

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



PUCP

“GOBERNANZA AMBIENTAL Y CONSERVACIÓN: LAS GESTIONES DEL SERNANP Y PROHVILLA EN EL REFUGIO DE VIDA SILVESTRE LOS PANTANOS DE VILLA, Y LAS ACCIONES PARA SU CONSERVACIÓN”.

TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN DESARROLLO AMBIENTAL

AUTORA:

GLENDY MAYBETH LEÓN SULCA

ASESORA:

DRA. ZOILA MARTHA RODRÍGUEZ ACHUNG

Abril, 2019

RESUMEN

La conservación de los humedales, en especial de tipo costero, es importante no sólo por los servicios ecosistémicos que brindan sino también porque permite contrarrestar los efectos del cambio climático. No obstante, en el Perú dichos humedales tan sólo representa un 0.15% del total de superficie de humedales (MINAM 2014 a: 117). Pero ¿Qué acciones se están realizando?

Con el fin de lograr una adecuada gestión en los humedales del Perú, la Estrategia Nacional de Humedales (ENH), aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2015-MINAM, ha propuesto fortalecer la coordinación interinstitucional para disminuir la degradación ambiental de los humedales. En tal sentido, ¿Cuáles son los mecanismos de coordinación interinstitucional que se realizan para conservar los humedales costeros? En esta investigación se analiza la gestión y los elementos de coordinación interinstitucional del SERNANP y PROHVILLA en su área natural protegida, como es el Refugio de Vida Silvestre Pantanos de Villa (RDVSPDV) reconocido por ser humedal costero de importancia internacional; así como las acciones destinadas a su conservación para así identificar, si a partir de realizar dicha coordinación, es viable implementar la gobernanza ambiental compartida entre ambas instituciones en la gestión del RDVSPDV.

Al mismo tiempo, el presente estudio busca contribuir a la resolución de la recomendación propuesta por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) respecto a fomentar mecanismos formales de coordinación y se realice una articulación más significativa entre las distintas iniciativas sectoriales y los distintos niveles de gobierno (2016: 64). Para lo cual se demuestra que, a pesar de existir mecanismos normativos ambientales que impulsan la coordinación interinstitucional, las instituciones públicas omiten en practicarlos principalmente por que hacen prevalecer sus competencias especiales en vez de anteponer el objetivo común que es conservar un humedal de importancia internacional, entre otros aspectos.

ABSTRACT

Wetland's conservation, especially coastal ones, is important not only because of the ecosystem services they offer, but also because it counteracts the effects of climate change. However, in Peru wetlands represent only 0.15% of the total wetland area (MINAM 2014 to: 117). But what actions are being carried out?

In order to achieve adequate management in the wetlands of Peru, the National Wetland Strategy, approved by Supreme Decree N ° 004-2015-MINAM, has proposed strengthening inter-institutional coordination to reduce the environmental degradation of wetlands. In this regard, what are the inter-institutional coordination mechanisms that are carried out to conserve coastal wetlands? This research analyzes the management and coordination elements of SERNANP and PROHVILLA in their natural protected area, such as the Pantanos de Villa Wildlife Refuge (RDVSPDV) recognized as a coastal wetland of international importance; as well as the actions destined to its conservation in order to identify if, from making such coordination, it is feasible to implement shared environmental governance between both institutions in the management of the RDVSPDV.

At the same time, the present study seeks to contribute to the resolution of the recommendation proposed by the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) regarding the promotion of formal coordination mechanisms and a more meaningful articulation between the different sectorial initiatives and different levels of government (2016: 64). For which it is demonstrated that, in spite of existing environmental normative mechanisms that impel the interinstitutional coordination, the public institutions omit to practice them mainly because they make prevail their special competences instead of putting before the common objective that is to conserve a wetland of international importance, in other aspects.



A mi querida mejor amiga y amada mamá, Celia. A ti papá A.L. quien me cuida y guía desde arriba. Y a mi hermano Yony quien cree en mí.

AGRADECIMIENTOS

A mi querida y amada madre Celia; de ti heredé las virtudes de la fortaleza y perseverancia que ejerzo en la vida académica y en la vida misma.

A mi papá Aurelio; sé que me cuidas y guías en todo mi camino. Para ti todo mi esfuerzo.

A mi hermano Yony, quien me inculcó el “todo se puede” y aún cree en mí.

A la Dra. Martha Rodríguez, por su tiempo y dedicación en la asesoría de la presente tesis. Su pasión a la investigación hizo realzar en mí el valor analítico.

Al personal del SERNANP, quienes me apoyaron en la presente investigación y me permitieron ser parte de sus labores como voluntaria en el Refugio de Vida Silvestre Pantanos de Villa.

A Julio, el coordinador del programa “Hinchas de la Conservación- SERNANP”, y a todos mis compañeros voluntarios de dicho programa. Su enseñanza sobre Áreas Naturales Protegidas enriquece el voluntariado sobre Educación Ambiental que ejercemos.

A Silvia, por brindarme facilidades con los permisos laborales para continuar con la presente investigación.

A mi *Grupo Feliz* de la maestría, a mis amigos de la vida y a cada una de las personas que conocí en el transcurso del desarrollo de la presente investigación.



ÍNDICE

CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 Problema Socio Ambiental	Pág.11
1.2 Justificación	Pág.12
1.3. Objetivos	Pág.13
1.4 Pregunta de investigación	Pág.13
1.5 Metodología de la investigación	Pág.13

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

2.1 Gobernanza Ambiental	Pág.17
2.1.1 Gobernanza Ambiental en áreas protegidas	Pág.18
2.1.2 Gobernanza para la conservación de los humedales	Pág.19
2.2. Humedales	Pág.21
2.2.1 Humedales Costeros	Pág.24
2.2.2 Estudios sobre la gestión institucional en los humedales	Pág.25

CAPÍTULO III: ÁMBITO DE ESTUDIO

3.1 Ubicación geográfica	Pág.29
3.2 Principales problemas ambientales en el Refugio de Vida Silvestre Pantanos de Villa	Pág.30

CAPÍTULO IV: PROCESO INSTITUCIONAL DEL SERNANP Y PROHVILLA EN LA GESTIÓN DEL ÁREA NATURAL PROTEGIDA “LOS PANTANOS DE VILLA”

4.1 El proceso institucional de PROHVILLA y su competencia en la gestión del Área Natural Protegida “Los Pantanos de Villa”	Pág.33
4.2 El proceso institucional y competencias del SERNANP en la gestión del Refugio de Vida Silvestre “Los Pantanos de Villa”	Pág.42
4.3 Superposición de competencia institucional del SERNANP y PROHVILLA en la gestión del Área Natural Protegida “Los Pantanos de Villa”	Pág.48

CAPÍTULO V: CONFLICTO SOCIO AMBIENTAL Y GOBERNANZA AMBIENTAL: CASO LOS PANTANOS DE VILLA Y LUCCHETTI S.A.

5.1 El conflicto socio ambiental, caso “Los Pantanos de Villa y Lucchetti S.A.”	Pág.53
5.2 Actores intervinientes en el caso “Los Pantanos de Villa y Lucchetti S.A.”	Pág.54
5.3 Las acciones de gobernanza del INRENA y la Municipalidad Metropolitana de Lima en el caso “Los Pantanos de Villa y Lucchetti S.A.”	Pág.58

CAPÍTULO VI: LA GESTIÓN AMBIENTAL CONJUNTA DEL SERNANP Y PROHVILLA EN LOS PANTANOS DE VILLA

6.1 El convenio de cooperación interinstitucional celebrado entre el SERNANP y PROHVILLA para la gestión de su área natural	Pág.62
6.2 La gestión conjunta del SERNANP y PROHVILLA en su Área Natural Protegida	Pág.66
6.3 Limitaciones en la continuación de la gestión conjunta del SERNANP y PROHVILLA en el Refugio de Vida Silvestre “Los Pantanos de Villa”	Pág.78

CAPÍTULO VII: SOSTENIBILIDAD DE LA POLÍTICA NACIONAL DEL AMBIENTE Y LA ESTRATEGIA NACIONAL DE HUMEDALES EN LA GOBERNANZA AMBIENTAL DEL ÁREA NATURAL DE LOS PANTANOS DE VILLA

7.1 La coordinación interinstitucional del SERNANP y PROHVILLA como mecanismo de gobernanza ambiental en la gestión de su Área Natural Protegida	Pág.80
7.2 Viabilidad de la Política Nacional del Ambiente y la Estrategia Nacional de Humedales en la actual gobernanza ambiental del SERNANP y PROHVILLA para la gestión de su ANP	Pág.83
7.3 Efectividad de la Estrategia Nacional de Humedales en la actual gobernanza ambiental del SERNANP y PROHVILLA en su Área Natural Protegida	Pág.84

CAPÍTULO VIII: CONCLUSIONES Y REFLEXIONES

Pág.87

ACRÓNIMOS

ANP: Área Natural protegida.

CG: Comité de Gestión.

CGR: Contraloría General de la República.

CMA: Código de Medio Ambiente.

DGANP: Dirección General de Áreas Naturales Protegidas.

INRENA: Instituto Nacional de Recursos Naturales.

LGA: Ley General del Ambiente.

MDCH: Municipalidad distrital de Chorrillos.

MML: Municipalidad Metropolitana de Lima.

MINAM: Ministerio del Ambiente.

MINAGRI: Ministerio de Agricultura.

MIVI: Ministerio de Vivienda.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

PM: Plan Maestro.

PNA: Política Nacional del Ambiente.

POA: Plan Operativo Anual

PROHVILLA: Autoridad local de protección de los Pantanos de Villa.

RDVSPV: Refugio de Vida Silvestre Pantanos de Villa.

SERNANP: Servicio Nacional de áreas naturales protegidas.

SERPAR: Servicios de Parques

SINANPE: Sistema Nacional de Área Naturales Protegidas.

UICN: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.

VES: Villa el Salvador.

ZR: Zona Reservada.

ZRE: Zona de Reglamentación Especial.

Figuras:

Figura 1: Comité Nacional de Humedales.	Pág. 20
Figura 2. Aves de los humedales en Humedales en Bogotá: oasis en medio del cemento.	Pág. 21
Figura 3. Mapa de ubicación de los humedales en tres distritos rurales de Zimbabwe.	Pág. 27
Figura 4 Actores intervinientes en la gestión de los humedales en Zimbabwe.	Pág. 27
Figura 5. Mapa de ubicación de los Pantanos de Villa.	Pág. 29
Figura 6,7,8 y 9. Fotografía de la fauna de los Pantanos de Villa.	Pág. 30
Figura 10 Flora representativa de los humedales costeros.	Pág. 30
Figura 11: Mapa de ubicación de las principales industrias, urbanizaciones y otros de la Zona Reservada los Pantanos de Villa.	Pág. 49
Figura 12. Ubicación del área natural Pantanos de Villa, su ZA y la ZRE.	Pág. 51
Figura 13: Principales actores del caso Lucchetti.	Pág. 54
Figura 14. Línea de tiempo del convenio entre SERNANP y PROHVILLA en la gestión del área natural de los Pantanos de Villa desde el año 2011 hasta el 2014.	Pág. 64
Figura 15. Actividades de trabajo conjunto del SERNANP y PROHVILLA.	Pág. 66
Figura 16. Ejes estratégicos de PROHVILLA.	Pág. 70

Cuadros:

Cuadro 1: Tipología de gobernanza, modelos de gestión y categorías de áreas protegidas.	Pág. 19
Cuadro 2. Servicios Ecosistémicos de los humedales costeros.	Pág. 22
Cuadro 3. Humedales de categoría RAMSAR.	Pág. 24
Cuadro 4. Agentes que intervienen en la Gestión Ambiental.	Pág. 25
Cuadro 5. Cuadro Comparativo de las Ordenanzas N° 184-1998-MML y N° 1845-2014-MML.	Pág. 39
Cuadro 6. Cuadro Comparativo de Ordenanzas Municipales Ordenanza N° 838-2005-MML y N°1845-2014-MML.	Pág. 41
Cuadro 7. Cuadro comparativo de Planes Maestros 1998-2016.	Pág. 46
Cuadro 8. Opiniones Ambientales del SERNANP.	Pág. 47
Cuadro 9. Responsabilidades en el área de estudio según jurisdicciones.	Pág. 48
Cuadro 10. Funciones del SERNANP y PROHVILLA en base al convenio de colaboración interinstitucional.	Pág. 65
Cuadro 11. Cuadro de hallazgos de PROHVILLA al 2013.	Pág. 71
Cuadro 12. Cuadro total de hallazgos al 31 de diciembre de 2012.	Pág. 71
Cuadro 13 Cuadro relanzamiento turístico de los Pantanos de Villa.	Pág. 72
Cuadro 14. Resumen Financiero 2013.	Pág. 73
Cuadro 15 Cuadro Comparativo de los Planes Operativos Anuales de PROHVILLA de los años 2011 y 2017.	Pág. 76
Cuadro 16. Cuadro comparativo sobre las coordinaciones entre SERNANP y PROHVILLA	Pág. 82



INTRODUCCIÓN

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha referido que, si bien la coordinación interinstitucional y la gobernanza han mejorado en el Perú, aún persisten deficiencias en el monitoreo ambiental dentro del sector que incrementan la degradación ambiental (2016: 62). Por ello, ha recomendado fomentar mecanismos formales de coordinación y que se dé una articulación más significativa entre las distintas iniciativas sectoriales y los distintos niveles de gobierno (2016: 64).

Por otro lado, la Estrategia Nacional de Humedales (ENH) aprobada mediante Decreto Supremo N° 004-2015-MINAM, refiere que una de las causas por las que existe degradación en los humedales se debe a que existe una débil institucionalidad del Estado pues sus coordinaciones son desarticuladas y débiles en las diferentes escalas del gobierno.

Considerando que el Perú para ser parte de la OCDE requiere cumplir con las recomendaciones señaladas, es importante analizar cómo su base normativa fomenta la gobernanza ambiental a través de la coordinación interinstitucional en la gestión de sus recursos naturales, en especial en los humedales, considerando que existe un instrumento ambiental como la ENH que expresamente refiere que dicha gobernanza es deficiente.

Por ello, con la finalidad de analizar cómo se efectúa dicha coordinación interinstitucional (a fin de contrarrestar la problemática advertida en la ENH), la presente tesis aborda el tema de la gobernanza ambiental y las acciones de conservación que realizan dos instituciones públicas como el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP) y la Autoridad Local de protección de los Pantanos de Villa (PROHVILLA) en la gestión de su Área Natural Protegida (ANP) Refugio de Vida Silvestre Pantanos de Villa (RDVSPV).

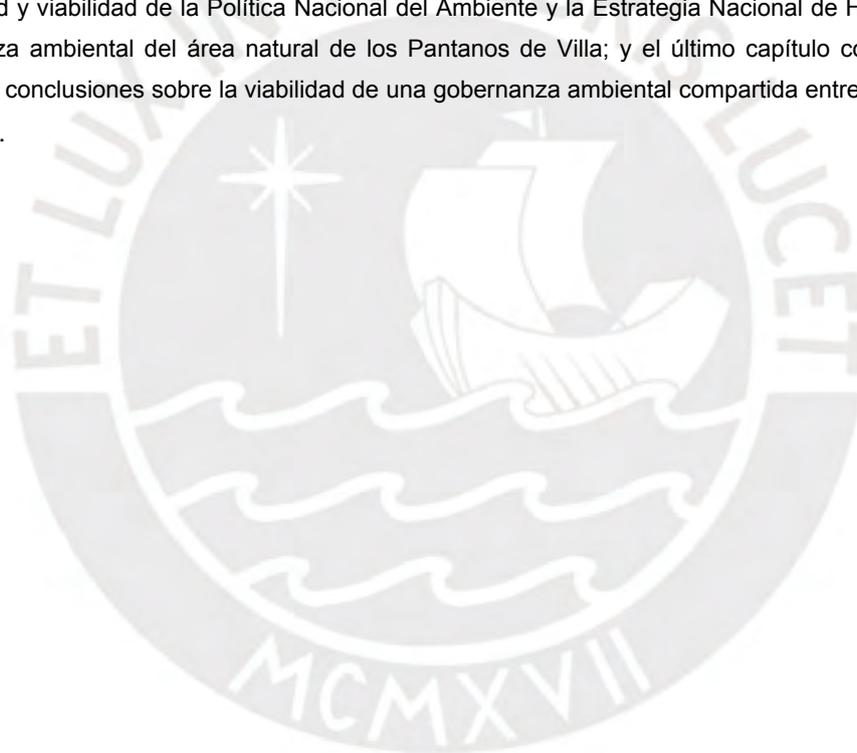
La presente investigación se dio a razón de identificar cuáles son los mecanismos de coordinación que realizan dichas instituciones para preservar uno de los ecosistemas costeros más representativos del país y de importancia internacional, catalogados como humedal RAMSAR, y al mismo tiempo, conocer las razones por las cuales no prosiguió el convenio de colaboración interinstitucional celebrado entre el SERNANP y PROHVILLA en el año 2011, iniciativa que inclusive fue premiada por la Red Mundial de Humedales por la buena gestión en conservación.

Con el fin de analizar la promoción de la coordinación interinstitucional antes, durante y después de la celebración del referido convenio, se realizaron entrevistas a los principales servidores públicos del SERNANP y PROHVILLA. Esto permitió identificar que ambas entidades participaban activamente tanto en el Comité de Gestión (CG) del SERNANP como en el Consejo Directivo de PROHVILLA a partir de dicha suscripción. Asimismo, de la revisión a los documentos de gestión como el Plan Maestro del RDVSPDV y las Memorias Institucionales Anuales del SERNANP se pudo comprobar que la población aledaña a los Pantanos de Villa participaba en su CG y que se realizaron trabajos conjuntos con la Policía ecológica y las municipalidades distritales de la Zona de Reglamentación Especial (ZRE).

De otro lado, también se analiza el cumplimiento de las disposiciones normativas que promueven la gobernanza ambiental como: la Política Nacional del Ambiente, el Plan Director de ANP, la Ley General del Ambiente y la Ley de Áreas Naturales Protegidas.

En ese sentido, la presente investigación aportará en describir las actuaciones que realizan las instituciones públicas en la práctica de gobernanza ambiental para finalmente, a partir de este escenario en particular, contribuir en el diagnóstico del cumplimiento de las recomendaciones de la OCDE.

Por último, cabe recalcar que la presente tesis se encuentra dividida en ocho capítulos, siendo el primero referido al planteamiento de la investigación donde se desarrolla: el problema socio ambiental, la justificación, los objetivos, preguntas y metodología de la investigación. El segundo capítulo se refiere al marco teórico sobre la gobernanza ambiental en áreas protegidas y para la conservación de los humedales, además de desarrollar los temas de los humedales y de los humedales costeros en especial. El tercer capítulo desarrolla el ámbito de estudio comprendiendo: la ubicación geográfica y los principales problemas ambientales. El cuarto capítulo desarrolla el proceso institucional del SERNANP y PROHVILLA en la gestión de su ANP. El quinto capítulo desarrolla el conflicto socioambiental suscitado en los Pantanos de Villa por la operación de la empresa Lucchetti S.A. El sexto referido a la gestión ambiental conjunta del SERNANP y PROHVILLA en los Pantanos de Villa. El penúltimo capítulo refiere sobre la sostenibilidad y viabilidad de la Política Nacional del Ambiente y la Estrategia Nacional de Humedales en la gobernanza ambiental del área natural de los Pantanos de Villa; y el último capítulo comprende las reflexiones y conclusiones sobre la viabilidad de una gobernanza ambiental compartida entre SERNANP y PROHVILLA.



CAPÍTULO I

PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 PROBLEMA SOCIOAMBIENTAL

En la actualidad, Lima metropolitana tiene dentro de su jurisdicción un importante humedal costero que a la vez es Área Natural Protegida (ANP). Se trata del Refugio de Vida Silvestre Pantanos de Villa (RDVSPV) o mejor conocido como los Pantanos de Villa. Esta ANP es de suma importancia no sólo porque es un corredor biológico del Pacífico para el recorrido de aves migratorias, sino que es también distinguido como un humedal de importancia internacional, es decir un humedal RAMSAR. Si bien es común por la mayoría de personas tratarlo como “pantano” debe precisarse que éste es solo una parte del ecosistema humedal costero del tipo 8 (pantanos intermareales) y 10 (lagunas salinas con una o más conexiones con el mar) (Iannacone et al 2010:296) que conforman su composición.

Por ello, la Estrategia Nacional de Humedales (ENH) considera a “los Pantanos de Villa” como uno de los ecosistemas costeros más representativos del país pues prestan servicios ecosistémicos de mucha importancia como: descarga de acuíferos, retención-exportación de sedimentos y sustancias tóxicas, así como fuente de reserva de diversidad y de ostentar un elevado valor social-económico (MINAM 2015:13-14). No obstante, también refiere que dichos servicios se encuentran en peligro principalmente debido a la degradación ocasionada por presión de efectos naturales y de origen humano (como actividades extractivas, ocupación urbana, entre otros). Al mismo tiempo, señala que *“una de sus causas se debe a la débil institucionalidad del Estado puesto que existe una coordinación desarticulada y debilitada entre los diferentes niveles de gobierno que puede ocasionar deficiencias en el manejo y conservación de dichos ecosistemas”* (MINAM 2015:19).

Sin embargo, la Ley General del Ambiente (LGA), Ley N° 28611 aprobada en el año 2005 y la Política Nacional del Ambiente (PNA), aprobada mediante Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM, disponen que la *Gobernanza Ambiental* sea objetivo y principio que deben regir los temas y políticas ambientales, empezando con la articulación de las instituciones públicas al impulsar la diferenciación y complementariedad de las competencias ambientales institucionales en los tres niveles de gobierno, es decir local, regional y nacional.

Amparados en los distintos instrumentos ambientales que fomentan la gobernanza ambiental, se infiere que las instituciones públicas deben coordinar entre sí o complementar funciones cuando traten sobre las gestiones de recursos naturales, temas ambientales o en especial, la conservación de humedales ya que, de esta manera, se lograría disminuir con la problemática detectada en la ENH.

El Refugio de Vida Silvestre “Los Pantanos de Villa”, humedal urbano ubicado en el distrito de Chorrillos, convive con contaminación antrópica a su alrededor. Así, desde el año 2004, la Contraloría General de la República (CGR¹) ya había detectado hasta 7 puntos de vertimientos de efluentes líquidos (proveniente de locales de ganados-ovino/porcino- lavaderos de ropas y autos) que son vertidos directamente a canales tributarios de las lagunas de los Pantanos de Villa, además del arrojamiento de desmontes en la Zona

¹ Debe precisarse que, en mérito de lo dispuesto con el Informe N° 208-2004-CG/MAC, la Gerencia de Medio Ambiente y Patrimonio Cultural de la Contraloría General de la República presentó un informe de auditoría denominado *Pantanos de Villa: advirtiendo sobre la problemática para su conservación y preservación*, esto conforme a las competencias de la CGR como ente rector del Sistema Nacional de Control, el cual se realizó mediante un trabajo de campo a fin de evaluar la gestión de la MML y de sus organismos públicos descentralizados de ese año (SERPAR y PROHVILLA).

de Reglamentación Especial (ZRE) que son echados en su mayoría en la avenida 12 de octubre y cerca al local de la Asociación Civil Centro Cultural “Deportivo Lima” (CGR 2004:14-15). Si bien todos estos hechos fueron detectados en el año 2004, las investigaciones practicadas en los últimos años denotan que dichos problemas aún subsisten alrededor del área urbana, pero con injerencia sobre el área natural. De esta manera, es latente que el uso de los canales² como lavaderos están contaminando a las lagunas de los pantanos que se encuentran almacenando concentraciones elevadas de detergentes, las cuales podrían disminuir la presencia y desarrollo de la vida acuática (Álvarez 2016:77).

Asimismo, se ha detectado que en la Zona de Amortiguamiento (ZA) del ANP se realizan actividades que generan un alto grado de impacto acústico impactando el hábitat de la avifauna de la Laguna Mayor y Marvilla en su área natural (Ojeda 2016: 150).

No obstante, esta ANP dispone de dos entes gubernamentales que velan por su gestión. De acuerdo con el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley N° 26834, aprobada mediante Decreto Supremo N° 038-2001-AG, el Refugio de Vida Silvestre es un tipo de categoría que pertenece al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINANPE) y por ende su gestión y administración recae en el SERNANP, es decir una entidad de competencia nacional. De otro lado, cuenta también con la Autoridad Municipal de los Pantanos de Villa (PROHVILLA) un organismo descentralizado de la MML que cumple con las competencias de gestión y administración de la ZRE en la que se encuentra comprendida el ANP señalada; y con competencia municipal, esto de acuerdo con la Ordenanza N° 1845-2014-MML.

1.2 JUSTIFICACIÓN

La presente investigación analiza la gobernanza ambiental practicada por el SERNANP y PROHVILLA en las acciones de conservación del área natural- Refugio de Vida Silvestre Pantanos de Villa (RDVSPV)- en las que ambas reconocen competencia sobre su gestión, su importancia internacional (como ser un humedal de categoría RAMSAR), la representatividad de especies que alberga y la envergadura de su conservación; todo esto para diagnosticar el trabajo que ambas realizan a fin de contrarrestar una de las problemáticas detectadas en la citada ENH referida a la débil y deficiente coordinación de las entidades que pueda repercutir la conservación de los Pantanos de Villa, para así analizar, la eficiencia de la promoción de la gobernanza ambiental en los distintos instrumentos ambientales como la PNA, LGA y la Ley de ANP.

La elección de dicha ANP se relaciona a una experiencia de voluntariado practicada en dicha zona, ya que después de haber observado y distinguido los distintos problemas ambientales con los que convive, que en su mayoría son temas de investigación como residuos sólidos, contaminación acústica, entre otros; se consideró que el aspecto institucional es relevante a efectos de analizar la problemática en general. Asimismo, se podrá generar debate sobre cuáles serían las limitaciones encontradas en sus gestiones para, de ser el caso, anteponer los objetivos de escala nacional o municipal.

En ese sentido, la presente investigación pretende contribuir en el análisis de la *“efectiva (y) necesaria coordinación institucional, tanto horizontal como vertical, para mejorar la política y gestión ambiental”*

² De acuerdo a los canales señalados como estación de monitoreo: M1: laguna sur, M2: laguna Anap, M3: laguna Génesis, M4: laguna principal, M5: canal sangradero, M6: afloramiento, M7: la lavandería, M8: esmeralda, M9: canal a la salida del camal, M10: dren izquierdo, M11: dren derecho, M12: canal hacia la laguna génesis, M13: canal a la laguna principal (Álvarez 2016: 42)

(Castro 2016:20) desde la actuación de dos entidades públicas con competencia de alcance nacional y municipal en una misma área natural para así identificar si la actual coordinación institucional contribuye a la mejora de la gobernanza ambiental en nuestro país.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo General

Analizar la gestión y los elementos de coordinación interinstitucional del SERNANP y PROHVILLA en su área natural protegida, así como las acciones destinadas a su conservación para la viabilidad de la gobernanza ambiental compartida.

1.3.2 Objetivos Específicos:

- a) Analizar el desarrollo del proceso institucional por el cual SERNANP y PROHVILLA asumen competencias en la gestión del área natural protegida; así como las acciones destinadas para la conservación de su humedal.
- b) Analizar el conflicto socio ambiental suscitado por la operación de la empresa Lucchetti S.A. en el área adyacente a la zona reservada a fin de conocer las acciones realizadas por los entes encargados en la gobernanza ambiental.
- c) Identificar y analizar las gestiones ambientales conjuntas del SERNANP y PROHVILLA en los Pantanos de villa a partir de la suscripción del convenio interinstitucional.
- d) Analizar los mecanismos de coordinación interinstitucional del SERNANP y PROHVILLA para establecer la sostenibilidad y viabilidad de la Política Nacional del Ambiente y de la Estrategia Nacional de Humedales en el área natural protegida de los Pantanos de Villa.

1.4 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

La pregunta central es la siguiente ¿En qué medida es viable la gobernanza ambiental compartida entre el SERNANP Y PROHVILLA en la gestión del área natural protegida de los Pantanos de villa para conservar su humedal costero?

Preguntas Secundarias.

- ¿Cómo se implementó la gobernanza ambiental compartida entre SERNANP y PROHVILLA en la gestión de su área natural protegida y cómo se lograría nuevamente su implementación?
- ¿Qué medidas se requerirían para viabilizar la gobernanza ambiental compartida entre los entes responsables de la gestión del área natural protegida en los pantanos de Villa?
- ¿Cuál sería la contribución de implementar la gobernanza ambiental compartida en un área natural protegida para conservarlo?

1.5 METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

El diseño de la investigación es de tipo exploratorio y descriptiva. La recolección de información se hará de fuente primaria (entrevistas semi-estructuradas, observación) y secundaria (datos bibliográficos, fuentes normativas e instrumentos ambientales) como a continuación se detallan:

1.- Uso de fuentes secundarias: a partir de la recolección de datos bibliográficos, normativos e instrumentales, se analiza las acciones de trabajo realizadas por el SERNANP y PROHVILLA en la gestión del área natural. Asimismo, se analiza las acciones de trabajo realizadas por ambas instituciones a partir de la vigencia del convenio de colaboración interinstitucional las que se encuentran establecidas en las memorias anuales del SERNANP.

2.- Análisis del contenido de documentos y normas: mediante un análisis cualitativo a los principales instrumentos ambientales del SERNANP como el Plan Director de Áreas Naturales Protegidas, el Plan Maestro (PM) del Refugio de Vida Silvestre los Pantanos de Villa 2016-2020, el primer PM de la Zona Reservada (ZR) de los Pantanos de Villa de 1998 e instrumentos de PROHVILLA como Planes Operativos y Memoria Institucional, todo ello enmarcado al cumplimiento de la PNA y la ENH. Asimismo, se realiza un análisis normativo del proceso institucional del SERNANP y PROHVILLA.

3.- Entrevistas a servidores públicos del SERNANP Y PROHVILLA: con el fin de conocer su coordinación interinstitucional y las labores realizadas en la gestión del área natural de los Pantanos de Villa. Los entrevistados se agrupan de la siguiente manera:

ENTREVISTAS	
CARGO DEL ENTREVISTADO	REPRESENTANTE
Representante N° 1: E 1 Ex asesor legal (convenio de colaboración interinstitucional)	PROHVILLA- SERNANP
Representante N° 2: E 2 Ex Guardaparque nivel III (convenio de colaboración interinstitucional)	PROHVILLA- SERNANP
Representante N° 3: E 3 Ex representante gestor del convenio de colaboración interinstitucional.	PROHVILLA- SERNANP
Representante N° 4: E 4 Representante del Refugio de Vida Silvestre Pantanos de Villa	SERNANP
Representante N° 5: E 5 Representante guardaparque del Refugio de Vida Silvestre Pantanos de Villa	SERNANP
Representante N° 6: E 6 Representante de Asesoría Jurídica	PROHVILLA
Entrevista N° 7: E 7 Representante del Comité de gestión del SERNANP	Comité de Gestión-SERNANP

Por último, debe precisarse que se encontró dificultades en la recolección documental de las actividades de gestión de PROHVILLA. Dicha autoridad local refirió que sólo cuentan con los Planes Operativos Anuales del año 2011 y de los periodos de 2017 a 2018. En cuanto a Planes de Trabajo y Vigilancia, la autoridad local refiere que no se han emitido, de acuerdo a lo comunicado mediante Oficio N° 229-2018-MML-PROHVILLA-DT de fecha 03 de junio de 2018.

En ese sentido, con el fin de precisar los trabajos de esta autoridad local, se analizan los documentos oficiales del SERNANP (tales como Informes Trimestrales, Memorias Anuales y Actas del Comité de Gestión) donde se evidencian sus labores realizadas además de complementarlas con su Plan Operativo Anual del año 2011 y 2013, y el Informe Institucional del año 2013 de PROHVILLA.

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	CONCEPTO CLAVE	INFORMACIÓN REQUERIDA	FUENTE	TÉCNICAS	INSTRUMENTOS
1.- ¿Cómo se desarrolló el proceso institucional por medio del cual SERNANP y PROHVILLA asumieron competencias en la gestión de la de los Pantanos de Villa?	Proceso institucional y competencias en la gestión de los pantanos.	Revisar marco normativo institucional.	Marco normativo institucional.	Recopilación y análisis del marco normativo-institucional.	Guía de análisis de documentos.
1(a). - ¿Cómo se desarrolló el proceso institucional por medio del cual SERNANP asume competencia en la gestión de los pantanos de villa? 2(a). - ¿Cómo se desarrolló el proceso institucional por medio del cual PROHVILLA asume competencia en la gestión de los Pantanos de Villa? 3(a).- ¿En qué medida existe superposición de competencia institucional entre el SERNANP y PROHVILLA en la gestión de los Pantanos de Villa?	Proceso institucional y competencia del SERNANP. Proceso institucional y competencia de PROHVILLA. Superposición de competencia institucional del SERNANP y PROHVILLA	Revisar marco normativo institucional.	Marco normativo institucional. Entrevistas a funcionarios del SERNANP y PROHVILLA	Recopilación y análisis del marco normativo institucional Entrevistas a funcionarios de ambas instituciones	Guía de análisis de documentos. Guía de preguntas.
2.- ¿Cómo se suscitó el conflicto socio ambiental por la operación de la empresa Lucchetti en el área natural protegida y cuáles fueron las acciones de los entes encargados de la gobernanza ambiental?	Conflicto socio ambiental y gobernanza ambiental	Revisar marco documental, bibliográfico, normativo y entrevistas realizadas.	Marco normativo ambiental. Entrevistas a funcionarios del SERNANP y PROHVILLA	Recopilación y análisis del marco normativo ambiental Entrevistas a principales funcionarios	Guía de análisis de documentos. Guía de preguntas
2 (a). – ¿Cómo se suscitó el conflicto socioambiental en el caso Los Pantanos de Villa y Lucchetti S.A.? 2 (b). -¿Cuáles fueron los actores intervinientes en el caso Los Pantanos de Villa y Lucchetti S.A.? 2 (c).- ¿Cuáles fueron las acciones de gobernanza de los principales actores competentes en el área natural de los Pantanos de Villa?	Actores intervinientes en el conflicto socio ambiental con la empresa Lucchetti S.A. Origen del conflicto socio ambiental Gobernanza de los principales actores en defensa de la conservación del ANP.	Revisar marco normativo ambiental, bibliográfico y documental. Entrevistar a representantes del SERNANP y PROHVILLA.	Marco normativo ambiental Entrevista individual.	Recopilación y análisis del marco normativo ambiental Entrevista individual	Guía de análisis de documentos. Guía de preguntas

<p>3.- ¿Cuáles fueron las gestiones ambientales conjuntas del SERNANP y PROHVILLA en la los Pantanos de Villa a partir de la suscripción del convenio interinstitucional?</p>	<p>Gestión ambiental conjunta de SERNANP y PROHVILLA en los Pantanos de villa.</p>	<p>Revisar instrumentos y/o documentos de gestión conjuntas. Entrevistar a representantes de que laboraron en la gestión conjunta</p>	<p>Instrumentos y/o documentos de gestión conjunta. Entrevistas a trabajadores y ex trabajadores del SERNANP y PROHVILLA.</p>	<p>Recopilación y análisis de los documentos de gestión conjunta. Entrevista individual.</p>	<p>Guía de análisis de documentos. Guía de preguntas.</p>
<p>3(a). - ¿Cuál fue el motivo por el que se logró la suscripción del convenio de colaboración interinstitucional entre SERNANP y PROHVILLA? 3(b). - ¿Cuáles fueron las acciones conjuntas realizadas por dichas entidades a razón de la suscripción de colaboración interinstitucional? 3©.- ¿Cuáles fueron las limitaciones por las que no se logró la continuidad de la gestión conjunta de los Pantanos de Villa?</p>	<p>Motivo de la gestión conjunta en los Pantanos de Villa. Diferencias entre la gestión conjunta y la gestión individual. Limitaciones para continuar con la gestión conjunta.</p>	<p>Revisar instrumentos y/o documentos de gestión conjuntas. Revisar fuente periodística. Entrevista.</p>	<p>Instrumentos de gestión. Noticias, reportajes y otros. Representantes del SERNANP y PROHVILLA.</p>	<p>Análisis de instrumentos de gestión. Análisis periodístico Entrevista individual.</p>	<p>Guía de análisis de documentos Guía de preguntas</p>
<p>4. ¿En qué medida la actual gestión del área natural de los Pantanos de Villa es sostenible y viable en relación a la gobernanza ambiental referida en la Política Nacional del Ambiente (PNA) y Estrategia Nacional de Humedales (ENH)?</p>	<p>SOSTENIBILIDAD DE LA PNA Y EFECTIVIDAD DE LA ENH EN LA GOBERNANZA AMBIENTAL DE LOS PANTANOS DE VILLA</p>	<p>Revisar marco normativo e instrumentos de gestión. Entrevista a representantes</p>	<p>Marco normativo e instrumentos de gestión. Entrevista a personal de SERNANP y PROHVILLA</p>	<p>Análisis normativo e instrumental Entrevista individual</p>	<p>Guía de análisis de documentos Guía de preguntas</p>
<p>4(a). - ¿Cómo se realiza la coordinación interinstitucional como mecanismos de gobernanza ambiental en pro de la conservación del humedal? 4(b). - ¿En qué medida es viable la actual PNA y ENH en la gestión de los Pantanos de Villa? 4©. - ¿Cómo se efectiviza la ENH en la actual gobernanza ambiental del SERNANP y PROHVILLA?</p>	<p>Coordinación interinstitucional en los Pantanos de Villa en pro de su conservación. Viabilidad de la gobernanza ambiental en la gestión de los Pantanos de Villa Efectividad de la ENH en los Pantanos de Villa.</p>	<p>Revisar marco normativo e instrumentos de gestión Revisar fuente documental. Entrevistar a representantes.</p>	<p>Marco normativo institucional. Libros, artículos, informes, manuales. Entrevista a personal de SERNANP y PROHVILLA.</p>	<p>Análisis marco legal-institucional y documental Entrevista individual.</p>	<p>Guía de análisis de documentos Guía de preguntas.</p>

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

2.1 GOBERNANZA AMBIENTAL

De acuerdo con Zurbriggen, la gobernanza se caracteriza “*por una red de instituciones e individuos que colaboran juntos y unidos por un pacto de mutua confianza*”. Refiere también que, para entender la gobernanza de un país se requiere de “*un conocimiento previo de su contexto político-institucional y cómo se ha desarrollado en su proceso histórico para de esta manera, analizar la complejidad del proceso de toma de decisiones para formular, promover y lograr objetivos comunes*” (2011: 43). A fin de conseguir dicha finalidad, el marco valorativo sobre el cual se pretende fundamentar su proceso debe estar asociado a la transparencia, rendición de cuentas, eficacia y coherencia (Alzate et Romo 2014:4).

En esa línea, *Ballon et al (2009:6-7)* caracteriza a la gobernanza como aquel “*grado de cooperación y vinculación entre el Estado y las organizaciones no estatales que incluye a actores de diverso tipo y establece relaciones en los distintos niveles de gobierno (local, regional, nacional e incluso internacional) que establecen mecanismos de coordinación diversamente institucionalizados y formalizados para que los involucrados tengan motivaciones y propósitos compartidos*”. No obstante, ante un problema ecológico, estos preceptos se ven limitados cuando se advierte el problema entre las escalas institucionales y ecológicas ya que existe una falta de coincidencia de escalas cuando el nivel de actuación institucional no coincide con la escala espacial, temporal o funcional de los bienes y servicios ambientales (Ruíz et Galicia 2016: 150)

Para ello, una alternativa que ayudaría a disminuir lo relatado sería realizar interacciones institucionales a través de mecanismos causales y gestión interactiva, todo ello en aras de mejorar la gobernanza en los diversos ámbitos institucionales y geográficos. Al respecto, *Moreno (2017:227-228)* establece que los mecanismos causales coadyuvan a entender *cómo y bajo qué condiciones las instituciones del sistema de gobernanza son capaces de ejercer el poder o dominio sobre otra*; y en cuanto a la gestión interactiva, refiere a la manera cómo interactúan las instituciones en favor de mejorar la gobernanza en los diversos ámbitos institucionales y geográficos.

Entonces, para lograr una efectiva gobernanza, se debe conocer a los actores intervinientes tanto su proceso institucional como la voluntad para el cumplimiento de objetivos comunes, todo a partir de mecanismos de coordinación que permitan afianzar las actividades de una gobernanza pues cuando se remita a esta debe abarcar las siguientes dimensiones: *estabilidad política, estado de derecho, efectividad gubernamental, calidad regulatoria y control de corrupción (Martínez 2012:57)*. En un primer momento, debe afianzar el nivel institucional (público y privado) de los actores intervinientes mediante una coordinación estrecha que responda al cumplimiento de sus objetivos comunes para posteriormente realizar decisiones conjuntas.

De otro lado, la gobernanza es un término que se aplica a distintos sectores, así tenemos gobernanza social, política, económica y ambiental. Ésta última debe ser comprendida como *el arte de gobernar, de cómo ponerse de acuerdo, cómo se toman decisiones para administrar los bienes públicos, los recursos públicos o las cosas que nos competen a todos (Aragón 2009:11)*. También puede considerarse a la facultad de administrar el medio ambiente y de los recursos naturales (Salinas 2014: 25).

2.1.1 GOBERNANZA AMBIENTAL EN ÁREAS PROTEGIDAS

En los años sesenta, surgieron nuevos paradigmas de gestión de áreas protegidas, caracterizados por el desarrollo de conceptos de participación, descentralización y repartición de responsabilidades, como el transactive planning, en los ochentas, el bargaining en los noventas, y el communicative perspective (Martínez 2012: 162). Para el año 2003, bajo la influencia de estos paradigmas, se logró desarrollar por primera vez en el Congreso Mundial de Áreas Protegidas en Durban- Sudáfrica, el término de Gobernanza Ambiental de Áreas Protegidas como “una nueva modalidad de colaboración” y que a la vez aborda factores sociales, ecológicos, culturales, históricos y económicos pertinentes, así como las circunstancias, tradiciones y sistemas de conocimiento locales (Valverde 2015:73). Todo lo detallado influyó para emplear la cogestión, como un tipo de gobernanza, entendido como un proceso de toma de decisiones compartido entre los actores que hacen uso de los recursos y los administradores formales para establecer las políticas de gestión de uso del área protegida. Para llegar al éxito en la aplicación de este tipo de gobernanza, Martínez (2012: 162) considera tres estrategias particulares:

- Empoderamiento o fortalecimiento de las comunidades locales en su capacidad de participación, mediante un sistema de incentivos.
- Distribución e información clara y concisa del estado y
- Conservación de los recursos naturales como la divulgación de los derechos de la población local, y de los beneficios económicos para las comunidades.

Asimismo, la referida autora considera que estas ideas deben ser tomadas en cuenta asumiendo el rol estratégico del Estado como un árbitro en el uso razonable de los recursos naturales con el objetivo de proteger la biodiversidad en un área protegida (2012: 163). La implementación de esta cogestión obedece a instrumentos legales y/o acuerdos para que los titulares de derechos tomen decisiones, las mismas que se pueden materializar en:

- *Legislación nacional, políticas, estrategias, acuerdos y planes*, que empieza desde la constitución nacional hasta la legislación específica del sector.
- *Planes y reglamentos formales de gestión*, para establecer prioridades y un sistema de zonificación, programar el uso de un recurso, abrir o cerrar el acceso a un área y permitir o no una actividad tecnológica particular, así como acuerdos. (2012: 163)

La cogestión es respaldada también por el Convenio sobre Diversidad Biológica al gestionar los recursos naturales bajo el enfoque por ecosistemas que al mismo tiempo contribuye con su desarrollo sostenible. Asimismo, la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza (UICN) hace énfasis a cuatro tipos de gobernanza:

- *Gobernanza por parte del gobierno*: Ministerio o agencia Nacional o federal a cargo; ministerio o agencia subnacional a cargo, gestión delegada por el gobierno.
- *Gobernanza Compartida*: gobernanza en colaboración (distintas formas de influencia pluralista, gobernanza conjunta (órganos de decisión pluralista), gestión transfronteriza (diversos niveles a lo largo de fronteras internacionales)
- *Gobernanza Privada*: áreas conservadas establecidas por propietarios individuales, por organizaciones sin ánimos de lucro, o por organizaciones con fines de lucro.
- *Gobernanza Comunitaria*: territorios y áreas conservados por pueblos indígenas, territorios y áreas conservadas por comunidades locales. (Borrini et al 2014: 29)

Cuadro 1
 Tipología de gobernanza, modelos de gestión y categorías de áreas protegidas

Tipo de Gobernanza	Modelos de Gestión	Categorías de Áreas Protegidas (UICN)
Gobernanza Gubernamental	Cogestión Directa	Ia. Reserva Natural estricta
Gobernanza Privada	Cogestión Indirecta	Ib. Área natural silvestre
Gobernanza Compartida	Cogestión	II. Parque Nacional III. Monumento Natural IV. Área de gestión de hábitats/especies
Gobernanza Comunitaria	Autogestión	V. Pasaje terrestre / marino protegido VI. Área protegida con usos sostenibles de recursos naturales

Fuente: Elaboración propia con base en la tipología de Gobernanza - Categorías de Áreas Protegidas de la UICN

Cuadro 1: Tipología de gobernanza, modelos de gestión y categorías de áreas protegidas Fuente y elaboración: VALVERDE, 2015, 4, Recuperado de http://www.scielo.org.bo/pdf/rieiii/v8n3/v8n3_06.pdf. Consulta: 15 de enero de 2018.

En el Perú, el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP) es el ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales protegidas (SINANPE) a cargo de la gestión y conservación de estas áreas protegidas y como tal adopta la figura de la cogestión en su Plan Director (instrumento que guía la elaboración de planes Maestros) como *una situación en la que dos o más actores negocian, definen y garantizan entre ellos una repartición de las funciones, derechos y responsabilidades de gestión de un territorio dado, área o conjunto de recursos naturales (MINAM 2009b: 51)*. Además, ésta promueve la gobernanza ambiental bajo la promoción de colaboración interinstitucional.

2.1.2 GOBERNANZA PARA LA CONSERVACIÓN DE LOS HUMEDALES

Los humedales y las personas son en definitiva interdependientes (RAMSAR 2016:13) de ahí que se requieran adoptar medidas para conservar sus recursos y utilizarlos racionalmente. Para ello, es recomendable que se realicen cooperaciones intergubernamentales en las que se puedan pactar acuerdos y lineamientos que velen por su conservación y uso racional que en definitiva tendrán incidencia en las personas. Esta cooperación internacional se puede entender como uno de los componentes esenciales del sistema de gobernanza global pues *convierte la voluntad de cooperar en disposiciones normativas obligatorias* (Pastrana et Pacheco 2010: 585- 594). De esta manera, para realizar acciones de gobernanza, se requiere de un instrumento que involucre a varios países y se sumen a la preservación del recurso hídrico que se relaciona con los humedales.

Así nace la Convención Ramsar sobre los humedales³ que constituye una herramienta marco para lograr su preservación mediante actividades internacionales, nacionales y locales obligando a los países firmantes, en base la aplicación del Principio de Uso Racional, mantener *las características ecológicas de los humedales mediante la implementación de enfoques por ecosistemas, dentro del contexto del desarrollo sostenible* (Pastrana et Pacheco 2010: 595). Una de las acciones que los estados firmantes a dicha Convención se comprometen a realizar es implementar políticas que aseguren su conservación y uso racional ya que de esta manera *proporciona un mecanismo para cumplir este complejo objetivo y*

³ Tratado intergubernamental RAMSAR que fue firmado el 03 de febrero de 1971 por los estados contratantes. Por esos años, uno de los factores a considerar para que su inscripción sea tratada como prioritaria era que el humedal tenga importancia internacional para las aves acuáticas en cualquier estación del año. No obstante, actualmente busca el reconocimiento como ecosistemas fundamentales en la conservación global y el uso sostenible de la biodiversidad.

mejora la percepción del uso racional como una prioridad pública legítima (Shine et de Klemm 1999:51) Así, al momento de adherirse, se comprometen en designar al menos un humedal para que éste sea incluido en la Lista de RAMSAR⁴ y promover su conservación (RAMSAR 2013: 81).

En ese sentido, siendo Perú uno de los países integrantes de la Convención RAMSAR desde el 28 de agosto de 1986 (fecha que suscribió dicho instrumento) se comprometió en realizar acciones que respondieran a lo señalado. Por ello, una de sus primeras acciones fue considerar a dicho convenio como parte de la legislación nacional a través de la ratificación mediante la suscripción de la Resolución Legislativa N° 25353 de fecha 22 de noviembre de 1991. Con esta primera iniciativa quedaba acatar disposiciones enmarcadas a la conservación siendo una de las primeras en ese mismo año, la recomendación acordada en la segunda reunión de los miembros sudamericanos de la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza (UICN) en la que acordaron que los países sudamericanos elaboren su propia Estrategia Nacional de Conservación de Humedales (ENCH).

En esa línea, el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) como Autoridad Administrativa de ese entonces, aprobó mediante Resolución Jefatural N° 054-96-INRENA de fecha 20 de marzo de 1996, la ENCH en el Perú. Posteriormente, mediante el Decreto Supremo N° 004-2015-MINAM, se actualizó dicha Estrategia Nacional adoptando la figura del Comité Nacional de Humedales (CNH), creada mediante Decreto Supremo N° 005-2013, como su principal gestor. En la actualidad es presidida por el Ministerio del Ambiente (MINAM) con el principal objetivo de *lograr una adecuada gestión en los humedales* (MINAM 2015: 29).

Además, dicho CNH está conformado por distintos ministerios e instituciones con incidencia en los humedales, agrupados de la siguiente manera:



Figura 1: Comité Nacional de Humedales. Fuente: elaboración propia en base al Decreto Supremo N° 005-2013-PCM que crea la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente denominada “Comité Nacional de Humedales”.

⁴ En el marco de los “tres pilares” de la referida Convención, las Partes contratantes se comprometen a : trabajar en pro del uso racional de todos los humedales de su territorio; designar humedales idóneos para la lista de Humedales de Importancia Internacional (la “Lista de Ramsar”) y garantizar su manejo eficaz; y cooperar en el plano internacional en materia de humedales transfronterizos, sistemas de humedales compartidos y especies compartidas

2.2. HUMEDALES

Los humedales⁵ son ecosistemas donde el agua es el principal factor controlador del medio y de la vida vegetal y animal asociada a ellos (RAMSAR 2016: 9). Tienen por característica ser sitios de transición entre ecosistemas terrestres y acuáticos (...) pues sus suelos permanecen saturados de agua ya sea de forma temporal o permanente (Muñiz et al 2010: 2). Por ello, cuando se trate de humedales, (citado en Moreno 2005:2) refiere que deben tener uno o más de los siguientes atributos:

- a) El suelo o sustrato debe ser fundamentalmente un suelo hidromórfico.
- b) Debe presentar una lámina o capa de agua poco profunda o agua subterránea próxima a la superficie del terreno, ya sea permanente o temporal.
- c) El terreno debe mantener de manera predominante una vegetación acuática, al menos periódicamente.

Debido a los atributos relatados, las estructuras de vegetación⁶ (por ejemplo, en humedales costeros existe presencia de totoral, gramadales, entre otros) que forman parte de su ecosistema, determinan en gran medida la riqueza de especies que habitan en ellos como: anfibios, mamíferos y aves acuáticas, las que dependen a su vez de la composición de especies y de la disposición espacial de las diferentes comunidades florísticas (citado en Blanco 1999: 212); ofreciendo a las referidas aves, por ejemplo: refugio, alimento y nidificación, además de servir como áreas de concentración durante el periodo de muda de plumaje o en la migración anual (Dugan 1990: 9).



Figura 2. Aves de los Humedales. En Humedales en Bogotá: oasis en medio del cemento Extraído de: <https://www.noticiasrcn.com/especialesrcn/humedales/>. Consulta: 20 de marzo de 2018.

Las características previamente relatadas convierten a los humedales en recursos importantes para la población que interactúan con ellos pues parte de esta obtiene beneficios de su ecosistema, principalmente con aspectos relacionados con el agua como: suministro de agua potable para el consumo, agua para la agricultura, control de erosión, transporte de sedimentos (IEEP 2013: 4) además de actuar como amortiguadores o colchones hidrológicos eliminando toxinas y el exceso de nutrientes de agua, así como ayudar a la estabilización de las costas, control de erosión y la retención de carbono, nutrientes, sedimentos y agentes contaminantes (Moya et al 2005: 129). Otro punto a considerar es relativo a la biodiversidad pues *desempeña un papel fundamental en el ciclo de los nutrientes y del*

⁵ El artículo 1.1 de la Convención de RAMSAR (2007), los define como: “extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros”.

⁶ Se entiende como estructura de la vegetación el patrón espacial de distribución que presentan las plantas de un determinado ecosistema. (citado por Ferrer 2007: 12)

carbono (*carbono almacenado, secuestrado y el liberado por la biomasa*) como también el ciclo del agua importante para el funcionamiento de los ecosistemas terrestres y costeros (IEEP 2013: 5).

Por su parte, la comunidad científica refiere que el *mantenimiento atmosférico* puede ser una función adicional de los humedales pues almacenan carbono dentro de su comunidad de plantas y suelos, en lugar de liberarlos a la atmósfera como dióxido de carbono, realizando de esta manera, la moderación de las condiciones climáticas (EPA: 2017). En esa línea, resulta oportuno también recalcar la importancia ambiental de las turberas amazónicas y andinas peruanas como inmensos reservorios de carbono (además de brindar distintos servicios eco sistémicos) que ayudan a contrarrestar los efectos del cambio climático. Cabe precisar que, su regulación sólo se aprecia en la ENH, haciendo referencia a la turbera de altura en los Andes, y en la Estrategia Nacional frente al Cambio Climático (ENCC) pero lejos de brindar una regulación en su conservación, sus recomendaciones se orientan en la *captación en drenaje de humedales* cuando este mecanismo no ayudaría a combatir las consecuencias del cambio climático (Gutiérrez 2016).

A manera de resumen, el siguiente cuadro establece los beneficios de los humedales como servicios ecosistémicos, entendiéndolos como *una disciplina que intenta cimentar el proceso de valoración de la naturaleza como un medio para generar conciencia sobre la importancia de los fenómenos ecológicos que benefician a la humanidad* (Valdez et Ruiz 2011:7).

Servicios Ecosistémicos	Estructura y función ecosistémica
Protección costera	Atenua y/o disipa las olas, amortigua los vientos
Control de la erosión	Favorece la estabilización de los sedimentos y la retención de suelo
Protección contra crecidas	Regulación y control del caudal del agua
Suministro de agua	Recarga/descarga de aguas subterráneas
Purificación del agua	Favorece la captación de nutrientes y contaminantes, así como la retención y el depósito de partículas
Secuestro de carbono	Genera productividad y diversidad biológicas
Mantenimiento de la pesca, la caza y las actividades de forrajeo	Crea un hábitat reproductivo adecuado y zonas de cría con espacios protegidos
Turismo, recreación, educación e investigación	Ofrece un paisaje único y estético, como hábitat adecuado para distintas especies de fauna y flora
Beneficios culturales, espirituales y religiosos, valores de legado	Ofrece un paisaje único y estético, con significado cultural, histórico o espiritual

Fuente: Barbier 2011.

Cuadro 2. Servicios Ecosistémicos de los humedales costeros. Fuente. RAMSAR, 2013.7. Extraído de: https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/teeb_waterwetlands_execsum_2013-sp.pdf. Consulta: 25 de junio de 2017.

Los referidos servicios eco sistémicos enalban la importancia de contar y conservar humedales en la sociedad pues aparte de proteger el valor intrínseco de la naturaleza (SEO BIRD s.f.: 2) garantizan suministro de alimento, depuran y filtran los desechos nocivos en el agua, almacenan carbono y son los llamados amortiguadores de la naturaleza. Con todas estas características lo hacen esenciales para la biodiversidad al proporcionar medios de vida sostenible (RAMSAR 2015:1-2).

No obstante, a pesar de su importancia, desde el año 1900 han desaparecido el 64% de los humedales del planeta conllevando que las poblaciones de especies de agua dulce disminuyan en un 76% entre 1970 y 2010 (RAMSAR 2015: 1-2) siendo una de las causas la sobreutilización de sus aguas que afectan su flujo con diques y barreras y en caso de humedales costeros resistir a la deforestación y al cambio climático (El tiempo.com, 19 de mayo de 2017)). Una respuesta inmediata a ello es lograr *la preservación y*

gestión del entorno natural incluyendo los recursos naturales de la tierra(...) que asegure la utilización de los recursos naturales de manera equitativa y ecológicamente sostenible (...) para así prevenir y reducir la pobreza pues mejora los bienes y servicios que brindan los ecosistemas (Muñiz et al 2010: 20).

Estas acciones pueden encontrarse establecidas en políticas públicas que se materializan en estrategias nacionales o planes de manejo pues el motivo principal para su conservación radica en *proteger el valor intrínseco de la naturaleza (...) así como garantizar los servicios que brindan, además que son clave para afrontar el reto del cambio climático (SEO/BIRD S/F: 2)*

Para ello, en 1971 a fin de contrarrestar la disminución de los humedales y lograr su preservación, distintos países acordaron firmar el convenio RAMSAR donde se comprometían a proponer sitios a ser incluidos en la lista de humedales de importancia internacional que *es un primer paso apropiado en el camino de la conservación y el uso sostenible para lograr su uso racional a largo plazo del sitio (RAMSAR 2010: 10).*

Previamente a ser incluidos en la lista de importancia internacional, a nivel nacional se requiere cumplir con las disposiciones normativas relativas a la conservación de este tipo de ecosistema frágil previstas en normas como la Ley N° 28611, LGA y la Política Nacional del Ambiente (PNA) aprobada mediante Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM. La primera norma dispone la prioridad a la conservación de los ecosistemas frágiles comprendiendo en ellos, a los humedales y pantanos⁷. En referencia a la segunda, su regulación se encuentra establecida entre los objetivos del eje 1, relacionados a la *conservación y aprovechamiento de los recursos naturales y de la diversidad biológica*, al establecerla como *gestión integrada y sostenible de los ecosistemas frágiles*. Dichas disposiciones complementan también los instrumentos de conservación in situ como *las áreas naturales protegidas, los sitios RAMSAR y reservas de biosfera (MINAM 2009 b: 114)*. De ellas, las ANPs constituyen la *pedra angular de todas las estrategias nacionales o internacionales de conservación de la biodiversidad* y actúan como *proveedores esenciales de servicios ecosistémicos y recursos biológicos (citado en ARRASCUE 2015:17)* pues los humedales ostentan criterios significativos como ser representativos, raros o únicos, además de conservar diversidad biológica manteniendo sus componentes, procesos y beneficios/servicios de los ecosistemas, criterios que a la par son suficientes para ser considerados como humedales RAMSAR (RAMSAR S.F. 1-2). Asimismo, deben comprender las características básicas del componente físico que regula el SINANPE, de acuerdo al Plan Director⁸ de las ANPs como: representatividad, eficiencia, consistencia, conectividad, equilibrio, complementariedad y coherencia externa (RAMIREZ ET APONTE 2018: 2). En esa línea, en el Perú existen áreas categorizadas como ANPS y contempladas como sitios RAMSAR, siendo las principales las siguientes:

⁷ Artículo 99.- De los ecosistemas frágiles 99.1 En el ejercicio de sus funciones, las autoridades públicas adoptan medidas de protección especial para los ecosistemas frágiles, tomando en cuenta sus características y recursos singulares; y su relación con condiciones climáticas especiales y con los desastres naturales. 99.2 Los ecosistemas frágiles comprenden, entre otros, desiertos, tierras semiáridas, montañas, pantanos, bofedales, bahías, islas pequeñas, humedales, lagunas alto andinas, lomas costeras, bosques de neblina y bosques relictos. 99.3 El Estado reconoce la importancia de los humedales como hábitat de especies de flora y fauna, en particular de aves migratorias, priorizando su conservación en relación con otros usos.

⁸ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 016-2009-MINAM

Tipo de Humedal	Sitio RAMSAR	Fecha de creación	Departamento
Marino-Costero	Reserva Nacional de Paracas	30/03/1992	Ica
Lacustre	Santuario Nacional Lagunas de Mejía	30/03/1992	Arequipa
	Refugio de Vida Silvestre Los Pantanos de Villa	20/01/1997	Lima
Estuarino	Santuario Nacional Los Manglares de Tumbes.	20/01/1997	Tumbes
	Manglares de San Pedro de Vice	12/06/2008	Piura

Cuadro 3. Humedales de categoría RAMSAR. Fuente: elaboración propia en base a Ramsar sites information service. RAMSAR (S/f (b)) Extraído de: [https://rsis.ramsar.org/rsi-search/?ff0=regionCountry en ss%3APeru&pagetab=1](https://rsis.ramsar.org/rsi-search/?ff0=regionCountry%3APeru&pagetab=1). Consulta: 25 de julio de 2017.

Al brindarle estos reconocimientos, el objetivo es planificar e idear acciones para su uso sostenible y conservación las mismas que, al ser contempladas como ANPs, deben ser especificadas en sus Planes Maestros que es el documento de planificación de dichas áreas, recayendo en el SERNANP su *gestión y fomentando la realización de actividades como: labores de patrullaje, monitoreo, educación ambiental, y acciones como fortalecimiento de las relaciones con la población local, asesoramiento técnico para la conservación y manejo sostenible de los ecosistemas* (SERNANP S/F 16).

2.2.1 HUMEDALES COSTEROS

Dentro de los tipos de humedales establecidos por el convenio RAMSAR, surge el tipo marino donde se incluye a los humedales costeros. La importancia de este humedal radica según Patricia Moreno (2005 20) en “(...) *proteger la costa a través de la estabilización del substrato por las raíces de las plantas y depósitos de material vegetal, la acumulación de sedimentos mediante la depositación de las partículas que traen los escurrimientos y ríos, la disipación del oleaje y la energía, y como barreras contra el viento (...)*” En esa misma línea, (PRONATURALEZA 2010:15) detalla una serie de importantes servicios ecosistémicos como:

- *Reserva de agua dulce.*
- *Acumulación de biomasa y formación de suelos orgánicos.*
- *Zona de recarga, almacenamiento y/o descargas de las aguas superficiales y subterráneas.*
- *Mantenimiento de calidad del agua y reducción de la contaminación.*
- *Sostén para la pesca, ganadería y agricultura.*
- *Hábitat para la fauna y flora, aves acuáticas.*
- *Regulador de la intrusión de agua de origen marino.*
- *Estabilización del litoral, control de la sedimentación y erosión.*
- *Mejoran el microclima, atenuando las temperaturas extremas e incrementando la humedad ambiental y las precipitaciones.*
- *Producción de alimentos primarios que facilitan el comienzo de numerosas cadenas tróficas.*

Si bien todo lo descrito implica una contribución a nivel social, estos mismos aspectos lo hacen atractivos para que *los asentamientos humanos se emplacen en sus bordes, lo cual genera una perturbación en su biodiversidad y capacidad de proveer estos beneficios a la comunidad constituyendo en una amenaza a la continuidad de provisión de dichos servicios en la ciudad (referido por Rojas et al 2015: 182) generando grandes procesos de fragmentación (...) determinados por la reducción o ruptura de la superficie de un hábitat o un tipo de cobertura y su separación en varios y pequeños fragmentos desconectados provocando alteraciones en la estructura y funcionamiento de los ecosistemas (citado en Cortes 2017 :8).* Esta situación conlleva a que tan sólo en el Perú, los humedales de tipo costero ostenten 12 173 ha de superficie que representa un 0.15% del total de superficie de humedales en el Perú (MINAM 2014 a: 117).

2.2.2 ESTUDIOS SOBRE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL EN LOS HUMEDALES

2.2.2.1 ESTUDIO A NIVEL NACIONAL

El estudio de los humedales y la relación con sus distintos gestores tiene relevancia en principio, a nivel institucional pues de ahí parte la *identificación y reconocimiento a los actores de la política social y la forma en que se organiza el principal de ellos, el Estado* (Penso D Albenzio 2013: 6). En esa línea, Francisco Ambía (2004, 161-181) con la finalidad de conocer los actores en la gestión de los humedales de Ventanilla investigó la relación entre los distintos niveles gubernamentales del Estado (nacional, regional y local) y sus acciones para contribuir con su conservación. No obstante, en el desarrollo de su estudio, identificó que la descoordinación institucional de los diversos entes estatales y las diferentes regulaciones legales generaban conflictos de competencia en la gestión ambiental poniendo así en peligro, el desarrollo sostenible. A continuación, se describe a los actores que intervenían en la gestión ambiental de los humedales de Ventanilla:

Tabla 1
Agentes que Intervienen en la Gestión Ambiental

Problema	Agentes
Ocupación informal de territorio	Municipalidad Prov. Callao, Municipalidad Dist. Ventanilla, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Transporte, Ministerio de Vivienda y Construcción.
Deterioro y contaminación de áreas naturales	Munic. Prov. Callao, Munic. Dist. Ventanilla, Minist. Agricultura, INDECI, Sedapal, Direc. Educativa.
Gestión y manejo inadecuado de residuos sólidos domiciliarios	Munic. Prov. Callao, Munic. Dist. Ventanilla, DISA, Callao, Direc. Educativa.
Conflicto de competencias	Munic. Prov. Callao, Munic. Dist. Ventanilla, Minist. Agricultura, Minist. Transporte, Minist. Vivienda y Construcción, Minist. Industria, Minist. Energía y Minas, DIGESA, DISA Callao.
Limitado control y vigilancia sobre actividades contaminantes:	Munic. Prov. Callao, Munic. Dist. Ventanilla, Minist. Agricultura, Minist. Transporte, Minist. Vivienda y Construcción, Minist. Industria, Minist. Energía y Minas, DIGESA, DISA Callao, Sedapal, Direc. Educación, CONAM.

Fuente: CAR CALLAO 2003

Cuadro 4. Agentes que intervienen en la Gestión Ambiental. Fuente: Ambía, 2004: 175

En particular, el autor sostenía que las múltiples competencias de las instituciones públicas distorsionaban la competencia municipal de Ventanilla en su tarea de hacer cumplir las normas e imponer sanciones para hacer efectivas las restricciones a las actividades que deterioren el aire, agua, suelo, flora, fauna, ribera, etc., o que generaba: descoordinación interinstitucional de los gobiernos de nivel sectorial, provincial y distrital en la competencia de intervención ambiental; la débil gestión y función ambiental: desde la planificación, operación y control; Limitado control y vigilancia sobre actividades contaminantes: la contaminación ambiental en los humedales de ventanilla sobrepasa la capacidad de gestión de las instituciones encargadas de la supervisión y fiscalización limitando la imposición de medidas coercitivas y correctivas; y procedimientos administrativos y judiciales pocos eficaces.

En respuesta a lo identificado, el autor señaló que las siguientes medidas ayudarían a mejorar la gestión ambiental en los humedales de Ventanilla:

- *Regulación de un tema: competencia institucional.* - ya no se requiere de mayor reglamentación institucional sino mejorar la existente empleando criterios técnicos-legales aplicables y eficientes donde la competencia institucional tenga una visión uniforme.

- *Estructura administrativa.* -se requiere crear dependencias que se les asigne funciones ambientales, como unidades orgánicas dentro de la estructura administrativa desempeñando como órganos de asesoría, apoyo técnico y normativo bajo un marco de homogeneidad.
- *Formación de recursos humanos en temática ambiental.* - se aconseja capacitar al personal administrativo o gestor en el área con una visión integral sobre la gestión ambiental (legal y técnico).
- *Desarrollo de la conciencia, educación y cultura ambiental:* se requiere sensibilizar a la población a través de medios de comunicación social, centro social y educativo, organizar campañas de saneamiento ambiental, mejorar hábitos que promuevan mejorar la calidad de vida.

Debe mencionarse que, el artículo publicado data del año 2004 cuando aún no estaba en vigencia las competencias del MINAM que fue creada en el año 2008 mediante Decreto Legislativo N°1013. No obstante, el estudio del autor cobra relevancia pues desde esos años se aprecia que la descoordinación institucional impacta en la gestión ambiental de los humedales; y las propuestas planteadas podrían ser consideradas en la actualidad (sobre todo el tercer punto previamente detallado) un aspecto necesario y preciso para el manejo y conservación de los humedales. Al día de hoy implicaría que se fortalezcan mecanismos de coordinación institucionales para lograr una efectiva gobernanza ambiental en la gestión de los humedales, preceptos que serán estudiados en la presente investigación.

2.2.2.2 ESTUDIO A NIVEL INTERNACIONAL

(Marambaniya et Beckedah 2016: 1-17) refieren en su artículo titulado *Institutional Arrangements Governing Wetland Utilization and Conservation in Communal Areas of Zimbabwe*⁹ que la degradación y pérdida de los humedales persisten en los países en desarrollo debido a la existencia de marcos institucionales deficientes que apoyan la gobernanza de los humedales.

A fin de comprobar lo señalado, el estudio se centró en comprender el papel desempeñado por las instituciones (públicas, privadas y actores sociales) en la gestión de 6 humedales en Zimbabwe¹⁰: Dufuya y Madigane (Vungu), Guruguru y Tugwi (Tongogara) y Chebvuterambatemwa y Zungwi (Runde) pues han experimentado una pérdida progresiva de su recurso natural. Cabe mencionar que estos humedales se utilizan para diferentes propósitos por las comunidades locales predominando la actividad relacionada al cultivo.

⁹ Traducido como: Acuerdos institucionales que rigen la utilización y conservación de humedales en áreas comunales de Zimbabue.

¹⁰ País ubicado en África Austral, limitado al oeste por Botsuana, al norte por Zambia, al este y al noroeste por Mozambique ya sur por Sudáfrica.

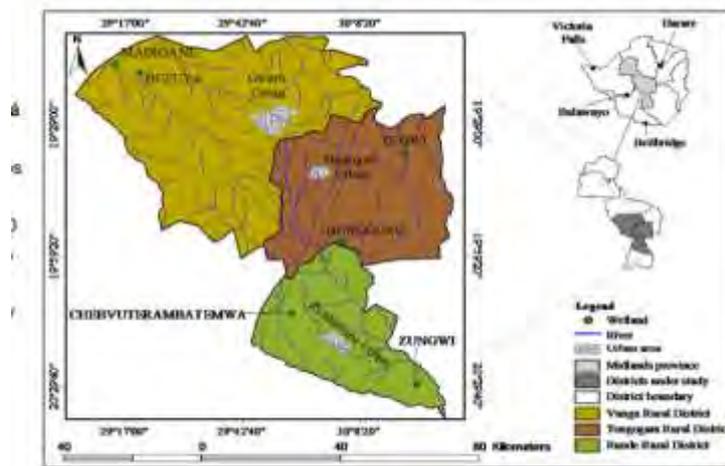


Figura 1: Mapa que muestra la ubicación de los humedales en tres distritos rurales de Zimbabwe

Figura 3. Mapa de ubicación de los humedales en tres distritos rurales de Zimbabwe. Fuente: Marambaniya et Beckedah, 2016, 4. Extraído de: https://www.researchgate.net/publication/312019377_Institutional_arrangements_governing_wetland_utilization_and_conservation_in_communal_areas_of_Zimbabwe. Consulta: 20 de marzo de 2018.

Actores intervinientes en la gestión de los humedales en Zimbabwe

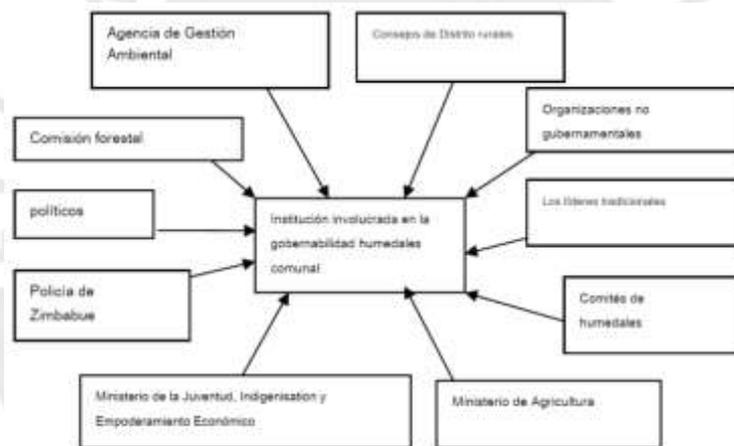


Figura 2: participación de los interesados en la gobernabilidad humedales comunal

Figura 4 Actores intervinientes en la gestión de los humedales en Zimbabwe. Fuente: Marambaniya et Beckedah, 2016, 7. Extraído de: https://www.researchgate.net/publication/312019377_Institutional_arrangements_governing_wetland_utilization_and_conservation_in_communal_areas_of_Zimbabwe. Consulta: 20 de marzo de 2018.

De acuerdo con el gráfico sobre los actores involucrados, la Agencia de Gestión Ambiental y los líderes tradicionales son reconocidos por los pobladores como los principales actores que influyen en la dirección política de gestión y conservación de los humedales. Ambas también son reconocidas por las medidas de castigo respecto a actividades que degradan a los humedales EMA, así como el monitoreo de su abuso mediante la el cumplimiento de las políticas locales como: expansión ilegal de parcelas de cultivo y la quema no controlada, aspectos que son evaluados por los pobladores locales (Marambaniya et Beckedah 2016:9). De otro lado, los agentes liderados por asociaciones no gubernamentales como, por un lado, AGRITEX (que promueve la utilización sostenible), como por otro lado, Heifer International y Care (que fomentan la asignación de insumos agrícolas utilizados en el cultivo de humedales) promueven la

utilización de los humedales gracias a su poder financiero para dominar el uso y la toma de decisiones de los humedales.

Los autores manifiestan que ante la pluralidad de actores y sus motivaciones particulares, la falta de coordinación se convierte en el principal obstáculo para unir esfuerzos, más aún cuando los pobladores prefieren realizar actividades relacionadas con la seguridad alimentaria y producción ganadera que a la conservación de los humedales, actividades que son influenciadas por el predominio de las ONGs que las incentivan, poniendo en sí en peligro la ecología de los humedales dado el estrecho vínculo existente entre su uso y la conservación (Marambaniya et Beckedah 2016:7).

En ese sentido, la falta de coordinación y el dominio de algunas instituciones particulares, se convierten en los principales obstáculos que debilitan la estructura institucional de los humedales, añadiendo que existe una confusión en cuanto a las dimensiones institucionales, debido principalmente por los diferentes actores intervinientes, y su falta de consenso.

Por ello, una de las conclusiones que proponen los autores es fortalecer la importancia del enfoque multisectorial en la gobernanza de los humedales para el establecimiento de una estructura institucional sólida que involucre a la población local y las instituciones interesadas a fin que éstas desempeñen un papel consultivo y de supervisión para garantizar el cumplimiento de los principios de la utilización sostenible de los humedales, y así fortalecer su marco institucional logrando la sostenibilidad de los humedales y la promoción del uso racional de los humedales en virtud de la Convención de Ramsar

Por último, los autores ponen como ejemplo el modelo de coordinación instituido en Uganda donde a partir de un acuerdo institucional se creó dos instituciones: la División de Inspección de Humedales que vela por la gestión de los humedales y el Comité de Coordinación de Humedales inter-agencia a efectos de velar por la coordinación de distintas instituciones, dichas funciones se replican tanto a nivel distrital como local.

CAPÍTULO III ÁMBITO DE ESTUDIO

3.1 UBICACIÓN GEOGRÁFICA

Los Pantanos de Villa se ubican en el distrito de Chorrillos de la provincia de Lima, capital de Perú, en los kilómetros 18 y 21 de la antigua panamericana sur, en una superficie de 263,27 ha. Dicho humedal se encuentra a orillas del océano pacífico. Dentro de sus características se pueden mencionar que ostenta un clima desértico con particularidades típicas de los desiertos tropicales asociados con corrientes marinas frías (Cano & Young 1998: 5). Asimismo, posee 5 espejos de agua que pueden albergar hasta 210 especies de aves, 13 de peces, 5 de anfibios y reptiles.

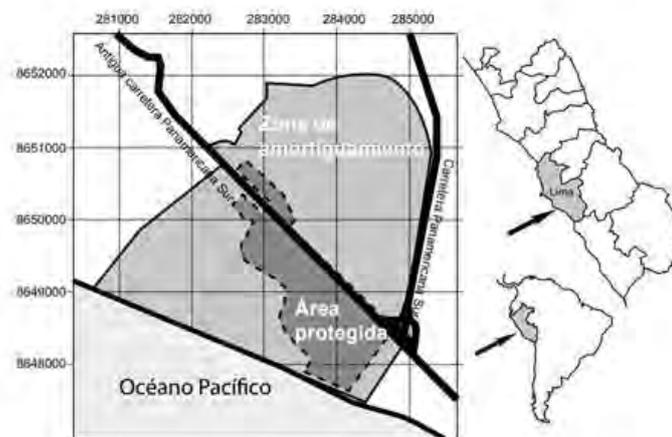


Figura 5. Mapa de ubicación de los Pantanos de Villa. Fuente: Ramirez et Cano, 2010: 112. Extraído de: <http://www.scielo.org.pe/pdf/rpb/v17n1/a13v17n1>. Consulta: 20 de marzo de 2018.

De otro lado, el origen del agua que llega a los pantanos, que componen el área natural protegida, se debe al flujo subterráneo del río Rímac y su acuífero Ate-Surco-Chorrillos, las mismas que a la vez reciben aguas por infiltración de las áreas cultivadas en el valle. Al mismo tiempo, por ser un ecosistema cercano al mar se filtra también con agua salada, por ello el agua de los Pantanos de Villa es tanto salada como dulce convirtiéndolo en un nido de riqueza en flora y fauna.

Sus cuerpos de agua (materia orgánica) permiten la existencia de espacios de vida y hábitats en lagunas y canales (de agua dulce) convirtiéndolos en albergues de diversas especies de aves como: chorlo semiplamado, águila pescadora, halcón peregrino, gaviota de Franklin. En cuanto al agua salada de su humedal proporciona hábitats de hibernación para: gansos, patos alavanco, pollas de agua, los zambullidores de pico grueso, gallaretas andinas y garzas (blanca y azul).



Zambullidor de pico grueso (figura6)



Garza Huaco (figura 7)



Pato Colorado (figura 8)



Chorlo doble collar (figura9)

Figuras 6,7, 8 y9. Fotografía de la fauna de los Pantanos de Villa. Fuente: Refugio de Vida Silvestre de los Pantanos de Villa- SERNANP [Diapositiva]-2015.

En cuanto a la vegetación, se encuentra dominada principalmente por gramíneas, cañas, juncos, carrizo, y totorales que ofrecen zonas de anidación y descanso para aves como el de siete colores o el triquero común. Por último, se ofrece de refugio para insectos como mariquitas, arañas y principalmente libélulas (Álvarez 2016: 33).

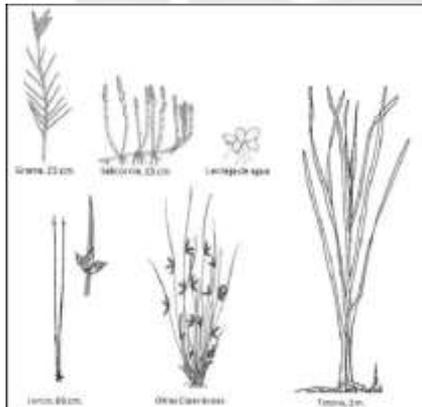


Figura 10 Flora representativa de los humedales costeros, Fuente: citado por MOSCHELLA, 2012, 23. Extraído de <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/4527>. Consulta: 20 de marzo de 2018.

3.2 PRINCIPALES PROBLEMAS AMBIENTALES EN EL REFUGIO DE VIDA SILVESTRE PANTANOS DE VILLA

El Refugio de Vida Silvestre los Pantanos de Villa (RDVSPV) este humedal urbano ubicado en el distrito de Chorrillos, convive con contaminación antrópica a su alrededor. Asimismo, se ha detectado que en la zona de amortiguamiento (ZA) del ANP se realizan actividades que generan un alto grado de impacto acústico al hábitat de la avifauna de la *Laguna Mayor y Marvilla* en el área natural de los Pantanos de Villa (Ojeda 2016: 150). En esa línea, reportes publicados (Elcomercio.com 2017, 18 febrero)

revelan que en el agua de los caudales de los Pantanos de Villa se encontraron 4 bacterias causantes de enfermedades infecciosas en el ser humano y que éstos estarían llegando por la filtración de los pozos sépticos de las viviendas cercanas. Asimismo, se supo que las principales fuentes de contaminación son dos urbanizaciones de más de 500 familias cada una, las cuales no tienen redes de alcantarillado; así como un camal clandestino que opera alrededor del área natural (Elcomercio.com 2016, febrero 03). Adicionalmente, la contaminación de residuos sólidos como desmontes vertidos cerca a los pantanos (inclusive dentro de los mismos)¹¹ podría generar la perturbación de su conservación.

Por último, es importante precisar que este tipo de problemas ambientales suscitados en el refugio de vida silvestre impacta a la población local que habita cerca a esta ANP. Por ello, Figueroa (2017:90).determina que *el 50% de la población de los niños de 0 a 4 años de la zona de amortiguamiento del RDVSPV son propensos a infecciones estomacales, lo cual evidencia su interdependencia y vulnerabilidad ecológica respecto al pantano; en tanto que el 88% del 93% de enfermedades ambientales están asociadas a enfermedades respiratorias de origen atmosféricos, es decir son interdependientes a los factores ambientales y más vulnerables a riesgos provenientes del medio ambiente urbano que del ecosistema natural.*



Fotografía1.Desmorte cerca al RDVSPDV. Fuente propia Lima, 28 de febrero de 2017.

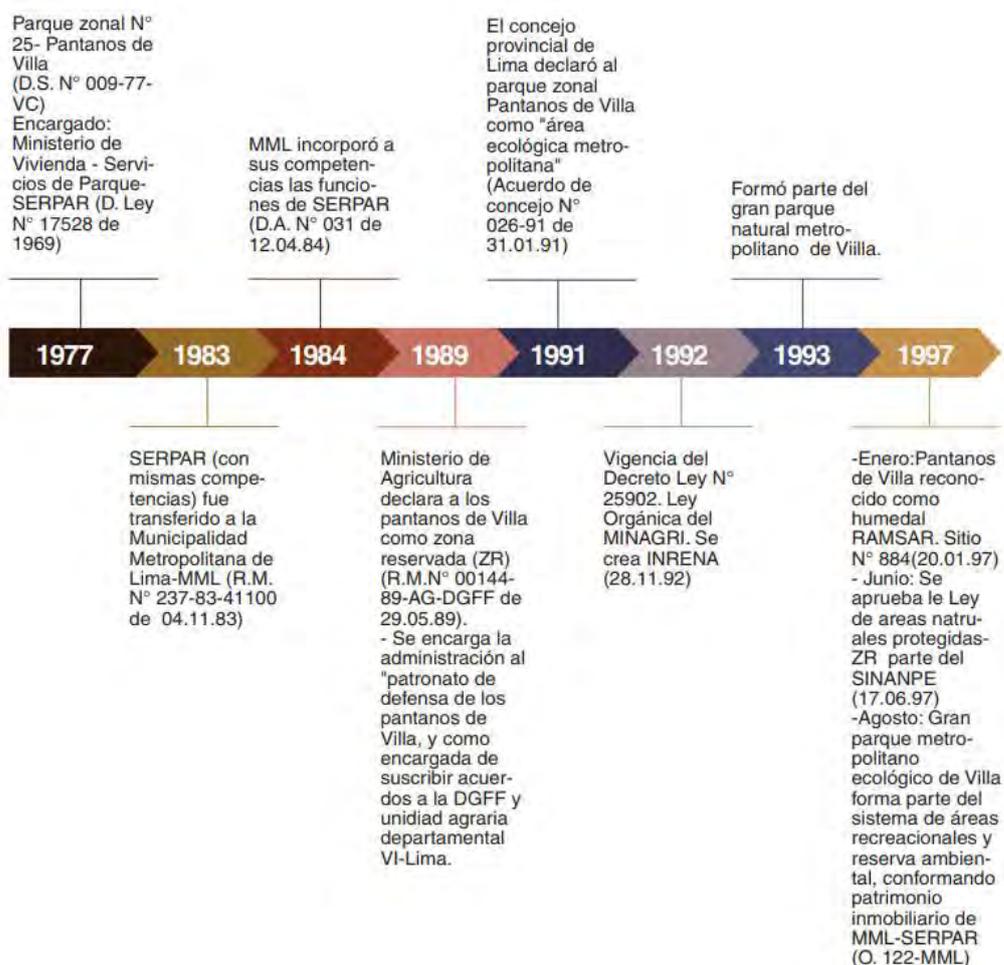
¹¹ De acuerdo con el numeral 5.1.4 del Plan Maestro del Refugio de Vida Silvestre Pantanos de Villa del año 2016.

CAPÍTULO IV

PROCESO INSTITUCIONAL DEL SERNANP Y PROHVILLA EN LA GESTIÓN DEL ÁREA NATURAL PROTEGIDA “LOS PANTANOS DE VILLA”

Previamente al desarrollo del presente capítulo, es necesario precisar el orden cronológico en el que diversas instituciones (como el Ministerio de Vivienda, de Agricultura e INRENA) tenían competencias en los “Pantanos de Villa” para a partir de esta distinción, comprender las competencias especiales asumidas por PROHVILLA y SERNANP en la gestión del área natural protegida (ANP).

Por ello, en los siguientes gráficos de líneas de tiempo se especificarán las competencias de las principales instituciones, hechos que cobraron relevancia y avances normativos que permitieron establecer las funciones de dichos órganos gestores.



Agosto: aprueban el plan maestro (PM) de la ZR de los pantanos de Villa (R.J. N° 066-98-INRENA del 12.08.98)

Setiembre: Se aprobó Ordenanza (O) N°184-MML sobre la zona de reglamentación especial (ZRE) de los pantanos de Villa del 04.09.98.

Disponen la categorización de la ZR de los pantanos de Villa como RDVS (D.S. N° 055-2006-AG del 01.09.06)

Se crea el MINAM y se establece al SERNANP como su entidad adscrita. INRENA se fusiona al SERNANP. (D.L.1013 del 13.05.08)

Se deroga la O.N° 184-MML y se dispone de una nueva ordenanza sobre la ZRE de los pantanos de Villa (O. N° 1845 MML del 22.12.14). Se establece que ZRE = ZA



Elaboración propia.

4.1 EL PROCESO INSTITUCIONAL DE PROHVILLA Y SU COMPETENCIA EN LA GESTIÓN DEL ÁREA NATURAL PROTEGIDA “LOS PANTANOS DE VILLA”.

De acuerdo con los artículos 17° y 18° de la Ley Orgánica del Sector Vivienda, aprobada por Decreto Ley N° 17528¹² de fecha 21 de marzo de 1969 referido a los organismos públicos descentralizados del Ministerio de Vivienda (MIVI), ya disponía que el Servicio de Parques (SERPAR) era su organismo público descentralizado encargado del “*planeamiento, estudio, construcción, equipamiento, mantenimiento y administración de los parques metropolitanos, zonales, zoológicos y botánicos para fines culturales y recreacionales*”. Por eso, la competencia tanto de los parques metropolitanos como zonales recaía en el MIVI (como ente rector) y en SERPAR como órgano especializado para su administración. En mérito a dicha competencia, a través del Decreto Supremo N° 009-77-VC de fecha 22 de abril de 1977 es que el referido Ministerio declaró a los Pantanos de Villa como Parque Zonal N° 25.

¹² Los Organismos Públicos Descentralizados del Sector son: a) El servicio de Parques (...). El Servicio de Parques, es la institución pública, encargada del planteamiento, estudio, construcción, equipamiento, mantenimiento y administración de los Parques Metropolitanos, Zonales, Zoológicos y Botánicos para fines culturales y recreacionales, artículos 17° y 18°, De los Organismos Públicos Descentralizados, Capítulo IV.

Posteriormente, mediante Resolución Ministerial N° 237-83-41100 de fecha 04 de noviembre de 1983 dicho Ministerio adjudica SERPAR a la MML¹³, la que por Decreto de Alcaldía N° 031 del 12 de abril de 1984, lo incorporó dentro de sus competencias considerándolo como su organismo público descentralizado. A partir de dicha transferencia, SERPAR-LIMA se encargó de regular los asuntos de interés en los Pantanos de Villa como, por ejemplo, considerarlo como Área Ecológica Metropolitana (acuerdo de Concejo Provincial N° 026-91 de fecha 31 de enero de 1991) y parte del programa especial “Gran Parque Natural Metropolitano de Villa” (MINAGRI 1996: 7). Después de ello, por Decreto de Alcaldía N° 038 de fecha 16 de febrero de 1995, se aprobó la creación del Sistema Metropolitano de Recreación en el cual consideraba al referido Gran Parque dentro de su competencia.

A partir del 02 de octubre de 1996, mediante Ordenanza N° 096-96-MML se declaró a los Parques Metropolitanos y Zonales de Lima Metropolitana parte del *sistema de áreas recreacionales y de reserva ambiental de Lima Metropolitana*, las mismas que conformaban el patrimonio inmobiliario del SERPAR-Lima¹⁴. De esta manera, a partir de la vigencia de la ordenanza N° 122-97-MML de fecha 26 de agosto de 1997, se estableció que el Gran Parque Metropolitano Ecológico de Villa forme parte de dicho sistema.

En síntesis, se puede mencionar que SERPAR desde la emisión del Decreto Ley N°17528 (comenzando con formar parte del MIVI y pasar a la MML) ha tenido competencia en la administración de los Parques Zonales, Metropolitanos, Zoológicos y Botánicos y, dada dicha función, se convirtió en el primer gestor del llamado *Gran Parque Metropolitano de Villa*, una categoría precedente al área natural de los Pantanos de Villa.

Otro aspecto importante a considerar es que, dada la regulación de los Pantanos de Villa como ZR desde 1989 por parte del MINAGRI, debido a la existencia de poblaciones y especies valiosas de flora y fauna silvestre en su ecosistema, SERPAR como autoridad representativa de la MML contaba con especialistas destinados a la conservación de dicho parque como, por ejemplo:

- 04 profesionales en hidrometeorología, hidrobiología, microbiología, citogenética, botánica,
- 04 asistentes técnicos especialistas en aves, mantenimiento y manejo de drenes, canales y espejos, vigilancia y patrullaje como servicio de guiado
- Equipos: 10 estaciones de niveles, 01 estación meteorológica, 01 laboratorio de investigación biológica, banco de datos; los mismos que realizaban herbarios, monitoreos de entomofauna de los diferentes hábitats, inventario y evaluación mensual de la flora: cobertura, parásitos; control de volumen de agua; monitoreo fisicoquímico, microbiológico del agua; evaluación climática; composición de flora vascular, evaluación de la comunidad actico;

¹³ De acuerdo con el literal c) del numeral 3 del Exp. N° 001-20014-CC-TC refiere: “El Servicio de parques fue creado mediante Decreto Ley N.° 17528, del 30 de junio de 1971, como una dependencia del Ministerio de Vivienda. El artículo 18° de dicha norma establecía: “El Servicio de Parques es la institución pública encargada del planeamiento, estudio, construcción, equipamiento, mantenimiento y administración de los parques metropolitanos, zonales, zoológicos y botánicos, para fines culturales y recreacionales”. SERPAR, manteniendo las mismas competencias, fue transferido a la MML mediante Resolución Ministerial N.° 237-83-41100, del 4 de noviembre de 1983, siendo a la fecha un organismo público descentralizado dependiente de dicha entidad edilicia”.

¹⁴ Que por Decreto de Alcaldía N° 038 del 16 de febrero de 1995 se aprobó el Sistema Metropolitano de Recreación, considerándose dentro del mismo al Gran Parque Metropolitano Ecológico de Villa, ubicado en el distrito de Chorrillos; Que, mediante Ordenanza Municipal N°096, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 2 de octubre de 1996, se declara que los Parques Metropolitanos y Zonales ubicados en la capital de la República forman parte del Sistema de Áreas Recreacionales y de Reserva Ambiental de Lima Metropolitana y conforman el patrimonio inmobiliario de la Municipalidad Metropolitana de Lima, siendo de su exclusiva competencia la promoción, organización, administración desarrollo y mantenimiento de los Parques Metropolitanos y Zonales ubicados en la capital de la República, la cual ejerce a través de SERPAR-LIMA; Considerando 9 y 10 de la Ordenanza N° 122-1997-MML. “Declaran de interés prioritario para la ciudad de Lima la ampliación y desarrollo del Gran Parque Ecológico Metropolitano de Villa”

- Acciones relativas a la conservación del parque como: patrullaje y vigilancia; conservación y mantenimiento de drenes, canales y espejos de agua. Además de las labores educativas como servicio de guiado a visitantes en el área (MML-SERPAR S/F: 8, 10,11).

De otro lado, a razón del conflicto socio ambiental sucedido con la empresa Lucchetti S.A. (que se desarrolla en el siguiente capítulo) entra en vigencia una norma que crea una autoridad local a fin que administre los Pantanos de Villa, es decir iba a suplir o complementar las funciones del SERPAR. Es así que, la Autoridad Municipal de Protección de los Pantanos de Villa (PROHVILLA) fue creada con la puesta en vigencia de la Ordenanza Municipal N° 184-98-MML del 04 de setiembre de 1998, que la establecía como un *organismo público descentralizado de la Municipalidad Metropolitana de Lima, con personería de Derecho Público interno, con autonomía técnica, administrativa y económica, encargada de la gestión y administración de la Zona de Reglamentación Especial (ZRE) de los Pantanos de Villa*. Esta autoridad local, de acuerdo con el artículo 32° de la referida norma contaba con estos objetivos:

- *Establecer los lineamientos, estrategias y políticas a seguir para la protección, preservación, desarrollo y control ambiental en la Zona de Reglamentación Especial Pantanos de Villa.*
- *Establecer los mecanismos necesarios para la creación de los órganos ejecutivos que le implementen (...)*
- *Fortalecer la coordinación entre la Municipalidad Metropolitana de Lima y los distritos de Chorrillos, Villa El Salvador, San Juan de Miraflores y Santiago de Surco, así como con el Servicio de Parques de Lima (SERPAR-LIMA) y el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), a fin de concertar, formular, actualizar y evaluar los planes de gestión y manejo ambiental de la ZRE.*

Conforme se desprende del artículo precedente, si bien aún SERPAR tenía injerencia en los Pantanos de Villa esta actuación la realizaba como parte del consejo directivo de PROHVILLA¹⁵ y esto se debía principalmente por ser propietario de una parte del ANP pues *posee título de propiedad sobre una superficie de 208ha aproximadamente que abarca el sector suroeste del ANP* (OEFA 2012: 9). Esta información es corroborada mediante ficha registral N° 57447 y N° 56065 en la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP). Sin embargo, ya era PROHVILLA el administrador de la ZRE sin dejar de lado las atribuciones que mantenía, por esos años aún, el SERPAR.

Creada la autoridad local, ésta tenía como principales funciones: *delimitar el área de protección municipal, administrar la ZRE, evaluar estudios de impacto ambiental; los recursos económicos; realizar planes de gestión- manejo ambiental y llevar a cabo un Comité de Gestión (CG)*; recayendo en el director técnico de PROHVILLA la función de gestión, manejo y conservación de los recursos naturales, tanto del área natural como de la ZRE¹⁶ (aspectos que serán analizados en el ámbito de competencia de dicha entidad local). Para ello se valía de planes de gestión o de manejo que regulasen sus actividades. No obstante, si bien los artículos 41° y 42° así como la sexta disposición de la Ordenanza N° 184-98-MML disponían que se realicen *planes de gestión y manejo ambiental como la regulación de la autoridad local mediante Estatuto*, ésta seguía desarrollando sus actividades sin contar con dichos documentos, hechos que fueron

¹⁵ El Consejo Directivo es un cuerpo permanente conformado por ocho miembros a) El alcalde de Lima o su representante, que lo preside; b) El alcalde de Chorrillos o su representante; c) el alcalde de Villa el Salvador o su representante; d) el alcalde de San Juan de Miraflores o su representante; e) el alcalde de Santiago de Surco o su representante; f) el gerente general del Servicios del Parques de Lima (SERPAR-Lima); g) el director de áreas naturales protegidas del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA); h) el director técnico del Instituto Metropolitano de Planificación (IMP) o su representante; artículo 34°, Del Consejo Directivo, Capítulo II.

¹⁶ La Dirección Técnica estará a cargo de un Director Técnico, designado por el Alcalde de Lima, quien ejercerá la representación legal de PROHVILLA. El Director Técnico estará a cargo de la gestión, manejo y conservación de los recursos naturales, control ambiental de la Zona de Reglamentación Especial Pantanos de Villa, dentro de las competencias municipales y aquellas obligaciones asignadas en esta ordenanza, artículo 37°, Capítulo III De la Dirección Técnica. Ordenanza N° 184-98-MML.

advertidos por la CGR¹⁷ en su Informe denominado "*Pantanos de Villa: advirtiendo sobre la problemática para su conservación y preservación*" del año 2004, concluyendo que PROHVILLA no contaba con documentos de gestión administrativa para el cumplimiento de sus funciones, como el Manual de organización y funciones, estructura orgánica, Plan operativo institucional, Texto de único de procedimientos administrativos, planes operativos instituciones y estratégicos (CGR 2004: 46-47). A razón de las observaciones realizadas, se emitió la Ordenanza N° 838-05-MML de fecha 22 de setiembre de 2005 en el que se determinan, según su artículo 8°, las siguientes principales funciones:

- Proteger y propagar la flora y fauna del ecosistema del humedal.
- Ampliar las fronteras del RDVS adicionando áreas verdes y espejos de agua en calidad de aspectos de uso público.
- Promover la reducción de contaminación ambiental por emisiones atmosféricas y líquidas, disposición de residuos, control de ruidos.
- Impulsar la implementación de parámetros de zonificación y usos de suelo acordes con la estructura de la ZRE.

Por último, dentro del proceso institucional debe mencionarse la Ordenanza N° 1044 de fecha 13 de julio de 2007, norma que compatibilizó la ubicación y extensión tanto del área natural de Pantanos de Villa-Refugio de Vida Silvestre (a 263, 27 ha conforme con la Resolución Ministerial N° 909-2000-AG¹⁸) como su ZA es decir, el territorio adyacente al área natural con las disposiciones establecidas por el SERNANP en dichas áreas.

De acuerdo con los párrafos precedentes, se aprecia los principales órganos administrativos en la gestión de los pantanos de Villa, comenzando desde el SERPAR como órgano adscrito al MIVI regulándolo bajo la categoría de *parque zonal metropolitano de los pantanos de villa*, para después formar parte de la MML. Al mismo tiempo, siendo propietario de una parte de la extensión del área natural, es parte del consejo directivo de una autoridad especial destinada a realizar labores de gestión local que recaen en PROHVILLA. Por ello, todo lo mencionado sirve para identificar las normas y competencias precedentes que influyeron a la creación de PROHVILLA como representante de la MML y gestor municipal del ANP como de su zona adyacente.

No obstante, si bien hacia el año 2014 se realizaban diversas modificaciones y actualizaciones normativas en pro de los Pantanos de Villa, la norma con la que se dio origen a su administración, es decir la Ordenanza N° 184-98-MML aún no se adecuaba a las nuevas disposiciones que se regían en torno a las ANPs pues para el año 2008 se había creado el MINAM y ésta había dispuesto la fusión del INRENA al SERNANP¹⁹ como ente especializado y adscrito a dicho Ministerio. Pero este enunciado generaba una confusión en PROHVILLA ya que según señalaba Franco Fernández, director técnico de PROHVILLA: *desde que INRENA pasó a ser Ambiente, esta entidad ya no ocupa el sitio que le corresponde en el directorio de PROHVILLA según Ordenanza 184*; ocasionando que *no se articulen esfuerzos entre ambas entidades a favor de los Pantanos*, indicaba Andrés de la Cruz, presidente del Consejo Directivo de la Sociedad Peruana de Ecodesarrollo (elcomercio.com 12 de diciembre de 2010). En ese sentido, era necesario actualizar las disposiciones contenidas en la Ordenanza 184-98-MML de acuerdo al marco

¹⁷ Debe precisarse que, en mérito de lo dispuesto con el Informe N° 208-2004-CG/MAC, la gerencia de medio ambiente y patrimonio cultural de la Contraloría General de la República presentó un informe de auditoría denominado *Pantanos de Villa: advirtiendo sobre la problemática para su conservación y preservación*, esto conforme a las competencias de la CGR como ente rector del sistema nacional de control. El informe se realizó mediante un trabajo de campo cuyo fin fue evaluar la gestión de la MML y de sus organismos públicos descentralizados en el área natural (SERPAR y PROHVILLA)

¹⁸ Resolución Ministerial N° 0909-2000-A, Precisan perímetro de la zona reservada de Los Pantanos de Villa.

¹⁹ *Apruébese la fusión de la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas del INRENA con el Servicio Nacional de Áreas Protegidas del Ministerio del Ambiente, siendo este último el ente incorporante (...).* 2. Fusión de la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas del INRENA. Tercera disposición complementaria Final. - Fusiones. Decreto Legislativo N° 1013. Decreto Legislativo que aprueba la Ley de creación, organización y fusiones del Ministerio del Ambiente.

jurídico vigente por lo que se optó en derogar la referida norma y emitir una nueva. Es así que se dispuso la vigencia de la Ordenanza N° 1845-2014-MML de fecha 22 de diciembre de 2014. Esta norma tuvo diferencias sustanciales con la norma derogada como también complementó algunos aspectos referidos en la Ordenanza N° 838-2005-MML, referido al Estatuto, en torno a su competencia; aspectos que serán analizados en el siguiente numeral.

4.1.2 COMPETENCIA DE PROHVILLA EN EL ÁREA NATURAL DE LOS PANTANOS DE VILLA Y SU ZONA DE REGLAMENTACIÓN ESPECIAL

En esta sección se desarrolla la competencia de PROHVILLA en el área natural como en su ZRE tomando en consideración las nuevas disposiciones contenidas en la ordenanza N° 1845-2014-MML. Al ser una norma relativamente nueva, es pertinente comparar las diferencias o cambios sustanciales causadas entre ésta y la derogada ordenanza N° 184-1998-MML; así como las principales acciones que complementa a la ordenanza N° 838-2005-MML. Por ello, los siguientes cuadros comparativos analizarán la competencia de esta autoridad local a partir de las modificaciones suscitadas (como objetivos, ámbito de aplicación, entre otros aspectos que coadyuvan a definir sus funciones especiales). Desde ya señalar que, las modificaciones implicaron el reconocimiento de la competencia del SERNANP en el área natural como de los instrumentos ambientales que lo rigen, imperando la colaboración interinstitucional en el área natural, aspectos que también repercuten en sus competencias.

- La primera comparación se realiza entre la ordenanza N°184-98-MML y N° 1845-2014-MML que trata sobre la ZRE de los Pantanos de Villa. Los cambios sustanciales abarcan desde el objetivo, ámbito de aplicación, e Área Natural Protegida, los Planes de Gestión, el Comité de Gestión y la actividad fiscalizadora y sancionadora de PROHVILLA; como a continuación se detalla:

<u>Ordenanza N° 184 sobre la ZRE de los Pantanos de Villa y de la Zona de amortiguamiento (derogada)</u>	<u>Ordenanza N° 1845 sobre la ZRE de los Pantanos de Villa, sobre competencia de PROHVILLA</u>
<p>Objetivo de acuerdo con el artículo II dispone:</p> <p><i>“conservar y desarrollar el Área Natural Pantanos de Villa y la regulación del uso de los recursos naturales, así como los asentamientos humanos en su entorno de influencia, fijando, definiendo y reglamentando las actividades urbanas y los distintos usos de suelo (...)”.</i></p> <p><i>La conservación y desarrollo de esta área reafirma el interés por la conservación de la vida silvestre del área metropolitana de Lima, importante recurso orientado a satisfacer las inquietudes culturales, científicas, genéticas y recreacionales de la comunidad respetando las leyes naturales y el patrimonio natural para la satisfacción de futuras generaciones.</i></p>	<p>Artículo II.- objetivo de la ordenanza:</p> <p><i>“(…) promover la conservación del Refugio de Vida Silvestre Los Pantanos de Villa, regular las actividades urbanas y los distintos usos de suelo a ser desarrolladas en su entorno de influencia, estableciendo mecanismos de gestión ambiental, de control, así como de participación vecinal a fin que éstos se desenvuelvan de manera armónica con la preservación de dicha área.</i></p> <p><i>“La conservación y desarrollo de esta área reafirma el interés de la Municipalidad Metropolitana de Lima por la recuperación y conservación de la vida silvestre (...) orientado a satisfacer los intereses culturales (...) para la satisfacción de las presentes y futuras generaciones”.</i></p>
<p>Bajo la nueva ordenanza N° 1845, la diferencia sustancial que se aprecia es <u>reconocer al área natural metropolitana como área natural protegida</u> y dispone que PROHVILLA establezca mecanismos de gestión ambiental, de control y de participación vecinal a fin que sus acciones estén guiadas a la preservación del refugio de vida silvestre. De otro lado, promueve el desarrollo sostenible al reconocerlo como un recurso natural orientado a contribuir con el desarrollo presente sin perturbar su futuro.</p>	
<p>Artículo IV: De la ZRE <i>El ámbito de aplicación de esta reglamentación especial abarca el núcleo o área natural de los Pantanos de Villa y el entorno urbano de</i></p>	<p>Artículo IV: De la ZRE <i>La ZRE es la señalada como Zona de Amortiguamiento (ZA) del Refugio de Vida Silvestre Los Pantanos de Villa, y es definida en</i></p>

<p>influencia (...) La Zona de Reglamentación Especial Pantanos de Villa (ZRE - P. de V.) representa la sumatoria del ámbito territorial del Área Natural y un área envolvente denominada de influencia o de amortiguamiento (...).</p>	<p>su Plan Maestro, aprobado por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas.</p> <p>Artículo V.- La presente ordenanza es de estricta aplicación para la regulación urbana del área adyacente o de influencia, así como del Área Natural Protegida (...)</p> <p>Concordante con el Artículo 5°.- La ZRE (...) comprende el área natural protegida, así como el área adyacente desde donde se ejerce influencia en los procesos ecológicos inherentes a los Pantanos de Villa. La ZRE es coincidente con la ZA del Refugio de Vida Silvestre Los Pantanos de Villa (...).</p>
<p>La derogada norma señalaba que la ZRE comprendía tanto el área natural como el área de amortiguamiento. Por su parte, la vigente norma reconoce al área natural y su espacio adyacente ZA del RDVSPDV (que a la par coincide con su extensión) señalado en su Plan Maestro. Este artículo toma como fuente la normativa del SERNANP y por tanto, se aprecia una adecuación a sus disposiciones.</p>	
<p>ÁREA NATURAL DE PROTECCION MUNICIPAL</p> <p>Artículo 2.- Declárese al Área Natural Pantanos de Villa, AREA NATURAL DE PROTECCION MUNICIPAL - REFUGIO DE VIDA SILVESTRE, para fines de protección y conservación de vida silvestre, desarrollo cultural y recreacional metropolitano.</p> <p>Artículo 3.- La competencia municipal sobre el Área Natural de Protección Municipal Pantanos de Villa, se ejerce de conformidad con las atribuciones y competencias para asuntos marino-continentales de interés metropolitano.</p>	<p>EL ÁREA NATURAL PROTEGIDA DE LOS PANTANOS DE VILLA</p> <p>Artículo 2°.- Conforme al Decreto Supremo N°055-2006-AG se establece el Refugio de Vida Silvestre Los Pantanos de Villa sobre la superficie de doscientas sesenta y tres hectáreas y dos mil setecientos metros cuadrados.</p> <p>Artículo 3°.- La competencia municipal sobre el Área Natural de Protegida (...) se ejerce de conformidad con las atribuciones y competencias para asuntos de interés metropolitano y regional.</p>
<p>Bajo este artículo se menciona al área natural bajo la categoría de refugio de vida silvestre como lo dispone el SERNANP. Por ende, ya no lo considera como área de protección municipal y tan sólo reafirma su competencia municipal sobre dicha área natural.</p>	
<p>DE LOS PLANES DE GESTION Y MANEJO AMBIENTAL</p> <p>Artículo 41.- La Dirección Técnica será la responsable de la elaboración del Plan Maestro de Gestión y Manejo Ambiental de la Zona de Reglamentación Especial de Pantanos de Villa (Plan Quinquenal). Dicho plan es el instrumento directriz de las políticas, estrategias, programas, proyectos y acciones de conservación y desarrollo (...) el mismo que deberá ser aprobado por el Consejo Directivo y tendrá una vigencia de cinco años.</p> <p>Artículo 42.- La Dirección Técnica formulará anualmente el Plan de Manejo Ambiental (Plan Operativo Anual - POA) (...) Dicho Plan operativo se elaborará en estricta concordancia con el Plan Maestro de Gestión y Manejo Ambiental (Plan Quinquenal).</p>	<p>TITULO V DE LA GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LA ZRE PANTANOS DE VILLA. - CAPITULO I DE LA AUTORIDAD MUNICIPAL DE LOS PANTANOS DE VILLA</p> <p>Artículo 49°- La Dirección Técnica formulará anualmente el Plan Operativo Anual – POA de Pantanos de Villa (...). Dicho Plan Operativo se elaborará en estricta concordancia con el Plan Maestro del Refugio de Vida Los Pantanos de Villa, y en coordinación con el SERNANP.</p> <p>El Plan Maestro del RDVSPV se reconoce como documento de planificación de más alto nivel y define tanto: la zonificación, estrategias y políticas generales para la gestión del área; la organización, objetivos, planes específicos requeridos y programas de manejo; los marcos de cooperación, coordinación y participación relacionados al área y sus zonas de amortiguamiento (art. 48°)</p>
<p>Respecto a los instrumentos ambientales que rigen al área natural como la ZRE, a comparación con la norma del año 1998 que disponía de un Plan maestro de Gestión y Manejo Ambiental especial para la zona y de un POA que se elaboraba bajo su concordancia, la actual norma dispone <u>que el POA se</u></p>	

<i>realice en concordancia con el plan maestro del RDVSPV y en coordinación con el SERNANP.</i>	
<p>Artículo 43.- La Autoridad Municipal de los Pantanos de Villa promoverá la creación del Comité de Gestión de los Pantanos de Villa (...).</p> <p>Artículo 44.- El Comité de Gestión tendrá como fines y atribuciones apoyar el cumplimiento de los objetivos de protección, conservación y manejo del área natural y de influencia (...)</p>	<p>Artículo 50°. PROHVILLA, promoverá la consolidación y funcionamiento del Comité de Gestión del Refugio de Vida Silvestre Los Pantanos de Villa (...). Está dentro de su labor, elaborar planes anuales de vigilancia ambiental a ser aplicados en la ZRE, los cuales se implementarán con las autoridades ambientales competentes</p> <p>Artículo 51°.- El Comité de Gestión del Refugio de Vida Silvestre Los Pantanos de Villa tendrá las competencias dadas por la Autoridad Nacional de las Áreas Naturales Protegidas.</p>
Conforme con los artículos precedentes se puede señalar que PROHVILLA pasó de promover la figura del comité de <i>gestión a consolidarlo y reconocer sus competencias como lo establece SERNANP. Además de seguir considerándolo como parte de su consejo directivo.</i>	
<p>DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS</p> <p>Primera.- “Los cambios de zonificación referidos a la Zona de Reglamentación Especial (...) deberán obligatoriamente contar con opinión de la Autoridad Municipal (...) a quienes le corresponde pronunciarse sobre los aspectos relacionados con la preservación, conservación y sobre el impacto que genere en el área natural, el desarrollo de actividades, a consecuencia del cambio de zonificación”.</p>	<p>Artículo 53°.- En caso que PROHVILLA haya emitido Opinión Ambiental Favorable respecto de alguna actividad o proyecto que, por no estar definida la Autoridad Ambiental Competente, no cuente con la certificación ambiental respectiva, (...) realizará el seguimiento de cumplimiento de los compromisos ambientales asumidos. En caso de verificar incumplimiento PROHVILLA comunicará a la Municipalidad Distrital respectiva para que adopte las acciones necesarias (...).</p> <p>Artículo 54°.- PROHVILLA elaborará Planes Anuales de Vigilancia Ambiental a ser aplicados en la ZRE, los cuales se implementarán en coordinación con las autoridades ambientales competentes.</p>
Sobre las opiniones ambientales, PROHVILLA en caso de haberlas emitido a falta de la autoridad ambiental competente, <i>realizará seguimiento de los compromisos ambientales asumidos.</i> Así como el deber de comunicar <i>cualquier irregularidad a la municipalidad de la jurisdicción competente de la ZRE a fin de que ésta adopte las acciones correspondientes,</i> atribución que no regía con la norma del año 1998 pues tan solo se atribuía competencia municipal omitiendo a los demás entes competentes.	
<p><i>De las infracciones y sanciones</i></p> <p>Artículo 45.- Las infracciones y sanciones serán propuestas por PROHVILLA en concordancia con lo establecido en el Código de Medio Ambiente y los Recursos Naturales y demás normas pertinentes, las mismas que se aprobarán mediante ordenanza metropolitana.</p>	<p><i>De las infracciones, sanciones y multas:</i></p> <p>Artículo 55°.- Las infracciones y sanciones que se den en el ámbito del RVSLPV, serán denunciadas por PROHVILLA ante el SERNANP (...).</p> <p>Ratifica la potestad sancionadora de PROHVILLA en la ZRE, inclusive existe la posibilidad de sustituir la sanción de multa por la de trabajo comunitario en el ANP, de acuerdo con el artículo 58°.</p> <p>Las sanciones pueden ser: amonestación, multa, comiso, solicitud de cancelación de licencia de funcionamiento a la municipalidad distrital correspondiente. (Art. 64°). Considera que la determinación de la multa se realiza evaluando: la afectación al ANP, fauna y flora; la unidad de ordenamiento ambiental, entre otros.</p>
Se aprecia que la norma del año 2014 dispone y especifica las sanciones e infracciones que se den tanto en el área natural protegida como en la ZRE, aspectos que no consideraban en el año 1998.	

Cuadro 5. Cuadro Comparativo de las Ordenanzas N° 184-1998-MML y N° 1845-2014-MML. Elaboración propia en base a las Ordenanzas N° 184-1998-MML y N° 1845-2014-MML.

- En cuanto a las funciones de PROHVILLA señaladas en su Estatuto, la Ordenanza N° 1845-2014 las complementa con los siguientes aspectos:

<p><u>Ordenanza N° 838-2005-MML, norma que aprueba el Estatuto de PROHVILLA, sobre competencia de PROHVILLA</u></p>	<p><u>Ordenanza N° 1845-2014-MML: norma sobre la ZRE de los Pantanos de Villa, sobre competencia de PROHVILLA</u></p>
<p>Art. Tercero.- Dispone que se encuentra encargada de la gestión y administración de la ZRE.</p>	<p>Artículo 35°.- Encargada de la gestión, administración y con potestad sancionadora en la ZRE de los Pantanos de Villa</p>
<p>Si bien estas dos normas se encuentran vigentes, se aprecia que la norma del año 2014 otorga facultad sancionadora. En ese sentido, a partir de su vigencia, se debe entender que PROHVILLA cuenta con esta facultad sobre la ZRE, y en cuanto al ANP esta debe comunicar cualquier irregularidad a la autoridad de competencia nacional, es decir, reconoce su competencia total en este aspecto.</p>	
<p>Art. Séptimo: establece 3 objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Establecer los lineamientos, estrategias y políticas para la protección, preservación, desarrollo y control ambiental en ZRE. -Fortalecer la coordinación entre la: MML y municipalidades distritales de Chorrillos, Villa el Salvador, San Juan de Miraflores y Santiago de Surco, así como SERPAR, INRENA y al Instituto Metropolitano de Planificación (IMP) a fin de concertar formular, actualizar y evaluar los planes de gestión y manejo ambiental de la ZRE. -Vigilar el cumplimiento de la ordenanza 184. 	<p>Art. 36° Funciones básicas</p> <ul style="list-style-type: none"> -Establecer los mecanismos necesarios para la creación de los órganos ejecutivos que implementen las medidas de la ordenanza. -Esta norma aún considera el mecanismo de fortalecimiento de coordinación entre dichas instituciones previstas salvo que ya no hace referencia a INRENA sino a SERNANP y no se considera explícitamente al IMP. <p>Vigilar el cumplimiento de la ordenanza en mención.</p> <p>Establece los mecanismos de fiscalización, control y las infracciones y sanciones administrativas, aplicando las sanciones de amonestación, multa, comiso, inmovilización de acuerdo al procedimiento que se apruebe para tal efecto.</p>
<p>Como aspecto diferenciador se aprecia que la Ordenanza N° 1845 no considera las acciones referidas como objetivos sino como funciones básicas. Además, no se aprecia al Instituto Metropolitano de Planificación (IMP) como parte del fortalecimiento de coordinación de la MML. Otro aspecto importante es que nuevamente se precisan los mecanismos de fiscalización y la potestad sancionadora de PROHVILLA en la ZRE.</p>	
<p>Artículo trigésimo noveno: Señala a 3 órganos de línea que conforman su composición:</p> <p>Oficina de Investigación científica: encargada de la planificación y evaluación del ecosistema a partir de labores de campo y gabinete que permitirán determinar los impactos ambientales que puede sufrir el humedal.</p> <p>Oficina de desarrollo de proyectos, de Obras y Ecoturismo: encargada del cuidado y conservación del área natural de protección municipal realizando labores: limpieza, arreglos de desperfectos, edificaciones menores, cuidado de áreas verdes, mantenimiento de circuitos turísticos y otros servicios.</p> <p>Oficina de Fiscalización y control: labores de inspección y determinar posibles perjuicios o daños efectivos causados por actividades productivas a la ZRE.</p>	<p>Artículos 37° y 38° mencionan lo siguiente:</p> <p>La gestión ambiental de la ZRE a excepción del RDVSPV, estará a cargo de la dirección técnica de PROHVILLA bajo la supervisión de su consejo directivo, máximo órgano de la autoridad local.</p> <p>La gestión del RDVSPV estará a cargo de PROHVILLA en coordinación y bajo la supervisión permanente del SERNANP, en base a lo que establezca el plan maestro del ANP.</p>
<p>Respecto a los precedentes artículos, se debe comprender los mismos como complementarios puesto que la norma del 2005 si bien establece la oficina encargada del área natural (oficina de investigación científica y de obras, y ecoturismo) es a partir de la norma del 2014 que <i>se reconoce que la gestión del área natural protegida está a cargo de PROHVILLA en coordinación con SERNANP.</i></p>	
<p>Artículo décimo octavo: el consejo directivo se encuentra conformado por 8 miembros: El alcalde metropolitano de Lima o su representante, quien lo preside. Los alcaldes distritales de Chorrillos, Villa el</p>	<p>Artículo 39°: Refiere a la misma conformación del artículo décimo octavo de la norma comparada pero incorpora al presidente del comité de gestión del ANP como parte del cuerpo del consejo directivo.</p>

<p>Salvador; San Juan de Miraflores; Santiago de Surco; el gerente general de SERPAR; el presidente del IMP; el jefe de ANP o su representante.</p>	
<p>Como aspecto modificadorio se establece que el comité de gestión forma parte del consejo directivo de PROHVILLA. Asimismo, la norma del año 2014 manifiesta que PROHVILLA promueve y consolida el funcionamiento del comité de gestión del RDVSPV en coordinación con el SERNANP. Dentro de las funciones que competen al Consejo directivo se encuentran <i>promover planes de gestión, directiva y operativa en la ZRE.; emitir opinión a la propuesta del plan maestro del RDVSPV, autorizar las actividades relacionadas con asuntos económicos y administrativos de PROHVILLA</i>, entre otros aspectos. (Según artículo 42° de la norma del año 2014).</p>	
<p>Artículo trigésimo primero. - señala que el director técnico <i>es el ejecutor de las disposiciones del consejo directivo y está a cargo de la gestión, manejo y ejecución de obras, conservación de los recursos naturales y control ambiental en la ZRE y ejerce la representación legal de la institución.</i></p> <p>Artículo trigésimo segundo: funciones del director técnico: <i>dar cuenta de la política salarial de PROHVILLA ante el consejo directivo; detectar infracciones e imponer sanciones contempladas en el reglamento de infracciones y sanciones de la institución, entre otros,</i></p> <p>Por último, mediante la primera disposición final se dispuso la derogación a todas las disposiciones que le sean opuestas incluidas en los diversos documentos de gestión del SERPAR referidas las funciones de cuidado, mantenimiento y protección del área natural de protección municipal "Pantanos de Villa</p>	<p>Por su parte, el artículo 43° dispone que el Director Técnico ejerce la representación legal de la autoridad local y es encargado de la gestión, manejo y conservación de los recursos naturales y control ambiental de la ZRE.</p> <p>Asimismo, considera las disposiciones establecidas en el artículo trigésimo segundo de la norma comparada, y adiciona las siguientes funciones involucradas con la conservación del ANP de los pantanos de Villa, según el artículo 44:</p> <p>Es responsable de formular estudios de factibilidad para el desarrollo y mejoramiento de biodiversidad y calidad de medio ambiente de la ZRE de los Pantanos (literal f del art. 44°), Promueve el intercambio de experiencias interinstitucionales acerca de la conservación y preservación del área natural (literal j del art. 44°); Propone al consejo directivo un sistema de vigilancia del ANP, así como para la ZRE (literal l del art. 44°); Solicita a la autoridad nacional la emisión de opinión técnica previa respecto de las certificaciones ambientales en trámite en el área de amortiguamiento del RDVSPV (literal m del art. 44°)</p>
<p>Los referidos artículos disponen la facultad del director técnico en el área natural protegida. El cambio funcional que se aprecia es que se dispone al director técnico como encargado de la gestión, manejo y conservación de los recursos naturales, además del control ambiental de la ZRE.</p>	

Cuadro 6. Cuadro Comparativo de las Ordenanzas Municipales N° 838-2005-MML y N°1845-2014-MML. Elaboración propia en base a la Ordenanza N° 838-2005-MML y N°1845-2014-MML.

Como se aprecia, la Ordenanza N° 1845-2014-MML que actualmente rige tanto en la ZRE como en el ANP, introduce cambios sustanciales. Entre los principales reconoce que su Plan Operativo Anual (POA), instrumento donde se detallan las actividades de PROHVILLA, se realiza en colaboración con el SERNANP y en base a los objetivos del Plan Maestro (PM) del RDVSPV del año 2016. Considerando que el PM dispone objetivos para la conservación de este Refugio, sus acciones se encuentran orientadas también a dicho cumplimiento. Otro aspecto importante a considerar es la facultad sancionadora que tiene esta autoridad local sobre su ZRE; además de reconocer con las mismas facultades al Comité de Gestión autorizado por el SERNANP e incluirlo como parte de su Consejo Directivo.

Debe precisarse que las acciones que realiza PROHVILLA dentro del área natural se encuentran comprendidas en el objetivo de su POA: *Conservación de la Biodiversidad del Humedal* que reúne la evaluación de la Avifauna; de los Piezómetros; de las reglas limnimétricas; de la calidad ambiental de los recursos hídricos en el ANP; de ruido ambiental en el ANP y ZRE; Evaluación del Plan Maestro de

Gestión Ambiental como implementar el proceso de rendición de cuentas anual, y por último promueve estudios de investigación científica en el RDVSPDV (PROHVILLA 2017:5)

PROHVILLA competencia para emitir opiniones ambientales

La competencia de PROHVILLA recae también en emitir opiniones ambientales hasta en dos momentos determinados:

- **Primer momento:** a solicitud de la municipalidad distrital de la ZRE (de los distritos de San Juan de Miraflores, Surco, Chorrillos, Villa el Salvador) respecto a actividades y/o proyectos a desarrollarse en su zona. Estas actividades requieren obligatoriamente la opinión ambiental de la autoridad local conforme con el artículo 31° de la Ordenanza N°1845-2014²⁰. Se puede citar como actividades, las relacionadas con la solicitud de procedimientos de licencia de obra y funcionamiento
- **Segundo momento:** cuando las actividades y proyectos cuentan con certificación ambiental emitida por la autoridad ambiental, la autoridad local emitirá opinión ambiental considerando la evaluación de la certificación en relación al impacto en el RDVSPV, conforme con el artículo 32°²¹ de la ordenanza en mención. Este procedimiento es requisito si se desea, por ejemplo, obtener una futura licencia de funcionamiento a operar en la ZRE, el mismo que es realizado de acuerdo a la respectiva compatibilidad de uso de suelo²².

En cuanto a la aprobación de los instrumentos de gestión ambiental generados en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) de los proyectos y actividades que se desarrollen en la ZA del RDVSPV deberá contar con la opinión técnica previa favorable del ente del SINANPE²³.

4.2.- PROCESO INSTITUCIONAL Y COMPETENCIAS DEL SERNANP EN LA GESTIÓN DEL REFUGIO DE VIDA SILVESTRE “LOS PANTANOS DE VILLA”

El Proceso institucional del SERNANP

Si bien los Pantanos de Villa ya tenían una autoridad municipal que procurará su conservación y mantenimiento (por parte de la MML desde el año 1977 en que lo denominó *Parque Zonal N°25*), el gobierno central a través de la Dirección General Forestal y Fauna del Ministerio de Agricultura (MINAGRI) había advertido la existencia de poblaciones y especies valiosas de flora y fauna silvestres en su ecosistema. Es así que, a través del Oficio N° 186-89-AG-DGFF, dicha dirección propuso y *consideró que los Pantanos de Villa debían ser tratados como zona reservada* esto en mérito con lo dispuesto en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Ley N° 21147, la Ley Orgánica del MINAGRI, Decreto Ley N° 424 y su reglamento, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 808-87-AG.

En 1989, mediante Resolución Ministerial N° 00144-89-AG, el MINAGRI declaró a los Pantanos de Villa como ZR. Asimismo, en esta misma resolución, se encargó la administración al *“Patronato de Defensa de*

²⁰ La Autoridad Local emitirá Opinión Ambiental de requerirlo la Municipalidad Distrital correspondiente, en relación a las actividades y/o proyectos que se soliciten en la Zona de Reglamentación Especial de Pantanos de Villa (ZRE), artículo 31°, De la evaluación del impacto ambiental, Título IV.

²¹ Para el caso de que las actividades o proyectos que cuenten con la Certificación Ambiental emitida por la Autoridad Ambiental, la Opinión Ambiental que emita la Autoridad Local requerirá de la evaluación de dicho documento en relación al impacto en el RVSLPV, artículo 32°, De la evaluación del impacto ambiental, Título IV.

²² Las cuales son: ZRE-1 del sector Bello Horizonte, ZRE-2 del sector Villa baja, ZRE-3 del sector Villa mercedes, ZRE Parque zonal N° 23-A.

²³ La aprobación de los instrumentos de gestión ambiental generados en el marco del SEIA de los proyectos y actividades que se desarrollen en la zona de amortiguamiento del Refugio de Vida Silvestre Los Pantanos de Villa deberán contar con opinión técnica previa favorable otorgada por la Autoridad Nacional del SINANPE, artículo 29°, De la evaluación del impacto ambiental, Título IV.

los Pantanos de Villa” que eran integrados por entidades públicas, privadas y personas naturales interesadas en su conservación. Por parte del Estado, se encargaba su cumplimiento a la referida Dirección General y a la Unidad Agraria Departamental VI-Lima teniendo las facultades de suscribir acuerdos y/o convenios de cooperación con entidades del sector público y privado para la protección del área²⁴.

En el año 1992, específicamente el 28 de noviembre, entró en vigencia el Decreto Ley N° 25902, Ley Orgánica del MINAGRI, creándose el INRENA como su entidad adscrita, refiriendo que tanto la Oficina Nacional de Recursos Naturales (ONERN) y el Programa Nacional de Parques Nacionales del Perú integran el referido Instituto. Debe precisarse que, el INRENA tuvo por objetivo el manejo y aprovechamiento racional e integral de los recursos naturales renovables y su entorno ecológico para lograr el desarrollo sostenible²⁵.

En 1996, MINAGRI considerando el valioso ecosistema de los Pantanos de Villa decidió proponerlo como sitio RAMSAR destacándose como humedales costeros (conocidos como comunidad lacustre salobre) de tipo 8 (pantanos intermareales) y 10 (lagunas salinas con una o más conexiones con el mar) (MINAGRI 1996: 3). El 20 de enero de 1997, son reconocidos internacionalmente como sitio N° 884 Humedales de Importancia, por ser hábitat de aves acuáticas. Ese mismo año, en junio, se aprobaba la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas en la que incluía a INRENA como el ente rector del Sistema Nacional de áreas protegidas (SINANPE) con las funciones de supervisión de la gestión de ANP que forman parte del sistema y refiriendo que las ZR también forman parte del mismo, según artículos 8° y 13° de la referida Ley²⁶.

Considerando que era un humedal de importancia y que ya pertenecía al SINANPE quedaba con dotarlo de un instrumento de planificación para la gestión del área, es decir de un Plan Maestro que cumpliera con los requerimientos establecidos por el artículo 20° de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas. En especial, se requería que bajo este instrumento, que es revisado cada 5 años, se definan por lo menos:

- La zonificación, estrategias y políticas generales para la gestión del área.
- La organización, objetivos, planes específicos requeridos y programas de manejo.
- Los marcos de cooperación, coordinación y participación relacionados al área y sus zonas de amortiguamiento.

Es así que mediante Resolución Jefatural N° 066-98-INRENA de fecha 28 de agosto de 1998 se aprobó el primer Plan Maestro de la ZR de los Pantanos de Villa. En el año 2006, mediante Decreto Supremo N° 055-2006-AG, se estableció la categoría de esta ZR y se la trató como Refugio de Vida Silvestre (RDVS), el cual concordante con el literal e) del artículo 22 de la Ley de ANP y el artículo 54° de su reglamento,

²⁴ Encárguese la administración de la Zona Reservada de los Pantanos de Villa, al "Patronato de Defensa de los Pantanos de Villa", el mismo que estará integrado por entidades públicas y privadas, así como por personas naturales y/o jurídicas interesadas en la conservación del área. Artículo 3, Resolución Ministerial N° 00144-89-AG-DGFF, Declaran zona reservada de los Pantanos de Villa para protección de la flora y fauna silvestres, sobre una superficie de 396.00 Has.

²⁵ Intégrese al Instituto Nacional de Recursos Naturales-INRENA: la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales- ONERN y el Programa Nacional de Parques Nacionales del Perú, Quinta Disposición Complementaria. Decreto Ley N° 25902, Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura.

²⁶ El Instituto Nacional de Recursos Naturales, INRENA, del Sector Agrario, creado por Decreto Ley No. 25902, constituya el ente rector del SINANPE y supervisa la gestión de las Áreas Naturales Protegidas que no forman parte de esta Sistema. Artículo 8°, El Ministerio de Agricultura podrá establecer Zonas Reservadas, en aquellas áreas que, reuniendo las condiciones para ser consideradas como Áreas Naturales Protegidas, requieren la realización de estudios complementarios para determinar, entre otras la extensión y categoría que les corresponderá como tales. Artículo 13°, De la gestión del Sistema, Título II.

aprobado mediante Decreto Supremo N° 038-2001-AG, se caracteriza por ser “áreas que requieren intervención activa con fines de manejo para garantizar su hábitat como para satisfacer las necesidades particulares de determinadas especies como sitios de reproducción, y de otros sitios para recuperar o mantener poblaciones”.

Para el año 2008, a partir de la vigencia del Decreto Legislativo N° 1013 que aprobó la Ley de creación y organización y funciones del MINAM, y su tercera disposición complementaria, se aprobó la creación del SERNANP como su entidad adscrita²⁷ cuya atribución es ser el ente rector del SINANPE y además de establecer la fusión del INRENA con esta entidad, por lo que las competencias que tenía el Instituto pasaron a formar parte del mismo.

Ya en el año 2016, a través de la Resolución Presidencial N° 169-2016-SERNANP de fecha 05 de julio, se aprobó el nuevo PM del RDVSPV el cual contiene estrategias que rigen desde el año 2016 al 2020 y donde se aprecian las principales actividades que se realizan a fin de conservarlos. Cabe precisar que este plan constituye el segundo instrumento que regula los Pantanos de Villa y que fue actualizada después de casi 18 años.

Competencia del SERNANP en el área natural protegida y su zona de amortiguamiento.

Las competencias y funciones del SERNANP se encuentran enmarcadas a los objetivos establecidos en su Plan Maestro al ser éste un documento de planificación que constituye observancia obligatoria para cualquier actividad que se desarrolle dentro del área, esto conforme con el artículo 18° de la Ley de Áreas Naturales Protegidas²⁸. Dicho Plan contará con aspectos referidos a la organización, objetivos, planes específicos requeridos y programas de manejo así como incluir estrategias mediante los cuales se implementen los compromisos del Estado en materia de conservación de la diversidad biológica y desarrollo humano²⁹, los mismos que tienen relación con las acciones señaladas en el Plan de Manejo y Operativo. Este último, en especial, contiene la descripción de programas y actividades específicas llevadas a cabo a lo largo del año^{30 31}.

²⁷ Constituyéndose en el ente rector del SINANPE y en su autoridad técnica normativa.

²⁸ Las Áreas Naturales Protegidas y el SINANPE contarán con documentos de planificación de carácter general y específicos por tipo de recurso y actividad, aprobados por el INRENA con participación de los sectores competentes correspondientes. Los Planes, una vez aprobados por la Autoridad Nacional Competente, constituyen normas de observancia obligatoria para cualquier actividad que se desarrolle dentro de las áreas, artículo 18°, De los instrumentos de manejo, Título III.

²⁹ 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, artículo 37°, Planes Maestros, Documentos de gestión y políticas, Capítulo IV,

³⁰ Dichos planes pueden contener las acciones de protección, monitoreo, seguimiento, pautas de uso, registro de datos acerca de poblaciones, repoblamiento, reintroducción, traslado y saca de especies nativas, así como erradicación de especies exóticas; recuperación, regeneración y restauración del hábitat, evaluación del potencial económico, entre otras actividades. En todo caso estos planes deben elaborarse recogiendo los criterios establecidos en el Plan Director y el Plan Maestro respectivo, artículo 38.1, planes de manejo de recursos y planes de uso público, Documentos de gestión y políticas, Capítulo IV.

³¹ El Jefe del Área Natural Protegida elabora una Memoria Anual donde se describe la ejecución de los programas y actividades específicas llevadas a cabo a lo largo del año, así como el cumplimiento de las estrategias del Plan Maestro. artículo 40° Memoria Anual, El Jefe del Área Natural Protegida elabora una Memoria Anual donde se describe la ejecución de los programas y actividades específicas llevadas a cabo a lo largo del año, así como el cumplimiento de las estrategias del Plan Maestro.

En ese sentido, resulta necesario analizar el Plan Maestro (PM) de los Pantanos de Villa a fin de conocer los objetivos del RDVSPV, tanto del año 1998 como del 2016, para así establecer las competencias y acciones que realiza SERNANP en la gestión del ANP.

Plan Maestro de la zona reservada Pantanos de Villa ³²	Plan Maestro del RDVSPV SERNANP ³³
<p>Se realizó mediante un proceso participativo por el conjunto de instituciones públicas y privadas, vinculadas a los Pantanos. Así como el informe técnico de la categorización como Refugio de vida silvestre.</p>	<p>Es el primer Plan maestro con una categorización ya definida. Menciona también que ha sido formulado a través de un proceso participativo, liderado por un comité de gestión e involucró a otros actores estratégicos para la gestión del humedal costero. La orientación de este plan está <u>dirigido a la conservación de la diversidad biológica</u> ya que es una parada obligatoria para aves migratorias</p>
<p><u>Objetivos del Plan</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 1.- Garantizar el desarrollo sustentable de un ecosistema frágil y su entorno, a través de una gestión del ANP eficiente, integrada y participativa. 2.- adoptar criterios compartidos de planificación y gestión ambiental a nivel local, regional y nacional. 3.- poner en operación un sistema de gestión que articule las diversas instituciones con responsabilidad directa sobre el humedal, como área natural protegida (INRENA 1998:10) - Objetivos específicos: garantizar la conservación del ecosistema humedal albergado en los Pantanos de villa. 2.- respetar un status legal que prioriza su conservación frente a otras necesidades del entorno, minimizando los efectos negativos que soporta actualmente. 3.- mejorar la capacidad de gestión administrativa y de manejo del área protegida, que permita un desarrollo sostenible del área y de su entorno (INRENA 1998:16) <p><u>Estrategias específicas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Categoría: como RDVS - <u>Establecer área de amortiguamiento:</u> definir: radio de acción de acuífero subterráneo que alimenta a los Pantanos/ Radio de influencia de los Pantanos de los pozos de explotación para el agua potable. Instalación de infraestructura y actividades económicas compatibles con los objetivos del área. - <u>Ordenamiento urbano:</u> Promoverlo en coordinación con el gobierno local a través de normas que racionalicen las actividades económicas, como uso del suelo. - <u>Implementación de un nuevo sistema de gestión integrado:</u> a través de un comité de gestión que reúna tanto a INRENA, SERPAR, MML, municipalidad de Chorrillos, policía ecológica, población e industria aledaña y organismos no gubernamentales. - <u>Concertación multisectorial efectiva para garantizar la sustentabilidad hidrológica:</u> incorporar criterios de sustentabilidad hidrológica del humedal. Se propone también una serie de acciones de recuperación y protección de los cuerpos hídricos, sistema de regulación hídrica de las lagunas y monitoreo de calidad del agua. - <u>Recuperación, regeneración y diversificación de la biodiversidad del ecosistema natural:</u> acciones orientadas a recuperar la diversidad de flora y fauna nativa, así como ampliar y regenerar los espejos de agua incrementando la disponibilidad de hábitats, alimentos y lugares de refugio para la fauna. - <u>Mejoramiento de la calidad del hábitat urbano:</u> las acciones de conservación y recuperación deben ser orientadas a mejorar la calidad del hábitat urbano. - <u>Promover la adecuación de las actividades productivas:</u> dinamizar la economía local aprovechando la oferta del 	<p><u>Objetivos del plan: mantener:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - La dinámica del sistema hídrico del RDVSPV. - Poblaciones de aves y su dinámica poblacional. - Condiciones ecológicas de los hábitats de especies de aves migratorias y residentes. <p>Así como, <u>promover</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - el aprovechamiento sostenible de tatora. - Actividad turística y recreativa. - La sensibilización ambiental en la zona de amortiguamiento del RDVSPV. <p>La participación ciudadana en la gestión del ANP(SERNANP 2016: 7)</p> <p><u>Estrategias:</u></p> <p><u>Ambiental:</u> Mantener las condiciones ambientales de los hábitats del humedal considerando los compromisos asumidos por los grupos de interés para el logro de los objetivos ambientales del PM. También se involucra el aprovechamiento de junco y tatora.</p> <p><u>Líneas de acción.</u> Implementar sistema de control y vigilancia, mediante el trabajo coordinado e integrado entre el RDVSPV y PROHVILLA, con los representantes del comité de gestión quienes se involucran en la vigilancia ambiental.</p> <p><u>Acciones:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ <u>Patrullaje integrado en el ANP y ZA.</u> rutinarios y especiales. ❖ <u>Monitoreo ambiental:</u> de <u>poblaciones de aves, recurso hídrico y comunidades vegetales</u> a fin de evidenciar cualquier fluctuación o cambios en las mismas. ❖ <u>Manejo de canales y drenes:</u> canal del río Surco, aguas de las pozas de oxidación de SJM, puquiales de la zona de Villa baja, terrazas de villa y delicias son los principales canales y drenes que alimentan al complejo sus lagunas y diversos espejos de agua. Por ello se realiza como <u>manejo de canales y drenes</u>, la limpieza de los cauces en época de caudal mínimo a fin que el flujo del recurso hídrico sea constante y ordenado al ANP para su cumplimiento de los diferentes procesos ecológicos. ❖ <u>Recuperación de ámbitos degradados:</u> Acopios en lugares establecidos para su posterior disposición final por la municipalidad del sector. ❖ <u>Demarcación física de los límites del ANP:</u> realizar el mantenimiento a su infraestructura en el perímetro del ANP mediante: tarrajeo, resanado, relleno y pintado del mismo, mantenimiento de postes y alumbrados de púas, así como las zonas que cuentan con cerco

³² Aprobado mediante Resolución Jefatural N° 066-96-INRENA de fecha 28 de agosto de 1998.

³³ Aprobado mediante Resolución Presidencial N° 169-2016-SERNANP de fecha 05 de julio de 2016.

<p>humedal y su entorno para estimular la producción artesanal, centros gastronómicos y comercio especializado para turistas (INRENA 1998:36-38).</p> <p>Programas del Plan Maestro:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1.- Programa de protección y control: asegurar la integridad física del ANP. Preservar los recursos naturales y la biodiversidad respetando la zonificación y las regulaciones establecidas oficialmente. Promover y ordena el desarrollo de la investigación básica, aplicada y útil para el manejo del ANP. Monitorear los cambios que ocurren en los procesos naturales y los producidos por la población. Ofrecer permanentemente alternativas económicas viables de uso sostenido de los mismos a los usuarios y población aledaña al ANP. 2.- Programa de uso público: brindar un entendimiento a los usuarios objetivos y fines que persiguen el ANP. Transmitir conocimientos sobre el funcionamiento y comportamiento del ecosistema humedal y rol ecológico que cumple dirigido al público en general, industria y autoridades. Fomentar iniciativas y proyectos para mejorar la calidad del entorno urbano. 3.- Programa de operaciones: Promover la ejecución de actividades para una buena operatividad y desarrollo del ANP. Elaborar el plan de capacitación de personal técnico del ANP. Propiciar becas y convenios con otras entidades gubernamentales y no, para capacitar un equipo técnico (INRENA 1998:41-44). 	<p>perimétrico vivo.</p> <p>Aspecto económico: cuenta don 2 objetivos: Aprovechar la totora (mediante beneficiarios autorizados por el ANP) y el seguimiento de la actividad turística y recreativa (principalmente sobre acciones que no entorpezcan los objetivos del PM)</p> <p>Aspecto sociocultural: promoción de la educación ambiental (actividades como charlas, juegos educativos y función de títeres) y de la gestión participativa (promoviendo su participación, con más actores, y respaldando sus iniciativas) (SERNANP 2016: 24-26)</p>
--	---

Cuadro 7. Cuadro comparativo de Planes Maestros de los años 1998 y 2016. Fuente: elaboración propia en base al Plan Maestro de la ZR Pantanos de Villa, INRENA, 1998; y Plan Maestro del RDVSPV; SERNANP, 2016.

Considerando los criterios establecidos en los PM (tanto de la ZR como en la categoría de Refugio de Vida Silvestre) los objetivos del INRENA-SERNANP estuvieron enmarcados a la conservación del área natural. Por ello, en su primer PM sus estrategias se enmarcaban, entre otros, en la *recuperación, regeneración y diversificación de la biodiversidad del ecosistema natural*, por ende sus acciones se encontraban comprendidas en programas estratégicos como el programa de protección y control que se orientaba a preservar los recursos naturales y la biodiversidad mediante la promoción de investigaciones en el área; y un programa de operaciones en el que se realizaba el plan de capacitación técnico para el personal del ANP.

A partir de la categorización de los Pantanos de Villa, el segundo PM establece como objetivo mantener: la dinámica del sistema hídrico del RDVSPV, las poblaciones de aves y su dinámica poblacional y las condiciones ecológicas de los hábitats de especies de aves migratorias y residentes, estableciendo como acciones para su cumplimiento las siguientes: patrullaje integrado en el ANP y ZA; monitoreo ambiental: de poblaciones de aves, recurso hídrico y comunidades vegetales; manejo de canales y drenes, recuperación de ámbitos degradados y la demarcación física de los límites del ANP. Si bien se realizará un análisis sobre las acciones del SERNANP (y de PROHVILLA) en su ANP, se puede citar como ejemplo las siguientes acciones:

- *Acciones de mitigación:* mantenimiento e instalación de cerco perimétrico en zona de recuperación: relacionado al mantenimiento (reposición y aceitado) del cerco perimétrico, así como el mantenimiento de hitos.
- *Acciones de acondicionamiento de espacios degradados:* referida a la zona de recuperación que fuera utilizado como botadero de desmonte y residuos sólidos
- *Acciones de vigilancia:*
 - Patrullajes rutinarios: que abarca el ANP y la ZA. Actividad que permite registrar el porcentaje de arrojado de residuos sólidos de la construcción-desmonte y domésticos. También se realizan patrullajes especiales (SERNANP 2016b:3-4)

- *Monitoreo biológico:* Censo de aves y monitoreo de recurso hídrico caudales y piezómetro y limnímetros.
- *Promoción activa del comité de gestión:* promueve la coordinación interinstitucional entre las instituciones públicas del gobierno central, de nivel regional y local que actúan, intervienen o participan directa o indirectamente o en la gestión y desarrollo de las áreas naturales, de acuerdo con el literal k) del artículo 8° de la referida Ley.

Opiniones ambientales a cargo del SERNANP:

SERNANP, al igual que PROHVILLA, emite opiniones ambientales tanto para el ANP como para su ZA. Dicha función la realiza en función de lo dispuesto en los artículos 27° y 28° de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas. Dentro de ellas, la autoridad emite pronunciamiento de *compatibilidad y opinión previa favorable para el aprovechamiento de los recursos naturales al interior de las áreas naturales*. En esa línea, el artículo 174° del reglamento de la Ley de ANP, aprobado mediante Decreto Supremo N° 038-2001-AG, precisa que es obligación del SERNANP solicitar opinión previa favorable para la construcción, habilitación y uso de infraestructura con cualquier tipo de material *dentro de un ANP* de administración nacional, sea en predios de propiedad pública o privada. Asimismo, hace hincapié³⁴ que ninguna autoridad sectorial o gobierno local autoriza actividades de construcción, declaratorias de fábricas, licencias de construcción, funcionamiento, apertura de local o renovación, certificados de conformidad de obra *al interior* de las ANPs sin haber solicitado su opinión técnica favorable bajo responsabilidad y sanción de nulidad³⁵. De otro lado, el artículo 116° del reglamento de la Ley de ANP³⁶ indica también la competencia del SERNANP en la emisión de compatibilidad y de la Opinión Técnica Previa Favorable (OTPF) antes de otorgar derechos destinados al aprovechamiento de recursos naturales o la habilitación de infraestructura en ANPs como en su ZA. El siguiente cuadro establece la definición tanto de la compatibilidad como de la opinión técnica previa favorable:

<u>Compatibilidad</u>	<u>Opinión Técnica Previa Favorable</u>
-Opinión técnica previa vinculante que consiste en evaluar y/o analizar la posibilidad de concurrencia de una propuesta de actividad respecto a la conservación del ANP, ZA o área de conservación regional (ACR).	-Evaluación del contenido del instrumento de gestión ambiental (IGA) correspondiente a una actividad, obra o proyecto específico a realizarse al interior de una ANP y/o de su ZA o de un Área de Conservación Regional (ACR) a fin de pronunciarse sobre su viabilidad ambiental en virtud a los aspectos técnicos y legales concordantes con la gestión del ANP.
-Es emitida en función a la categoría, zonificación, PM y objetivos de creación del área en cuestión como de su ZA.	-Emitida de forma previa a la aprobación del IGA por parte de la autoridad competente; inclusive debe solicitar opinión sobre los términos de referencia (TdR) para la elaboración del mismo. Debe mencionarse que, el IGA exigido por la legislación respectiva, sólo podrá ser aprobado por la autoridad competente si cuenta con la opinión técnica favorable del SERNANP.

Cuadro 8. Opiniones Ambientales del SERNANP. Fuente: elaboración propia en base al artículo 116° del Decreto Supremo N° 038-2001-AG.

³⁴ Ninguna autoridad sectorial o Gobierno Local autoriza actividades de construcción, declaratorias de fábrica; licencias de construcción, de funcionamiento, de apertura de local; o renovación de las mismas; certificados de conformidad de obra al interior de las Áreas Naturales Protegidas del SINANPE, sin haberse solicitado previamente opinión técnica favorable del INRENA, bajo responsabilidad, y sanción de nulidad, de acuerdo a lo estipulado en los Decretos Supremos N° s. 001-2000-AG y 008-2000-MTC. Tercera disposición complementaria, final y transitoria del Reglamento de la Ley de áreas naturales protegidas, Decreto Supremo N° 038-2001-AG

³⁵ De igual manera, la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611, así como el Decreto Legislativo N° 004-2010 menciona que es función del SERNANP supervisar y monitorear las actividades que se realicen en las ANPs de su administración nacional y sus zonas de amortiguamiento, velando por el cumplimiento de la normatividad, por ello debe emitir opinión técnica previa vinculante en las actividades orientadas al aprovechamiento de recursos naturales o la habilitación de infraestructura que se realicen *al interior de ANP*.

³⁶ Modificado mediante el Decreto Supremo N° 03-2011-MINAM.

4.3.- SUPERPOSICIÓN DE COMPETENCIA INSTITUCIONAL DEL SERNANP Y PROHVILLA EN LA GESTIÓN DEL REFUGIO DE VIDA SILVESTRE “LOS PANTANOS DE VILLA”.

Actualmente, los Pantanos de Villa disponen de dos entidades encargadas del ANP RDVSPV. Por un lado, se encuentra SERNANP, entidad de competencia nacional y que en su artículo 20° de Ley de ANP dispone la importancia de conservar dicho refugio al considerar que sus acciones se encuentran dirigidas en “*garantizar su hábitat (...) para satisfacer las necesidades particulares de determinadas especies como sitios de reproducción, y de otros sitios para recuperar o mantener poblaciones*”. De otro lado, existe PROHVILLA una autoridad de competencia municipal sobre dicha ANP y que es propietaria de una extensión de 208 hectáreas, del lado oeste del ANP, conforme con las partidas registrales de SUNARP N° 57447 y N° 56065.

Antes del año 2014, es decir antes de la vigencia de la Ordenanza N° 1845-2014-MML, las competencias de éstas dos entidades se encontraban definidas de las siguientes maneras:

Jurisdicciones	ECOSISTEMA NATURAL		ECOSISTEMA URBANO	
	Denominación	Responsabilidad	Denominación	Responsabilidad
PROHVILLA – MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE LIMA (MML)	Refugio de Vida Silvestre Los Pantanos de Villa (recurso natural-área natural de protección municipal)	Conservar y desarrollar el ecosistema. Regular el uso de los recursos naturales	Zona de Reglamentación Especial-Los Pantanos de Villa: - Urbanizaciones - Zona industrial. - Asentamientos humanos.	Regular los asentamientos humanos de la zona de influencia, reglamentando las actividades urbanas y distintos usos de suelo, para la armonía con la preservación y conservación del área.
SERVICIO NATURAL DE ÁREAS PROTEGIDAS POR EL ESTADO-SERNANP	Refugio de vida Silvestre-Los Pantanos de Villa	Conservar la biodiversidad del ecosistema. Promover la cooperación interinstitucional.	Zona de amortiguamiento	Delimitar la zona de influencia. Promover la participación de los vecinos en base a lo que establezca su Plan Maestro.

Cuadro 9. Responsabilidades en el área de estudio según jurisdicciones Fuente: Figueroa, 2017,33. Adaptado de *Salud Infantil y conservación: el caso de la micro red de salud y el Refugio de Vida Silvestre los Pantanos de Villa, Chorrillos*. Tesis de Magister en Desarrollo Ambiental. Consulta: 09 de enero de 2018.

En el cuadro (9) precedente, se aprecia la división jurisdiccional en la competencia municipal y nacional tanto sobre el ecosistema natural y urbano de los Pantanos de villa. Al respecto, a fin de comprender si existe una superposición de funciones en el ANP, es necesario contextualizar la razón por la que a partir de la vigencia de la Ordenanza N° 184-1998-MML se le considera como área de protección municipal; así como establecer si a partir de dicha denominación, asumía funciones que tan sólo competían al INRENA.

En primer lugar, el sustento legal de la referida ordenanza del año 1998 remite a dos normas importantes para su análisis: el Código de Medio Ambiente (CMA) de 1990, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 613³⁷ y la derogada Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 23853 de 1984³⁸. El referido CMA señalaba en su artículo 56° que las ANPs podían ser nacionales, regionales o locales según el nivel de gobierno que las estableciera. Por su parte, la Ley Orgánica de Municipalidades del año 1984, regulaba las funciones de las municipalidades en materia acondicionamiento territorial, vivienda y seguridad colectiva y dentro de dicha estipulación se establecía que la municipalidad velaba por la conservación de la flora y

³⁷ Debe precisarse que el Decreto Legislativo N° 613 fue derogado por la cuarta disposición transitoria, complementaria y final de la Ley N° 28611- Ley General del Ambiente vigente desde el año 2005.

³⁸ Debe precisarse que la Ley N° 23854 fue derogada por la vigésima quinta disposición complementaria de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de municipalidades vigente desde el año 2003.

fauna locales, entre otros aspectos³⁹. A razón de los mencionados sustentos, es que se puede inferir que la MML a través de la Ordenanza en mención, denomina el área de los Pantanos de villa como *área natural de protección municipal*.

Sin embargo, es también importante señalar que dicha denominación no lo realiza considerando como sustento la Ley N° 26834, Ley de ANP que fue aprobada en 1997, un año antes de la vigencia de la referida Ordenanza; y esto se debe a que el Plan Director realizado por INRENA omitió la competencia municipal en las áreas de conservación municipal (ACM) a tal punto de sólo considerar las áreas de administración nacional como parte del SINANPE y a las áreas de conservación regional (ACR) y privadas (ACP) como su complemento, descartando dentro de éste al ACM (Solano et Monteferrri 2009:13-17). No obstante, de acuerdo a las facultades contenidas en el derogado CMA y la citada Ley Orgánica de 1984, la MML sí se encontraba en facultad de protegerlos y conservarlos en mérito de su competencia municipal, por ello fue que se los trató como *área natural de protección municipal*.

La siguiente figura (11) se puede apreciar que desde 1998, el INRENA consideraba al parque N° 25 (denominado así por SERPAR) como parte integrante de la ZR de los Pantanos de Villa denotando una vez más que era considerado dentro de su competencia.



Figura 11: Mapa de ubicación de las principales industrias, urbanizaciones y otros de la Zona Reservada los Pantanos de Villa. Fuente: Aranda et Escalante 2002:60-61.

En ese sentido, de acuerdo a lo señalado, la denominación de *área natural de protección municipal* difiere del término *área de conservación municipal* debido principalmente a la prerrogativa municipal que

³⁹ 3. Velar por la conservación de la flora y fauna locales y promover ante las entidades respectivas las acciones necesarias para el desarrollo, aprovechamiento racional y recuperación de los recursos naturales ubicados en el territorio de su jurisdicción, 8. Normar, coordinar, programar y fomentar la recreación deportiva de la niñez, y del vecindario mediante la promoción o la construcción de campos deportivos y parques o la reserva y acondicionamiento de bosques, áreas de paisaje natural o el empleo temporal de áreas y zonas urbanas apropiadas, artículo 67° Capítulo II De las funciones específicas.

obedece a la derogada Ley N° 23853, Ley Orgánica de Municipalidades, las mismas que actualmente aún mantienen la iniciativa de velar por áreas de protección bajo la figura de *área de conservación ambiental*, de acuerdo con el numeral 1.1. del artículo 79° de la ley N° 27792, actual Ley Orgánica de Municipalidades. En ese sentido, PROHVILLA no asume competencia que tan sólo le corresponde al SERNANP sino por el contrario, debe ser considerado como un actor estratégico en la gestión.

Superada esta primera precisión, queda analizar si las actividades tanto del SERNANP como PROHVILLA en la gestión de su ANP se encuentran dirigidas a objetivos comunes. Conforme se especificó en los numerales precedentes, la autoridad local recién con la vigencia de su Estatuto aprobado mediante ordenanza N° 838-2005-MML dispuso en su artículo 8° la función de *“proteger y propagar la flora y fauna del ecosistema del humedal”* encargando exclusivamente a la Oficina de Obras y Ecoturismo el cuidado y conservación del área natural de protección municipal. Asimismo, en su POA señala como visión consolidarse como un organismo en *la preservación y gestión de la ZRE de los humedales de Pantanos de villa*, y como misión trabajar en *la conservación de los humedales-Refugio de Vida Silvestre (PROHVILLA 2017: 6)*. Para ello, realiza las siguientes labores: limpieza, arreglo de desperfectos, edificaciones menores, cuidado de áreas verdes, mantenimiento de los circuitos turístico, las mismas que son enmarcadas en acciones relativas a la evaluación de avifauna (censos) Piezómetros; reglas limnimétricas; de la calidad ambiental de los recursos hídricos en el ANP; de ruido ambiental en el ANP y ZRE, dispuestas en el POA de PROHVILLA.

Por su parte, SERNANP realiza también labores relacionadas con el monitoreo ambiental como censo de poblaciones de aves, recurso hídrico, comunidades vegetales; manejo de canales y drenes, recuperación de ámbitos degradados y la demarcación física de los límites del ANP, los cuales se encuentran previstos en su plan maestro cuya visión es *conservar su ecosistema de tipo humedal costero (...) gestionando de manera articulada por sus vecinos con sus autoridades, gobierno central, municipio metropolitano (...) en un modelo de participación activa para la conservación y desarrollo del área natural* (SERNANP 2016b:2-9). Entonces, se puede concluir que ambas instituciones realizan acciones enmarcadas a conservar el humedal de tipo costero que conforma el RDVSPDV y que disponen de personal y oficina para tal efecto. A esto se le debe añadir el hecho que bajo la Ordenanza N° 1845-2014-MML, la autoridad local reconoce la competencia del SERNANP y le requiere que realice acciones de coordinación para cumplir los objetivos del PM del RDVSPV, evidenciando así que este humedal cuenta con dos gestores de competencia municipal y nacional en su ANP con acciones comunes que responden a objetivos comunes: preservar el humedal. Desde el ámbito de la gobernanza, el referido análisis permite conocer el proceso institucional como los objetivos comunes que los regulan, todo ello como precepto para lograr establecer decisiones conjuntas en pro de su recurso natural, el cual hace efectiva la gobernanza ambiental.



Fotografía 2 y 3. Actividades de monitoreo en el RDVSPDV. Fuente propia. Lima, 21 de febrero de 2017.

Considerando las competencias y funciones en mérito a la Ordenanza N° 1845-2014-MML y de la Ordenanza N° 1044-2007, donde se compatibiliza la extensión de la ZRE como la ZA estipulada por SERNANP, se aprecia que el área natural forma parte integrante de la ZRE regulada por PROHVILLA por ello el siguiente plano resume la compatibilización de la extensión y evidencia las competencias y funciones de estos dos gestores en una sola ANP.



Figura 12. Ubicación del área natural Pantanos de Villa, su ZRE y la ZA. Fuente: Anexo N° 01 de la Ordenanza N° 1430-2007-MML.

No obstante, para lograr una gobernanza ambiental en esta ANP, se debe comprender también las opiniones de los antiguos y actuales representantes sobre sus competencias. Por ejemplo, el representante N°3 gestor del convenio de colaboración interinstitucional, tiene una clara distinción de competencias entre la autoridad local y nacional, por ello menciona que:

“Dentro del ANP se realizan funciones muy claras el problema es que si las ejecutan o no y en función de qué criterios se hacen los monitoreos para ventilar las acciones dentro del área y regular su uso (...) la función de PROHVILLA de acuerdo a su ordenanza no está referida al aprovechamiento del recurso sino al control de los impactos urbanos sobre este uso. Cuando alguien dice quiero poner un colegio este

tiene que ceñirse a las disposiciones que rigen en la zonificación urbana que administra PROHVILLA” (E-3, comunicación personal, 28 de junio de 2018.

Por su parte, el funcionario representante del RDVSPV -SERNANP refiere que la autoridad local no debe ser competente en la gestión del ANP porque dicha competencia transgrede la Constitución Política del Perú pues es el SERNANP que debe realizar las políticas del estado en concordancia del artículo 68⁴⁰ siendo exclusiva su competencia:

“SERNANP es un ente que depende del MINAM, tiene, como competencia, entre otras, supervisar las actividades que realiza PROHVILLA dentro del refugio de vida silvestre Pantanos. La competencia de PROHVILLA ha transgredido la Constitución Política Peruana al ser considerada como una autoridad municipal de los Pantanos de Villa sin embargo se allana a nuestra competencia” (E-4, comunicación personal, 28 de junio de 2018).

De otro lado, el representante del área de Asesoría Jurídica de PROHVILLA refiere que la competencia del SERNANP: *“Es igual al de MINAM porque es un ente que depende de él. SERNANP tiene como competencia supervisar las actividades que realiza PROHVILLA dentro del Refugio de Vida Silvestre Pantanos, pero solo lo que es competencia de ellos” (E6, comunicación personal, 05 de mayo de 2018).*

En ese sentido, si bien se ha corroborado que ambas instituciones normativamente son competentes, a nivel de gestión y conservación en el RDVSPV, las referidas respuestas denotan que por un lado, realizan una distinción clara que la competencia de PROHVILLA recae en la zonificación urbana mas no en el aprovechamiento del recurso natural que es competencia del SERNANP y por otro aspecto, responde que sólo la competencia en el área natural debe recaer en el organismo de alcance nacional pues la creación de PROHVILLA contraviene la Constitución Política del Perú evidenciando que existe una omisión en distinguir la competencia y prerrogativa municipal de este ente. Además, las distintas respuestas distan mucho del cimiento y base que fomentan una gestión ambiental coordinada y articulada entre las diferentes instituciones públicas con el ánimo de conservar el recurso natural, propio de una gobernanza ambiental.

⁴⁰ Constitución Política del Perú

Artículo 68° El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

CAPÍTULO V

CONFLICTO SOCIO AMBIENTAL Y GOBERNANZA AMBIENTAL: CASO LOS PANTANOS DE VILLA Y LUCCHETTI S.A.

5.1 EL CONFLICTO SOCIO AMBIENTAL: CASO “LOS PANTANOS DE VILLA Y LUCCHETTI S.A.”

El conflicto socioambiental⁴¹ suscitado en los Pantanos de Villa por oposición principal de la MML y los pobladores aledaños a la ZR por el funcionamiento de la empresa Lucchetti S.A., cerca al área adyacente de esta ANP, convirtieron a este en uno de los casos más representativos del año 1998. Además de estos actores, la intervención de la Municipalidad Distrital de Chorrillos (MDCH) en la emisión de permisos municipales y del Poder Ejecutivo mediante el MINAGRI e INRENA respectivamente como entes promotores de dicha inversión empresarial de característica “verde y eco amigable” contribuyó también a su notoriedad.

La premisa para que exista este tipo de conflicto se encuentra relacionado a la actuación de “actores en distintas escalas institucionales que se benefician del mismo servicio a escalas ecológicamente diferentes conllevando que los actores de una escala institucional restrinjan el uso de servicios de los que dependen poblaciones locales” (Nieto et Restrepo 2014: 23). Este precepto es materializado en la actuación que desempeñó tanto la MML como la MDCH al otorgar permisos municipales para la construcción de la empresa Lucchetti S.A. y limitar el derecho a la información, respecto a estos permisos, a los pobladores cercanos a la ZR; además de no considerarlos como parte del proceso de evaluación del Estudio de Impacto Ambiental (EIA).

En base a lo detallado, es necesario relatar los acontecimientos preliminares ocurridos en el área adyacente de la ZR de los Pantanos de Villa a fin de comprender el surgimiento del conflicto en particular.

En el año 1989, la MML decidió construir una nueva autopista en la prolongación de la avenida Huaylas en Chorrillos bajo el proyecto ampliación de la antigua carretera panamericana sur. Si bien para ese año (como se trató en el capítulo precedente) ya se había determinado a los Pantanos de Villa como ZR, la instancia edil metropolitana no consideró que el proyecto iba a segmentar en dos partes el área natural, la cual repercutiría el flujo de su ecosistema. Poco después de este acto, la gestión edil de Chorrillos en fecha 06 de mayo de 1991 ya se encontraba realizando actos preparativos para regular la zonificación en la prolongación de la avenida Huaylas, los cuales también fueron aprovechados por los traficantes de terrenos al realizar compra-venta sobre terrenos rústicos pantanosos, la cual fue categorizada como “uso industrial”. Poco después en 1993, en dicha zona ya se había construido y puesto en funcionamiento un “grifo ecológico” que fue impulsado en mérito a un convenio entre la MDCH con el Instituto Nacional de Transporte (INAIT) y el aporte de una empresa multinacional de hidrocarburos, hechos que posteriormente terminaron legitimando el inicio de la zona industrial (después se insertaron empresas como MIMOSA, 3M, FATUCON) (ROJAS 1999:14-16). En sí los eventos preliminares redactados ocasionaron que en la actualidad esta área natural conviva en sus alrededores con fábricas, camales, granjas, establecimiento recreativos y comerciales ubicados en el sector Villa (Aranda et Escalante 2002: 28-29) hechos que incentivaron a Lucchetti S.A. seguir con la construcción de su fábrica.

⁴¹ Dichos conflictos se caracterizan principalmente por ser conflictos de carácter político, en los que su constitución y resolución depende básicamente de la relación de fuerzas entre las partes o actores involucrados, (QUINTANA S/F:7)

Los actos preparatorios realizados por Lucchetti S.A. como la solicitud de aprobación de estudios preliminares de fecha 14 de marzo de 1999, fueron emitidos por la MDCH sin considerar que comprendía la categoría de gran industria y no como parte de una “zonificación de industria liviana I2” puesto que la planta de Lucchetti era asimilable a la gran industria de acuerdo con el reglamento de edificaciones, tanto por su dimensión económica, orientación a satisfacer el mercado nacional y de otros países como por su potencial de peligrosidad al encontrarse situada en un ecosistema frágil (Angulo 1998: 115) Sin embargo, las referidas características no fueron observadas por ninguno de los servidores municipales tanto de Lima como de Chorrillos, denotando que no hubo coordinación administrativa.

5.2 ACTORES INTERVINIENTES EN EL CASO “LOS PANTANOS DE VILLA Y LUCCHETTI S.A.”

El siguiente mapa de actores nos muestra los principales actores que tuvieron actuaciones en el conflicto socioambiental de los Pantanos de Villa.

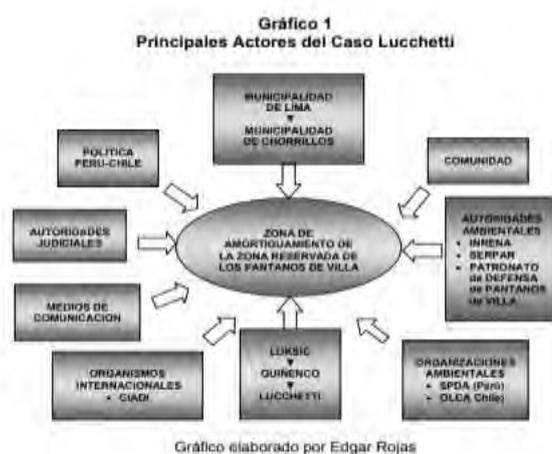


Figura 13: Principales actores del caso Lucchetti Fuente: Rojas, 2007,11. Extraído de <http://x.incae.edu/es/clacds/publicaciones/pdf/cen776.pdf>. Consulta: 30 de marzo de 2018.

Municipalidad de Chorrillos: La participación de esta instancia se remonta al 04 de julio de 1996 fecha en que la empresa había tramitado un certificado de zonificación para adquirir los lotes 1 y 2, lotización rústica Villa Baja en la prolongación de la avenida Huaylas, al costado de la fábrica Mimosa correspondiente al área adyacente a la ZR de los Pantanos de Villa (Rojas 2007:7). Posteriormente, el departamento de obras públicas y privadas de la municipalidad, emitió el certificado de zonificación s/n suscrita por el alcalde distrital Pablo Gutiérrez (cinco días antes de suscribirse la escritura de compra-venta de los terrenos a la empresa Lucchetti S.A) (SPDA 1998: 17). Dicho instrumento certificó los siguientes hechos:

- *El índice de zonificación de lote pertenece a I-2 (industria liviana)*
- *La actividad a realizar: fábrica de tallarines y pastas es compatible con la zona I-1 (referidas a zona industrial elemental y complementaria) hasta I-3 (gran industria)*
- *Calificación de “uso genérico”; “área libre”; “coeficiente de edificación”; están supeditados a la naturaleza del proyecto en sí y su adecuación a las disposiciones pertinentes. (ROJAS 2007:13)*

Emitido el primer permiso para la gestión de la construcción de la planta, en abril de 1997, Lucchetti Perú S.A. solicitó, bajo el expediente N°702181, la licencia provisional de construcción para su planta industrial, la cual fue otorgada con *carácter provisional* el 23 de abril de 1997 pues se encontraba acorde con la “zonificación señalada por la MML calificada como zona industrial I-2, apta para la instalación de plantas molineras” (Aranda et Escalante 2002: 32).

Amparados en el primer permiso emitido, el 23 de mayo de 1997, Lucchetti S.A. inició la construcción de su fábrica (que estuvo a cargo de la empresa J. y J. Camet de propiedad del entonces ministro de Economía (Cáceres 2006: 77) contando con tan sólo una licencia provisional, sin habilitación urbana y sin estudio de impacto ambiental (Rojas 1999: 20).

Pero es hasta el 31 de julio de 1997, cuando la MDCH ordenó la paralización de las obras por el vencimiento del plazo de licencia provisional ocasionando que la empresa detenga momentáneamente dicha construcción. Con dicho suceso, la actuación de la MML cobró relevancia al solicitar a la gestión edil de Chorrillos suspender la ejecución de obras. Sin embargo, el 23 de octubre de 1997, la MDCH suspendió las obras de Lucchetti que es finalmente aceptada por la empresa.

Municipalidad Metropolitana de Lima:

Otorgada la licencia provisional por la MDCH (donde se calificaba a los terrenos como uso de industria liviana I-2) Lucchetti S.A. prosiguió con los permisos a solicitar en la MML. Así rápidamente, gestionó el certificado de compatibilidad de Uso N° 207-96-MLM-DMDU de fecha 30 de setiembre de 1996, emitido por el director municipal de desarrollo urbano de la MML, donde se corroboraba y ratificaba la categoría de industria liviana señalada por la instancia edil de Chorrillos pues ésta era conforme con el plano de zonificación general de Lima metropolitana (aprobado por Resolución N° 059-92-MLM-SMDU). Además, concluyó que era factible la realización del proyecto de pastas y fideos.

Poco después, la empresa solicitó la aprobación de los estudios preliminares de habilitación urbana con zonificación I-2, la que fue otorgada mediante Resolución N° 144-97-MLM-DMDU y publicada el 24 de julio de 1997 en el diario oficial "El Peruano" (Simons 1998:58). Una vez iniciada la construcción de la planta de Lucchetti S.A. y al advertir los hechos relatados, se manifestaron las primeras acciones opositoras en otorgar permisos desde la renuncia del director de desarrollo urbano hasta el reconocimiento de responsabilidad política por el entonces alcalde de Lima, Alberto Andrade, en la emisión de los permisos. Todo esto ocasionó que el referido alcalde disponga un cambio en la zonificación de las áreas de influencia de los Pantanos de villa otorgando tal competencia al Instituto Metropolitano de Planificación (IMP) (Rojas 1999: 4).

De otro lado, los representantes de la comuna limeña alegaban que Lucchetti S.A. sorprendió a los servidores pues ésta pidió *un certificado de compatibilidad de uso para industria ligera, y se les dio porque no estaba reñido con la zona. Ese documento sólo les permitía un cerco perimétrico, pero empezaron la construcción de la planta*" (Larepublica.com. Lima, 24 de maro de 2001). Ante tales hechos, los actos subsiguientes fueron dirigidos a oponerse al funcionamiento de Lucchetti S.A. en la zona adyacente de la ZR; así junto con el Patronato de Defensa de los Pantanos de Villa formaron una comisión técnica a fin de estudiar la *viabilidad de la construcción de la planta industrial en una zona de protección ecológica, la cual apoyó a la comisión municipal que la construcción de la planta perjudicaría al ecosistema de la zona*, por lo que valiéndose de este argumento ordenaba paralizar las obras (Cáceres 2006: 73); acto seguido, el Concejo Metropolitano mediante Acuerdo N° 126-97 de fecha 21 de octubre de 1997, acordó reglamentar la zona industrial que se había convertido la Av. Huaylas y parte de la Av. 12 de Octubre de la ZR regulándolo como ZRE; también se publicó en el diario oficial "El Peruano" el Acuerdo de Concejo N° 111 de la Municipalidad provincial de Lima, mediante el cual se creó una comisión especial para analizar los procedimientos administrativos municipales para que emitiera una opinión o medida correctiva pues el

Concejo percibía supuestas anomalías en la: zonificación, tramites de habilitación urbana, licencia de construcción, EIA (Simons 1998:58) de esta manera también lograban presionar a la MDCH para que se abstuviera de otorgar autorizaciones de construcción y hasta solicitase la suspensión de las obras de construcción, lo que finalmente se plasmó *mediante acuerdo N° 01-98 de la comisión técnica provisional de fecha 02 de enero de 1998, en el que se dispuso, entre otros puntos, declarar nulas las licencias de construcción y cualesquiera otra autorización administrativa que hayan sido otorgadas a Lucchetti S.A.* (Simons 1998:59).

Después de ello, mediante Resolución de Alcaldía de la MML N° 2021 del 16 de mayo de 1998 se declaraba *“la suspensión de todo trámite tendiente a permitir a la empresa Lucchetti continuar con la construcción y funcionamiento de su planta en parte del área de los PdV”* (Aranda & Escalante 2002: 72), logrando de esta manera una suspensión temporal pero la que finalmente fue revocada por acciones judiciales promovidas por la referida empresa.

Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA)

Desde 1989 el MINAGRI tenía competencia sobre los Pantanos de Villa al categorizarlos como ZR, además que bajo su propuesta se logró incluir en la lista de humedales de importancia RAMSAR en fecha 20 de enero de 1997, todo ello en el marco legal del Código de Medio Ambiente puesto que aún no se promulgaba la ley de ANPs siendo recién el 04 de julio de 1997 su puesta en vigencia⁴², año cuando ya se encontraba latente el conflicto socioambiental de Lucchetti S.A. y cuando recién se establecía competencia especial a INRENA. Seguidamente el 16 de julio de ese mismo año también se aprobó la Ley sobre conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica, Ley N° 26839.

En ese sentido, se puede señalar que, no habiendo sido advertido por los permisos municipales emitidos en el área adyacente de la ZR, la institución ambiental tomó conocimiento de estos actos a través de la *Dirección General de Medio Ambiente Rural y de la Dirección General de Áreas Naturales Protegidas (DGANP) encontrando en construcción la fábrica, poco después se acercaron a los constructores y les preguntaron si tenían el estudio de impacto ambiental, así fue como comenzó la intervención del INRENA (...) ya que para junio de 1997, el Código de Medio Ambiente exigía que se requería estudios para actividades que se encuentran en curso* señalaba el director de esta institución, Matías Prieto Celi (Congreso de la República 2002: 39).

Con la intervención de INRENA, Lucchetti S.A. presentó en noviembre de 1996, su primer EIA que fue rechazado por un problema en el registro ambiental (la empresa que había realizado el EIA para presentar a la MDCH⁴³ no tenía registro ambiental ante el INRENA). Después de un año, en octubre de 1997, presentó el segundo EIA (Congreso de la República 2002: 40) que finalmente fue aprobado mediante Resolución Directiva N° 01-97-DGMAR-INRENA de fecha 17 de noviembre de 1997, emitida por la Dirección General de Medio Ambiente Rural. Dentro de los principales puntos se establecía que Lucchetti S.A. *cumplía en estricto cumplimiento de todos los componentes del EIA, y que además ésta necesitaba:*

- *Obtener la certificación ISO 14000*
- *Pagar multas del caso por daños efectuados.*

⁴² incorporando a dicha zona dentro del SINANPE y por tanto, aplicar normas bajo el tratamiento que recibiría si estuviera categorizada.

⁴³ Esto de acuerdo a lo dispuesto por el Decreto de Alcaldía N° 413-93-MDCH de fecha 15 de octubre de 1993.

Debe precisarse que, no hubo participación adicional de la población vía una consulta institucional y trámite de información pública en la aprobación de dicho EIA pues el CMA no lo requería como obligatorio, tal como lo señalaba la Resolución Jefatural N° 021-95-INRENA de fecha 03 de setiembre de 1995.

Pobladores aledaños y sociedad civil en los Pantanos de Villa:

La población aledaña de la ZR, conformada por las Delicias de Villa, Santa Isabel, San Juan de la libertad, Buenos Aires, Villa Municipal, Villa Marina, Vista Hermosa, Santa Rosa, San Juan Bautista, Navidad de Villa, Cocharcas Alto y Sarita Colonia, acompañados de regidores distritales y directivos del Patronato de los Pantanos de Villa, realizaron su primera manifestación el 05 de octubre de 1997 exigiendo al alcalde de Chorrillos la suspensión de obras puesto que la MML ya había ordenado tal mandato. Con tal acontecimiento, el alcalde de Lima Metropolitana asumiendo las demandas ciudadanas, en especial la paralización de la construcción de la fábrica, actuó como medio de presión ante las acciones realizadas por Lucchetti S.A., hecho que se vio reflejado en la encuesta practicada por CPI en el que el 50.5 % de la población limeña se encontraba en contra de la construcción de la fábrica (ROJAS 1999:25). Por su parte, la actuación de las organizaciones ambientales como SPDA y OLCA también tomaron presencia, por ejemplo, se realizó un Informe Legal donde explicaban las inconsistencias realizadas por parte de INRENA al aprobar un EIA cuando, de acuerdo a la naturaleza comercial de la empresa, éste debió ser aprobado por el Ministerio de Industrias y previo al inicio de las obras (ROJAS 1999:15)

Cuando suscitó el conflicto entre la MML y Lucchetti S.A., la instancia edil contó con la presencia de expertos ambientales a fin de defender la postura asumida para la protección a los Pantanos de Villa. Así, mediante la conformación de una Comisión Técnica Provincial y el apoyo del Grupo de Humedales de la Unión Mundial para la Naturaleza- UICN (ROJAS 1999: 23), representantes ambientalistas chilenos: César Padilla y Manuel Baquedano. Presidente del Instituto de Ecología Política, eran de la opinión que *todas las industrias afectan y tienen impacto negativo por lo que deben ser erradicados (Aranda et Escalante 2002:55)*. En cuanto a la UICN aportó recomendaciones sobre a aspectos de manejo y conservación del área como: implementar un Plan de Manejo Participativo, la inclusión del ZR al registro de Montreaux de la Convención Ramsar, nuevos criterios de clasificación de las industrias, implementar ENH y la importancia de valoración económica de los Pantanos de Villa (*Aranda et Escalante 2002: 40*).

Municipalidad Metropolitana de Lima y Lucchetti S.A. Caso judicial:

Debido que la MML había ordenado paralizar las obras en los Pantanos de Villa, Lucchetti S.A. acudió a la vía judicial y presentó una acción de amparo y medida cautelar⁴⁴ ante el primer Juzgado Corporativo Transitorio Especializado en Derecho Público sustentando su pedido al respeto de derecho de propiedad, igualdad ante la Ley, libertad de empresa y libre competencia, y al debido proceso así como señalar que pese a tener un convenio con el Estado Peruano celebrado el 01 de agosto de 1995 donde ambas partes habían acordado que la *inversión no podía exceder del 31 de julio de 1997*, había una oposición y desconocimiento de la MML (Diálogo con la Jurisprudencia 1998: 12-40). El 18 de mayo de 1998, el juez de la Sala Corporativa especializada en Derecho Público⁴⁵ (competente en segunda instancia de acuerdo con la derogada Ley N° 23506⁴⁶) resolvió la acción de amparo mandando a suspender el acuerdo de Concejo Metropolitano N° 01-1998 de la MML que disponía suspender los permisos administrativos de

⁴⁴ Exp. N° 321-98 Acción de Amparo. Sala Corporativa Transitoria Especializada en Derecho Público

⁴⁵ Mediante Expediente N° 341-98, Resolución 438 (Diálogo con la Jurisprudencia 1998:29)

⁴⁶ Ley de Habeas Corpus y Amparo derogado con la vigencia del Código Procesal Constitucional, Ley N° 28237.

Lucchetti S.A., resolución que es apelada por la MML. Por otra parte, en fecha 19 de enero 1998, el Juzgado resolvió la medida cautelar declarando fundada su petición a favor de Lucchetti S.A., fallo que es confirmado por la referida Sala Corporativa.

No obstante, para el 06 de febrero de 1998, la referida Sala dispone que Lucchetti continúe con sus obras y operación. Al mismo tiempo, la Sala Corporativa de Derecho Público ordenaba a la MML que otorgue licencias provisionales de construcción. Finalmente, en enero de 1999, la empresa recibió los permisos del caso para operar a plena capacidad (ROJAS 2007:36). *“El 23 de diciembre de 1998 la municipalidad de chorrillos expidió una licencia de construcción a favor del demandante. Y el 29 de diciembre de 19 98 expidió una licencia de funcionamiento para la fabricación y venta, las 24 horas del día, de productos de pasta en la planta de las demandantes. Se especificó que la ordenanza 184-98-MML no le era aplicable por una orden judicial anterior (CIADRI 2005: 22).*

Lucchetti S.A. y el recurso hídrico de los Pantanos de Villa

En cuanto a este punto, el conflicto se suscitó cuando el representante de Defensa de los Pantanos de Villa, Carlos Franco denunció, en un primer momento en enero de 1998, que los quince pozos que abastecían de agua subterránea para el consumo humano se habían secado o disminuido desde que se construyó la industria molinera. Estos pozos pertenecían a las viviendas de la tercera zona de las Delicias de Villa cerca al denominado Cerro de Culebra cuando Lucchetti S.A., desde setiembre de 1997, venía trabajando en la instalación de 5 km de una línea de desagüe que serviría para el tratamiento de afluentes. Posteriormente, en junio de 1998, inició la instalación de tuberías de agua potable en la misma zona de las Delicias hacia su planta industrial a partir de las aguas de subsuelo provenientes de un pozo ubicado en los Huertos de Villa que pertenecían al Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL). Esta acción de Lucchetti S.A. estaba incrementando la sobre explotación de las aguas subterráneas de la ZR ocasionando una disminución en el nivel freático de hasta 2.0 metros por año por lo que SERPAR ofició a SEDAPAL que cumpliera el compromiso adoptado con INRENA de no exportar aguas subterráneas de pozos ubicados en la ZR. De acuerdo con el señor Carlos Franco, en una reunión con SEDAPAL, la instalación de tuberías para explotar el agua subterránea que alimentaba a los Pantanos de Villa la habían iniciado sin la autorización por interferencia de vía que otorgaba la Secretaria Municipal de Transporte Urbano de la MML, denotando que Lucchetti S.A. no gestionó las licencias y permisos respectivos. (Rojas 2007: 18-19).

5.3 LAS ACCIONES DE GOBERNANZA DEL INRENA Y LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA EN EL CASO “LOS PANTANOS DE VILLA Y LUCCHETTI S.A.”

El análisis de la acción de gobernanza entre el INRENA y la MML en el caso de los “Pantanos de Villa” debe comprender el grado de interacción y cooperación entre el Estado y los actores sociales (...) mediante los cuales éstos lleven a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones conjuntas” (SEMADET 2013) para de esta manera identificar sus actos ante la emisión de decisiones o actuaciones.

El presente caso que gira en torno a Lucchetti S.A. contó con varios actores claves siendo los principales: los de escala institucional representada por una instancia edil metropolitana, una distrital y otra entidad con competencia nacional, todos ellos competentes desde los años 1997 y 1998, por ello un primer análisis será referido a dichas instancias. Las actuaciones tanto de la MDCH como la MML cobraron relevancia a partir que el entonces alcalde de Lima, Alberto Andrade Carmona, se opusiera al funcionamiento de la empresa de trigos y fideos Lucchetti S.A. al frente de la ZR Pantanos de Villa. Tratando de verificar cuál fue el inicio de las presuntas irregularidades, advirtió que los actos emitidos por

parte de la primera no eran conformes con los parámetros legales regulados para los lotes 1 y 2 de la zona rústica (propiedad de la empresa) pues para la segunda Lucchetti S.A. no ostentaba la categoría I-2 (industria liviana) sino tenía una categoría I-3 (gran industria).

Con la manifestada oposición, la actuación de la MML fue en exponer que los actos administrativos emitidos por ambas entidades no eran acordes con los argumentos que presentaba Lucchetti S.A. (*presentó una solicitud de revisión en consulta de anteproyecto de construcción, contó con licencia de construcción para un cerco perimétrico de 928.00 ml. Una licencia provisional de construcción* (Blume 1998: 110). En base a estas presuntas irregularidades detectadas, la MML conformó una Comisión Técnica para determinar si existió o no alguna vulneración a las normas municipales, la cual después de investigar declaró nula la presunta licencia de construcción de la empresa y la aprobación de proyecto arquitectónico. Al mismo tiempo, conformó una Comisión Especial *para revisar los expedientes administrativos de Lucchetti S.A. y recomendar al Concejo Metropolitano los criterios y medidas correctivas del caso, así como generar propuestas de prevención y fortalecimiento de medidas de control urbano y ambiental del área natural y del área de influencia ()* aspectos que sirvieron de base para que el Concejo Metropolitano adoptase el Acuerdo N° 126-97-MML donde se proponía establecer la figura de ZRE la misma que comprendía el área de influencia o entorno al Área Ecológica Metropolitana Pantanos de Villa (Blume 1998:112-113), las mismas que sirvieron de antecedente en la emisión de la Ordenanza N° 184-98-MML.

Hasta ese punto, los actos de la MML (representado por su alcalde) estuvieron enmarcados en exhibir irregularidades cometidas por Lucchetti S.A. ante instancias administrativas, las que a la vez denotaron que no hubo previa coordinación entre las gestiones ediles para cotejar en un primer momento, los permisos solicitados; y otro punto más relevante referido a las acciones de coordinación para la conservación de los Pantanos de Villa pues para la MML a través del SERPAR (ya que aún no era creada PROHVILLA) eran considerados como Gran Parque Ecológico Metropolitano desde 1996, en tanto que para la MDCH desde 1987 era reconocido como *zona intangible y área natural protegida* (Arias et al 2011:77). Estas denominaciones la atribuyeron de acuerdo a sus prerrogativas como autoridades ediles pues para INRENA tan solo su categoría, para el año 1998, era de ZR. Si bien a nivel institucional no se logró una coordinación articulada todo lo contrario aconteció en la relación entre el alcalde de Lima y las Comisiones Técnica y Especiales donde se pudo apreciar que mantuvieron la designa de conservar el recurso natural.

Sin embargo, el conflicto en sí cobra auge cuando ya la empresa tenía construida una parte de sus instalaciones y se objetaba que no había presentado un EIA cuando de acuerdo al CMA su requerimiento era necesario sólo a nivel municipal y por tanto la exigencia era de tan solo presentarlo ante la MDCH, esto conforme con la Resolución de Alcaldía N° 413-93-MDCH (Rosello 1998: 45). Aun así, la empresa decidió también presentarlo ante el INRENA bajo el sustento de *ser los Pantanos de Villa un recurso natural protegido bajo los parámetros de las normas del Decreto Ley N° 259002, Ley Orgánica del INRENA y el artículo 19° Reglamento de organización y funciones del INRENA aprobado mediante Decreto Supremo N° 055-92-AG* (Simons 1998: 64). Finalmente, este se aprobó en fecha 29 de agosto de 1997, convirtiéndose en el primer instrumento ambiental emitido por INRENA por el sólo hecho de ser considerado un ANP competencia que actualmente no realiza pues tan solo emite opiniones técnicas ambientales, como se desarrolló en el capítulo III.

La SPDA objetó esta aprobación por dos aspectos: siguiendo la línea promovida por la MML, considerarla como gran industria, la evaluación debía ser competencia del Ministerio de Industrias (SPDA 2001:11) y la Dirección General de Áreas Naturales Protegidas y Fauna Silvestre era la encargada de evaluar y/o aprobar y no la Dirección General del Medio Ambiente Rural (SPDA 2001:12). Lo referido fue corroborado por el entonces director del INRENA que ratificaba que el CMA tan sólo exigía el EIA para actividades en curso y no había una exigencia previa a la construcción *desde el punto de vista de medio ambiente para alegar la paralización de la construcción*. También refirió que *tradicionalmente quien aprueba y emite la aprobación de los EIA es el jefe de INRENA que en este caso fue el Director General de Medio Ambiente Rural* siendo que *en noviembre de 1997 emite la primera resolución y única (...)*. Esto tiene diferentes interpretaciones de la validez o no de esta aprobación, porque no hay una norma que diga quien la debe firmar (...). Además, *había constantes presiones hacia la Dirección General de Medio Ambiente rural por parte del Ministerio de Agricultura de la época para que apruebe rápidamente (Congreso de la República 2002: 39, 40, 41)*.

Siguiendo la línea descrita por el director del INRENA, relativo a presiones políticas, se puede comprender la omisión de esta dependencia en aplicar las disposiciones establecidas por el propio CMA en cuanto a la participación ciudadana⁴⁷ puesto que la población debía ser informada de *las medidas o actividades que puedan afectar directa o indirectamente la salud de las personas o de la integridad del ambiente y los recursos naturales*, conforme con su artículo VI, aspecto que no fue considerado en el tratamiento del permiso ambiental. La actuación de la población sólo fue manifestada en la oposición de la construcción de la fábrica la cual fue avalada por el Alcalde de Lima, Alberto Andrade.

Entonces, se tiene por una parte los actos de la MDCH y MML donde se aprecia una falta coordinación por la preservación del humedal pese a que ambas partes brindaban tratamiento legal; y de otro lado, la relación entre los pobladores y el ente revisor del EIA, INRENA. Si bien se constató que no habría impacto significativo en el área natural motivo por el cual se aprobó el EIA, este procedimiento no contó con observaciones o sugerencias de la población, conforme el artículo IV del CMA por lo que, en aras de una gobernanza ambiental donde se coordina con diferentes actores, el actor local fue suprimido.

De otro lado, cabe resaltar la actuación de la MML respecto a la aprobación del EIA emitido por INRENA. Conociendo Lucchetti S.A. que contaba con un instrumento ambiental que avalaba su operación, consideró ventilar el conflicto a nivel judicial donde finalmente le dieron la potestad de continuar con su construcción y de operar comercialmente; hecho que fue posteriormente revocado por la ventilación de un video que involucraba al gerente Gonzalo Menéndez y Vladimiro Montesinos, asesor del presidente Alberto Fujimori, en el que se los veía acordando los arreglos ante el conflicto suscitado en los Pantanos de Villa, prueba que les valieron una denuncia penal ante el Ministerio Público.

⁴⁷ PARTICIPACIÓN CIUDADANA

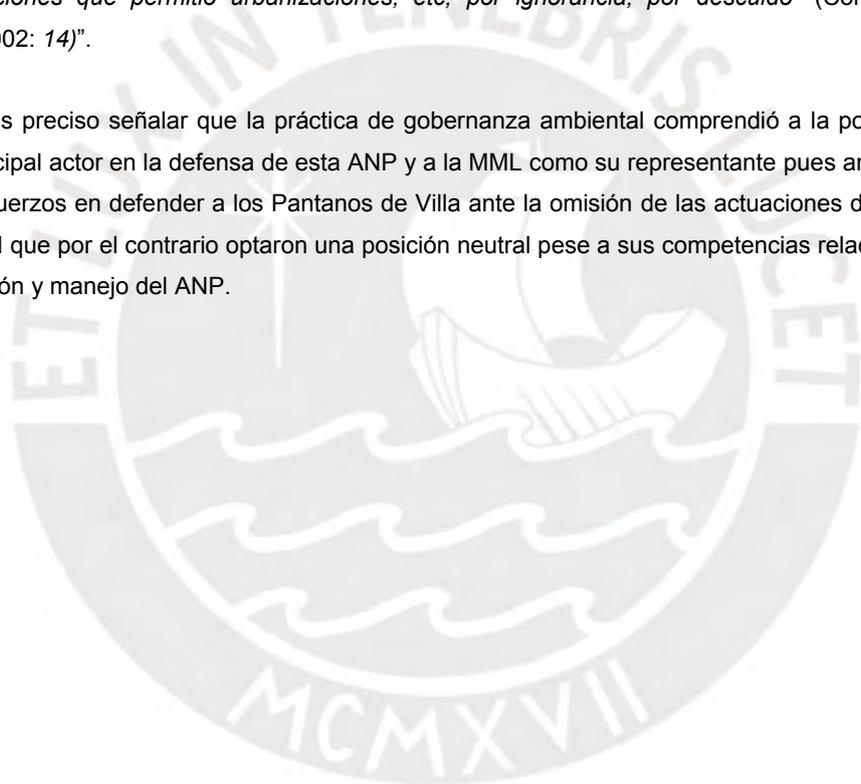
VI. Toda persona tiene el derecho de participar en la definición de la política y en la adopción de las medidas de carácter nacional, regional y local relativas al medio ambiente y a los recursos naturales. De igual modo, a ser informada de las medidas o actividades que puedan afectar directa o indirectamente la salud de las personas o de la integridad del ambiente y los recursos naturales. Todos están obligados a proporcionar a las autoridades las informaciones que éstas requieran en el ejercicio de sus atribuciones para el control y vigilancia del medio ambiente.
(...)

Artículo 51°: Definición de las áreas naturales protegidas

(...)

La comunidad tiene derecho a participar en la identificación, delimitación y resguardo de estas áreas y la obligación de colaborar en la consecución de sus fines

El tema político, relacionado al conflicto de intereses generados al impulsar el funcionamiento de Lucchetti S.A. cerca al área adyacente de la ZR, seguido de los actos irregulares realizados por las municipalidades tanto de Lima Metropolitana como la de Chorrillos, la actuación de esta última al lotizar los terrenos pantanosos como zona industrial así como otorgar permisos administrativos sin coordinación con la MML; el INRENA aprobando el único EIA a favor de Lucchetti S.A., y el reconocimiento del jefe encargado, Daniel Alfaro, sobre las presiones del MINAGRI en la aprobación contribuyen a afirmar que la prerrogativa era que la empresa realizara funciones comerciales y no informar o debatir sobre la preservación del ecosistema del humedal costero.

En la actualidad los Pantanos de Villa convive con distintos problemas ambientales que ponen en peligro su subsistencia debido, entre otros aspectos, a autorizaciones ambientales y administrativas otorgadas (años atrás de su reglamentación como ZRE) para la operación de su zona industrial, por consiguiente se comparte la opinión señalada por el Ministro del Ambiente, Antonio Brack en el aspecto referido a que *“los municipios jamás tomaron en cuenta a su tiempo el valor de esa área natural(...) Hubo un municipio que dio autorizaciones que permitió urbanizaciones, etc, por ignorancia, por descuido”* (Congreso de la República 2002: 14)”. 

Por último, es preciso señalar que la práctica de gobernanza ambiental comprendió a la población local como el principal actor en la defensa de esta ANP y a la MML como su representante pues ambos actores sumaron esfuerzos en defender a los Pantanos de Villa ante la omisión de las actuaciones del INRENA y del MINAGRI que por el contrario optaron una posición neutral pese a sus competencias relacionadas con la preservación y manejo del ANP.

CAPÍTULO VI

LA GESTIÓN AMBIENTAL CONJUNTA DEL SERNANP Y PROHVILLA EN LOS PANTANOS DE VILLA

6.1 EL CONVENIO DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL CELEBRADO ENTRE EL SERNANP Y PROHVILLA PARA LA GESTIÓN DE SU ÁREA NATURAL.

Hernández et al (2014:219) mencionan que la colaboración interinstitucional *es una expresión jurídica, definida como la declaración de voluntades de dos o más partes en realizar de manera conjunta una acción en beneficio de todas las partes, para lo cual tiene dos funciones: crear o transmitir obligaciones y derechos, o modificarlos y/o extinguirlos. Las acciones o funciones establecidas se realizan para el cumplimiento de los objetivos del convenio, los mismos que son compartidos bajo una colaboración* En esa línea, se puede señalar que las voluntades administrativas del SERNANP y PROHVILLA giraban en torno al precepto referido, al plasmar objetivos comunes en mérito a la visión que comparten: conservar el humedal de tipo costero del RDVSPV⁴⁸.

Así, por iniciativa de la MML y del MINAM⁴⁹ se celebró un convenio de colaboración institucional firmado el 02 de febrero de 2011, mediante el cual PROHVILLA y SERNANP se comprometían en cumplir funciones para la gestión conjunta del área natural siendo la primera medida: encargar la administración del RDVSPV a la instancia municipal a fin de *definir e implementar los mecanismos e instrumentos de colaboración interinstitucional (...) fomentar y promover la conservación de la diversidad biológica, la protección del ambiente y todas aquellas actividades orientadas al desarrollo sostenible de los recursos naturales (SERNANP 2011 a: 1).*

Esta medida fue respaldada por ambos representantes institucionales. Por un lado, la alcaldesa de Lima, Susana Villarán, señalaba *"No queremos trabajar de forma aislada, fragmentada, porque eso solo hace que perdamos riquezas y recursos naturales. Los Pantanos de Villa son un lugar histórico que tenemos que proteger. Queremos ver si es posible tener un buen museo de la biodiversidad en esa zona"*. Por su parte, el entonces jefe del SERNANP Luis Alfaro manifestaba *"con la unificación de competencias a través de este convenio, se optimizarán los recursos en función de un plan de trabajo común, siendo una de las primeras acciones la identificación y reducción de las fuentes contaminantes para frenar su impacto negativo en el RVS Los Pantanos de Villa, que cuenta con más de 150 especies de aves residentes y alrededor de 24 de aves migratorias"* (SERNANP 2011b).

Posteriormente, la DGANP del SERNANP emitió la Resolución Presidencial N° 012-2011-SERNANP de fecha 04 de febrero de 2011 a través del cual encargaba la jefatura del RDVSPV al Director Técnico de PROHVILLA, señor Daniel Fernando Valle Basto, en virtud del convenio firmado.

Subsiguientemente, el 15 de febrero de 2011, se efectuó la sesión de instalación del Concejo Directivo de PROHVILLA en el salón de recepciones de la MML, contando con la presencia de los representantes de los alcaldes distritales de Chorrillos, Villa el Salvador, San Juan de Miraflores; la Presidenta del Directorio y el Gerente General del SERPAR, el jefe del SERNANP y el Presidente del Consejo Directivo del IMP.

⁴⁸ Tanto SERNANP y PROHVILLA (de acuerdo a sus instrumentos ambientales tienen una misma visión: conservar el humedal de tipo costero.

⁴⁹ Debe precisarse que el convenio fue suscrito por la alcaldesa de Lima, Susana Villarán y el jefe del SERNANP Daniel Alfaro en representación del MINAM.

Como acto principal se presentó los alcances del convenio celebrado y se comprometieron a cumplir los siguientes acuerdos:

- *Aunar esfuerzos para asegurar las condiciones que permitan la conservación de los Pantanos de Villa, así como su uso público de manera sostenible, sin que se generen impactos negativos.*
- *Aprobar el convenio suscrito.*
- *Aprobar el plan de acción inmediata para los Pantanos de villa (2011-2012).*
- *Autorizar a la dirección técnica de la autoridad municipal de los Pantanos de Villa, revisar y proponer modificaciones en el ROF, en el manual de organización y funciones, así como el tarifario único de servicios no exclusivos PROHVILLA.*
- *Encargar al director técnico de la autoridad municipal de los Pantanos de Villa, la revisión de la ordenanza N° 184-98-MML, a efectos de proponer su modificatoria, teniendo en cuenta los cambios institucionales producidos con la creación del MINAM y el convenio suscrito entre el SERNANP y PROHVILLA (PROHVILLA 2011(b)).*

De las acciones comprometidas, los dos primeros puntos fueron realizados al materializarse la firma del convenio de colaboración interinstitucional. En cuanto al tercer punto, se puede aludir que guarda congruencia con el plan de trabajo conjunto que se habían comprometido a realizar pero que en la realidad no se ejecutó⁵⁰; y el cuarto-quinto puntos fueron plasmados cuando se derogó la Ordenanza N° 184-98-MML y entró en vigencia la Ordenanza N°1845-2014⁵¹ que básicamente contempló el reconocimiento por parte de PROHVILLA de la competencia del SERNANP en el ANP promoviendo su coordinación; por ello se puede inferir que el convenio de colaboración interinstitucional fue el instrumento por el cual la autoridad local logró el cambio normativo necesario en la gestión de su ANP.

El haber realizado un convenio de colaboración interinstitucional denota, como sostiene Moyado (2011:212) *un nuevo estilo y patrón de dirección y control, más orientado a la coordinación y concertación pues se plasma la claridad y coherencia interna del aparato estatal en su conjunto al garantizar la existencia de un mínimo de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, basados en la solidaridad y cooperación (...) para así evitar la duplicidad de funciones* (Hernández 2011:8). Asimismo, abarca cumplir el artículo 86° de la Ley de Procedimiento Administrativo General pues de esta manera se logra *estabilidad mediante la firma de convenios lo cual permite una activa interacción entre las entidades, lo que supone intercambio de información, beneficios y trabajo conjunto para el mejor logro de sus fines* (Martin 2011: 315-316).

Cabe resaltar que, con el fin de tener un espacio de trabajo para las dos entidades, el Director Técnico de PROHVILLA, y a propuesta de ésta última, comunicó, en fecha 01 de octubre de 2011, la construcción de un centro de interpretación⁵² donde se exhibiría muestras de la variedad de especies que habitan en los pantanos con información completa sobre los mismos, así como la instalación de un cerco triple de malla perimétrico en su zona sur y norte (Andina.pe 2011 b, 01 de octubre). Empero, para el año 2014, al no contar con la licencia de construcción de la MDCH desde que se ejecutó la obra en marzo de 2013, su construcción se encontraba abandonada pues para la municipalidad distrital esta no era apta para el área natural (Elcomercio.pe 2015, 28 de marzo). Ante ello, la MML denunció a la MDCH ante el INDECOPI, por generar barrera burocrática ilegal, el

⁵⁰ Tal como evidencia la Carta N° 058-2017-SERNANP-AIP la que fue ratificada por el personal de PROHVILLA y SERNANP en las entrevistas realizadas para esta investigación.

⁵¹ Debe precisarse que, el análisis normativo de dichas ordenanzas se explicó y analizó en el capítulo III correspondiente al procedimiento institucional de dichas entidades.

⁵² De acuerdo con la Memoria Descriptiva Arquitectura de noviembre de 2012, este proyecto tenía por objetivo *centralizar las funciones de PROHVILLA y SERNANP en una sola edificación que permitirá mayor control y eficiencia en la prestación de los servicios turísticos y administración de los Pantanos de Villa.*

procedimiento de obtención de la licencia de edificación para la construcción de la obra “02 auditorios e infraestructura eco turística complementaria en el Área Natural de Protección Municipal Pantanos de Villa bajo la modalidad A: aprobación automática con firma de profesionales al tratarse de edificaciones necesarias para el desarrollo de proyectos de inversión pública”⁵³. En primera instancia, la Comisión de Barreras Burocrática del INDECOPI a través de la Resolución N° 0278-2017/CE-INDECOPI declaró ilegal la exigencia de un derecho de trámite para la obtención de la licencia de edificación por cuanto no se ha seguido el procedimiento de ratificación de dicha medida por la municipalidad provincial conforme con el artículo 40° de la Ley Orgánica de Municipalidades⁵⁴.

A continuación, la siguiente línea de tiempo establece la vigencia que tuvo el referido convenio y de los hechos que tuvieron incidencia en plena vigencia del convenio.

Línea de Tiempo del convenio entre SERNANP y PROHVILLA en la gestión del área natural de los Pantanos de Villa, desde el año 2011 hasta el 2014.



Figura 14. Línea de tiempo del convenio de colaboración interinstitucional celebrado entre el SERNANP y PROHVILLA en la gestión de su área natural los Pantanos de Villa desde el año 2011 hasta el 2014. Fuente: elaboración propia en base al convenio de colaboración interinstitucional entre SERNANP y PROHVILLA de fecha 02 de febrero de 2011.

Características del convenio de colaboración interinstitucional:

Considerando que el objeto del convenio fue *fomentar y promover la conservación de la diversidad biológica, la protección del ambiente y todas aquellas actividades orientadas al desarrollo sostenible de*

⁵³ Conforme con el Exp. N° 0453-2014/CEB de la Comisión de Barreras Burocráticas del INDECOPI.

⁵⁴ ARTÍCULO 40.- ORDENANZAS Las ordenanzas de las municipalidades provinciales y distritales, en la materia de su competencia, son las normas de carácter general de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal, por medio de las cuales se aprueba la organización interna, la regulación, administración y supervisión de los servicios públicos y las materias en las que la municipalidad tiene competencia normativa

los recursos naturales al interior del RDVSPV, las obligaciones fueron asumidas de las siguientes maneras:

<u>SERNANP</u>	<u>PROHVILLA</u>
Elaborar y aprobar, conjuntamente con PROHVILLA, así como supervisar la ejecución del Plan de trabajo anual del RDVSPV, a efectos de asegurar el cumplimiento de los objetivos de creación del RDVSPV y del objeto del convenio.	Asumir la ejecución de actividades asociadas a la gestión del RDVSPV, según los lineamientos establecidos que le han sido encargadas a través del convenio, y al plan de trabajo anual, en concordancia con la normatividad vigente, a través del director técnico de PROHVILLA.
Ejercer las funciones que en su calidad de ente rector del SINANPE, le corresponden.	Implementar el plan de trabajo anual del RDVSPV
Emitir opinión técnica previa vinculante respecto de las actividades orientadas al aprovechamiento de recursos naturales o a la habilitación de infraestructura, siempre que éstas se superpongan con el RDVSPV o su ZA.	Suscribir, con entidades nacionales y extranjeras, actas, acuerdos y convenios relacionados al objeto del presente convenio, informando previamente al SERNANP sobre la suscripción de dichos instrumentos.
Aprobar las normas y establecer lineamientos para la gestión y administración del RDVSPV, las mismas que deberán ser de obligatorio cumplimiento.	Dar cumplimiento a las actas, acuerdos y convenios suscritos por el SERNANP en relación al ámbito del RDVSPV.
Aprobar los documentos que resulten necesarios para la gestión y administración del RDVSPV a cargo de PROHVILLA y para la implementación del convenio.	Canalizar hacia el SERNANP, las solicitudes orientadas al otorgamiento de derechos en el ámbito del RDVSPV.
Dar facilidades de uso, a favor de PROHVILLA, de los bienes muebles o inmuebles asignados al RDVSPV que permitan el fiel cumplimiento de lo acordado en el convenio	Ejercer el control y vigilancia del RDVSPV, conjuntamente con el personal asignado para estos fines.
Apoyar la coordinación interinstitucional entre las entidades del gobierno nacional y los gobiernos locales que actúan, intervienen o participan, directa o indirectamente, en la gestión de las ANPs.	Conducir el monitoreo de la biodiversidad presente en el ámbito del RDVSPV.
	Informar al SERNANP, dentro de las 24 horas de ocurridos los hechos, sobre las infracciones y/o comisión de delitos en el ámbito del RDVSPV; así como de los especímenes, productos, subproductos de flora y fauna silvestre que se encuentran en estado de abandono o cuya posesión no se encuentre debidamente acreditada.
	Facilitar de manera inmediata la información relacionada a la ejecución de actividades asociadas a la gestión del RDVSPV, cuando éste le sea requerido por el SERNANP.
	Solicitar al SERNANP, la opinión técnica previa vinculante respecto de toda aquella actividad orientada al aprovechamiento de recursos naturales y/o a la habilitación de infraestructura a ser realizada en el ámbito del RDVSPV
	Poner en conocimiento del SERNANP, todo acto de terceros que impida o limite su accionar para el cumplimiento del convenio.
	Presentar al SERNANP informes de avance trimestrales del Plan de trabajo.
	Presentar el informe anual al SERNANP, en un plazo no mayor a 30 días posteriores a completarse cada año de su ejecución.
	Elaborar, en coordinación con el SERNANP, un informe final de la ejecución de acuerdo a los lineamientos establecidos por la DGANP-
	Comunicar al SERNANP sobre cualquier situación de caso fortuito o fuerza mayor que

	podiera generar la suspensión de común acuerdo.
--	---

Cuadro 10. Funciones del SERNANP y PROHVILLA. Fuente: elaboración en base al convenio de colaboración interinstitucional. Fuente: elaboración propia en base a la cláusula sexta: de las obligaciones de las partes del convenio entre el SERNANP y PROHVILLA. SERNANP 2011.

Como se aprecia, las obligaciones en un mayor número fueron asumidas por PROHVILLA denotando que esta entidad se adecuó a las disposiciones del SERNANP pues debía rendir cuentas sobre eventos ocurridos, facilitar información sobre actividades a desarrollarse, presentar un informe anual, avances trimestrales, entre otros. Estas labores no eran ajenas para la autoridad local pues siendo propietaria de 208 hectareas dentro del ANP tiene el deber de informar sobre las acciones que puedan perturbar el ecosistema del humedal, conforme lo señala la Ley N° 216834, Ley de ANPs. No obstante, resaltar dichas obligaciones expresamente evidencia que había una omisión en reportar sus acciones a la autoridad de alcance nacional, aspecto que fue corroborado por el representante guardaparque participante del convenio de colaboración interinstitucional:

“Los antiguos jefes por parte de la MML, no habían tenido una buena predisposición para los Pantanos o para una co-gestión (sin que prime un convenio) puesto que inclusive cerraban las puertas sobre las áreas que eran de su propiedad. Si se tenía que realizar monitoreo de aves en dos transeptos que estaban dentro de PROHVILLA, se tenía que solicitar permisos o hasta inclusive planes de trabajos, reportar las actividades mensuales que justifique ante ellos los trabajos realizados sin ni siquiera ser nuestros jefes. En un primer momento se realizó lo requerido pero cada vez fueron más estrictos a pesar de cumplir. Ellos buscaban que uno no ingresara. Lo que hacíamos era entrar antes que ellos, trabajar en la sección de su propiedad y salir antes de su horario de trabajo. A partir de la firma del convenio fue mejor. Antes había dos instituciones gastando recursos del estado y que duplicaba actividades. El SERNANP firma convenio y la MML ofrece a fin que haya un solo representante, nombrar a un jefe para el área natural. (E2, comunicación personal, 16 de mayo 2018)”

En ese sentido, de acuerdo con lo referido, se aprecia que inclusive antes del año 2011, no hubo coordinación con SERNANP a efectos de realizar labores de gestión pese a que siendo propietario debía brindar las facilidades para tal caso, aspecto que fue superado en la implementación de dicho convenio a través de los trabajos conjuntos realizados, los cuales abarcaban las siguientes actividades:



Figura 15. Actividades del trabajo conjunto celebrado entre el SERNANP y PROHVILLA. Fuente: elaboración propia en base a la Memoria Institucional Anual del Refugio de Vida Silvestre Pantanos de Villa, SERNANP, 2016^a:30.

6.2 LA GESTIÓN CONJUNTA DEL SERNANP Y PROHVILLA EN SU ÁREA NATURAL PROTEGIDA.

Para el análisis de la gestión conjunta, se toman en cuenta las actas celebradas por el Comité de Gestión desde el año 2011 hasta el 2017 así como las Memorias Institucionales Anuales de 2010, 2011, 2013, 2015 y 2017 emitidos por el SERNANP pues en este lapso de tiempo se encuentran comprendido las acciones realizadas previas a la gestión conjunta, el desarrollo de su implementación y su no continuidad. Debe precisarse que, la elección de los referidos instrumentos se debe a que *describen la ejecución de los programas y actividades específicas llevadas a cabo a lo largo del año, así como la estrategia del Plan*

Maestro (artículo 40° del reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas). Igualmente, esta información se complementó con el informe Anual del año 2013 publicado por PROHVILLA y los POA del año 2011 y 2017.

El Comité de gestión: fue promovido por las dos entidades firmantes con la intención de fortalecer y establecer un único comité conformado por los gobiernos locales, sector público- privado y la población local que desarrollan actividades en el ámbito del RVSPDV. También se dispuso que uno de sus miembros formaría parte del directorio de PROHVILLA, aspecto que sirvió de antecedente en la incorporación de esta figura en la ordenanza N° 1845-2014-MML. Al respecto, el representante guardaparque del convenio de colaboración interinstitucional, refiere:

“con la figura del comité de gestión que era propio del SERNANP, se invitó a varios pobladores a participar, inclusive PROHVILLA participaba como uno de sus miembros. El jefe encargado en mérito al convenio, por representar al SERNANP actuaba como secretario técnico y se encargaba de citar a asambleas, dirigía los temas a exponer en las sesiones o ser moderador. Recuerdo que lo primero que hizo en la primera asamblea fue exponer las diferentes competencias que tenían cada institución” (E-2, comunicación personal, 16 de mayo de 2018)

En ese sentido, resulta adecuado analizar las actas del Comité de Gestión a fin de identificar las acciones desarrolladas:

Asamblea del comité de gestión (SERNANP 2012 a)

Fecha: 14.04.12

- *El director de PROHVILLA hace una presentación sobre lo que es comité de gestión y enfoca el tema de participación ciudadana en la gestión ambiental. Menciona también que el convenio suscrito es relevante por los compromisos que se asumen y PROHVILLA como administrador puede firmar convenios.*
- *Seguidamente, se hace la presentación del Plan de Trabajo: hace referencia que se requiere de un coordinador del grupo. Menciona que el área puede recibir aproximadamente a 850 personas al día. Se propone crear un nuevo grupo de desastres y riesgos.*
- *Se propone la composición de grupos de trabajos: trabajo de vigilancia, de canales y drenes, turismo, atención riesgos y seguridad, propuesta patronato, educación ambiental.*
- *Se proponía realizar un plan de trabajo en el año 2012. Recalca la importancia que fue la formación de dichos grupos; así como la importancia en la implementación de aportes al plan maestro que realizó el comité de gestión.*

Acta de comité de gestión de fecha: 01.06.12 (SERNANP 2012 b)

Grupo de trabajo de vigilancia

- *Se recibió comentarios y propuestas de los pobladores como: gestionar invitación a otras autoridades locales y realizar una visita de campo en el ANP. Asimismo, se puso énfasis a temas como la pesca ilegal, desmonte y motocarros.*
- *Acuerdos: programar un calendario de visita de campo.*
- *Retomar el orden de los eventos que vienen desarrollándose en las canchitas y solicitar la licencia de los negocios de la canchita.*
- *Solicitar a Fiscalía información sobre denuncias de pesca ilegal y reciclaje (las recomendaciones y poder verificar su cumplimiento).*

Acta de comité de gestión de fecha 06.06.12 (SERNANP 2012 c)

Grupo de Trabajo de Canales y drenes:

- *Inició con una propuesta de consolidar el grupo con nuevos integrantes, y las decisiones que se tomen son consensuadas y los compromisos que se adopten son en*

conjunto. Asimismo, sobre la problemática del agua subterránea y calidad del agua, se entregó un informe sobre canales y drenes del año 2011.

- Se propone la creación de un parque acuático que genere ingreso, así como realizar visitas de campo para identificar los problemas. Asimismo, hacer reuniones informativas descentralizadas invitando a la población.

Acta de comité de gestión de fecha 20.06.12 (SERNANP 2012 d)

Grupo de trabajo Educación Ambiental:

- Se inició con una breve descripción de la problemática ambiental del área.
- Se añade como miembro al colegio José Olaya y al colegio 6094-Villa Marina por indicación del señor Esteban Cruz.
- Se propone otorgar a los colegios la oportunidad de visitar a los Pantanos de Villa.
- Proponer para setiembre actividades de limpieza en el área, concurso de escultura hecho de material reciclado, o concurso de disfraces con material reciclado.
- Como actividades: se propone realizar charlas a organizaciones sociales como vaso de leche y comedores populares.

Asamblea del comité de gestión de fecha 26.01.13 (SERNANP 2013 a)

- Se estaba trabajando en un reglamento de sesiones y funciones del comité que fue enviado vía email para su revisión a todos los integrantes del comité. Por último, el presidente del comité de gestión resaltó las labores realizadas hasta la fecha por la gestión compartida.

Acta: Tercera sesión del comité de gestión de fecha 26.06.13 (SERNANP 2013 b)

- Se puso como orden del día: la revisión del comité de gestión. Se propone remitir la propuesta del código de ética a la oficina de asesoría jurídica de PROHVILLA para su revisión total y concordancia con las normas legales vigentes, y una lista de infracciones y sanciones que será presentada a la Comisión Ejecutiva para su revisión ya que la propuesta final será presentada a la Asamblea General para su aprobación.

Acta de la primera Asamblea del 2014. 05.04.14: (SERNANP 2014 a)

- Se presentó y aprobó la Memoria Anual 2013 con el Comité de Gestión del RDVSPV.
- Se expuso los términos de referencia del Plan Maestro donde los integrantes del Comité de Gestión proponen que estos términos de referencia no sean solo sobre el ANP sino también sobre la ZA. Se recomendó trabajar con un lenguaje común a fin de comprender los aspectos técnicos de éstos.

Acta de la asamblea N° 07 de fecha 13.12.14: (SERNANP 2014 b)

- A partir del suceso del incendio en los Pantanos de Villa acontecido en los primeros días de diciembre de 2014, se recomendó conformar una brigada de Defensa Civil y hacer coordinaciones con INDECI. Desde el SERNANP se acordó coordinar la implementación de herramientas necesarias para sofocar incendios forestales.
- Desde esa fecha, se preveía volver a invitar a los Municipios Distritales de Chorrillos, Surco, San Juan de Miraflores, y Villa el Salvador a ser partícipes del comité de gestión, así como un grupo de Vigilancia Ambiental.

Acta de la primera sesión de la Comisión Ejecutiva de fecha 04.02.15: (SERNANP 2015b)

Se debatieron los siguientes temas:

- Presentación de la nueva jefatura del RDVSPV y bienvenida a la nueva gestión de la autoridad municipal.
- Avances del proceso de elaboración del Plan Maestro del RDVSPV.
- Propuesta del plan de trabajo del Comité y la presentación de la Memoria Anual.

De la revisión a la referida acta no se aprecia que se haya realizado la presentación de la autoridad local. Asimismo, se aprecia que ya no se contaba con la unificación de jefes en el ANP, así como la nula presencia de PROHVILLA en el comité de gestión.

Acta de la Asamblea del comité de gestión de fecha 07.03.15: (SERNANP 2015c)

Dentro de la orden del día:

- *Se remitió a los miembros del comité de gestión copia de la propuesta del Plan Maestro sin alguna observación y/o aportes a los mismos. Además, se presentaría la propuesta de ducho Pan con la Ordenanza N° 1845-2014-MML.*
- *Se solicitó realizar un taller para el análisis de los documentos (Plan Maestro y la Ordenanza 1845-2014-MML). Además, se exhortó que comuniquen claramente las funciones de SERNANP y PROHVILLA solicitando una reunión con el Director Técnico.*
- *Se aprobó solicitar a SERNANP y PROHVILLA mantener una sola unidad operativa en el RDVSLPV aprobado con 24 votos por unanimidad.*

Acta de la primera sesión comisión ejecutiva de fecha 27.01.16: (SERNANP 2016 c)

Se pone como orden del día:

- *Informe de la jefatura del RDVSPV comunicando el motivo de la mudanza de PROHVILLA y el término del convenio firmado (vencía el 02 de febrero), pero a esa fecha no hay comunicación formal sobre dicha continuidad.*

Acta de la segunda sesión ejecutiva de fecha 04.10.16: (SERNANP 2016 d)

- *Con la asunción de un nuevo jefe se aprecia que se da prioridad a las actividades de: recuperación del sector 12 de octubre, limpieza, plantaciones y empedrado, limpieza de canales en la Av. 12 de octubre, Huaylas, Sangradero. Actividad de recuperación del predio del SERNANP pues esa parte estará destinada para temas de educación ambiental y comunicación sobre las ANPs en beneficio de la comunidad local.*

Acta de la primera Asamblea del comité de fecha 29.03.17: (SERNANP 2017 b)

- *Se presentó el informe de implementación del Plan Maestro.*
- *Uno de los vecinos señaló que se ha propuesto a PROHVILLA la implementación de una zona de acopio de desmonte, plan de mantenimiento de canales y drenes y promover las brigadas de universidades. Se solicitó coordinación con PROHVILLA.*
- *Se solicitó la conformación de grupo de trabajos.*
- *Sobre la obra abandonada (refiriéndose al centro de interpretación) los pobladores requieren que ésta sea demolida.*
- *Se requiere poner letreros que señalen que los peces de los Pantanos no son para consumo humano.*
- *Los vecinos señalan que la Municipalidad Distrital de Chorrillos no desea conocer sobre los desmontes arrojados cerca al ANP*
- *Los pobladores asistentes a la Asamblea proponen que se retome el convenio con PROHVILLA.*

De acuerdo a las referidas actas, se aprecia que la presencia de PROHVILLA en el Comité de Gestión fue activa a partir de la suscripción del convenio de colaboración interinstitucional pues sus acciones se enmarcaron en: aprobar un nuevo PM con la categoría de Refugio de Vida Silvestre; derogar la Ordenanza N° 184-98-MML; proponer un código de ética y de infracciones y sanciones. No obstante, a pesar de las acciones practicadas por ambas entidades a lo largo de los años 2011 al 2014, desde el 2015 no se aprecia su participación (que coincide con el cambio de gestión municipal metropolitana, es decir, el cambio de la gestión de Susana Villarán por la del señor Luis Castañeda).

Otro aspecto a resaltar es que desde el año 2014, considerando que se habían realizado coordinaciones para establecer una nueva Ordenanza como N° 1845-2014-MML, los pobladores locales se involucraron con la gestión del ANP, prueba de ello es que se realizaron grupos de trabajos, y se logró concluir tanto

un nuevo PM y una nueva Ordenanza Municipal. No obstante, con la no continuación de PROHVILLA en este CG, solicitan que se retome a la gestión conjunta y se les explique las competencias normativas de estas dos entidades, confirmando que por parte de los pobladores que vinieron participando desde el año 2011, existe iniciativa que continúe el trabajo conjunto para de esta manera, también subsista su participación como actor importante en la gestión del ANP.

MEMORIA INSTITUCIONAL DE PROHVILLA 2013:

Para el año 2013, la gestión en los Pantanos de Villa estuvo enmarcada en el cumplimiento de 03 ejes estratégicos: el primero relacionado a asegurar la conservación y manejo de los recursos naturales del área protegida; el segundo referido a promover el desarrollo ecoturístico y la educación ambiental en el área protegida, y el tercer eje referido a mejorar la gestión institucional. Dichos ejes se asemejan a los descritos en las Memorias Anuales del SERNANP, salvo las acciones que las desarrollan. El trabajo de PROHVILLA se enmarcó en las siguientes actividades:

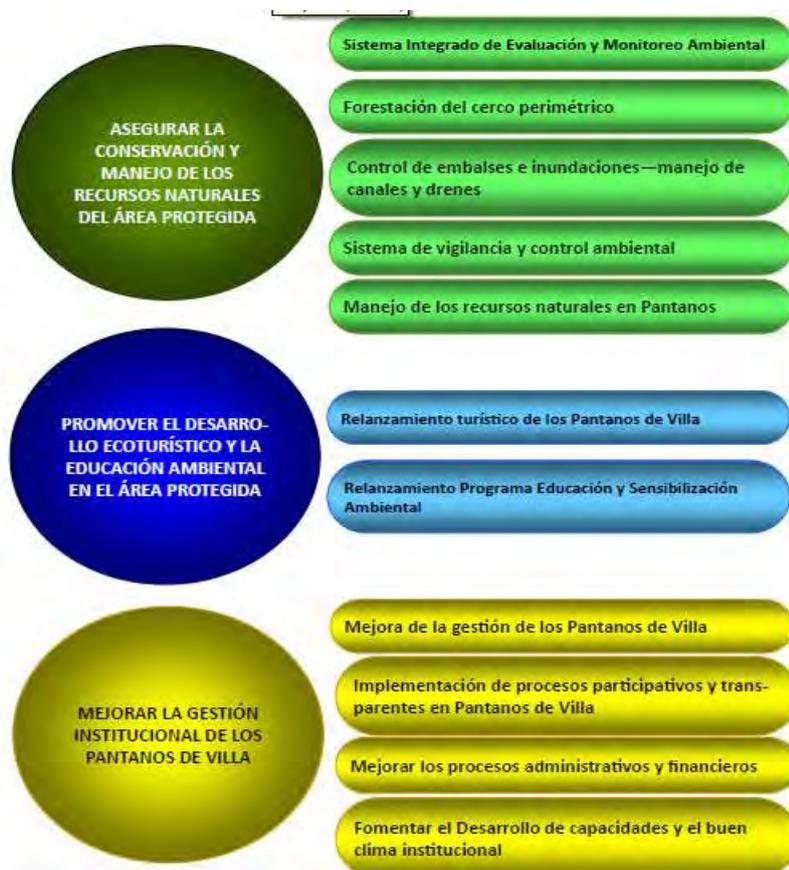


Figura 16. Ejes estratégicos de PROHVILLA. Fuente: PROHVILLA 2013:7
 Extraído de: https://www.academia.edu/7555737/MEMORIA_ANUAL_2013_-_PROHVILLA. Consulta: 21 de marzo de 2018.

En resumen, el primer eje (PROHVILLA 2013: 8-26) detalla que gracias a la gestión unificada se pudo *integrar todas las formas de monitoreo ambiental* como el censo de aves, piezómetros, limnímetros y caudales desarrollados de forma quincenal, se contaba con estación meteorológica que formaba parte de la red COZAC que permitía medir la calidad de aire a cargo de PROTRANSPORTE, y los registros de calidad de agua bajo responsabilidad de DISA II. Asimismo, para asegurar la conservación de los recursos naturales se realizaban forestación del cerco perimétrico, mantenimiento de canales y drenes a fin de reducir el embalsamiento de las lagunas para evitar inundaciones (PROHVILLA 2013: 17), limpieza de canales (los horticultores y Esmeralda) en el ámbito de la ZRE (PROHVILLA 2013: 19).

En cuanto al control de amenazas se realizaba inspecciones en la laguna Mayor del RDVSPV con apoyo de la Policía Nacional del Perú (PROHVILLA 2013: 20) y del personal guardaparque del SERNANP, logrando identificar 231 hallazgos como refiere el siguiente cuadro (12):

MATERIA	HALLAZGOS			TOTAL
	DE OFICIO	DENUNCIAS	CONJUNTAS	
Arrojo de residuos solidos de construcción	24	1	2	27
Pesca Ilegal	8	-----	-----	8
Vertimiento de Aguas Residuales	19	2	7	28
Actividad Clandestina	32	1	9	42
Intensidad de Ruido	1	-----	-----	1
Emisiones y Olores	-----	-----	1	1
Movimiento de Tierra	40	-----	1	41
Corte y poda de Arboles	-----	7	-----	7
Arrojo de Residuos Municipales	2	-----	-----	2
Consulta de Actividad	23	-----	1	24
Filtración y humedad	5	3	-----	8
Verificación de compromisos ambientales	7	-----	-----	7
Patrullaje rutinario	6	-----	2	8
Pozos sépticos	19	-----	-----	19
Erradicación	8	-----	-----	8
TOTAL	194	14	23	231

Cuadro 11. Cuadro de hallazgos de PROHVILLA al año 2013. Fuente n: PROHVILLA, 2013, 20 Extraído de: https://www.academia.edu/7555737/MEMORIA_ANUAL_2013_-_PROHVILLA. Consulta: 21 de marzo de 2018.

Cabe precisar que el número total de hallazgos del año 2013 incrementó a comparación del año 2012, en el que fueron 169, tal como indica el siguiente cuadro (13):

CUADRO TOTAL DE HALLAZGOS AL 31 DICIEMBRE 2012

MATERIA	HALLAZGOS			TOTAL
	DE OFICIO	DENUNCIAS	CONJUNTAS	
Cumplimiento de Recomendaciones FEMA	1			1
Arrojo de desmonte.	19	2	1	22
Pesca Ilegal	29			29
Vertimiento de Aguas Residuales	20	5	3	28
Actividad Clandestina	21	6	1	28
Intensidad de Ruido	3			3
Emisiones y Olores	2	1		3
Movimiento de Tierra	27	3		30
Corte y poda de Arboles	1	5		6
Incendio	2			2
Arrojo de residuos domésticos	2			2
Consulta de Actividad	6			6
Caza de Aves	1	1		2
Varamientos Especies Marinas		1		1
Mortandad de Aves	1	1		2
Enjambre abejas	1	1		2
Erradicacion	2			2
TOTAL	138	26	5	169

Se logró mejorar la coordinación con la Policía Nacional del Perú—División de Protección Ambiental—Destacamento Villa, con quiénes se realizaron varios operativos para constatar delitos, infracciones o actos ilegales que atenten contra la calidad ambiental.

Cuadro 12. Cuadro total de hallazgos de PROHVILLA al 31 de diciembre de 2012. Fuente: PROHVILLA 2013, 24. Extraído de: [https://www.academia.edu/7555737/MEMORIA_ANUAL_2013 - PROHVILLA](https://www.academia.edu/7555737/MEMORIA_ANUAL_2013_-_PROHVILLA). Consulta: 21 de marzo de 2018.

Con este resultado, PROHVILLA logró también estrechar lazos de coordinación con SERNANP en cuanto a la promoción de un procedimiento administrativo sancionador (siempre y cuando la intervención sea al interior del ANP), la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental y otras denuncias administrativas ante las autoridades locales competentes (municipalidades distritales que conforman la ZRE) respecto a denuncias penales (PROHVILLA 2013:21). Con estas mismas actividades también se realizaban operativos para detectar desagües ilegales en empresas adyacentes a los Pantanos de Villa (PROHVILLA 2013: 25).

De otro lado, en cuanto al involucramiento con la población, la gestión de PROHVILLA con SERNANP incentivó el desarrollo del Programa ECOPYMES a fin de comprometer a las empresas asentadas alrededor de los Pantanos de Villa, incorporar prácticas ambientales limpias. Ésta tuvo captación de 36 empresas de las cuales 12 participaron de asesoría y capacitación con expertos del MINAM, GIZ Alemania y SECO de Suiza (PROHVILLA 2013: 23).

En cuanto al segundo eje, sus acciones estaban enmarcadas en la futura construcción de dos auditorios e infraestructura eco turística que complementarían el ANP de los Pantanos de Villa (28) y actividades relacionadas al relanzamiento del turismo en la zona pues para el año 2013 dicha actividad había disminuido en 12,27 % a comparación del 2012 considerando el rango de 35, 000 mil visitantes para ese año (PROHVILLA 2013: 29).



Cuadro 13 Cuadro relanzamiento turístico de los Pantanos de Villa. Fuente: PROHVILLA, 2013, 28. Extraído de: [https://www.academia.edu/7555737/MEMORIA_ANUAL_2013 - PROHVILLA](https://www.academia.edu/7555737/MEMORIA_ANUAL_2013_-_PROHVILLA). Consulta: 21 de marzo de 2018.

En cuanto al tercer eje, debe resaltarse la implementación de procesos participativos y transparentes en Pantanos de Villa mediante la participación de los vecinos en actividades como simulacros de sismo y tsunami. Asimismo, el trabajo colaborativo entre entidades públicas, empresas, colegios y vecinos en la zona fue presentada ante Ciudadanos al Día 2013, logrando la calificación de una Buena Práctica de Gestión Pública (PROHVILLA 2013: 39).

Otro componente se refería a la mejora de los procesos administrativos y financieros en los Pantanos de Villa, ya que las municipalidades distritales conformantes de su Consejo Directivo no aportaban el monto

determinado por el literal b) del artículo duodécimo de la Ordenanza N° 838-2005-MML que especifica el aporte del 10% del presupuesto de PROHVILLA que en cantidades iguales otorgarán cada una de las municipalidades distritales conformantes del Consejo Directivo, como refiere el siguiente resumen financiero del año 2013 (PROHVILLA 2013: 44):

RESUMEN FINANCIERO—2013				
TRANSFERENCIAS (en Nuevos Soles)	2010	2011	2012	2013
MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA	300,000.00	300,000.00	300,000.00	300,000.00
MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO DE SURCO	75,000.00	75,000.00	25,000.00	0.00
MUNICIPALIDAD DE VILLA EL SALVADOR	75,000.00	0.00	75,000.00	0.00
MUNICIPALIDAD DE CHORRILLOS	0.00	0.00	0.00	0.00
MUNICIPALIDAD DE SAN JUAN DE MIRAFLORES	0.00	0.00	0.00	0.00
TOTAL DE TRANSFERENCIAS POR AÑO	450,000.00	375,000.00	400,000.00	300,000.00
MONTO QUE SE DEBIÓ APORTAR POR AÑO	600,000.00	600,000.00	600,000.00	600,000.00
Diferencia	150,000.00	225,000.00	200,000.00	300,000.00

Cuadro 14. Resumen Financiero 2013. Fuente: PROHVILLA,2013: 43. Extraído de; [https://www.academia.edu/7555737/MEMORIA_ANUAL_2013 - PROHVILLA](https://www.academia.edu/7555737/MEMORIA_ANUAL_2013_-_PROHVILLA). Consulta: 21 de marzo de 2018.

La poca aportación de las municipalidades distritales miembros del Consejo Directivo de PROHVILLA, en especial la MDCH, como se aprecia en el referido cuadro (14), era de 0.00 soles, aspecto que fue corroborado conforme lo señalado por el representante guardaparque del convenio de colaboración interinstitucional:

“Creo que la municipalidad de Chorrillos no ha tenido responsabilidad sino la oportunidad de sacar provecho con este humedal, por lo menos el actual alcalde. Para mí, ellos debieron haber explotado ese recurso. Por ejemplo, cuando se quería trabajar una propuesta de infraestructura para mejorar las partes aledañas de los Pantanos, en especial en la avenida 12 de octubre, como construir veredas cerca de su zona, la municipalidad de chorrillos precisaba que la competencia del SERNANP era sobre el área natural, por ende, no brindaban autorización para realizar trabajos como cercar, realizar techos de palmeras (...) No lo ven como área natural solo como grass en una berma central y no como la vegetación propia de un humedal (...) Las otras municipalidades participaban (en el comité de gestión), pero pocas veces. Villa el Salvador es lejos de los Pantanos, participaba una o tres veces. Chorrillos mandó una vez a un serenazgo y un policía municipal. Surco no participaba, ni San Juan de Miraflores” (...) “Las reuniones (del Consejo Directivo) se daban porque la Ordenanza lo señalaba. Temas en los que se debatía era básicamente la sostenibilidad financiera. Se rendían cuentas del presupuesto dentro del mismo consejo de PROHVILLA: cuanto de Ingreso entraba a PROHVILLA por concepto de fiscalización, verificaba cuáles distritos emitían opinión para la licencia de funcionamiento, tramite adicional y ese trámite tenía costo y era ingreso para PROHVILLA. Solicitaba que rindan cuentas sobre cuantas actividades económicas habían solicitado licencia de funcionamiento en sus reuniones de Consejo Directivo porque las municipalidades querían. En cuanto a la mejora de los Pantanos de Villa sólo venía por iniciativa de la MML. (E2, comunicación personal, 16 de mayo de 2018)

Como se había referido en el capítulo II, la rendición de cuentas y la transparencia de la información comprenden también el ejercicio de una Gobernanza Ambiental. Tomando referencia lo relatado por el representante guardaparque de la colaboración interinstitucional se puede mencionar que la rendición de cuentas no se realizaba antes de la gestión conjunta. En cuanto a la transparencia de información, actualmente se puede señalar que esta entidad tiene dificultad en emitir las pues de acuerdo a su versión no cuentan con información completa como: Planes de Trabajo, Planes de vigilancia pese a que existen dispositivos legales que contemplan su elaboración y ejecución.

Sin embargo, si bien no se cuenta con la información referida, el siguiente cuadro (15) detalla las acciones programadas anualmente por PROHVILLA para la conservación de los humedales y compara, de existir, cambios en sus actividades. El alcance del siguiente cuadro (15) comparativo sirve también para corroborar que las dos entidades administrativas realizan las mismas acciones en el desarrollo del cumplimiento de sus ejes estratégicos, como ejemplo: “Conservación del recurso natural”.

Plan de Manejo Ambiental- PROHVILLA 2011	POA PROHVILLA 2017 ⁵⁵
<ul style="list-style-type: none"> - Compuesto de 5 ejes estratégicos. - Sustentada bajo la Ordenanza N° 184-1998-MML. - Presupuesto asignado: S/. 750.000.00 soles que es el 10% contribuido por las municipalidades distritales del consejo directivo: Chorrillos, Villa el Salvador, San Juan de Miraflores y Santiago de Surco. 	<ul style="list-style-type: none"> - Compuesto por 5 componentes. - Sustentada en la Ordenanza N° 1845-2014-MML. - El enfoque de la gestión: Gestión social-participativa; eco sistémico; de los recursos hídricos; adaptación al cambio climático y desarrollo sostenible: ambiente-económico y social. - Presupuesto asignado: S/. 900.000.00
<p>EJE ESTRATÉGICO N° I.- LIDERAR LA GESTIÓN AMBIENTAL EN LA ZONA DE REGLAMENTACIÓN ESPECIAL.</p> <p>Obj. N° 1.- Conservación de la biodiversidad del humedal que comprende evaluación:</p> <ul style="list-style-type: none"> - avifauna; flora; comunidades acuáticas; arañas; entomológica; roedores; plagas y control biológica y plan de manejo de residuos sólidos. <p>Obj. N° 2.- Implementar Sistema de Información ambiental.:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Evaluación de los componentes físico-ambientales: monitoreo de parámetros ambientales atmosféricos; niveles del recurso hídrico (limnómetros y piezómetros) e indicadores biológicos. <p>Obj. N° 3.- Mejorar la calidad de las aguas en los Pantanos de Villa: elaboración de proyectos de contaminación orgánica. Monitoreo de calidad de agua; mantener operativo el comité de gestión del recurso hídrico.</p> <p>Obj N° 4: Promover estudios de investigación en ANPM: implementar un área de exhibición de esqueletos de aves.</p> <p>Obj. 5: Elaboración de bancos de proyectos concluidos y en proceso.</p> <p>Obj. 6: Proyectos de forestación en la ZRE.</p>	<p>Componente N° I.-Actividades Y Metas De La Dirección Técnica Y Oficina De Investigación Científica Y Desarrollo De Proyectos.</p> <p>Objetivo N° 1: conservación de la biodiversidad del humedal con actividades relacionadas a la evaluación de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Avifauna. - Piezómetros de los Pantanos de villa y Zona de Amortiguamiento - Reglas Limnimétricas de los Pantanos de Villa. - Calidad Ambiental de los Recursos Hídricos en el Área Natural Protegida - Ruido ambiental en el Área Natural Protegida y Zona de Reglamentación Especial; Modificación del TUSNE; - Plan Maestro de Gestión Ambiental; - Implementar el proceso de rendición de cuentas anual. <p>Objetivo N° 2 Promover estudios de investigación científica en el Área Natural Protegida: realizar estudios para promover la investigación científica en Pantanos de Villa</p>
<p>El POA del año 2011 contempla actuaciones especiales para la gestión del ANP a comparación del año 2017 que menciona las mismas actuaciones pero como parte de las funciones de la Oficina de Investigación Científica y Desarrollo de Proyectos que promueve trabajos de investigación.</p>	
<p>EJE ESTRATÉGICO N° II.- FORTALECER LA INSTITUCIONALIDAD DE PROHVILLA.</p> <p>Obj. N° 1: Implementar un plan de capacitación: al personal de PROHVILLA, MML y externo. Elaborar boletines y/o revista.</p> <p>Obj. N°2: Administración de convenios: generación y seguimiento de convenios para implementar el plan de gestión y manejo ambiental de los Pantanos de Villa; programa de voluntariado y otro.</p>	<p>COMPONENTE N° II.-ACTIVIDADES Y METAS DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURIDICA</p> <p>objetivo N° 1: saneamiento físico de la propiedad del ANP capacitación y difusión de normativas ambientales a pobladores e instituciones de la ZRE; modificación de la ordenanza N°1845-2014-MML; Actualización de documentos de gestión interna (MOF, ROF)</p>

⁵⁵ De acuerdo a la Resolución Directoral N° 034-2017-MML-PROHVILLA se aprobó el presupuesto institucional de apertura de ingresos de PROHVILLA del año 2018 por fuente de financiamiento de acuerdo:

Recursos directamente recaudados:	S/. 380.000.00
Donación y transferencia	S/. 600.000.00
Total	S/. 980.000.00

<p>Obj. N° 3 Gestionar los sistemas administrativos: mejorar sistemas administrativos: tesorería, contabilidad, presupuesto.</p> <p>Obj. N°4: Elaborar e implementar el plan de adquisiciones.</p> <p>Obj N°5: Examen de los EE.FF. y presupuestal del periodo 2010.</p> <p>Obj N°6: Optimizar tecnología de la información:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Evaluación y mantenimiento del software y hardware en uso. 	<p>Objetivo N° 2: evaluar los procedimientos de defensa de PROHVILLA: Seguimiento de procesos judiciales; Seguimiento de denuncias en fiscalía.</p> <p>Objetivo N°3: coordinar con instituciones públicas y privadas para la suscripción de convenios: elaboración de propuesta de convenios</p>
<p>Se incorporó competencias a la Oficina General de Asesoría Jurídica a fin que proteja los intereses de PROHVILLA en el aspecto predial. Además está facultada para suscribir convenios, aspecto diferenciador a comparación del 2011 ya que no determinaba una competencia específica a un área.</p>	
<p>EJE ESTRATÉGICO III: MEJORAR LOS PLANES DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL</p> <p>Objetivo No. 1 Saneamiento físico legal de terrenos del ANP: acciones oportunas frente a contingencias legales y el seguimiento de las mismas. 2. Lograr la delimitación física de la propiedad de SERPAR-LIMA sobre el ANP</p> <p>Objetivo No. 02: fortalecer la gestión administrativa Institucional: revisar normas de creación del ANP: Ordenanzas 184-MML, 838-MML, en atención a las normas de gobierno central sobre ANP. 2. Revisar Normas Internas: ROF, MOF, CAP, Manual de Directivas y Procedimientos, entre otros.</p> <p>Objetivo No. 03 Difusión de las penas y sanciones por delitos y faltas contra el medio ambiente: elaboración de un tríptico y/o cartilla de difusión sobre penas y sanciones por delitos y faltas contra el medio ambiente. -Talleres de inducción con los actores del entorno de los Pantanos de Villa (Vecinos, empresarios y otros).</p> <p>Objetivo No. 04 Coordinar con Instituciones públicas y privadas para la suscripción de Convenios: elaboración de convenios marco y específicos.</p> <p>Objetivo No. 05 Implementar nuevas estrategias para mejorar la labor de fiscalización. 1. Mejorar las acciones de fiscalización y control 2. Implementar el Plan mensual de Fiscalización 3. Realizar campañas y eco-talleres de Sensibilización y Educación Ambiental. 4. Coordinación interinstitucional para la protección del ANP.</p> <p>Objetivo N° 6 Implementar el Sistema de Vigilancia Ambiental: Evaluación de documentos de gestión Ambiental en el trámite de licencias municipales e inspeccionar las actividades económicas en la ZRE. 2. Identificación y Control de posibles actividades económicas no compatibles.</p>	<p>COMPONENTE N° III.-ACTIVIDADES Y METAS DE LA OFICINA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN</p> <p>Objetivo N°1 Implementar planes de capacitación: Implementar el Plan Anual de Capacitaciones; Evaluación del desempeño de los trabajadores.</p> <p>Objetivo N°2 Implementación de recomendaciones de auditoria emitidos por los órganos del sistema: Seguimiento y ejecución del presupuesto anual, Elaboración de los Estados Financieros.</p> <p>Objetivo N°3 Gestionar los sistemas administrativos: Realizar el inventario físico de bienes: elaboración del Plan Anual de Contrataciones y Adquisiciones 2017.</p> <p>Objetivo N°4 Cumplir con la implementación del sistema de control interno de la Autoridad Municipal de los Pantanos de Villa: Emisión de informe de control interno.</p>
<p>Este punto a analizar es el más ambicioso en cuanto a sus acciones. El instrumento del año 2011 se encuentra enmarcado a realizar modificatorias normativas que impliquen verificar sus normas internas, así como establecer un marco de penas y sanciones por delitos y faltas, todos ellos dentro del eje fiscalización administrativa y específica en el ítem de coordinación con instituciones públicas y privadas. por ello, se puede establecer que dichos objetivos plasmados tienen relación con los objetivos y funciones señalados en el convenio de colaboración interinstitucional.</p> <p>Respecto al año 2017, se especificó funciones de la oficina general de administración incluyendo aspectos como inventarios físicos, implementación de control interno y elaboración del plan anual de</p>	

<p>contrataciones y adquisiciones.</p> <p>Se emtieron boletines informativos por parte de la MML, que comenzó en el mes de marzo de 2012. Las características de su emisión fue netamente electrónico (cada 3 meses) y tuvo por objetivo difundir los avances de la gestión unificada del ANP (MML 2012-2013).</p>	
<p>EJE ESTRATÉGICO IV: IMPLEMENTAR PROGRAMAS DE MANTENIMIENTO DEL ECOSISTEMA E INFRAESTRUCTURA EN EL ANP</p> <p>Objetivo 1: Mantener y mejorar la infraestructura del ANPM: señalización y mantenimiento pintado y mantenimiento de barandas y letreros en los circuitos ecoturísticos. 2. Puentes Reforzar puentes y pintado 3. Cerco perimétrico Alambrado, colocación de postes y pintado en: - Huaylas - Las garzas - Hernando de Lavalle 4. Nuevo Canal en el perímetro de la Zona Sur 5. Mirador Pintado y cambiado de techo 6. Mantenimiento de Centro de Interpretación Mantenimiento y Pintado de Oficinas, rejas, sombrillas, Pérgola y otros.</p> <p>Objetivo N° 2 Mejorar la conservación de los recursos del ANPM. 1. Limpieza y Mantenimiento (poda en rivera) de Lagunas: - 2. Limpieza de vegetación en el canal Principal - Lavalle - I Génesis - Sangradera Sur - Huaylas 3. Mantenimiento de cauces de las lagunas - Marvilla - Refugio y Génesis 5. Mantenimiento del cerco vivo 6. Resembrado de palmeras y/o mioporos del ANPM e implementar un Programa de Control Fitosanitario.</p>	<p>COMPONENTE N° IV.-ACTIVIDADES Y METAS DE LA OFICINA DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL</p> <p>Objetivo N°1 Fortalecer las estrategias para mejorar la labor de Fiscalización y Control: Operativos y patrullajes nocturnos (Pesca ilegal);</p> <p>Intervención por incendios, desmontes u otros; Supervisión de las actividades económicas dentro de la ZRE; Operativos e intervenciones para control ambiental dentro de la zona de reglamentación; Implementación de equipamientos para control y vigilancia.</p>
<p>Respecto al año 2011, se aprecia la ambición de plasmar programas de mantenimiento en el ecosistema que no se aprecia en ningún componente del año 2017 en relación a los objetivos de la Oficina de Fiscalización y Control.</p>	
<p>EJE ESTRATÉGICO V: PROMOVER EL ECOTURISMO Y DESARROLLAR PROGRAMAS DE EDUCACIÓN AMBIENTAL.</p> <p>Objetivo 1. Fomentar el turismo dentro del ANPM Pantanos de Villa. // Difundir actividades de promoción eco turístico a las diferentes instituciones 2. Implementar los planes de ecoturismo y actualizar estudio de capacidad de carga de los circuitos eco turísticos.</p> <p>Objetivo N° 2 Mejorar la calidad del servicio ecoturístico: Capacitar los equipos de guiado</p> <p>Objetivo 3 Generar nuevas ofertas eco turísticas 1. Evaluar nuevos Circuitos Eco turísticos sostenibles. - Instalación de un mirador en la nueva ruta turística Laguna Marvilla. 2. Construcción de nuevo puente - Nuevo puente de circuito Marvilla-Herradura</p>	<p>COMPONENTE N°V.-ACTIVIDADES Y METAS DE LA OFICINA DE OBRAS Y ECOTURISMO.</p> <p>Objetivo N°1 Mejorar la conservación de los recursos del Área Natural Protegida: Forestación en el Borde del ANP y ZRE; Plan integral de manejo de drenes y canales.</p> <p>Objetivo N°2 Realizar campañas de educación ambiental: Campañas de limpieza dentro de ANP y ZRE-, Convocatorias dentro del programa de voluntariado;</p> <p>Objetivo N°3 Fomentar el ecoturismo en el Área Natural Protegida de Pantanos de Villa: promover convenios con operadores turísticos.</p> <p>Objetivo N°4 Mejorar la calidad de los Servicios Eco turísticos: mantenimiento de la infraestructura turística; Mantenimiento de equipamiento para el paseo en bote.</p>

Cuadro 15 Cuadro Comparativo de los POA de PROHVILLA de los años 2011 y 2017. Fuente: elaboración propia en base a los Planes Anuales Operativos de los años 2011 y 2017 de PROHVILLA .Extraído de: http://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/14126/PLAN_14126_Plan_Operativo_Anual_POA_2011_2012.pdf y <http://prohvilla.munilima.gob.pe/transparencia/RESOLUCION-DE-APROBACION-DE-POI-2017.pdf>. Consulta: 20 de noviembre de 2017.

Las acciones contempladas en el POA del año 2011 eran ambiciosas a comparación del año 2017, sobre todo las a las acciones relacionadas con el ANP para el impulso del turismo y la mejora de su ecosistema.

Como aspecto más relevante en el POA del 2017, son las atribuciones a Oficinas que no tienen por finalidad la gestión en el ANP, por ejemplo, la Oficina de Asesoría Jurídica y de la Oficina de Administración y Finanzas cuenta con un presupuesto ascendente a 80.548.00 y 224 625.00 soles respectivamente (de acuerdo con el POA del año 2017) pero sus acciones giran en torno al fortalecimiento institucional y a los procesos judiciales del cual es parte.

6.2.1 LA GESTIÓN CONJUNTA DEL SERNANP Y PROHVILLA EN SUS ACCIONES PARA LA CONSERVACIÓN

Las referidas Memorias Institucionales tanto del SERNANP y PROHVILLA ayudan a comprender cuáles fueron las actividades desarrolladas en su gestión conjunta. El primer aspecto resaltante de todas ellas fue la conformación de grupos de trabajo por parte de los pobladores de la zona aledaña de los Pantanos de Villa, como la avenida 12 de octubre y Las Delicias en el Comité de gestión unificado. Dichos grupos fueron conformados en temas como vigilancia, canales y drenes; turismo, atención riesgos y seguridad, y educación ambiental. La implementación de estos grupos de trabajos hizo que se incrementaran la realización del CG de 05 reuniones en el año 2010 a 22 reuniones para el 2011, conforme con el Anexo 01 referido al cuadro comparativo de las Memorias Anuales del SERNANP. El segundo aspecto resaltante es el trabajo conjunto realizado por los personales de ambas entidades en actividades como: avistamiento de aves, medición de caudales y pruebas limnimétricas (que se realiza mensualmente cada 15 días), actividades de fiscalización con participación adicional de las municipalidades distritales (como Surco y SJM) y con la intervención de la Policía Ecológica en inspecciones especiales y en actividades de educación ambiental. Estos dos puntos resaltantes evidencia que para los años 2011 al 2014 hubo una práctica de gobernanza ambiental compartida en el ANP que comprendía la actuación de la autoridad nacional y local unificada en un solo actor, representado por la figura del Director Técnico; la actuación de los pobladores a través de grupos de trabajo en el CG que expresaban el involucramiento de estos en torno al ANP, además de apreciar cierto involucramiento de las Municipalidades Distritales de la ZRE en las actividades de fiscalización, inspección y recojo de residuos sólidos en dicha zona.

El trabajo conjunto se puede corroborar con la versión del guardaparque representante del convenio de colaboración interinstitucional entre SERNANP y PROHVILLA al referirse que *“aprendimos a realizar fiscalizaciones a pesar que no era nuestra competencia, trabajamos con la policía ecológica a diferencia de antes cuando teníamos que pedir permiso o hacer un informe para explicar porqué entrábamos a su propiedad”* (E2, comunicación personal, 31 de octubre 2017)

Producto de esta práctica, la gestión unificada recibió galardones como el premio Globo Azul de la Red Mundial de Humedales por el buen ejemplo de la participación de la comunidad en la preservación del Medio Ambiente (Correo.com 2014, 23 de octubre). Además de ser galardonados por una Buena Práctica de Gestión Pública en el año 2013, y ser parte del Micro programa de Televisión Nacional del Perú (TNP) Haciendo Perú, reconocimientos que avalaban un trabajo loable.

Los POAs de PROHVILLA enuncian expresamente las acciones que realiza anualmente para la conservación del ANP las mismas que son coincidentes con las actividades que realiza el SERNANP manifestando que existe duplicidad de funciones en cuanto a las acciones destinadas a la conservación de ANP, conllevando a que actualmente, cada entidad maneje su propia información, por ejemplo, en el censo de aves, prácticas de caudales o limnimétricas y sin dar iniciativa a una base de datos única que contengan los resultados de sus actividades pues a partir de ello, se podría tener información estadística

a fin de realizar trabajos de recuperación en el ANP, como fueron practicados por la gestión conjunta en los hallazgos reportados y la promoción de las actividades turísticas.. Las coordinaciones y prácticas con las distintas instituciones sirvieron de antecedente para ser contempladas en la Ordenanza N° 1845-2014-MML.

La no continuación de la gestión única tuvo impacto en la conformación del CG para el año 2015 pues no había grupos de trabajo en su conformación, por ello, de la revisión al acta de la Asamblea del CG de fecha 07 de marzo de 2015, se verifica que parte de los pobladores asistentes a la Asamblea General manifiesta que se retome con la gestión unificada y con el trabajo por grupos. Por su parte PROHVILLA, al menos de la revisión de Actas de CG del SERNANP, desde el año 2015 no existe constancia de su representante en las reuniones ordinarias y en la Asamblea General realizada hasta marzo 2017.

Al consultar sobre los premios recibidos en base a la gestión conjunta, el representante de Asesoría Jurídica de PROHVILLA los desconoce y sólo pone énfasis que no se puede probar que la iniciativa fue buena *“porque no existen pruebas que acrediten que hubo un cambio sustancial en la gestión por ende no puede sostener algo positivo”* (E6, comunicación personal, 28 de junio de 2018). La expresión de este representante denota que no hubo la intención en realizar un balance para establecer las fortalezas y debilidades de la gestión anterior lo que hace suponer que se antepuso los criterios políticos partidarios a comparación de una decisión responsable que trate con el mantenimiento del ANP.

6.3 LIMITACIONES EN LA CONTINUACIÓN DE LA GESTIÓN CONJUNTA DEL SERNANP Y PROHVILLA EN EL REFUGIO DE VIDA SILVESTRE LOS PANTANOS DE VILLA.

No proseguir con el convenio de colaboración interinstitucional a partir del año 2015 tuvo impactos sobre el trabajo conjunto pues se paralizaron las actividades relacionadas con censos de aves, fiscalizaciones o inspecciones conjuntas. Las siguientes características ayudarán a comprender cuáles fueron las principales limitaciones para su continuación:

Limitación de carácter político: el cambio de la gestión edil Metropolitana fue la principal limitación de no proseguir con los acuerdos arribados en el convenio del año 2011 pues aun cuando la cláusula décimo octava del convenio de colaboración interinstitucional preveía que un año previo al término del convenio, cualquiera de las partes podía solicitar su renovación, ésta no la solicitó a pesar que SERNANP, de acuerdo con su Memoria Institucional (2015 a: 15) había manifestado su continuación. No obstante, el cambio de gestión municipal primó antes que la voluntad de continuar con una sola gestión a favor de los Pantanos de Villa. Al respecto, el representante asesor legal promotor del convenio de colaboración interinstitucional señala lo siguiente:

“Fue decisión política no continuar con el convenio en el año 2014, el efecto inmediato fue que la gente no era partícipe sobre los grupos de trabajos conformados. No había un monitoreo conjunto en cuanto eventos de rendición de cuentas.” (E2, comunicación personal, 22 de mayo de 2018)”

Sin embargo, no solo la limitación viene por parte de SERNANP o PROHVILLA sino también de las municipalidades distritales conformantes el consejo directivo de PROHVILLA pues de acuerdo a la versión del representante del Comité de Gestión del SERNANP con más de 4 años siendo parte de ella, refiere que mientras existan diversos actores en la gestión de esta ANP no se podrá dar la relevancia de su

cuidado pues la toma de decisiones sobre el área natural, vale decir si hay interés en cuidarlo o si hay una superposición de derechos en la toma de decisiones, puede estar inducida por un orden de interés interno, político o ciudadano (E-7, comunicación personal, 09 de marzo de 2018). Esto en referencia a las distintas municipalidades distritales que tienen conflictos territoriales (como la MDCH y la Municipalidad Distrital de Surco) en la ZRE que persisten en delimitar su jurisdicción a fin de recabar más impuestos que dar relevancia o atención al ANP.

Limitación de carácter presupuestario: el representante asesor promotor del convenio de colaboración interinstitucional sostiene que el presupuesto mayoritario en la gestión conjunta fue de la MML que por parte del SERNANP: *“La municipalidad de Lima aportaba con un 80% a la administración del área natural y esto fue porque se logró incrementar el presupuesto por parte de la municipalidad. En tanto el porcentaje de SERNANP era menor”* (E1, comunicación personal, 31 de octubre de 2017).

De otro lado, también se aprecia que, al menos hasta el año 2013, las municipalidades distritales que conforman el Consejo Directivo de PROHVILLA no aportaban el porcentaje que requería la ordenanza N° 184-98-MML, vigente en ese tiempo, por lo que constituía también el principal factor limitante. Empero, es también importante recalcar que tampoco, al menos documentalmente, se cuenta con una rendición de cuentas por parte de la autoridad local referida a la distribución de lo recaudado por las municipalidades distritales a favor de PROHVILLA.

Limitación por personal especializado: como el factor político influye en los representantes institucionales, en especial PROHVILLA, se puede establecer como aspecto limitante que el cambio de gestión municipal, renovada cada 4 años, impide que los actos realizados por la gestión anterior continúen, esto principalmente porque la mayoría de sus servidores lo considera como un patrimonio municipal y no le dan el tratamiento de un ANP. Al respecto, el representante del Comité de Gestión del SERNANP refiere que:

“SERNANP es un gestor con más criterio formativo que el sector municipal en la gestión del ANP, entendiéndose al sector municipal a toda la cadena de mando que involucra. Este último tiene sola una visión política que contratar gente realmente preparada y que informe al ciudadano para cumplir con su visión, pero en cambio, contratan a gente que ni si quiera, a veces tiene formación o preparación para asumir funciones” (E-7, comunicación personal, 09 de marzo de 2018).

En base a lo referido por el representante del CG, se puede señalar que el carecer de personal especializado en gestión y manejo de ANP limita la capacidad de fomentar acciones conjuntas que posibiliten una gobernanza ambiental compartida. No obstante ello, es bueno resaltar que el personal guardaparques del SERNANP cuenta con personal con experiencia en el área, uno con más de 16 años, aspecto que también comparte PROHVILLA con su personal de campo pero este atributo se ve limitado pues al realizar las mismas actividades, inclusive en las mismas fechas como a fines de cada mes para el censo de aves, al interior del ANP no se abastecen para abarcar la extensión total de la ZRE y ZA.

CAPÍTULO VII

SOSTENIBILIDAD DE LA POLÍTICA NACIONAL DEL AMBIENTE Y LA ESTRATEGIA NACIONAL DE HUMEDALES EN LA GOBERNANZA AMBIENTAL DEL ÁREA NATURAL DE LOS PANTANOS DE VILLA

7.1. LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL DEL SERNANP Y PROHVILLA COMO MECANISMO DE GOBERNANZA AMBIENTAL EN LA GESTIÓN DE SU ÁREA NATURAL PROTEGIDA.

Desde un punto legal, la coordinación de las instituciones públicas se encuentra comprendida en el Principio de colaboración entre entidades, en el subcapítulo II de la Ley de Procedimiento Administrativo General (LPAG), Ley N° 27444. Para Martín Tirado, dicho Principio *tiene como finalidad lograr la coherencia de la actuación del conjunto de las entidades integrantes de la administración pública y evitar, luego de la distribución funcional una descoordinada actuación. Por ello, las entidades descritas en el I del título preliminar de la LPAG se encuentran obligadas a coordinar, cooperar y colaborar entre sí (...) por eso, un principio que se desprende de la colaboración administrativa es el Principio de Coordinación, el cual busca evitar la duplicidad de funciones estableciendo reglas y vínculos de coordinación entre las entidades a fin de alcanzar la coherencia en la actuación de la administración pública (Martín 2011:311-312).*

Es más, la coordinación institucional implica el primer acto que debe realizarse en la gestión (ambiental) institucional pues ésta comprende un proceso permanente y continuo orientado a administrar intereses y recursos relacionados con los objetivos de la PNA (INEI 2014: 397). Al respecto, éste instrumento como un conjunto de lineamientos, objetivos define y orienta las acciones en materia ambiental (LANEGRA 2009:11-14) y por ende se encuentra compuesta de principios que coadyuvan a dicho objetivo. Dentro de éstos, prevalece el de Transectorialidad que guía *la actuación de las autoridades públicas con competencia ambiental debe ser coordinada y articulada a nivel nacional, sectorial, regional y local;* el cual se complementa con el eje de política referido a la gobernanza ambiental que impulsa *la diferenciación y complementariedad de las competencias ambientales institucionales en los tres niveles de gobierno (MINAM 2009 a: 9- 35).*

Considerando lo referido, resulta idóneo comprender la coordinación que realiza tanto el SERNANP como PROHVILLA en la gestión de su ANP. Por ello, se parte analizando la base legal que implica para ambas entidades: coordinar en base al Principio de Transectorialidad.

SERNANP	PROHVILLA
<p><u>Iniciativas cuando el ANP incluya predios privados:</u></p> <p>De acuerdo con el artículo 4° de la Ley N° 26834 de ANPs, menciona <i>si hay ANP que incluyan predios de propiedad privada se podrá determinar las restricciones al uso de la propiedad del predio</i>. Esta restricción debe incluir acciones que no perturben los objetivos establecidos en el PM del ANP.</p> <p>Al respecto, debe precisarse que SERPAR es propietario de un área <i>208ha</i> según registro predial N°57447. Por ende, cada acto que se realice, como trabajos de mantenimiento, debe ser revisado y supervisado por el SERNANP.</p> <p><u>Promoción de coordinación interinstitucional</u></p> <p>El literal k) del artículo 8° de la Ley N°26834 de ANPs, dispone que SERNANP <i>promueve la coordinación interinstitucional entre las instituciones públicas locales que actúan, intervienen o participan directa o indirectamente en la gestión y desarrollo de las ANPS</i>.</p> <p>A parte de ser propietario del área que superpone el ANP, PROHVILLA es una institución descentralizada de la MML y es actor clave para cumplir los objetivos del PM.</p> <p><u>Comité de gestión:</u></p> <p>Determinado por el artículo 15° de la Ley N°26834 de ANPs, dispone que este es integrado por representantes del sector público y privado que tengan interés o injerencia en el ANP además de colaborar y apoyar en la gestión y administración del ANP, así como facilitar la coordinación intersectorial para su gestión (artículo 15° y 16° del reglamento de la Ley ANP)</p> <p><u>Iniciativas de coordinación en base al PM</u></p> <p>El comité de gestión también lidera la elaboración del Plan Maestro, así como su implementación y actualización (art. 23 y 24 del reglamento de la Ley de ANPS)</p> <p>Para la mejor gestión del ANP, en el PM pueden proponerse mecanismos de gestión intersectoriales e intersectoriales (art. 31° del reglamento de la Ley de ANP).</p>	<p>Su gestión se encuentra dividida a nivel de la ZRE y del RDVSPV.</p> <p>En cuanto a la ZRE, la competencia está a cargo de la Dirección Técnica de PROHVILLA bajo la supervisión de su Consejo Directivo (el cual SERNANP forma parte) (art. 37° Ord. N°. 1845-2014-MML). La gestión del RDVSPV estará a cargo de PROHVILLA y bajo la supervisión del SERNANP, en base a lo que establezca el PM.</p> <p><u>Comité de gestión:</u></p> <p>Reconoce al comité regulado por SERNANP con la misma prerrogativa y le da lugar en formar parte de su Consejo Directivo.</p> <p><u>POA</u></p> <p>Este instrumento se realiza en base a los objetivos del PM elaborado por SERNANP, de acuerdo con el artículo 49° de la Ord. N° 1845-2014-MML</p> <p><u>Consejo Directivo:</u></p> <p><i>SERNANP tiene representación en el Consejo Directivo así como el representante del Comité de Gestión del SERNANP.</i></p>
<p>Las coordinaciones de estas dos entidades, de acuerdo a las normas referidas se realizan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1.- <i>Acciones con el propietario del ANP:</i> la actuación del propietario debe estar enmarcada a los objetivos determinados en dicha área. Este precepto es estipulado en la Ordenanza N° 1845-2014-MML pues refiere que las acciones de PROHVILLA debe ser supervisado por SERNANP. <p>Este aspecto es ratificado por el representante de Asesoría Jurídica de PROHVILLA pues menciona que su coordinación la realizan en base a la ordenanza previamente señalada, tal como refiere:</p> <p><i>"Hay dos tipos de coordinación: verbal y escrita. Por la primera las coordinaciones se hacen a través de la implementación del Plan Maestro y la escrita es través de las observaciones que remite SERNANP ante la proyección del Plan Operacional Institucional. De otro lado, es la Oficina de Ecoturismo que realiza las actividades</i></p>	

de coordinación con el personal de SERNANP a fin de no alterar el ecosistema del área natural. Además, precisa que el comité de gestión es parte de su consejo directivo". (E6, comunicación personal, 28 de junio de 2018).

Por el contrario, el representante del RDVSPD- SERNANP mencionó que "las coordinaciones se realizan cuando existe la necesidad de alguna cooperación, por ejemplo, hemos tenido un festival de los Pantanos de Villa donde había universidades, colegios y se contó con la presencia de PROHVILLA. También se coordinan acciones en el consejo directivo" (E4, comunicación personal, 28 de junio de 2018).

En ese sentido, se puede señalar que la coordinación entre ambas entidades, a iniciativa de PROHVILLA, se realiza tan sólo como parte del Consejo Directivo o cuando este requiere de alguna ayuda específica lo que denota que, a pesar de estar estipulado en una norma, no hay acciones concretas que puedan medir el grado de su coordinación. Asimismo, ambos representantes confirmaron que una forma de coordinación se da cuando se realiza *las sesiones del consejo directivo*, la cual tiene carácter expositivo porque básicamente exponen las iniciativas de la autoridad local en la gestión del ANP, tal como corrobora el representante guardaparque del convenio de colaboración interinstitucional: "Las reuniones (del Consejo Directivo) se daban porque la Ordenanza lo señalaba. Temas en los que se debatía era básicamente la sostenibilidad financiera. Se rendían cuentas del presupuesto dentro del mismo consejo de PROHVILLA (E2, comunicación personal, 31 de octubre de 2017).

Otro tipo de coordinación se da a nivel de participación en el Comité de Gestión pues cualquier entidad puede participar en su conformación cuando tenga algún interés o injerencia en el ANP. Este aspecto fue practicado en la vigencia del convenio de colaboración del año 2011 donde se aprecia que PROHVILLA sí participaba en conformación de grupos de trabajo aspecto que no se practicó en años posteriores al 2015 pues desde ese año, y de acuerdo a las actas del Comité de Gestión, no existe su participación.

En cuanto a la coordinación con el SERNANP respecto al POA, el representante de PROHVILLA menciona que ellos la realizan considerando la Ordenanza N° 1845-2014-MML, pero en los fundamentos normativos que se amparan para la aprobación de este instrumento, como la Resolución Directoral N° 033-2016-MML-PROHVILLA, no especifica que sus acciones anuales cuenten con la opinión del SERNANP.

Cuadro 16. Cuadro comparativo sobre las coordinaciones entre SERNANP y PROHVILLA. Fuente: elaboración propia en base a las Ordenanza N° 1845-2014-MML y Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 038-2001-AG.

De acuerdo con el cuadro (16) precedente SERNANP tiene hasta 4 supuestos para interactuar con PROHVILLA

- Siendo la autoridad local propietaria de un predio que superpone un ANP,
- Como promotor de una coordinación interinstitucional
- Como promotor en o la conformación de un comité de gestión,
- Incentivando su participación en base al PM.

En cuanto PROHVILLA la interacción se da en 2 supuestos en la gestión del RDVSPV:

- Al implementar su POA, y
- Formando parte de su consejo directivo.

En ese sentido, existen supuestos legales por las que estas entidades deben fortalecer su coordinación en pro de proteger su recurso natural. Si bien los precedentes enunciados nos refieren cómo suceden estas iniciativas, en la práctica ambas entidades tratan de implementarla, pero no se establece algún medio probatorio que sustente su efectividad.

7.2 VIABILIDAD DE LA POLÍTICA NACIONAL DEL AMBIENTE Y LA ESTRATEGIA NACIONAL DE HUMEDALES EN LA ACTUAL GOBERNANZA AMBIENTAL DEL SERANP Y PROHVILLA PARA LA GESTIÓN DE SU ÁREA NATURAL PROTEGIDA.

Existen dos instrumentos ambientales que refieren la importancia de la coordinación institucional como una expresión de gobernanza ambiental: la PNA⁵⁶ y otro particular que pone énfasis a la conservación de los humedales: la ENH. Estos dos instrumentos guían las normas, directrices e iniciativas del aparato institucional pues se encuentran destinadas a alcanzar objetivos relacionados a la gestión del medio ambiente: a través de una gobernanza ambiental se puede preservar los recursos naturales como los humedales.

Cada uno de los referidos instrumentos desarrolla *ejes estratégicos* pues mediante ellos viabilizan la transformación estructural, resolución de problemas sectoriales, asignación de recursos y optimización de situaciones (Podesta 2001: 2). Si bien la PNA cumple en regular estrategias, metas, programas e instrumentos de carácter público cuyo fin es definir y orientar las acciones en materia ambiental, también cumple una función transversal pues las normas ambientales y demás políticas que las complementan deben ser diseñadas conforme a ella (Lanegra 2009: 11-14). En base a esta política, se establece la ENH como instrumento que guía las acciones del Estado en pro de la conservación de los humedales e identifica los problemas que los vulneran y las acciones para contrarrestarlos.

Previa a la aprobación de la PNA, la norma que guiaba (y que actualmente guía) la gestión del ambiente fue (es) la Ley N° 29611, Ley General del Ambiente (LGA) de fecha 13 de octubre de 2005, la misma que trata a la Gobernanza Ambiental como un Principio conducente *a la armonización de políticas, instituciones, normas, procedimientos, herramientas e información de manera tal que sea la participación efectiva e integrada de los actores públicos y privados en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos*, de acuerdo con su artículo XI. Asimismo, hace referencia que las normas regionales y municipales en materia ambiental guardan concordancia con la legislación de nivel nacional y que las instituciones de esas escalas informan y realizan, concordante con su artículo 61°, *las coordinaciones con las entidades con las que comparten competencias y funciones antes de ejercerla*. Igualmente, la considera como un tercer eje temático y complementa su regulación en base a la institucionalidad al *impulsar la diferenciación y la complementariedad de las competencias ambientales institucionales en los tres niveles de gobierno* (MINAM 2009:(a) 11,-35). Tanto la LGA como la PNA, partiendo del enfoque institucional, deben ser comprendidas como complementarias y rectoras a toda disposición normativa ambiental para los tres niveles de gobierno.

No obstante, el sólo hecho de considerarla como Principio rector denota que existe una deficiente regulación en su implementación, hecho que recalca la ENH al considerar que existe una deficiente coordinación institucional que pone en peligro la integridad de los servicios de los humedales originando *deficiencias en el manejo y la conservación de estos ecosistemas* (MINAM 2015:19). En respuesta a ello, se propone fortalecer la capacidad de gestión mediante capacitación especializada en gestión y manejo de los humedales como *modernizar los sistemas y herramientas de articulación y comunicación*,

⁵⁶ Aprobada mediante Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM de fecha 23 de mayo de 2009 y elaborada considerando la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, los Objetivos del Milenio y demás Tratados - Declaraciones Internacionales suscritos por el Estado peruano en materia ambiental.

buscando la interrelación del gobierno nacional, regional y local e integrando los niveles intersectoriales, por último, también menciona fortalecer la cogestión en humedales (MINAM 2015: 31-33).

En ese sentido, la viabilidad de estos instrumentos se encuentra enmarcada en la respuesta que dispone las gestiones del SERNANP y PROHILLA para hacer efectiva su interacción y disminuir la problemática detectada en la ENH al advertir que se cuenta con una PNA que fomenta la coordinación institucional a nivel local, regional y nacional.

A nivel normativo la Ordenanza N° 1845-2014-MML cumple en incorporar implícitamente el Principio de Transectorialidad pues existen artículos definidos que promociona la coordinación de estos dos entes (conforme con lo descrito en el cuadro 17). En cuanto al SERNANP, su Plan Director⁵⁷ como instrumento máximo de orientación y planificación en el desarrollo del ANP, también lo regula en su numeral 2.3.8.1 *Componente Orientador para la gestión* donde recalca la relación que tiene con cada uno de los actores intervinientes en las ANPs y que son representados en la conformación del Comité de Gestión⁵⁸. Asimismo, menciona que la gestión debe ser *transectorial* con los diferentes sectores del gobierno central que otorgan derechos sobre actividades o recursos de ANP constituyendo *responsabilidad compartida* entre el ente rector de las ANPs y las diferentes autoridades sectoriales; y *responsabilidad propositiva* cuando las instituciones públicas tienen injerencia directa sobre factores clave para la gestión del sistema (MINAM 2009b: 90-94).

De acuerdo a lo descrito, las principales normas de dichas entidades están dirigidas a fomentar la coordinación institucional cumpliendo, normativamente, el Principio de Transectorialidad. No obstante, con la advertencia plasmada por la ENH, se puede establecer que es también la primera limitante en lograr los objetivos previstos en dichos instrumentos porque de no practicarla pone en peligro la conservación y el manejo del humedal.

7.3 EFECTIVIDAD DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE HUMEDALES EN LA ACTUAL GOBERNANZA AMBIENTAL DEL SERNANP Y PROHILLA EN SU ÁREA NATURAL PROTEGIDA

La efectividad de políticas ambientales y de los instrumentos inmersos en ellos *se refiere a la probabilidad de obtener el resultado deseado, por tanto, debe tomarse en cuenta el efecto del instrumento no solamente sobre las actividades previamente diseñadas sino también en la efectividad de otros instrumentos* (Charpentier et al 1999: 17). Por ello, es pertinente *evaluar los instrumentos normativos de manera integral como lo sugiere el desarrollo sustentable, entendiendo la causalidad de la problemática ambiental como parte del diseño del instrumento* (Badilla et al 2013:112-113).

La causalidad de la problemática ambiental detectada, es decir la deficiente coordinación institucional, pone en riesgo el manejo y conservación de los humedales refiere la ENH que tiene por sustento legal tanto la PNA, LGA y la Ley de Áreas Naturales Protegidas normas que fomentan la gobernanza ambiental. Sin embargo, esta misma señala acciones para amortiguar dicha problemática empezando por fortalecer el CNH).

⁵⁷ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 016-229-MINAM de fecha 02 de setiembre de 2009.

⁵⁸ Guiados por los Principios de legitimidad y voz, Principio de Dirección, Principio de desempeño, Principio de responsabilidad, Principio de equidad.

Para tal caso, se toma como referencia la propuesta de evaluación *ex post/concomitante de* (Badilla et al 2013: 113-114) el cual divide su evaluación en tres etapas: *desglose por problema, concordancia conceptual e Impacto que ocasiona*. Considerando que esta investigación identificó tanto el problema y la concordancia conceptual sobre el ejercicio de la gobernanza ambiental en la gestión de los humedales, queda analizar el impacto de las iniciativas señaladas en la ENH considerando las acciones del CNH que es el ente encargado de velar por la gestión de los humedales.

La ENH ha propuesto que el CNH en el corto plazo debe enmarcar sus actuaciones en *revisar y actualizar la normativa enfatizando la integración e interrelación participativa proponiendo como meta en el mediano y largo plazo, un marco normativo para los humedales y hacer efectivo su funcionamiento* fortaleciendo a su simplicidad. Además de proponer en capacitar a los gestores sobre el manejo y conservación de los humedales (MINAM 2015:33).

Entonces, al encontrarnos en un planteamiento donde se identificó la problemática y se da respuesta a ello, se debe analizar los aspectos por los cuales aún no se puede manifestar su eficacia.

Conforme se detalló en los capítulos precedentes, la doble gestión en el RDVPDV se convierte en un caso donde a pesar que las normas se encuentran guiadas a fomentar una gestión conjunta por medio de la coordinación, aún no se logra materializar dicha iniciativa denotando que el problema no sólo abarca el adecuar el aspecto normativo sino radica también en realizar un diagnóstico sobre cómo se encuentran trabajando los distintos actores en la gestión de los humedales, para a partir de ello, simplificar su interacción tanto normativa como en su gestión. Otro aspecto a considerar es que, si se promueve la gobernanza ambiental, las entidades sólo consideran su competencia a fin de desarrollar sus actividades, limitándose en cumplir sus normas especiales que vincularlas con normas transversales. Esto se constata con la respuesta emitida por el representante del RDVSPV cuando refiere que *“PROHVILLA transgrede la competencia del SERNANP y como tal sus funciones son anticonstitucionales”* (E4, comunicación personal, 28 de junio de 2018) criterio que puede sustentar la razón por la cual no se concrete una coordinación institucional y se continúe en la duplicidad de funciones (censo de aves, pruebas de caudales) en el eje estratégico *“conservación del recurso natural”* en ambos instrumentos de gestión, POAs y Memorias Anuales y el PM.

En cuanto al funcionamiento efectivo del CNH, desde que fue creado como una comisión multisectorial de naturaleza permanente mediante Decreto Supremo N° 005-2013-PCM publicada en fecha 09 de enero de 2013, sus acciones están dirigidas, entre otros, a la conservación de los humedales representativos del país y que su conformación sea de nivel intersectorial e interinstitucional (MINAM 2013 a). El cumplimiento de sus funciones se enmarcan aprobar su reglamento interno de trabajo en fecha 23 de octubre de 2013, contribuir con iniciativas a la ENH como la propuesta de implementar *un marco que permita asegurar las rutas migratorias de aves, enfocando redes de conectividad, así como el enfoque de compensación y restauración de humedales con participación de la empresa privada además de incluir la “zonificación de humedales”* (MINAM 2013 b). También hasta el momento se viene trabajando en *un inventario nacional de humedales* (MINAM 2014b) comenzando por sus lineamientos (MINAM 2018). En coordinación con los Ministerios como Agricultura, ANA, representantes del SERNANP, entre otros, se encuentran trabajando multisectorialmente en el *Informe Nacional sobre la aplicación de la Convención de Ramsar sobre los humedales* y en la guía para planes de gestión de sitios Ramsar (MINAM 2017)

En ese sentido, dentro de todas sus acciones, lo resaltante es que el CNH viene trabajando en instrumentos que fomenten la gestión de los humedales, empezando por aquellos de importancia internacional RAMSAR, por lo que una medida posterior a considerar es efectivizar un diagnóstico en los humedales de dicha importancia para tratar el problema advertido en la ENH, denotando que su efectividad desde su puesta en vigencia en el año 2013, está aún en implementación.



CAPÍTULO VIII

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES

Lo expuesto a lo largo de este trabajo permite arribar a las siguientes conclusiones y reflexiones:

1.- De acuerdo con el análisis normativo realizado, se aprecia que las normas ambientales especiales al presente caso, como la Política Nacional del Ambiente, Ley de Áreas Naturales Protegidas, entre otras previamente detalladas; fomentan la colaboración interinstitucional. No obstante, las entidades como SERNANP y PROHVILLA exceptúan en practicarla o efectivizarla como se aprecia, en particular, en los Planes Operativos de PROHVILLA pues omite referir si se realizan coordinaciones con el SERNANP a efectos de cumplir las actividades programadas en el Plan Maestro del Refugio de Vida Silvestre Pantanos de Villa, tal como lo establece la Ordenanza N° 1845-2014-MML. Asimismo, considerando que ambas entidades realizan las mismas acciones de trabajo en la gestión de esta Área Natural Protegida (evaluación de avifauna (censos) piezómetros; reglas limnimétricas; de la calidad ambiental de los recursos hídricos, ruido ambiental) y que las mismas son proyectadas en sus distintos instrumentos ambientales, se puede concluir que no se practica una efectiva colaboración interinstitucional.

2.- Es también oportuno precisar que, si bien SERNANP es el ente especializado en la gestión de áreas naturales protegidas, omite en practicar las recomendaciones referidas a la coordinación o cooperación institucional en base al Principio de Transectorialidad. Esto se debe a que antepone su competencia institucional sobre la competencia de PROHVILLA, al considerarla tan sólo como propietaria de 208 hectáreas del lado oeste que conforma el área natural, y no como un organismo competente descentralizado de la Municipalidad Metropolitana de Lima sobre la gestión en los Pantanos de Villa que data, inclusive, desde el año 1977.

3.- El cumplimiento de los objetivos y actividades que incentivan la conservación de los Pantanos de Villa por parte de PROHVILLA se encuentra supeditado a la voluntad política partidaria de quien se postule como candidato a la alcaldía de Lima Metropolitana pues es un organismo descentralizado de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Esto se puede apreciar con la iniciativa fomentada por el partido político Fuerza Social de la entonces alcaldesa Susana Villarán, en el proceso de implementación y consiguiente suscripción del convenio de colaboración interinstitucional firmado en el año 2011 con SERNANP, para que posteriormente, con la asunción de la nueva gestión municipal del partido Solidaridad Nacional para el año 2014, se acuerde no continuar con dicho convenio sin considerar los impactos positivos que tuvieron en la población (como el involucramiento de los vecinos de la avenida 12 de octubre en grupos de trabajo en el Comité de Gestión) y hasta el reconocimiento internacional por la Red Mundial de Humedales.

4.- Es importante destacar la colaboración practicada por PROHVILLA y SERNANP desde el año 2011 hasta mediados del 2014, ya que las actividades de fiscalización aumentaron un 16% para el año 2013, realizando inclusive 169 hallazgos gracias a la coordinación entre la División de Protección Ambiental de la Policía Nacional del Perú con quienes se realizaron operativos para constatar delitos o infracciones ambientales, además de involucrar a los principales actores estratégicos en la toma de decisiones, como la participación de los vecinos de la avenida 12 de octubre de Chorrillos en la conformación de grupos de trabajos en el Comité de Gestión del SERNANP. Dicha iniciativa llegó a ser reconocida por la Red Mundial de Humedales al otorgarle el premio Globo Azul.

Por ello, la participación de la gestión edil y del ente especializado en ANP unificado en un representante como lo fue el Director Técnico, sumando con la intervención de la población local a través de la conformación de grupos de trabajos, y la participación de actores estratégicos como el Ministerio Público y la Policía Ecológica en inspecciones diarias, nocturnas y especiales en el Refugio de Vida Silvestre Pantanos de Villa coadyuvan a catalogarla, para ese entonces, como una efectiva práctica de la gobernanza ambiental.

5.- Cabe precisar que, la gobernanza ambiental comprende también la rendición de cuentas y el acceso a la información pública. Este último aspecto, se encontró dificultad pues PROHVILLA, según alega, no cuenta con información acerca de su gestión en los Pantanos de Villa (excepto desde el año 2017 y 2018 con sus Planes Operativos Anuales) lo cual conlleva a reflexionar cómo planifica sus estrategias ambientales sino cuenta con antecedentes que sirvan para corregir o mejorar la aplicabilidad de dichas estrategias. En cuanto a la rendición de cuentas, es necesario que los actores estratégicos involucrados conozcan cómo se destinan los montos brindados por las municipalidades distritales de la ZRE, los ingresos generados por la actividad turística (que es plenamente administrada por PROHVILLA) y del presupuesto asignado por la Municipalidad Metropolitana de Lima, en las actividades consignadas para la conservación del área natural protegida. Dicho esto, resulta necesaria la intervención del Órgano de Control Institucional Municipal, así como de la Contraloría General de la República, en auditorías practicadas a los estados financieros de PROHVILLA. Los últimos informes emitidos datan del año 2011 y a solicitud de SERPAR (Informe Corto N° 015-2011-2-0434, N° 016-2011-2-0434, N° 017-2011-2-0434, e Informe Largo N° 018-2011-2-0434) sin que actualmente se tenga una información actualizada.

6.- Considerando lo previamente detallado, se puede mencionar que la gobernanza ambiental compartida en la referida área natural protegida será viable en la medida en que ambas instituciones reconozcan que existen mecanismos que promueven la coordinación interinstitucional para lograr un objetivo común: conservar el humedal costero de importancia internacional; más aún cuando ambas entidades realizan los mismos trabajos en la gestión de los Pantanos de Villa. En ese sentido, la colaboración interinstitucional entre el SERNANP y PROHVILLA celebrada en el año 2011, conllevó al fortalecimiento de una gobernanza ambiental compartida, incluso se puede apreciar que se actualizaron los documentos de gestión de PROHVILLA y que ésta impulsó la coordinación interinstitucional materializada en la Ordenanza N° 1845-2014-MML. No obstante, su fortalecimiento se encuentra supeditado a la voluntad política de los partidos que se postulen a la Alcaldía de Lima, es decir, si los Pantanos de Villa se encuentran dentro de un Plan de Gobierno Municipal. Para ello, se requiere la participación activa de la población aledaña en solicitar a los postulantes a la alcaldía de la Municipalidad Metropolitana de Lima, realizar un pacto en el que se comprometan velar esa área natural protegida.

7.- Si bien la presente investigación evidencia la dualidad de gestores en el Refugio de Vida Silvestre Pantanos de Vila, se sugiere que en las próximas investigaciones se estudie si esta dualidad coadyuva a la gestión del área natural protegida o si es posible unificar al gestor. Asimismo, se requiere analizar el destino de los ingresos presupuestales y de los generados por la administración de la actividad turística que realiza PROHVILLA en sus trabajos de gestión y conservación; y se realice una base de datos única que permitiese evaluar la gestión de estas entidades públicas.

Por último, la contribución de implementar la gobernanza ambiental compartida en la gestión del Refugio de Vida Silvestre Pantanos de Villa implicaría el cumplimiento de las recomendaciones referidas por la OCDE.



ANEXO 1

MEMORIAS ANUALES DEL REFUGIO DE VIDA SILVESTRE PANTANOS DE VILLA-SERNANP

EJES ESTRATÉGICOS	MEMORIA ANUAL DEL REFUGIO DE VIDA SILVESTRE PANTANOS DE VILLA. AÑO: 2010	MEMORIA ANUAL DEL REFUGIO DE VIDA SILVESTRE PANTANOS DE VILLA. AÑO: 2011	MEMORIA ANUAL DEL REFUGIO DE VIDA SILVESTRE PANTANOS DE VILLA. AÑO: 2013	MEMORIA ANUAL DEL REFUGIO DE VIDA SILVESTRE PANTANOS DE VILLA. AÑO: 2015	MEMORIA ANUAL DEL REFUGIO DE VIDA SILVESTRE PANTANOS DE VILLA. AÑO: 2017.
Aspectos generales	<ul style="list-style-type: none">➤ Se definió 3 objetivos institucionales (desarrollados en este cuadro)➤ Se realizó en cumplimiento del Plan Maestro aprobado mediante Resolución Jefatural N° 066-98-INRENA.	<ul style="list-style-type: none">➤ Se implementó considerando las obligaciones asumidas en el convenio de colaboración interinstitucional de fecha 02.02.11.➤ Considerando que su objetivo estuvo enmarcado en <i>promover la conservación de la diversidad biológica, protección del ambiente y todas las actividades orientadas al desarrollo sostenible</i>, contiene las funciones de ambas entidades.➤ Se unificó la figura de un solo gestor dando la jefatura del SERNANP al representante de PROHVILLA.➤ Se estableció 16 tareas, ejecutándose 61 actividades.	<ul style="list-style-type: none">➤ Se realizaron actividades conjuntas entre e SERNANP y PROHVILLA en temas como inspecciones y fiscalizaciones tanto en el ANP como su ZRE.	<ul style="list-style-type: none">➤ No se continuó con el convenio de colaboración interinstitucional debido al cambio de gestión edil metropolitano.➤ El jefe de la gestión conjunta tuvo que ser cambiado y ante ello, se obtuvo un nuevo representante del RDVSPV.	<ul style="list-style-type: none">➤ Se realizó en cumplimiento del plan maestro del RDVSPV 2016-2020.➤ Se continuó con la representación individual institucional, el cual estuvo representada por un nuevo jefe del RDVSPDV.

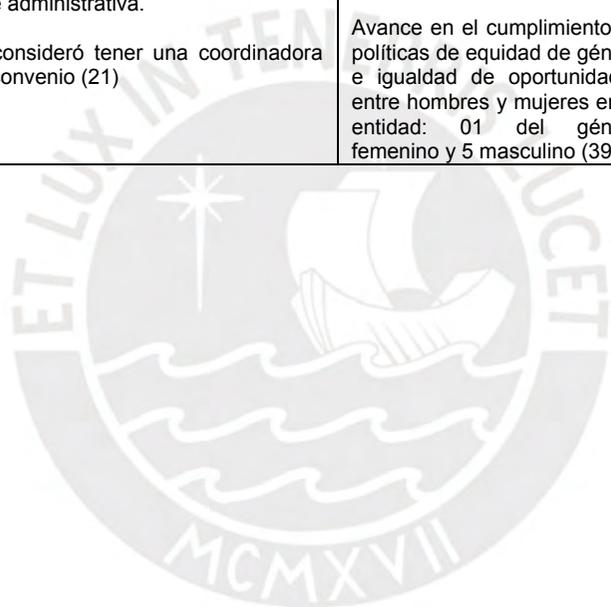
<p>Asegurar la conservación de la diversidad biológica.</p>	<p>Las acciones de conservación se enmarcaron en el cumplimiento de actividades como:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Patrullajes: se realizaron 93 rutinarios (85) los que para el año se tornaban lentos por el hecho de contar sólo con bicicletas. - Inspecciones: 27 (2 realizadas al interior del ANP) 25 realizadas en la ZA (recicladoras clandestinas 8) (6 inspecciones a terrenos que permiten arrojamiento de desmonte. (84) - Mantenimiento e instalación del cerco perimétrico en la zona de recuperación (referida a la Av. 12 de octubre): avance del 300%, la instalación de 1474 ml de alambre nuevo (83) - Mantenimiento de 24 hitos con siglas del SERNANP distribuidos en los terrenos del ANP. - Se sembró 136 plántones de Myoporum. - Recuperación de 800 m2 (en la zona de recuperación) - Acondicionamiento de espacios para visitantes de áreas usadas como botadero en el sector recuperación: 02 acciones que involucran la recuperación de 800 m2 de áreas utilizadas como botaderos (78). 	<p>Gestión de ANP: Se programó la actualización del PM. Asimismo, se realizó 02 talleres de presentación y validación del PM realizados en los meses de marzo y abril. Los temas fueron: zonificación del ANP, mecanismos de la gestión, ZA y aprovechamiento turístico (4)</p> <p>Las acciones de conservación se enmarcaron en el cumplimiento de actividades como:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acciones de vigilancia y patrullajes: Se realizaron de tipos rutinarios y especiales (5) fuera y dentro del ANP y su ZA. - Se identificó aves muertas por atropello en red vial y sectores adyacentes. (5) - Se tenía proyectado 49 patrullajes trimestrales, los cuales fueron realizados 4 veces por semana (2 al interno del ANP y 2 en su ZA). Sin embargo, en el marco del convenio, se omitió realizar patrullajes en la ZA debido a que en esa zona viene siendo cubierta por personal de fiscalización de PROHILLA. Se logró realizar 95 patrullajes rutinario y 11 especiales (con PROHILLA y Policía ecológica). - En los patrullajes especiales se incautaron 12 redes cortineras de pesca y 01 bote unipersonal de madera, 02 botes inflables, 04 cordeles y 06 rayas de pescar. - Sobre los patrullajes rutinarios; se redujo el arrojamiento de desmonte al interior del RDVSPV y en la ZA comunicando también estos hechos 	<p>a) Estado de conservación de ecosistema en ANP (3-5) De acuerdo al expediente de categorización se dio prioridad a 5 objetos de conservación: el pantano del desierto del pacifico subtropical, las comunidades vegetales, la comunidad acuática, aves migratorias y residentes y las especies de lagartijas: <i>microlophus thoracius</i> y <i>phyllocladus lepidopygus</i>.</p> <p>Dentro del proceso de actualización del PM se ha revisado prioridades de conservación al: <i>sistema hidrológico (lagunas y cuerpo de agua como canales, drenes y napa freática; comunidades bióticas, aves migratorias y residentes, comunicada des acuáticas.</i></p> <p>b) Estado de conservación de objetos priorizados:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Monitoreos mensuales de aves: en los 9 transectos realizados con personal de PROHILLA (observador y anotador. En total 12 monitoreos anuales (1 por mes). - Adicionalmente, ambos personales realizaron monitoreos periódicos de los niveles de piezómetros, reglas limnimétricas y caudales en los principales canales y drenes de la red hidrológica (7), así como monitoreo de piezómetro 	<p>a) Estado de conservación de ecosistema en ANP Se logró conservar y mantener las 263 hectáreas del ANP (5)</p> <p>b) Estado de conservación de los objetos priorizados y de especies representativas: 12 monitoreos de aves en los 9 transectos definidos, además se realizó monitoreos del recurso hídrico a través de caudales, piezómetros y reglas limnimétricas. Estas se realizaron por el personal del SERNANP en compañía de voluntarios (6).</p> <ul style="list-style-type: none"> - El monitoreo se realizó de forma quincenal por el personal guardaparques en 11 pozos y 56 piezómetros ubicados dentro del ANP y su ZA. - 24 monitoreos de reglas limnimétricas realizado en forma quincenal por guardaparques (22 reglas limnimétricas dentro del ANP) (10) - Patrullajes rutinarios: Se realizó 98 patrullajes rutinarios tanto en el ANP como su ZA (10). - Acciones de patrullajes especiales: 20 patrullajes especiales (14). - <i>Ambientes degradados en</i> 	<p>Conservación de las 263.27 hectáreas del refugio.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Patrullajes: se realizaron 98 rutinarios, así como 4 especiales en toda el área del ANP y ZA (12). - Se logró fortalecer coordinaciones con la MDCH para limpieza de la zona urbana colindante con el ANP. - Se logró dar mantenimiento a 114 metros lineales de canales y 1096 metros cuadrados de lagunas. - Se retiró 250 kg de RR.SS. domésticos y 24 m3 relativo a material de construcción. - Se trabajó en la recuperación de 2 ha del terreno de SERNANP con reforestación de 1000 plántones de árboles. - Plan Maestro se encontraba en la etapa de implementación (16) - Saneamiento físico-legal: el RDVSPV se encuentra inscrita en RR.PP.
--	--	---	--	---	---

	<ul style="list-style-type: none"> - Erradicación de residuos sólidos: se logró eliminar un total de 6495 kg de RR.SS. en el sector de recuperación (78) - Recuperación de los espejos de agua: 04 reportes de mantenimiento y 500 m2 de espejos de agua recuperado durante el año (125 m2 por trimestre). Se cumplió con 658 m2. (73-74). - Monitoreo de aves: 12 registros mensuales a lo largo de 7 transectos. (75) - Monitoreo de nivel de agua superficial: 04 reportes que permite determinan los niveles de los diferentes niveles de agua (73). - Apoyo al sistema de monitoreo de calidad de aguas: 04 reportes del monitoreo (72) 	<p>a los municipios de Chorrillos, SJM, Surco y VES a fin que realicen actividades de supervisión, así como solicitar la presencia de la policía municipal para imponer papeletas de ser el caso.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se identificó a pobladores que realizaban extracción ilegal del recurso de totora. Por ello, se realizó compromisos con los totoreros empadronados sin fines comerciales. - Se identificó el corte de cerco perimétrico en la zona de recuperación restableciéndolo y cercándolo para evitar ser zona de arrojado de residuos. - Inspecciones: se logró cumplir de 10 (conjuntamente con la Fiscalía de prevención del delito, policía ecológica, DIGESA, DISA II Lima Sur, PROHVILLA, MDCH (6-7) - Monitoreo de aves: 12 registros mensuales de diversidad y abundancia en el ANP. - Reportes de balance hídrico: 4 reportes. (8) - Monitoreo Limnimetros: 04 reportes anuales (realizados quincenalmente por mes). - Piezómetros: 04 reportes anuales (realizados quincenalmente por mes). - Apoyo al sistema de monitoreo de calidad de aguas: a cargo de DISA II- Lima Sur. Se realizó 02 reportes (10) 	<p>(en 11 pozos, y 6 dentro del ANP y su ZA) que se realizó de manera quincenal por ambos personales. (8)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reglas Limnimetricas: 24 monitoreos realizados por ambos personales de manera quincenal. 22 reglas limnimetricas en el ANP. - Los niveles de la napa freática y fuentes de agua son evaluados por la Dirección de Salud II-DISA II-Lima Sur, monitoreo trimestralmente. Se contó con 24 puntos de monitoreo dentro del ANP y su ZA (9) c) Mitigación de presiones y prevención de amenaza a los Pantanos de Vila (15) - Patrullajes rutinarios: se realizaron 94 abarcando la totalidad del perímetro del RDVSPV y su ZA. Esta actividad se realizó conjuntamente con el personal de Fiscalización de PROHVILLA y la policía ecológica. Asimismo, se realizó 21 patrullajes especiales en horarios de la mañana, noche y madrugada (16) - Inspecciones 4 especiales convocadas por la PNP- Dirección de Protección Ambiental: dentro de éstas se puede destacar la inspección a un frigorífico y se detectó 	<p><i>proceso de recuperación (15)</i> se ha dado mantenimiento a 2008 metros lineales de canales y 971 cuadrados de lagunas realizados por los guardaparques y con la colaboración de totora.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se retiró 24 026 kg de residuos sólidos domésticos y de la construcción. - Se logró cumplir con el 36% para el mantenimiento de canales y el 56% de los programados para el mantenimiento de la laguna. El no cumplimiento del 100% se debió a que PROHVILLA priorizó acciones diferentes en su propiedad (200 ha), área a la que el ANP se superpone. No se cumplió con reportes de mantenimiento por parte de la instancia edil (17) - Plan Maestro: sobre el avance de este instrumento se realizaron reuniones con representantes de la Dirección de Desarrollo Estratégico-DDE del SERNANP para coordinar reuniones de trabajo con PROHVILLA y conocer si asumirán los compromisos asumidos por la gestión anterior. Se encontraban a la espera 	
--	---	--	---	---	--

		<ul style="list-style-type: none"> - Mantenimiento de las estaciones de monitoreo (reglas, miras y piezómetros) de las estaciones de monitoreo de 3 limnímetros, 02 estaciones de monitoreo de caudales, mantenimiento de estaciones de piezómetros y se han vuelto instalar 8 estaciones de monitoreo de piezómetro que habían sido destruidos por la gente. - Erradicación de RR. SS: se logró eliminar un total de 16405 kg. En el sector de recuperación del ANP y se eliminó 7 m3 de material de desmonte. (11) - Recuperación y mantenimiento de canales cubiertos por totora: 09 reportes de mantenimiento y recuperación de canales al año. Mantenimiento de canales de 1482 ml de canales adyacentes a la Av. 12 de octubre. - Recuperación de espejos de agua: 04 acciones de mantenimiento (37%) 682 m2 en el sector de recuperación del ANP. - Mantenimiento e instalación del cerco perimétrico en la ZR: reposición de 5 postes de concreto y 600 ml de alambre de púas en toda la zona. Se logró instalar 346 ml de alambre nuevo (zona de recuperación) - Mantenimiento de hitos: 12 en el sector de la ZR y uno a la altura de la laguna sur (14) 	<p>una presunta infracción por vertimientos a la red de canales que alimenta el sistema hidrológico de los Pantanos (19)</p>	<p>de pronunciamiento de esa instancia (19)</p> <p>Visitantes en el año 2015: 39, 461 entre nacionales y extranjeros.</p>	
--	--	--	--	---	--

<p>Consolidar la gestión participativa local y regional</p>	<p>Comité de gestión: se realizó 05 reuniones en todo el año. De la revisión de dicho instrumento, no se aprecia colaboración o interacción con la autoridad local. (87)</p>	<p>Comité de gestión: se realizó 22 reuniones del comité de gestión. Entre ellos, se mencionó:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mediante Resolución Directoral N° 038-2010-SERNANP-DGANP se reconoció la conformación de la comisión ejecutiva del comité de gestión, la implementación del reglamento de sesiones y funcionamiento. Nuevos miembros incorporados al CG. - Se logró la conformación de 2 grupos de trabajo. Grupo de canales y drenes, y vigilancia e identificación de problemas. 	<p>Involucramiento de la población y empresas privadas en la gestión del ANP: se realizó 4 reuniones de la asamblea general, y 9 reuniones del comité de gestión</p> <ul style="list-style-type: none"> - Visitantes en el ANP: total de 30, 278 visitantes (24) - Guardaparques voluntarios: 71 jóvenes en dos promociones (de marzo a junio, y julio a octubre) (23). 	<ul style="list-style-type: none"> - Participación Ciudadana: involucramiento de la población y empresas privadas en la gestión del ANP: se realizó 06 reuniones del comité de gestión. Se renovó la comisión ejecutiva del año 2013. (23-24) - Guardaparque voluntarios y vigilancia participativa: con 02 guardaparques voluntarios que apoyan en las actividades de monitoreo biológico, censos de aves, patrullajes y actividades de educación ambiental(25). 	<p>Participación Ciudadana: en el proceso de elección de la comisión ejecutiva migró la posición de actores colaboradores a neutros, sobre todo en entidades del sector privado y en los usuarios de recursos naturales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se logró un convenio de colaboración interinstitucional entre el SERNANP y el colegio ALEPH. - Guardaparques voluntarios: 07 voluntarios (apoyo en patrullaje, toma de lecturas de piezómetros, sistematización del acervo documental) (28)
<p>Desarrollar y consolidar la gestión institucional</p>	<p>El 14 de enero de 2010, el entonces ministro del Ambiente Antonio Brack realizó una visita a dicha área a fin de estudiar la posibilidad de realizar un museo de la biodiversidad en terrenos del SERNANP (02)</p> <p>Guardaparques voluntarios: 02.</p>	<p>Se consideró un objetivo adicional: <i>incrementar y conservar muestra representativa de las ecoregiones en las ANP y fortalecimiento de la gestión participativa con actores involucrados en la gestión de las ANP.</i></p> <p>Acondicionamiento de espacios de áreas usadas como botadero en la zona de recuperación: 7 acciones de mantenimiento y acondicionamiento de 800 m2.</p> <p>Aprovechamiento: realización de acuerdos y supervisión de actividades de extracción de totora (16)</p> <p>Fomentar la investigación en el ANP: 01 investigación.</p>	<p>Ejecución de recursos financieros (32) enfoque de gestión por resultados: se recibió el 88.6% del total de presupuesto programado en el POA 2013, hecho que afectó el cumplimiento de los logros.</p> <p>Desarrollo de capital humano para la gestión del ANP: se contaba con 6 personal de Pantanos (35-36).</p> <p>Infraestructura para conservación de las ANPs: se realizó 3 acciones de mantenimiento de bienes e infraestructura de los cuales 7 fueron mantenimiento de</p>	<p>Infraestructura para conservación de las ANPs: sólo se han realizado acciones de mantenimiento de hitos, pintado de carteles informativos, mantenimiento de púas, además de piezómetros para el monitoreo del nivel de napa freática y reglas limnimétricas (30)</p> <p>Se contaba con 06 personales en SERNANP, de los cuales 2 eran mujeres.</p>	<p>Fortalecimiento institucional: Posicionamiento institucional: se realizaron charlas aprovechando fechas especiales como carnaval de humedales, y el festival de los Pantanos de Villa. En esta última actividad, se aprecia que PROHVILLA fue una institución participante. (30.32)</p> <p>Desarrollo del capital humano para la gestión del ANP: 07 personal del SERNANP (03 administrativos y 04</p>

		<p>Educación ambiental: 09 funciones de títeres en el marco del convenio.</p> <p>Guardaparques voluntarios: 14 voluntarios.</p> <p>Adquisición de vehículos: 05 bicicletas montañeras y 1 moto.</p> <p>Trabajo de mantenimiento: construcción de muro o pared en la sede administrativa.</p> <p>Se consideró tener una coordinadora del convenio (21)</p>	<p>hitos.</p> <p>Se hizo el mantenimiento de 6 piezómetros ubicados al interior del ANP y se reconstruyeron 8 reglas.</p> <p>Se realizó el pintado del puesto de control de Marvilla. Mantenimiento de 700 metros de cerco perimétrico</p> <p>Avance en el cumplimiento de políticas de equidad de género e igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la entidad: 01 del género femenino y 5 masculino (39)</p>		<p>guardaparques) (38)</p> <p>Se realizó el acondicionamiento del predio del SERNANP (parte de la sede institucional) para fines educativos. El monto de inversión que se ha conseguido a través de la gestión con diversos actores comprometidos con la conservación (S/. 127, 200.00) (39)</p>
--	--	---	--	--	--



BIBLIOGRAFÍA

ALVAREZ GUTIERREZ, CARMEN

- 2016 *Determinación analítica de detergentes en las aguas de los pantanos de villa*. Tesis en química. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Consulta: 02 de febrero de 2018.
http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/7570/ALVAREZ_GUTIERREZ_CARMEN_PANTANOS_DE_VILLA.pdf?sequence=1

AMBIA, FRANCISCO

- 2004 Institucionalidad legal y competencia en gestión ambiental de las entidades públicas: realidad y perspectiva de la reserva ecológica: "humedales de Ventanilla". Lima. Cultura. Año 22, N° 18.

ANDINA

- 2011 a Los Pantanos de Villa recibieron reconocimiento internacional Globo Azul. Andina.pe. Lima, 11 de agosto. Consulta: 30 de setiembre de 2017.
<https://andina.pe/agencia/noticia-los-pantanos-villa-recibieron-reconocimiento-internacional-globo-azul-424084.aspx>

- 2011 b Pantanos de Villa contará con museo natural y mirador panorámico para visitantes. Lima, 01 de octubre. Consulta: 08 de diciembre de 2018.
<https://andina.pe/agencia/noticia-pantanos-villa-contara-museo-natural-y-mirador-panoramico-para-visitantes-380139.aspx>

ANGULO, SANDRA

- 1998 No es el caso Lucchetti, es el caso de los Pantanos de Villa: entrevista al Dr. César Ochoa Cardich. Derecho & Sociedad. Lima, número 13, año 9. Consulta: 13 de enero de 2018.
<http://www.revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/16651/16985>

ARAGÓN, JORGE

- 2009 Gobernanza y gobernabilidad: el caso del ecosistema Páramo en el Perú. Ciudadanía y conservación. Series: conservatorios sobre el ecosistema páramo. Memorias segundo conversatorio. Piura. Consulta: 21 de marzo de 2018.
<https://mountain.pe/wp-content/uploads/2012/02/memorias-3er-conversatorio-ecosistema-paramo.pdf>

ARANDA, ARTURO, ESCALANTE MARÍA

- 2002 Luchetti: el más grave ecocidio en los Pantanos de Villa. Lima, Perú. Ediciones Alternativa, Julio.

ARIAS, JOSÉ, CARMONA, ISRAEL, CERUTI GONZALO

- 2011 *Plan Estratégico Chorrillos*. Tesis de Magíster en Administración Estratégica de Empresas. Lima: Centro de Negocios de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Consulta: 09 de enero de 2018.
http://dalessio.pearsonperu.pe/el_proceso_estrategico_2/recursos/7_distrito_de_chorrillos.pdf

ARRASCUE LINO, ANITA

- 2015 Evaluación de la efectividad del manejo de áreas de conservación regional: casos cordillera Escalera (San Martín) y bosques secos de salitral- Huarmaca (Piura). Tesis magíster en Desarrollo Ambiental. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Consulta: 02 de febrero de 2018.
http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/6671/ARRASCUE_LINO_ANITA_CONSERVACION_REGIONAL.pdf?sequence=1

AUTORIDAD MUNICIPAL DE LOS PANTANOS DE VILLA (PROHVILLA)

- 2011 a Plan Operativo Institucional de la Zona de Reglamentación Especial Pantanos de Villa 2011. Consulta: 20 de noviembre de 2017.
http://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/14126/PLAN_14126_Plan_Operativo_Anual_-_POA_2011_2012.pdf

- 2011 b Acta de sesión de instalación de Concejo Directivo. Lima, 15 de febrero. Consulta: 14 de enero de 2018.
http://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/14126/PLAN_14126_ACTA_DE_INSTALACION_DEL_CONSEJO_DIRECTIVO_2011_2013.pdf
- 2013 Memoria Anual de PROHVILLA 2013. Consulta: 21 de marzo de 2018.
https://www.academia.edu/7555737/MEMORIA_ANUAL_2013_-_PROHVILLA
- 2017 Plan Operativo Institucional de la Zona de Reglamentación Especial Pantanos de Villa 2017. Lima, enero. Consulta: 20 de noviembre de 2017.
<http://prohvilla.munlima.gob.pe/transparencia/RESOLUCION-DE-APROBACION-DE-POI-2017.pdf>
- ALZATE MARY, ROMO GERARDO
2014 El enfoque de la gobernanza y su recepción en el marco gubernativo actual de las sociedades latinoamericanas. *Opinión Pública*. Campinas, Vol.20 N° 3. Consulta: 20 de abril de 2018.
<http://www.scielo.br/pdf/op/v20n3/0104-6276-op-20-03-00480.pdf>
- BADILLA, Mariana, ESPEJEL Martha, ALVAREZ Saul, AVILA Sophie.
2013 Esquema de evaluación para instrumentos de política ambiental. *Política y Cultura*. México, número 40. Consulta: 20 de abril de 2018.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422013000200006
- BALLON EDUARDO, RODRÍGUEZ JORGE, ZEVALLOS MOLVINA
2009 *Fortalecimiento de capacidades para el DTR: Innovaciones institucionales en Gobernanza Territorial*. Documento de Trabajo N° 53. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile. Consulta: 20 de abril de 2018.
http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1366374546N53_2009_BallonRodriguezZeballos_FortalecimientoCapacidadesDTR.pdf
- BLANCO E., DANIEL
1999 Los humedales como hábitat de aves acuáticas. Oficina Regional de Ciencia y Tecnología de la UNESCO para América Latina y El Caribe. Buenos Aires: UNESCO. Consulta: 25 de marzo de 2017.
<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150270s.pdf>
- BLUME, ERNESTO
1998 El caso Lucchetti: el derecho y el deber de una ciudad de defender su patrimonio ecológico. La desnaturalización del proceso de amparo. La abdicación del Poder Judicial. *Dialogo con la Jurisprudencia Lima, año 4, N° 9*.
- BORRINI- FEYERABEND, Grazia, DUDLEY, Nigel; JAEGER Tilman, ET AL.
2014 *Gobernanza de Áreas Protegidas: de la comprensión a la acción*. Número 20 de la serie *Directrices para buenas prácticas*, Gland, Suiza: UICN. Consulta: 25 de marzo de 2017.
http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn_spanish_governance_book.pdf
- CACERES, EDUARDO
2006 *Incidencia Política para la Gobernabilidad Democrática Local*. International Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (Capacitación y Desarrollo Internacional) Lima, Peru, mayo. Consulta: 20 de marzo de 2017
<http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0363/manual-incidencia-politica.pdf>
- CANAL RCN
2018 Humedales en Bogotá: oasis en medio del cemento. Noticias.canalrcn.com. Bogotá. Visto: 20 de marzo de 2018.
<https://noticias.canalrcn.com/especialesrcn/humedales/>
- CANO A., YOUNG K.R.
1998 Pantanos de Villa. *Biología y Conservación*. Museo de Historia Natural. UNMSM. Serie de divulgación 11.

- CASTRO, MARIANO
2016 La imprescindible estrategia ambiental peruana para acceder a la OCDE. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA). Consulta: 11 de mayo de 2018.
http://spda.org.pe/?wpfb_dl=3627
- CENTRO INTERNACIONAL DE ARREGLO DE DIFERENCIAS RELATIVAS A INVERSIONES (CIADRI)
2005 Caso N° ARB/03/4. *Fecha de envío a las partes 07 de febrero*. Consulta: 11 de mayo de 2018.
https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_privada/sicreci/c_arbitrales/Laudo_Luchetti.pdf
- CHALLENGER, ANTONY
2005 Los Humedales y el Cambio Climático. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. Consulta: 15 de abril de 2017.
http://www.inecc.gob.mx/descargas/emc/der_anexo3.pdf
- CHARPENTIER, SILVIA; HIDALGO, JESSICA.
1999 Las Políticas Ambientales en el Perú. AGENDA Perú. Lima, octubre. Consulta: 15 de abril de 2017.
<http://www.infobosques.com/descargas/biblioteca/182.pdf>
- CLARE SHINE ET CYRILLE DE KLENM
1999 *Wetlands, water and the law. Using law to advance wetland conservation and wise use*. Gland, Switsserland: UINC. Consulta: 15 de abril de 2017.
<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/eplp-038.pdf>
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA
1991 Resolución Legislativa N°25353. Aprueban el Convenio relativo a Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de las Aves Acuáticas, suscrito por Perú, así como su Protocolo Modificatorio, adoptado en París. Lima, 22 de noviembre. Consulta: 15 de enero de 2018.
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2FD0C153F2304BD705257DCC006A3CD0/\\$FILE/7_Aprueban_Convenio_Importancia_Internacional_u%C3%A1ticas_25353.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2FD0C153F2304BD705257DCC006A3CD0/$FILE/7_Aprueban_Convenio_Importancia_Internacional_u%C3%A1ticas_25353.pdf)
- 1997 Ley N° 26834. Ley de áreas naturales protegidas. Lima, 17 de junio. Consulta: 15 de enero de 2018.
<http://sinia.minam.gob.pe/normas/ley-areas-naturales-protégidas>
- 2002 Audiencia pública: revisión del caso Lucchetti, una verdad impostergable. Comisión de Ambiente, Ecología y Amazonía. Editorial Lima.
- 2005 Ley N° 28611. Ley General del Ambiente. Lima, 02 de octubre. Consulta: 15 de enero de 2018
<http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/06/ley-general-del-ambiente.pdf>
- 2008 Decreto Legislativo N° 1013. Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente. Lima, 13 de mayo. Consulta: 23 de enero de 2018.
<http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/08/Creaci%C3%B3n-MINAM-D.Legislativo.1013.pdf>
- CON NUESTRO PERÚ
2013 “Pantanos de Villa recibirán a más de 15 mil aves migratorias”. ConnuestroPerú.com. Lima, 23 de noviembre. Consulta: 29 de abril de 2018.
<https://www.connuestroperu.com/actualidad/miscelanea/40040-pantanos-de-villa-recibiran-a-mas-de-15-mil-aves-migratorias-sp-1523689254>
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
2004 Pantanos de Villa: “Advirtiendo sobre la problemática, para su conservación y preservación. Lima, Gerencia de Medio Ambiente y Patrimonio Cultural. Lima. Consulta 16 de noviembre de 2017.
https://apps.contraloria.gob.pe/wcm/publicaciones/medioAmbiente/resultados-control/2004/Informe_208-2004-CG-MAC.pdf
- CORREO
2014 “Premio Globo Azul para los Pantanos de Villa por preservación del medio ambiente”. *Correo.pe*. Lima, 23 de octubre Consulta: 29 de abril de 2018

<https://diariocorreo.pe/peru/premio-globo-azul-para-los-pantanos-de-villa-246406/>

CORTES BALLEEN, Lorena

2017 Aproximación al paisaje de los humedales urbanos de Bogotá dentro de la estructura ecológica principal de la ciudad. Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía. Colombia, volumen 27, número 1. Consulta de expediente: <http://www.scielo.org.co/pdf/rcdg/v27n1/0121-215X-rcdg-27-01-00118.pdf>

DIÁLOGO CON LA JURISPRUDENCIA

1998 Caso Lucchetti Perú Sociedad Anónima. Resoluciones del Proceso Principal (Acción de Amparo) Lima, año 4, N° 9.

DUGAN, P.J.

1990 Wetland Conservation: a review of current issues and required action. UICN. Gland (Suiza). Consulta: 25 de marzo de 2018
https://books.google.com.pe/books?id=RaraYIXy_SsC&printsec=frontcover&dq=inauthor:%22Patrick+J.+Dugan%22&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwj2Pvh2vncAhUjheAKHcFrC-MQ6AEIjJAA#v=onepage&q&f=false

EL COMERCIO

2010 Los Pantanos de Villa están en peligro por caos legal. *Elcomercio.pe*. Lima, 12 de diciembre. Consulta: 30 de marzo de 2017.
<http://archivo.elcomercio.pe/sociedad/lima/pantanos-villa-estan-peligro-caos-legal-noticia-683100>

2015 Pantanos de Villa: pagaron casi S/. 4 mlls por obra inconclusa. *Elcomercio.pe*. Lima, 28 de marzo. Consulta: 08 de diciembre de 2018.
<https://elcomercio.pe/lima/pantanos-villa-pagaron-s-4-mlls-obra-inconclusa-347075>

2016 Camales ilegales y basura afectan Pantanos de Villa. *Elcomercio.pe*. Lima, 03 de febrero de 2016. Consulta: 30 de marzo de 2017.
<http://elcomercio.pe/sociedad/lima/camales-ilegales-y-basura-afectan-pantanos-villa-fotos-noticia-1875902>

2017 Camal y Botadero contaminan los Pantanos de Villa. *Elcomercio.pe*. Lima, 18 de febrero de 2017. Consulta: 30 de marzo de 2017.
<http://elcomercio.pe/sociedad/lima/camal-y-botadero-contaminan-pantanos-villa-noticia-1971599>

EL TIEMPO

2016 Los humedales se pierden más rápido que los bosques. *Eltiempo.com*. Bogotá, 19 de mayo de 2017. Consulta: 30 de julio de 2017.
<https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/estado-de-los-humedales-en-colombia-90350>

ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY (EPA)

2017 El cambio climático y usted (aviso publicitario en internet) Visto: 06 de junio de 2017.
<https://archive.epa.gov/epa/espanol/el-cambio-climatico-y-usted.html>

FERRER, PEDRO PABLO

2007 Base estructural de un hábitat. Principios para definición y diagnosis. Red de centros de conservación del material genético de la flora mediterránea. Valencia. Consulta: 30 de junio de 2017.
<https://www.uv.es/elalum/documents/BaseEstructuralHabitat.pdf>

FIGUEROA, ROCIO

2017 *Salud Infantil y conservación: el caso de la micro red de salud y el Refugio de Vida Silvestre los Pantanos de Villa, Chorrillos*. Tesis de Magister en Desarrollo Ambiental. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Consulta: 09 de enero de 2018.
<http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/9610>

GUTIERREZ, YOLI

- 2016 *El potencial de las turberas peruanas frente al cambio climático está siendo subestimado*. Forests News. Consulta: 08 de diciembre de 2018.
<https://forestsnews.cifor.org/47350/el-potencial-de-las-turberas-peruanas-frente-al-cambio-climatico-esta-siendo-subestimado?fnl=es>
- HERNANDEZ, JOSÉ
2011 La Gobernanza local y el fortalecimiento institucional. *Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, Working Paper N° 2011-08. Consulta: 09 de enero de 2018.
<http://www.ortegaygasset.edu/admin/descargas/contenidos/WP-2011-08.pdf>
- HERNANDEZ, DANIEL, THOMPSON MARÍA DEL ROCÍO, BRITO LETICIA, LOPE MARÍA DE LA LUS
2014 Los convenios como herramienta para fomentar el desarrollo institucional en materia de investigación en salud. *Revista de Especialidades Médico Quirúrgicas*. Netzahualcóyotl, México, número 19. Consulta: 09 de enero de 2018.
<http://www.medigraphic.com/pdfs/quirurgicas/rmq-2014/rmq142n.pdf>
- IANNACONE, JOSÉ, ATASI, MARY, CAMACHO, MARLENE et al.
2010 "Diversidad de aves en el humedal Pantanos de Villa, Lima Perú: periodo 2004-2007". *Biota Netrop*. Lima, volumen X, número 2. Consulta 19 de octubre de 2017
<http://www.scielo.br/pdf/bn/v10n2/31.pdf>
- INSTITUTO DE POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL EUROPEA (IEEP) Y SECRETARIA RAMSAR
2013 *Resumen Ejecutivo*. La economía de los ecosistemas y la biodiversidad relativa al agua y los humedales- La economía de los ecosistemas y la biodiversidad [Informe]. Consulta:
http://archive.ramsar.org/pdf/TEEB/TEEB_WaterWetlands_ExecSum_2013-SP.pdf
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)
2014 Anuario de Estadísticas Ambientales 2014. Consulta:
https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaes/Est/Lib1197/cap08.pdf
- INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES (INRENA)
1998 Resolución Jefatural N° 066-98-INRENA. Aprueban el Plan Maestro de la Zona Reservada "Pantanos de Villa". Lima, julio. Consulta: 02 de febrero de 2017.
<http://legislacionnp.org.pe/plan-maestro-del-rvs-pantanos-de-villa/>
- LANEGRA, IVÁN
2009 La política Nacional del Ambiente: ¿Fijando el rumbo? *Revista Coyuntura*. Análisis Económico y Social de Actualidad. Lima, año 5, número 25. Consulta: 10 de mayo de 2018.
<http://blog.pucp.edu.pe/blog/derechoambiental/2009/11/24/la-politica-nacional-del-ambiente-fijando-el-rumbo/>
- LA REPÚBLICA
2001 Justicia/Caso Lucchetti. *LaRepública.pe*. Lima, 24 de marzo. Visto: 20 de marzo de 2017
<https://larepublica.pe/archivo/330711-justicia-caso-lucchetti>
- MARAMBANYIKA, THOMAS ET BECKEDAH, HEINZ
2016 Institutional arrangements governing wetland utilization and conservation in communal areas of Zimbabwe. Department of geography and environmental studies. State University, Gweru. *Review of Social Sciences*, volume .2, número 1, diciembre. Consulta: 20 de marzo de 2018
https://www.researchgate.net/publication/312019377_Institutional_arrangements_governing_wetland_utilization_and_conservation_in_communal_areas_of_Zimbabwe
- MARTIN TIRADO, RICHARD
2011 Reformas a los mecanismos de colaboración administrativa a propósito de los diez años de la vigencia de la Ley 27444. *Derecho PUCP*. Lima, número 67. Consulta: 30 de mayo de 2018.
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/download/2948/3538>

MARTINEZ NOGUEIRA, ROBERTO

- 2012 *La institucionalidad y gobernanza: ¿nuevas perspectivas para la gestión pública? Aportes.* Buenos Aires, número 30, año 18. Consulta: 20 de abril de 2018.
<http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/30/05%20-%20Roberto%20Martinez%20Nogueira%20-%20La%20institucionalidad%20y%20gobernanza.pdf>

MINISTERIO DE AGRICULTURA

- 1989 *Resolución Ministerial N° 00144-89-AG.* Declaran zona reservada de los Pantanos de Villa para protección de la flora y fauna silvestres, sobre una superficie de 396.00 Has., en Chorrillos. Lima, mayo. Consulta: 20 de junio de 2017.
<http://spji.minjus.gob.pe/libre/main.asp>
- 1996 Ficha Técnica Zona Reservada Los Pantanos de Villa. Propuesta para su designación como Sitio RAMSAR. Consulta: 13 de noviembre 2017.
<http://aplicaciones.cientifica.edu.pe/repositorio/catalogo/data/85.pdf>
- 2006 *Decreto Supremo N° 055-2006-AG.* Disponen la categorización de la zona reservada Los pantanos de Villa. Lima, 31 agosto. Consulta: 20 de junio de 2017.
<http://spji.minjus.gob.pe/libre/main.asp>
- 2001 *Decreto Supremo N° 038-2001-AG.* Reglamento de la Ley de áreas naturales protegidas. Lima, 22 de junio. Consulta; 15 de abril de 2017
<http://legislacionanp.org.pe/reglamento-de-la-ley-de-areas-naturales-protégidas-10/>

MINISTERIO DEL AMBIENTE

- 2009 a *Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM.* Política Nacional del Ambiente. Lima, 23 de mayo. Consulta: 15 de enero de 2018.
<http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/08/Pol%C3%ADtica-Nacional-del-Ambiente.pdf> ()
- 2009 b *Decreto Supremo N° 016-2009-MINAM.* Aprueban actualización del Plan Director de las Áreas Naturales Protegidas. Consulta: 15 de enero de 2018.
http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/d.s.016-plan_director.pdf
- 2013 a Acta N° 01 del Comité Nacional de Humedales. Lima, 25 de marzo.
- 2013 b Acta N° 03 del Comité Nacional de Humedales. Lima, 23 de octubre.
- 2014 a Informe del Estado del Ambiente 2012-2013. Lima. Consulta: 22 de noviembre de 2017
<http://www.minam.gob.pe/politicas/wpcontent/uploads/sites/17/2013/10/INFORME-NACIONAL-del-Estado-2013.compressed.pdf>
- 2014 b Acta IV del Comité Nacional de Humedales. Lima, 16 de diciembre.
- 2015 *Decreto Supremo N° 004-2015.* Estrategia Nacional De Humedales. Lima, 23 de enero. Consulta: 15 de abril de 2017.
<http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2015/01/Anexo-Decreto-Supremo-N%C2%B0-004-2015-MINAM2.pdf> ()
- 2017 Acta del Comité Nacional de Humedales III. Lima, 31 de octubre.
- 2018 Acta del Comité Nacional de Humedales III. Lima, 31 de mayo

MINISTERIO DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN

- 1969 Decreto Ley N° 17528. Ley Orgánica del Ministerio de Vivienda. Lima, 21 de marzo. Consulta: 13 de junio de 2017.
<https://www.deperu.com/legislacion/derogada-decreto-ley-num-17528.html>
- 1977 Decreto Supremo N° 009-77-VC. Lima, febrero

MORENO-CASADOLA, PATRICIA

- 2005 *Humedales Costeros. Serie Costa Sustentable.* Xalapa, México. Vol. I Sección II. Consulta: 20 de abril de 2018.
<http://proyectos.inecol.edu.mx/costasustentable/esp/pdfs/Publicaciones/VOLI/SECCIONII/HumedalesCosteros.pdf>
- MORENO-PLATA, MIGUEL
2017 Los nuevos arreglos institucionales sobre gobernanza ambiental y cambio climático en México. *Tla-melaua*. Puebla, vol.11, N° 43. Consulta: 20 de abril de 2018.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-69162017000300222
- MOSCHELLA, PAOLA
2012 Variación y protección de humedales costeros frente a procesos de urbanización: casos Ventanilla y Puerto Viejo. Tesis Magíster en Desarrollo Ambiental. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Consulta: 20 de marzo de 2018.
<http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/4527>
- MOYA, BARBARO; HERNANDEZ, ANA, ELIZALDE, HÉCTOR
2005 Los Humedales ante el cambio climático. *Investigaciones Geográficas*. España. Número 37. Consulta: 30 de mayo de 2018.
<http://www.redalyc.org/pdf/176/17612746005.pdf>
- MOYADO ESTRADA, FRANCISCO
2011 Gobernanza y Calidad en la gestión pública. *Estudios Generales*. México DF, volumen 27, número 120. Consulta: 15 de junio de 2017.
http://ac.els-cdn.com/S0123592311701760/1-s2.0-S0123592311701760-main.pdf?_tid=b72ff296-3d11-4abf-9ad4-fe9b792dbcb9&acdnat=1537573918_2ce50cca9da719a4d2d0a23c48559bed
- MUÑOZ MARIN., BRAVO J., SANDOVAL L., CRIADO J.
2010 Conservación de los humedales y bienestar humano en Centroamérica. SEO/BIRD, FUNGAP y Unión de Ornitólogos de Costa Rica. Consulta: 19 de octubre de 2017.
http://www.bvsde.org.ni/Web_textos/GOLFONSECA/0135/05%20Conservacion%20de%20los%20Humedales.pdf
- NIETO, OLGA, RESTREPO SEBASTIÁN
2014 Hacia la definición de un enfoque conceptual para caracterización de humedales bajo criterios socioeconómicos, culturales e instituciones [Documento Técnico]. Bogotá. Consulta: 30 de mayo de 2018.
http://repository.humboldt.org.co/bitstream/handle/20.500.11761/9593/3131%20Documento%20criterios%20socioeconomicos%20y%20culturales_final.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- OJEDA, RAÚL
2016 *Evaluación de la contaminación acústica ambiental en el área natural protegida "Pantanos de Villa"*. Tesis en ingeniería ambiental. Lima: Universidad Nacional Federico Villarreal. Consulta: 02 de febrero de 2018
<http://repositorio.unfv.edu.pe/handle/JNFV/1490>
- ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (OEFA)
2012 "Evaluación de Fauna Silvestre y Vegetación en el Refugio de Vida Silvestre Los Pantanos de Villa- RVSLPV, Chorrillos. [Informe] Lima, 19 de julio. Consulta 02 de mayo de 2018.
http://visorsig.oefa.gob.pe/datos_DE/PM0203/PM020302/03/IF/IF_346-2012-OEFA-DE.pdf
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE)
2016 Evaluaciones del desempeño ambiental Perú. Aspectos detectados y recomendaciones. Santiago, Chile, mayo. Consulta: 02 de mayo de 2018.
<https://www.oecd.org/environment/country-reviews/16-00313%20Evaluacion%20desempeno-Peru-WEB.pdf>
- PASTRANA EDUARDO, PACHECO YILLY

- 2010 La Convención Ramsar a lo largo del eje local-global: protección de humedales en el Valle del Cauca. Pap. Polit. Bogotá, volumen 15, número 2. Consulta: 02 de febrero de 2018.
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-44092010000200007
- PENSO D'ALBENZIO, CRISTINA TERESA
2013 Gobernanza corresponsabilidad e institucionalidad para la participación. *Avance de investigación. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco*. Consulta: 21 de marzo de 2018
http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT13/GT13_PensoD'Albenzio.pdf
- PODESTA, JUAN
2001 Problematización de las políticas públicas desde la óptica regional. Última década. Santiago, volumen 9, número 15. Consulta:
https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-22362001000200007
- PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
2013 Decreto Supremo N° 005-2013-PCM. Crean Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente denominada "Comité Nacional de Humedales". Lima, 09 de enero. Consulta: 30 de mayo de 2017.
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/crean-comision-multisectorial-de-naturaleza-permanente-denom-decreto-supremo-n-005-2013-pcm-886510-2/>
- PRONATURALEZA
2010 Humedales de la costa peruana. Lima, 1era edición. Consulta: 24 de marzo de 2017.
<https://es.scribd.com/doc/65739595/Humedales-de-La-Costa-Peruanavf>
- QUINTANA, ANA
S/F El conflicto socioambiental y estrategias de manejo. FUHEM. España. Consulta: 20 de mayo de 2018.
http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Conflictos_socioecologicos/conflicto_socioambiental_estrategias%20manejo.pdf
- RAMIREZ DÁMASO, APONTE HÉCTOR
2018 Por qué los humedales de Puerto Viejo perdieron su protección legal: analizando los motivos. Revista peruana de biología. Lima, volumen 25, número 1. Consulta: 07 de julio de 2018.
https://www.researchgate.net/publication/323464855_Por_que_los_Humedales_de_Puerto_Viejo_perdieron_su_proteccion_legal_analizando_los_motivos
- RAMIREZ DAMASO, CANO ASUNCIÓN
2010 Estado de la diversidad de la flora vascular de los Pantanos de Villa (Lima- Perú). En Revista Perú Biología. Facultad de Ciencias Biológicas UNMSM. Consulta: 20 de marzo de 2018.
<http://www.scielo.org.pe/pdf/rpb/v17n1/a13v17n1>
- RAMSAR- SECRETARÍA DE LA CONVENCION
- 2010 Manejo de humedales: marcos para manejar humedales de importancia internacional y otros humedales. [Manual para el uso racional de humedales]. Gland, Suiza., 4° edición, vol. 18. Consulta: 20 de setiembre de 2017.
<https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/lib/hbk4-18sp.pdf>
- 2013 Introducción a la Convención sobre los Humedales. Manual de la Convención de RAMSAR, 6° Edición. Gland, Suiza. Consulta: 25 de junio 2017
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/772047FB49421BE405257C630051A691/\\$FILE/61_pdfsam_Manual_convenci%C3%B3n_de_Ramsar_2013.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/772047FB49421BE405257C630051A691/$FILE/61_pdfsam_Manual_convenci%C3%B3n_de_Ramsar_2013.pdf)
2016. Introducción a la Convención sobre los Humedales. Manual de la Convención de RAMSAR, 5° Edición. Gland, Suiza. Consulta: 25 de junio 2017.
http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/handbook1_5ed_introduction_oconvention_s_final.pdf
- 2015 Humedales: ¿por qué cuidarlos? [Ficha Informativa]. Consulta: 20 de marzo de 2018
https://www.ramsar.org/sites/default/files/ficha_informativa_1-4_esp.pdf

- S/F a Criterios para Sitios RAMSAR. *Criterios para la identificación de humedales de importancia internacional*. [Nota Informativa]. Consulta: 20 de marzo de 2018
https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/ramsarsites_criteria_sp.pdf
- S/F b Ramsar Sites Information Service. Visto: 25 de Julio de 2017.
[https://rsis.ramsar.org/ris-search/?f\[0\]=regionCountry_en_ss%3APeru&pagetab=1](https://rsis.ramsar.org/ris-search/?f[0]=regionCountry_en_ss%3APeru&pagetab=1)
- ROJAS, CARLOS
1999 Cronología documentada. La Pasta y El Pantano. Lucchetti y los Pantanos de Villa. Observatorio Latinoamericano de conflictos sociales. Santiago de Chile, noviembre. Consulta: 25 de abril de 2018.
<http://www.olca.cl/peru/rucch02.htm>
- ROJAS, CAROLINA, SEPULVIDA ZUÑIA, EINER, BARBOSA OLGA, ROJAS OCTAVIO, MARTINEZ CAROLINA
2015 Patrones de urbanización en la biodiversidad de humedales urbanos en Concepción metropolitana. Revista de Geografía Norte Grande. Santiago, número 61. Consulta: 20 de marzo de 2018
<https://scielo.conicyt.cl/pdf/rgeong/n61/art10.pdf>
- ROJAS, EDGAR
2007 *Riesgos ambientales y sociales del entorno: el caso Lucchetti*. INCAE Business School. España, abril. Consulta: 25 de abril de 2018.
<http://www.incae.edu/es/clacds/publicaciones/pdf/cen776.p>
- ROSELLO, RAFAEL
1998 Las necesidades políticas y el caso Lucchetti Dialogo con la Jurisprudencia *Lima, año 4, N° 9*.
- RUÍZ NAXHELI, GALICIA LEOPOLDO
2016 La escala geográfica como concepto integrador en la comprensión de problemas socio-ambientales. Investigaciones Geográficas. Boletín del Instituto de Geografía-UNAM. México, número 89. Consulta: 20 de mayo de 2018.
<http://www.scielo.org.mx/pdf/igeo/n89/0188-4611-igeo-89-00137.pdf>
- SALINAS, JULIO
2014 *El manejo sostenible de los recursos naturales y del ambiente. En situación de gobernanza ambiental y su relación con la conflictividad en los países andinos*. Memoria de Dialogo Regional. Cooperación Alemana. Lima. Consulta: 10 de octubre de 2017.
<https://www.ffla.net/publicaciones/doc.../200-dialogo-gobernanza-dirmapa.html>
- SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO TERRITORIAL (SEMADET)
2013 *Gobernanza Ambiental*. Gobierno del Estado de Jalisco [Folleto]. Visto: 30 de mayo de 2018.
https://semadet.jalisco.gob.mx/sites/semadet.jalisco.gob.mx/files/gobernanza_ambiental_0.pdf
- SEO/ BIRDLIFE
S/F Proteger los humedales. Una respuesta al cambio climático.[Cuaderno de Trabajo]. Consulta: 02 de febrero de 2017.
https://www.seo.org/wp-content/uploads/tmp/docs/Cuaderno_Proteger_Humedales.pdf
- SERVICIO NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS
- 2010 *Memoria Institucional del Refugio de Vida Silvestre Pantanos de Villa 2010*. Lima: Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas. [CD-ROM]
- 2011a Convenio de Colaboración Interinstitucional celebrado entre SERNANP y PROHVILLA. Lima, febrero. [CD-ROM-SERNANP]
- 2011b *Municipalidad Metropolitana de Lima y SERNANP suscribieron convenio a favor de los Pantanos de Villa* [nota periodística en internet]. Vista: 30 de mayo de 2017.
<http://old.sernanp.gob.pe/sernanp/noticia.jsp?ID=441>

- 2011c *Memoria Institucional del Refugio de Vida Silvestre Pantanos de Villa*. Lima: Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2011. [CD-ROM-SERNANP]
- 2012a Acta de Asamblea del Comité de Gestión del SERNANP. Lima, 14 de abril.
- 2012 b Acta del Comité de Gestión del SERNANP. Lima, 01 de junio.
- 2012c Acta del Comité de Gestión del SERNANP. Lima, 06 de junio.
- 2012 d Acta del Comité de Gestión del SERNANP. Lima, 20 de junio.
- 2013a Acta de Asamblea del Comité de Gestión del SERNANP. Lima, 26 de enero.
- 2013b Acta del Comité de Gestión del SERNANP. Lima, 26 de junio.
- 2013c *Memoria Institucional del Refugio de Vida Silvestre Pantanos de Villa 2013*. Lima: Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas. [CD-ROM-SERNANP]
- 2014a Acta de Asamblea del Comité de Gestión del SERNANP. Lima, 05 de abril
- 2014b Acta de Asamblea del Comité de Gestión N° 7 del SERNANP. Lima, 13 de diciembre.
- 2015a *Memoria Institucional del Refugio de Vida Silvestre Pantanos de Villa 2015*. Lima: Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas. [CD-ROM-SERNANP]
- 2015b Acta de la primera sesión de la Comisión Ejecutiva. Lima, 04 de febrero
- 2015c Acta de Asamblea del Comité de Gestión del SERNANP. Lima, 07 de marzo
- 2016 a *Memoria Institucional del Refugio de Vida Silvestre Pantanos de Villa 2016*. Lima: Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas. [CD-ROM-SERNANP]
- 2016 b Resolución Jefatural N° 169-2016-SERNANP. Aprueban el Plan Maestro del Refugio de Vida Silvestre "Pantanos de Villa". Lima, julio. Consulta: 02 de febrero de 2017 www.sinia.minam.gob.pe/.../aprueban-plan-maestro-refugio-vida-silvestre-pantanos-villa-p.
- 2016 c Acta de primera sesión ejecutiva del Comité de Gestión del SERNANP. Lima, 27 de enero.
- 2016 d Acta de segunda sesión ejecutiva del Comité de Gestión del SERNANP. Lima, 04 de octubre.
- 2017 a *Memoria Institucional del Refugio de Vida Silvestre Pantanos de Villa 2017*. Lima: Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas. [CD-ROM- SERNANP]
- 2017 b *Acta de la primera Asamblea del comité de gestión*. Lima, 29 de marzo
- S/F Humedales en Áreas Naturales Protegidas fuentes de vida y desarrollo. [Folleto]. Visto: 26 de junio de 2018. <http://www.sernanp.gob.pe/documents/10181/104923/0HUMEDALES+%284%29.pdf/fa45aa19-1670-401f-91f6-ac667eaaaf513>
- SHINE CLARE ET DE KLENM CYRILLE
1999 *Wetlands, water and the law. Using law to advance wetland conservation and wise use*. Gland, Switzerland: UINC. Consulta: 20 de marzo de 2018 <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/eplp-038.pdf>
- SIMONS, ADRIAN
1998 Luchetti: un caso cerrado. Dialogo con la Jurisprudencia *Lima, año 4, N° 9*.
- SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL
2001 Informe Lucchetti vs. Los pantanos de Villa: un análisis legal. Lima. Consulta: 30 de abril de 2018. <http://spda.org.pe/wpfb-file/20090923180056 -pdf/>
- SOLANO PEDRO, MONTEFERRI BRUNO

- 2009 Áreas de conservación regionales y áreas de conservación municipales. Propuestas para su consolidación. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Lima, febrero. Consulta: 25 de enero de 2018.
http://spda.org.pe/wpfb-file/20090415155921_-pdf/
- VALDEZ V, CAMACHO; RUIZ LUNA, A.
2011 Marco conceptual y clasificación de los servicios ecosistémicos. *Revistas Biociencias*. Nayarit, México, Vol 1 Núm.4, año 2. Consulta: 24 de abril de 2018
revistabiociencias.uan.edu.mx/index.php/BIOCIENCIAS/article/download/19/17
- VALVERDE GARNICA, ÁLVARO
2015 *Gobernanza ambiental en áreas protegidas. El caso del Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Cotapa. Integra Educativa*. La Paz, volumen 8, número 3. Consulta: 15 de enero de 2018.
http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1997-40432015000300006
- ZURBRIGGEN, CRISTINA
2011 *Gobernanza: una mirada desde América Latina. Perfiles Latinoamericanos. Distrito Federal, México, número 38*. Consulta: 30 de marzo de 2017
<http://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v19n38/v19n38a2.pdf>

