

# Entre el mar y la arena: las zonas marino-costeras

Alicia Maguina\*

En las últimas décadas la alarmante desaparición y reducción de poblaciones de especies de flora y fauna, así como la excesiva explotación de recursos naturales, producto del sistema económico de máxima producción-máximo consumo, probaba ser una alternativa inadecuada en un planeta con recursos limitados, por ello paulatinamente se fue gestando un concepto de gran relevancia para el Derecho Ambiental y que posteriormente sería denominado “desarrollo sostenible”.

El desarrollo sostenible se define como “el desarrollo que asegura las necesidades del presente sin comprometer las capacidades de las futuras generaciones para enfrentarse a sus propias necesidades” (Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo – Comisión Brundtland, 1987). Posteriormente, se convocó a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que resultó en la Declaración de Río de 1992, en la cual los Estados establecieron sus derechos y obligaciones respecto del medio ambiente y el desarrollo.

El “desarrollo sostenible” es importante en materia de conservación de la diversidad biológica (flora, fauna y recursos genéticos), ya que con anterioridad a éste se entendía “conservar” en el sentido de proteger los recursos de la explotación del Hombre; sin embargo, en la actualidad la conservación de la diversidad biológica no excluye el aprovechamiento del recurso natural en las actividades económicas que realiza el ser humano como individuo o en la sociedad.

La aparición de las denominadas áreas protegidas resultó del anhelo de proteger la diversidad biológica que se encontraba presente en un determinado espacio geográfico y que resultaba de peculiar importancia debido a su riqueza, sin embargo, también resultaba de relevancia la protección de espacios de marcada belleza escénica o la conservación de fuentes de agua, incluso en la actualidad se habla de los servicios ambientales que brindan las áreas protegidas como es el caso de la producción de oxígeno, regulación del clima o absorción del carbono relacionándose este último con los mecanismos empleados por el Protocolo de Kyoto en el denominado Mercado de Carbono.

De acuerdo al Convenio sobre Diversidad Biológica (1993), “un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a

fin de alcanzar objetivos específicos de conservación” es un área protegida.

Asimismo, las áreas protegidas se clasifican de diferente manera de acuerdo a los fines que persiguen y las actividades que se permitan realizarse al interior de éstas, considerando no sólo los ecosistemas terrestres sino también los acuáticos y marinos.

En el presente trabajo abordaremos el desarrollo de la regulación de las áreas marino-costeras en nuestro país, su importancia, debilidades y fortalezas de acuerdo a la regulación que se ha venido desarrollando.

A nivel de instrumentos internacionales que se refieren a la protección y conservación de espacios marino-costeros, el documento de mayor relevancia lo constituye la Convención de Diversidad Biológica (CDB) que dispone en su mismo texto la necesidad de espacios de protección de la biodiversidad de los ecosistemas marinos, asimismo en la Agenda 21 (instrumento de la Convención de Río de 1992) se establece la necesidad de reforzar los sistemas de zonas marinas para ayudar a la conservación in situ de las especies. Ambos documentos se encuentran suscritos por el Perú.

Las disposiciones que se relacionen con la zonificación de áreas marino-costeras deberán considerar el Derecho del Mar recogido en la Convención del Mar – CONVEMAR, ésta resulta particularmente importante ya que por medio de éste la comunidad internacional reconoce la importancia de los océanos y manifiestan su preocupación por el posible deterioro ambiental y la pérdida de los recursos hídricos. Se declara asimismo la soberanía de los Estados para explotar sus recursos hídricos. Sin embargo, el Perú no se ha adherido a esta convención.

La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres – CITES, resulta de especial importancia ya que en las zonas marino-costeras encontramos especies vulnerables o en vías de extinción que éste instrumento protege evitando su comercialización internacional a través del otorgamiento de certificados. Asimismo, contamos con la Convención Interamericana para la protección y conservación de las tortugas marinas, un caso emblemático resulta el de las tortugas marinas, como la tortuga verde (*Chelony mydas*) y la tortuga de

\* Alumna del Pre grado de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

dorso de cuero (*Dermochelys coriacea*), procedentes de Galápagos y Centroamérica, y que durante mucho tiempo constituían uno de los platos exóticos que se ofrecía a los turistas en la Bahía de Paracas. En la actualidad, la especie se encuentra protegida y la comercialización de su carne prohibida.

También el Perú ha suscrito la Convención Ramsar, que se aplica tanto Al Santuario Nacional de los Manglares de Tumbes por ser humedal como a la Reserva Nacional de Paracas porque constituye un espacio de refugio de vida silvestre de aves acuáticas.

Asimismo contamos con ciertos documentos regionales que reflejan la especial preocupación de los países del Pacífico Sur sobre los recursos de sus litorales, ya sea debido a la explotación excesiva o a la contaminación de sus aguas.

Tenemos el Acuerdo para la explotación de recursos marinos del Pacífico Sur, Lima(1954), el Convenio para la protección del medio ambiente marino y áreas costeras del pacífico sudeste(1981) y el Protocolo para la protección pacífico sudeste contra la contaminación proveniente de fuentes terrestres (1987).

En el Perú, las áreas naturales protegidas (ANPs) constituyen espacios de conservación de la diversidad biológica, así como de protección de espacios geográficos debido a su especial importancia como fuentes de recursos naturales, así como de otros bienes o servicios ambientales que proporcione a la sociedad.

De tal manera se les ha asignado una protección especial a través de la Ley de Áreas Naturales Protegidas (Ley N° 26834), y su Reglamento (aprobado mediante Decreto Supremo N° 038-2001-AG). La protección de estas áreas se realiza de acuerdo a los diferentes niveles en que se encuentran ubicadas, tenemos: 1) Áreas que conforman el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINANPE), 2) Áreas de Conservación Regional, y 3) Áreas de Conservación Privada.

Asimismo, de acuerdo al objeto de protección de las mismas o a las actividades que deseen realizarse al interior de éstas, el SINANPE las clasifica por distintas categorías de manera que así tenemos: Parques Nacionales, Santuarios Nacionales, Santuarios Históricos, Reservas Nacionales, Reservas Paisajísticas, Refugios de Vida Silvestre, Reservas Comunes, Bosques de Protección y Cotos de Caza. Además, cada una de éstas cuenta con zonificación propia lo cual determina las actividades que se pueden realizar de acuerdo a las características particulares de las mismas.

La categorización de las Áreas Naturales Protegidas es importante en el sentido que determina las actividades que se podrán realizar al interior de la misma, por ejemplo, si hablamos de un Parque Nacional la Ley nos dice que sólo pueden realizarse

actividades de uso indirecto, por tanto, no estará permitida la extracción de recursos naturales, en especial, de aquellas actividades que impliquen la transformación del entorno natural (minería, hidrocarburos, tala, etc), ya que se trata del más alto grado de protección que se le puede otorgar a un ANP, lo cual corresponde a la alta fragilidad del ecosistema que se desarrolla al interior, en cambio, resulta diferente si nos referimos a una Reserva Nacional donde puede permitirse la explotación sostenible del recurso al interior de ésta, respetando la zonificación del área y las disposiciones de sus instrumentos de gestión, además de contar con las licencias o permisos necesarios para el ejercicio de la actividad según lo requiera la ley.

Las Áreas Naturales Protegidas no sólo se determinan en los espacios terrestres sino que también en zonas marino-costeras, que constituyen espacio de gran biodiversidad y fuente de recursos, ya sean hidrobiológicos, minerales o servicios ambientales.

Por tanto, es necesario tener en cuenta su especial relevancia ya que el mar del Perú cuenta con una especial biodiversidad y biomasa, pues tiene alrededor de 900 especies (Chirichigno y Velez, 1998) además de 917 especies de moluscos, 502 especies de crustáceos y 687 especies de algas (Biomar, 2001). Por otro lado, el litoral peruano cuenta con 77 islas<sup>1</sup>, de las cuales la mayor parte se encuentra ubicada en el centro y norte del país, la importancia de las islas radica en que tradicionalmente han sido lugares de explotación de guano y posteriormente por dicha actividad algunas de éstas recibieron una especial protección lo cual derivó en que se convirtieran en refugio de diferentes especies. De esta manera, y a pesar de la extensión de la nuestra línea costera y los recursos del mar en el SINANPE encontramos la figura de áreas marino-costeras representada sólo por la Reserva Nacional de Paracas. El caso de la RN Paracas es de especial importancia pues se trata de un espacio de explotación de recursos hidrobiológicos de manera sostenible que abastece a varios mercados con dicho recurso para el consumo, además de constituir un destino turístico debido a su biodiversidad y belleza escénica.

La situación de los recursos hidrobiológicos en el litoral peruano resulta de especial importancia y preocupación, ya que es de reconocido conocimiento nuestro potencial como banco de recursos marinos (tal es el caso de la época de apogeo de la anchoveta o de la explotación del guano de las islas). Sin embargo, también hay que considerar que la sobreexplotación del recurso marino ha sido y es un factor preocupante de manera que se han establecido para las embarcaciones cuotas de pesca para la captura de dicho recurso con el objetivo de evitar mermar la población; pero ello ha devenido en una medida insuficiente puesto que las empresas

1 Majluf, Patricia. Los ecosistemas marinos y costeros. Proyecto Estrategia Regional de Biodiversidad para los países del trópico andino. Lima: Comunidad Andina, 2002, 23pp.

pesqueras al darse cuenta de aquello optaron por incrementar la flota que manejan de manera que pudieran capturar más producto, ello repetido por varios operadores pesqueros determina que haya peligro de sobreexplotación del recurso hidrobiológico y va fijando que de acuerdo al principio de prevención, recogido en la Ley General del Ambiente, el Ministerio de Producción declare períodos cada vez más largos de veda, con la consecuente pérdida para los operadores pesqueros en mantenimiento de activos fijos que no salen del puerto.

El interés en la protección de la biodiversidad marina se refleja, asimismo, en el Reglamento de ANPs que establece la creación de una Estrategia de la Red de áreas naturales protegidas en el ámbito marino y costero, mediante el mismo reglamento también se propuso que las islas que se encuentren dentro del territorio nacional son susceptibles de ser declaradas áreas naturales protegidas, asimismo, se estableció en la quinta disposición final la creación de áreas naturales protegidas en islas y puntas guaneras. Sin embargo, la aprobación para la creación de tales ANPs no se realizó puesto que no se obtuvo el refrendo del Ministro de Producción, ya que no se contaba con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros lo cual era necesario para su aprobación.

En las zonas marino-costeras se realizan determinadas actividades, ya que nuestro caso emblemático es la Reserva Nacional de Paracas procederemos a determinar las actividades que se realizan alrededor y dentro de ella misma, así como la regulación especial que la rige al tratarse de un Área Natural Protegida y la única Área Marino-Costera que tenemos declarada.

La Reserva Nacional de Paracas constituye un ANPs del SINANPE, al tener la categoría de Reserva Nacional le corresponde un uso directo según el Reglamento de ANPs, por lo cual se ha considerado que pueden realizarse actividades de extracción y explotación de ciertos recursos de acuerdo a la zonificación determinada por su Plan Maestro, en concordancia con el Plan Director y a los permisos pertinentes otorgados por la entidad adecuada.

Al interior de la RN Paracas se realizan actividades de pesca artesanal. Asimismo recibe un número considerable de visitas de turistas nacionales y extranjeros

Los principales problemas ambientales que aquejan a estas zonas marino-costeras son: 1) Sobreexplotación de los recursos, 2) Vertimiento de los desechos y aguas servidas en el litoral, 3) Desarrollo urbano local desordenado, 4) Disminución de hábitats 5) Pérdida de información biológica y ambiental recaudada.

A pesar de que se permite la pesca artesanal de pobladores al interior de la Reserva, la capacidad de carga del área es excedida por el número de

embarcaciones que extraen recursos de ésta además que se capturan peces por debajo de la talla permitida y se emplean utensilios no permitidos para la pesca que hieren a lobos marinos y pingüinos, pues los pescadores artesanales los considera sus principales competidores en la captura de peces, esto sin obviar que la existencia de pesca ilegal y de uso de materiales como dinamita.

Otro problema realmente preocupante es el tema de vertimiento de desechos de las empresas que producen harina de pescado a las costas del litoral, que contaminan la Bahía de Paracas, y por tanto también la Reserva Nacional. En tal sentido, podemos decir que habiendo sido aprobado mediante Decreto Supremo 002-2008-MINAM del 31 de julio de 2008, el Reglamento que aprueba los Estándares Nacionales de Calidad Ambiental para Agua, que en su Anexo I establece en su Categoría II, sobre Actividades Marino Costeras, los estándares que deben cumplirse, éstos debieran tomarse en cuenta para conceder los futuros permisos y certificaciones ambientales que aprueben Estudios de Impacto Ambiental. Los Estándares de Calidad Ambiental (ECAs) son parámetros que establecen los rangos máximos que un cuerpo receptor (aire, agua, suelo) puede soportar en contaminación, sin llegar a ser perjudicial para la salud de las personas, éstos según la Ley General del Ambiente eran aprobados por la Autoridad Nacional Ambiental (antes el CONAM), que es el Ministerio del Ambiente y cuya Ley de Creación, el Decreto Legislativo N° 1013 del 14 de mayo de 2008, establece como competencia del mismo. Una interpretación de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental sostiene que no se podría otorgar una certificación ambiental si el solicitante en su EIA excede el ECA aprobado para el cuerpo receptor correspondiente<sup>2</sup>, en este caso se trataría del mar en la Bahía de Paracas. Por tanto, no bastaría evaluar el Límite Máximo Permisible (LMP) del vertimiento de residuos de dichas empresas sino que debiera considerarse el estado general del cuerpo de agua de la Bahía.

Otro factor que afecta gravemente a la Reserva Nacional es el crecimiento urbano desordenado de la localidad, puesto que hay viviendas que han venido colocándose alrededor y dentro de la Zona de Amortiguamiento que no se encuentran con su inscripción de "carga ambiental" en Registros Públicos lo cual según el Reglamento de ANPs resulta necesario para que puedan oponerse las limitaciones al derecho de propiedad que les corresponde al encontrarse en una Zona de Amortiguamiento o incluso hay algunas que se encuentran al interior de la misma Reserva y no cuentan con la inscripción debida.

Asimismo, este crecimiento desordenado de la población, la construcción de nuevos proyectos turísticos y la explotación desmedida de recursos que lleva a la competencia por recursos están



2 Lanegra, Ivan. Más allá de los Límites Máximos Permisibles, 26 de mayo 2008. En: [blog.pucp.edu.pe/item/10177](http://blog.pucp.edu.pe/item/10177)

llevando como consecuencia la pérdida de hábitats de especies, de tal manera se evidencia ya en las islas guaneras donde el número de aves se ha reducido visiblemente por la reducción de peces a consecuencia de la sobreexplotación.

Lo que se propone al respecto es la implementación de herramientas de gestión que se amolden a las necesidades especiales de las zonas marino-costeras y además considerar la especial protección que merecen las islas y puntas guaneras.

Los espacios marino-costeros tienen una estructura y sistema especial que los hace diferentes de los espacios terrestres, sin embargo, en nuestro país no contamos con figuras especiales que se amolden a las necesidades de estos espacios o que lo regulen de manera debida, tal vez algunas figuras que se puedan emplear serían los contratos de administración; sin embargo, es necesario que el ente rector de ANPs, el SERNANP, se encargue de determinar cuáles son las áreas que puedan gestionarse mediante contratos de administración, en nuestro caso sólo sería posible que se hiciera de tal manera con la RN Paracas, ya que la propuesta de creación de ANPs compuesta por las islas y puntas guaneras aún queda pendiente de aprobación y permanece aún como obligación del Estado en tanto que no se ha modificado o derogado la disposición del Reglamento de ANPs.

Los contratos de administración son instrumentos que permiten otorgar el manejo y administración, por encargo del Estado, de una ANP del SINAMPE a alguna persona jurídica, privada y sin fines de lucro, que haya obtenido la Buena Pro o haya cumplido con los pasos del procedimiento establecido.

Estos contratos cuentan con tres modalidades: contratos de administración total de ANP, contratos de administración parcial de ANP o contratos de administración parcial de operaciones, todas ellas buscan cumplir el manejo de acuerdo a lo establecido en el Plan Maestro. De acuerdo a las Resolución Jefatural N° 155-2002-INRENA los patrimonios mixtos, es decir los que también han sido declarados por la UNESCO, no son susceptibles de ser otorgados mediante contratos de administración.

Por otro lado, contamos con la experiencia de otorgar contratos de administración de ANP, de tal manera tenemos el caso del Coto de Caza el Angolo así como recientemente el del Santuario Nacional de los Manglares de Tumbes, lo cual es probable que constituya una mejor alternativa debido a la falta de fiscalización y resguardo de las disposiciones contenidas en el Plan Maestro de Paracas, siendo que en la realidad la informalidad y la sobreexplotación del recurso pone en riesgo la diversidad marina, el ecosistema marino-costero y, consecuentemente las actividades que dependen de ello como son el desarrollo económico de las localidades, el turismo, el abastecimiento de materia prima para el

funcionamiento de las empresas que procesan harina de pescado en los alrededores, entre otros.

## Legislación comparada

### a. Chile

En Chile se han establecido mecanismos especiales para la protección de zonas marino costeras de manera que cuentan con figuras especiales de concesiones marítimas, áreas de manejo, áreas marino protegidas.<sup>3</sup>

El caso de Chile es emblemático puesto que cuenta con un sistema con una serie de niveles de acuerdo al grado de explotación de recursos y conservación de la biodiversidad. Por un lado, tenemos el enfoque de la Ley General de Pesca y Acuicultura con las Reservas Marinas y Parques Marinos, la primera se enfoca en la conservación y manejo del recurso y su aprovechamiento en pesca artesanal así como brindar servicios ambientales, mientras que en los Parques Marinos se dan actividades de bajo impacto y de investigación, así como la provisión de servicios ambientales. Por otro lado, se encuentra el enfoque de las áreas marina costera protegida de múltiples usos mediante éstas se busca establecer una red de áreas marino costeras para el aprovechamiento sostenible de los recursos.

Hay que reconocer que Chile es un país con una larga línea costera, siendo el mar herramienta útil para el ejercicio de muchas de sus actividades económicas, por ello, es primordial para su desarrollo, tanto como acceso para el intercambio comercial de embarcaciones, explotación de recursos hidrobiológicos, turismo náutico, investigación entre otros. En tal sentido, se entiende la variedad de figuras de conservación y manejo marino costero con las que cuenta este país.

Sin embargo, países como el nuestro cuentan igualmente con grandes potencialidades, pero lo contradictorio es que apenas hemos regulado el tema de áreas marino-costeras y no contamos con espacios suficientes que salvaguarden la reproducción de las especies que consumimos, afectando gravemente al ecosistema marino.

### b. Ecuador

En Ecuador contamos con la figura de Áreas Marino Protegidas (AMP), y resulta ser uno de los primeros países de Latinoamérica en haber implementado un Programa de Manejo de Recursos Costeros que contó con inversión de parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se encuentra regulada por la Ley forestal y de conservación de áreas naturales.

Su Reserva más emblemática resulta ser la Reserva Marina de Galápagos y su Parque Nacional de Galápagos. De acuerdo al Reglamento de Turismo

3 Ley General de Pesca y Acuicultura. República de Chile.



de Áreas Naturales Protegidas, tanto en la Reserva Marina de Galápagos como en el Parque Nacional de Galápagos se realizan diversas actividades turísticas, encontramos regulados: como pesca deportiva, crucero, cabotaje, entre otros.

Además resulta interesante comparar la legislación sobre turismo de Ecuador con la nuestra, ya que en la legislación ecuatoriana cuando se trata de operaciones turísticas en Áreas Naturales Protegidas se observa una cooperación interinstitucional mucho más estrecha entre el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Turismo, como cuando se establecen el funcionamiento de ventanillas únicas para realizar trámites del Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Turismo, en nuestra legislación, en cambio, dicha cooperación no se observaba de la misma manera con el INRENA (que a través de su intendencia de Áreas Naturales Protegidas gestionaba las mismas), ahora el SERNANP será el encargado de coordinar con el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo respecto a los instrumentos que se publiquen para gestionar actividades como las turísticas al interior de una ANP.

### Conclusión

En resumen, nuestra legislación aún cuenta con carencia de instrumentos que permitan una óptima gestión de la biodiversidad marina, los instrumentos de gestión con los que contamos en la actualidad, si bien pueden adaptarse fácilmente a las necesidades de los ecosistemas terrestres no sucede lo mismo en cuanto a los ecosistemas costero-marinos

Tal vez sea recomendable recoger y estudiar experiencias como las de Chile, Ecuador u otros países que hayan desarrollado mayor regulación en materia de zonas marino costeras, resultan ser dos de los países en Latinoamérica que han desarrollado su regulación en materia de explotación de recursos ya sea para aprovechar la extracción de peces y otras especies, o para fomentar el potencial turístico debido a la biodiversidad de sus ecosistemas ofreciendo una gran cantidad de servicios y asentándose en el imaginario mundial como destinos turísticos tales como Galápagos. Ambos países parecen ser de los que a nivel de Sudamérica cuentan con un sistema

mucho más integrado y diferenciado de áreas protegidas en cuanto se vincula a aprovechamiento de la biodiversidad sea por consumo, comercial o por actividades turísticas.

Asimismo, la regulación de áreas marino-costeras no sólo permite conservar la biodiversidad de un ecosistema, sino también aprovechar los servicios ambientales que brinda tal, como la regulación del clima o la belleza escénica y por medio de ésta incentivar un turismo sostenible. Está de más decir que incluso se pueden crear mecanismos para el aprovechamiento económico de dichos servicios ambientales o que al menos sean contabilizados como externalidades positivas.

### Bibliografía

CHILE. Ley General de Pesca y Acuicultura.

Conferencia de Río 1992. Agenda 21, 1992.

Convenio sobre Diversidad Biológica, junio 1992

ECUADOR. Ley Forestal y de Conservación de Áreas naturales. R.O. N° 418, 2004.

ECUADOR. Decreto Ejecutivo N° 3045. Reglamento de Turismo en Áreas Naturales Protegidas.

ECUADOR. Reglamento general de aplicación de la ley de régimen especial para la conservación y el desarrollo para la conservación y desarrollo sustentable de la provincia de Galápagos.

LANEGRA, Iván. Más allá de los Límites Máximos Permisibles, 26 de mayo 2008. En: <http://blog.pucp.edu.pe/item/10177>

MALJUF, Patricia. Los ecosistemas marinos y costeros. Proyecto Estrategia Regional de Biodiversidad para los países del trópico andino. Lima: Comunidad Andina, 2002.

MONTEFERRI, Bruno. Alto! Prohibido detenerse. La lógica de la relación entre las áreas marino costeras y el Sistema de Áreas Naturales Protegidas.

PATTILLO BARRIENTOS, Juan. El borde costero. Perspectiva para áreas marinas protegidas, 16pp.

PERÚ. Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley 26834 y su Reglamento. Perú 

