

# Estudio Técnico Perú

## Definición de Línea de Base Proyecto Áreas Protegidas Locales y Otras Medidas de Conservación

**Autores:** Luis Alfaro Lozano  
Patricia Fernández-Dávila Messum  
Johanna Garay Rodríguez  
Tatiana Pequeño Saco  
Jeff Pradel Cáceres

Julio de 2017

Por encargo de:



de la República Federal de Alemania



***Este estudio es financiado por la GIZ a  
través del Gobierno de la República  
Federal de Alemania.***

El siguiente estudio fue elaborado por Luis Alfaro Lozano y colaboradores del Centro de Conservación, Investigación y Manejo de Áreas Naturales (CIMA) por encargo de UICN en el marco del proyecto “Áreas Protegidas y Otras Medidas de Conservación a nivel local”, implementado por GIZ, ICLEI y UICN. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del/ de los autor/es y no necesariamente representan la opinión de las organizaciones implementadoras del proyecto. GIZ, ICLEI y UICN no garantizan la precisión, exhaustividad o fiabilidad de la información, opiniones, teorías y puntos de vista reflejados en el presente y declinan toda responsabilidad relativa a lo anterior.

## CRÉDITOS

Agradecemos el apoyo de las siguientes personas e instituciones para la elaboración del presente documento:

### Apoyo

Alex Reátegui Reátegui	Asesor del Autoridad Regional Ambiental del Gobierno Regional San Martín
Alexander More Cahuapaza	Naturaleza y Cultura Internacional - Perú
Álvaro Ugarte Ubilla	Instituto de Investigación y Capacitación Municipal – INICAM
César Laura Contreras	Instituto del Bien Común
Cristina Portocarrero Lau	Proyecto Paragua
Elba Filomena Dionisio Inga	Gobierno Distrital de Tomas, Alcaldesa Distrital. Distrito de Tomas, Prov. Yauyos. Presidenta de la Mancomunidad Municipal de Nor Yauyos Cochas
Eusebio Cabrera Echegaray	Ministerio de Vivienda, Director de la Dirección de Urbanismo y Desarrollo Urbano de la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo
Fernando León Morales	Viceministerio de Desarrollo Estratégico de Recursos Naturales - MINAM
Francisco Flores Sánchez	Autoridad Nacional del Agua (ANA), Director de Estudios de Proyectos Hidráulicos Multisectoriales
José Álvarez Alonso	Dirección General de Diversidad Biológica - MINAM,
Lily Rodríguez Bayona	Comisión de DB, Universidad de Bonn, Ex-GIZ, Asesora, investigadora
María Elena Foronda Farro	Congreso de la República, Congresista
Mariano Castro Sánchez-Moreno	Viceministerio de Gestión Ambiental-MINAM
Martha del Castillo Morey	CEDISA, Directora
Miriam Cerdán Quiliano	Dirección General de Diversidad Biológica - MINAM, Directora General
Pedro Gamboa Moquillaza	SERNANP, Jefe
Pedro Solano Morales	SPDA, Director Ejecutivo
Segundo Sánchez Tello	Subgerencia de Recursos Naturales – Gobierno Regional de Cajamarca
Stephan Amend	GIZ - Co-Gestión Amazonía Perú, Coordinador de componentes de programa
Willy Llactayo León	Dirección de Ordenamiento Territorial - MINAM, Coordinador
Vicente Merino Merino	Subgerencia de Recursos Naturales – Gobierno Regional de Piura

### Implementadores

Jens Brüeggemann	Director del Proyecto en la GIZ en Brasil, Colombia, Ecuador y Perú
Mário Dionísio de Souza	Representante de la UICN en Brasil
Rodrigo de Oliveira Perpétuo	Secretário Ejecutivo de ICLEI de América del Sur

## ÍNDICE

1. CONTEXTO.....	3
2. METODOLOGÍA.....	3
3. REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA - MARCO CONCEPTUAL.....	4
4. OBJETIVO DEL ESTUDIO.....	9
5. ACTIVIDADES REALIZADAS.....	10
6. DIAGNÓSTICO DE LÍNEA DE BASE.....	11
6.1. BREVE DESCRIPCIÓN DEL PAIS.....	11
6.2. CONTEXTO POLÍTICO ACTUAL.....	17
6.3. MARCO LEGAL.....	21
6.4. CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LOS GOBIERNOS LOCALES.....	23
6.5. PRINCIPALES PLANES, PROYECTOS Y POLÍTICAS AFINES.....	26
6.6. PRINCIPALES OPORTUNIDADES IDENTIFICADAS.....	26
6.7. PRINCIPALES DESAFÍOS IDENTIFICADOS.....	27
6.8. PRINCIPALES INTERESADOS Y ACTORES CLAVES.....	29
6.9. OTRAS MEDIDAS DE CONSERVACIÓN IDENTIFICADAS.....	32
6.10. CASOS DE ÉXITO:.....	32
6.11. PUNTOS DE RELEVANCIA DEL PROYECTO (APM).....	34
6.12. PUNTOS DE MONITOREO DE LA LINEA DE BASE.....	38
6.13. PRIORIDADES IDENTIFICADAS.....	45
7. CONSIDERACIONES Y DESTAQUES.....	48
8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	50

## ACRÓNIMOS

ACA	Áreas de Conservación Ambiental
ACM	Área de Conservación Municipal
ACMBS	Área de Conservación Municipal Bosque de Sho'llet
ACP	Área de Conservación Privada
ACR	Área de Conservación Regional
AMPA	Amazónicos por la Amazonía
AMPE	Asociación de Municipalidades del Perú
ANA	Autoridad Nacional del Agua
ANP	Áreas Naturales Protegidas
AP	Área Protegida
ASPROMAG	Asociación de Productores y Manejo de Aguaje
BLM	Bosques Locales Municipales
CC	Cambio Climático
CDB	Convenio de Diversidad Biológica
CEDISA	Centro de Desarrollo e Investigación de la Selva Alta
CEDEPAS	Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social
CI	Conservation International
CIMA	Centro de Conservación, Investigación y Manejo de Áreas Naturales
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
DB	Diversidad Biológica
DESCO	Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo
ENCC	Estrategia Nacional ante el Cambio Climático
GEI	Gases de efecto invernadero
GIZ	Agencia de Cooperación Técnica Alemana
GL	Gobierno Local
GORE	Gobierno Regional
GRSM	Gobierno Regional San Martín
ICLEI	Gobiernos Locales por la Sostenibilidad
ICM	Iniciativa de Conservación Municipal basada en área
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
ITTO	The International Tropical Timber Organization

LOM	Ley Orgánica de Municipalidades
MDA	Mecanismos de Desarrollo Alternos
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
MINAM	Ministerio del Ambiente
MRSE	Mecanismo de Retribución de Servicios Ecosistémicos
MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
NCI	Naturaleza & Cultura Internacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OT	Ordenamiento Territorial
PAT	Plan de Acondicionamiento Territorial
PBI	Producto Bruto Interno
PDU	Plan de Desarrollo Urbano
PPM	Proyecto Pastaza Morona
PROFONANPE	Fondo de Promoción de las Áreas Naturales Protegidas del Perú
PROHVILLA	Autoridad Municipal Pantanos de Villa
REMURPE	Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú
SSEE	Servicios Ecosistémicos
SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SINAGERD	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
SINANPE	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SPDA	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
SNGA	Sistema Nacional de Gestión Ambiental
SINCEP	Sistema Nacional de Centros Poblados
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
ZEE	Zonificación Ecológica Económica

## 1. CONTEXTO

América Latina ha logrado importantes avances en la protección de la biodiversidad mediante la creación y gestión de áreas protegidas de competencia nacional. Brasil, Colombia, Ecuador y Perú poseen entre el 10% y el 25% del país en esta condición. Los múltiples desafíos implicados en la gestión de las áreas protegidas de manera extensa, hicieron que ganaran importancia diversas formas de gobierno, incluida la gestión de los gobiernos locales. Sin embargo, los gobiernos locales todavía tienen un nivel comparativamente bajo de compromiso con esta forma de conservación de la biodiversidad, principalmente debido a su estructura y capacidad limitada, lo que lleva a menudo que las iniciativas existentes permanezcan aisladas y desconocidas.

En este contexto, la GIZ implementará el proyecto titulado "Áreas protegidas y otras medidas de conservación" en conjunto con los socios en la ejecución de la UICN e ICLEI. El proyecto tiene como objetivo aumentar el número de gobiernos locales que administran las áreas protegidas de manera efectiva y equitativa y otras medidas de conservación. Por lo tanto, se centra en el fortalecimiento de la capacidad y la gobernabilidad a nivel local, y el papel de los gobiernos locales en la gestión eficaz de las áreas protegidas y otras medidas de conservación teniendo en cuenta los marcos institucionales y legales de los cuatro países. Además, los beneficios y retos para el manejo de las áreas protegidas por los gobiernos locales se difundirán a nivel local, estatal, nacional, supranacional e internacional.

El proyecto contribuirá a la conservación de la biodiversidad más efectiva y para una mejor comprensión del valor económico de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos. Como parte integral de un paisaje más amplio, áreas protegidas y otras medidas de conservación administrados por los gobiernos locales contribuyen a la conectividad ecológica y así, mejoran la capacidad de adaptación de los ecosistemas y reducen la vulnerabilidad al cambio climático.

La UICN contribuirá especialmente a la comunicación sobre el papel y el potencial de los gobiernos locales en la conservación de la biodiversidad, en los niveles supranacionales e internacionales. La UICN proporcionará oportunidades para el intercambio y posicionará las lecciones aprendidas y los mensajes del proyecto en las instancias internacionales e intergubernamentales y los comités y eventos técnicos. Por lo tanto, en esta primera etapa del proyecto, es necesario desarrollar estudios de base para apoyar o planificar estratégicamente y monitorear el proyecto a largo plazo.

## 2. METODOLOGÍA

En el Perú se ha venido desarrollando de manera permanente un interesante proceso de discusión sobre el marco conceptual para el desarrollo de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) que permitiendo importantes aportes para mejorar medidas de gestión y normativas, fortaleciendo el SINANPE.

Por otro lado, está pendiente una adecuada definición de políticas públicas que permitan conjugar los intereses locales con una visión sistémica e integral de conservación de la biodiversidad.

A partir de lo señalado el presente estudio identifica las iniciativas de conservación municipal que deberían integrarse como parte de una red que complemente las actuales áreas naturales protegidas de administración nacional, regional y privada.

Este enfoque, teniendo un fuerte componente de escala local, está vinculado a una propuesta sistémica de escala subnacional y nacional, conectando las diversas escalas de la planificación del territorio.

## 2.1. Revisión de bibliografía disponible

El presente estudio se basa en una revisión bibliográfica que responde a sustentar el enfoque propuesto y conocer el estado de la cuestión. Los principales hallazgos se desarrollan en la sección 4.

## 2.2. Entrevistas

Las entrevistas se han realizado bajo la modalidad no estructurada con el fin de que las opiniones de los actores estratégicos clave se desarrollen según sus propios términos y perspectivas, priorizando los siguientes aspectos:

- Áreas Naturales Protegidas y otras formas de conservación de la naturaleza
- Iniciativas locales de conservación y medidas de conservación basadas en área.
- Gobernanza (de acuerdo a la UICN - Borrini-Feyerabend et al 2014<sup>1</sup>)
- Gestión del territorio y su relación con la conservación de la diversidad biológica.
- Gestión de riesgos y gestión del territorio
- Clima, cambio climático, agua y gestión del territorio

De las entrevistas aplicadas, según un formato de 11 preguntas (Anexo 1), a 18 expertos y funcionarios (Anexo 2), se obtuvieron comentarios y opiniones cuyo análisis se basa en la sistematización de los mismos (Anexo 3) y se presenta como resumen de resultados (Anexo 4).

## 3. REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA - MARCO CONCEPTUAL

Se ha escrito mucho sobre planes para el desarrollo de los sistemas de áreas protegidas (AP), las distintas escalas de trabajo y responsabilidades de gestión según las tipologías de gobernanza de la UICN y la necesidad de hacer un manejo adaptativo de estas. Lamentablemente muy rara vez se implementa en la realidad, tal como sostienen Salafsky et al. 2001 y Stankey et al. 1999. Según Jon Kohl<sup>2</sup> esto se debe a que las organizaciones que dicen adoptar el manejo adaptativo lo contradicen en sus prácticas usuales (*business as usual*), tal como se describe en el siguiente Cuadro 1.

El desarrollo de una red de conservación municipal desde una **visión sistémica del territorio** bajo jurisdicción municipal requiere enfrentar el desafío de un sistema complejo, que contiene una alta variedad de componentes, niveles jerárquicos, alta intensidad de interconexiones y relaciones no lineales, y escalas de gestión temporal cortoplacista y escala espacial<sup>3</sup> (Izquierdo 2009) que no considera factores naturales, como por ejemplo las cuencas (Moreno, A. y Renner, I. 2007). En este marco, los procesos de toma de decisiones pueden ser afectados por cambios en las

---

<sup>1</sup> Borrini-Feyerabend, G., N. Dudley, T. Jaeger, B. Lassen, N. Pathak Broome, A. Phillips y T. Sandwith (2014). Gobernanza de áreas protegidas: de la comprensión a la acción. No. 20 de la Serie Directrices para buenas prácticas en áreas protegidas, Gland, Suiza: UICN. xvi + 123 pp. [http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn\\_spanish\\_governance\\_book.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn_spanish_governance_book.pdf)

<sup>2</sup> Barreras para la implementación de planes estratégicos en áreas protegidas <http://www.jonkohl.com/publications/a-m/pupbarreras.pdf>

<sup>3</sup> Julio Alfaro (n.d., p.3) menciona que “en las tres cuartas partes del siglo XX, cuando se hablaba de desarrollo y se trataba de intervenir en un espacio físico y sociocultural, se buscaba primero el criterio de la división jurídica política”. Sin embargo, este criterio no ha tenido en cuenta ni la población, ni el suelo, ni el clima, ni los productos, ni las afinidades de los pueblos entre sí, ninguno de los datos que suministra la naturaleza, ni los que se desprenden del estudio de la sociedad (Moreno y Renner 2007). (Tesis: [http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2009/cf-izquierdo\\_eg/pdfAmont/cf-izquierdo\\_eg.pdf](http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2009/cf-izquierdo_eg/pdfAmont/cf-izquierdo_eg.pdf))

características biofísicas de las zonas involucradas, debido por ejemplo a los efectos del cambio climático.

Desde esta visión de sistema, lo que se debe “gestionar” no es el territorio que comprende una determinada zona del ámbito municipal o jurisdicción, sino las intervenciones que el ser humano ocasiona en la dinámica del territorio (Moreno Y Renner 2007).

**Cuadro 1: Diferencias entre manejo tradicional de las AP y manejo adaptativo**

Aspectos	Manejo tradicional	Manejo adaptativo
Naturaleza	Dominarla	Compleja, cambiante, interrelacionada <sup>4</sup>
Ética	Compartamentalizada; las relaciones son marginales	Holística, las relaciones son importantes
Ciencia y modelos	Determinística, lineal, estática, equilibrio continuidad Teoría robusta y bien definida; resultados altamente predecibles y datos discretos	Estocástica, no lineal, dinámica de tasas variables; equilibrios temporales obstaculizados por momentos caóticos que establecen el siguiente equilibrio temporal.
Manejo y organización	Centralizado, rígido; poco enfoque en incentivos o innovación Jerárquico, de arriba hacia abajo.	Descentralizado, equipos interrelacionados, adaptativo, flexible; Adaptativo, de abajo hacia arriba, cooperativo.
Planificación	Comprensiva, racional	Interrelacionada, caótica, buscando orden dentro del caos, imaginativa
Toma de decisión	Rígida, mando y control, impulsada por expertos	La ciencia provee las respuestas Deliberativa, inclusiva La ciencia provee información, sola no puede proveer respuestas Adaptada al contexto de problemas, interrelacionada con otros problemas, considera las externalidades
Participación	Influencia	Discursiva, deliberativa
Liderazgo	Autoritario, líderes designados	Situacional, líderes emergen de la comunidad cuando se necesiten

Adaptado de Jon Kohl Barreras para la implementación de planes estratégicos en áreas protegidas.<sup>5</sup>

El desarrollo de una red de conservación municipal desde una **visión sistémica del territorio** bajo jurisdicción municipal requiere enfrentar el desafío de un sistema complejo, que contiene una alta variedad de componentes, niveles jerárquicos, alta intensidad de interconexiones y relaciones no lineales, y escalas de gestión temporal cortoplacista y escala espacial<sup>6</sup> (Izquierdo 2009) que no considera factores naturales,

<sup>4</sup> <http://www.interpretaciondelpatrimonio.com/boletin/index.php/boletin/article/viewFile/124/124>

<sup>5</sup> <http://www.jonkohl.com/pup/pupbarreras.pdf>

<sup>6</sup> Julio Alfaro (n.d., p.3) menciona que “en las tres cuartas partes del siglo XX, cuando se hablaba de desarrollo y se trataba de intervenir en un espacio físico y sociocultural, se buscaba primero el criterio de la división jurídica política”. Sin embargo, este criterio no ha tenido en cuenta ni la población, ni el suelo, ni el clima, ni los productos, ni las afinidades de los pueblos entre sí, ninguno de los datos que suministra la naturaleza, ni los que se desprenden del estudio de la sociedad (Moreno y Renner 2007).

(Tesis: [http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2009/cf-izquierdo\\_eg/pdfAmont/cf-izquierdo\\_eg.pdf](http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2009/cf-izquierdo_eg/pdfAmont/cf-izquierdo_eg.pdf))

como por ejemplo las cuencas (Moreno, A. y Renner, I. 2007). En este marco, los procesos de toma de decisiones pueden ser afectados por cambios en las características biofísicas de las zonas involucradas, debido por ejemplo a los efectos del cambio climático.

Desde esta visión de sistema, lo que se debe “gestionar” no es el territorio que comprende una determinada zona del ámbito municipal o jurisdicción, sino las intervenciones que el ser humano ocasiona en la dinámica del territorio (Moreno Y Renner 2007).

En lo que sigue del documento diferenciaremos los términos “manejo” y “gestión” por sus implicancias en la planificación de las iniciativas de conservación basadas en área de carácter municipal. Entendiendo “manejo” a las acciones técnicas y económicas que se llevan a cabo para conservar en forma efectiva (eficaz y eficiente) e integrada; los sitios específicos; y “gestión” como la dirección integral del proceso de desarrollo de políticas, estrategias y normas, la programación, coordinación y organización de los actores, así como a la administración y ejecución del manejo del territorio que comprende el municipio (Moreno y Renner 2007).

Este será nuestro punto de partida para preguntarnos cómo podríamos desarrollar una **red sostenible de iniciativas de conservación municipal** complementaria al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), articulada a su vez a otras medidas de conservación *in situ* de la diversidad biológica en el país. Desde nuestro punto de vista ello implica tener en cuenta las causas subyacentes que obstaculizan el adecuado desarrollo de una red municipal de conservación.

Desde esta entrada esta propuesta considera el enfoque ecosistémico conceptualizado por el Convenio de la Diversidad Biológica con preeminencia hacia la conservación de servicios ambientales. Dentro de esta orientación y tomando en cuenta los planteamientos de diversas instituciones como la UNESCO, UICN señala que el enfoque ecosistémico<sup>7</sup> permite lograr las tres metas centrales del Convenio de Diversidad Biológica: (1) conservación de la biodiversidad a escalas múltiples; (2) usos sostenibles de los recursos naturales y del ambiente en general; (3) distribución equitativa de los beneficios generados por las prestaciones ambientales.

Este modo de plantear el análisis, permite a su vez enfrentar los actuales problemas vinculados a los sistemas de Áreas Protegidas en aspectos como la sub-representación de paisajes usados o modificados por el hombre, así como el problema del tamaño y conectividad insuficientes en el marco de un paisaje altamente fragmentado. En particular para los ámbitos vinculados a los Andes, las estrategias clásicas de conservación se toparon con un obstáculo insalvable: encontrar y establecer áreas grandes, “poco intervenidas” o “salvajes” en un mosaico de ecosistemas y hábitats que es el resultado de más de 10,000 años de transformación del hombre andino (Rostworowski 1999, Recharte 2002, Brack 2003). Incluyendo el impacto de la agricultura europea que continúa hasta nuestros días, como la introducción de los trigales, y nuevos métodos de uso de la tierra (Arciniegas 1965).

Los paisajes andinos, son consecuencia de un enfoque del manejo del territorio que tomó en cuenta sus particularidades, integrando “archipiélagos” bajo una lógica de aprovechamiento de la diversidad y complementariedad de los ecosistemas, que a

---

<sup>7</sup> Se plantea que el enfoque ecosistémico:

- Es una manera de pensar y actuar ecológicamente.
- No es una guía de manejo de un ecosistema o de un grupo de ecosistemas desde una perspectiva exclusivamente conservacionista.
- Es un esquema para la acción que relaciona información biológica, social y económica, tendiente a alcanzar un balance socialmente adaptable entre las prioridades de conservación de la biodiversidad, el uso de los recursos y la distribución de los beneficios.

pesar de su fragmentación y su carácter vulnerable, sustentaron importantes poblaciones en lo que ahora percibimos como zonas inhóspitas (Murra 1985).

Este es un punto clave en el diseño de una estrategia de conservación de la diversidad biológica dado que la complementariedad económica de los ecosistemas, se llevó a cabo en el mundo andino, también a escala ecorregional. Por ejemplo los denominados “enclaves ecológicos” que eran tierras pertenecientes a “otras ecologías aptas para producir lo que no podían cosechar en sus respectivos terrenos nucleares”, las distancias a estos terrenos nucleares podían alcanzar distancias de “centenares de kilómetros” (Espinoza 1997).

Por ello una red de conservación de la diversidad biológica, asociada a los ecosistemas andinos, debe considerar su carácter articulador (sistémico) de sus paisajes culturales.

Eduardo Gudynas (2003) define la naturaleza como *“una creación social, distinta en cada momento histórico, cambiante de acuerdo a cómo los hombres se vinculan con su entorno”*, particularmente en lo referido a los Andes, los pueblos que la habitaron son sin duda *“autores ecológicos de la naturaleza”*, al haber intervenido activamente en una sucesión de equilibrios y desequilibrios ejercidos sobre los ecosistemas lo que ha llevado hasta nuestros días su actual configuración.

El paisaje como concepto, no puede existir sin los seres humanos que lo perciben, sin embargo, sus componentes físicos brindan el marco necesario para sustentar la forma en que se realizaban sus interacciones con la naturaleza. Los problemas de escasez de tierras para cultivo, la erosión, sequías, inundaciones, heladas etc., eran y siguen siendo problemas que deben enfrentarse para poder subsistir. Es claro que la lucha por lograr espacios productivos del hombre andino está muy lejos de los enfoques conservación de la naturaleza que buscan preservar únicamente espacios *“silvestres”* (Phillips, A. 2002)

Separar el paisaje natural del cultural, en la región andina, implica dividir artificialmente lo que está indisolublemente ligado. Una respuesta adecuada para las acciones de conservación, implica entender que las culturas andinas lograron una exitosa adaptación cultural a un entorno diverso y vulnerable, mediante una concepción del paisaje, que integraba *“archipiélagos”* (Murra 1985) y hacía complementarios los aportes de recursos provenientes de la rica diversidad de ecosistemas.

Por ejemplo Espinoza en la obra citada, denominó a las lomas costeras *“los primeros enclaves ecológicos de las tierras altas”*.

Así mismo, Espinoza menciona que la trashumancia era uno de los mecanismos de complementariedad ecológica; otro era el control directo de chacras enclavadas en diferentes pisos ecológicos y por último el intercambio interecológico de productos. Desde esta óptica podemos vislumbrar diferentes escalas de manejo del territorio que conectaban distintos paisajes y ecosistemas al interior de unidades paisajísticas.

*En el mundo andino la complementariedad implicaba reciprocidad, que como dice Rostworowski (1999) “actuó como un eslabón entre los diversos modelos de organizaciones económicas presentes en un amplio territorio”. Un ejemplo dado por la autora de la Historia del Tahuantinsuyo, al referirse a la minka, menciona que es una palabra cuyo verbo minccacuni significa “rogar a alguno que me ayude prometiéndole algo”.*

### 3.1. Diseño de la red de conservación

La actual red de áreas protegidas de carácter nacional puede ser mejorada en su representatividad y calidad de gestión y complementada con redes de carácter regional (subnacional) y local que canalicen las iniciativas e intereses y expectativas de las comunidades para su desarrollo, en armonía con la salud de los ecosistemas.

Un ejemplo interesante de este aspecto, podemos verlo en las actuales iniciativas de varias comunidades campesinas que están desarrollando iniciativas locales de conservación como son las Áreas de Conservación Privada, Áreas de Conservación Ambiental y propuestas de *Sitios Ramsar*. Lo importante de estas iniciativas es que acercan los intereses de carácter local con las preocupaciones de carácter nacional e internacional sobre la conservación de espacios de alto valor paisajístico.

Por estas razones proponemos recuperar esta concepción del paisaje que conecta “*archipiélagos*”, articulando recursos naturales, bienes y servicios ecosistémicos, diversidad biológica, cultura, pasado y presente. Desde este enfoque existe un fuerte componente de escala local, que puede ser ligado a una propuesta sistémica a escala nacional, regional (subnacional) y regional.

### 3.2. Identificación de prioridades de conservación

El discurso desde nuestro punto de vista debe evitar el enfoque de una jerarquización de los ecosistemas, sino que hay que resaltar la necesidad de tomar medidas para preservar los servicios ambientales que estos ecosistemas brindan a la sociedad, con beneficios locales, y partiendo de una priorización “de abajo hacia arriba”. Por ejemplo, las medidas para garantizar provisión de agua y reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos

La valorización de la naturaleza está muy vinculada a quien la valora y por supuesto desde la óptica desde la que se realiza la valoración. Es más, muchas veces la valorización y jerarquización de la diversidad han servido para justificar la agresión de ecosistemas “pobres” por su “escasa biodiversidad”. Esto ha sido particularmente funesto para algunos ecosistemas de montañas los que debido a su aridez han sido considerados de baja prioridad para la conservación y en ellos se han permitido actividades que sistemáticamente generaron degradación de estos ecosistemas.

Particularmente desde una perspectiva de uso de la diversidad biológica - o más específicamente del uso de especies de plantas y animales - vinculada a espacios de particular relevancia para la conservación, se deben tender puentes que permitan construir un modelo de gestión compartida en el que la zonificación y el sistema de gobierno aproximen las visiones presentadas en el siguiente Cuadro 2.

El enfoque ecosistémico responde a esta preocupación, proponiendo la integración de lo natural y lo cultural en el manejo de los ecosistemas, con el fin de conservar la diversidad biológica dentro y fuera de las áreas protegidas. Las áreas protegidas que están asociadas a una amplia gama de objetivos son una parte de las estrategias de conservación de la diversidad biológica, la promoción de corredores de conservación, las Reservas de Biosfera de la UNESCO, el reconocimiento de humedales de importancia internacional o Sitios Ramsar, que plantea la conservación de humedales (que no necesariamente son áreas naturales protegidas) obligan a establecer alianzas estratégicas de carácter nacional, regional (subnacional) y local para desarrollar niveles de gestión que obedezcan al concepto de complementariedad, que nos acerca a la visión sistémica de los paisajes, considerando las distintas escalas de la planificación de su conservación.

**Cuadro 2: Enfoques de gestión desde lo local y de los promotores de la conservación de la diversidad biológica<sup>8</sup>**

Aspecto	Conservacionistas	Pobladores / autoridades locales
Valoración de la diversidad biológica	En base a especies raras endémicas o carismáticas	En base a especies que brindan beneficios (algunas especies en algunos casos pueden ser consideradas una amenaza)
Visión	Mantenimiento de la integridad ecológica sobre la base de criterios científicos	Mantenimiento de los valores naturales y culturales basados en criterios locales
Objetivo principal	Preservación del patrimonio para las futuras generaciones	Mantenimiento del presente y futuro uso del patrimonio
Enfoque	Conservación in situ mediante la limitación y/o prohibición de determinados usos	Uso controlado y eventual domesticación
Usuarios	Presentes y futuras generaciones, principalmente externas al área	Presentes y futuras generaciones vinculadas al área
Especies silvestres y domesticadas	Tratadas diferenciadamente	Formando un continuo

Adaptado Kaimowitz y Sheil 2007

Desde este marco es que se debe dar una respuesta a la conceptualización de una **red de conservación municipal** cuyas unidades de análisis deben integrar lo natural, lo cultural incluyendo los servicios ecosistémicos que brindan, dado que se prioriza la conservación in situ no se incluirán espacios de jurisdicción municipal asociados a parques, jardines u otros espacios diseñados expresamente.

#### 4. OBJETIVO DEL ESTUDIO

El propósito de este documento es llevar a cabo un estudio técnico sobre el papel y la situación actual de los gobiernos locales en la conservación de la biodiversidad con un enfoque en las áreas protegidas municipales y otras medidas locales en base a áreas en Perú.

Este estudio se realizó teniendo como base el documento del proyecto y sus anexos en función de los términos de referencia específicos que incluye los temas siguientes:

- I. Contexto político actual de la gobernabilidad del sistema de áreas protegidas, incluyendo el papel de las áreas protegidas privadas;
- II. Marco legal y breve historia de la creación y regulación de las áreas protegidas municipales y otras medidas de conservación locales;
- III. Breve descripción de los aspectos y las capacidades de los gobiernos locales, municipales para implementar acciones de conservación en base al área, incluyendo mecanismos de financiación, creación y gestión, así como mantenimiento de áreas protegidas institucionales;

<sup>8</sup> Adaptado de David Kaimowitz and Douglas Sheil en BIOTROPICA Vol 39 Issue 5, set 2007 pages 567 - 574 . The Association for Tropical Biology and Conservation,

- IV. Relación entre los sitios de áreas protegidas con otros planes, como la planificación del uso del suelo, la gestión de los recursos naturales, etc.;
- V. Principales retos para mejorar la gestión de las áreas protegidas y otras medidas de conservación basadas en el área a nivel de los gobiernos locales;
- VI. Identificación de las principales organizaciones que trabajan con la agenda de conservación local en el país y las iniciativas existentes o previstas que pueden ofrecer oportunidades para el fortalecimiento de los gobiernos locales para el manejo de áreas protegidas y otras medidas de conservación basadas en el área;
- VII. Casos de éxito (hasta tres) que demuestran el buen gobierno, la gestión eficaz y/o la sostenibilidad financiera;
- VIII. Relevancia de los objetivos del proyecto y las actividades previstas en relación con la política nacional y el logro de los objetivos y compromisos del país a nivel internacional (ODS, CDB, París, Reducción del Riesgo de Desastres -Marco Sendai, etc.);
- IX. Propuesta para definir la línea de base para monitorear el número de gobiernos locales cuyas zonas y otras medidas de conservación están protegidos oficialmente, reconocidos a nivel nacional;
- X. Propuesta de prioridades para la acción en el país para alcanzar los objetivos y las actividades previstas en el proyecto.

## 5. ACTIVIDADES REALIZADAS

**Reuniones del equipo consultor con el personal de la UICN:** se realizaron dos reuniones, la primera para la revisión de los TdR con la misión UICN, GIZ e ICLEI, el día viernes 31 de marzo de 2017, y la segunda reunión para la evaluación del avance del primer reporte y resolución de consultas, incluyendo consultores de los otros países participantes realizada el martes 18 de abril de 2017. Esto con el fin de asegurar el flujo de información y el intercambio de ideas sobre el desarrollo de la consultoría.

Adicionalmente, se han realizado comunicaciones por vía de correos electrónicos, Skype y whatsapp.

**Revisión de bibliografía pertinente:** la revisión de literatura inició previa a la postulación, a fin de preparar la propuesta de trabajo. La bibliografía ha sido seleccionada a fin de sustentar el enfoque ecosistémico propuesto y conocer el estado de la cuestión, incluyendo publicaciones científicas y no científicas como informes, reportes, publicaciones, políticas, normas legales, entre otros. La revisión de esta se detalla en la sección 4, y las referencias en la sección 9.

**Realización y sistematización de entrevistas:** las entrevistas se realizaron con actores clave considerando los distintos sectores, competencias, conocimientos y experiencia en el tema. Se incluyeron autoridades del Estado con competencias en el tema de estudio: ambiente, agua, vivienda, gobiernos regionales y locales, sociedad civil involucrada en el tema. Las entrevistas fueron realizadas siguiendo un formato de preguntas no estructuradas (Anexo 1) de manera presencial, vía Skype o teléfono, según disponibilidad del entrevistado. La lista y cronograma se detalla en la sección 3.2 (Anexo 2).

## 6. DIAGNÓSTICO DE LÍNEA DE BASE

### 6.1. BREVE DESCRIPCIÓN DEL PAÍS<sup>9</sup>

Según la Constitución Política de 1993, la República del Perú es un Estado Unitario y descentralizado. El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias, distritos y centros poblados, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el Estado y gobierno a nivel nacional, regional (subnacional) y local, conforme a sus competencias y autonomía propias, preservando la unidad e integridad del Estado y la Nación.

La descentralización consiste en la separación de competencias y funciones entre los tres niveles de gobierno (gobierno nacional, regional (subnacional) y local) así como un equilibrado ejercicio del poder en beneficio de la población que persigue:

1. La unidad y la eficiencia del Estado; la representación política y de intermediación; participación y fiscalización de los ciudadanos; institucionalización de los gobiernos regionales y locales.
2. El desarrollo económico, autosostenido y de la competitividad de las diferentes regiones y localidades del país; cobertura y abastecimiento de servicios sociales; disposición de la infraestructura económica y social para promover la inversión descentralizada; redistribución equitativa de recursos del Estado; la potenciación del financiamiento regional y local.
3. La modernización y eficiencia de los procesos y sistemas de administración; simplificación de trámites; evitar la duplicación de funciones y recursos.
4. La creación de capital humano competitivo a nivel nacional e internacional; participación ciudadana, participación de comunidades campesinas y nativas; promover el desarrollo humano.
5. El ordenamiento territorial y del entorno ambiental sostenible; gestión sostenible de los recursos naturales y de calidad ambiental; coordinación y concertación interinstitucional y participación ciudadana en todos los niveles del Sistema Nacional de Gestión Ambiental<sup>10</sup> (MINAM – REMURPE – GTZ/PDRS. 2008)

El gobierno nacional tiene jurisdicción en todo el territorio de la República; los gobiernos regionales y los gobiernos locales la tienen en su respectiva circunscripción territorial. El gobierno en sus distintos niveles se ejerce con preferencia del interés público.

El Perú es el tercer país en superficie de América del Sur, con una extensión de 1,285,215.6 km<sup>2</sup>, ubicado al occidente de la región y al sur del Ecuador. Posee 7,062 km de fronteras terrestres y limita por el norte con Colombia y Ecuador (con fronteras de 1,494 km y 1,529 km, respectivamente), por el este con el Brasil (2,659 km), por el sureste con el Estado Plurinacional de Bolivia (1,212 km) y por el sur con Chile (168 km). Al oeste colinda con el océano Pacífico, con 2,414 km de costa. El país está expuesto a diversos riesgos asociados a fenómenos naturales como terremotos, tsunamis, inundaciones, derrumbes y actividad volcánica.

El relieve es muy variado y con zonas de difícil accesibilidad. Las tres principales regiones geográficas son: i) la zona de la Costa, con el 12% de extensión del territorio, que se caracteriza por superficies planas con suelos arenosos y secos; ii) la zona de la Sierra, que cubre el 28% del territorio y muestra un relieve accidentado y heterogéneo

---

<sup>9</sup> Se ha incorporado en este numeral la descripción del país elaborada por CEPAL OCDE en el documento Evaluaciones del desempeño ambiental PERÚ Aspectos destacados y recomendaciones 2016 <https://www.oecd.org/environment/country-reviews/16-00313%20Evaluacion%20desempeno-Peru-WEB.pdf>

<sup>10</sup> Artículo 6 de la ley N°27783 de Bases de Descentralización

determinado por la Cordillera de los Andes, cuyo punto de mayor elevación es el Nevado Huascarán (6,768 m sobre el nivel del mar), y iii) hacia el este, la zona de la selva amazónica, que ocupa el 60% del territorio y se divide entre la Selva Alta y el Llano Amazónico, que se caracteriza por sus laderas y planicies.

Se distinguen tres vertientes o regiones hidrográficas, la del Pacífico, la de la Amazonía y la cuenca endorreica del Lago Titicaca. Estas regiones cuentan con 159 cuencas hidrográficas (lagos, lagunas, ríos y manantiales), donde la vertiente Amazónica posee alrededor del 98% del agua superficial disponible.

Los ríos de la Costa se caracterizan por su pronunciada pendiente, corto recorrido, gran transporte de sólidos y descargas irregulares. Los ríos de la Sierra se ubican en valles estrechos, con gran erosión en las cuencas y con potencial de aprovechamiento hidrológico, mientras que los de la Selva son caudalosos, anchos, con poca pendiente y con largos y sinuosos recorridos

El Perú presenta climas tropicales y subtropicales, y microclimas influenciados por la presencia de la corriente de Humboldt, la cordillera de los Andes y el río Amazonas. En la zona de la Costa prevalece el clima costero árido. La Sierra presenta un clima variado, debido a los distintos pisos altitudinales y las temperaturas mínimas en la altura de los Andes. El clima de la Amazonia es cálido, húmedo y con abundantes precipitaciones.

El país posee numerosos ecosistemas que se distribuyen a nivel longitudinal y latitudinal. Los principales ecosistemas continentales son los bosques tropicales, los bosques secos y los ecosistemas frágiles. Esta variedad ha permitido que se den condiciones para que el Perú sea considerado como uno de los 17 países megadiversos. Se pueden encontrar más de 20,375 especies de flora, 523 de mamíferos, 1,847 de aves, 446 de reptiles y 1,070 de peces marinos. Además, se encuentran presentes 84 de las 117 zonas de vida del planeta.

### 6.1.1. La economía<sup>11</sup>

La economía peruana es la séptima en tamaño de América Latina y el Caribe y su alto dinamismo la ubica como la segunda de mayor crecimiento en la región. El PBI creció a un ritmo del 6.4% anual entre 2003 y 2013, más que el promedio de la OCDE y de América Latina y el Caribe. El PIB *per cápita* ha crecido en promedio un 5% al año en el mismo periodo.

El ingreso per cápita equivale en promedio a un cuarto del correspondiente a la OCDE durante el periodo 2003-2013. La brecha de ingresos se ha acortado debido a la mayor productividad laboral y las mayores tasas de empleabilidad de una creciente fuerza laboral. (Banco Mundial, 2011<sup>12</sup>).

---

<sup>11</sup> **Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a partir del Banco Mundial, *Perú en el umbral de una nueva era: lecciones y desafíos para consolidar el crecimiento económico y un desarrollo más incluyente*, vol. I, 2011 [en línea] <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/03/14180496/peru-en-el-umbral-de-una-nueva-era-lecciones-y-desafios-para-consolidar-el-crecimiento-economico-y-un-desarrollo-mas-incluyente> ; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2645-P), Santiago, 2015; *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2582-P), Santiago, diciembre de 2013; base de datos CEPALSTAT; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), "Estadísticas" [en línea] <https://www.inei.gob.pe/>; Banco Mundial, *World Development Indicators* [base de datos en línea] <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators#>, y Organización Internacional del Trabajo (OIT), "Evolución del empleo informal en Perú: 2004-2012", *Notas sobre Formalización, 2014* [en línea] [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_245621.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245621.pdf) .

<sup>12</sup> Citado por CEPAL OCDE 2016 en el documento Evaluaciones del desempeño ambiental PERÚ Aspectos destacados y recomendaciones 2016

El Perú muestra un crecimiento permanente, con una leve desaceleración en 2009 a causa de la crisis económica global. En el periodo de análisis que realizó OCDE CEPAL<sup>13</sup>, el PBI casi se ha duplicado. Para 2015 se estimó que el PBI aumentaría en un 3,6%, impulsado principalmente por la actividad minera (CEPAL, 2015<sup>14</sup>). La participación de la industria en el PBI ha aumentado desde el 33% en 2003 hasta el 37% en 2012, cifra superior al 24% de la OCDE. La participación de los servicios es del 56% y la agricultura representa el 7% del PBI. El sector de la agricultura concentra el 25.5% de la población económicamente activa en 2013 (CEPAL, 2013<sup>15</sup>).

Uno de los sectores con mayor aporte al PBI es el de extracción de petróleo y minerales, con el 12.1% en 2013. En particular, la extracción de petróleo crudo, gas natural y los servicios conexos aportan el 2,7% y la extracción de minerales y servicios conexos, el 9.4% (INEI, estadísticas en línea).

La inversión total en el Perú alcanza en promedio el 22% del PBI. La inversión privada es de gran importancia y representa en promedio el 17% del PBI (Banco Mundial, s/f). Entre 2003 y 2013, la inversión extranjera directa neta que recibe el Perú ha aumentado en un 619%; actualmente es el cuarto país de América Latina y el Caribe como receptor por este concepto.

El endeudamiento externo total del Perú se ha reducido considerablemente desde el 50.4% del PBI en 2003 hasta el 30.3% en 2013. El endeudamiento público, tanto externo como interno, ha disminuido del 48.7% al 19.6% del PBI en el periodo 2003-2013. El principal componente de esta deuda, a comienzos de siglo XXI, era el sector externo (38.4% del PBI). Sin embargo, este monto ha disminuido hasta el 8.8% del PBI.

Los ingresos corrientes del Gobierno central se han incrementado paulatinamente en el periodo 2003-2013, del 15.4% al 18.9% del PBI, y los gastos totales se han mantenido relativamente estables, con un leve incremento del 17.3% al 18.6% del PBI.

A nivel municipal, tanto los ingresos como los gastos se han incrementado de forma pronunciada, en un 86% y un 105%, respectivamente. En el último año, los ingresos municipales alcanzaron el 4.3% del PBI y los gastos no financieros, el 4,5%.

### **6.1.2. La sociedad**

La población estimada para 2013 es de 30,5 millones de personas (INEI, estadísticas en línea). Según el censo de población de 2007, alrededor del 25% de la población es indígena y se concentra en su mayoría en la zona de la Sierra. La densidad poblacional es baja; en 2013 alcanzó las 24 personas por km<sup>2</sup>. Esta cifra es inferior al promedio de la OCDE y al de América Latina y el Caribe.

La población es relativamente joven, alrededor del 56% es menor de 30 años. Sin embargo, se espera que su tasa de crecimiento vaya aumentando cada vez menos y se prolongue la esperanza de vida, por lo que existe una tendencia al envejecimiento poblacional.

La mayoría de la población vive en la zona de la Costa, donde más del 31% se ubica en el Departamento de Lima. Más del 75% reside en zonas urbanas y se espera que ese porcentaje siga incrementándose con el paso del tiempo.

---

<https://www.oecd.org/environment/country-reviews/16-00313%20Evaluacion%20desempeno-Peru-WEB.pdf>

<sup>13</sup> Evaluaciones del desempeño ambiental PERÚ Aspectos destacados y recomendaciones 2016.

<https://www.oecd.org/environment/country-reviews/16-00313%20Evaluacion%20desempeno-Peru-WEB.pdf>

<sup>14</sup> Citado por CEPAL OCDE 2016 en el documento Evaluaciones del desempeño ambiental PERÚ Aspectos destacados y recomendaciones 2016

<sup>15</sup> Ibid.

La tasa de desempleo es menor que el promedio de la OCDE (cerca al 8%) y ha caído en la última década, del 10% en 2003 al 4% en 2013. El empleo informal no agrícola también ha disminuido, del 75.2% de la población económicamente activa ocupada en 2004 al 68.6% en 2012, debido al crecimiento económico y a factores institucionales (OIT, 2014).

La desigualdad<sup>16</sup> en el Perú, con un índice de Gini de 0.44 para el año 2012, es superior a la mayoría de los países de la OCDE (con excepción de Chile y México), pero inferior a la mayoría de los países de América Latina. El decil de mayores ingresos percibe alrededor del 34% de los ingresos totales generados en el país, mientras que la participación del decil más pobre es solo del 1.4%.

El porcentaje de la población ubicada por debajo de la línea de pobreza nacional ha disminuido de manera importante, del 52.5% en 2003 al 23.9% en 2013. En la actualidad, la pobreza rural asciende al 48% y la urbana al 16%.

La esperanza de vida al nacer es de 74.8 años, cifra menor que el promedio de la OCDE (80 años) pero similar al promedio de América Latina y el Caribe.

La desnutrición crónica en niños menores de cinco años ha mostrado una disminución continua, del 28.5% en 2007 al 17.5% en 2013. En el último año, alcanza el 32,3% a nivel rural y el 10,3% a nivel urbano.

El gasto en educación es menor que el promedio de la OCDE y se mantiene en torno al 3% del PBI y al 15% del gasto de gobierno. En cuanto a la calidad de la educación, la evaluación censal de 2013 tomada por el Ministerio de Educación muestra que el 16,8% de los alumnos de segundo grado de primaria tenían un adecuado aprendizaje en matemáticas y el 33%, en comprensión de textos.

La tasa de analfabetismo de la población de 15 años o más ha disminuido del 10,5% al 6,2 % en el periodo 2003-2013. Sin embargo, aún persisten diferencias entre las zonas, ya que a nivel rural se alcanzó una tasa del 15,8% y a nivel urbano del 3,5%.

### 6.1.3. El ambiente

No obstante, el importante crecimiento económico de las últimas décadas ha impuesto diversas presiones sobre el medio ambiente, que se han visto exacerbadas por el grado de informalidad de la economía y algunas actividades ilícitas (como la minería y la tala ilegales).

- **Energía:**

La producción de energía ha evolucionado en consonancia con el crecimiento económico. Al compararse con los países de la OCDE, la oferta total de energía primaria per cápita es baja y se aprecian márgenes de ganancia en eficiencia al considerar la intensidad energética por unidad de producto. La matriz energética se ha modificado sustancialmente en la última década debido al gran incremento de la producción de gas natural. El componente de energías renovables en la matriz es mayor que en la OCDE y la participación de los biocombustibles y la energía solar suma el 9% de la oferta interna. El transporte presenta los mayores niveles de consumo energético y emisiones sectoriales por combustión, y su crecimiento ha ido a la par del PBI.

Si bien la contribución del país a las emisiones globales de gases de efecto invernadero es baja, a nivel nacional las emisiones causadas por la deforestación y el

---

<sup>16</sup> **Fuente:** J.P. Jiménez (ed.), *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, Libros de la CEPAL, No 134 (LC/G.2638-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

cambio de uso del suelo son importantes. En los últimos años las emisiones de carbono per cápita han aumentado levemente, pero se mantienen por debajo del promedio de la OCDE y las emisiones por unidad de PBI se han mantenido estables.

Las estimaciones agregadas muestran aumentos a nivel nacional de las emisiones de material particulado y óxido de nitrógeno, y a su vez indican una leve reducción de las emisiones de dióxido de azufre.

- **Recursos hídricos**

La vertiente hidrográfica del Atlántico (o del Amazonas) posee una abundante disponibilidad hídrica a diferencia de la vertiente del Pacífico, que presenta un déficit hídrico y, además, concentra un alto porcentaje de la población. En la última década, la oferta hídrica nacional se ha mantenido constante debido al incremento del recurso hídrico extraído desde fuentes subterráneas. El principal demandante de agua para uso consuntivo es la agricultura, seguido por la demanda de agua potable. En términos no consuntivos destaca el sector de la energía. El porcentaje de la población que utiliza fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable se estima en un 86%, y el que utiliza instalaciones de saneamiento mejoradas, en un 75%. A nivel rural esos porcentajes decaen de forma pronunciada y el acceso al agua en muchas zonas es parcial, pues su suministro se realiza durante algunas horas al día.

- **Agricultura**

Las condiciones climáticas permiten numerosos y variados cultivos. La zona costera concentra la agricultura exportadora y, a pesar de la poca disponibilidad de agua, es posible encontrar producción de algodón, café, mango, limón, espárrago, uva, palta y naranja, entre otros. La región de la Sierra se caracteriza por el cultivo en régimen de secano, donde abundan los cultivos de cereales, legumbres, hortalizas y tubérculos. En la Selva predominan las plantaciones y la extracción de café, cacao, palma, frutas y especies maderables. El uso de fertilizantes nitrogenados y fosfatados por hectárea de tierra arable aumento a la par del volumen de la producción agrícola. Para 2012, este indicador es inferior al alcanzado por la OCDE y al promedio de América Latina y el Caribe.

En el Perú la expansión agropecuaria es responsable del 95% de la deforestación. Al mismo tiempo, el elevado porcentaje de vegetación secundaria, indica un uso muy extensivo e ineficiente del suelo. En 68.9% del área cultivada la producción agrícola tiene como destino el autoconsumo y el mercado local, en 26.8% *cash crops* y los mercados internacionales, y en el remanente 4.3% cultivos ilícitos (hoja de coca).

En el gráfico 1 se muestra la proporción de uso del suelo posterior a la deforestación, para un periodo de análisis entre 2008-2011 (MINAM 2015a). Esta deforestación está asociada con importantes ejes viales y, en algunos, casos fluviales.

- **Bosques y deforestación**

La superficie del país cubierta por bosques abarca más de la mitad de su territorio y se concentra principalmente en la Amazonia. La mayoría de los bosques son del tipo tropical (el 54% de la superficie), seguido del bosque seco (3%) y del bosque andino (0,2%). El Perú posee la segunda mayor extensión de bosques amazónicos y los servicios provistos por sus ecosistemas son de alta importancia económica, social y cultural (MINAM 2015a).

En el periodo 2003-2012, la superficie cubierta por bosques disminuyó en poco menos del 2%, siendo la región amazónica la más afectada por el proceso de deforestación, lo que se debe a la conversión realizada por productores de muy pequeña escala ligados a la agricultura y la ganadería. La deforestación en los bosques húmedos amazónicos del país supera las 113.000 ha anuales y se ha producido mayormente en

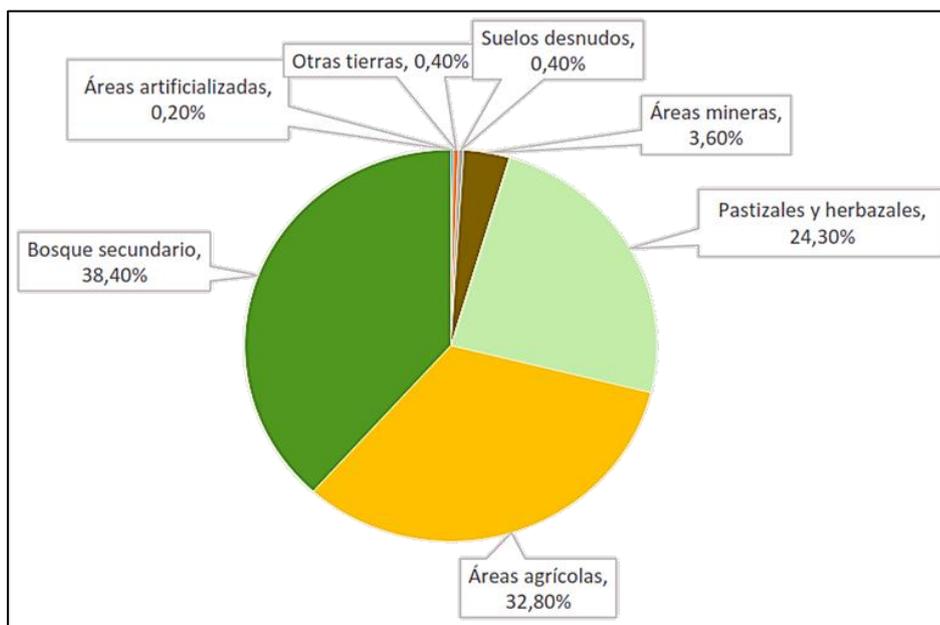
bosques no categorizados, que no cuentan con un sistema de administración o protección.

La deforestación en la Amazonía peruana avanza de manera fragmentada y dominada por pequeños productores agropecuarios con capacidad de deforestación anual de menor a 0.5 ha hasta 3.0 ha, deforestación tipo “hormiga”, con fines de ampliación de la frontera agrícola. Pero en sumatoria, estos pequeños productores agropecuarios han sido responsables del 88% de la deforestación.

Históricamente la deforestación estaba concentrada en la Selva Alta, en cercanía con las regiones expulsoras de la población colona; pero con la ampliación de la red vial, se han generado accesos a la Selva Baja, superando las dificultades inherentes en el transporte fluvial en esta región.

Paulatinamente la deforestación se ha ido incrementando en la Selva Baja, en el periodo 2001-2004 era 48.4% del aporte a la deforestación nacional, entre 2005-2009 fue de 51.9%, y alcanzó el 57.6% en el período 2010-2013; principalmente debido a la creación de accesos, existiendo planes para continuar mejorándolos, sin algún tipo de planificación efectiva en el uso del territorio (MINAM 2015b).

**Gráfico 1. Proporción de uso del suelo posterior a la deforestación**



Fuente: MINAM 2015a

- **Recursos Marinos**

Los recursos marinos del Perú son diversos, con numerosas especies de peces, moluscos, crustáceos y algas a lo largo de la costa. La alta productividad del recurso puede atribuirse a la corriente de Humboldt, que distribuye y aporta una mayor cantidad de nutrientes y alimentos para los peces e invertebrados. El Perú posee la pesquería más grande del planeta basada en una sola especie, la anchoveta, y es uno de los mayores productores mundiales en términos de captura, aunque esta ha decrecido en la última década. Entre las mayores presiones sobre el ecosistema marino costero, destacan el creciente porcentaje de industrias y de la población que se concentran en la costa, la introducción de especies exóticas, la pesca incidental y la pesca ilegal.

## 6.2. CONTEXTO POLÍTICO ACTUAL

### 6.2.1. Contexto político actual y tipos de gobernanza del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) y su relación con las áreas protegidas municipales.

El Ministerio del Ambiente<sup>17</sup> (MINAM) como organismo del Poder Ejecutivo, tiene como función general diseñar, establecer, ejecutar y supervisar la política nacional y sectorial ambiental, y es el ente rector respecto a ella. Dentro de su actividad comprende las acciones técnico-normativas de alcance nacional en materia de regulación ambiental, que incluye establecimiento de la política, la normatividad específica, la fiscalización, el control y la potestad sancionadora por el incumplimiento de las normas ambientales en el ámbito de su competencia.

Sus entes adscritos son: Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana – IIAP, Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (SENAMHI); Instituto Geofísico del Perú – IGP; Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA; Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SERNANP; Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles – SENACE.

El sector ambiental comprende el Sistema Nacional de Gestión Ambiental (Gráfico 2) que integra al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, al Sistema Nacional de Información Ambiental, Sistema Nacional de Fiscalización Ambiental y al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado; así como la gestión de los recursos naturales, en el ámbito de su competencia, de la biodiversidad, del cambio climático, del manejo de los suelos y de los demás ámbitos temáticos que se establecen por ley.

La visión del Sector “...centra su atención en el impacto positivo del ambiente en el ciudadano, la cual se articula con los Lineamientos de Política del Gobierno; adicionalmente se vincula con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional a través del Objetivo Estratégico Nacional correspondiente al eje 6 Ambiente, diversidad biológica y gestión del riesgo de desastres, con la Política Nacional del Ambiente mediante la articulación con el objetivo general de dicha política<sup>18</sup>.

El Ministerio señala que su misión<sup>19</sup> es “Asegurar el uso sostenible, la conservación de los recursos naturales y la calidad ambiental en beneficio de las personas y el entorno, de manera normativa, efectiva, descentralizada y articulada con organizaciones públicas y privadas y sociedad civil, en el marco del crecimiento verde y la gobernanza ambiental”



<sup>17</sup> Fue creado por el Decreto Legislativo N° 1013 del año 2008.

<sup>18</sup> <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2016/12/RM-N%C2%B0-385-2016-MINAM1.pdf>

<sup>19</sup> <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2016/12/RM-N%C2%B0-387-2016-MINAM.pdf>

Las líneas prioritarias de acción incluyen: i) aprovechamiento sostenible de la DB; ii) adaptación y mitigación al CC; iii) manejo eficiente de residuos sólidos; iv) gestión integral marino costera; v) prevención, control de la contaminación y eco-eficiencia y v) adecuación de institucionalidad ambiental.

De acuerdo al *Informe Sectorial N° 4, Áreas Naturales Protegidas del Perú (2011-2016), Conservación para el Desarrollo Sostenible*, en el referido período el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) ha registrado un incremento tanto en su superficie física como en su cobertura o recubrimiento de la diversidad biológica. Esto se ve reflejado en un crecimiento del 16.4% (2011) al 17.2% (2016) en la superficie del territorio nacional contenida en áreas de administración nacional (definitiva y transitoria), regional y privada, como un aporte significativo a la consolidación de la representatividad y el estado de conservación de los ecosistemas del Perú dentro del SINANPE.

Originalmente creadas como un mecanismo para la protección de especies, y con la expectativa de una administración nacional, las ANP han ido evolucionando en el tiempo. En el antiguo Sistema de Unidades de Conservación (SINUC) se reconocían cuatro (4) categorías de ANP, pero con la creación del SINANPE (1990), estas fueron ampliadas. Adicionalmente, al dictarse la Ley de Áreas Naturales Protegidas se reconocieron también como ANP a las Áreas de Conservación Regional (ACR) y las Áreas de Conservación Privada (ACP).

El creciente interés de los propietarios de predios privados, tanto particulares como comunidades campesinas o nativas, para que se reconozcan sus predios como ACP motivó al SERNANP a mejorar los procedimientos para involucrar la participación de la sociedad civil en las acciones de conservación gracias a ello durante los últimos cinco años de gestión, el apoyo a estas iniciativas ha conducido a que se incremente el número de ACP reconocidas, pasando de 38 a 89 (incluye 302,719.79 hectáreas) hasta junio de 2016 (según informe sectorial, SERNANP 2016a) aunque a la fecha se contabilizan unas 117 ACP; con una extensión de 361,462.62 hectáreas.

Como resultado de las actividades realizadas por el SERNANP no solo se han identificado ámbitos de importancia para proponer el establecimiento de nuevas Áreas de Conservación Regional, sino también oportunidades para la implementación de figuras complementarias u otras modalidades para la conservación. (SERNANP: 2016)

Con respecto a las áreas protegidas municipales en el Perú, no existe norma legal que regule iniciativas de conservación municipal como áreas naturales protegidas en el marco de la Ley de Áreas Naturales Protegidas; sin embargo, hasta 2007 estuvieron contempladas en el reglamento de dicha ley, como “un registro no constitutivo”, en base al cual se establecieron lineamientos generales<sup>20</sup> para la gestión de las ACM, que ahora no se encuentran vigentes.

Existieron iniciativas que promovieron las áreas de conservación municipal, como la Red Nacional de Áreas de Conservación Regional y Local (RENACAL), la cual organizó el Encuentro Nacional de Áreas de Conservación Regional y Municipal 22 y 23 de octubre de 2007. Posteriormente se promueve un proyecto de Ley sobre la creación y gestión de áreas de conservación municipal, la cual no se llega a aprobar.

En este contexto, muchas municipalidades han buscado mecanismos que les permitan conservar sus territorios, para lo cual, han comenzado a establecer o identificar áreas de conservación municipal, en el marco de la Ley Orgánica de Municipalidades, y en general el marco jurídico relacionado a las Iniciativas de Conservación Municipal basadas en área, en el cual profundizaremos en la sección 7.3 y sus respectivos anexos.

---

<sup>20</sup> Aprobados por la Resolución de Intendencia No 029-2006-INRENA-IANP. Esta norma creó además la base de datos de su registro.

### **6.2.2. Tipos de áreas protegidas, sus características, responsables y proceso de creación**

En el Perú, existen 9 categorías definitivas y una categoría transitoria a nivel de administración nacional, adicionalmente, se cuenta con una categoría de administración regional y una de administración privada. Las categorías definitivas se agrupan en áreas de uso indirecto y áreas de uso directo.

a. Parques Nacionales (PN): áreas que constituyen muestras representativas de la diversidad natural del país y de sus grandes unidades ecológicas. En ellos se protege con carácter intangible la integridad ecológica de uno o más ecosistemas, las asociaciones de la flora y fauna silvestre y los procesos sucesiones y evolutivos, así como otras características, paisajísticas y culturales que resulten asociadas.

b. Santuarios Nacionales (SN): áreas donde se protege con carácter intangible el hábitat de una especie o una comunidad de la flora y fauna, así como las formaciones naturales de interés científico y paisajístico.

c. Santuarios Históricos (SH) áreas que protegen con carácter de intangible espacios que contienen valores naturales relevantes y constituyen el entorno de sitios de especial significación nacional, por contener muestras del patrimonio monumental y arqueológico o por ser lugares donde se desarrollaron hechos sobresalientes de la historia del país.

d. Reservas Paisajísticas (RP): áreas donde se protege ambientes cuya integridad geográfica muestra una armoniosa relación entre el hombre y la naturaleza, albergando importantes valores naturales, estéticos y culturales.

e. Refugios de Vida Silvestre (RVS): áreas que requieren intervención activa con fines de manejo, para garantizar el mantenimiento de los hábitats, así como para satisfacer las necesidades particulares de determinadas especies, como sitios de reproducción y otros sitios críticos para recuperar o mantener las poblaciones de tales especies.

f. Reservas Nacionales (RN): áreas destinadas a la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de los recursos de flora y fauna silvestre, acuática o terrestre. En ellas se permite el aprovechamiento comercial de los recursos naturales bajo planes de manejo, aprobados, supervisados y controlados por la autoridad nacional competente.

g. Reservas Comunales (RC): áreas destinadas a la conservación de la flora y fauna silvestre, en beneficio de las poblaciones rurales vecinas. El uso y comercialización de recursos se hará bajo planes de manejo, aprobados y supervisados por la autoridad y conducidos por los mismos beneficiarios. Pueden ser establecidas sobre suelos de capacidad de uso mayor agrícola, pecuario, forestal o de protección y sobre humedades.

h. Bosques de Protección (BP): áreas que se establecen con el objeto de garantizar la protección de las cuencas altas o colectoras, las riberas de los ríos y de otros cursos de agua y en general, para proteger contra la erosión a las tierras frágiles que así lo requieran. En ellos se permite el uso de recursos y el desarrollo de aquellas actividades que no pongan en riesgo la cobertura vegetal del área.

i. Cotos de Caza (CC): áreas destinadas al aprovechamiento de la fauna silvestre a través de la práctica regulada de la caza deportiva.

j. Áreas de Conservación Regional. Las Áreas de Conservación Regional se establecen principalmente para conservar la diversidad biológica de interés regional y local, y mantener la continuidad de los procesos ecológicos esenciales y la prestación de los servicios ambientales que de ellos deriven. Además estos espacios pueden

conservar valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, contribuyendo a fortalecer la identidad cultural del poblador en relación a su entorno, proteger zonas de agrobiodiversidad, promover actividades compatibles con los objetivos de conservación como la educación ambiental, la investigación aplicada y el turismo sostenible, entre otras.

k. Áreas de Conservación Privada. Las ACP son aquellos predios de propiedad privada, de personas naturales o jurídicas, en cuyo ámbito se encuentran muestras representativas del ecosistema natural característico del entorno en que se ubican, y que por iniciativa propia y en forma voluntaria, son conservados por sus propietarios. Estas áreas son reconocidas por el Estado peruano, a través del Ministerio del Ambiente.

En relación a las categorías peruanas y las categorías de la UICN, tenemos la siguiente equivalencia

**Cuadro 3. Equivalencia entre categorías de la UICN y las categorías del Perú**

Categoría UICN	Categoría peruana
Ia Reserva natural estricta	
Ib Área de vida silvestre	
II Parque Nacional	Parque Nacional
III Monumento Natural	Santuario Nacional Santuario Histórico
IV Área de manejo de hábitats/especies	Refugio de Vida Silvestre
V Paisajes protegidos	Reserva Paisajística
VI Área protegida de manejo de RRNN	Reserva Nacional Reserva Comunal Coto de Caza

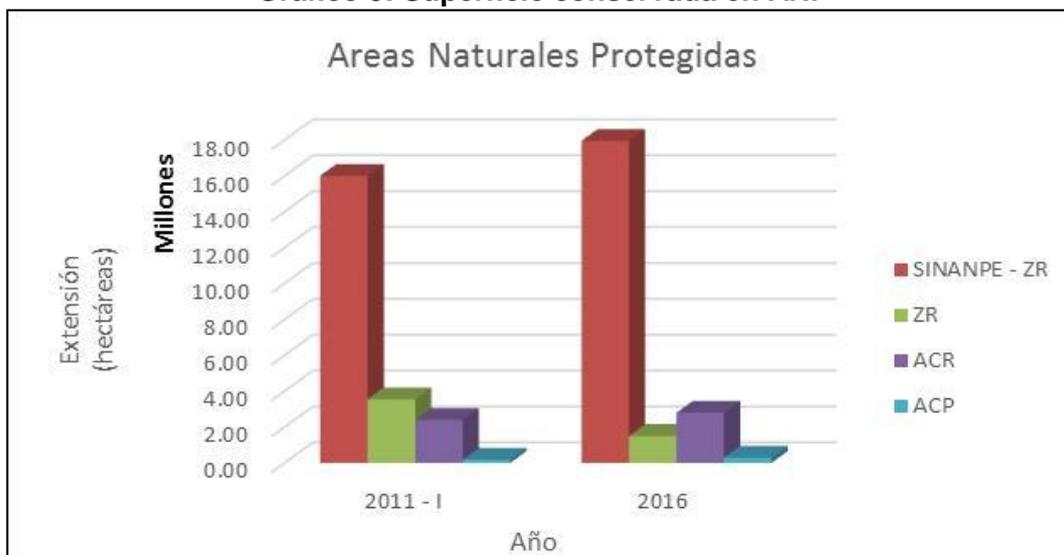
Fuente UICN 1994

La creación de Áreas Naturales Protegidas del SINANPE, de las Áreas de Conservación Regional y las Zonas Reservadas se realiza por Decreto Supremo, aprobado en Consejo de Ministros, salvo la creación de áreas de protección de ecosistemas marinos o que incluyan aguas continentales donde sea posible el aprovechamiento de recursos hidrobiológicos, en cuyo caso también lo refrenda el Ministro de la Producción. Por Resolución Ministerial se reconocen las Áreas de Conservación Privada.

El proceso de establecimiento de un área natural protegida de administración nacional, se realiza sobre la base de la Resolución Presidencial N° 324-2014-SERNANP que aprueba el procedimiento (véase Anexo 5).

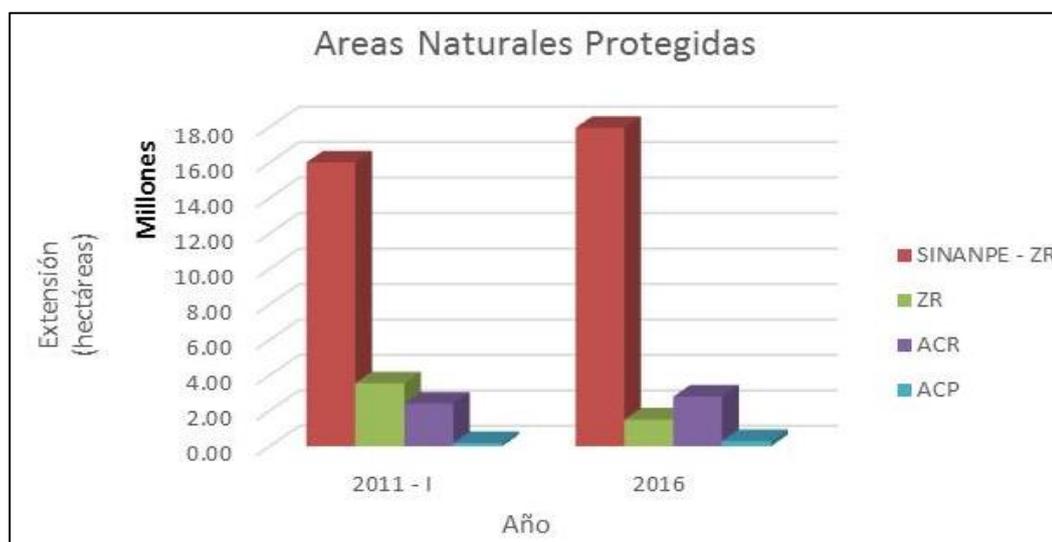
Mientras que el proceso de establecimiento de un área protegida de nivel regional se realiza sobre la base de la Resolución Presidencial N° 144-2015-SERNANP, y las áreas de conservación privada se reconocen de acuerdo con el procedimiento previsto en la Resolución Presidencial N° 199-2013-SERNANP.

**Gráfico 3: Superficie conservada en ANP**



Fuente SERNANP 2016a

**Gráfico 4: Evolución del número de ANP en el Perú (2010-2016)**



Fuente SERNANP 2016a

### 6.3. MARCO LEGAL

El marco jurídico relacionado a las Iniciativas de Conservación basadas en área se enmarca en el mandato del **Convenio de la Diversidad Biológica**, ratificado por el Perú y la **Constitución Política del País** del 1993, en específico bajo el derecho de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida, y la obligación del Estado de promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

De otro lado desde la **Ley de Bases de la Descentralización** que es la norma ordenadora del proceso de descentralización desde el nivel nacional hacia los niveles de gobierno regional y gobierno local, se precisan las competencias de estos niveles; esta norma se debe articular con la **Ley Orgánica del Poder Ejecutivo**, que parte de

los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo. Otra norma con incidencia clave es la **Política Nacional del Ambiente**, que estructura bajo sus ejes de políticas las acciones claves que inciden en la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales y la Diversidad Biológica y se relaciona además con los procesos de gobernanza ambiental (Anexos 6 y 7).

Además se vincula con Plan Nacional de Acción Ambiental – PLANAA-PERÚ 2011-2021, así como con la Estrategia Nacional sobre Cambio Climático, la Estrategia Nacional sobre Diversidad Biológica y su Plan de Acción, el Plan Director de las Áreas Naturales Protegidas o Estrategia Nacional y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (6 y 11).

En ese contexto normativo la **Ley Orgánica de Municipalidades** (LOM), es la norma sobre los gobiernos locales como entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, esta norma se debe leer en conjunto con la Ley de Bases de la Descentralización, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para las precisiones en relación a sus atribuciones y funciones, situación que es compleja dado que las competencias en materia ambiental normalmente tienen carácter compartido con otros niveles de gobierno, lo cual es clave entender en cada caso para efectos del presente informe.

En la base del ordenamiento del territorio la norma vinculada para la gestión y ordenamiento es el **Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano**, recientemente actualizado en diciembre de 2016, regula los procedimientos técnicos que siguen los gobiernos locales a nivel nacional, en el ejercicio de sus competencias en materia de planeamiento y gestión del suelo, de acondicionamiento territorial y de desarrollo urbano de sus circunscripciones.

En una lógica de intervención desde la prevención de riesgos para que las iniciativas de conservación basadas en área funcionen de la mano de la prevención, es una norma clave la **Ley 29664 del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres** (SINAGERD), y su reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 048-2011-PCM.

Asimismo la **Ley 30215 sobre Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos** y su Reglamento Decreto Supremo N° 009-2016-MINAM, genera el marco habilitante para incorporar a los Mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos como esquemas, herramientas, instrumentos e incentivos para generar, canalizar, transferir e invertir recursos económicos, financieros y no financieros, donde se establece un acuerdo entre contribuyentes y retribuyentes al servicio ecosistémico, orientado a la conservación, recuperación y uso sostenible. Asimismo un Sistema Funcional, como el de Gestión Ambiental, es clave para las acciones de este tipo, dado que también precisa las competencias del GL en la materia.

- **Evolución del marco jurídico ambiental**

La evolución de la legislación ambiental peruana tiene tres hitos centrales:

- I. **Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales** (CMARN) aprobado mediante Decreto Legislativo 613 que *“...constituyó la norma marco de la gestión ambiental en el Perú, (...) su promulgación respondió a la necesidad de integrar de manera sistémica y en solo cuerpo legal, las principales disposiciones referidas a la protección del ambiente.*
- II. **Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada**<sup>21</sup>, impactando en el CMARN con derogaciones parciales pero sustantivas<sup>22</sup>, que privilegiaron la

---

<sup>21</sup> Decreto Legislativo 757.

inversión privada mediante disposiciones que claramente relegaban las regulaciones ambientales.

- III. **Ley de Evaluación de Impacto Ambiental para Obras y Actividades**<sup>23</sup>, la **Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental**<sup>24</sup> favorable pero reglamentada luego de ocho años de su dación, y la **Ley de Áreas Naturales Protegidas**<sup>25</sup>. Todas son normas relevantes para la revisión del CMARN, generándose una Comisión Especial para elaborar el proyecto de reforma, llegando al tercer hito de la evolución con la dación de la **Ley General del Ambiente** (Ley N° 28611) que genera un nuevo escenario de política y gobernanza ambiental en el país, normando de manera integral los diferentes temas de gestión ambiental.

A partir de la mencionada Ley se ha desarrollado una vasta normatividad en materia ambiental vinculada con los Sistemas Funcionales Ambientales<sup>26</sup> desde los cuales se implementa la política pública ambiental a través de normas legales y de carácter reglamentario. Para mayor detalle ver Anexo 8.

En ese escenario, la conservación en el Perú considera el reconocimiento de la valoración económica y la potencialidad de las áreas naturales protegidas del país; y en general en los recursos naturales y los SSEE asociados a ellas, esto se expresa en el Plan Director<sup>27</sup> de las Áreas Naturales Protegidas anterior como el vigente, así como la Ley N° 26834, su reglamento, entre otras normas de desarrollo en materia de áreas protegidas.

#### 6.4. CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Según el resultado de las encuestas existe consenso en que las capacidades en los gobiernos locales son insuficientes y representan una de las principales limitaciones para la implementación de acciones de conservación en base al área, incluyendo mecanismos de financiamiento, creación y gestión, mantenimiento de áreas protegidas.

Esto hace difícil que se puedan establecer iniciativas de conservación, pero más difícil aun es gestionarlas adecuadamente, debido principalmente a los limitados recursos humanos, áreas técnicas sin capacidades adecuadas, instrumentos de planificación que no incorporan las prioridades de conservación, nacional, regional o local, y los presupuestos municipales son escasos.

---

<sup>22</sup> En el Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales se establecen términos como daños no tolerables al ambiente, daños a niveles tolerables, calidad del ambiente, estándares internacionales, que fueron derogados por el Decreto Legislativo N° 757 ; dado en el Gobierno de Alberto Fujimori, promovió la inversión sin considerar la protección y garantía del derecho a un ambiente sano. (FOY: 2003)

<sup>23</sup> Del 12 de mayo de 1997.

<sup>24</sup> Ley 27446, del 23 de abril de 2001

<sup>25</sup> Ley 26834, 4 de julio de 1997

<sup>26</sup> Mediante el Decreto Legislativo N° 1013, se establece que el sector ambiental comprende el Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA) como sistema funcional, integrado por el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA); el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA); el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE); el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, así como la gestión de los recursos naturales, en el ámbito de su competencia, de la biodiversidad, del cambio climático, del manejo de los suelos y de los demás ámbitos temáticos que se establecen por ley.

<sup>27</sup> Mediante el Decreto Supremo N° 010-99-AG se aprobó la Estrategia Nacional de las Áreas Naturales Protegidas o Plan Director de las Áreas Naturales Protegidas por el entonces Instituto Nacional de Recursos Naturales – INRENA, en su calidad de "Ente Rector del SINANPE y supervisor de la gestión de las áreas naturales protegidas que no forman parte de este Sistema".

**Gráfico 5a. Municipios distritales y provinciales que cuentan con instrumentos de planificación**



Entre las principales dificultades y limitaciones de los gobiernos locales están:

- Los GL están concentrados en resolver los problemas domésticos y carecen de visión estratégica a largo plazo;
- Existen algunas herramientas para la capacitación, los GL necesitan motivación relacionados al interés público;
- Existe insuficiente capacidad en el proceso de planificación de los Planes de gestión;
- Inexistencia de un sistema de capacidades institucionales;
- No hay presupuesto para mejorar sus procesos;
- En promedio a nivel nacional solo el 10% de los proyectos de inversión de los gobiernos locales emanan de los procesos de planificación.
- Solo el 23% de los gobiernos locales cuenta con una comisión ambiental municipal.

De acuerdo a un estudio sobre el proceso de descentralización en el Perú de la Contraloría General de la República<sup>28</sup> en lo que respecta a las capacidades de los gobiernos locales concluye lo siguiente:

- a) Las competencias y funciones a ser transferidas no fueron evaluadas ni costeadas, por lo que se dio la transferencia sin considerar la idoneidad del diseño de dichas competencias y funciones, la necesidad que representaban y el costo que significaría para los gobiernos subnacionales asumirlas.
- b) La transferencia de competencias y funciones no se dio sobre la base de una certificación de capacidades de gestión de los gobiernos regionales y locales efectiva. Por ello, gran parte de los gobiernos subnacionales cuentan con responsabilidades que no pueden implementar eficientemente.
- c) Las actividades en el marco del desarrollo de capacidades no han estado organizadas sobre la base de un plan estratégico con un objetivo común, por lo que no han ido más allá de esfuerzos puntuales, desarticulados, discontinuos y poco efectivos.

28

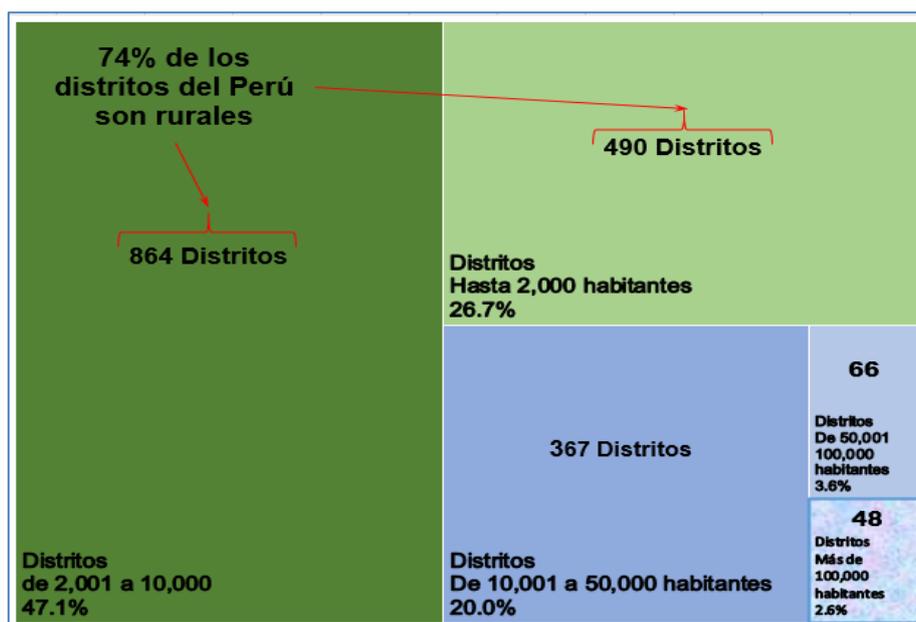
<http://www.undp.org/content/dam/peru/docs/Gobernabilidad%20democr%C3%A1tica/pe.Estudio%20proceso%20de%20descentralizacion.pdf>

- d) La falta de claridad en la normativa, la ausencia de protocolos y la escasez de políticas efectivas para el manejo de los recursos humanos, dificultan las labores de los funcionarios públicos para cumplir adecuadamente sus labores.
- e) En su artículo 18 del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA, se señala que el Plan de Acondicionamiento Territorial debe contener, entre otros, la identificación de las zonas con condiciones de protección ambiental, ecológica. En los Reglamentos de Acondicionamiento Territorial anteriores, se denominaban “áreas de protección ecológica”.
- f) El Plan de Acondicionamiento Territorial es el instrumento de planificación que permite el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la distribución equilibrada de la población y el desarrollo de la inversión pública y privada en los ámbitos urbano y rural del territorio provincial. Constituye el componente territorial de los Planes Provinciales de Desarrollo Concertado. Como vimos anteriormente aún hay una importante brecha que cubrir del territorio nacional.

En este punto queremos resaltar el análisis realizado por Álvaro Ugarte y Percy Espinoza en una publicación de Konrad Adenauer - PROMCAD/INICAM (A. Ugarte et al 2016) que cuestiona que se achaque la debilidad de los gobiernos locales exclusivamente a un problema de origen local, cuando hay un problema estructural de origen central que es la aplicación de sistemas administrativos que no diferencian lo urbano de lo rural y las poblaciones comprendidas en el ámbito de los municipios. Es más indican que el problema central es que se aplican sistemas que responden a las necesidades pensadas para municipalidades que atienden grandes urbes (comunicación personal de Álvaro Ugarte)

Parte del problema es que no se estaría aplicando adecuadamente el principio de subsidiariedad que busca ordenar la gestión del Estado de tal forma que su intervención sea lo más eficaz posible y más próxima al ciudadano quien paga por que se le brinde servicios. “El nivel superior debe ayudar al inferior a cumplir y asumir las responsabilidades que le corresponde a su nivel en la estructura del Estado”. De hecho esto se puede ver en el gráfico siguiente

**Gráfico 5b. Municipios distritales cobertura de población**



Adaptado de PROMCAD – INICAM 2016

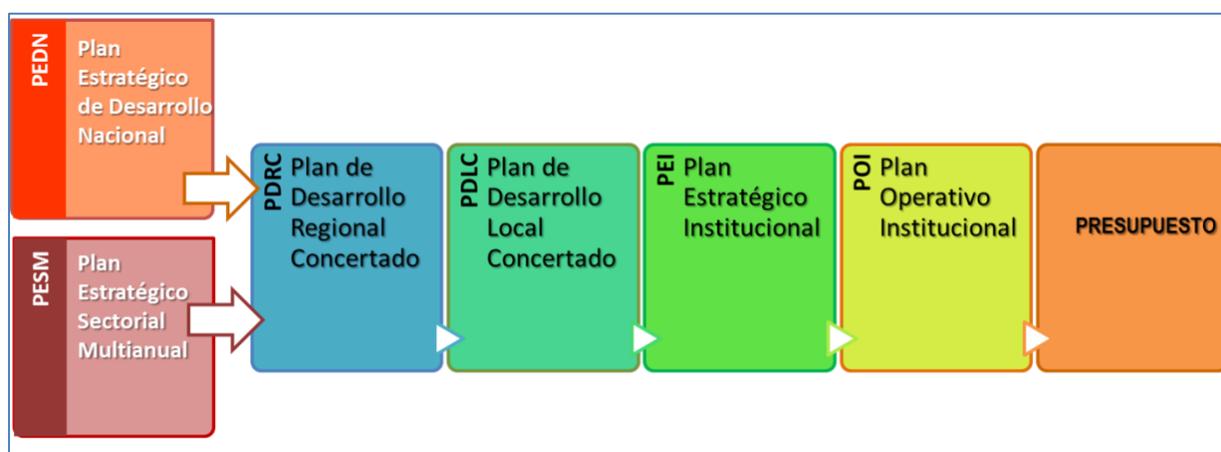
Más de 1300 distritos (74% del total) son rurales con poblaciones menores a 10 000 habitantes. El 27% de estos distritos (casi 500) tienen menos de 2000 habitantes. Surge la pregunta si para esos distritos las funciones y competencias asignadas por ejemplo a la municipalidad de Lima Metropolitana pueden ser las mismas.

En el caso del proyecto este es un elemento clave a considerar dado que se debe establecer una estrategia para el fortalecimiento de las capacidades locales que promueva que el Estado genere una masa crítica de ciudadanos que sea cantera de los gobiernos locales.

## 6.5. PRINCIPALES PLANES, PROYECTOS Y POLÍTICAS AFINES

En el concepto de desarrollo de esta consultoría la principal preocupación es la alineación de los planes en los tres niveles de gobierno y su incidencia en los procesos de desarrollo Regional y Local (Gráfico 6).

**Gráfico 6. Articulación entre los planes en los tres niveles de gobierno y la gestión del territorio**



Específicamente en lo relacionado al Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESM) del Sector Ambiente los principales planes y políticas sectoriales son:

- Política Nacional del Ambiente
- Plan Nacional de Acción Ambiental
- Estrategia Nacional de Diversidad Biológica y su Plan de Acción Nacional y los planes específicos a nivel subnacional.
- Estrategia Nacional de Cambio Climático.
- Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático.
- Plan Director de las ANP: Estrategia Nacional.

Hemos priorizado estos planes por nuestro interés en resaltar su incidencia con la gestión territorial. A su vez resaltamos el Plan Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres, dada las responsabilidades de los gobiernos locales en su implementación.

Además existen diversas iniciativas independientes, con otros proyectos, Gobiernos Regionales, Loreto y San Martín, los proyectos de Andes Amazon Fund, NCI, ITTO – MDA, ProAmbiente-GIZ.

## 6.6. PRINCIPALES OPORTUNIDADES IDENTIFICADAS

Existen condiciones favorables para las iniciativas, la suscripción de Convenios como el de CDB, Aichi, Marco de Sendai, otorga el marco para estas iniciativas

En el plano nacional las iniciativas de conservación local son consideradas como un enfoque más allá de las ANP, bajo un marco jurídico para el acondicionamiento territorial, con base en la Zonificación Ecológica Económica (ZEE); sin embargo, aun con una falta de regulación específica, que en ciertos aspectos puede ser una oportunidad<sup>29</sup> en el contexto de la gestión municipal.

Así mismo, la presencia de los Planes de Desarrollo Concertado (regionales y locales), Programas Presupuestales, Proyectos de Inversión Pública (PIP) asociado a restauración, evitar deforestación, gestión de riesgos y adaptación al cambio climático, así como el interés por el aprovechamiento de diversos servicios ecosistémicos más evidentes (agua, turismo, protección de la erosión, etc.) representan un marco favorable para la promoción de estas iniciativas.

En el contexto del Fenómeno del Niño Costero, ocurrido en el verano de 2017, existe actualmente una mayor conciencia de fortalecer los mecanismos de planificación y gestión del territorio asociado a la gestión de riesgos y medidas de adaptación al cambio climático, por lo tanto es contexto favorable para la identificación de iniciativas que asocien la gestión de riesgos con la conservación de los SSEE. Cabe destacar que esto está a su vez alineado con los ODS el marco de Sendai para la reducción de riesgo de desastres 2015-2030, sobre este último, especialmente se articula sobre las siguientes metas mundiales: i) Incrementar considerablemente el número de países que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local para 2020 y ii) Incrementar considerablemente la disponibilidad y el acceso a sistemas de alerta temprana de amenazas múltiples y a la información y las evaluaciones sobre el riesgo de desastres transmitidas a las personas para 2030. .

A diferencia de otros sistemas nacionales, en Perú el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (SINAGERD) es responsabilidad directa de los GL. La Ley N° 29664, Establece en su artículo 14° que los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, ejecutan e implementan los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres dentro de sus respectivos ámbitos de competencia y el numeral 1 del artículo 11° del Reglamento de la Ley, indica que los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales incorporan en sus procesos de planificación, de ordenamiento territorial, de gestión ambiental y de inversión pública, la Gestión del Riesgo de Desastres;

Que, según lo dispuesto en el Reglamento de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos, en el Artículo 117° De la señalización de los linderos de la faja marginal.- La señalización en el lugar de los linderos de la faja marginal, previamente fijados por la Autoridad Administrativa del Agua, se efectuará mediante el empleo de hitos u otras señalizaciones.

Finalmente, en algunos gobiernos regionales, como el caso del GRSM, este contexto nacional e internacional representa una oportunidad atraer financiamiento que les permiten desarrollar actividades importantes para la región. Por ejemplo, impulsados por la Autoridad Regional Ambiental del Gobierno Regional de San Martín (ARA-GRSM) se ha captado financiamiento Noruego, con la finalidad de impulsar la zonificación forestal para la región.

## **6.7. PRINCIPALES DESAFÍOS IDENTIFICADOS**

Un gran desafío es superar la aplicación sólo retórica del enfoque ecosistémico y gestión territorial. Esto genera desconexión en cuanto a:

- Las diferentes escalas de gestión, tanto espaciales, como temporales.

---

<sup>29</sup> El artículo 87 de la LOM permite a los GL realizar aquellas competencias reglamentarias no establecidas específicamente en la ley.

- Las agendas al interior y entre los sectores, entre los distintos niveles de gobierno
- La planificación, ejecución, presupuesto y proyectos, que debilita la gestión municipal y genera falta de sostenibilidad de las iniciativas.

La falta de respuesta frente a los conflictos en los tres niveles de gobierno, con énfasis en la participación municipal, particularmente en un contexto “nuevo”, con cambios sustantivos en los enfoques de conservación y desarrollo, y su vínculo con la gestión territorial.

Por otro lado, no existe un marco legal específico para las iniciativas de conservación municipal; y las normas existentes están dispersas, poco articuladas, no coherentes y son ambiguas entre sí en materia relativa a las iniciativas.

Asimismo, existen contextos particulares que limitan las iniciativas de conservación: desconocimiento de herramientas, superposición de intereses, competencias superpuestas y dispersas, inexistencia de cultura de diálogo, débil capacidad de los GL y sus respectivas comisiones ambientales (Comisiones Ambientales Regionales, Comisiones Ambientales Locales), escasa capacidad comunicacional del sector ambiental.

El país no ha logrado una gestión integral del territorio a diferentes escalas, hay desconocimiento de instrumentos sobre planificación territorial, los procesos de zonificación y formalización son largos y complejos, aplicar los instrumentos de gestión territorial requiere financiamiento y el presupuesto es escaso.

En este contexto es clave tener presente los siguientes conceptos para el desarrollo de esta propuesta:

- Municipio: Territorio y comunidad
- Municipalidad: Entidad
- Gobierno Local: Función (ejecutiva y legislativa)

**Se requiere:**

- Fortalecimiento de capacidades de los GL y la población, dado que son aliados para la gestión de las iniciativas de conservación. Debe haber un fuerte impulso del Estado para darle sostenibilidad a este fortalecimiento.
- Identificación de las prioridades por los GL para la gestión del territorio y que quede plasmado en documentos de planificación.
- Motivar a los actores locales a fin que participen en la gestión de iniciativas, visibilizando los beneficios mostrados en términos sencillos y relacionando la conservación a un propósito que tenga mayor significado como por ejemplo el retorno económico y social.
- Articular los proyectos desde la formulación integrando las diversas instancias del Gobierno Regional o Local, evitando la duplicidad de esfuerzos y la competencia por recursos.
- Implementar planes de desarrollo de manera oportuna y según lo planificado, con políticas de incentivos para la conservación, por otro lado, se tienen proyectos que no obedecen la planificación.
- Promover Proyectos de Inversión Pública Verdes.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Proyectos de Inversión Pública en Diversidad Biológica y Servicios Ecosistémicos, a través de la Resolución Directoral N° 006-2015-EF/63.01 se desarrollan los Lineamientos para la formulación de proyectos de inversión pública en diversidad biológica y SSEE.

- Fortalecer la DB para hacerla transversal a los sectores, que es uno de los compromisos asumidos en las Conferencias de las Partes del CDB.
- Generar alianzas con GL y comunidades como un medio para identificar oportunidades.
- Utilizar la ZEE como una herramienta y vincularla a su uso y aplicación efectiva, incluso desde su proceso de desarrollo.

## 6.8. PRINCIPALES INTERESADOS Y ACTORES CLAVES

A continuación, en el Cuadro 4 se presentan en orden alfabético las principales instituciones identificadas y actores claves relacionados a Iniciativas de Conservación Municipal basadas en área.

**Cuadro 4. Principales instituciones y actores clave relacionados a ICM**

Institución	Descripción
<b>Asociación de las Municipalidades del Perú - AMPE</b>	Asociación Civil de carácter privado que agrupa a las Municipalidades Provinciales y Distritales del Perú, representadas por sus alcaldes quienes conforman la institución durante su periodo. Además del Código Civil nuestra existencia se encuentra amparada y oficializada como Institución representativa de las Municipalidades del Perú en la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972.
<b>Autoridad Nacional del Agua - ANA</b>	Organismo adscrito al Ministerio de Agricultura y Riego, de acuerdo a la Ley N° 29338 - Ley de Recursos Hídricos, es el ente rector y máxima autoridad técnico normativa del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, el cual es parte del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.
<b>Autoridad Regional Ambiental – ARA/GORE San Martín</b>	Es la instancia regional, directriz de la política pública regional, en materia de recursos naturales, medio ambiente y ordenamiento territorial. Su accionar y/o gestión se enmarca en las 24 funciones que le han sido delegadas y/o asignadas mediante Ordenanza Regional N°037- 2010- GRSM/CR.
<b>CEDISA</b>	Organización que trabaja desde 1981 con la perspectiva de promover el desarrollo sostenible y la igualdad de derechos en la Amazonía peruana. Registro en la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) Resolución Directoral N° 0496 – 2012 /APCI-DOC.
<b>Comisión de Diversidad Biológica - CONADIB</b>	Es la instancia consultiva de asesoramiento y concertación sobre diversidad biológica y que de acuerdo a lo establecido en el Decreto Supremo N° 007-2009-MINAM está conformada por los diversos sectores públicos y privados y tiene como función general realizar el seguimiento de la implementación de los compromisos derivados del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y tratados relacionados (como RAMSAR, CITES, CMS); así como el diseño, actualización, implementación de la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica, cuyo contenido debe orientar e informar en este tema a las estrategias, planes y proyectos de desarrollo nacionales, sectoriales y regionales.
<b>Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología, Congreso de la República del Perú</b>	Es una comisión ordinaria del Congreso encargada de los asuntos de su especialidad en función de la estructura del Estado. Sus principales objetivos son fortalecer la institucionalidad y ciudadanía ambiental para la defensa del ambiente, la conservación de la biodiversidad, el agua, aire, suelo y del territorio, así como los derechos ancestrales de los pueblos desde un enfoque intercultural y compromisos internacionales.

<b>Congreso de la República</b>	Órgano representativo de la nación y tiene como funciones principales la representación de la nación, la dación de leyes, la permanente fiscalización y control político, orientados al desarrollo económico, político y social del país, así como la eventual reforma de la Constitución y otras funciones especiales.
<b>Dirección General de Diversidad Biológica – DGDB/MINAM</b>	Promover acciones en coordinación con las autoridades sectoriales y descentralizadas de conservación de los ecosistemas, especies y genes, incluyendo el manejo integrado de los ecosistemas marinos y costeros, en particular de aquéllos de alto valor ecológico, económico, social y cultural identificados en la Estrategia Nacional sobre Diversidad Biológica, coordinando en lo que corresponda, con el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas del Estado - SERNANP. Promover esfuerzos e iniciativas conjuntas entre el sector público y privado para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes.
<b>Dirección General de Ordenamiento Territorial – DGOT/MINAM</b>	Tiene el propósito de fomentar el desarrollo equilibrado y competitivo del territorio, basado en su ocupación sana y ordenada, así como en el uso sostenible de los recursos naturales para garantizar el bienestar común y elevar la calidad de vida de las personas.
<b>Dirección Gral. de Asuntos Ambientales -Ministerio de Vivienda</b>	Es el órgano de línea encargado de proponer los objetivos, lineamientos y estrategias ambientales para el desarrollo de las actividades de competencia del Ministerio, en armonía con la protección del ambiente y la conservación de los recursos naturales incluyendo la biodiversidad, en el marco de la Política Nacional del Ambiente. Depende jerárquicamente del Viceministerio de Construcción y Saneamiento.
<b>GIZ (Cooperación Alemana al desarrollo)</b>	GIZ ofrece soluciones personalizadas a desafíos complejos. Somos un proveedor experimentado de servicios y ayudamos al Gobierno alemán en el logro de sus objetivos en el campo de la cooperación internacional. Ofrecemos servicios orientados a la demanda, hechos a la medida y eficaces para el desarrollo sostenible.
<b>Instituto de Investigación y Capacitación Municipal</b>	El Instituto de Investigación y Capacitación Municipal, es el órgano operativo de la Asociación Promoción y Capacitación para el Desarrollo, PROMCAD-INICAM. Es una entidad no lucrativa, creada con la finalidad de fortalecer la descentralización, la gestión del territorio y la gobernabilidad democrática en el ámbito nacional, regional y local, desde hace más de treinta y tres años, contando todo ese tiempo con el apoyo técnico y financiero de la Fundación Konrad Adenauer de Alemania. Han apoyado a otras plataformas como la Unión Iberoamericana de Municipalidades – UIM, Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR, MUNIRED y REMURPE.
<b>Instituto del Bien Común - IBC</b>	Asociación civil peruana sin fines de lucro que trabaja con comunidades rurales para promover la gestión óptima de los bienes comunes, tales como territorios comunales, cuerpos de agua, bosques, pesquerías y áreas naturales protegidas. Del cuidado y buen uso de los bienes comunes depende la salud y continuidad de los diversos ecosistemas y el sustento de las poblaciones, especialmente en las zonas rurales del país. El IBC trabaja en paisajes grandes de la Amazonía andina, norte y central, donde desarrolla proyectos referentes al ordenamiento y planificación territorial, la gobernanza para el cuidado de los bienes comunes, la conservación del medio ambiente, el desarrollo sostenible, el respeto de los derechos y la cultura de las poblaciones indígenas y no indígenas y el conocimiento científico y local.
<b>Mancomunidad de Nor Yauyos</b>	Integrada por la Municipalidad Provincial de Yauyo y las Municipalidades Distritales de Alis, Caranja, Chacapalpa, Huancaya, Huantan, Laraos, Miraflores, Suitucancha, Tanta, Tomas y Vitis.

<b>Naturaleza y Cultura Internacional - NCI</b>	Naturaleza y Conservación Internacional - NCI desarrolla procesos de conservación vinculados siempre al desarrollo social, planificando sus actividades a largo plazo, más allá de la duración de los proyectos que se implementan en las áreas de trabajo. Estos procesos son planteados y ejecutados por profesionales locales, en base a las prioridades determinadas por las comunidades y gobiernos, creando una estrecha y fructífera relación de cooperación.
<b>Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú - REMURPE</b>	Es una organización representativa gremial de todas las municipalidades del Perú, especialmente rurales, que trabaja en red, promoviendo la gobernabilidad democrática y descentralizada.
<b>SERNANP</b>	Organismo Público Técnico Especializado adscrito al Ministerio del Ambiente, a través del Decreto Legislativo 1013 del 14 de mayo de 2008, encargado de dirigir y establecer los criterios técnicos y administrativos para la conservación de las Áreas Naturales Protegidas – ANP, y de cautelar el mantenimiento de la diversidad biológica. El SERNANP es el ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SINANPE, y en su calidad de autoridad técnico-normativa realiza su trabajo en coordinación con gobiernos regionales, locales y propietarios de predios reconocidos como áreas de conservación privada.
<b>SPDA</b>	Asociación civil sin fines de lucro que – desde su fundación en el año 1986– ha trabajado de manera ininterrumpida en la promoción de políticas y legislación ambiental en el Perú, trabajo que nos ha convertido en una de las más reconocidas organizaciones latinoamericanas especializadas en el tema.
<b>University of Bonn</b>	Universidad basada en la investigación que opera a nivel internacional, busca activamente la cooperación y establece prioridades de temas claros. Nuestro perfil académico está continuamente formado por fortalezas internacionalmente reconocidas. Comprometida a seguir consolidando y mejorando este perfil. Con la intención de lograr esto redefiniendo selectivamente las cátedras a medida que queden vacantes, siguiendo una política coherente de nombramientos y aprovechando los incentivos existentes relacionados con la actividad de investigación.
<b>Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales – VMDERN/MINAM</b>	Tiene la tarea de formular y proponer la normativa requerida para el funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión Ambiental; así como, diseñar la política y estrategia nacional de gestión integrada de recursos naturales. Además, elabora y coordina la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica del Perú y su desarrollo estratégico, así como supervisar su implementación.

Los entrevistados identificaron a las siguientes instituciones como actores relevantes para promover y apoyar la gestión de las ICM:

- Gobiernos Locales;
- Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca;
- Gobiernos Regionales y sus Sistemas Regionales de Conservación;
- SERNANP;
- Universidades;
- MINAM
- SERFOR
- ONG (AMPA, CI, CIMA, NCI, DESCO, CEDEPAS)
- ANA
- REMURPE
- COMUNIDADES CAMPESINAS
- AGENCIAS DE COOPERACION INTERNACIONAL (GIZ)
- AMPE
- Congreso de la República.
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Plataforma de OT.
- Federaciones y Pueblos Indígenas.

## 6.9. OTRAS MEDIDAS DE CONSERVACIÓN IDENTIFICADAS

### 6.9.1. Medidas de conservación basadas en áreas de gobernanza municipal

- **Área de Conservación Ambiental - ACA**

Son espacios destinados a complementar las acciones de conservación de la diversidad biológica, de recreación y educación a la población, siempre que no estén comprendidas en los ámbitos de las Áreas Naturales Protegidas, cuales quiera sea su nivel. Los Gobiernos Locales los identifican, en el exclusivo ámbito de su competencia y jurisdicción, y son responsables de adoptar medidas para protegerlos, implica fundamentalmente el que se mantengan los servicios ecosistémicos que brindan, mediante la protección y el manejo de los recursos naturales que lo sustentan.

- **Área de Conservación Municipal - ACM**

Actualmente, no existe marco legal vigente, pero la legislación anterior señalaba áreas destinadas a complementar las acciones de conservación de la diversidad biológica, de recreación y educación a la población de su jurisdicción, siempre que no estén comprendidas en los ámbitos de las Áreas Naturales Protegidas.

### 6.9.2. Medidas de conservación basadas en áreas de gobernanza regional y nacional

- **Concesiones para conservación:** se enmarcan en la Ley Forestal y Fauna Silvestre y su respectivo Reglamento. Tienen como finalidad el desarrollo de proyectos de conservación de diversidad biológica, actividades de ecoturismo, investigación, educación, protección, entre otras. Se otorgan en bosque en tierra de protección por periodo de hasta 40 años renovables. Son aprobados por Autoridad Regional Forestal con criterios de manejo de cuencas y tipos de ecosistemas y otros requerimientos para mantenimiento de diversidad biológica y la prestación de servicios ecosistémicos.
- **Concesiones para ecoturismo:** se otorgan con la finalidad de aprovechar el paisaje natural como recurso. Se otorgan preferentemente en bosques no calificados como de producción forestal permanente en superficies de hasta 10,000 hectáreas y por periodos de hasta 40 años renovables. Son otorgadas por Autoridad Regional Forestal.
- **Bosques Locales:** corresponde a áreas boscosa en tierras de dominio público, destinados a posibilitar acceso legal y ordenado de los pobladores locales al aprovechamiento sostenible con fines comerciales de bienes y servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre.

## 6.10. CASOS DE ÉXITO:

A continuación se presenta un resumen de tres experiencias de éxito, es decir, han logrado mantenerse en el tiempo, cuentan con respaldo de la población y autoridades locales, y logran a la fecha cumplir con sus objetivos de creación (Anexo 9).

- **Área de Conservación Municipal Bosque de Sho ìlet (ACMBS)**

Establecido el 11 de octubre de 2004, por la Municipalidad Provincial de Oxapampa (Ordenanza Municipal N°043-2004-MPO), con un área de 1,412 ha. Ampliada a 8,438 ha (Ordenanza Municipal N°082-2006-MPO), ubicadas en la Zona de Amortiguamiento del Parque Nacional Yanachaga Chemillén y el Bosque de Protección San Matías - San Carlos. Con los objetivos de: (1) Conservar la biodiversidad y belleza paisajística del bosque achaparrado

(esclerófilo) de la Reserva de Biosfera de la Selva Central (2) Mantener la capacidad de captación y regulación hídrica (3) ser una herramienta para el desarrollo progresivo de una cultura de conservación y construir una opción de recreación de la Reserva de Biosfera de la Selva Central.

A pesar de la desestimación de las ACM en 2007 existió gran disposición de los GL, y se redefinió su estrategia de gestión, acogiéndose a normas legales en donde se manifiesta: (i) **obligación del Estado de promover la conservación de la diversidad biológica**, (ii) la LOM donde se reconoce la autonomía municipal con referencia al Acondicionamiento Territorial, el Sistema de Gestión Ambiental Local e instrumentos, el interés público, vecinal o institucional, las competencias y funciones específicas respecto de las **Áreas de Conservación Ambiental y áreas de protección o de seguridad por riesgos naturales**, las áreas agrícolas y las áreas de conservación ambiental". Así, en 2012, la Dirección Regional de Agricultura del Gobierno Regional de Pasco emitió constancia de posesión a favor de la Municipalidad Provincial de Oxapampa y la Municipalidad Distrital de Villa Rica, sobre las áreas que comprende el ACMBS.

Aún persisten algunos conflictos territoriales, por poseionarios en 3,500 ha dentro del ACMBS, quienes están inscritos en Registros Públicos; incluyendo una Demanda de Amparo Ambiental por vulnerar el "*derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado*". En febrero del 2017, se conforma la **Asociación Salvemos Sho Ílet**, con el objetivo de colaborar con el saneamiento físico legal del ACMBS.

- **Área de Conservación Ambiental Municipal "Humedales del Bajo Marañón y Pastaza"**

Fue establecida en febrero de 2013 (Ordenanza Municipal N° 002-2013-MPDM), con el objetivo de "favorecer el establecimiento de un área de conservación ambiental, gestionada por las poblaciones locales, como estrategia para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, en beneficio de dichas poblaciones". Cabe resaltar que los pueblos de la provincia tenían total rechazo a las ANP (figura promovida inicialmente por PROFONANPE), pues carecían de títulos y asumían que perderían su derecho al inscribirse como ANP a nombre del Estado a perpetuidad. En este contexto se decidió por la figura del ACA de nivel municipal<sup>31</sup>.

El grupo meta son las poblaciones locales (comunidades ribereñas e indígenas) fortalecidos y empoderados para gestionar el ACA. Otros actores son: autoridades municipales, ASPROMAG, Comité de Gestión, Unidad de Gestión del PPM, PROFONANPE y autoridad competente del sector forestal. En esta ACA ninguna de las comunidades locales está titulada (no tienen propiedad sobre los territorios que usan), pero si tienen acuerdos sobre los límites territoriales de cada una. Frente a esta situación, debe destacarse que el ACA es una alternativa que no les quita la titularidad de los territorios, ni la posibilidad de titularse en el futuro.

Fue esencial para la gestión territorial del área la articulación de la agenda local específicamente indígena, con un respaldo legal que delimita la jurisdicción municipal y los intereses de conservación basados en CDB, CC y *Ramsar*.

- **Pago por Servicios Ecosistémicos en las cuencas del valle Alto Mayo en la Región San Martín<sup>32</sup>**

Declarada en el 2004 como *Áreas de Conservación Municipal (ACM)*, con el objetivo de asegurar la provisión de agua a la ciudad de Moyobamba. Se decidió desarrollar un mecanismo de pago por servicios ambientales (PSA) involucrando a la población local. Se realizaron estudios de valoración contingente a fin de determinar la disponibilidad a pagar (DAP) en Moyobamba y Nueva Cajamarca, y en las comisiones de regantes de las sub-cuencas Avisado y Yuracyacu.

Los usuarios del agua se comprometieron a aportar recursos para la conservación de las ACM. El Comité Gestor de Compensación de Servicios Ecosistémicos<sup>33</sup> (CSE) se constituyó en una

<sup>31</sup> Esta área forma parte del Abanico del Pastaza, declarada sitio *Ramsar* desde junio de 2002, pero sin ninguna medida de manejo desde el gobierno central ni el gobierno regional.

<sup>32</sup> SERNANP, 2010. Experiencias de los Mecanismos de Pagos por Servicios Ambientales en las Áreas Naturales Protegidas.

herramienta para establecer compromisos entre las familias rurales de las cuencas altas (oferentes del SSEE) y los de las partes bajas (demandantes del agua) para la conservación de los servicios ecosistémicos.

Además se establecerían incentivos para fomentar la instalación de sistemas de producción agrícola sostenible y conservar los bosques naturales, como créditos al pequeño productor y paquetes tecnológicos; así, el modelo también involucra a entidades financieras y comerciantes. El modelo viene implementándose desde 2009, y los fondos recaudados deben reinvertirse en actividades de reforestación en las partes altas de las cuencas. La experiencia se mantiene, superpuesta a la Zonas de Conservación y Recuperación de Ecosistemas (ZOCRE) de Rumialba<sup>34</sup>.

### Cuadro 5: Zona de Conservación y Recuperación de Ecosistemas (ZOCRE) de Rumialba

Aspectos positivos	Aspectos negativos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articulación entre los intereses locales (incluyendo: agua, acceso a recursos naturales, recreación, turismo, conservación de naturaleza, carbono y cambio climático, etc.) para darle valor agregado al área, sus productos y SS.</li> <li>• Rol protagónico y decisivo de las Municipalidades provinciales y distritales</li> <li>• Existen alianzas para apoyar la conservación (organizaciones locales, ONGs, Comités de gestión, MINAM, SUNASS, EPS, etc.), con un rol de impulsador, orientador, de facilitación, planificación y supervisión.</li> <li>• Generación de incentivos concretos a las poblaciones y autoridades locales, como: agua, derechos sobre la tierra y recursos, proyectos productivos, créditos, etc.</li> <li>• Reconocimiento internacional</li> <li>• Apoyo financiero para proyectos enfocados en contrarrestar los efectos causados por el cambio climático, con un gran potencial de impacto positivo a nivel económico y social en el desarrollo de proyectos ambientales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El marco normativo profuso pero no efectivo, incluyendo marcos regionales o locales particulares.</li> <li>• Amenazas por invasiones, sobreposición de derechos, actividades económicas no compatibles</li> <li>• La pérdida del marco normativo que vinculaba a las ACM a la autoridad de ANP.</li> <li>• Limitación de uso de recursos naturales y de posesión de tierras.</li> </ul>

Las propuesta de conservación deben emanar de la iniciativa local, de otra forma surge la incertidumbre sobre su sostenibilidad a largo plazo.

### 6.11. PUNTOS DE RELEVANCIA DEL PROYECTO (APM)

En el Cuadro 6 se resume el análisis realizado sobre la compatibilidad del proyecto con la política nacional y el logro de los objetivos y compromisos del país a nivel internacional: Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) – Metas Aichi - Nagoya, Acuerdo de París para el Cambio Climático, Reducción del Riesgo de Desastres - Marco Sendai, etc.

Este proyecto está alineado con las políticas nacionales del país, por su enfoque ecosistémico para la gestión del territorio sustentado en las prioridades locales de desarrollo sostenible. La gestión del agua asociada a la gestión de riesgos de desastre y el cambio climático, está vinculada a la gestión integral del territorio y a las

<sup>33</sup> Comité Gestor de CSE, conformado por la empresa de servicios de saneamiento (EPS Moyobamba) y más de 25 instituciones públicas, privadas y la sociedad civil organizada.

<sup>34</sup> [http://minam.ciat.cgiar.org/rseh\\_ficha/12](http://minam.ciat.cgiar.org/rseh_ficha/12)

prioridades nacionales para la mejora de calidad de vida de la población que espera tener acceso a servicios básicos de calidad.

La adopción de medidas para disminuir la vulnerabilidad de la población frente a los peligros naturales y frente al cambio climático son temas de relevancia nacional. El país ha sido afectado por eventos extremos de precipitación produciendo pérdidas de vidas humanas y alrededor de 800,000 personas entre damnificadas y afectadas. En los aspectos económicos la Consultora Macroconsult<sup>35</sup>, sobre datos proporcionados por el Instituto de Defensa Civil INDECI, estima que los daños materiales alcanzan los 3,124 millones de dólares.

En este marco las futuras acciones dirigidas a la reconstrucción están siendo discutidas considerando justamente la necesidad de disminuir la exposición al peligro de la población más vulnerable, lo que requiere enfrentar la débil articulación de la intervención de los tres niveles de gobierno sobre el territorio.

Desde nuestro punto de vista, el apoyo al desarrollo de iniciativas de conservación municipal para asegurar servicios ecosistémicos, puede formar parte de las estrategias para el desarrollo nacional por su aporte a la articulación de los intereses locales con la gestión del territorio para el desarrollo sostenible.

Esta consultoría desea resaltar la necesidad de incrementar la participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones, toda vez que ellas conforman el grupo de mayor vulnerabilidad, en tanto, son actores muy importantes en los esfuerzos para la conservación de la naturaleza. Sería muy importante en el marco del desarrollo del proyecto incluir dentro del intercambio de experiencias el enfoque de equidad de género, que genere el empoderamiento de las mujeres en los procesos de gobernanza<sup>36</sup> para conservar la biodiversidad por medio de la gestión efectiva y equitativa de áreas protegidas y de otras medidas de conservación.

Rubro dañado	US\$ millones	% part.
Carreteras	1,259	40%
Viviendas	1,123	36%
Puentes	253	8%
Áreas de cultivo	243	8%
Instituciones educativas	171	5%
Canales de riego	38	1%
Caminos rurales	31	1%
Establecimientos de salud	7	0%
<b>Total nacional</b>	<b>3,124</b>	<b>100%</b>

Fuente: Indeci. Elaboración: Macroconsult.

<sup>35</sup> <http://gestion.pe/economia/macroconsult-pbi-creceria-29-este-ano-efectos-nino-costero-2185662>

<sup>36</sup> P.e. las alcaldesas no llegan ni al 4% del total de alcaldes que cuenta el país  
<http://www.minam.gob.pe/consultaspublicas/wp-content/uploads/sites/52/2015/12/Plan-de-Acci%C3%B3n-en-G%C3%A9nero-y-Cambio-Clim%C3%A1tico-del-Per%C3%BA-PAGCC-Per%C3%BA.pdf>

Cuadro N° 6. Alineamiento de los objetivos del proyecto con la política nacional y compromisos internacionales

Objetivos del Proyecto	Agua	Gestión del territorio	Riesgos	Cambio Climático	Conservación de la DB
<p><b>Objetivo Global</b>  <b>Las condiciones de los gobiernos locales para conservar la biodiversidad por medio de la gestión efectiva y equitativa de áreas protegidas y de otras medidas de conservación han mejorado.</b></p> <p><b>Objetivos específicos del Proyecto</b></p> <p><b>1. Las capacidades y la gobernanza a nivel local para la gestión de áreas protegidas y otras medidas de conservación son fortalecidas.</b></p> <p><b>2. El papel de los gobiernos locales en la</b></p>	<p><b>ODS: El sexto Objetivo de Desarrollo Sostenible</b> se enfoca en garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.</p> <p>Esto incluye la meta de proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos para el año 2021</p> <p><b>Decreto Supremo N° 004-2015-MINAM</b></p> <p><b>Aprueban la Estrategia Nacional de Humedales</b></p> <p>Lineamiento estratégico 2: Revisar y armonizar los instrumentos y herramientas de la gestión de los humedales en todos los sectores involucrados, a fin de garantizar una gestión sostenible efectiva y participativa.</p> <p>PROPÓSITO: Definir un sistema de gestión de humedales con base en instrumentos armonizados que</p>	<p><b>OCDE: Recomendación 1:</b> “Sobre la base de los mandatos y obligaciones legales existentes, hacer efectiva la necesaria coordinación institucional, tanto horizontal como vertical, para mejorar la política y la gestión ambiental del país hacia el desarrollo sostenible, integrando visiones parciales y sectorialistas. Fortalecer las entidades subnacionales y locales con responsabilidad ambiental en materia de financiamiento y capacidades técnicas” (CEPAL-OCDE 2016).</p> <p><b>Plan Bicentenario / El Perú hacia el 2021 Aprobado por el Acuerdo Nacional</b><sup>37</sup></p> <p>Acciones estratégicas</p> <p>Concluir con la</p>	<p><b>Políticas de Reducción de Riesgos, en el marco de Marco Sendai,</b> la Trigésimo segunda Política de Estado Gestión de Riesgo de Desastres, donde Perú se compromete a promover una política de gestión del riesgo de desastres, con la finalidad de proteger la vida, la salud y la integridad de las personas; así como el patrimonio público y privado, promoviendo y velando por la ubicación de la población y sus equipamientos en las zonas de mayor seguridad, reduciendo las</p>	<p><b>Estrategia Nacional ante el Cambio Climático (MINAM 2015b)</b><sup>38</sup></p> <p>Institucionalidad y gobernanza</p> <p>Los diferentes niveles de gobierno fortalecen sus capacidades y su articulación nacional, regional y local para responder a los retos del Cambio Climático.</p> <p><b>Conferencia de las Partes 21er período de sesiones París, 30 de</b></p>	<p><b>La estrategia nacional de diversidad biológica al 2021 y su plan de acción 2014-2018</b><sup>39</sup> OE1</p> <p>Mejorar el estado de la biodiversidad y mantener la integridad de los servicios ecosistémicos que brinda.</p> <p>17. A finales del primer semestre del 2018 el 50 % de los gobiernos regionales han establecido la modalidad de conservación apropiada para cada sitio identificado como prioritario para la conservación a</p>

<sup>37</sup> CEPLAN 2011. <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/per143832.pdf>

<sup>38</sup> <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2015/09/ENCC-FINAL-250915-web.pdf>

<sup>39</sup> <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/per138343anx.pdf>

Objetivos del Proyecto	Agua	Gestión del territorio	Riesgos	Cambio Climático	Conservación de la DB
<p><b>gestión efectiva de áreas protegidas y de otras medidas de conservación es reconocido por los marcos legales o institucionales a nivel nacional.</b></p> <p><b>3. Los beneficios de las áreas protegidas y de otras medidas de conservación y los desafíos de su gestión son divulgados a nivel local, subnacional, nacional e internacional</b></p>	<p>permitan la conservación y el uso de estos ecosistemas a través del MINAM, los sectores competentes, regionales y los gobiernos locales, de forma articulada con indígenas, pobladores locales y otros actores.</p> <p>Armonizar los instrumentos de gestión participativa de los humedales, con los instrumentos de los sectores productivos competentes, con la finalidad de evitar y disminuir la degradación de los humedales'</p> <p>Desarrollo e implementación de instrumentos específicos de gestión para la conservación de los humedales, priorizando los Sitios Ramsar, con el fin de lograr el uso sostenible de los ecosistemas y evitar la degradación de los humedales.</p>	<p>zonificación ecológica económica del país, base para el ordenamiento territorial.</p> <p>ODS: el Décimo Primer Objetivo de Desarrollo Sostenible</p> <p>Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.</p>	<p>vulnerabilidades con equidad e inclusión, bajo un enfoque de procesos que comprenda: la estimación y reducción del riesgo, la respuesta ante emergencias y desastres y la reconstrucción.</p>	<p><b>noviembre a 11 de diciembre de 2015</b></p> <p>45. Pide a las Partes que refuercen la cooperación regional en materia de adaptación según proceda y que, cuando sea necesario, establezcan centros y redes regionales, especialmente en los países en desarrollo, teniendo en cuenta la decisión 1/CP.16, párrafo 13;</p>	<p>nivel regional y, en lo posible, a nivel local.</p> <p>19. A finales del segundo semestre del 2018 se ha concluido el mapa de humedales del Perú; y al 2021 el mapa nacional de ecosistemas frágiles, según lo dispuesto en el artículo 99° de la Ley N° 28611, y el mapa de glaciares, con la participación de todos los sectores ministeriales correspondientes.</p>

## 6.12. PUNTOS DE MONITOREO DE LA LINEA DE BASE

### 6.12.1. Representatividad de los ecosistemas en las áreas naturales protegidas del SINANPE y áreas complementarias

Entre los años 2011-2016 el SINANPE ha registrado un incremento tanto en superficie física como en cobertura o recubrimiento de la diversidad biológica.

Los datos proporcionados por el SERNANP muestran que el Sistema Nacional ha crecido casi dos millones de hectáreas de áreas naturales protegidas de administración nacional con categoría definitiva; así mismo las áreas de conservación regional (ACR) y las áreas de conservación privada han tenido un significativo crecimiento. Es de destacar el logro de exitosos procesos de categorización llevados a cabo durante los años indicados. (Anexo 10-a y b).

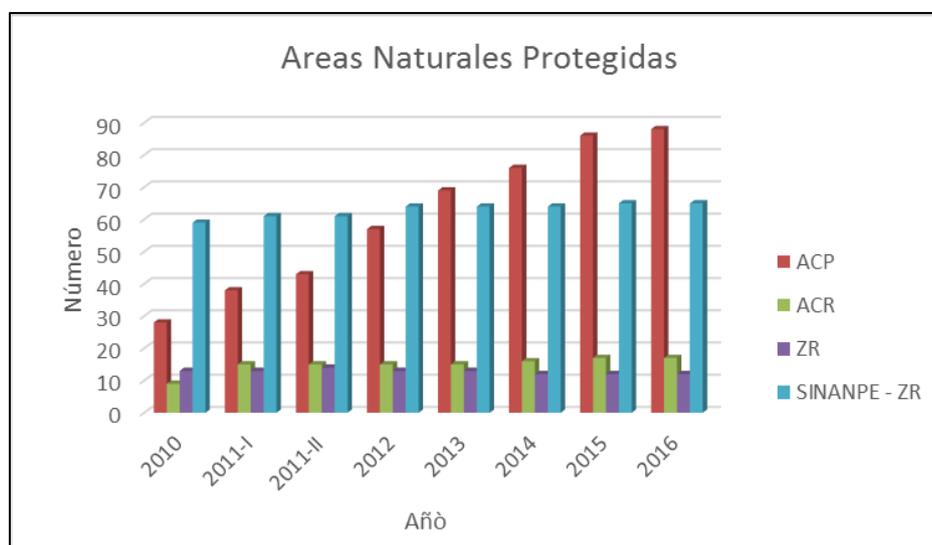
**Cuadro 7: Extensión en hectáreas de áreas naturales protegidas**

COBERTURA	SINANPE – ZR <sup>40</sup>	ZR	ACR	ACP	Total
2011 - I	16'002,996,01	3'545,775.53	2'405,558.82	175,105.45	22'129,435.81
2016	17'950,840.36	1'505,920.77	2'799,006.36	302,719.79	22'530,983.16

Fuente: SERNANP 2016b

Este crecimiento se expresa en el número de áreas que pasaron de 126 a 183 y en la extensión que ha superado las 22.5 millones de ha. (Gráfico 7).

**Gráfico 7: Evolución del número de ANP en el Perú (2010-2016)**



Fuente: SERNANP 2016b

<sup>40</sup> Esta columna excluye los valores correspondientes a Zonas Reservadas (ZR), los que son expresados en la columna "ZR".

**Cuadro 8: Número de ANP en el Perú (2010-2016)**

COBERTURA	SINANPE - ZR <sup>41</sup>	ZR	ACR	ACP	Total
2010	61	12	15	38	126
2016	65	12	17	89	183

Fuente: SERNANP, 2016

Es importante resaltar que el SERNANP ha logrado que se incremente el porcentaje de representatividad del conjunto de las ecorregiones de la Amazonía superando la meta mínima del 10%, de acuerdo al siguiente detalle:

**Cuadro 9: Avance en porcentaje de representatividad por cada una de las ecorregiones terrestres (2011 – 2015).**

Ecorregión	Superficie (ha)	% de Ecorregión en ANP de categoría definitiva	% de Ecorregión en ACR	% de Ecorregión al 2011	% de Ecorregión al 2015
Andes Centrales	5517872.4	3.03%	0.03%	3.06%	3.06%
Bosques Húmedos de la Amazonía Sur Occidental	23775711.9	24.39%	1.70%	26.10%	31.79%
Bosques Húmedos del Napo	9448835.1	8.48%	9.70%	18.18%	24.32%
Bosques Húmedos del Solimoes – Japurá	5581798.9	0.00%	7.78%	7.78%	14.60%
Bosques Húmedos del Ucayali	9847964.1	11.74%	0.74%	12.48%	12.49%
Bosques Montanos de la Cordillera Real Oriental	1398189.9	5.00%	0.00%	5.00%	5.00%
Bosques Montanos Occidentales de los Andes del Norte	2018706.5	3.24%	0.02%	3.25%	3.26%
Bosques Secos de Piura y Tumbes	4576962.3	5.79%	1.17%	6.96%	6.95%
Bosques Secos del Centro - Valles Interandinos	2745149.6	0.29%	0.28%	0.57%	0.57%
Bosques Secos del Marañón	2293610.4	0.10%	0.00%	0.10%	0.10%
Desierto de Sechura	9904252.4	2.62%	0.01%	2.62%	2.65%
Lago Titicaca	523261.8	6.87%	0.00%	6.87%	6.87%
Manglares de Tumbes Golfo de Guayaquil	10612.5	27.48%	0.00%	27.48%	27.42%
Páramos	1152787.9	8.13%	0.00%	8.13%	8.13%
Punas de los Andes Centrales	12300525.6	6.48%	1.57%	8.04%	8.01%
Punas Húmedas de los Andes Centrales	7706065.8	8.28%	0.34%	8.62%	8.63%
Punas Húmedas del Titicaca	2135400.3	0.01%	0.00%	0.01%	0.01%
Río Amazonas y Bosques Inundables	13870216.0	14.69%	1.36%	16.05%	16.23%
Savanas del Beni	18584.9	100.00%	0.00%	100.00%	100.00%
Yungas Bolivianas	971065.6	24.56%	0.00%	24.56%	24.56%
Yungas Peruanas	13631792.5	23.73%	0.79%	24.52%	24.55%

Fuente: SERNANP 2016b

<sup>41</sup> Esta columna excluye los valores correspondientes a Zonas Reservadas (ZR), los que son expresados en la columna "ZR".

Nótese la subrepresentación de los ecosistemas altonadinos. Esta es una tarea en la que puede ser clave el desarrollo de iniciativas locales de conservación basadas en área

- **Sistemas Regionales de Conservación**

Actualmente se cuenta con doce (12) Sistemas Regionales de Conservación como una estrategia para generar el desarrollo regional sostenible y mantener la provisión de servicios ecosistémicos (Anexo 12)

De acuerdo a lo expresado por el SERNANP, la idea es “conectar la conservación de los ecosistemas priorizados a nivel regional con el contexto que los rodea, los pobladores que las habitan y las actividades económicas que se desarrollan dentro de ellas”. En este marco se busca permanentemente la coordinación entre las instituciones competentes para garantizar un adecuado uso del territorio.

Los sistemas regionales de conservación buscan articular las ANP de administración nacional y regional, las áreas de conservación privada, las concesiones para conservación y para ecoturismo, las servidumbres ecológicas, las reservas territoriales, u otros instrumentos legales basados en área “para la mejor gestión del patrimonio natural dentro de las regiones”.

- **Áreas de Conservación Privadas**

Durante los últimos cinco años de gestión, el apoyo a estas iniciativas ha conducido a que se incremente el número de ACP reconocidas, pasando de 38 a 89 (incluye 302,719.79 hectáreas) hasta Junio de 2016 (según informe intersectorial) aunque a la fecha se contabilizan unas 117 ACP. (Anexo 11)

- **Áreas de Conservación Municipal y Áreas de Conservación Ambiental**

Hasta el 2007, la lista de ACM llegó a 69, la gran mayoría (58 %) fueron propuestas por Ordenanza Municipal, siendo que una tercera parte (35%) quedó sin lograr formalizarse mediante algún documento de creación; otras formas fueron a través de Acuerdos de Consejo o títulos (Gráfico 8).

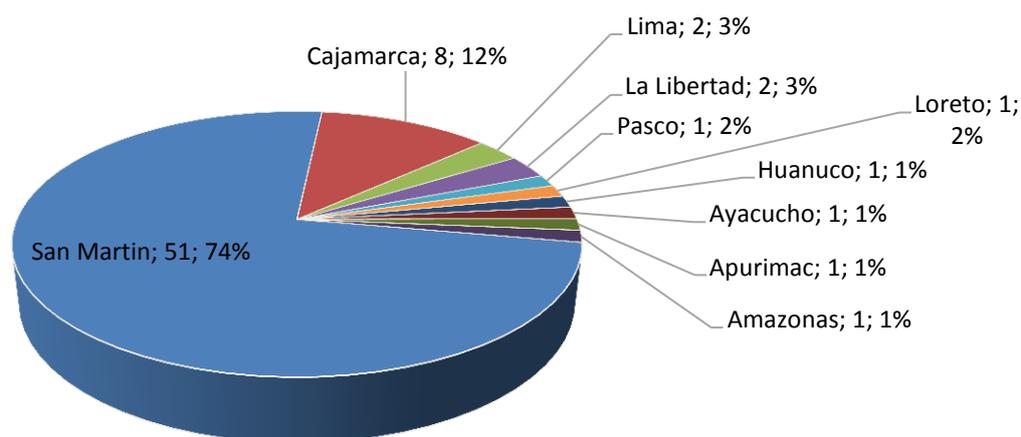


Fuente: Elaboración propia, en base a información de GTZ<sup>42</sup>.

De estas áreas la gran mayoría (74%) estuvo concentrada en el departamento de San Martín, seguido por Cajamarca (12%) (Gráfico 9).

<sup>42</sup> <http://legislacionanp.org.pe/wp-content/uploads/2012/07/Cuadro-ACM-gtz-agosto-07.pdf>

**Gráfico 9. Número de iniciativas de conservación municipales (ACM)**



Fuente: Elaboración propia, en base a información de GTZ 2010

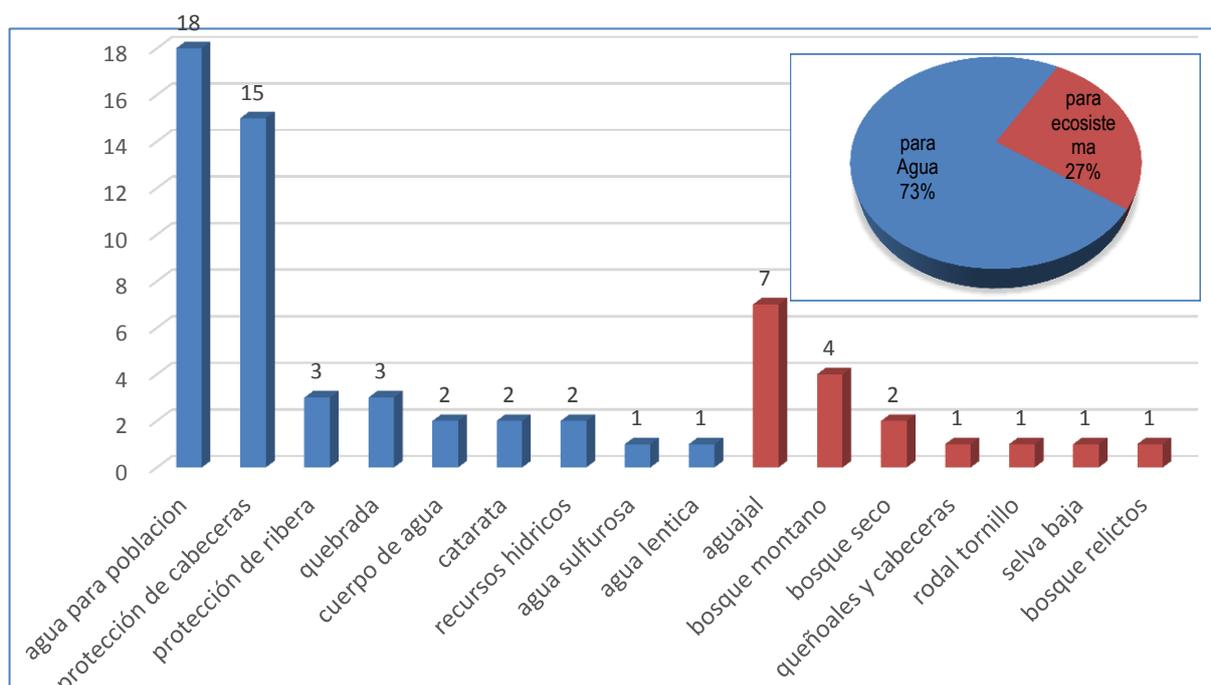
Las ACM tuvieron diversas motivaciones para ser promovidas y creadas, entre estas están la conservación de fuentes de agua (73%), ya sea para consumo directo de la población, protección de cabeceras de cuecas, de aguajales, quebradas, entre otros; mientras que en menor proporción (27%) expresaba como objeto de conservación explícitamente a tipos de hábitats o ecosistemas, incluyendo rodales y bosques relictos.

Cabe recordar que el agua es considerada como uno de los recursos naturales más esenciales para la vida. Esto se ve reflejado en el hecho de que el agua es el elemento común a la mayoría de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Este elemento conecta la salud pública, la seguridad alimentaria, la energía para todos, el bienestar del medio ambiente, la educación, el crecimiento económico sostenible y el efecto del cambio climático (UICN 2017).

La importancia de los ecosistemas dulceacuícolas para la sociedad y la economía se puede apreciar fácilmente al considerar la gran variedad de bienes y servicios vitales que proveen para la subsistencia humana, incluyendo provisión de agua para uso doméstico, industrial y agropecuario, provisión de energía, alimento, captación de carbono, navegación, además de servicios culturales y de recreación.

La disponibilidad y calidad de estos servicios dependen de ecosistemas saludables y, por lo tanto, de la biodiversidad que apuntala estos sistemas. A su vez, el buen uso y manejo de estos ecosistemas depende del conocimiento de los mismos, incluyendo el estado de conservación de las especies que lo componen.

**Gráfico 10. Número de Iniciativas de conservación según objetivo de creación**



Fuente: Elaboración propia

### 6.12.2. Definición y criterios para la identificación de iniciativas locales de conservación municipal basadas en área

Bajo estas consideraciones proponemos identificar las iniciativas locales de conservación municipal basadas en área con la siguiente definición:

Espacios correspondientes a una jurisdicción municipal, identificados, establecidos y/o reconocidos, manejados sobre la base de una estrategia de gestión del territorio a largo plazo para el desarrollo sostenible local y la conservación de la naturaleza y sus valores culturales asociados, que contribuye al cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales de conservación de la diversidad biológica y de desarrollo sostenible.

Los criterios para identificar las iniciativas locales de conservación para ser considerados como parte de la presente línea base, se desprenden de la definición señalada y se desarrollan, describen en el Cuadro 10.

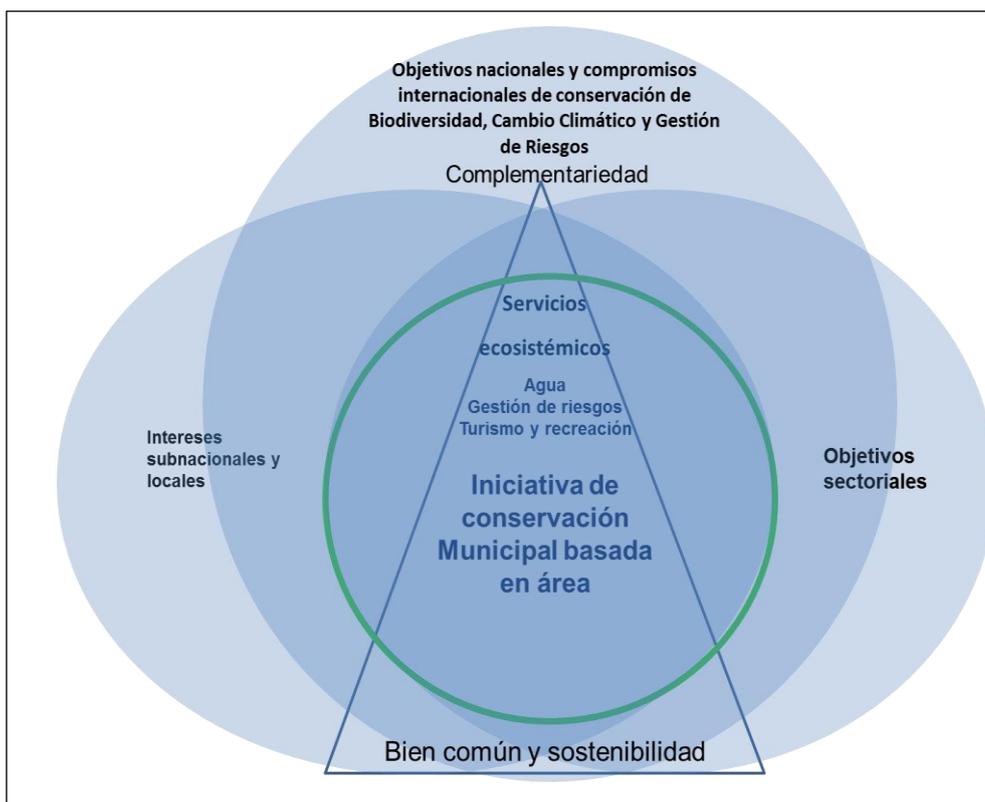
**Cuadro 10: Criterios y definiciones para una ICM**

Criterio	Definición
Espacios correspondientes a una jurisdicción municipal	Espacio natural o modificado que ha sido delimitado dentro de los límites jurisdiccionales de la municipalidad.
Identificados, establecidos y/o reconocidos	Identificado (en algún plan o documento) o reconocido sobre la base de la normatividad aplicable, considerando la modalidad de gobernanza
Manejados	Cuenta con algún tipo de intervención (personal, presupuesto, proyectos de inversión pública, mecanismos de participación, instrumento de planificación)
Sobre la base de una estrategia	La identificación de los sitios debe ser considerado en un plan de

Criterio	Definición
de gestión del territorio a largo plazo	acondicionamiento territorial, ZEE, plan de desarrollo concertado, estrategia regional de diversidad biológica, plan de acción ambiental local, plan de gestión de recursos hídricos, estrategias regionales de cambio climático, entre otros.
Para el desarrollo sostenible local	Contribuye al bienestar ambiental, social y económico de la población de la jurisdicción municipal
Conservación de la naturaleza y valores culturales asociados	Gestión de espacios naturales o los que son el resultado de la interacción humana con la naturaleza, para el mantenimiento de los bienes y servicios ecosistémicos que brindan, así como para el reconocimiento de su significado como patrimonio cultural.
Que contribuye al cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales de conservación de la diversidad biológica y de desarrollo sostenible	Contribuye al cumplimiento de los compromisos del país frente al CDB, metas Aichi, Programa UICN, Estrategia Nacional de Diversidad Biológica y su Plan de Acción, Sendai, ODS, OCDE

Nuestra propuesta busca integrar las iniciativas locales de conservación basadas en área desde una perspectiva a una escala geográfica más amplia determinada por los paisajes y objetivos de conservación de la diversidad biológica.

**Gráfico 11. Integración de las iniciativas locales de conservación en espacios mayores de gestión del territorio**



En base a este enfoque hemos elaborado criterios para la construcción de la línea base para luego enlazarlos con las prioridades identificadas para el desarrollo del Proyecto (Cuadros 11 y 12).

### 6.12.3. Criterios para la construcción de la línea base (Cuadro 11)

Criterios	Indicadores	Respaldo/Medio de Verificación
1 Espacios correspondientes a una jurisdicción municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Espacio natural o modificado correspondiente a una jurisdicción Municipal.</li> <li>• Definido dentro de los límites establecidos por su demarcación reconocida por Ley.</li> </ul>	Demarcación de límites del municipio Mapas, coordenadas Catastro Municipal, u otros
2 Identificados, establecidos y/o reconocidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificados desde una demanda local por su importancia referida a servicios básicos (fuente para agua, gestión de riesgos, etc.) relacionados con el mantenimiento de los servicios ecosistémicos.</li> <li>• Cuenta con instrumento legal de reconocimiento identificando el área municipal responsable de la gobernanza.</li> <li>• Superficie delimitada</li> </ul>	Estudios para reconocimiento Norma legal Acuerdo de Concejo, actas Propuestas ciudadanas acogidas por el municipio, u otros Mapa y memoria descriptiva
3 Manejados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % del presupuesto del GL asignado y % de ejecución</li> <li>• # y tipo de personal asignado</li> <li>• Plan de manejo del área y planes operativos anuales</li> <li>• # proyectos de inversión con el objetivo de manejo del área</li> </ul>	Presupuestos y rendiciones Planilla/lista de personal Plan de Manejo
4 Basado en una estrategia de gestión del territorio a largo plazo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El área está identificada en instrumentos de gestión territorial de carácter nacional y regional de servicios ecosistémicos.</li> <li>• Cambio climático y gestión de riesgos</li> </ul>	Mapas de ubicación del Área de conservación vs: Plan de Desarrollo Regional Concertado, Sistemas Regionales de Conservación, ZEE
5 Para el desarrollo sostenible local	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiene objetivos vinculados con Planes de Desarrollo Concertado local.</li> <li>• Tiene objetivos vinculados con Planes locales de Gestión de Riesgos de Desastres.</li> <li>• # de proyectos de inversión pública que provienen de instrumentos de planificación.</li> </ul>	Plan de Acondicionamiento Territorial. Plan de manejo o acción vs Planes de Desarrollo Concertado y Planes de Gestión de Riesgos de Desastres
6 Conservación de la naturaleza y valores culturales asociados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• # de proyectos de inversión pública vinculados a servicios ecosistémicos y biodiversidad según estándares del Ministerio de Economía y Finanzas y Ministerio del Ambiente</li> <li>• Áreas que cubren brechas de representatividad, conectividad de conservación de ecosistemas.</li> <li>• Áreas con buenas prácticas compatibles con la conservación de naturaleza y valores culturales asociados</li> </ul>	Banco de Proyectos del MEF y MINAM correspondientes a inversión pública Estudios que identifican valores de conservación
7 Que contribuye al cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales de conservación de la diversidad biológica y de desarrollo sostenible	<ul style="list-style-type: none"> <li>• # de Planes nacionales para mantenimiento de servicios ecosistémicos, cambio climático, gestión de riesgos etc. que coinciden con el ámbito territorial de la ICM</li> </ul>	Estrategias Nacional y Regionales de Diversidad Biológica, áreas protegidas, de CC, humedales Internacionales: CDB - Metas Aichi, Acuerdo de Paris, ODS. Conferencia Mundial ONU sobre Reducción del Riesgo de Desastres - Sendai

### 6.13. PRIORIDADES IDENTIFICADAS

**Cuadro 12: Alineación de las prioridades identificadas con los objetivos del Proyecto.**

Resultados y Objetivos	Indicadores	Prioridades identificadas	Acciones principales
<p><b>RESULTADO:</b> Las condiciones de los gobiernos locales para conservar la biodiversidad por medio de la gestión efectiva y equitativa de áreas protegidas y de otras medidas de conservación han mejorado.</p>	<p>El número de los gobiernos locales cuyas áreas protegidas y otras medidas de conservación son reconocidas nacionalmente aumenta en un total de 5% al año, entre los cuatro países, entre 2017 y 2020.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contribuir desde el MINAM a la promoción de las ICM como Ente Rector y punto focal de la CDB</li> <li>- Contribuir desde el SNGA al proceso de fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos subnacionales para la gestión de las ICM</li> <li>- Contribuir en la implementación de políticas de datos abiertos para facilitar que los gobiernos locales y población en general tengan acceso a información confiable, accesible y oportuna para la toma de decisiones incorporando la gestión de riesgos de desastre y cambio climático.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Foros de discusión sobre procedimientos para el desarrollo de ICM.</li> <li>- Registro de ICM.</li> <li>- Incidencia política para fomentar buenas prácticas de conservación municipal</li> </ul>
	<p>5 redes e instituciones de formación (estructuras multiplicadoras) ofrecen regularmente asistencia técnica a los gobiernos locales en gestión de áreas protegidas y otras medidas de conservación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Generar/fortalecer un espacio/plataforma (red municipal) que emane de la voluntad de los actores clave</li> <li>- Desarrollar, sobre esta base, espacios para intercambio de experiencias, asistencia técnica y oportunidades de capacitación para sus miembros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecimiento de redes establecidas.</li> <li>- Apoyo a la creación de nuevas redes de cooperación.</li> </ul>
<p><b>OBJETIVO 1.</b> Las capacidades y la gobernanza a nivel local para la gestión de áreas protegidas y otras medidas de conservación son fortalecidas.</p>	<p>Los gobiernos locales disponen de una oportunidad de intercambio con otros gobiernos locales de su propio país y de países vecinos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer a los gobiernos subnacionales para que las funciones/competencias sean ejercidas debidamente y sustentadas en el marco legal correspondiente.</li> <li>- Fortalecer las capacidades de los gobiernos locales para la gestión efectiva de las ICM (información y conocimiento, planificación, monitoreo, presupuesto,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyo a los gobiernos locales y regionales para la identificación de zonas de acción para la conservación alineadas a las prioridades de desarrollo sostenible local.</li> <li>- Apoyo de los Gobiernos</li> </ul>

Resultados y Objetivos	Indicadores	Prioridades identificadas	Acciones principales
	<p>Una herramienta de entrenamiento para gestión de áreas protegidas y otras medidas de conservación de gobiernos locales fue desarrollada en conjunto con los gobiernos locales con experiencia, adaptada al contexto de cada país y accesibles a todos los interesados, hasta 2020.</p>	<p>recursos humanos, equipamiento, gestión institucional).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Impulsar modelos de gobernanza mixta (autoridades locales y población) para la gestión de las ICM.</li> <li>- Identificar y promover la utilización de mecanismos que fortalecen la articulación de la gestión territorial a los tres niveles de gobierno.</li> <li>- Promover espacios de discusión sobre la eficacia del marco normativo que regula la gestión territorial.</li> <li>- Fortalecer las capacidades de las comisiones ambientales municipales para apoyar gestión de las ICM.</li> <li>- Desarrollar capacidades técnicas en MRSE.</li> </ul>	<p>Regionales a los Gobiernos Locales, a través de los Sistemas Regionales de Conservación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecimiento de espacios de coordinación local (comisiones ambientales municipales, entre otros)</li> <li>- Diseño y puesta en marcha de instrumento/s de capacitación para la gestión de las ICM.</li> </ul>
<p><b>OBJETIVO 2.</b> El papel de los gobiernos locales en la gestión efectiva de áreas protegidas y de otras medidas de conservación es reconocido por los marcos legales o institucionales a nivel nacional.</p>	<p>Hasta 2020, cada país socio habrá implementado por lo menos tres medidas direccionadas a fortalecer el papel institucional o legal de los gobiernos locales en la gestión de áreas protegidas y otras medidas de conservación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer la articulación (multidisciplinaria e intersectorial) de la gestión municipal de acuerdo a los intereses locales para el desarrollo sostenible, la gestión de riesgos, el cambio climático y los servicios ecosistémicos a fin de reducir conflictos de gestión del territorio</li> <li>- Diseñar Proyectos de Inversión Pública Verdes para la conservación de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos que fortalezcan a la vez la seguridad jurídica de las ICM.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyo al fortalecimiento del rol de los GORE como articuladores de la gestión del territorio.</li> <li>- Apoyo en la elaboración de documentos de planificación que incorporen las ICM en los planes (acondicionamiento territorial; acción ambiental municipal; estrategias regionales de diversidad biológica; entre otros).</li> <li>- Fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas de los gobiernos locales.</li> <li>- Elaboración de planes de manejo de las ICM</li> <li>- Diseño e implementación de un registro de ICM</li> </ul>

Resultados y Objetivos	Indicadores	Prioridades identificadas	Acciones principales
<p><b>OBJETIVO 3.</b>  <b>Los beneficios de las áreas protegidas y de otras medidas de conservación y los desafíos de su gestión son divulgados a nivel local, subnacional, nacional e internacional.</b></p>	<p>La creciente importancia de los GL en la gestión de áreas protegidas y de otras medidas de conservación es destacada en, por lo menos, dos programas nacionales o planes de acción de Brasil, de Colombia, de Ecuador o de Perú, y en dos eventos o iniciativas internacionales, entre 2017 y 2020.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollar estudios de caso que evidencien los beneficios de las ICM en la conservación</li> <li>- Incluir en los estudios los impactos/ beneficios a los grupos más vulnerables con énfasis en las mujeres.</li> <li>- Generar/fortalecer espacios de coordinación e intercambio de experiencias entre los municipios que impulsan ICM</li> <li>- Utilizar la planificación participativa como espacio para promover cambios de conducta y actitudes hacia la gestión del riesgo de desastres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboración de estudios de valoración económica asociados a las ICM</li> <li>- Sensibilización de los actores clave y población sobre la importancia de la Gestión de Riesgos y Cambio Climático en los procesos de planificación</li> <li>- Impulso redes existentes</li> </ul>

## 7. CONSIDERACIONES Y DESTAQUES

Para el desarrollo de esta propuesta se considera pertinente atender a las siguientes consideraciones:

- **De carácter Social, Político y Económico**

A fin de que las ICM sean sostenibles en el tiempo, deben emanar de una identificación clara de los intereses locales, con una visión de desarrollo sostenible a través de la cual se resuelvan las necesidades sentidas de la población (p.e. servicios básicos), enmarcadas en una política de gestión de riesgos y cambio climático, así como vinculados a los servicios ecosistémicos.

Es importante atender de manera prioritaria la desarticulación de la acción estatal sobre el uso del territorio<sup>43</sup>, este es un tema de preocupación y un supuesto importante para el desarrollo de estas ICM, a fin de que exista sostenibilidad de las intervenciones. Esto pasa por asegurar que los planes de los niveles de gobierno estén alineados; y que las intervenciones en estos ámbitos estén respaldadas por presupuesto o recursos públicos.

Esto generará que las iniciativas locales de conservación tengan el respaldo de los actores locales, tanto de la población como de sus autoridades regionales y locales, es decir que hayan sido promovidas de abajo hacia arriba.

- **De carácter Legal**

El marco legal es disperso y no hay claridad para el desarrollo de iniciativas de conservación basadas en áreas, por lo que se deberá aprovechar todos los espacios disponibles que permitan canalizar las iniciativas independientemente de si estos han sido creados específicamente para conservar diversidad biológica.

Sin embargo, en la esfera de competencias de los diferentes niveles de gobierno, el Tribunal Constitucional ha introducido el **principio de taxatividad**<sup>44</sup>, pero también ha introducido el de flexibilidad para los Gobiernos Regionales y Locales, ello quiere decir que pueden realizar aquellas competencias reglamentarias no previstas legal ni constitucionalmente, pero sin embargo son consustanciales al ejercicio de las previstas expresamente (poderes implícitos). Por lo que los GL podrían ejercer sus funciones para el desarrollo de iniciativas de conservación municipal basadas en área.

Por esta razón recomendamos no invertir esfuerzos por modificar o precisar el marco normativo actual, al menos en el inicio del proyecto, sino fortalecer las iniciativas en marcha que deriven en el empoderamiento local y surja a partir de esto una alternativa común que permita construir una política pública futura en la materia.

- **De carácter Ambiental**

Las ICM esencialmente están basadas en garantizar la permanencia de los servicios ecosistémicos de carácter prioritario para los actores locales, preocupados principalmente con la economía y calidad de vida local. Entre estos tienen gran importancia temas de provisión de agua (consumo directo, producción agropecuaria, recreación y turismo, etc.) y la reducción de riesgos ambientales (control de la erosión, inundaciones y estabilización del suelo, reducción de pérdida de nutrientes, etc.).

---

<sup>43</sup> Recomendación 1 de CEPAL OCDE: *Sobre la base de los mandatos y obligaciones legales existentes, hacer efectiva la necesaria coordinación institucional, tanto horizontal como vertical, para mejorar la política y la gestión ambiental del país hacia el desarrollo sostenible, integrando visiones parciales y sectorialistas. Fortalecer las entidades subnacionales y locales con responsabilidad ambiental en materia de financiamiento y capacidades técnicas.* (CEPAL-OCDE 2016).

<sup>44</sup> Principio que se refiere al principio de legalidad: conforme al cual todo ejercicio de potestades debe sustentarse en normas jurídicas.

En algunos casos un reconocimiento internacional de un área puede fortalecer la participación, el interés y el orgullo local, lo que genera una oportunidad de liderazgo para la municipalidad y una base de respaldo social para el desarrollo de ICM que a su vez sustentan los planes de desarrollo concertados y la subsecuente asignación de presupuesto. Esto se convierte en un círculo virtuoso que permite el empoderamiento local en el proceso de conservación de la biodiversidad.

Vínculo con CC y compromisos internacionales, en donde muchos GL y GR identifican oportunidades para captar fondos de cooperación y proyectos, como es el caso del ACA Pastaza Morona; pero por otro lado esto representa un riesgo de continuidad puesto que no es financieramente sostenible.

- **Conclusiones generales**

- Las ICM buscan esencialmente garantizar la permanencia de los servicios ecosistémicos y satisfacer intereses locales orientados para su propio desarrollo.
- Las ACM fueron una oportunidad para llenar vacíos de representatividad ecológica y de conectividad, ya aunque su marco legal fue derogado los gobiernos locales continuaron buscando alternativas para establecer ICM. En este sentido es interesante la alternativa que presenta el Gobierno Regional de San Martín de inscribir predios del estado para manejo del territorio.
- El marco normativo sobre ICM es débil y ambiguo pero existen instrumentos normativos que pueden ser útiles para su desarrollo a largo plazo. En particular es de resaltar los relacionados con agua, cambio climático y gestión de riesgos.
- Los gobiernos locales en general, tienen fuertes debilidades para desarrollar acciones a largo plazo sobre una agenda de conservación de la biodiversidad; más aún, gran parte de municipalidades le asignan baja prioridad “al tema ambiental” pues no logran conectarlos a temas de interés local.
- Sin embargo, éstas debilidades no sólo se explican por la falta de capacidades locales sino también por un sistema que asigna funciones sin distinguir la población involucrada y la complejidad de los servicios que deben ser atendidos.
- Se debe en tal sentido, hacer incidencia sobre la asignación de funciones considerando el principio de subsidiariedad previsto en la Ley.
- La gestión del territorio nacional, a pesar del marco normativo vigente, está desarticulada y presenta serios vacíos que no facilitan la integración articulada de las intervenciones de los tres niveles de gobierno en el territorio, ni entre los propios sectores del Ejecutivo.
- Las ICM son una oportunidad para el desarrollo de políticas públicas que ordenen la gestión territorial y urge su desarrollo, aún más teniendo en cuenta la gestión de riesgos y las necesarias medidas que se deben adoptar para enfrentar el cambio climático.
- Las ICM son una oportunidad para articular una agenda de desarrollo local y regional alineados con los compromisos nacionales de conservación de diversidad biológica.
- Le corresponde al MINAM, como Ente Rector, impulsar este proceso con un enfoque multisectorial y a los tres niveles de gobierno.

## 8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARCINIEGAS, G. 1965. El continente de siete colores. Historia de la cultura en América Latina. Distribuidora y editora Aguilar. Bogotá.
- BANCO MUNDIAL 2011. Perú en el umbral de una nueva era: Lecciones y desafíos para consolidar el crecimiento económico y un desarrollo más incluyente, vol. I, 2011 [en línea] <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/03/14180496/peru-en-el-umbral-de-una-nueva-era-lecciones-y-desafios-paraconsolidar-el-crecimiento-economico-y-un-desarrollo-mas-incluyente>
- BENNET, R. (s/f). Necesidad de una estrategia de participación social en las ANP de México. 8 p. (Versión digital).
- BORRINI-FEYERABEND, G., N. Dudley, T. Jaeger, B. Lassen, N. Pathak Broome, A. Phillips y T. Sandwith (2014). Gobernanza de áreas protegidas: de la comprensión a la acción. No. 20 de la Serie Directrices para buenas prácticas en áreas protegidas, Gland, Suiza: UICN. xvi + 123 p.  
[http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn\\_spanish\\_governance\\_book.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn_spanish_governance_book.pdf)
- BRACK, A. 2003. Perú: diez mil años de domesticación. Editorial Bruño, 60 p.
- BRUSH, S.B. 2004. Farmer's Bounty. Locating crop diversity in the contemporary world. Capítulo 8. The ecology of crop diversity. pp. 175-193. [CD Curso Domesticación. Módulo 3]
- BRUSH, S. 2004. Genetic erosion of crop populations in centers of diversity. 153-174 pp. En: S. Brush. Farmer's bounty. Yale University Press, EE.UU.
- CALMET, C. 2008. Presupuesto por Resultados (PpR), Una nueva forma de gestionar los recursos públicos. MEF. Lima. 32 p.
- CASAS, A. 2009. Curso de Domesticación, Manejo y Conservación In Situ de Recursos Genéticos. Maestría de Ecología Aplicada de la UNAM (apuntes de clase). Lima.
- CEPAL. 2011. A partir del Banco Mundial, Perú en el umbral de una nueva era: lecciones y desafíos para consolidar el crecimiento económico y un desarrollo más incluyente, vol. I, 2011 [en línea] <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/03/14180496/peru-en-el-umbral-de-una-nueva-era-lecciones-y-desafios-paraconsolidar-el-crecimiento-economico-y-un-desarrollo-mas-incluyente>
- CEPAL 2015. Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2015 (LC/G.2645-P), Santiago, 2015;
- CEPAL 2013. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2013 (LC/G.2582-P), Santiago, diciembre de 2013;
- CEPAL-OCDE. 2016. Evaluaciones del desempeño ambiental PERÚ Aspectos destacados y recomendaciones CEPAL OCDE. Distr.: Limitada • LC/L.4174 • Mayo de 2016 • Original: Ingles • S.16-00313 c Naciones Unidas/OCDE, 2016 Impreso en Naciones Unidas, Santiago. Online: <https://www.oecd.org/environment/country-reviews/16-00313%20Evaluacion%20desempeno-Peru-WEB.pdf>
- CDB. 2000. Informe de la quinta reunión de la conferencia de las partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Nairobi, 15 a 26 de mayo de 2000, 18 pp.
- CDB. 2004. Programa de trabajo sobre áreas protegidas. Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, Montreal, 33 pp. (Versión digital).

- CDC-UNALM, TNC y PRONATURALEZA. 2006. Implementación del plan de monitoreo de la salud de la biodiversidad de la Provincia de Oxapampa – Pasco: Informe final – Año 2005. Lima. 36 + 13 p.
- CERRILLO, A. (Coordinador). 2005. La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. 1ª ed. Instituto Nacional de Administración Pública (Estudios Goberna). Madrid. 262 p. (Versión digital).
- CHIRINOS, L. 2004. Menú de Oportunidades para la Participación.
- CONSEJO TRANSITORIO DE ADMINISTRACIÓN REGIONAL CUSCO, CTAR-CUSCO. 2002. Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado Cusco al 2012. Asociación de Municipalidades de la región Cusco. Cusco. 165 p. (Versión Digital)
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. 2007. Las áreas de conservación municipal, experiencias locales de conservación para el desarrollo sostenible en el Perú. Libro-Memoria de la Audiencia Pública convocada por el despacho de la Congresista Doctora Fabiola Morales Castillo, Segunda Vicepresidenta del Congreso de la República. 100 p.
- DUDLEY, N. (Editor) 2008. Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas. Gland, Suiza: UICN. 96 p.
- ESPINOZA, W. 1997. Los Incas: Economía Sociedad y Estado en la Era del Tahuantinsuyo. 3ª ed. Amaru Editores. Lima.
- FIGUEROA, M. 2006. La conservación in situ de la papa (Solanum spp.) en la microcuenca de Warmiragra (1950-2004), distrito de Tomayquichua, Provincia de Ambo, Región Huánuco. Tesis para optar el título de Biólogo. Facultad de Ciencias, Universidad Nacional Agraria La Molina (UNALM). Lima, Perú. 168 p.
- FOY, P. 2003. Legislación ambiental en el Perú.p.44. En: Gestión Ambiental en el Perú, Lima:GTMA NOVIB,2000.Derecho Internacional Ambiental.Lima: Fondo Editorial de la PUCP, 2003.
- GARCÍA, D. 2007. Análisis de casos de participación en procesos locales hacia la sostenibilidad. Departamento de Ecología. Universidad Autónoma de Madrid. 7p. (versión digital).
- GOBIERNO REGIONAL DE ANCASH. 2008. Plan de Desarrollo Regional Concertado 2008-2021 de Ancash. Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial. Huaraz. 114 p. (Versión Digital)
- GOBIERNO REGIONAL DE ICA. 2007. Plan de Desarrollo Concertado de la Región Ica 2007–2011. Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial / Sub Gerencia de Planeamiento y Acondicionamiento Territorial. Ica. 108 p. (Versión Digital)
- GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN. 2008. Plan Concertado de Desarrollo Departamental 2008 – 2015. Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial. Moyobamba. 247 p. (Versión Digital)
- GOBIERNO REGIONAL DE TUMBES. s/f. Plan de Desarrollo Concertado 2008 – 2012. Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial Sub Gerencia de Planeamiento Estratégico. Tumbes. 57 p. (Versión Digital)
- GTZ 2010. Áreas de conservación municipal: una oportunidad para la conservación de la biodiversidad y el desarrollo local. Reflexiones y experiencias desde América Latina. Brasilia, DF.

- GUDYNAS E. 2003. Ecología economía y ética del desarrollo sostenible. ICIB; ANCB. La Paz.
- INRENA. 2005. Guía Metodológica para la elaboración de Planes Maestros de las Áreas Naturales Protegidas. Lima. 95 p.
- INRENA–GTZ/PDRS. 2008. Caja de herramientas para la gestión de áreas de conservación, fascículo 5: ¿Cómo elaborar el Plan Maestro?. Lima. 117 p.
- IZQUIERDO, E. 2009. Manejo de cuencas altoandinas: Análisis de la experiencia de PRONAMACHCS en el Perú. Tesis Maestría. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de INGENIERÍA INDUSTRIAL.
- KAIMOWITZ , D and D. SHEIL. 2007. The Association for Tropical Biology and Conservation. BIOTROPICA Vol 39 Issue 5, set 2007 pages 567 - 574 .
- KOHL, J. 2007. Barreras para la implementación de planes estratégicos en áreas protegidas. World Heritage Centre, UNESCO.
- MINAM – REMURPE – GTZ/PDRS. 2008. Competencias municipales vinculadas a la gestión ambiental y de los recursos naturales. Lima. 128 p.
- MINAM. 2015a. Presentación de Perú de un Nivel de Referencia de Emisiones Forestales (NREF) para reducir las emisiones por deforestación en la Amazonía Peruana. Lima-Perú. 66pp.  
[http://redd.unfccc.int/files/2015\\_submission\\_frel\\_peru\\_es.pdf](http://redd.unfccc.int/files/2015_submission_frel_peru_es.pdf)
- MINAM. 2015b. Estrategia Nacional ante el Cambio Climático.88p.
- MORENO, A. y Renner, I. 2007. Gestión Integral de Cuencas. La experiencia del Proyecto Regional Cuencas Andinas (Editores).
- MURRA J. 1985. Andean Ecology and Civilization. S. Mazuda (ed.). University of Tokio Press 1985. En: Recharte et.al. 2003. Islas en el Cielo: Conservación de ecosistemas, afirmación de la cultura y prosperidad de las montañas del Perú. The Mountain Institute . 54 p. Huaraz.
- OIT. 2014. Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Evolución del empleo informal en Perú: 2004-2012”, Notas sobre Formalización, 2014 [en línea] [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_245621.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245621.pdf).
- PERÚ. 1997a. Ley N° 26834 que aprueba la Ley de áreas naturales protegidas. 4 de julio de 1997.
- PERÚ. 1997b. Ley N° 26821 que aprueba la Ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.26 de junio de 1997.
- PERÚ. 1997c. Ley N° 26839 aprueba la Ley sobre la conservación y el aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica. 16 de julio de 1997.
- PERÚ. 2003a. Resolución Legislativa N° 261181 que ratifica el Convenio sobre la Diversidad Biológica. 30 de abril de 1993.
- PERÚ. 2003b. Resolución Legislativa N° 26185 que ratifica la Convención Marco sobre el Cambio Climático. 13 de mayo de 1993.
- PERÚ. 2003c. Ley N° 27972, aprueba la Ley Orgánica de Municipalidades. 27 de mayo de 2003.
- PERÚ. 2005. Ley N° 28611, aprueba la Ley General del Ambiente, 15 de octubre de 2005.

- PERÚ. 2006. Ordenanza Regional N° 009-2006-CG/GRL, Aprueban Programa de Conservación, Gestión y Uso de la Diversidad Biológica de Loreto – PROCREL. Diario Oficial El Peruano. 16 de noviembre de 2006, núm. 9651, p. 332946
- PERÚ. 2008a. Ordenanza Regional N° 020-2008-GR.LAMB/CR, Crean el Sistema Regional de Áreas de Conservación de Lambayeque. Diario Oficial El Peruano. 13 de setiembre de 2008, núm. 10358, p. 379647
- PERÚ. 2008b. Ordenanza Regional N° 147-2008-GRP-CR, Crean el Sistema Regional de Conservación de Áreas Naturales de Piura. Diario Oficial El Peruano. 23 de julio de 2008, núm. 10303, p. 376662
- PERÚ. 2008c. Decreto Legislativo N° 1013 Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente. 14 de mayo de 2008.
- PERÚ. 2009a. Decreto Supremo N° 016-2009-MINAM, Plan Director - Estrategia Nacional de las áreas naturales protegidas. Diario Oficial El Peruano. 03 de Setiembre de 2009, núm. 10720, p. 401904.
- PERÚ. 2009b. Ordenanza Regional N° 013-2009-GOB.REG.TUMBES-CG, Crean el Sistema Regional de Conservación de Áreas Naturales de Tumbes. Diario Oficial El Peruano. 31 de diciembre de 2009, núm. 10843, p. 410196
- PERÚ. 2009c. Ordenanza Regional N° 235 GOBIERNO REGIONAL AMAZONAS/CR, Aprueban Sistema de Conservación Regional de Amazonas. Diario Oficial El Peruano. 26 de julio de 2009, núm. 10681, p. 399743
- PERÚ. 2009d. Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM, aprueba la Política Nacional del Ambiente. 23 de mayo de 2009.
- PERÚ. 2011a. Ordenanza Regional N° 024-2011-GRCAJ-CR, Crean el Sistema Regional de Conservación de Áreas Naturales de Cajamarca. Diario Oficial El Peruano. 25 de agosto de 2011, núm. 11513, p. 448983
- PERÚ. 2011b. Ordenanza Regional N° 136 AREQUIPA, Crean el Sistema Regional de Áreas Naturales Protegidas de Arequipa. Diario Oficial El Peruano. 13 de abril de 2011, núm. 11362, p. 440937
- PERÚ. 2011c. Decreto Supremo N° 014-2011-MINAM, aprueba el Plan Nacional de Acción Ambiental – PLANAA-PERÚ 2011-2021. 09 de julio de 2011.
- PERÚ. 2012a. Ordenanza Regional N° 005-2012-CR/GRM, Crean el Sistema Regional de Conservación de Moquegua - SIRECOM. Diario Oficial El Peruano. 20 de setiembre de 2012, núm. 11998, p. 474826
- PERÚ. 2012b. Ordenanza Regional N° 012-2011-CR/GOB.RG.TACNA, Crean el Sistema Regional de Áreas Naturales Protegidas de Tacna. Diario Oficial El Peruano. 1 de marzo de 2012, núm. 11744, p. 461772
- PERÚ. Ministerio de Agricultura/INRENA/Intendencia de Áreas Naturales Protegidas (IANP) - Programa Desarrollo Rural Sostenible – PDRS. 2006. Lineamientos Generales para la Gestión de las Áreas de Conservación Municipal. 44 p.
- PNUD. 2009. Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo. New York. 218 p.
- PHILLIPS, A. 2002. Management Guidelines for IUCN Category V Protected Areas. Protected Landscapes/Seascapes: World Commission on Protected Areas (WCPA) Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 9. IUCN – The World Conservation Union. IUCN, Gland, Switzerland, and Cambridge, UK.

- RECHARTE J. 2002. La categoría de reserva paisajística como estrategia de conservación en el contexto de los Andes: naturaleza y cultura en la cordillera de Huayhuash, Perú. En: Mujica E. (ed.). Paisajes Culturales en los Andes. Conferencia UNESCO, Colca.
- ROSTWOROWSKI, M. 1999. Historia del Tahuantinsuyo 2ª ed. Instituto de Estudios Peruanos/ PromPerú. Lima, Perú.
- SALAFSKY, N. R. R. Margoluis, and K. Redford. 2001. Adaptive Management: A tool for Conservation Practitioners, Biodiversity Support Program, WWF, Washington, DC. Se encuentra en: [www.fosonline.org/Site\\_Docs/AdaptiveManagementTool.pdf](http://www.fosonline.org/Site_Docs/AdaptiveManagementTool.pdf)
- SERNANP. 2016a. Informe Sectorial N° 4, Áreas Naturales Protegidas del Perú (2011-2016). Conservación para el Desarrollo Sostenible.
- SERNANP. 2016b. Informe de transferencia de gestión 2011-2016, SERNANP. <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2016/08/SERNANP.pdf> .
- UGARTE. A y CARRILLO J. Agenda de Descentralización Desafíos y Metas para el Bicentenario. PROMCAD – INICAM. 2016. Lima - Perú 75 p.
- UICN. 1994. Directrices para las Categorías de Manejo de Áreas Protegidas. UICN CNPPA con la ayuda de WCMC, UICN, Gland, Suiza y Cambridge. 261 p.
- UICN. 2016. Estado de Conservación y Distribución de la Biodiversidad de Agua Dulce en los Andes Tropicales. Marcelo F. Tognelli, Carlos A. Lasso, Cornelio A. Bota-Sierra, Luz F. Jiménez-Segura y Neil A. Cox (Editores)UICN Gland Suiza, Cambridge, UK y Arlington, USA: UICN. 199pp
- UICN 2017. Estado de Conservación y Distribución de la Biodiversidad de Agua Dulce en los Andes Tropicales. M. Tognelli, C. Lasso, C. Bota-Sierra, L. Jiménez-Segura y N. Cox (Editores). <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/RL-2016-003.pdf>