva (en el año 1975) como área protegida habría impedido realizar el procedimiento de prescripción respectivo.

Pese a la ilegalidad de estas ocupaciones, es necesario compatibilizar la participación de estas poblaciones en la gestión y manejo del área, la restricción del acceso al recurso marino – entre otras medidas – permitiría que éste se conserve, ya que lamentablemente se encuentra arraigada la idea de que uno solo cuida lo que considera suyo.

La búsqueda necesaria de la identificación de los pobladores locales con las oportunidades que les brindan las ANP'S (para el desarrollo local, la obtención de una calidad de vida digna), se ha ido desarrollando a través de procesos participativos para que los pobladores locales conozcan las actividades compatibles para el logro de la conservación.

Del mismo modo se debe resolver la presencia de estas poblaciones locales, no otorgando derechos que no corresponden, sino más bien creando un marco de desarrollo local orientado a las actividades pesqueras; respecto a la vivienda, estableciendo reglas claras y compromisos de cumplimiento de normas básicas que permitan la convivencia y el control del orden público en las caletas. Para lograr esto es necesaria la estrecha relación de coordinación y control que debe ejercer el Vice Ministerio de Pesquería, la Capitanía de Puerto y la Jefatura de la RNP.²⁴²

5.3 Los instrumentos de gestión ambiental aplicables a la reserva

El ordenamiento ambiental territorial, como se mencionó, es uno de los instrumentos de gestión ambiental primario y elemental para cualquier desarrollo coherente de manejo del territorio, existen documentos de planificación (como el plan director Pisco – Paracas) a nivel local pero que han devenido en ineficaces, ya que el desarrollo y el constante cambio en el área de influencia de la reserva los han sobrepasado.

“A una escala (...) nacional, se ha identificado a la zona de Pisco-Paracas como un núcleo potencial de desarrollo de la región central del Perú y uno de los principales ejes de transporte vial, marino y aéreo de recursos y personas. Esto aumentaría la capacidad industrial instalada, los centros urbanos y la actividad agrícola en la zona de influencia de la RNP. Desafortunadamente, en el contexto actual no se (...) comprende el aporte de una Reserva Nacional a los objetivos de desarrollo de la región. A una menor escala, los ambientes terrestres en la RNP son cada vez mas presionados por la expansión urbana, el establecimiento de asentamientos humanos y la modificación del paisaje por prácticas agropecuarias y tráfico vehicular.”²⁴³

Para el logro del desarrollo de las poblaciones locales del sur, es necesario reevaluar el concepto de ordenamiento territorial y aplicarlo para la organización del espacio, la protección del ambiente y la mejora de la calidad de vida. Específicamente la reserva no

²⁴² Véase la posibilidad de implantar una Unidad de Gestión.

²⁴³ Loc. Cit. p.3.

puede ser excluida en un contexto macro de ordenamiento territorial, puesto que la misma tiene una zonificación propia; cualquier plan de ordenamiento territorial debe incluir la misma y responder a sus requerimientos de conservación. Dentro de la llamada zonificación ecológica económica en un ámbito de mesozonificación²⁴⁴, es en este nivel que la zonificación da pie a los gobiernos locales, regionales, por ejemplo a conservar áreas únicas.

La declaración de impacto ambiental, como dictamen emitido por la autoridad administrativa competente, determina si es conveniente el desarrollo de la actividad sujeta a evaluación y las condiciones en que la misma debe ser realizada.

Para el otorgamiento de concesiones especiales se requiere de la presentación del certificado ambiental de la declaración de impacto ambiental otorgado por la Dirección Nacional de Medio Ambiente del Vice Ministerio de Pesquería (artículo 77° numeral 2 del reglamento de la Ley de promoción y desarrollo de la acuicultura), que es una suerte de declaración jurada que no ofrece la garantía suficiente.

Con la dación del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, se establecía la necesidad de que toda actividad contará con los estudios de impacto ambiental correspondientes, pero este artículo (que era el artículo 8° del Capítulo III del Código) fue derogado por el decreto legislativo N° 757. Su texto decía: “Todo proyecto de obra o actividad, sea de carácter público o privado, que pueda provocar daños no tolerables al ambiente, requiere de un estudio de impacto ambiental (EIA) sujeto a la aprobación de la autoridad competente (...)”

²⁴⁴ Loc.Cit. p.250.

Pero ya se desarrollaban diversas actividades que no tenían EIA, y se estableció para las mismas los PAMA puesto que existía la necesidad de adecuar sus tecnologías. Respecto del sector pesquería la presentación de los PAMA era obligatoria para las empresas pesqueras que al 15 de enero de 1994 ya estuvieran trabajando.

Una de las cuestiones que debía encontrarse incorporada en estos documentos era la de límites de emisión a aplicar, esto era para los casos en que el Ministerio no hubiese fijado los correspondientes, es decir, la empresa daba los límites posibles, ante la inexistencia de los fijados por la autoridad ambiental respectiva, cosa que es contraproducente por ser la empresa, en estos casos, quien juega un rol de juez y parte.

Las empresas harineras existentes en la zona de amortiguamiento de la reserva, a la fecha, contarían con estos documentos y como ya se precisó, ante la inexistencia de los límites permisibles de emisión de efluentes al mar y a la atmósfera. La concesión de sal a la empresa QUIMPAC S.A., también tiene en su desempeño estos documentos. El fin de los mismos es reducir los niveles de contaminación y alcanzar los límites máximos permisibles; la autoridad competente fija los plazos de ejecución, así como el monto de inversión mínimo para los mismos. Al ser presentados a la autoridad competente, tienen un plazo de aprobación previsto para su pronunciamiento, sino sucede en el plazo, opera el silencio administrativo positivo.

5.4 Los incentivos y sanciones frente a la conservación en la reserva

Las acciones de personas naturales o jurídicas que vayan en contra de lo establecido por la Ley de ANP'S, su reglamento, el plan director o normas relacionadas con éstos, así como el incumplimiento de los compromisos asumidos en los EIA o en la DIA son sujetos a los que se debe sancionar.

Además, se puede sancionar con prohibición o restricción de la actividad causante de la infracción, clausura del local donde se lleva a cabo la actividad que ha generado la infracción, el decomiso de los objetos, instrumentos u otros empleados para realizar la infracción; en el caso de estudios de impacto ambiental son responsables también los profesionales que realicen estos estudios en los proyectos y obras que causaron daño²⁴⁵.

5.4.1 Ilícitos administrativos

El Reglamento de ANP'S establece las sanciones que se aplican en las ANP'S para aquellos que incumplan con lo establecido en la legislación forestal y de fauna silvestre, así como el tema turístico y de protección al patrimonio cultural.

Respecto al recurso marino, el reglamento de la Ley general de pesca establece las actividades prohibidas, pasibles de ser sancionadas administrativamente, que no obstan (según sea el caso) la denuncia respectiva. Las infracciones administrativas se sancionan con amonestación, comiso, multa, suspensión o cancelación.

Dentro de las infracciones, en materia de fauna silvestre, relevantes al objeto de nuestro trabajo, tenemos la falsificación o alteración de documentos que implican la correcta

²⁴⁵ Sanciones administrativas contempladas en el Capítulo XX del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.

fiscalización del INRENA; la caza, captura o colecta sin la autorización debida o fuera del espacio permitido; el comercio de especies de fauna silvestre procedentes de la caza deportiva, de subsistencia, científica y/o sanitaria, o no autorizadas; la posesión, transporte, comercio o exportación de especímenes de fauna silvestre sin la autorización correspondiente; la negativa de dar información solicitada por el INRENA; la modificación de los planes de manejo sin la autorización del INRENA; el incumplimiento de los compromisos asumidos en las autorizaciones de investigación científica, entre otros.

En el ámbito pesquero existen infracciones administrativas a partir de toda acción u omisión que como tal se encuentre tipificada en la Ley general de pesca, su reglamento, reglamentos de ordenamiento pesquero, de acuicultura y demás disposiciones sobre la materia.

El artículo 127° del reglamento de la Ley general de pesca, establece que en los casos en que la conducta del presunto infractor pueda tipificarse como ilícito penal, la Dirección Nacional de Seguimiento, Control y Vigilancia o las Direcciones Regionales de Pesquería, sin perjuicio de la sanción administrativa, remitirán los antecedentes a la Procuraduría Pública, encargada de los asuntos judiciales del Vice Ministerio de Pesquería para los fines pertinentes.

La presentación de denuncias puede realizarla cualquier interesado, se formulan ante la Dirección Nacional de Seguimiento, Control y Vigilancia, las Comisiones Regionales de Sanciones, las Direcciones Nacionales o las dependencias regionales, por acciones u omisiones que se encuentren tipificadas como infracciones administrativas en la legislación respectiva.

La facultad del Vice Ministerio de Pesquería de iniciar procesos administrativos, sancionadores, prescribe automáticamente a los cuatro años contados desde la fecha de comisión de la infracción; y la facultad para iniciar las acciones tendientes a hacer efectiva la sanción impuesta, prescribe a los dos años contados desde la fecha en la que ésta quedó consentida.

Las infracciones administrativas se encuentran tipificadas en el artículo 76° de la Ley general de pesca, se consideran dentro de otras infracciones (artículo 134° del reglamento de la Ley general de pesca), por ejemplo:

- Realizar faenas de pesca sin contar con medios o sistemas de preservación a bordo, o tenerlos total o parcialmente inoperativos.
- El empleo de cualquier medio que reduzca la selectividad de las artes de pesca.
- El uso de redes de deriva no artesanales.
- Emplear redes de arrastre de fondo, rastras y chinchorros mecanizados dentro de las áreas reservadas a la pesquería artesanal.
- Recolectar, extraer y/o captar semillas, larvas, poslarvas y alevinos de ambientes naturales, sin contar con el permiso correspondiente.
- Operar plantas de procesamiento de harina y aceite de pescado o sistemas de tratamiento de residuos y desechos, sin contar con equipos balanceados y efectivos de tratamiento de agua de cola.
- Operar plantas de procesamiento de productos para consumo humano directo sin contar con sistemas de tratamiento o de disposición de residuos y desechos; o teniéndolos no utilizarlos en el proceso de producción.
- Impedir u obstaculizar las labores de seguimiento, control, inspección, supervisión y muestreo biométrico de las personas con facultades delegadas por el Vice Ministerio de Pesquería.
- Incumplir con los compromisos asumidos en materia ambiental presentados al Vice Ministerio de Pesquería.
- Realizar actividades de acuicultura, construir infraestructura de cultivo y para investigación de acuicultura en fondos y aguas marinas y continentales sin contar con la autorización o concesión otorgada mediante la correspondiente resolución.
- Operar unidades de producción acuícola en cualquier sistema o modalidad que contravenga las disposiciones prescritas en la normatividad vigente y origine deterioro ambiental, según las normas que establezca el Vice Ministerio de Pesquería.

Según el artículo 140° del Reglamento de la Ley general de pesca, el producto del decomiso de recursos hidrobiológicos será entregado al Programa Nacional de Apoyo Alimentario (PRONAA), municipalidades de la jurisdicción, instituciones de beneficencia u otras de carácter social debidamente reconocidas.

Las Instancias competentes para la evaluación de las infracciones administrativas contra la normatividad pesquera y la aplicación de las sanciones previstas en la Ley de pesca, su reglamento y demás disposiciones pertinentes, son:

- a) La Dirección Nacional de Seguimiento, Control y Vigilancia, para conocer los procesos administrativos que se originen por el ejercicio de las actividades pesqueras y acuícolas, y las solicitudes de fraccionamiento para el pago de multas conforme a la normatividad vigente;
- b) Las Comisiones Regionales de Sanciones, para conocer a nivel de sus respectivos ámbitos geográficos, los procesos administrativos que se originen por el ejercicio de las actividades pesqueras artesanales y las actividades pesqueras continentales de mayor o menor escala.
- c) El Comité de Apelación de Sanciones del Vice Ministerio de Pesquería, para conocer en segunda instancia los procesos sancionadores iniciados por la dependencia a que se refiere el literal a) del presente artículo.²⁴⁶

5.4.2 Ilícitos penales

El autor de Defensa Legal del Ambiente, Carlos Andaluz Westreicher, indica que los tipos penales regulados por los artículos 304° y 305° del Código Penal (contaminación del medio ambiente y sus formas agravadas), se podrán materializar como denuncias penales sólo si previamente se han establecido los límites permisibles y la infracción de normas sobre protección del ambiente, ya que siendo tipos penales en blanco no existe delito mientras no se hayan regulado dichos estándares y las infracciones ambientales.

El problema se hace evidente en el caso del área protegida en cuestión, ya que no existen los límites ambientales permisibles para emisión de efluentes al mar, así como los del

²⁴⁶ Art. 147° Reglamento de la Ley General de Pesca.

aire, por otro lado, las infracciones ambientales se encuentran desperdigadas en una extensa legislación ambiental.

Con relación al mandato de la Ley N° 26631, así como por ejemplo, en el caso del artículo 186° del Reglamento de ANP'S,

“Opinión del INRENA para formalizar denuncia por comisión de Delitos contra la Ecología

En el caso de delitos tipificados en el Título XIII del Libro Segundo del Código Penal cometidos al interior de un Área Natural Protegida, el informe al que alude el Artículo 1 de la Ley N° 26631 es emitido por el Jefe del Área Natural Protegida o en su defecto por la Dirección General, para lo cual el Fiscal competente lo solicita por escrito al Jefe del Área Natural Protegida respectiva, (...)”

En el mismo sentido el artículo 77° del reglamento de la Ley general de pesca:

“La Dirección de Medio Ambiente del Vice Ministerio de Pesquería será también la encargada de dar cumplimiento a lo previsto en la Ley N° 26631 que regula la formalización de denuncias por infracción a la legislación ambiental, y coordinar con las entidades competentes lo relacionado a las ANP'S (...)”

Para la formalización de la denuncia por estos delitos, el Ministerio Público requerirá de las entidades sectoriales competentes, la opinión fundamentada por escrito respecto a si se ha infringido o no la legislación ambiental. Se encuentra establecido que el ministerio del sector, correspondiente a la actividad que se desarrolla, constituye la autoridad ambiental, si la actividad involucra a más de un sector, el informe tendrá que ser evacuado por “todas las que corresponda”, si hubiese discrepancias, el Ministerio Público solicitará opinión dirimente al CONAM. Así en cada caso corresponde a los sectores el pronunciamiento sobre si se ha infringido la normativa ambiental.

La interrogante que se suscita²⁴⁷ es si la naturaleza de los dictámenes son referenciales o vinculantes, es decir ¿el Ministerio Público simplemente los tiene en cuenta al realizar su propia evaluación de la infracción de la legislación ambiental o debe sujetarse

²⁴⁷ Siguiendo a Andaluz Weistreicher. En Defensa Legal del ...

estrictamente a lo opinado por el sector correspondiente? y en el supuesto que el sector opine que no hay infracción ¿se encuentra el Ministerio Público impedido de formalizar la denuncia respectiva?

Andaluz Weistreicher menciona que estos dictámenes no son vinculantes, ya que el Ministerio Público es autónomo por mandato constitucional y se encuentra establecida la conducción desde el inicio de la investigación del delito y del ejercicio de la acción penal. De esta manera puede iniciar la acción penal pese a lo opinado por el sector correspondiente. Su obligación se limita a merituar lo dictaminado, como debe hacerlo con cualquier prueba o indicio²⁴⁸

Sin embargo, en el supuesto contrario, al emitir un dictamen técnico justificatorio para iniciar la investigación ¿acaso en razón de esta autonomía podría no ejercerse la debida tutela?, cabe mencionar la importancia de estos dictámenes en razón de su especialidad.

Finalmente se plantea si se puede prescindir del dictamen, en este caso se debe revisar lo que establece la Ley N° 26631, ya que indica que se “deberá merituar los informes correspondientes y al momento de expedir la resolución”, por tanto es obligatorio el solicitarlos ya que para merituar los mismos necesita haberlos tomado en cuenta para su evaluación, pero no son determinantes para el ejercicio de la acción penal como se indicó previamente.

Otro aspecto que se debe tener en cuenta es el referido a las penas establecidas en el Código Penal, ya que resultan en extremo leves y por esto ofrecen una serie de facilidades como: mandato de comparecencia, reserva del fallo condenatorio, exención

²⁴⁸Andaluz Weistreicher, Carlos. Defensa Legal del Ambiente, p.166-167

de la pena, suspensión de la ejecución de la pena y conversión de la pena privativa de libertad en multa o prestación de servicios a la comunidad u otro. Además se ha previsto la inhabilitación²⁴⁹ sólo cuando el delito es cometido por un funcionario público y no para el titular de la actividad que delinque.

Otro aspecto que resiente las sanciones respecto a los delitos ambientales es el Principio de Oportunidad, el que se aplica en el caso de penas leves y que implica la abstención del ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público o del dictado del auto de sobreseimiento por el poder judicial en cualquier etapa del proceso.

Con relación a los delitos ambientales que mencionamos, la pena mínima no supera los dos años de pena privativa de libertad. De esta manera no se da una sanción adecuada y no se tutela adecuadamente el ambiente, ya que el legislador ha previsto penas mínimas, en el entendido de que no se ha afectado de manera relevante el interés público. Bajo esta consideración, el legislador calificó la afectación del interés público respecto a delitos con penas mayores a los dos años, contrariamente a casi todos los tipos penales ambientales considerados, así la persecución y sanción de los mismos resulta casi nula. “...una pauta establecida por el legislador es que el interés público se considera afectado cuando el delito cometido tenga como mínimo legal de la pena, una que supere los dos años de pena privativa de libertad...”²⁵⁰

Respecto al tema de la reparación civil para delitos ambientales, es claro que muchas veces no se podrá reparar el daño, sea un accidente de derrame, la tala indebida, la pesca con explosivos, etc, ya que aquí la reparación que se recibe es monetaria y esto no repara el daño causado.

²⁴⁹ Art.36° inciso 4 del Código Penal: entiéndase la inhabilitación como la incapacidad para ejercer por cuenta propia o por intermedio de tercero el comercio o industria que originó el delito.

²⁵⁰ Ibid, p.180.

Las consideraciones que ha de tener deben estar referidas a que la afectación del ambiente crea perjuicios que serán merituados en su verdadera dimensión. La levedad de las penas, en el entendido del legislador del Código Penal, requieren de la modificación de las mismas, bajo el análisis de que los delitos contra el ambiente afectan el interés público y dicha afectación es muchas veces irreparable.

En sede civil, es el denominado interés difuso el que se aplica para casos de protección del medio ambiente, el artículo 82° del Código Procesal Civil lo define como:

“ aquel cuya titularidad corresponde a un conjunto indeterminado de personas, respecto de bienes de inestimable valor patrimonial... ”,²⁵¹

El interés difuso debe ser tutelado en su real dimensión y en el caso concreto de la RNP toda afectación que se cometa debe contar con una sanción real y efectiva. En sede penal se pueden tener consideraciones de este tipo con respecto al interés afectado.

Respecto a otras acciones, cabe mencionar las de naturaleza civil, e.g. acción de abuso de derecho, de responsabilidad extracontractual, acciones de nulidad de actos jurídicos; y dentro del ámbito constitucional se encuentran el proceso de amparo, el de cumplimiento y el habeas data. Las mismas nos pueden servir para la tutela legal del ambiente, sin embargo éstas presentan insuficiencias y se debe evaluar su utilización en cada caso concreto.

²⁵¹ “el interés difuso supone que no es posible identificar a las personas físicas implicadas y que no existe un ente, sea o no, persona jurídica, que pueda afirmar que agrupa a todas esas personas”. Montero Aroca, Juan. La Legitimación en el Código Procesal Civil, p.23

Consideramos que las conductas delictuosas mencionadas son pasibles de ocurrir al interior de cualquier área natural, en donde se debe tutelar de forma más rigurosa, ya que en las mismas, los objetos de protección están identificados y existen prohibiciones explícitas, no se puede alegar desconocimiento, finalmente pese a ser reiterativos, la sanción penal no excluye la administrativa ni la civil, según corresponda.



TERCERA PARTE

CAPITULO VI

Propuestas y Recomendaciones

6.1 Hacia un desarrollo sostenible en la Reserva Nacional de Paracas

“La causa última de la mayoría de las amenazas a la biodiversidad son las actividades humanas incompatibles. Para enfrentar y mitigar estas amenazas con frecuencia debemos hacer más que usar y manejar adecuadamente los recursos y promover buenas políticas que prevengan las actividades. Debemos activamente desarrollar, promover y llevar a cabo alternativas de desarrollo compatible”²⁵²

El desarrollo compatible implica el establecimiento de condiciones para conservar la biodiversidad, y que no sean obstáculo para mejorar la economía e incentivar el desarrollo local, al lado de la producción de bienes y servicios, la creación y el mantenimiento de negocios, así como la mejor utilización de los espacios (zonificación ecológica-económica) que coadyuven a la conservación.

Nuestro trabajo ha mostrado las amenazas que devienen de las actividades económicas incompatibles que se realizan al interior de la reserva y en la zona de influencia; las estrategias de conservación deben basarse en la comprensión del contexto social, cultural, político y económico de los usuarios de la zona, de sus necesidades y del desarrollo armónico compatible. En el análisis de los mismos es elemental la consideración de la posibilidad de afectación de los grupos sociales, individuos o instituciones que pudieran verse perturbados por las actividades de conservación.

²⁵² The Nature Conservancy. Manual de Planificación para la Conservación de Sitios y la medición del éxito en conservación.p.48

Un paso posterior es evaluar el avance de la conservación en el área protegida, este se realiza mediante el monitoreo y seguimiento constante de todas las actividades que se realizan en la misma y en la zona de amortiguamiento. Como se ha visto, son muchos los problemas y/o amenazas al área natural protegida que requieren de un control, seguimiento y de medidas correctivas inmediatas de una autoridad ambiental coordinada y no difusa.

Respecto del dominio, es importante la regularización de la tenencia de tierras, que implica el saneamiento físico legal dentro de la reserva y en la zona de amortiguamiento, esto responde a una estrategia para establecer las alternativas de desarrollo socioeconómico (establecido en la estrategia nacional para las ANP'S o plan director) con las poblaciones locales en las mejores condiciones.

Del mismo modo, es necesaria la difusión de los límites marinos de la reserva (a través de mapas oficiales precisos, por ejemplo) para evitar usos incompatibles en ésta zona, ya que el área marina de la reserva tiene, al igual que el ámbito terrestre una zonificación propia, en ésta es necesaria la presencia coordinada de por lo menos tres autoridades pertinentes: el INRENA, la DICAPI y el Vice Ministerio de Pesquería, éstos organismos deben facilitar los medios para el ejercicio de las funciones de prevención, control, seguimiento y vigilancia, en el marco de la tutela precautoria.

Se precisa identificar claramente los derechos existentes (de propiedad, de acceso a los recursos hidrobiológicos, de concesiones con fines turísticos y de recreo, etc.), los modos en que el espacio y los recursos son utilizados, así como la compatibilidad o no con los objetivos de manejo y zonificación de la RNP.

Respecto del recurso hidrobiológico, es esencial un ordenamiento planificado que restrinja el acceso, que involucre la definición de medidas que controlen y mitiguen los efectos sobre la biodiversidad del ecosistema marino. De otro lado, la rentabilidad de la actividad a desarrollar y el valor de su pesquería (el recurso específico a explotar) son los indicadores esenciales a tomar en cuenta para lograr su sostenibilidad. El objetivo del ordenamiento es lograr una distribución equitativa de los recursos en explotación.

Respecto de las concesiones especiales para maricultura, es indispensable un nivel de exigencia mayor, respecto de los planes de manejo del recurso, que sustituya la insuficiencia de la declaración de impacto ambiental vigente. Es elemental el establecimiento de las condiciones de acceso al recurso hidrobiológico en general, además del control de los contaminantes marinos, producto de los vertimientos en la zona marina y cuenca del río Pisco; y de las actividades específicas que van en contra de la pesca responsable.

“(…) cerca de la boca de la bahía se vierten efluentes pesqueros de 8 (sic) plantas que procesan aproximadamente el 14% de la pesca pelágica nacional de anchoveta y sardina, ocupando el segundo lugar después de Chimbote (…). Estos efluentes causan un impacto sobre la calidad acuática, sobre la biodiversidad de las comunidades naturales, y consecuentemente sobre los cultivos de la concha de abanico instalados al sur de la bahía (…)”²⁵³

Del estudio biológico, referido en nota a pie de página, se concluyó que la sobrevivencia del cultivo de la concha de abanico fue mayor en zonas alejadas a las plantas pesqueras, a excepción de las linternas (instrumentos utilizados para el cultivo) ubicadas cerca de las mismas, donde la sobrevivencia sólo fue de un 20%. El control y la definición de los límites máximos permisibles de efluentes pesqueros en las diferentes áreas del litoral

²⁵³ Tam, Jorge, Vera Giovanna y otro. Evaluación de efluentes pesqueros y sus efectos sobre el metabolismo de la concha de abanico en la Bahía de Paracas durante el otoño de 1999. En Bases Ecológicas y Socioeconómicas para el manejo de los Recursos Vivos de la Reserva Nacional de Paracas. Lima: UNALM, 2002.p.25.

peruano son una prioridad; resaltamos que el estudio de efluentes en mención contribuye a la determinación de los límites como medida de protección ambiental.

De otro lado, el acceso al recurso marino incluye la extracción no comercial, aquella que es para la subsistencia de las poblaciones locales; dentro de la misma está la extracción científica de carácter exploratorio, experimental o de investigación y la extracción deportiva que normalmente no tiene impactos negativos; ésta puede darse en la zona de uso turístico y recreativo de la reserva.

La extracción comercial importa las actividades en zonas de uso directo o especial, dentro de esta categoría se encuentran las concesiones. Como ejemplo se puede mencionar el desembarque de invertebrados comerciales de 1996 al 2000 en las caletas de San Andrés, El Chaco, Lagunillas y Laguna Grande: “Los desembarques totales por especie muestran a la concha de abanico (*Argopecten purpuratus*) como la especie con más alta producción (64%); seguida por el choro (*Aulacomya ater*) (24%) y el caracol (*Thais chocolata*) (6%)” (véase anexo 3)

Todas estas actividades deben darse a partir de la gestión ambiental del litoral, que considera una serie de presupuestos que describiremos. Es de suma importancia la revisión de algunos conceptos para desarrollar la gestión ambiental de las zonas costeras, en primer lugar la explotabilidad sostenible²⁵⁴, entendida como la actividad que se puede perpetuar en el tiempo sin causar alteraciones significativas en el paisaje que la rodea, refiriéndose al uso y manejo de un determinado recurso (en el caso concreto la zona costera de la RNP) en el tiempo.

²⁵⁴ Pinilla García, Francisco. Zonas Costeras, Manejo y Sostenibilidad. Documento de Trabajo, p.3.

El concepto de explotabilidad sostenible va aparejado al desarrollo sostenible, que se traduce en pretender hacer indefinidamente posible la actividad económica. Es la realización de una actividad económica que se mantenga en el tiempo y que no altere en exceso el entorno donde se realiza. Para el logro de estos fines es esencial el manejo integrado de recursos marinos y la gestión litoral. “(...) La gestión litoral es plantear y efectuar el mecanismo de coordinación adecuado entre los organismos, personas y recursos que se encuentran en las zonas costeras, de tal modo que el sistema se dirija hacia una explotabilidad sostenible”²⁵⁵

El manejo integrado de recursos implica el conocimiento efectivo de aquéllos que están disponibles en un área determinada y los aprendizajes que la sociedad requiere para superar sus necesidades y desarrollarse sostenidamente. Este trabajo incluye la evaluación y gestión de recursos, de la mano de la planificación y coordinación previas, ya que las acciones individuales no necesariamente importan un manejo integrado, pese a no ser opuestos. Al no ser resultado de la planificación conjunta, muchas veces no logran sus objetivos, por ir en contra de intereses particulares, no tener financiamiento y duplicar esfuerzos canalizados en otros proyectos.

La gestión de las zonas costeras, en específico la del litoral, requiere de una autoridad coordinada, en el caso de Paracas la autoridad mínima tripartita involucra al INRENA, la DICAPI y el Vice Ministerio de Pesquería (PRODUCE), las que deben tender a una efectiva administración, que involucra la reiterada coordinación entre las mismas.

²⁵⁵ Ibid., p.3

6.2 Instrumentos de gestión ambiental y su control

“Los Estados deberían asegurar que sus intereses pesqueros, incluyendo a (sic) la necesidad de conservación de los recursos, se tomen en cuenta en la utilización múltiple de las zonas costeras y se integren en la ordenación, la planificación y el desarrollo de la zona costera.”²⁵⁶

Para el adecuado manejo y uso del recurso marino al interior de la reserva marino costera en cuestión, se requiere de una gestión ambiental del litoral que incluye el desarrollo de una serie de condiciones que deben ser cubiertas, el marco a continuación descrito refiere una restricción del acceso al recurso pero que no sea limitativo, sino que importe derechos y a la vez obligaciones a partir de los planes de manejo pesquero (aplicable a las concesiones especiales) que redunden en beneficio del recurso marino, sólo a partir de este ordenamiento pesquero será posible hablar de una pesca responsable tal y como se ha descrito a lo largo de nuestro trabajo.

Es necesario el desarrollo del concepto de planes de manejo²⁵⁷ a nivel normativo, ya que su desarrollo es incipiente y es necesario como medida de ordenación elemental a aplicar.

La gestión de los recursos marinos²⁵⁸ dentro de la reserva de Paracas involucra (o debería hacerlo) los siguientes pasos:

En primer lugar la descripción del litoral; un segundo paso es la descripción de los recursos, que incluye los tipos de recursos existentes en la zona, la variabilidad de los mismos en diferentes condiciones, la explotabilidad sostenible; el tercero importa la

²⁵⁶ Loc.Cit., art.6º-9

²⁵⁷ Véase Anexo 1, referido a los planes de manejo para la RNP dentro de nuestra propuesta Plan de Manejo para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Hidrobiológicos en la RNP.

²⁵⁸ Pinilla García, Francisco. Gestión de Recursos Naturales. Documento de Trabajo, Capacitación Taller de Diversidad Marina: Reserva Nacional de Paracas. Lima, 2002.p.1.

evaluación de los recursos, la identificación de los diferentes tipos de recursos (humanos, pelágicos costeros, bentónicos, etc); un cuarto elemento son las bases para la gestión de los recursos, involucran el análisis económico (costos, financiamientos, inversiones, rentabilidad), las prioridades socioeconómicas, el contexto político en el que se realizará la gestión.

Finalmente, la definición de los elementos de gestión a aplicar, que dependerán del caso concreto (el modelo a aplicar, la tecnología, la normatividad pertinente, la estrategia a aplicar, los objetivos propuestos y las actividades que canalizan ambos)

Para que se de el uso sostenido de los recursos marinos de importancia comercial, es necesario un ordenamiento legal específico (por especie), la planificación de medidas de acción mínimas para el control, de definición del potencial biológico de las especies de importancia comercial, las investigaciones pertinentes (económicas, biológicas, sociológicas, etc), que coadyuven a la elaboración e implementación de los programas de manejo pesquero o acuícola.

El ordenamiento no sólo debe asegurar la conservación de las especies claves u objetivo, también es necesario tomar medidas para las especies asociadas, las del mismo ecosistema dependientes de ellas o que se encuentran con ellas. Es de recalcar el criterio precautorio:

“La falta de información científica adecuada no debería utilizarse como razón para aplazar o dejar de tomar medidas para conservar las especies que son objeto de la pesca, las especies asociadas o dependientes y aquéllas que no son objeto de la pesca, así como su medio ambiente.”²⁵⁹

“Al aplicar el criterio de precaución, los Estados deberían tener en cuenta, entre otros, los elementos de incertidumbre, como los relativos al tamaño y la productividad de las

²⁵⁹ Loc.Cit., artículo 6º-5

poblaciones, los niveles de referencia, el estado de las poblaciones con respecto a dichos niveles de referencia, el nivel y la distribución de la mortalidad ocasionada por la pesca y los efectos de las actividades pesqueras, (...), sobre las especies que no son objeto de la pesca y especies asociadas o dependientes, así como las condiciones ambientales, sociales y económicas.”²⁶⁰

Se deben definir tres aspectos centrales²⁶¹ para el ordenamiento, en primer lugar la restricción del acceso, es decir la definición de los pescadores o grupos de éstos que desarrollen sus actividades en el área natural protegida y que se encuentran considerados como población local asentada en el área siendo población prioritaria en acceder a la explotación del recurso (recurso específico) en el área (espacio determinado en base a la zonificación)

Una segunda etapa incluye la definición del instrumento legal para acceder a éstos recursos, sea concesión, autorización, permisos para investigación, etc. El tercer elemento es el acceso, para lograr el mismo se debe incluir la presentación y el cumplimiento de todas las especificaciones contempladas en los planes de manejo de la actividad a desarrollar.

En el caso de los planes de manejo de las concesiones especiales establecidos en el reglamento de las concesiones especiales para el desarrollo de la maricultura de especies bentónicas²⁶² en la reserva, como documento que describe las acciones a realizar en la concesión especial e incluye una serie de cuestiones técnicas como son:

²⁶⁰ Ibid., artículo 7°

²⁶¹ Véase propuesta en el anexo correspondiente.

²⁶² “Son bentónicas todas las especies que viven en relación íntima con el fondo, sea que estén fijadas en éste, lo excaven o marchen en su superficie o para nadar en sus vecindades.” De Introducción a la Ecología del Bentos Marino.

Las técnicas de cultivo a utilizar, los programas de siembra y cosecha, los métodos de captación de larvas u obtención de juveniles; así como la forma de transporte y desembarque del producto hidrobiológico y la descripción del sistema de tratamiento de desechos, así como su plan de contingencias. Existe otro conjunto de requerimientos que el plan de manejo debe incluir, que son cuestiones técnicas para el tipo de actividad a desarrollar, sin embargo lo que debemos resaltar del reglamento es que establece que los planes de manejo de la concesión especial: “(...) deberán evidenciar un aprovechamiento racional del área de mar otorgada, un uso sustentable del recurso en cultivo y un mínimo de alteración de los ecosistemas naturales”²⁶³

De la mano de este criterio existe otro en el Código de Conducta de la Pesca Responsable de la FAO²⁶⁴ que involucra un ordenamiento y conservación, basado en los datos científicos más fidedignos disponibles, además de la consideración de los conocimientos tradicionales acerca de los recursos y su hábitat, factores ambientales, económicos y sociales pertinentes.²⁶⁵

Asimismo se promueve las artes y prácticas de pesca selectivas y ambientalmente seguras²⁶⁶ con el objetivo de mantener la biodiversidad y conservar las poblaciones, los ecosistemas acuáticos y la calidad del pescado. De la mano de estas prácticas se encuentra la reducción, al mínimo, del desperdicio de las capturas de las especies objeto de la pesca, así como de las asociadas o dependientes, la captura incidental (de mamíferos marinos, aves, tortugas y demás) de especies no utilizadas.

²⁶³ Decreto Supremo N° 023-2001-PE. art.15°

²⁶⁴ Véase anexo pertinente (Anexo 2)

²⁶⁵ Loc. Cit., art. 6°-4

²⁶⁶ Ibid., art.6°-6

Las medidas de ordenación, además de estar basadas en los datos científicos precisos, el Código establece el mantenimiento o restablecimiento de las poblaciones a niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible, de acuerdo a los factores ambientales y necesidades específicas de cada zona.

Siendo el Fenómeno natural de El Niño, uno que impacta los recursos acuáticos, se requiere, además de las medidas de emergencia, un criterio preventivo que se trabaje de modo permanente para implementar medidas de mitigación frente a esta afectación. Es función promovida por el Código que los Estados, las organizaciones, arreglos subregionales y regionales de ordenación pesquera, en el marco de sus respectivas competencias, adopten medidas respecto a los recursos agotados y en peligro de agotamiento para obtener la recuperación sostenida de dichas poblaciones.

Es prioritario ponerse de acuerdo sobre el financiamiento para todas estas actividades (de las organizaciones u otras), considerando los beneficios de la pesca y la distinta capacidad de cada país para aportar sus contribuciones.²⁶⁷

6.3 La orientación de una política nacional efectiva sobre los recursos naturales como patrimonio nacional

“Los Estados deberían asegurar el establecimiento de un marco jurídico y administrativo eficaz a escala local y nacional, según proceda, para la conservación de los recursos pesqueros y la ordenación pesquera.”²⁶⁸

Si bien la presente tesis se enmarca en el contexto particular de las ANP'S, los recursos existentes no son objeto exclusivo de las mismas, la biodiversidad existente en nuestro país es una ventaja comparativa, pero el manejo de los recursos (por ende de la

²⁶⁷ Véase en la primera parte de esta investigación sobre ONG'S y su papel respecto a las ANP'S.

²⁶⁸ Loc. Cit., art.6°-9

biodiversidad) deviene muchas veces en un problema permanente por no existir la planificación en el manejo de los mismos.

La ENDB es el instrumento de planificación de la biodiversidad biológica nacional. “Actualmente, la Diversidad Biológica del Perú es uno de los principales pilares de la economía nacional. El 99% de la pesquería depende de los recursos hidrobiológicos, (...)”²⁶⁹

El objetivo estratégico 2.3 que establece “promover el uso sostenible de los recursos acuáticos, pesquerías y los cuerpos de agua”, refiere la riqueza de los recursos pesqueros del mar peruano (más de 700 especies de peces y 30 de mamíferos), de las acciones para consolidar esta estrategia se desprende la serie de cuestiones que se han mencionado a lo largo del trabajo, aunado a cuestiones esenciales como son “la evaluación de la situación actual y las políticas y programas de gobierno para asegurar que estén considerados los objetivos ecológicos, sociales, económicos y culturales en el manejo de recursos.”

Otras acciones consideran el establecimiento de reservas para conservar la diversidad biológica acuática, incluyendo las islas y puntas guaneras; la importancia a la investigación, su promoción y coordinación; la reducción o eliminación de los impactos negativos a la diversidad acuática, la necesidad de la identificación de las especies, su hábitat, y su número entre otros.

²⁶⁹ Estrategia Nacional de Diversidad Biológica, Decreto Supremo N° 102-2001-PCM, p.209570.

Recordemos los lineamientos de política pesquera²⁷⁰ para el desarrollo sostenido de la pesquería y acuicultura. La promoción de políticas nacionales integradas, descentralizadas, se encuentra dentro de la mencionada estrategia, sumada a la política del sector mencionado, crean el contexto suficiente como para desarrollar un ordenamiento pesquero (en principio como plan piloto) en el área objeto de estudio, y más adelante en una regionalización de la pesca con un régimen no restrictivo (restricción de acceso, instrumento legal pertinente, zonificación y control adecuados) que logre mitigar o eliminar los efectos que por demás hemos referido y que no son exclusivos de la RNP.

Esto no será posible sin una relación que provoque, en la población local, la identificación con la conservación, en una incipiente comprensión de los intereses difusos, que sólo será posible lograr – en este momento por lo menos – a partir de la relación costo - beneficio, es decir de la obtención de beneficios económicos que redunden en su bienestar.

²⁷⁰Resolución Ministerial N° 646-97-PE, Lineamientos de Política Pesquera, Publicada el 25/10/97

CONCLUSIONES

1. En la Reserva Nacional de Paracas el recurso hidrobiológico se explota de manera no sostenible y esta situación es consecuencia de una problemática económica, social y cultural que el marco jurídico vigente aplicable al área natural protegida no ha solucionado, pese a ser ambicioso. Una problemática mayor que excede el objeto de este trabajo, pero que no deja de ser esencial, es el problema del agua en la costa peruana.
2. La creación de la Reserva Marino Costera de Paracas no ha cumplido los objetivos de conservación que la Administración del área plantea, situándonos en la realidad de un área más del litoral peruano sin un ordenamiento pesquero ni acuícola, sin una autoridad coordinada y sin las acciones de prevención, control y vigilancia necesarios.
3. Existe, al interior del área natural protegida, la gran posibilidad de implantar un régimen de acceso al recurso hidrobiológico que incluya el cumplimiento de los principios de la pesca responsable, para esto es elemental la aplicación del concepto de explotabilidad sostenible.
4. La biodiversidad existente en Paracas y en general en la costa peruana, es una ventaja comparativa, pero actualmente ha devenido en un problema al no existir

el manejo adecuado, ni la tutela necesaria frente a problemas como la pesca ilícita con explosivos, la contaminación de la bahía de Paracas, así como las ocupaciones ilegales de áreas de mar. Se requiere de la aplicación del marco legal existente para lograr la tutela precautoria, de prevención y finalmente la sanción penal y administrativa.

5. Es necesario el desarrollo de una política pública coherente que reconcilie la variable ambiental con la económica, para determinar las mejores posibilidades para la sostenibilidad de los recursos existentes no sólo en las áreas naturales protegidas, sino en todas las demás zonas donde se impacta, negativamente, los recursos naturales.
6. Los instrumentos de gestión ambiental deben entrañar mayor rigurosidad, la gestión del litoral es un tema elemental que importa el desarrollo de un ordenamiento pesquero y de la toma de medidas necesarias que se ajusten a los principios de la pesca responsable. La limitación al acceso a los recursos, así como la determinación del mejor instrumento legal para acceder al recurso pesquero y el control de una autoridad tripartita de los mismos es prioritario.
7. Debe existir un conocimiento de los objetivos y la importancia de las áreas naturales protegidas para ser incluidas en un ámbito general de gestión ambiental, e.g. dentro de un plan de ordenamiento territorial como las llamadas zonificaciones económicas ecológicas; así como evaluar su valor económico, para ser promocionadas a la empresa privada u organismos no gubernamentales de importancia nacional e internacional. La incorporación de este instrumento de

gestión desde un nivel de política ambiental pública permitirá un verdadero desarrollo, acorde con los objetivos del desarrollo sostenible.

8. A nivel internacional, es necesario un desarrollo de la gestión del litoral, por encontrarnos dentro de la Ecoregión costera de Humboldt, con grandes perspectivas de desarrollo regional, pero es necesaria como primera medida una ordenación local. En este sentido es necesaria la creación de más áreas de conservación marina, así como el posterior y efectivo funcionamiento de la red de áreas marino costeras a nivel nacional.
9. Los sectores precisan de una estrecha coordinación sectorial, en Paracas se promueven diversas inversiones, desde las del proyecto Camisea (que incluye la construcción de una planta de fraccionamiento, la construcción de un puente de embarque y desembarque), además del proyecto Chaco – La Puntilla (que importa un desarrollo turístico y hotelero), debe cambiar la visión generalizada de que éstos son meros problemas de interés de los usuarios. Es un claro problema de la ineficiencia de los sectores en los temas de relaciones interinstitucionales, para solucionar esto se debe establecer un mecanismo de resolución de conflictos sectoriales.
10. La concesión se perfila como un instituto jurídico adecuado para otorgar los derechos de aprovechamiento de los recursos naturales, su aplicación eficiente para el caso de la RNP será resultado de condiciones claras de otorgamiento con un rigor técnico que cautele la sostenibilidad y con un órgano de control, seguimiento y vigilancia permanente.

11. La aparente inaplicabilidad de la estrategia para el aprovechamiento de la diversidad biológica, debe ser dinamizada con un ordenamiento territorial que es necesario a nivel nacional. El elemento técnico y científico es primordial como presupuesto para las investigaciones sobre la biodiversidad.
12. La participación, como elemento para la elaboración de políticas públicas, es un elemento clave a considerar, se debe introducir a sabidas de la dilación de procesos que puede generar, así como el excesivo número de grupos que esperen tener representatividad. La participación empero dará legitimidad y transparencia a estos procesos.
13. Se debe generar espacios de difusión sobre los valores culturales, naturales, históricos y económicos de las ANP'S, así como la importancia de la actividad pesquera nacional. El Ministerio de Educación tiene una labor en este sentido, establecida en su marco competencial.
14. Las ANP'S son una opción de manejo económica y valiosa para mantener en buen estado las cuencas que servirán como fuentes de agua estables y seguras, juegan un rol determinante en el desarrollo de sistemas de manejo integrado del recurso hídrico.
15. Para lograr un manejo eficaz (en las ANP'S), el reto consiste en sistemas de ordenamiento que identifiquen las prioridades de uso y separar los usos incompatibles.

16. La permanente coordinación con las agencias de turismo y la administración de las ANP'S evitará un turismo descontrolado. Es necesario limitar la capacidad de carga en áreas sensibles o frágiles. En este sentido es indispensable lograr la participación de los pobladores locales a ser beneficiados con el turismo, para disminuir la presión sobre los recursos naturales.
17. Los estudios e investigación en ciencias sociales, puede ayudar al entendimiento de las dimensiones humanas del manejo de las ANP'S, se deben incluir temas relacionados con la economía, la legislación y las políticas de las áreas en cuestión.
18. Las investigaciones biológicas son importantes, pero sus esfuerzos no deben dejar de lado las necesidades reales y prioridades de las áreas protegidas, todo esto debe ir de la mano de investigaciones social, económica y cultural.
19. La aplicación de la pesca responsable dentro de la RNP, incluye la reducción de los impactos negativos de las industrias ubicadas en la zona de amortiguamiento del área natural protegida, para ello es prioritario la determinación de los límites máximos permisibles de emisión de efluentes y vertimientos al mar. En las zonas de uso especial se debe limitar el acceso a los recursos hidrobiológicos e identificar a los usuarios con derechos para la pesca y la acuicultura. La promoción de la investigación marina, así como el mantenimiento de los bancos genéticos y el control de los mismos es fundamental para evitar su depredación.

FUENTES

LIBROS

1. BRACK EGG, Antonio y MENDIOLA Cecilia.
Ecología del Perú. Bruño-PNUD. Lima, 2001.
2. BULLARD GONZÁLEZ, Alfredo.
Estudios de Análisis Económico del Derecho. Lima: ARA, 1996.429p.
3. BUTTELER, Oscar.
Ecología y Civilización. El desafío ambientalista del tercer milenio. Lima, 1996.150p.
4. CANO, Guillermo.
Derecho, Política y administración ambientales. Buenos Aires: De Palma, 1978.352p.
5. CANOSA USERA, Raúl.
Constitución y Medio Ambiente. Madrid: Dykinson, 2000.274p.
6. CARO CORIA, Dino Carlos.
Derecho Penal del Ambiente. Lima, 1999.831p.
7. DELGADO PIQUERAS, Francisco.
Derecho de Aguas y Medio Ambiente. Madrid: Tecnos, 1992.348p.
8. ERICKSON, Jon.
Un Mundo en desequilibrio. La Contaminación de nuestro planeta. 2ª ed.
Santa Fé de Bogotá, 1998.209p.
9. FDA, FIUPAP y APGEP- SENREM
Bases Técnicas y Marco Legal para la Implementación de Áreas de Manejo de Recursos Hidrobiológicos en la Costa Peruana. Lima: Programa APGEP-SENREM, Convenio USAID-CONAM, 2002.136p.
10. FUNDACION PERUANA PARA LA CONSERVACION DE LA NATURALEZA
Una década de colaboración para la gestión de las ANP'S. Lima, 1994.152p.
11. GONZALES DE OLARTE, Efraín.
Medio Ambiente y Pobreza en el Perú. Lima: IEP, 1997.106p.

12. INSTITUTO DE ESTUDIOS AMBIENTALES.
Derecho y Ambiente. Aproximaciones y estimativas. Lima: PUCP, 1997.
13. INSTITUTO DE ESTUDIOS AMBIENTALES.
Derecho y Ambiente: nuevas aproximaciones y estimativas. Lima: PUCP. Fondo Editorial, 2001.
14. INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES.
Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado. Lima: Ministerio de Agricultura, 1996.55p.
15. INSTITUTO CUANTO
El Medio Ambiente en el Perú. año 2000. Lima: Instituto Cuanto, 2000.
16. ITURREGUI, Patricia.
Problemas Ambientales de Lima. Lima: Friedrich Ebert, 1996.103p.
17. INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE PARA LA SALUD.
Derecho y Salud Ambiental. Lima: INAPMAS, 1999.282p.
18. JACINTO, María Elena.
Evaluación de la varazón y contaminación en la Bahía de Paracas-Pisco. Lima: IMARPE, 1996.46p.
19. JAQUENOD DE ZSOOGON, Silvia.
Iniciación al Derecho Ambiental. DYKINSON. Madrid, 1992.
20. JELICIC, Jorge.
Regionalización y polos de desarrollo, el eje Pisco – Paracas – Ica. Lima: Fuente de Cultura Peruana, 1990.67p.
21. JORDANO FRAGA, Jesús.
La Protección del Derecho a un Medio Ambiente Adecuado. Barcelona, 1995.588p.
22. MARTIN, Mateo.
Manual de Derecho Ambiental. Madrid, 1995.
23. MENDO, Jaime y WOLFF Matthias.
Bases Ecológicas y Socioeconómicas para el Manejo de los Recursos Vivos de la Reserva Nacional de Paracas. Lima: UNALM, 2002.244p.
24. PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU
Derecho del Medio Ambiente. Selección de Textos. Pierre Foy Valencia (comp.) Lima: PUCP, 2001.642p.

25. PULGAR–VIDAL, Manuel.
La Evaluación del Impacto Ambiental en el Perú, bases para un necesario consenso. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2000.109p.
26. RUIZ ELDREDGE RIVERA, Alberto.
Manual de Derecho Administrativo. Lima: Gaceta Jurídica, 2000.
27. RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo.
El Derecho Jurisdiccional al Medio Ambiente: dimensión jurisdiccional. Valencia, 2000.301p.
28. SEINFELD, Janice.
Introducción a la Economía de los Recursos Naturales. Lima: Universidad del Pacífico. Centro de investigación, 1998.165p.
29. SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL
Chirinos, Carlos y Ruiz, Manuel. La Concesión como Instrumento Jurídico para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales Renovables. Lima: SPDA, 2002.172p.
30. UNIVERSIDAD NACIONAL AGRARIA LA MOLINA.
Las Areas Naturales Protegidas del Perú. Lima: Facultad de Ciencias Forestales, 1995.
31. VINCES ARAOZ, Alejandro.
Contaminación Ambiental y Defensa Ecológica de Lima. Lima, 1993.444p.
32. WORLD WILD LIFE ORGANIZATION
MARTIN, Will y otros. Guía para la Negociación de Acuerdos de Acceso a la Pesca. Canada: WWF, s.f.
33. ZAPATA VELASCO A., y SUEIRO Juan Carlos.
Naturaleza y Política: El Gobierno y el Fenómeno del Niño en el Perú 1997-1998. Lima: IEP- Cooper Acción, 1999. 67p.

ARTICULOS

34. AGENDA PERÚ.
Gestión del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
En Perú: agenda y estrategia para el siglo 21. Informe Final del Programa Agenda Perú. Lima, 2000.
35. ALTAMIRANO, Patricia.
Paracas: ¿Paraíso o Ilusión óptica?
Percepción de un área natural. p.62-69
En ¿Cómo estamos? Instituto Cuanto.Vol. 5, N° 1, Mayo 1994.

36. ANDALUZ WESTREICHER, Carlos.
Acciones existentes para tutelar intereses ambientales.1-30
En Líderes Locales y Medio Ambiente. Lima: Proterra, sf.
37. BRACK EGG, Antonio y MENDIOLA Cecilia.
El Desarrollo Sostenible: Hacia una concepción del Desarrollo.
En Ecología del Perú. Bruño-PNUD. Lima, 2001.
38. BRACK EGG, Antonio y otros.
La Biodiversidad en el Perú está entre el uso sostenible y la degradación.p. 35-57
En El Medio Ambiente en el Perú año 2000. Lima: Instituto Cuanto, 2000, 375p.
39. BRAMONT-ARIAS TORRES, Luis Alberto.
Delincuencia Organizada. Delincuencia Económica y los delitos contra el medio ambiente. p.45^a-53^a
En Gaceta Jurídica. T17. Lima, 1995.
40. BULLARD GONZÁLEZ, Alfredo.
Ronald Coase y el Sistema Jurídico. Sobre el Nobel de Economía de 1991. p.123-135
En Estudios de Análisis Económico del Derecho. Lima: ARA, 1996.429p.
41. CARO CORIA, Dino Carlos.
La Tutela del ambiente. Ineficacia del control penal.
En Diario Oficial El Peruano, 12 de mayo. p.8-12.1994.
42. CARO CORIA, Dino Carlos.
Presupuestos para la estabilidad del ecosistema como bien jurídico penal. p.139-161
En Derecho y Ambiente: nuevas aproximaciones y estimativas. Lima: PUCP. Fondo Editorial.2001.
43. CHÁVEZ, Jorge Mario.
Las Areas Naturales Protegidas del Perú. p.221-238
En El Medio Ambiente en el Perú. Año 2000. Lima: Instituto Cuanto, 2000, 375p.
44. CHIRINOS ARRIETA, Carlos.
Las leyes ambientales se han modernizado, pero falta un cumplimiento adecuado.p.211-220
En El Medio Ambiente en el Perú. año 2000. Lima: Instituto Cuanto, 2000, 375p.
45. DARIO BERGEL, Salvador.

- Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente: la perspectiva latinoamericana.
p.303-343
En Revista del Derecho Industrial. Derecho Ambiental. Buenos Aires: De Palma, 1992.
46. DE LA CRUZ, Jorge.
Contaminación Pesquera en Chimbote. p.17
En VIBIR, N° 3, 1996.
47. Desarrollo Económico y Medio Ambiente. Intereses Opuestos. P.89-91
En ¿Cómo Estamos? Instituto Cuanto. Vol.1.N° 6, julio 1994.
48. FOY VALENCIA, Pierre.
En Busca del Derecho Ambiental (I)
En Derecho y Ambiente. Aproximaciones y Estimativas. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, 1997.
49. FOY VALENCIA, Pierre.
Consideraciones sobre el Sistema jurídico ambiental peruano. En Busca del Derecho Ambiental (II)
En Derecho y Ambiente. Aproximaciones y Estimativas. Lima: Fondo Editorial de la PUCP-IDEA PUCP, 2001.
50. FOY VALENCIA, Pierre.
Consideraciones sobre el marco normativo del Derecho Ambiental Peruano.
En Gaceta Jurídica. 45^a- 57^a.Lima. Tomo 23, nov.1995.
51. FOY VALENCIA, Pierre.
Protección de las Costas, Mares y Recursos Marinos Vivos. Sector Defensa. p.462-465
En Derecho del Medio Ambiente. Lima: Pontificia Universidad Católica, 2000.
52. FOY VALENCIA, Pierre.
Protección de las Costas, Mares y Recursos Marinos Vivos. Sector Pesquería. p.466-468
En Derecho del Medio Ambiente. Lima: Pontificia Universidad Católica, 2000.
53. GARCIA TREVIJANO GARNICA, Ernesto.
El Régimen Jurídico de las Costas Españolas: la concurrencia de competencias sobre el litoral. P.97-128
En Revista de la Administración Pública. N° 144. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.
54. GONZALEZ GARCIA, Julio.
Las Aguas Marítimas bajo soberanía o jurisdicción del Estado Español y las competencias de las comunidades autónomas.p.51-76

En Revista de la Administración Pública. N° 158. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

55. INSTITUTO DE ESTUDIOS AMBIENTALES.

Bullard, Alfredo y Fonseca, Yashmin. Alternativas para la protección legal de los derechos ambientales en el marco del desarrollo sustentable. p.197-247

En Derecho y Ambiente. Aproximaciones y estimativas. Lima, IDEA, 1997.

56. INSTITUTO DE ESTUDIOS AMBIENTALES.

Morales Godo, Juan. La Tutela de los intereses difusos y el Medio Ambiente. p.389-403

En Derecho y Ambiente. Aproximaciones y Estimativas. Lima: IDEA, 1997.

57. INSTITUTO DE ESTUDIOS AMBIENTALES.

Camino hacia la Agenda 21.

En La Agenda 21. Lima: IDEA, 1998.

58. JAQUENOD DE ZOGON, Silvia.

Principios jurídico ambientales. p.154-177

En Iniciación al Derecho Ambiental. DYKINSON. Madrid, 1992.

59. LOPEZ RAMON, Fernando.

Caracteres del Derecho Comunitario Europeo Ambiental. p.53-74

En Revista de la Administración Pública. N° 142. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.

60. LOPERENA ROTA, Demetrio.

Los Derechos al medio ambiente adecuado y a su protección. p.103-116

En Derecho y Ambiente: nuevas aproximaciones y estimativas. Lima: PUCP. Fondo Editorial, 2001.

61. MARTIN, Mateo.

Caracteres del Derecho Ambiental. p.61-70

En Manual de Derecho Ambiental. Madrid, 1995.

62. MITSUMASU FUJIMOTO, Manuel.

El agua líquido vital. P.5-6

En Panorama Ambiental. Ecología y Desarrollo. Lima, N° 6, 1998.

63. NUÑEZ PALOMINO, Germán.

La Contaminación Marina. p.319-333

En Derecho y Ambiente: nuevas aproximaciones y estimativas. Lima: PUCP. Fondo Editorial, 2001.

64. PEREZ ANDRES, Antonio Alfonso.

La Ordenación del Territorio, una encrucijada de competencias planificadoras. p.97-138

En Revista de la Administración Pública. N° 147. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

65. SAINZ MORENO, Fernando.

El Dominio Público. p.477-514.

En Revista de la Administración Pública. N° 150. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.

66. TRAZEGNIES, Fernando de.

La Conservación del Medio Ambiente, visto desde una perspectiva internacional. p. 195-210

En El Medio Ambiente en el Perú. año 2000. Lima: Instituto Cuanto, 2000.

67. TRAZEGNIES, Fernando de.

Estrategias de Derecho Privado para conservar la naturaleza y luchar contra la contaminación. p. 207-217

En Revista Themis, PUCP. Lima, 1994.

MATERIALES Y OTROS DOCUMENTOS

68. ANDALUZ WESTREICHER, Carlos.

Materiales del Curso de Derecho Ambiental. Defensa Legal del Ambiente. Lima: PROTERRA, 1999.262p.

69. AVENDAÑO, Jorge.

Derechos Reales. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1997.352p.

70. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO.

Departamento del Sector Privado del BID. Documentos Informativos. BID, 2001.16P.

71. CONSEJO NACIONAL DEL AMBIENTE.

El Informe CONAM. Lima, 1999.68p.

72. CEPAL.

Torres - Zorrilla, Jorge. Una Estrategia de desarrollo basada en recursos naturales: análisis cluster del complejo de cobre de la Southern Perú. Santiago de Chile: CEPAL, 2000.58p.

73. INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES.

Proceso de Zonificación de la Reserva Nacional de Paracas. Informe Técnico. Paracas, 2000.42p.

74. INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES.
Plan Maestro de la Reserva Nacional Pacaya Samiria. Iquitos: INRENA, 2000.53p.
75. INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES.
Plan Maestro del Santuario Histórico de Macchu Picchu. Lima: INRENA, 1999.346p.
76. MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS
Política y Gestión AMBIENTAL. Sector Energía y Minas respecto al Proyecto Camisea. Documento Informativo. Lima: MEM, 2002.19p.
77. PINILLA GARCÍA, Francisco.
Zonas Costeras, Manejo y Sostenibilidad. Documento de Trabajo. Capacitación Taller de Diversidad Marina: RNP. Lima, 2002.
78. PINILLA GARCÍA, Francisco.
Gestión de Recursos Naturales. Documento de Trabajo, Capacitación Taller de Diversidad Marina: RNP. Lima, 2002.
79. PRO NATURALEZA
Áreas Protegidas para la Conservación y el Desarrollo Sostenible.
En Serie Documentos de Conservación, N° 9.1997.
80. PLUS PETROL
Comprometidos con el Desarrollo y el Medio Ambiente. Documento Informativo. Lima: PLUS PETROL, 2002.11p.
81. PLUS PETROL
Proyecto Camisea. Proceso de Consulta y Participación Pública. Documento Resumen y Estado de Proyecto. Lima, 2002.41p.
82. SÁNCHEZ SCAGLIONI, Raúl; y otros.
Fuentes de Amenazas a la RNP. Documento de Trabajo del Proceso de Actualización del Plan Maestro de Paracas. Lima, INRENA: 2002.27p.
83. SEPIA
Escalante, Carmen y Laats, Hekjman. Importancia Ambiental y Socioeconómica de la Gestión de Conflictos sobre Recursos Naturales. Puno: SEPIA, 2001.30p.
84. SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL
Solano, Pedro. Análisis Legal respecto a las Estrategias de Manejo para los Asentamientos Humanos en la RNP. Lima: SPDA, 2001.8p.
85. SOCIEDAD NACIONAL DE PESQUERÍA

El Proyecto de Prevención de la Contaminación industrial en la Bahía de Paracas. p.6-7

En Pesca Responsable: Año III. N° 7. Lima, Febrero 1999.

86. SOCIEDAD NACIONAL DE PESQUERÍA

Comentarios sobre la Ley General de la Pesca. p.14-15

En Pesca Responsable. Año III. N° 8, Abril. Lima, 1999.

87. SOCIEDAD NACIONAL DE PESQUERÍA

La acuicultura en el Perú. p. 4-7

En Pesca Responsable. Año III. N° 8, Abril. Lima, 1999.

88. SOCIEDAD NACIONAL DE PESQUERÍA

La necesidad de un compromiso mundial. p.14-16

En Pesca Responsable. Año II. N° 5, Setiembre. Lima, 1998.

89. SOCIEDAD NACIONAL DE PESQUERÍA

A Toda Vela. Análisis sobre la política pesquera peruana. p.24-26

En Pesca Responsable. Año II. N° 2, Abril. Lima, 1999.

90. WORLD WILD LIFE ORGANIZATION

Paracas: Pasos hacia el Plan de Conservación. p.3-4

En Agenda Ambiental. Boletín Semestral. Lima, Año 5, N°1. 1999.

91. WORLD WILD LIFE ORGANIZATION

Paracas: El Primer Paso en la Ecoregión Humboldt. p.14-15

En Agenda Ambiental. Boletín Semestral. Lima, Año 4, N° 1. 1998.

92. WORLD WILD LIFE ORGANIZATION

Ambientes Costeros Frágiles y Contaminación: el Caso de la Bahía de Paracas. p.5-8

En Agenda Ambiental. Boletín Semestral. Lima, Año 5, N° 2.1999.

NORMAS Y CONVENIOS

93. Código del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Decreto Legislativo N° 613.

94. Código Penal.

Decreto Legislativo N° 635.

95. Convenio de Diversidad Biológica.

Resolución Legislativa N° 26181.

96. Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural.

97. Decreto Ley N° 17824.

- Creación del Cuerpo de Capitanías y Guarda-Costas como Cuerpo Auxiliar de Marina de Guerra.
98. Decreto Supremo N° 1281-75-AG.
Declaran Reserva Nacional Área en Aguas Marinas y provincias de Pisco e Ica.
 99. Decreto Supremo No. 009-92-ICTI, Declara de interés público y de necesidad nacional el desarrollo del Turismo Ecológico
 100. Estrategia Nacional de la Diversidad Biológica del Perú.
Decreto Supremo N° 102-2001-PCM
 101. Ley de ANP'S.
Ley N° 26834.
 102. Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales.
Ley N° 26821.
 103. Ley de Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica.
Ley N° 26839.
 104. Ley General de Pesca.
Ley N° 25977.
 105. Ley de Promoción y Desarrollo de la Acuicultura,
Ley N° 27460.
 106. Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
Ley N° 27446.
 107. Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada.
Decreto Legislativo N° 757.
 108. Plan Director de las ANP'S o Estrategia Nacional.
Decreto Supremo N° 010-99-AG.
 109. Reglamento de la Ley de ANP'S.
Decreto Supremo N° 038-2001-AG.
 110. Reglamento de la Ley General de Pesca.
Decreto Supremo N° 012-2001-PE.
 111. Reglamento de la Ley de Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica.
Decreto Supremo N° 068-2001-PCM.
 112. Reglamento de Administración y Manejo de las Concesiones Especiales para el Desarrollo de la Maricultura de Especies Bentónicas en la RNP.

- Decreto Supremo N° 023-2001-PE.
113. Reglamento de Organización y Funciones del Instituto del Mar del Perú.
Decreto Supremo N° 009-2001-PE
114. Reglamento de Organización y Funciones de Proyecto Especial de Promoción del Aprovechamiento de Abonos Provenientes de Aves Marinas.
Decreto Supremo N° 019-2001-AG.
115. Resolución Ministerial N° 646-97-PE, Lineamientos de Política Pesquera
116. Reglamento de la Ley de Promoción y Desarrollo de la Acuicultura.
Decreto Supremo N° 030-2001-PE.
117. Resolución Ministerial N° 122-96-ITINCI/DM.
Incorpora a las islas Ballestas y San Gallán dentro de la Zona de Reserva Turística de Paracas.

TESIS

118. BOTTER EGG, Miriam Nelsi.
Algunas actividades con mayor impacto ambiental sobre las Áreas Naturales Protegidas.1994, 145p.
Tesis (ab.), Universidad de Lima. Lima.1994.
119. CAILLUX SALMÓN, Julissa.
Contaminación del Mar. La Responsabilidad Civil por Derrame de Hidrocarburos.1997,132p.
Tesis (ab.), Universidad de Lima. Lima.1997.
120. CASTILLO NUÑEZ, Mariela Pilar.
Sistema de Areas Naturales Protegidas:hacia un desarrollo regional de los miembros del Tratado de Cooperación Amazónica.1994. 289p.
Tesis (ab.), Pontificia Universidad Católica. Lima.1994.
121. GARCÍA CARHUAYO, Amelia.
Pescadores Artesanales y Medio Ambiente en la Reserva Nacional de Paracas- Pisco: Los Culpables Desconocidos.2000, 488p.
Tesis (ant.), Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima.2000.
122. IZQUIERDO CÁRDENAS, Christian Iván.
Potencial Turístico de la RNP. 63p.
Tesis (Mag.), Pontificia Universidad Católica. Lima.2000.
123. JUAREZ LA ROSA, José Homero.
La Concesión Forestal y el Desarrollo de la Amazonía Peruana. 284p.
Tesis (Br.), Pontificia Universidad Católica. Lima. 1984.

124. MORALES-ARMAO MORALES, César.
Protección jurídica al medio ambiente: caso del Parque Nacional Huascarán.
1990. Tesis (Br.), Universidad de Lima. 1990.
125. MORALES HURTADO, Jessica Milagros.
Marco Jurídico para la diversidad biológica en áreas naturales protegidas:
Parque Nacional del Manu. 1996.
Tesis (ab.), Pontificia Universidad Católica. Lima.1996.

ENTREVISTA

126. Entrevistas facilitadas por el Equipo Técnico a cargo del Proceso de Actualización del Plan Maestro de Paracas. Paracas, 2001, 32p.

EN SOPORTE MAGNÉTICO

127. Artículo Periódístico: Al filo de la Sanguaza. Marco Zileri. 22 de abril de 1999.
Internet, dirección: <http://www.caretas.com.pe/1999/1564/paracas/paracas.htm>
128. Comisión de Medio Ambiente, Ecología y Amazonía del Congreso de la República. Internet, dirección: <http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2001/ambiente/htm>
129. Comunidad Andina. BID. Estrategia Regional de Biodiversidad para los países del Trópico Andino. Recopilación de Documentos Técnicos.
130. Food and Agriculture Organization. Código de Conducta sobre la Pesca Responsable. Internet, dirección: <http://www.fao.org>
131. Fuente de Datos de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Internet, dirección: <http://www.spda.org.pe>
132. Humedales. Sobre la Conservación de Humedales. Reservas de Biósfera. Internet, dirección: http://www.areasprotegidas.org/22_peru_humedales.php
133. Lobos de Afuera: paraíso para la investigación científica. Internet, dirección: <http://www.econewsperu.com/RSEMANAL.HTM>
134. RAMSAR Technical Consultation. Case Study Peru. Presented by Pedro Solano. SPDA. Internet, dirección: <http://www.ramsar.org/wurchbk3cs5s.doc>
135. Red sobre Impacto Biológico de los Eventos del Niño (RIBEN). Impacto Biológico y sus repercusiones económicas. Internet, dirección: <http://www.Concytec.gob.pe/investigación/biologia/riben/res.htm/>
136. Paracas. Mapas.
Internet, dirección: <http://www.vaneykike.com/peru/ica/paracas.htm/>

137. Proyecto “Complejo Turístico El Chaco La Puntilla.” Internet, dirección:
<http://www.promperu.com>
138. Zonas de Amortiguamiento.
Internet, dirección: www.areasprotegidas.org/zonas_de_amortiguación.php

DICCIONARIOS Y MANUALES

139. Diccionario de la Administración Pública. Lima : Grijley, 1997.2t.1036p.
140. INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES.
Manual de Guarda parques. Lima: INRENA, 2001.104 p.
141. QUIROZ PERALTA, César y TRELLEZ SOLIS, Eloísa.
Manual de Referencia sobre Conceptos Ambientales. Santa Fé de Bogotá,
1992.136p.

