

## LA LEY DE AREAS NATURALES PROTEGIDAS: UNA CONTRIBUCION AL DESARROLLO

### La importancia de las áreas protegidas:

Las áreas naturales protegidas son actualmente reconocidas a nivel mundial como elemento imprescindible de cualquier estrategia de conservación y desarrollo sostenible. La Convención de la Diversidad Biológica en su artículo octavo exhorta a todos los países a establecer sistemas de áreas naturales protegidas y la Agenda 21, fruto también de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD, Río de Janeiro, 1992) reconoce en diversos capítulos el valor de las áreas naturales protegidas como un instrumento fundamental para alcanzar el desarrollo sostenible.

Diversos documentos producidos durante los últimos 15 a 20 años a consecuencia de la preocupación y colaboración mundial, primero de científicos y luego de naciones y pueblos en general, por el mantenimiento de la vida sobre la Tierra, enfatizan también el valor e importancia de las áreas naturales protegidas para la salud de los ecosistemas, la conservación de la naturaleza y el beneficio de la Humanidad. Así lo hace la Estrategia Mundial para la Conservación (EMC), como también Cuidar la Tierra (producidos colaborativamente por la Unión Mundial para la Naturaleza -UICN, el Fondo para la Naturaleza-WWF, y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente -PNUMA en 1980 y 1991, respectivamente). Del mismo modo la Estrategia Global para la Biodiversidad (elaborada por el Instituto de Recursos Mundiales-WRI, la UICN y el PNUMA, 1992) destaca el aporte fundamental de las áreas naturales protegidas a la conservación de la diversidad biológica y al desarrollo sostenible, el cual debe, para ser sostenible, estar basado en la conservación, en el sentido propuesto por la mencionada EMC en 1980.

El Perú no se ha quedado atrás en este reconocimiento a la importancia de las áreas naturales protegidas para el bienestar humano. La Constitución Política del Perú de 1993, en su artículo 68, establece que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas. La posterior elaboración participativa de un Plan Director del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas (1993-1995), aún cuando no haya sido formalmente aprobado todavía, y la promulgación de la reciente Ley No. 26834, Ley de Areas Naturales Protegidas, constituyen sin duda importantes herramientas para el cumplimiento del mandato constitucional, aunque evidentemente queda mucho más por hacer aún.

Sin duda resulta válido preguntarse por qué son tan importantes las áreas naturales protegidas, que merecen la atención de la Constitución peruana, los convenios internacionales y de numerosas instituciones públicas y privadas, de nivel local, nacional y global. ¿Por qué, habiendo tantas necesidades urgentes que atender como luchar contra el hambre, la pobreza, la violencia y las enfermedades, debe la Humanidad ocuparse de las áreas naturales protegidas? La respuesta es simple, si se comienza por reconocer que el ser humano está profundamente vinculado a la naturaleza, aunque el vivir en las ciudades nos lo haga olvidar o parecer distante. Los recursos naturales y procesos ecológicos hacen posible la vida, al proveer alimentos, vestido, agua limpia y aire puro. La naturaleza permite la sobrevivencia y el desarrollo mismo de la Humanidad. Sin duda la especie humana ha alcanzado niveles asombrosos de desarrollo, los cuales, para ser mantenidos y mejorados, requieren una relación armoniosa con la naturaleza. Por ello, uno de los elementos fundamentales del desarrollo sostenible, junto con la sostenibilidad social y económica, es la sostenibilidad ecológica. Ello quiere decir que debe respetarse la capacidad de producción de bienes y servicios de la naturaleza y su capacidad de soporte de las actividades humanas.

Las áreas naturales protegidas, como bien lo establece la Agenda 21 y los demás documentos mencionados, y muchos otros, contribuyen de manera significativa al mantenimiento del tan necesario equilibrio entre la actividad humana y la conservación de la naturaleza, sin el cual el anhelado desarrollo sostenible no podría ser viable. En efecto, ellas contribuyen a la conservación de la diversidad biológica del país, tanto a nivel de ecosistemas como de especies y genes. Permiten conservar hábitats y especies valiosas, representativas del país, así como especies raras y amenazadas, paisajes de excepcional valor, formaciones geológicas importantes e igualmente contribuyen a proteger tierras frágiles y fuentes de agua, así como elementos culturales de importancia nacional. Es decir, los sistemas de áreas naturales protegidas no sólo constituyen una muestra

representativa del patrimonio natural de la nación, sino que contribuyen a su desarrollo sostenible del país mediante la provisión de bienes y servicios.

En efecto, las áreas naturales protegidas brindan oportunidades para la investigación científica básica y aplicada, la educación, la recreación y el turismo. En algunas categorías de áreas protegidas bajo ciertas normas y condiciones, el aprovechamiento directo de algunos recursos es también posible, siempre bajo planes de manejo que aseguren su sostenibilidad.

De esta manera las áreas naturales protegidas deben jugar un importante papel en el desarrollo nacional, en múltiples formas, como por ejemplo, y sin ser limitativo: posibilitando a través de la investigación científica un mejor conocimiento de nuestros recursos a fin de hacer más apropiado su manejo en los lugares más adecuados para ello; permitiendo el desarrollo turístico - generador de divisas, a partir de las áreas protegidas; contribuyendo a conservar suelos y fuentes de agua, con lo cual se resguardan las inversiones y brinda importantes servicios ambientales a la actividad agrícola e industrial; ofreciendo recursos naturales para ser aprovechados sosteniblemente por las poblaciones locales o para servir de base a actividades industriales y comerciales; manteniendo recursos genéticos de cada vez más alto valor a nivel mundial.

Resulta así muy claro que si bien su aporte al mantenimiento de la diversidad biológica constituye un valor fundamental de las áreas naturales protegidas, no es el único. Las opciones que ofrecen para la recreación y reencuentro del Hombre con la Naturaleza, así como para mantener elementos culturales de diversos tipo, son igualmente valiosas. Si bien las áreas naturales protegidas pueden brindar posibilidades de generar ingresos de tipo monetario y no monetario al país y a los pobladores de su entorno, y de hecho lo hacen cada vez más, su importancia y valor trascienden lo meramente económico y material. Las dimensiones espirituales de las áreas protegidas y su propia contribución a la identidad nacional (¡quién no se siente orgulloso de que el Perú cuente con el mundialmente famoso y respetado Parque Nacional del Manu!), no deben ser tampoco subestimadas. Todas ellas son facetas del desarrollo humano sostenible.

### **El significado de la Ley 26834, Ley de Areas Naturales Protegidas:**

Si bien el concepto contemporáneo de las áreas naturales protegidas se inició hace algo más de un siglo, ha sido en las últimas décadas cuando se ha registrado un muy trascendente desarrollo conceptual y la aplicación de diversas ciencias y disciplinas a la gestión de los sistemas de áreas naturales protegidas. En efecto, instituciones internacionales como la Unión Mundial para la Naturaleza -UICN y su Comisión Mundial de Areas Protegidas - CMAP, así como diversas agencias del sistema de las Naciones Unidas, principalmente la FAO, la UNESCO y el PNUMA, han venido colaborando con numerosas instituciones nacionales públicas y privadas, incluyendo administraciones nacionales de los sistemas de parques y otras áreas protegidas, universidades, centros de investigación y organizaciones privadas de conservación, en el amplio desarrollo conceptual y metodológico logrado para las áreas protegidas a nivel mundial en los últimos años. Los Congresos Mundiales de Parques Nacionales, iniciados en 1962 y que se llevan a cabo cada diez años, el último fue en Caracas en 1992, han constituido hitos y guías importantes en este proceso, al cual organizaciones privadas internacionales como el Fondo Mundial para la Naturaleza-WWF, The Nature Conservancy-TNC y la más reciente, Conservación Internacional-CI, han contribuido de manera significativa.

Si bien el Perú, comenzó tarde con el establecimiento de áreas naturales protegidas, en 1961 con el Parque Nacional de Cutervo, tuvo presencia en el proceso internacional desde 1940, cuando se suscribió la denominada Convención de Washington (Convención sobre la Protección de la Naturaleza y la Conservación de la Fauna y Flora en el Hemisferio Occidental), la cual sirvió de base para el desarrollo de buena parte de los sistemas de áreas protegidas de la región. Durante la década del 60, pero especialmente durante los años 70, se inició la construcción del sistema peruano de áreas naturales protegidas. Así, se desarrolló el diseño técnico del sistema, con apoyo de la cooperación internacional, principalmente de la FAO y el Reino Unido y posteriormente, en forma más puntual, de Alemania y Nueva Zelandia. Igualmente se aprobó la legislación requerida para el sistema y, lo más importante, se establecieron las primeras áreas naturales protegidas del país y se inició su gestión efectiva en el campo, en muchos casos con la colaboración de organizaciones privadas de conservación internacionales y peruanas. La historia de las áreas naturales protegidas comenzó tarde, pero es grande.

Desde la década del setenta el Perú ha tenido, a través de sus especialistas en el tema, una importante presencia en la escena internacional y en el desarrollo logrado mundialmente respecto a las áreas naturales protegidas. En este sentido la recientemente aprobada Ley de Areas Naturales Protegidas constituye un importante paso en la consolidación del sistema peruano de áreas naturales protegidas, en línea con las más modernas prácticas de gestión de estas áreas.

En efecto, la Ley 26834 incorpora en la legislación nacional sobre áreas naturales protegidas una serie de conceptos de avanzada, los cuales son fruto, en parte, de la interacción con otras experiencias a nivel internacional y en parte, de un proceso interno de profunda reflexión y análisis, el cual se llevó a cabo con motivo de la elaboración del Plan Director del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas (SINANPE). Dicho ejercicio de planificación se llevó a cabo desde 1992, teniendo su período principal de trabajo durante 20 meses entre 1993 y 1995. Contó con la colaboración de la Cooperación Alemana, a través de la GTZ y fue conducido de una manera ampliamente participativa, lo que fue una de las características que permitieron llegar a un documento no sólo de alta calidad técnica, sino también ampliamente aceptado por los agentes sociales, instituciones y personas, más directamente vinculadas a la gestión de las áreas naturales protegidas.

El proceso de formulación del Plan Director del SINANPE fue encarado por los profesionales peruanos especialistas en áreas protegidas como un ejercicio de planificación estratégica desarrollado participativamente y orientado a dar otro paso adelante, de mucha significación, en el camino a lograr un sistema de áreas naturales protegidas que sea representativo de la asombrosa diversidad biológica del Perú y que contribuya al bienestar de las poblaciones locales y, en general, al desarrollo sostenible del país.

En esta línea de pensamiento, además de identificarse los vacíos de representatividad del sistema y por consiguiente las nuevas áreas protegidas a ser establecidas, se hizo gran énfasis en las herramientas y condiciones técnicas e institucionales más apropiadas para la gestión del sistema. Como consecuencia de ello se hizo patente la necesidad de actualizar la legislación peruana de áreas naturales protegidas, hasta ese momento recogida en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley 21147) y sus reglamentos, en el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Decreto Ley No. 613) y diversos Decretos Supremos y normas de menor jerarquía, a fin de hacer posible la aplicación del Plan Director y la Visión en él contenida, respecto a la gestión del SINANPE y sus áreas, para el desarrollo humano sostenible del país.

Es así como la Ley 26834 constituye un fruto del proceso ampliamente participativo del Plan Director, el cual involucró a más de 300 personas e instituciones y condujo 4 talleres regionales, 2 nacionales y decenas de reuniones por grupos de especialistas. Además, este proceso contó con un comité directivo y un comité asesor, multidisciplinario y multisectorial, de manera permanente. Por ello los elementos fundamentales del Plan se encuentran plenamente recogidos en la Ley, desde la propia definición de las áreas naturales protegidas, considerada por varios especialistas como una de las más completas que se haya desarrollado a nivel mundial, hasta aspectos de gestión colaborativa de las áreas.

Resulta importante reseñar los aspectos resaltantes o novedosos de la Ley, a fin de poder apreciar cabalmente su aporte al desarrollo del sistema peruano de áreas naturales protegidas. Ello comienza con la propia definición de área natural protegida, anteriormente no bien explicitada en la legislación y que, como se ha mencionado, recoge los elementos y atributos fundamentales de las áreas protegidas: patrimonio nacional, condición natural, permanencia, protección legal contra usos distintos a sus objetivos, multiplicidad de valores: biológico, cultural, estético, recreativo, científico, económico (Artículo 1).

En directa relación con lo anterior, la Ley presenta un listado de objetivos de las áreas naturales protegidas técnicamente bien formulado y bastante completo, a pesar de lo difícil que es esto último. Puede apreciarse desde los objetivos de mantenimiento de la diversidad biológica, incluyendo la total prohibición de uso directo de sus elementos, hasta el aprovechamiento directo de ciertos recursos, pasando por aquellos vinculados a la ciencia, la recreación y la educación (Artículo 2).

Debido a la imposibilidad de que todos los diversos objetivos de las áreas naturales protegidas puedan ser plenamente cumplidos por una sola área protegida en forma simultánea, es necesario, por un lado, visualizar el sistema en su conjunto y, de otro lado, contar con un juego de categorías de áreas protegidas por objetivos de

manejo, a fin de poder asignar a cada área natural protegida individual el manejo más apropiado según sus objetivos y características. En esta línea la Ley ha avanzado muy significativamente sobre la legislación anterior al definir un completo juego de categorías, que va desde la protección más estricta, o áreas de uso indirecto, como los parques y santuarios nacionales, hasta las que permiten un aprovechamiento directo de ciertos recursos adecuadamente regulado, como las reservas comunales o cotos de caza, e incluso otras, como las reservas paisajísticas, en las cuales coexisten armoniosamente diversos usos. Son precisamente estas reservas paisajísticas y los refugios de vida silvestre, las dos nuevas categorías que la Ley 26834 ha incorporado al Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas. Se espera que este juego de categorías constituya una herramienta positiva para el desarrollo del SINANPE ya que permitirá asignar la condición de manejo más ajustada a las características propias de un área y las necesidades de conservación de la misma, sea ésta de uso directo o de uso indirecto (Artículo 21 y 22).

Asímismo, se ha clarificado la función temporal de las zonas reservadas, como una figura que puede emplear el Estado en el proceso de establecimiento y definición de un área natural protegida (Artículo 13).

Paralelamente al juego de categorías, se ha completado también las opciones posibles de zonificación interna de las áreas naturales protegidas para facilitar el cumplimiento de sus objetivos y la conciliación o compatibilización de los diversos intereses que puedan coexistir dentro de un área natural protegida. Ellas también implican una gradación desde protección estricta, hasta diversos niveles de uso recreativo, científico y turístico, así como hacia niveles de uso directo de recursos naturales renovables, en el entendido que éstos no signifiquen una modificación al carácter natural del área (Artículo 23).

Un concepto bastante de avanzada a nivel mundial lo constituye la expresa mención a las denominadas zonas de amortiguamiento, es decir los territorios adyacentes o vecinos al área natural protegida, cuya utilización y desarrollo debe ser compatible con el área protegida, a fin de contribuir al logro de sus objetivos. Es una manera bastante apropiada de vincular a las áreas naturales protegidas con su entorno ecológico, social y económico (Artículo 25).

La Ley establece, asimismo, las condiciones para la utilización sostenible de las áreas naturales protegidas, por ejemplo para el turismo y la investigación, así como para el uso directo de recursos; haciendo énfasis en la necesidad de que el área cuente con su respectivo plan maestro, y por lo tanto con objetivos claramente determinados y que el cumplimiento de éstos últimos no sea puesto en riesgo. Se reconoce la importancia de la investigación científica y el turismo, pero siempre se enfatiza que los objetivos primordiales de conservación deben ser plenamente respetados (Artículos 27, 28, 29 y 30).

La Ley establece de manera clara y directa la definición del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas y la integración en su gestión de diversas instituciones públicas y privadas de los varios sectores y niveles, incluyendo poblaciones locales (Artículo 6). Cabe destacar el énfasis puesto en la promoción de la participación de las poblaciones locales, incluidas comunidades ancestrales campesinas y nativas, en la creación y gestión de las áreas protegidas (Artículo 4), todo ello dentro del concepto de las áreas naturales protegidas como dominio público y patrimonio de la nación, énfasis hecho también en la imposibilidad de su adjudicación a los particulares (Artículo 4). Es destacable también el avance en cuanto a la posibilidad de creación de áreas de conservación regionales y del procedimiento para ello, lo mismo que para las áreas de conservación privadas, anteriormente no contempladas en la legislación (Artículo 7 y 12). Y, sin duda, constituye un aporte sumamente positivo a la permanencia de las áreas naturales protegidas el hecho de que cualquier reducción en su superficie o modificación legal que pueda afectar a un área del Sistema, deba ser aprobada por Ley (Artículo 3). Con todo ello el Perú toma una posición de avanzada en el contexto internacional.

En cuanto a las herramientas de manejo, además de los perfeccionados juegos de categorías de áreas y de opciones de zonificación interna, destaca la precisa descripción y mandato respecto a los planes requeridos para la buena marcha del sistema y el carácter necesariamente participativo de su formulación. Siendo las áreas naturales protegidas espacios en los que coinciden una serie de intereses y actores de diverso tipo, los procesos de planificación participativa son un elemento imprescindible para lograr consensos y poder avanzar hacia una gestión colaborativa de las áreas naturales protegidas. Ello ha quedado bien plasmado para los planes del Sistema (Plan Director de las Areas Naturales Protegidas) y de las áreas (Plan Maestro y todos los demás planes

temáticos o específicos que sean requeridos, por ejemplo, plan de uso turístico y recreativo, plan de investigaciones, el plan de manejo de una especie o el plan para el desarrollo de una infraestructura de servicios en un lugar dado dentro del área protegida) (Artículos 18, 19 y 20).

Uno de los aportes más significativos de la Ley 26834 a la gestión del SINANPE es el crear las condiciones formales para la concertación, coordinación e intercambio de información de los diversos sectores y grupos de interés involucrados en la gestión del Sistema, mediante el Consejo de Coordinación del SINANPE (Artículo 9 y 10) y los Comités de Gestión de las áreas naturales protegidas (Artículos 15 y 16), con funciones y responsabilidades bien especificadas.

En línea con las tendencias modernas de la gestión del Estado, la Ley establece mecanismos para incorporar de manera positiva y promotora al sector privado en la gestión de las áreas naturales protegidas (Artículo 17), sin que ello signifique, en modo alguno, el desconocimiento del papel y responsabilidad fundamental de la autoridad nacional del Sistema, cuyas funciones han quedado claramente establecidas en el Artículo 8, fortaleciendo sus capacidades legales de gestión del Sistema, pero proporcionándole al mismo tiempo herramientas valiosas para potenciar su accionar, incluyendo los mandatos para adecuar el actual Sistema de áreas a la presente ley y formular el Reglamento; procesos que se espera, sean también realizados participativamente, en el marco de la necesaria coherencia del proceso.

Quedan, dado que la gestión del Sistema no es nunca un proceso acabado, algunos aspectos a ser complementados, como la opción de establecer Areas de Conservación Municipal, la cual deberá ser vista en la Ley Orgánica de Municipalidades, tal como señala la única disposición complementaria de la Ley 26834.

#### **A modo de conclusión:**

Puede concluirse, a la luz de lo antes dicho, que la Ley 26834 constituye un significativo avance hacia la más eficaz y efectiva gestión del sistema nacional de áreas naturales protegidas, en especial por su apertura hacia la colaboración plena con todos los interesados y por su alta calidad técnica, con lo cual tendrá sin duda un positivo efecto también en el desarrollo humano o desarrollo sostenible del país.

Estando claro que las áreas naturales protegidas tienen una importante función dentro del desarrollo sostenible, todo aquello que contribuye a cumplir sus objetivos, es también una contribución al desarrollo sostenible. Y ese el objeto de la Ley 26834: crear las condiciones para lograr una óptima gestión del SINANPE.

Y no está demás destacar esta contribución en el camino hacia el desarrollo sostenible del país, con lo cual el Perú estará cumpliendo sus compromisos como signatario de la Convención de la Diversidad Biológica y otros instrumentos jurídicos internacionales, constituyéndose en un líder a nivel regional, e incluso mundial cuyo ejemplo será sin duda seguido por muchos otros.

#### **PRINCIPALES NOVEDADES DE LA LEY DE AREAS NATURALES PROTEGIDAS**

- Define 14 objetivos para las áreas naturales protegidas en su conjunto, mejorando los objetivos que estableció el Código del medio Ambiente en 1990.
- Establece tres niveles de áreas naturales protegidas: las de carácter nacional que conforman el SINANPE, las áreas de conservación regionales (declaradas por el Ejecutivo a propuesta de los gobiernos regionales) y las áreas de conservación privada (reconocidas por el ejecutivo a solicitud del propietario de un predio).
- Define dos nuevas categorías para el Sistema Nacional: Reservas Paisajísticas y Refugios de Vida Silvestre.
- Mejora la definición de las categorías ya existentes como la de Santuario Histórico o Reserva Nacional. Abre distintas posibilidades para la participación privada en la gestión y manejo de las áreas.
- Reconoce al INRENA como la entidad del Estado que debe emitir necesariamente una opinión favorable para cualquier actividad que se realice dentro de las áreas.
- Reconoce los documentos de planificación del Sistema y del área (Plan Director y Plan Maestro) como normas de observancia obligatoria para cualquier actividad que se desarrolle en las áreas.

- Introduce por primera vez en la legislación nacional el concepto de zonas de amortiguamiento y aclara el concepto de zonas reservadas.
- Otorga al INRENA la función inscribir a las áreas protegidas en los Registros que correspondan.