

LA CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD

EL CASO DE LAS RESERVAS COMUNALES

Jamil Alca Castillo

Proyecto Co-Gestión Amazonía Perú de la Cooperación Alemana, implementada por la
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Saber y Hacer

Revista de la Facultad de Ingeniería de la USIL

Vol. 2, Nº 2. Segundo semestre 2015. pp. 43-59

ISSN 2311 – 7915 (versión impresa)

ISSN 2311 – 7613 (versión electrónica)

La construcción institucional para la conservación de la biodiversidad.
El caso de las Reservas Comunales¹

Jamil Alca Castillo²

Proyecto Co-Gestión Amazonía Perú de la Cooperación Alemana, implementada por la
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Recibido: 01.10.2015

Aprobado: 09.12.2015

1 Este artículo es parte de una propuesta de ponencia sobre “La construcción institucional de las Reservas Comunales como mecanismo de gobernanza adaptativa y resiliencia socioecológica. Contribución a la conservación y al desarrollo rural”, 2015. Este trabajo forma parte del Proyecto Co-Gestión Amazonía Perú de la Cooperación Alemana, implementada por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

2 Licenciado en Antropología, Master en Gestión Ambiental y Desarrollo – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Doctor Estudios del Desarrollo – Graduate Institute of International and Development Studies / Universidad de Ginebra. Correo: Jamil.alca@giz.de

RESUMEN

El presente artículo tiene el objetivo de analizar el proceso de construcción de la institucionalidad de las Reservas Comunes, en cuya gobernanza confluyen actores como el Estado, poblaciones indígenas, organizaciones indígenas, empresas privadas y otros, donde se articulan nociones de conservación y desarrollo. Este proceso es complejo y está expuesto a diversas incertidumbres en los ámbitos sociales, económicos, políticos, culturales y ambientales. Estos aspectos sustentan la riqueza y complejidad socioecológica de

estas áreas, las que representan espacios privilegiados para el desarrollo de análisis interdisciplinarios que son necesarios para enfrentar los nuevos desafíos que implican el manejo de los intereses, la participación, la coordinación o las oportunidades de cooperación que se presentan en torno a estas áreas protegidas particulares.

Palabras clave: Construcción Institucional, Conservación de la Biodiversidad, Resiliencia Socioecológica, Áreas Protegidas, Reservas Comunes, Poblaciones Indígenas.

ABSTRACT

This article is aimed at analyzing the institutional construction process of the Community Reserves, in which actors, such as the State, indigenous peoples, indigenous organizations, private companies and others play a role in their governance and discuss about conservation and development ideas. This process is complex and is exposed to several uncertainties in social, political, cultural and environmental field. These aspects support the socioecological richness

and complexity of these areas that represent privileged spaces for the development of interdisciplinary analyses necessary to face the new challenges of interest management, participation, coordination and opportunities for cooperation arising in these particular protected areas.

Keywords: Institutional Construction, Biodiversity Construction, Socioecological Resilience, Protected Areas, Community Reserves, Indigenous Peoples.

INTRODUCCIÓN

En el Perú el 17.25% del territorio se ha destinado a la conservación mediante áreas naturales protegidas, que representan 22 569 848.19 millones de Ha, distribuidas en áreas naturales de administración nacional, regional y privadas. De manera específica, 19 518 146.58 millones de Ha corresponden a 76 áreas naturales protegidas de administración nacional. Todo esto representa una gran implicancia ambiental, social, económica, cultural y administrativa a nivel nacional, regional y local.

Entre las diferentes categorías de áreas naturales protegidas de administración nacional³ que promueve el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) se encuentra un área particular por su representatividad ecológica asociada a valores sociales y culturales. Estas áreas son denominadas Reservas Comunales, que son áreas protegidas de uso directo, destinada a la conservación de la flora y fauna silvestre, en beneficio de las comunidades indígenas (campesinas o nativas), poblaciones que han realizado un uso tradicional comprobado del área lo que les faculta preferencia en el uso de los recursos de estas áreas.

Sin embargo, para las comunidades indígenas, principalmente las comunidades nativas de la Amazonía, estas áreas, que se superponen en muchos casos a sus territorios ancestrales, representaban espacios para ampliar sus territorios titulados y sin embargo fueron destinadas a áreas administradas por el Estado, primero como unidades de aprovechamiento con la Ley Forestal de 1975 y luego fueron integradas al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado.

Estas posiciones y discursos desarrollados en torno a estas áreas muestran la construcción de una relación entre el Estado y las poblaciones indígenas enfocados en un espacio, relación que se muestra a veces cooperativa, complementaria o a veces tensa dado que existen diferentes perspectivas sobre estos espacios.

En consecuencia, la historia del establecimiento y la gestión de las Reservas Comunales pueden brindarnos diversas opciones para el análisis sobre la relación entre los aspectos ambientales, económicos, sociales y culturales que implicaría la conservación de la biodiversidad. Más aún cuando la diversidad de actores vinculados, sus procesos de establecimiento en torno a estas áreas, puede señalarse, que ha sido sustentado en un escenario de una ecuación que vincula conservación, desarrollo y

3 Son: Parques Nacionales, Santuarios Nacionales, Santuarios Históricos, Reservas Nacionales, Reservas Paisajísticas, Bosques de Protección, Reservas Comunales, Cotos de Caza, Refugios de Vida Silvestre, además de las Zonas Reservadas que se establecen de forma transitoria.

pueblos indígenas a diferencia de otras categorías de áreas.

Un primer aspecto a resaltar es la importancia de reconocer que las áreas naturales protegidas, de forma particular las Reservas Comunales, y su entorno, como sistemas socioecológicos. Estas áreas y sus entornos representan diversas interdependencias entre la naturaleza y la sociedad, y en consecuencia los cambios que puedan producir en una determinada dimensión afectarán la otra (Folke, Hahn, Olsson y Norberg, 2005; Olsson, Folke, Galaz, Hahn, Schultz, 2007).

Asimismo, estas áreas tienen un carácter multidimensional. Esta representación socioecológica se expresaría además en la identificación de dimensiones, además de ecológicas y sociales, dimensiones económicas, culturales, simbólicas, políticas y otras relacionadas a la concepción y conducción de estas áreas o expresados en aquellos intereses de los actores (estatales, comunidades, privados, cooperación, organizaciones diversas, migrantes, otros) vinculados a estas áreas.

Estos argumentos se sustentan en el proceso de configuración que han seguido las actuales Reservas Comunales. Para esto, una referencia sumaria de estos procesos de ‘construcción’ nos brindará mayores elementos para poder inferir la contribución a la conservación y al desarrollo sostenible, así como los retos que se tienen en la relación

entre el Estado y las poblaciones indígenas. En este sentido, el objetivo del presente trabajo es analizar la institucionalidad de un tipo particular de área natural protegida, como son las Reservas Comunales, entendidas como procesos socioecológicos.

De otro lado, otra precisión importante refiere al análisis institucional sobre los procesos de toma de decisiones públicas o no públicas o compartidas. Aquí es necesario tener clara la definición sobre las instituciones, las que son concebidas de forma general como las reglas de juego de una sociedad, mediante las cuales se disponen restricciones a las acciones humanas (Ostrom, 1990; North, 1990). En estricto, para North (1990) las instituciones son limitaciones ideadas que dan forma a la interacción humana; estas limitaciones, reglas, convenciones o acuerdos, pueden ser formales o informales⁴.

En este punto, considero importante desarrollar una aclaración. En realidades actuales complejas y de incertidumbre, no será suficiente pensar en instituciones y reglas estáticas o sólo considerarlas como formales; por el contrario, éstas deben ser vistas como interacciones y procesos que se construyen y que cambian (cambio institucional); incluso más allá de la identificación de dicotomías,

4 North (1990) se refiere a las limitaciones formales como aquellas normas que se idean (pueden ser creadas como las regulaciones estatales), mientras que las limitaciones informales, se pueden manifestar en acuerdos y códigos de conducta (pueden evolucionar a lo largo del tiempo, como los acuerdos tradicionales o el derecho consuetudinario).

conviene definir las interrelaciones sociales, que pueden caracterizar la institución como práctica social (*de facto*).

Estos escenarios son aún más complejos, cuando se presentan aspectos simbólicos difusos e interculturales, como los vinculados especialmente a la biodiversidad o a los recursos naturales. En estos escenarios las instituciones cumplirían un atributo principal, “reducir la incertidumbre dado que proporcionan una estructura a la vida diaria” (North, 1990, p. 14).

En consecuencia, he considerado este caso dado que requiere un análisis y discusión de las estrategias que se promueven para la conservación de la biodiversidad y sus implicancias diversas, de manera específica, a partir de un caso particular de área natural protegida como las Reservas Comunales. Esta temática ofrece oportunidades para realizar análisis interdisciplinarios, donde los actores diversos deberán tener una perspectiva crítica, estos actores pueden ser el Estado, las mismas comunidades y sus organizaciones, la Universidad, el sector privado, entre otros.

Las Reservas Comunales como una construcción socioecológica. Antecedentes históricos y contexto.

La primera inclusión en las políticas públicas de las Reservas Comunales fue en los años setenta. La Ley Forestal de Fauna Silvestre

aprobada mediante Decreto Ley N° 21147, del 13 de mayo de 1975, en el Artículo 60° hace mención al establecimiento de estas Reservas Comunales para la conservación, de manera específica, de la fauna silvestre en beneficio de las poblaciones aledañas para las que dicho recurso es fuente tradicional de alimentación. Este artículo formaba parte del Capítulo II sobre la extracción o caza de fauna silvestre. Además en la Reglamentación del año de 1977, se consignó que los únicos beneficiarios serían las comunidades nativas (poblaciones indígenas amazónicas), de esta forma se esperaba garantizar los derechos de subsistencia de estas poblaciones, pues también se prohibieron los asentamientos humanos en estas áreas, así como los usos comerciales de los recursos, aunque la tenencia permaneció en el Estado.

El contexto sociopolítico en el que se emitió esta norma correspondía a las reformas establecidas en el Gobierno Militar del Gral. Juan Velasco Alvarado. De manera específica, y como se menciona en la misma Ley N° 21147, amplía y complementa, en cuanto se refiere a los recursos forestales y a la fauna silvestre, al Decreto Ley N° 20653, de 1994, Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, que reconoció los derechos de propiedad colectiva de los territorios de las comunidades indígenas.

Como sostienen Smith y Pinedo (2002), la prohibición de la titulación de tierras de aptitud forestal que se ubicaban dentro de los espacios comunales y el hecho de ser reservados para el Estado (los bosques fueron asignados de propiedad del Estado), fue percibida como un atropello a los derechos de los pueblos indígenas. Aquí el Estado no tomó en cuenta que la economía de estas poblaciones depende en gran parte del uso extensivo del bosque, en consecuencia, esta situación puede verse con un primer desencuentro en esta relación Estado y poblaciones indígenas.

No obstante, la idea de las Reservas Comunales fue vista con expectativa por los indígenas, como una posibilidad para buscar una compensación a la limitación de los derechos territoriales y estas áreas fueron vistas como una alternativa a las solicitudes negadas de ampliación de los territorios comunales (Newing & Wahl, 2004; Alca, 2009). Esta es una expectativa que aún persiste en parte de la población indígena que habita sectores aledaños a estas reservas.

En la década de los noventa se impulsaron una serie de normas vinculadas al tema ambiental. Entre esta normatividad se desarrollaron las bases actuales referentes a la gestión de las áreas protegidas; así el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, aprobado por Decreto Legislativo N° 611 de 1990, desarrolló un capítulo expresamente

sobre áreas naturales protegidas⁵. Algunas consideraciones importantes vinculadas refieren al dominio público de las áreas protegidas, reconocidas como patrimonio natural de la Nación; de otro lado, se hace mención al reconocimiento de los derechos de las comunidades a participar en el establecimiento y consecución de los fines de conservación de estas áreas; y se reconoce el derecho de propiedad de las comunidades indígenas sobre sus tierras que poseen dentro de estas áreas protegidas.

En esta década, otro hito importante en este proceso, es la promulgación de la Ley de Áreas Naturales Protegidas N° 26834, de julio de 1997. Aquí las Reservas Comunales pasan a ser integradas al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado –SINANPE, y son consideradas como una categoría de área protegida de uso directo⁶. Así, estas áreas pasaron a ser destinadas a la conservación de la flora y fauna silvestre, en beneficio de las poblaciones rurales vecinas, y pasaron de ser una unidad de aprovechamiento a ser un

5 El Estado peruano aprueba el Convenio sobre la Diversidad Biológica adoptado en Río de Janeiro (2002) mediante Resolución Legislativa N° 26181. En el Artículo 8° sobre la conservación in situ, inciso j, se reconoce que se respetará los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades indígenas, sus estilos tradicionales de vida pertinentes a la conservación y su utilización sostenible, se promoverá la participación y la distribución equitativa de los beneficios derivados de la utilización de estos conocimientos.

6 Son aquellas áreas que permiten el aprovechamiento de recursos, prioritariamente por las poblaciones locales, en aquellas zonas y lugares y para aquellos recursos, definidos por el plan de manejo del área. Otros usos que se desarrollen deberán ser compatibles con los objetivos del área (Artículo 21°).

área natural protegida⁷, con las restricciones y posibilidades que ello implica⁸.

Para entonces, ya se había establecido la primera Reserva Comunal, que fue la Reserva Comunal Yanasha en el año de 1988, y se habían iniciado algunas solicitudes de establecimiento de otras Reservas Comunales en diferentes partes de la Amazonía y que vinculaban a diversos grupos étnicos. Entonces, la administración de estas áreas ofrecía algunos retos vinculados al trabajo conjunto entre el Estado y las poblaciones indígenas. Uno de esos retos estaba relacionado a romper la visión clásica de la conservación, y mostrar en efecto, de manera técnica y social, cómo se gestionarían estas áreas.

Cabe precisar, que la historia de las áreas protegidas está relacionada a las poblaciones indígenas. En general, muchas de estas áreas han sido establecidas en territorios ancestrales indígenas, lo que ha generado tensiones y conflictos, cuando no se han trabajado mecanismos de comunicación y consulta necesarios. La experiencia ha mostrado que establecer áreas protegidas bajo aproximaciones clásicas tienden a reforzar antagonismos existentes entre los las poblaciones indígenas y los gobiernos,

poniendo mayores obstáculos para su solución (Colchester, 1995; Haller & Galvin, 2008; Boillat, Serrano & Alca, 2013).

En el 2001, se aprueba el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas (Decreto Supremo N° 038-2001-AG), donde se precisa (Art. 56°, numeral 2) que la administración de las Reservas Comunales, corresponde a un régimen especial contemplado por la ley, tomando en cuenta que la gestión es conducida por los propios beneficiarios de acuerdo a sus prácticas, organizaciones y valores asociados a la conservación, y que han hecho uso tradicional de estos territorios.

Las organizaciones indígenas⁹ lograron introducir aportes importantes a este reglamento. Estos aportes principalmente fueron referentes al proyecto del Artículo precitado, y proponía que a las Reservas Comunales les correspondía un Régimen Especial, dadas sus particularidades culturales, asimismo en lo que respecta a la conducción directa por los beneficiarios de acuerdo a sus formas organizativas; y en la décima disposición transitoria, se indicaba que estas disposiciones serán aprobadas por Resolución Directoral en base a un proceso de concertación con las organizaciones indígenas¹⁰.

7 Entre las categorías de áreas protegidas de la UICN, corresponde a la categoría VI como área protegida con uso sostenible de los recursos naturales.

8 En 1999 se aprobó el Plan Director del SINANPE, mediante D.S. 010-99-AG.

9 Lideradas por la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana – AIDSESP, COICA, y la Asociación Regional de Pueblos Indígenas de la Selva Central – ARPI, entre otras organizaciones indígenas regionales vinculadas a las Reservas Comunales.

10 En todos estos procesos vinculados a las áreas protegidas el aporte de las organizaciones indígenas ha sido sustancial, éste ha sido en

De otro lado, es a partir del año 2001 que se inicia el establecimiento del grueso de Reservas Comunales actuales, como se muestra, entre otros aspectos, en el siguiente cuadro.

Tabla 1.

Descripción de hechos resaltantes vinculados a Reservas Comunales,

Año	Descripción de hechos
1975	Ley Forestal y de Fauna Silvestre – Decreto Ley N° 21147, del 13 de mayo de 1975. Incluye por primera vez la noción de Reservas Comunales.
1977	Reglamento de la Ley N°21147 consignó como únicos beneficiarios de estas áreas a las comunidades nativas (poblaciones indígenas amazónicas). El objetivo fue garantizar los derechos de subsistencia de las poblaciones indígenas. También se prohibieron los asentamientos humanos y los usos comerciales de recursos; sin embargo la tenencia permaneció en el Estado.
1988	Establecimiento de la Reserva Comunal Yanasha, en territorios ancestrales del grupo étnico Yanasha (Congreso Amuesha; Proyecto Especial Pichis Palcazu – USAID).
1990	Decreto Legislativo N° 611, Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Desarrolla un capítulo expreso sobre áreas naturales protegidas.
1997	Promulgación de la Ley de Áreas Naturales Protegidas N° 26834. Las Reservas Comunales son integradas al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SINANPE.
2001	Promulgación del Decreto Supremo N° 038-2001-AG, Reglamento de la Ley de ANP. Precisa que la administración de las Reservas Comunales corresponde a un régimen especial contemplado por la Ley, considerando que la gestión es conducida por los propios beneficiarios de acuerdo a sus prácticas, organizaciones y valores asociados a la conservación y que han hecho uso tradicional de estos territorios.
2001	Establecimiento de la Reserva Comunal El Sira entre las Regiones de Huánuco, Junín y Ucayali.
2002	Establecimiento de la Reserva Comunal Amarakaeri en Madre de Dios.
2003	Establecimiento de las Reservas Comunales Ashaninka (Junín y Cusco) y Machiguenga (Cusco).
2004	Establecimiento de la Reserva Comunal Purús entre Ucayali y Madre de Dios.
2005	Aprobación del Régimen Especial para la Administración de las Reservas Comunales (Resolución de Intendencia N° 019-2005-INRENA-IANP).
2007	Establecimiento de la Reserva Comunal Tuntanain en Amazonas.
2008	Creación del Ministerio del Ambiente (Decreto Legislativo N° 1013) y del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SERNANP, rector del SINANPE, adscrita el MINAM.
2009	Establecimiento de la Reserva Comunal Chayu Nain en Amazonas.
2012	Establecimiento de las Reservas Comunales Huimeki y Airo Pai en Loreto. En 2015, la conformación del Ejecutor de Contrato de Administración se encuentra en proceso.

Fuente: Smith y Pinedo, 2002; Newing y Wahl, 2004; ARPI, 2004; Alca, 2009; elaboración propia, 2015.

diferente grado a diferentes niveles, no obstante también ha reproducido situaciones de conflictos. En el presente trabajo rescatamos algunos aspectos vinculados a esta relación a la posición y preocupaciones planteadas por estas organizaciones.

Esta experiencia peruana empezó a citarse a nivel internacional como modelo para áreas protegidas que promueven manejos innovadores. Asimismo, estas iniciativas empezaron a atraer fondos de agencias internacionales (ONU/USAID, DANIDA y el Servicio Ambiental Global del Banco Mundial, Cooperación Alemana, PNUD, otros).

Cada una de estas Reservas Comunales establecidas tiene particularidades ambientales, sociales, económicas, culturales y políticas, entre otras. Sin embargo, la institucionalidad construida puede generar aprendizajes entre el Estado y las poblaciones indígenas.

Las Reservas Comunales fueron consideradas como una categoría experimental que debían resolver dos temas preocupantes; primero las diferencias entre las perspectivas de conservación y el punto de vista de los indígenas para el propósito de las reservas comunales; y segundo, el desarrollo de un mecanismo para su manejo que cumpla con los requerimientos del SINANPE mientras retiene la flexibilidad y minimiza la carga burocrática y administrativa de las comunidades que participarán (Newing & Wahl, 2004). Aún en los nuevos contextos y con la experiencia ya adquirida se necesita aclarar y redefinir la relación entre el Estado y las poblaciones indígenas para tomar decisiones respecto las reservas comunales y su contribución al bienestar de las poblaciones aledañas.

Acuerdos que sustentan la institucionalidad de las Reservas Comunales.

En el 2005, fue aprobado el Régimen Especial para la Administración de las Reservas Comunales (Resolución de Intendencia N° 019-2005-INRENA-IANP)¹¹. Fue producto de un proceso conducido por la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas del Instituto Nacional de Recursos Naturales – INRENA (Ministerio de Agricultura), cuya propuesta de normativa sobre este régimen fue llevado, a partir del año 2003, a un proceso de consulta acerca de sus alcances. En este proceso participaron las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil especializadas en estos temas¹² (RI 019-2005).

Las organizaciones indígenas mostraron su preocupación sobre algunos conflictos o aspectos tensos permanentes alrededor de las áreas protegidas relacionados con los derechos de los pueblos indígenas.

Primero, las formas desarrolladas para el establecimiento de las áreas protegidas, según su propia experiencia no eran positivas. Salvo algunas excepciones, el

¹¹ En concordancia con la Constitución Política, las disposiciones del Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y demás disposiciones aplicables, que buscan garantizar diversos elementos vinculados a estos pueblos relacionados a la conservación.

¹² Participaron también instituciones como IBC, SPDA, PRONATURALEZA, SUSTENTA, NUEVO PLANETA, CEDIA, ACPC, APECO, otras.

establecimiento de estas áreas fue sin considerar coordinaciones previas, sin contar con la participación de la población indígena y tampoco de sus organizaciones (referían a casos como el Parque Nacional del Manu y otras áreas protegidas).

Segundo, el carácter poco vinculante de las decisiones de las poblaciones indígenas o la posición ambigua del Estado frente a las demandas de estas poblaciones. En algunos casos donde se han establecido procesos participativos para la creación de áreas protegidas, el Estado, quien por su autoridad es el responsable de establecer estas áreas, no ha considerado o ha dejado de lado compromisos iniciales efectuados con las poblaciones indígenas (caso del Parque Nacional Ichigkat Muja – Cordillera del Cóndor) o cuando el Estado ha mostrado ambigüedad al promover la conservación y por otro lado, ha establecido concesiones para el desarrollo de actividades extractivas, merced la expectativa y usos de estos territorios por la población indígena.

Tercero, la preocupación de los pueblos indígenas sobre sus territorios y la real situación de las Reservas Comunales. Se preguntaron ¿para qué o para quiénes son las Reservas Comunales? Llamó la atención que primero se les quitara a las comunidades el derecho de titular sus tierras forestales y sobre estas mismas se promovieran Reservas Comunales; y luego, sin mediar

consulta alguna a estos pueblos que sus territorios pasaran a ser consideradas como áreas protegidas. De otro lado, aunque se reconoce la normatividad vigente sobre áreas protegidas y Reservas Comunales, la estrategia de los pueblos indígenas estaba orientada a lograr una nueva normatividad para ‘áreas de conservación territorial y biodiversidad indígena’, como mecanismo de un proceso de reconstrucción de sus territorios tradicionales, los que aún son temas pendientes.

Aquí surgieron otras inquietudes que parecen referir a una situación aún no resuelta por diversas razones. Las organizaciones indígenas consideraron que existía:

- poca voluntad política de parte de los gobiernos para el establecimiento de reservas comunales;
- una oposición entre visiones distintas sobre estas áreas. Para los pueblos indígenas estas áreas son sus territorios y lo que proponía la Ley Forestal de 1975 se aproximaba mejor a esta visión. Luego se le dio otra connotación (área protegida). Así, desde la institución estatal (INRENA) y los conservacionistas, las Reservas Comunales sirven para conservar la flora y fauna. Estas visiones generaron escenarios de poco entendimiento entre las organizaciones indígenas y el Estado;

- desacuerdos sobre la extracción maderera comercial por parte de los indígenas; y
- sobre quién o de qué manera debería manejarse la Reserva Comunal¹³.

En primera instancia, se hace evidente un factor sustancial de tensión o aparente contradicción. Mientras que algunos actores, entre ellos el Estado, se refieren a las Reservas Comunales como áreas protegidas; para la población indígena y sus organizaciones las Reservas Comunales implican otra noción, aquella del territorio, así esta percepción no tendría que ver con una categoría particular de área protegida, sino con la problemática indígena amazónica que refiere a la preocupación sobre la reproducción de sus espacios de vida.

De manera específica, una propuesta formulada por la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana-AIDSESP, promovió las Reservas Comunales establecidas en beneficio de pueblos y comunidades indígenas de la Amazonía. Esta propuesta buscaba que se reconociera que las comunidades indígenas de la Amazonía utilizaron ancestralmente estas áreas para fines de subsistencia y otros usos tradicionales, y que la reserva comunal

debería tener por objetivo garantizar la consolidación de los valores, instituciones, conocimientos, cosmovisión, espiritualidad e innovaciones y prácticas de cada pueblo indígena relevantes para la conservación y manejo de la biodiversidad.

La propuesta de AIDSESP promovía que se garantice la participación de las poblaciones indígenas en la administración de estas áreas, incluso al considerarse un área administrada por las propias poblaciones indígenas, sugería que el Estado (entonces representado por el INRENA) juegue un rol, solamente, de supervisor, en consecuencia no se debía contar con un Jefe del área que represente al Estado. Finalmente, entre otros aspectos, la estructura del actual Ejecutor de Contrato de Administración de las Reservas Comunales, fue en específico sugerida en esta propuesta de la organización indígena para que se incluya en el Régimen Especial.

Finalmente, este proceso de consulta concluyó con una versión concertada de la propuesta y la consecuente aprobación del Régimen Especial para la Administración de las Reservas Comunales como categoría del SINANPE en el año 2005. Esta norma tiene la finalidad de regular la administración y el manejo participativo de estas áreas, entre dos actores fundamentales, el Estado y las comunidades indígenas, sean campesinas o nativas o población local organizada.

¹³ Ver memoria de "Cumbre para la Administración intercultural de las áreas naturales protegidas, territorialidad, derechos de pueblos indígenas en el bosque tropical y el ambiente amazónico" ARPI SC, 2014.

La complejidad y los retos para la gestión.

En el año 2008, se creó el Ministerio del Ambiente mediante el Decreto Legislativo N° 1013, y se designó a una autoridad ambiental encargada de dirigir y ejecutar la política nacional del ambiente, quien tiene entre sus funciones promover la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas. Así el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), pasó a integrar el Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

De igual forma, se creó el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP¹⁴. Se conformó un nuevo ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas. En este nuevo contexto institucional de sector ambiental del Perú, las Reservas Comunales ya no serán parte de la administración desde el Ministerio de Agricultura, sino son regidas desde el SERNANP como institución autónoma adscrita al Ministerio del Ambiente, y es la institución estatal encargada de la gestión de las Reservas Comunales en los últimos años.

Así, en el Perú se han establecido 10 Reservas Comunales, todas ellas están ubicadas en la amazonía. Estas representan 2'166,588.44 Ha destinadas

a la conservación, en torno a las cuales se identifican al menos 204 comunidades nativas de distintos pueblos indígenas (entre ellos harakmbut, machiguenga, yine-yami, asháninka, ashéninka, shipibo, junikuin, yanasha, awajún, wampis, huitoto, otros), cuya población aproximada ascendería a 102,000 personas¹⁵ que habitan alrededor de estas Reservas Comunales, y son quienes pueden realizar usos ancestrales de recursos naturales de estas áreas.

Estas comunidades están organizadas bajo una personería jurídica sin fines de lucro (multicomunal o intercomunal) denominado Ejecutor de Contrato de Administración – ECA. El ECA tiene como máxima autoridad a su Asamblea General de Miembros representantes de estas comunidades, quienes delegan a un Consejo Directivo la firma del Contrato de Administración con el Estado.

Hasta el momento el Estado peruano ha firmado ocho contratos de administración de Reservas Comunales. Las Reservas Comunales con contratos firmados son: Yanasha, El Sira, Amarakaeri, Ashaninka, Machiguenga, Purús, Tuntanain y Chayu Nain, como se muestra en el cuadro siguiente.

¹⁴ Organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal adscrito al Ministerio del Ambiente.

¹⁵ Cálculo realizado por SERNANP, FONDAM y COGAP (GIZ).

Tabla 2.*Situación de las Reservas Comunales del Perú.*

N°	Reserva Comunal	Base Legal	Fecha creación	Ubicación Política	Extensión (Ha)	Suscripción Contrato	Beneficiarios N° Comunidades	Ejecutor
1	Yanesha	R.S.N°0193-88-AG-DGFF	28/04/1988	Pasco	34,744.70	18/12/2006	10 CCNN (Yanesha) y 02 asociaciones agropecuarias	ECA AMARCY
2	El Sira	D.S. N° 037-2001-AG	23/06/2001	Huánuco, Pasco y Ucayali	616,413.41	18/12/2006	69 CCNN (Asháninka, Yanesha, Shipibo-Conibo, Ashéninka) y 1 caserío	ECOSIRA
3	Amarakaeri	D.S. N° 031-2002-AG	09/05/2002	Madre de Dios	402,335.62	18/12/2006	10 CCNN (Harakmbut, Machiguenga, Yine-Yami)	ECA AMARAKAERI
4	Machiguenga	D. S. N° 003-2003-AG. Actualizado: D.S. N° 021-2003-AG	13/01/2003. Actualizado 30/05/03	Cusco	218,905.63	16/07/2009	14 CCNN (Machiguenga e Yine-Yami) y 01 asentamiento colono	ECA MAENI
5	Asháninka	D. S. 003-2003-AG. Actualizado: D.S. N° 021-2003-AG	14/01/2003 Actualizado 30/05/03	Junín y Cusco	184,468.38	23/09/2008	22 CCNN (Ashaninka)	ECO ASHANINKA
6	Purús	D.S. N°040-2004-AG	11/11/2004	Ucayali y Madre de Dios	202,033.21	13/08/2007	26 CCNN (Yaminahuas, Nahuas, Maztanahuas)	ECOPURUS
7	Tuntanain	D.S. N° 023-2007-AG	09/08/2007	Amazonas	94 ,967.68	15/08/2012	18 CCNN (Awajún y Wampis) y 14 anexos	ECA TUNTANAIN
8	Chayu Nain	D.S N° 021 – 2009-AG	09/12/2009	Amazonas	23,597.76	20/12/2013	11 comunidades nativas y 11 anexos (Awajún)	ECA CHAYU NAIN
9	Huimeki	D.S. N° 006 – 2012. MINAM	25/10/2012	Loreto	141,234.46	Pendiente	Recientemente categorizada (Kichwas, Huitotos y mestizos)	En proceso
10	Airo Pai	D.S. N° 006 – 2012. MINAM	25/10/2012	Loreto	247,887.59	Pendiente	Recientemente categorizada (Secoyas)	En proceso

Fuente: Información SERNANP, 2015; elaboración propia 2015.

Como mencioné anteriormente, el modelo de gestión que se promueve en torno a las Reservas Comunales ha motivado focos de atención en diversos actores. Estos se han expresado en financiamientos y en la intervención de organizaciones no gubernamentales e instituciones de cooperación internacional, que buscan, en general, fortalecer este modelo de gestión.

Por otro lado, algunas tensiones que han hecho frente los Ejecutores de Contrato, están vinculadas a las actividades que afectan a las Reservas Comunales. Entre otras, en el caso de la Reserva Comunal El Sira, el incremento de la deforestación al interior del área protegida promovida por migrantes vinculados a la Iglesia del Nuevo Pacto Universal (israelitas); en la Reserva Comunal Amarakaeri el

desarrollo de actividades ilegales madereras y mineras; o las amenazas de invasiones en las Reservas Comunales Ashaninka, Yanasha y Machiguenga.

Asimismo, otro de los casos complejos que ha afectado la relación entre el Estado y las comunidades 'beneficiarias' de una Reserva Comunal, corresponde a la concesión de hidrocarburos del Lote 76 en la Reserva Comunal Amarakaeri, ahora administrado por la empresa Hunt Oil. Esta concesión ha ocasionado diversas tensiones y limitaciones en los procesos de gestión, así como en las dinámicas socioculturales de las comunidades. Actualmente, esta discusión continúa en estas comunidades, más aun cuando la empresa de hidrocarburos inició sus actividades mediante estudios de impacto ambiental o evaluaciones sísmicas, entre otras actividades vinculadas a la prospección de hidrocarburos. Cabe precisar que al menos se identifican siete concesiones de exploración de hidrocarburos superpuestos a Reservas Comunales¹⁶, lo que representa otro reto para este modelo de gestión de intereses que al menos vincularía a tres actores

fundamentales, el Estado, las comunidades y las empresas privadas.

Hasta aquí se evidencia un desarrollo organizacional diferenciado de los Ejecutores de Contrato de Administración. Estas nuevas organizaciones surgieron como propuesta de las organizaciones indígenas nacionales y otras regionales; no obstante después a pesar de denominarse como base de las organizaciones indígenas los Ejecutores no han tenido necesariamente un acompañamiento directo.

Puede afirmarse que entre los diversos atributos de los Ejecutores, las opciones que tienen como asociaciones civiles sin fines de lucro (cuentan con personería jurídica) y sus opciones de obtener financiamiento para el desarrollo de sus actividades, así como las capacidades administrativas y contables, en tanto haber estado involucrados en diversos procesos de empoderamiento, ha generado entre estas organizaciones un discurso y prácticas técnicas alrededor de la conservación de estas áreas y los beneficios que pueden generar de estas actividades.

La discusión principal que han generado estos Ejecutores y las comunidades se ha centrado en la obtención de beneficios de la gestión de estas áreas. La demanda de recursos en las comunidades se viene incrementando, muestra de ello son también las solicitudes de ampliación territorial en áreas adyacentes a las Reservas Comunales o sobre estas mismas.

¹⁶ Los lotes corresponden al: 1) L-116 (Pacific Stratus Energy S.A.) – RC Tuntanain; 2) L-57 (REPSOL Exploración Perú) – RC Machiguenga; 3) L-58 (CNPC Perú S.A.) – RC Machiguenga; 4) L-108 (PLUSPETROL E&P S.A.) – RC Ashaninka; 5) L-107 (Petróliera Petroleum del Perú S.A.C.) – RC Yanasha; 6) L-131 (CEPSA Perú S.A.) – RC El Sira; 7) L-76 (Hunt Oil Exploration and Production – REPSOL – PLUSPETROL) – RC Amarakaeri. Estas licencias representarían aproximadamente una inversión total de más de \$3,800 millones de dólares americanos.

Asimismo, varias de estas diez Reservas Comunales tienen diversas presiones sobre sus recursos por parte de actores externos y en ocasiones de las mismas comunidades, que promueven actividades ilegales.

Asimismo, a partir del 2009 ha surgido, desde las propias organizaciones vinculadas a las Reservas Comunales y principalmente desde los Ejecutores de Contrato de Administración, la necesidad de evaluar la implementación del Régimen Especial, dado que se vienen

evidenciando o reajustando nuevos contextos socioecológicos a niveles local, regional y nacional.

En la búsqueda de beneficios, la discusión sobre el aprovechamiento de los recursos naturales en las Reservas Comunales ha devenido también en la búsqueda de alternativas vinculadas a los servicios ambientales o servicios ecosistémicos que brindan estas áreas para alcanzar beneficios a las comunidades vecinas.

CONCLUSIONES

El proceso de construcción de la institucionalidad de las Reservas Comunales ha sido complejo y se encuentra en permanente reajuste. Este se ha fundamentado en una relación, entre el Estado y las poblaciones indígenas, a veces cooperativa otras veces de conflicto.

En torna a estas áreas se reproducen dinámicas ecológicas, económicas, sociales, culturales, simbólicas, políticas, entre otros. Evidencian sistemas socioecológicos que han generado una institucionalidad particular relacionados a la conservación y al desarrollo.

La relación del Estado y las comunidades, a través de instituciones claras y fuertes, puede

ofrecer oportunidades para generar beneficios para los diversos actores interesados en la gestión de las Reservas Comunales.

Los desafíos son compartidos entre todos los actores interesados, para desarrollar mecanismos efectivos de participación, coordinación, cooperación y correspondencia.

Aquí la gestión de estas áreas y la identificación de objetivos conjuntos, pueden brindar posibilidades para reforzar la institucionalidad sobre las Reservas Comunales, esta gestión debe asociar variables ambientales, sociales, económicas, culturales y simbólicas, entre otras.

REFERENCIAS

- Alca, J. (2009). Gobernanza de la biodiversidad en la Reserva Comunal Amarakaeri (Perú). En Mazurek H. (ed.) Institut français d'études andines-IFEA. Actes & Mémoires Tomo 25. pp 637.
- ARPI (2004). Cumbre para la administración intercultural de las áreas naturales protegidas, territorialidad, derechos de pueblos indígenas en el bosque tropical y el ambiente amazónico. Fortalecimiento organizativo para la refundación a un Estado pluricultural y pluriétnico con justicia e inclusión de pueblos indígenas y el ambiente amazónico, 2004-2020. Memoria-Asociación Regional de Pueblos Indígenas de Selva Central – ARPI SC.
- Boillat, S., Serrano E. & Alca J. (2013). *Lograr la co-gestión de áreas protegidas con pueblos indígenas en Bolivia y Perú. Serie Evidence for Policy, Edición Regional de Sudamérica*, No.5, ed. Elizabeth Jiménez. La Paz, Bolivia: NCCR Norte-Sur.
- Colchester, M. (1995). Nature Sauvage, nature sauvée ? Peuples indigènes, zones protégées et conservation de la biodiversité. Geneva : UNRISD-WWF.
- Folke, C., T. Hahn, P. Olsson, and J. Norberg (2005). Adaptive governance of social-ecological systems. *Annual Review of Environment and Resources*, 30, 441-473.
- Haller, T. and Galvin, M. (2008). *People, Protected Areas and Global Change: Participatory Conservation in Latin America, Africa, Asia and Europe*. Perspectives of the Swiss National Centre of Competence in Research (NCCR) North-South, University of Bern, Vol. 3. Bern: Geographica Bernensia.
- Newing, H., & Wahl, L. (2004). Benefiting local populations? Communal reserves in Peru. *Cultural Survival Quarterly*, 28(1), 38-41.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Development*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Olsson P., Folke, V. Galaz, T. Hahn, & L. Schultz (2007). Enchancing the fit through adaptive co-management: creating and maintaining bridging functions for matching scales in the Kristianstads Vattenrike Biosphere Reserve Sweden. *Ecology an Society*, 12 (1), 28. Recuperado de <http://www.ecologyandsociety.org/vol12/iss1/art28/>.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Smith, R.C. y Pinedo, D. (junio, 2002). *Comunidades y áreas naturales protegidas en la Amazonía Peruana*. 9na Conferencia Bienal de la IASCP. Zimbabwe.