

Elementos para conceptualizar los Sistemas Regionales de Conservación.

En los últimos cinco años, distintos gobiernos regionales del país han empezado a discutir, regular y aprobar el establecimiento de sistemas regionales de conservación en el ámbito de su jurisdicción¹. Si bien estos sistemas no se enmarcan en una legislación específica, han empezado a desarrollarse en el marco de competencias regionales para gestionar las áreas de conservación regionales y en el rol que corresponde a los GORE para el ordenamiento territorial, la protección de la agrobiodiversidad, los recursos forestales y pesqueros, la protección de fuentes de agua, el mantenimiento de los servicios ambientales y la gestión ambiental en general.

Estos sistemas, sin embargo tienen aún más preguntas que respuestas, derivadas de vacíos o imprecisiones legales respecto a los roles de los gobiernos regionales frente a cada tema, de la escasa institucionalidad desarrollada y la cuestionable viabilidad de sistemas que integran áreas, recursos, procesos ecológicos y servicios ambientales cuyas autoridades y procesos de planificación no siempre están naturalmente articuladas entre sí.

En este documento preliminar presentamos algunos temas e ideas sobre aspectos conceptuales, legales e institucionales a tomar en cuenta para el diseño e implementación de los sistemas regionales de conservación.

1. ¿Para qué un Sistema Regional de Conservación?

La idea de un “sistema” parte de reconocer que hay elementos que deben ser integrados o articulados entre sí para lograr objetivos mayores que la simple suma de las partes. El “sistema” debe servir entonces para darle un sentido a actividades y competencias que requieren de una mirada integradora para cumplir un objetivo mayor.

El objetivo mismo del Sistema Regional de Conservación puede depender de las particularidades de cada Departamento y en los siguientes puntos se desarrolla más

¹ Loreto (Ordenanza Regional N° 009-2006-CR-GRL modificado mediante la Ordenanza Regional N° 011-2009-GRL/CR), Piura (Ordenanza Regional N°147-2008-CRP-CR), Lambayeque (Ordenanza Regional N° 020-2008-GRLAMB-CR), Amazonas (Ordenanza Regional N° 235 GRA-CR), Tumbes (Ordenanza Regional N° 013-2009-GRT-CR), Cajamarca (Ordenanza Regional N° 024-2011-GRCAJ-CR)

esa idea, pero como punto de arranque vale destacar que, sin importar los objetivos que se quieran alcanzar, la noción del “Sistema” partirá de reconocer que para alcanzar los objetivos se requiere articular distintas actividades, competencias, marcos normativos, niveles de gobierno, etc. Y entonces la mejor manera de organizar esta necesidad, es a través de un Sistema.

IDEAS CLAVE

- El “Sistema” se establece para articular un conjunto de elementos que deben articularse entre sí para alcanzar un objetivo.
- Este objetivo no corresponde al nivel de intervención de un único nivel de gobierno, marco normativo o línea de acción, y por lo tanto se requiere un marco integrador, que se espera sea provisto por la idea del “sistema”.

2. ¿Qué busca proteger un Sistema Regional de Conservación?

Una siguiente pregunta a resolver es cuál es el objetivo para establecer un Sistema Regional de Conservación² y qué es lo que se busca proteger o conservar. Una primera constatación de los Sistemas establecidos formalmente a la fecha³ es que los gobiernos regionales los ven en una perspectiva más allá de las áreas naturales protegidas, y que cuando se habla del componente físico se alude a otros instrumentos de conservación como pueden ser las concesiones forestales maderables o no maderables y las zonas de agrobiodiversidad o se alude directamente a áreas, recursos y procesos que proveen servicios ambientales relevantes.

En casi todos los casos sin embargo, se parte de la premisa que el Sistema busca articular en el componente físico áreas, recursos, servicios ambientales y procesos ecológicos **relevantes o prioritarios** para la región. Es decir, los modelos utilizados a la fecha descartan la idea que “todo lo que se conserva es parte del Sistema”, ya que esto significaría en una situación ideal casi todo el territorio bajo jurisdicción del gobierno regional y además confundiría el objetivo del Sistema con lo que es el objetivo del ordenamiento territorial.

La idea en cada Sistema mas bien es identificar, valorar y gestionar determinados espacios y elementos que en su conjunto permitan pensar que la diversidad biológica y servicios ambientales de la Región están protegidos, representados,

² Sugerimos referirnos a “sistemas regionales de conservación” antes que a “sistemas de conservación regional”, ya que lo que une o articula el sistema es el ámbito territorial, en este caso regional.

³ Piura, Loreto, Lambayeque y Amazonas, etc.

son viables y consistentes y se gestionan de manera eficiente y participativa contribuyendo al desarrollo local.

Más allá de los instrumentos a utilizarse para proteger y gestionar las áreas, recursos, servicios y procesos, el componente físico de cualquier Sistema debería basarse en identificar ¿cuáles son?, ¿dónde están? y ¿qué objetivos de conservación deben cumplir? en función de lo que cada región busque.

Los instrumentos a utilizar luego para cada caso, simplemente serán una consecuencia de este análisis, y dónde deberá elegirse el instrumento que mejor se adapte a la gestión que se espera y a la condición legal del área, recurso, proceso o servicio del que estamos hablando (tierras públicas, comunales o individuales; competencias regionales, municipales o nacionales, áreas que tienen derechos pre-existentes otorgados con fines distintos a la conservación, etc.).

IDEAS CLAVE:

- La base física del Sistema no está conformada por instrumentos de conservación; está conformada por áreas, procesos o servicios identificados en el ámbito de la Región.
- Estas áreas se identifican en base a los objetivos que cada gobierno regional priorice.
- El Sistema debe asegurar que la diversidad biológica en el ámbito regional esté representada, sea consistente, viable, adecuada, tenga coherencia y complementariedad, rentabilidad, eficiencia y equidad. Esto es lo que usualmente compone cualquier Sistema de Áreas Naturales Protegidas.
- Adicionalmente los gobiernos regionales podrían incorporar a sus Sistemas áreas que sin cumplir con los requisitos anteriores son relevantes para la Región por asegurar calidad y cantidad de agua, contribuir a la seguridad alimentaria o garantizar otros servicios ambientales como la captura de carbono o la protección del paisaje.
- Todas las áreas de estos Sistemas se basan en que mantienen condiciones naturales o silvestres. Plantaciones o cultivos no pueden calificar para estrategias de “conservación”, sin que ello signifique que sean menos importantes. Simplemente son áreas de naturaleza diferente,
- Sin perjuicio de ello, deberá evaluarse en cada caso la conveniencia de incluir en los sistemas regionales de conservación a las zonas de agrobiodiversidad, en la medida que constituyen oportunidades excelentes para cautelar nuestro patrimonio genético y a la vez destaca el rol del poblador peruano en el mantenimiento de ese patrimonio. Estas zonas, trascendentales para la seguridad alimentaria, turismo, revitalización de cultura, mantenimiento de diversidad genética cultivada y silvestre, saberes ancestrales, entre otros, deben mantener relaciones de coordinación y ser parte de una agenda regional,

pudiendo ser parte, según se defina en sus objetivos, de los sistemas regionales de conservación.

3. ¿en dónde se enmarcan estos sistemas?

Si bien hay un vínculo directo de estas iniciativas con la normatividad y organización de áreas naturales protegidas, no consideramos correcto subsumir a los sistemas regionales de conservación bajo la idea de un Sistema de Áreas Naturales Protegidas del Perú, en el marco del Plan Director de las Áreas Naturales Protegidas y bajo lineamientos de un ente rector de nivel nacional como el SERNANP.

Y no sería correcto, porque los objetivos de los Sistemas Regionales han manifestado una orientación que trasciende a las áreas naturales protegidas y que incluye con diversos matices objetivos específicos como los servicios ambientales, la protección de fuentes y cursos de agua, los procesos ecológicos y evolutivos, etc.

Si bien estos objetivos pueden ser parte de la justificación para establecer áreas protegidas, es cierto también que la priorización de áreas, procesos y servicios a nivel regional se viene realizando no sólo en función de la conservación de la diversidad biológica sino también en la búsqueda de respuestas para una demanda social vinculada al alivio de pobreza y la sostenibilidad alimentaria en ámbitos geográficos preponderantemente rurales y silvestres, y donde el marco de las áreas protegidas resulta insuficiente, para por ejemplo, cuidar las fuentes de agua necesarias para que la gestión del territorio sea viable.

Una pregunta importante en este punto es entonces, ¿vale la pena asumir como parte de un mismo sistema a todos estos elementos? o ¿será mejor hablar por un lado de las áreas protegidas del ámbito regional y de otros instrumentos de conservación por otro?

Más práctico y efectivo para la gestión es sin duda lo primero. Pero por otro lado, existe una oportunidad muy grande de trabajar un concepto a nivel regional que trascienda a las áreas protegidas. Este concepto podría buscar “representar e integrar” áreas, procesos, servicios ambientales y recursos naturales relevantes en la región; y generar un mensaje claro a nivel político, social y de comunicaciones, donde el Sistema transmita un mensaje de vida, de calidad de vida, de patrimonio y de inversión para el desarrollo; priorizando sitios, servicios, recursos y procesos naturales que ayudan a pensar en la viabilidad de la región basada en su patrimonio natural.

Dicho esto, conviene pensar entonces en cuál es el mejor marco dentro de la política y la institucionalidad ambiental de nivel nacional para acoger a estos sistemas y si es necesario contar con un marco nacional para ello.

Por un lado tenemos estrategias regionales de diversidad biológica y una Estrategia Nacional de Diversidad Biológica. La autoridad nacional para ambos es el Ministerio del Ambiente (MINAM), que cuenta con una Dirección General de Diversidad Biológica dentro del Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales. El MINAM viene trabajando y asumiendo, además, temas como el cambio climático, los servicios ambientales y las estrategias de conservación de diversidad biológica dentro y fuera de las áreas naturales protegidas, in situ y ex situ.

Por otro lado, existen autoridades nacionales como el MINAG (competencias forestales, agua y agrobiodiversidad) y PRODUCE (pesquerías marítimas y continentales) con roles claros para la gestión de recursos que interesan a los sistemas regionales, pero que no poseen el mandato articulador para integrar a las otras estrategias de gestión en un mismo territorio.

En este sentido, el rol del Ministerio del Ambiente aparece en el balance como el más relevante e indicado para orientar los lineamientos de política que cobijen a los sistemas regionales de conservación bajo un marco conceptual concordante con documentos como la Política Nacional del Ambiente o la propia Estrategia Nacional de Diversidad Biológica, además de sus competencias en el tema de Ordenamiento Territorial y su experiencia en el tema de Zonificación Ecológica Económica.

IDEAS CLAVE:

- Los Sistemas regionales de conservación no se enmarcan solamente en la lógica de las áreas naturales protegidas, y por lo tanto no es correcto asumir que están bajo la autoridad nacional del SERNANP o de los lineamientos del Plan Director de las áreas naturales protegidas.
- Sin perjuicio de ello, las áreas naturales protegidas de nivel nacional, regional y privadas que se integren a estos sistemas, sí estarán sujetas a los lineamientos del Plan Director y a la autoridad del SERNANP como ente rector de las áreas naturales protegidas.
- Es recomendable que los Sistemas Regionales de Conservación se enmarquen dentro de las estrategias regionales de diversidad biológica y que tengan un acompañamiento del Ministerio del Ambiente⁴, en la lógica de documentos

⁴ Artículo 3, numeral 3.2 inciso a) objetivos específicos del Ministerio del Ambiente del Decreto Legislativo 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del MINAM.

conceptuales y estratégicos como la Política Nacional del Ambiente y la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica

4. ¿Cómo se gestiona el Sistema?

Los sistemas regionales de conservación pueden enmarcarse en lo que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo denomina “sistemas funcionales”. En estos sistemas no se busca que exista una autoridad a cargo de gestionar o administrar directamente a todos los elementos del Sistema, sino que se parte del hecho que estos elementos están bajo competencias de diferentes niveles e instancias de gobierno, por lo que la función del Sistema será justamente articular de manera coordinada este trabajo con un objetivo común.

Si partimos de la base física descrita en el acápite 1, tendremos que las áreas, servicios y procesos requeridas para el componente físico podrán ser áreas bajo gestión de una autoridad nacional (ANP nacionales – SERNANP), gestión de comunidades, individuos u organizaciones de la sociedad civil con mayor o menor supervisión del Estado (ACP – SERNANP, concesiones u otros derechos forestales – MINAG, algunos GORE; zonas intangibles o de veda para recursos hidrobiológicos – PRODUCE, GORE), gestión del propio GORE con o sin participación de poblaciones locales (ACR); y que temas como las zonas de agrobiodiversidad o la venta de carbono aparecen todavía con poca claridad respecto a las competencias para regular, reconocer u otorgar derechos. El caso del otorgamiento de derechos y gestión de recursos hidrobiológicos aparece también con competencias específicas, tanto a nivel nacional como regional, diferentes de quienes ejercen las competencias forestales, o de ANP, o cualquiera de los temas mencionados anteriormente.

En consecuencia, el Sistema debe ser gestionado bajo la premisa de una articulación de autoridades para cumplir con el objetivo de que la diversidad biológica y temas asociados que cada región decida priorizar, tendrán un manejo coherente, ordenado, consistente y de largo plazo.

Los planes o estrategias que en su conjunto orienten cada sistema deberían también identificar estas autoridades y definir los roles de cada una respecto a las áreas, procesos y servicios priorizados. Será deseable entonces que exista una instancia que reúna a estos actores, la cuál podría darse en el marco de las CAR (o un grupo técnico dentro de esta) u otros espacios existentes en la Región, más aún cuando existe el mandato de que el MINAM apoye el cumplimiento de los objetivos de las CAR en el marco de la Política Nacional del Ambiente

IDEAS CLAVE:

- No hay una “autoridad” del Sistema, entendida como aquel que gestiona o administra todos los componentes o elementos del mismo.
- El sistema es funcional, y parte de la premisa que hay diversas autoridades competentes, y que corresponde a estas articular una estrategia conjunta para la gestión de aquellas áreas, procesos o servicios que cada región ha identificado como prioritarios.
- Esto implica que deberán elaborarse plantillas y cuadros donde se precisen roles para evitar malentendidos respecto al ejercicio de las competencias directas de cada uno.
- Deberá evaluarse la conveniencia de incorporar instancias como las CAR (a través de un grupo técnico) u otras para proveer un espacio para la articulación de las diferentes autoridades.

5. ¿Quién “articula” el Sistema y cómo?

A quien corresponde ejercer el rol “articulador” del Sistema es sin duda al gobierno regional. El elemento que une el Sistema y que le da razón de existir es el ámbito espacial, en este caso regional; y quien tiene por mandato dirigir el desarrollo de este ámbito es el gobierno regional.

Por ello, corresponderá al GORE convocar a las autoridades nacionales, regionales y locales; comunidades y sociedad civil; para generar un proceso participativo que ayude al propio GORE a definir sus prioridades y estrategias de conservación, y que informe a los diferentes actores públicos y privados sobre la manera en qué se organizará esto en una lógica de articulación, coordinación y complementariedad.

La manera en que los gobiernos regionales ya han hecho esto tiene un eje más o menos claro alrededor de las áreas naturales protegidas, y en especial de las áreas de conservación regionales, en el entendido que las ANP son el instrumento e hilo conductor por excelencia de las estrategias de conservación biológica in situ.

Esto ha significado que la autoridad que tiene a su cargo a las áreas de conservación regionales es quien normalmente ha recibido el encargo por parte del gobierno regional de articular la mejor gestión del Sistema Regional. En algunos casos, se ha buscado fortalecer estas instancias sacándolas del esquema en que forman parte de las Gerencias de Recursos Naturales y Medio

Ambiente y ubicándolas en los organigramas bajo la Presidencia, Gerencia General del Gobierno Regional o bajo Autoridades Ambientales Regionales.⁵

En cualquiera de los casos, estas oficinas tienen a su cargo por un lado funciones de planificación del Sistema y de articulación de autoridades; y por otro lado, funciones de gestión directa de las áreas de conservación regionales. En algunos caso, el propio gobierno regional les asigna, delega o transfiere competencias para gestionar instrumentos diferentes a las áreas naturales protegidas, lo cuál será legalmente válido siempre y cuando estos otros instrumentos estén ya bajo la competencia del gobierno regional, como es el caso por ejemplo de las concesiones forestales, para aquellos gobiernos regionales que ya han recibido estas competencias.

El reto mayor de estas oficinas sin embargo estará no sólo en gestionar lo que les corresponda directamente, sino en coordinar con las otras autoridades regionales, nacionales, municipales y los titulares de áreas priorizadas que están bajo distintos instrumentos y modalidades de gestión; para que exista una articulación, y esa articulación defina que efectivamente el Sistema funciona.

Para ello, resultará conveniente la suscripción de convenios o acuerdos específicos y establecer mecanismos compartidos de monitoreo y seguimiento de gestión. Protocolos de intervención pueden ser también recomendables cuando corresponda establecerlos, quizás bajo lineamientos de la autoridad ambiental nacional.

Finalmente, será bueno evaluar si resulta más conveniente en el futuro que los roles de planificación, seguimiento y monitoreo del Sistema Regional estén en una instancia del GORE diferente a la que está encargada de administrar las ACR. Esto puede facilitar que áreas, recursos y procesos que están bajo oficinas diferentes dentro del propio GORE se “enmarquen” mejor al interior del Gobierno Regional y no haya la necesidad de delegar o transferir internamente competencias.

⁵ Sobre las autoridades ambientales regionales, es pertinente señalar que el Ministerio del Ambiente, ha señalado la creación de nuevas autoridades ambientales regionales, en base a la experiencia de la Autoridad Regional Ambiental (ARMA) de Arequipa que es un órgano desconcentrado, dependiente de la Presidencia del Gobierno Regional, se encarga de las funciones específicas en materia ambiental y áreas protegidas, se rigen entre otros por la Ley de Gestión Ambiental y demás dispositivos que norman el Sistema Regional Ambiental. Tienen autonomía administrativa de acuerdo a la normatividad legal vigente y atribuciones que le otorga la ley; el ARA San Martín es otro ejemplo de autoridad regional ambiental.

IDEAS CLAVE:

- El responsable de articular el Sistema es el Gobierno Regional.
- Es recomendable encargar a una oficina del Gobierno Regional este rol.
- Esta misma oficina puede o no ser la misma que tenga a su cargo gestionar las áreas de conservación regional.
- Es conveniente que esta oficina suscriba o adopte acuerdos, convenios y protocolos para precisar la manera en que se relaciona con las otras dependencias del gobierno regional y externas al gobierno regional.
- La intervención del Gobierno Regional y la manera en que se organiza el Sistema debe guardar coherencia y consistencia con los lineamientos, políticas y competencias de nivel nacional, para lo cual la Autoridad Ambiental Nacional (MINAM) se convierte en un aliado clave para la implementación de cada Sistema.
- Es conveniente que el GORE adopte protocolos sobre la manera en que interviene como oficina o como gobierno regional en las áreas, procesos, recursos y servicios priorizados por el Sistema e integrantes del mismo. Estos protocolos deberían ser validados adicionalmente por las autoridades competentes, en los casos que no corresponden a competencias directas del GORE.