

# Las áreas naturales protegidas, su importancia y sus avances

*Maritza Mayo*



EN EL ÁMBITO MUNDIAL, el Perú es uno de los países con mayor diversidad biológica<sup>1</sup> y recursos genéticos.<sup>2</sup> Además, posee 84 de las 117 zonas de vida reconocidas y 28 de los 32 tipos de clima que existen. En suma, el Perú es un país privilegiado y, por supuesto, sobre estas riquezas hay muchos intereses que, de no ser bien administrados, pueden hacer peligrar no solo nuestro potencial natural sino nuestras propias condiciones de vida. Una de las estrategias para conservar esta riqueza son las áreas naturales protegidas (ANP).

---

<sup>1</sup> El Perú ocupa en el *ranking* mundial los siguientes puestos: 2.º en aves, 5.º en mamíferos, 4.º en anfibios, 4.º o 5.º en reptiles, 1.º en mariposas y 10.º en orquídeas, además de tener numerosas especies endémicas.

<sup>2</sup> La diversidad de recursos genéticos es un logro de los grupos humanos aborígenes, que durante un proceso de al menos 10.000 años han domesticado plantas nativas y las han adaptado a los pisos ecológicos, así como también han domesticado diversas especies de la fauna. La consecuencia es que el Perú es uno de los mayores centros mundiales de recursos genéticos, con unas 182 especies de plantas y 5 de animales domesticados. De hecho, el país es reconocido como uno de los centros de origen de la agricultura y de la ganadería (BRACK, Antonio. «Deterioro de la diversidad biológica y su influencia sobre los peruanos». Ponencia presentada en el foro «Análisis del impacto del cambio sobre los componentes de los ecosistemas que afectan la calidad de vida de los peruanos». Documento impreso sin fecha).

## Su importancia

Las ANP son espacios debidamente delimitados y con uso restringido. Como su nombre lo indica, se trata de espacios protegidos por leyes nacionales y convenios internacionales. Las ANP cumplen las siguientes funciones:<sup>3</sup>

- Son esenciales para la conservación de la biodiversidad.
- Proveen servicios ambientales primordiales como la protección de cuencas, suelos y aguas; reducen los niveles de CO<sub>2</sub>; y se constituyen en un elemento clave para la prevención de desastres.
- Muchas de las ANP son importantes para las poblaciones locales, pues estas dependen del uso de sus recursos naturales para su supervivencia.
- Las áreas protegidas involucran importantes valores culturales, y algunas de ellas reflejan prácticas sostenibles ancestrales.
- Son importantes para la educación y la investigación, y contribuyen significativamente a las economías locales y regionales, más notoriamente a través del turismo pero también de otras actividades inherentes a ellas.

Según Fernando León,<sup>4</sup> las ANP aportan directamente a la economía en los siguientes aspectos:

- Cerca de 2.700.000 peruanos que viven en las poblaciones de Arequipa, Lambayeque, el Callejón de Huaylas, Chimbote, Coronel Portillo, San Martín, Huánuco, Cañete, Oxapamapa,

---

<sup>3</sup> SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS POR EL ESTADO PERUANO. *Informe nacional. Perú 2007*. Lima: SINANPE, 2007.

<sup>4</sup> LEÓN, Fernando. *El aporte de las áreas naturales protegidas a la economía nacional*. Lima: Instituto Nacional de Recursos Naturales, Moore Foundation, USAID, KFW, PROFONANPE, The Nature Conservancy, 2007.

Amazonas y Tumbes reciben el agua de 16 ANP. En conjunto, estos habitantes consumen anualmente 254.900.000 m<sup>3</sup>, cuyo valor aproximado es de 81.000.000 de dólares.

- El 60,81 % de la energía hidroeléctrica de país utiliza aguas que provienen de ANP. Esta porción de la producción total suma cerca de 320.500.000 dólares anuales.
- En la producción agrícola, 376.411 hectáreas son irrigadas con aguas procedentes de ANP. El valor anual de esta producción bordea los 513.900.000 de dólares cada año.
- Según PROMPERÚ, la mayoría de las personas que visitó el Parque Nacional del Manu, la Reserva Nacional de Tambopata y la Reserva Nacional de Paracas en el 2006 dijo haber llegado al Perú solo con el fin de visitar estas áreas.
- Según estimaciones que solo consideran los centros poblados, en los bosques ribereños de la Amazonía, comprendidos dentro de las ANP, existe un valor potencial de extracción de productos forestales no maderables de 6.500.000 dólares.

Por otro lado, las ANP también aportan de manera indirecta en los siguientes aspectos:

- Están más relacionadas con los servicios ambientales<sup>5</sup> que proveen y que, si bien aún no tienen valor de intercambio en el mercado, constituyen un importante insumo para las actividades económicas del país.

---

<sup>5</sup> El Banco Mundial define el pago por servicios ambientales (PSA) como un mecanismo de compensación flexible, directo y promisorio, mediante el cual sus proveedores reciben un pago por parte de los usuarios de tales servicios. En ese sentido, no constituye una subvención o subsidio sino, más bien, el pago por un servicio que se recibe y por el cual alguien está dispuesto a pagar (consumidores de combustible, empresas que utilizan el agua, compensación de emisiones de carbono, disfrute de belleza escénica, protección de la biodiversidad, etc.).

- Al controlar la erosión causada por la deforestación y las lluvias han impedido la acumulación de sedimento en las represas de Aguada Blanca, El Fraile, El Pañe, Tablachaca, Mal Paso y San Diego, cuya limpieza hubiese significado un costo de 5.200.000 de dólares en los últimos 10 años.
- Se calcula que el carbono almacenado en los bosques de las ANP es de 3.901.000.000 toneladas.

### **Áreas de conservación: avances, retrocesos y limitaciones**

Con la creación del Ministerio del Ambiente, las ANP han dejado de ser administradas por la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas del INRENA y han pasado al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas dentro del nuevo ministerio del Ambiente, situación que se está aprovechando para una revisión de las funciones, competencias y conceptualización del sistema que las aglutina, el hasta ahora denominado Sistema Nacional de Áreas Protegidas por el Estado Peruano (SINANPE).

La legislación actual reconoce, dentro del SINANPE, los siguientes niveles de administración:

- Nacional: áreas naturales protegidas (ANP)
- Regional: áreas de conservación regional (ACR)
- Privado: área de conservación privada (ACP)

En el ámbito nacional, las 63 ANP existentes representan el 14,23 % de nuestro territorio. Las más emblemáticas son el Parque Nacional del Manu, la Reserva Nacional Pacaya Samiria, el Santuario Nacional Manglares de Tumbes, el Parque Nacional Bahuaja Sonene, el Parque Nacional Huascarán, el Parque Nacional Paracas, el Santuario Histórico Machupicchu y el lago Titicaca. Este sistema tiene una amplia experiencia y un marco normativo bastante avanzado, pero carece de la comprensión de los actores

y de un mayor compromiso del Estado. Este hecho se evidencia en el poco presupuesto que históricamente se les ha asignado a las áreas naturales, en el recorte que se ha hecho de estas a favor de la explotación de los hidrocarburos<sup>6</sup> o en la puesta en agenda del tema de los transgénicos.

En el ámbito regional, la experiencia es aún nueva y falta aún mayor normatividad. En la actualidad, las ACR que administran los gobiernos regionales en el país son las siguientes: la Albufera de Nuevo Mundo en Lima provincia, los Humedales de Ventanilla en el Callao y el Cerro Escalera en San Martín. Acerca de este último departamento, se debe precisar que es uno de los más deforestados, pues en él se da un intenso tráfico de madera promovido por mafias y la ocupación de las tierras por personas de las serranías que talan los árboles para sembrar y cuidar ganado. Esta deforestación ha ocasionado que exista ya un grave problema de escasez de agua, situación que ha originado que desde la sociedad civil se plantee la necesidad de que se cuente con un ACR y áreas de conservación municipal (ACM) como se verá más adelante.

El poder contar con espacios de conservación de ámbito regional enfrenta varios problemas, así tenemos que, para la creación de un ACR, es necesario un decreto supremo, al igual que lo exigen las áreas de ámbito nacional. Esta situación ha generado que, en el país, existan iniciativas entrampadas por años. Otra limitante es que la gestión de estas áreas está a cargo de los gobiernos regionales, instancias que a la fecha carecen de los recursos humanos y económicos para promover estos espacios. Este hecho se ve agravado por la circunstancia de que aún hay pocas capacidades para la elaboración de proyectos conservacionistas dentro del sistema nacional de inversión pública (SNIP), pero no solo es la falta de capacidades sino de visión, ya que a los proyectos relacionados con conservación de recursos no se les considera proyectos de desarrollo. Aún persiste

---

<sup>6</sup> Como ha sido el caso de la zona de la Reserva de Santiago de Comaina-Amazonas.

en los funcionarios, de los ámbitos tanto regional como central, la visión que el desarrollo es sinónimo de cemento.

En el ámbito nacional, existen gobiernos regionales que se han comprometido con la conservación. De este modo, Piura y Lambayeque ya tienen aprobado con ordenanza regional su sistema regional de áreas de conservación; San Martín actualmente lo viene elaborando; y Loreto ha creado el Programa de Conservación, Gestión y Uso de la Diversidad Biológica de la Región Loreto (PROCREL), instancia que promueve no solo las ACR, sino que plantea que estas sean una estrategia de lucha contra la pobreza. Se debe señalar que muchas de estas iniciativas tienen el respaldo de diversas ONG y proyectos de conservación que entienden la conservación de nuestros recursos como una verdadera estrategia de desarrollo.

La categoría de ACM fue retirada del SINANPE en el 2007, a raíz de que se promovieron áreas de este tipo, en especial en Cajamarca, como una estrategia para detener la expansión minera, con lo que se desvirtuó su rol primigenio: la conservación de la biodiversidad con características singulares. Las normas derogadas permitían a los gobiernos municipales, sobre la base de sus planes de ordenamiento territorial y en el ámbito de su competencia y jurisdicción, establecer áreas de conservación con el fin de resguardar la diversidad biológica y proteger las fuentes de agua y otros recursos de interés local. En este marco, las acciones de conservación de la diversidad biológica se complementaban con las de recreación y educación a su población. Como lo señala un comunicado de Derecho Ambiental y Recursos Naturales (la nota informativa 426-2007-DAR), la medida adoptada por el ejecutivo es:

- (1) un perjudicial retroceso en materia de regulación de áreas de conservación in situ de nuestra biodiversidad en el ámbito local;
- (2) una falta de coherencia en el discurso político de descentralización del gobierno nacional, toda vez que con esta



medida se deja a los gobiernos municipales sin las herramientas suficientes para la conservación de la diversidad biológica y protección de fuentes de agua y otros recursos de interés local; y

- (3) una grave falta de reconocimiento a la labor que vienen impulsando los gobiernos municipales, toda vez que la modificación del reglamento en cuestión no toma en consideración los logros obtenidos respecto a las ACM, ni sus beneficios para los miembros de sus comunidades (trabajo para la población local, provisión de agua, otros servicios ambientales, etc.).

Sin embargo, esta situación podría ser revertida, ya que el Ministerio del Ambiente ha incorporado este tema, el de las ACM, en las consultas que viene haciendo, en el ámbito nacional, en relación con las competencias de funciones sobre el manejo de espacios de conservación. A la fecha, en el país existen 75 ACM en 20 provincias, al interior de 10 departamentos, que ocupan, aproximadamente, 372.300 ha. Solo en San Martín se han creado 52 por iniciativa local, de las cuales 16 se encuentran en la provincia de Moyobamba, y, como ya se ha señalado, el departamento tiene ya grandes problemas en abastecimiento de agua. A la fecha, sólo el ACM AHARAM de Moyobamba tiene un plan maestro que se viene implementando. Actualmente, el gobierno regional de San Martín ha comprometido presupuesto para elaborar el plan maestro de 15 ACM en la provincia de Moyobamba.

Las actuales ACM tienen las siguientes características:

- (1) la mayor parte de ellas han sido creadas por iniciativa local;
- (2) el mayor porcentaje de ACM se han formado para proteger el recurso agua, recurso articulador y convocante en la gestión de los recursos naturales;

- (3) las capacidades municipales en relación con ellas son reducidas y, en pocos lugares, se ha involucrado a la población local; y, finalmente,
- (4) los recursos económicos de los que disponen las municipalidades para su manejo son muy escasos.

Finalmente, existen las ACP, que son áreas creadas en parte o en su totalidad sobre predios de propiedad privada. Estas tienen particulares características ambientales, biológicas, paisajísticas que aportan a la conservación de la diversidad biológica e incrementan la oferta de oportunidades para la investigación científica, la educación y el turismo especializado. El reconocimiento de las ACP se basa en un acuerdo entre el Estado y el titular del predio a fin de conservar la diversidad biológica de este por un período no menor a 10 años renovables. Actualmente, el país tiene 12 ACP, algunas promovidas por diversas ONG, empresarios o comunidades nativas y campesinas.

### **Los comités de gestión**

Un avance significativo de las ANP son los comités de gestión. Se trata de espacios que apoyan la gestión de las ANP y, con ese fin, llevan a cabo reuniones de trabajo e implementan un determinado plan de acción. Conforman el comité de gestión por lo menos cinco integrantes, entre los cuales se encuentran los representantes de los gobiernos regionales y municipales, de la población local, de las comunidades campesinas o nativas de la zona y del sector privado, a través de ONG o empresas, entre otros actores interesados.

Como ya se ha indicado, sobre los espacios de conservación existen numerosos intereses y, por ello, se hace necesario que el manejo de las ANP se haga bajo una propuesta que incorpore los principios de gobernanza y de gestión participativa dentro de los comités de gestión. La gobernanza o buen gobierno trata

de «las interacciones entre las diferentes estructuras, procesos y tradiciones que determinan la manera cómo se ejerce el poder, cómo se toman las decisiones sobre asuntos de interés público, y cómo los ciudadanos u otros grupos interesados pueden expresarse». <sup>7</sup> Por otro lado, «el concepto de ‘buen gobierno’ apunta a la creación de una estructura o un orden que no se puede imponer desde el exterior, sino que es resultado de la interacción de una multiplicidad de agentes dotados de autoridad y que influyen unos en otros». <sup>8</sup>

Las ANP trabajan con los siguientes principios de gobernanza: <sup>9</sup>

- (1) legitimidad y participación de los diversos agentes y actores sociales en la gestión;
- (2) capacidad de dirección basada en una visión estratégica de gestión;
- (3) desempeño y búsqueda de la promoción de una gestión eficiente y eficaz;
- (4) responsabilidad para con la colectividad, que implica una gestión transparente y que rinda cuentas; y
- (5) equidad, principio basado en el trato igualitario de todos los actores.

Los comités de gestión promueven una gestión participativa, y eso es un reto. Para estas instancias se han identificado la necesidad de trabajar los siguientes niveles de participación: (1) información; (2) consulta-comunicación social; (3) compromiso de los actores en la toma de decisiones a través de la coordinación,

---

<sup>7</sup> GRAHAM, J.; B. AMOS; y T. PLUMPTRE. «Principios de gobernabilidad para áreas naturales protegidas». Ponencia presentada en el Congreso de ANP. Durban: Agencia de Parques de Canadá, Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional y Congreso de ANP, 2003 (versión impresa en el INRENA).

<sup>8</sup> KOIMAN, J. y M. van VLIET. «Governance and Public Management». En K. Eliassen y J. Koiman (dirs.). *Managing Public Organizations*. 2.<sup>a</sup> ed. Londres: Sage, 1993.

<sup>9</sup> GRAHAM, J.; B. AMOS; y T. PLUMPTRE. Ob. cit.

construcción de consenso o concertación; (4) implementación de acciones conjuntas; y (5) control de responsabilidades asumidas y rendición de cuentas. Se debe esperar que los diversos niveles sean acumulativos, es decir, que si se implementan acciones, haya habido antes un buen proceso de información, consulta y toma de decisiones (gráfico 1).

*Gráfico 1*



Si bien estos son los planteamientos conceptuales, se hacía imprescindible que los comités de gestión y los responsables de las áreas naturales tuviesen un instrumento que midiese el avance de la gestión participativa. Por ello, se diseñó el «radar de la participación».<sup>10</sup> Este tiene las siguientes características:

- (1) considera seis aspectos o ejes que caracterizan la gestión participativa, a cada uno de los cuales le corresponde una escala de medición de entre 0 y 3; y

<sup>10</sup> Instrumento diseñado por Maritza Mayo en colaboración con Daniel Valle en el marco de la consultoría de Diseño del Modelo de Gestión Participativa del proyecto GPAN-PROFONANPE. 2004.

- (2) se viene aplicando en algunas ANP desde hace cuatro años, por lo que se cuenta con una línea de base y una evaluación de la evolución de la participación en estas áreas.

Para la construcción del radar se identifican los grandes ejes a medir:

- (1) promoción de la participación,
- (2) saber leer el entorno y actuar,
- (3) brindar información y desarrollar la comunicación social,
- (4) saber generar compromisos y el cumplimiento de acuerdos,
- (5) hacer que todos los actores rindan cuentas y
- (6) liderar una gestión eficiente.

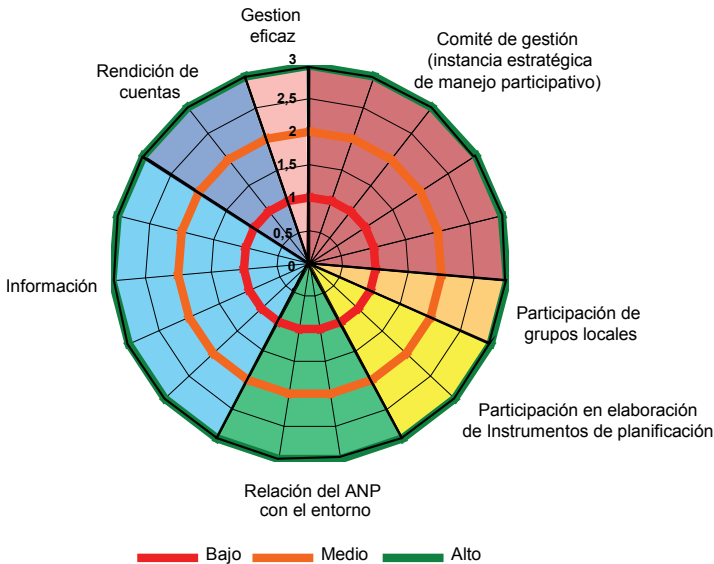
Para cada eje se identifican variables e indicadores. En relación con la variable 1, se tiene, por ejemplo, los siguientes indicadores y variables:

Variable	Indicador: representatividad dentro del comité de gestión	Valor
1. El ANP cuenta con un comité de gestión en el que se encuentran representados los diversos sectores de la localidad	No se tiene comité de gestión.	0
	El comité de gestión está en proceso de constitución.	1
	El comité de gestión está constituido, pero hay ausencia de actores clave*, ya sea en términos sectoriales o físico-territoriales.	2
	En el comité de gestión están representados los diversos actores clave, tanto en términos sectoriales como territoriales.	3

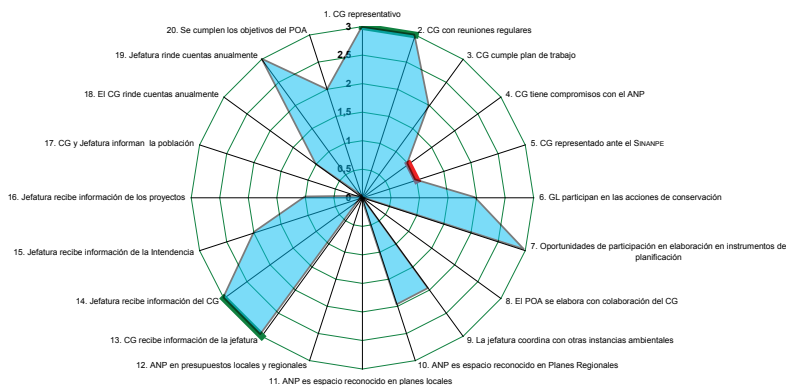
\* Debe entenderse por actor clave a aquella institución, organización o persona cuya presencia es de suma importancia para la gestión exitosa del ANP.

Como podrá observarse en el ejemplo, el radar permite muy rápidamente tener una «fotografía» del estado de la situación de la gestión participativa. Su elaboración es sencilla y se recomienda elaborarlo en una sesión de trabajo en donde participen los diversos interesados en la gestión: autoridades, técnicos, funcionarios públicos y diversos grupos de interés de la sociedad. El trabajarlo colectivamente permite evidenciar las diversas percepciones y se convierte en un espacio en donde los diferentes actores hacen uso de su libertad de opinión.

**Gráfico 2**  
*El radar de la gestión participativa en áreas naturales protegidas*



**Gráfico 3**  
**Ejemplo**  
**El radar de la participación aplicado**  
**a un área natural protegida**



## A manera de balance

En términos generales, se puede afirmar que hay avances respecto a los espacios de conservación. De hecho, se tiene una valiosa experiencia en manejo de áreas de ámbito nacional y, desde la sociedad, hay un interés por la conservación de los recursos naturales que va en aumento, pero falta un mayor compromiso de las autoridades del gobierno central y el desarrollo de capacidades en los ámbitos subnacionales. Existe, además, una propuesta y una experiencia de trabajo que fortalece la democracia; nos referimos a los comités de gestión, que han avanzado en tener un instrumento de medición de la participación que puede ser utilizado por otras instancias de gestión participativa.