

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



**PARTICIPACIÓN Y CO-GESTIÓN AL INTERIOR DEL ÁREA DE
CONSERVACIÓN REGIONAL ALTO NANAY PINTUYACU
CHAMBIRA EN LORETO: EL CASO DEL COMITÉ DE GESTIÓN**

TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN
GERENCIA SOCIAL CON MENCIÓN EN GERENCIA DE
PROGRAMAS Y PROYECTOS DE DESARROLLO

AUTOR

Jorge Armando Villanueva Rabanal

ASESORA

Patricia Rosa Fernández Castillo

Abril 2020

RESUMEN EJECUTIVO

En los últimos años, el Comité de Gestión del Área de Conservación Regional Alto Nanay-Pintuyacu-Chambira en Loreto, ha logrado consolidarse como un espacio de participación y representación de las comunidades de la zona, sugiriendo que el modelo de co-gestión en las ACR resulta beneficioso para los diversos actores involucrados y constituiría una herramienta de participación eficaz en un entorno donde la gestión de los recursos naturales resulta fundamental para la vida de las comunidades de la zona. Parece tratarse de una experiencia de creación de capital social que crece y se fortalece con su uso.

La presente investigación constituye un estudio de caso que busca identificar las principales características de la participación del Comité de Gestión del Área de Conservación Regional Alto Nanay-Pintuyacu-Chambira (Loreto), como actor involucrado en el proceso de elaboración del Plan Maestro y como facilitador de la participación eficaz de los actores sociales, políticos y económicos del ACR, a través del análisis de su funcionamiento y de sus interrelaciones con otros actores de la zona, con el fin de contribuir al conocimiento de las dinámicas de participación formal de comunidades campesinas y nativas en áreas de gran biodiversidad de la Amazonía peruana.

Asimismo, de manera general, la investigación explora los vínculos entre la participación comunitaria y la gestión de un Área de Conservación Regional, poniendo énfasis en los conceptos de co-gestión, institucionalidad y capital social, los cuales sirven de paraguas para realizar el análisis del Comité de Gestión como actor social que permite el involucramiento de la población en la gestión de un territorio con gran biodiversidad.

La institucionalidad-legitimidad, los conocimientos-capacidades, así como la articulación interinstitucional, son las tres dimensiones empleadas para conocer el desempeño real del Comité de Gestión en términos de co-gestión del ACR-ANPCH, así como los principales problemas o retos que enfrenta.

De esta manera, puede apreciarse que el Comité de Gestión constituye una figura de participación que goza de institucionalidad y legitimidad en el ACR-ANPCH, cuyos miembros poseen conocimientos vinculados principalmente al proceso de elaboración

del Plan Maestro y que han cumplido un importante rol articulador entre las diferentes instancias de gestión del ACR. Sin embargo, también queda claro que el Comité de Gestión enfrenta serios retos, relacionados especialmente con su sostenibilidad financiera y con la etapa de implementación del Plan Maestro una vez que sea aprobado.



DEDICATORIA

A mi amada esposa Liuba, por su incansable apoyo y amor inagotable.

A Octavio y Bernardo, porque la idea de conocerlos me dio la fuerza que necesitaba.



AGRADECIMIENTOS

A Claudia Ochoa, Silvana Baldovino, Martín Vásquez, Diandra Torres y Ana Rosa Sáenz, porque su valioso aporte permitió enriquecer el análisis de la investigación realizada.

A Orlando Olórtegui, Ing. Juan Carlos Vilca y Antonio Alvarado, por su importante apoyo durante el trabajo de campo y el compromiso demostrado en pro de la conservación y el desarrollo humano en el ACR Alto Nanay-Pintuyacu-Chambira.

A Patricia Fernández, por su enorme dedicación y fundamentales enseñanzas.

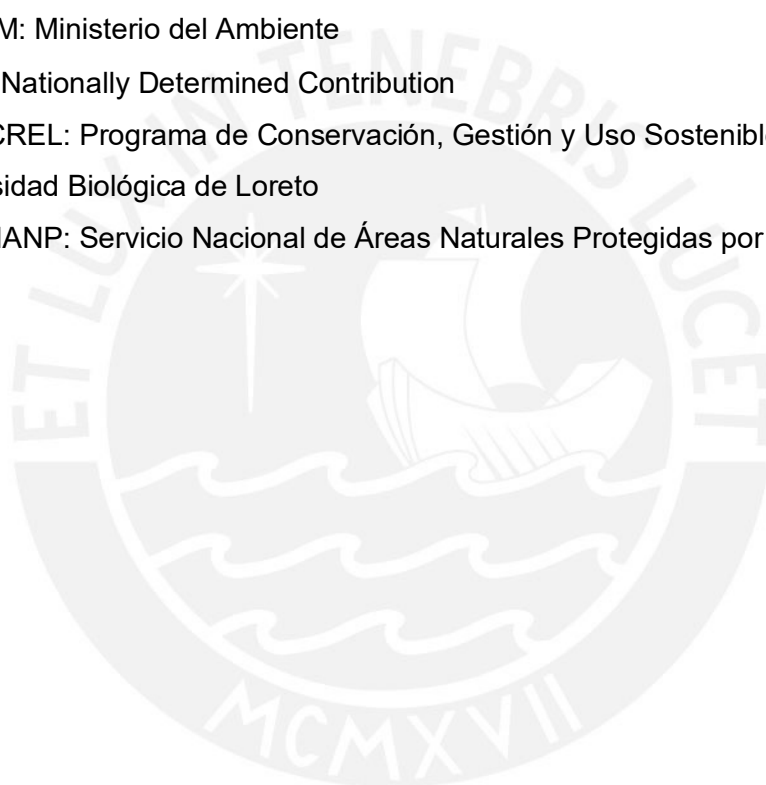


Índice

Resumen ejecutivo	1
Dedicatoria	3
Agradecimientos	4
Glosario	6
1. Planteamiento y justificación	7
2. Marco conceptual	13
3. Diseño de la investigación/Metodología	48
4. Resultados y análisis de los hallazgos	53
5. Conclusiones	73
6. Propuesta aplicativa	76
7. Bibliografía	80
Anexos	83

GLOSARIO

- ACR: Área de Conservación Regional
- ANP: Área Natural Protegida
- ANPCH: Alto Nanay-Pintuyacu-Chambira
- ARA: Autoridad Regional Ambiental
- CdG: Comité de Gestión
- DICREL: Dirección Ejecutiva de Conservación de la Diversidad Biológica
- GOREL: Gobierno Regional de Loreto
- MINAM: Ministerio del Ambiente
- NDC: Nationally Determined Contribution
- PROCREL: Programa de Conservación, Gestión y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica de Loreto
- SERNANP: Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado



1. PLANTEAMIENTO Y JUSTIFICACIÓN

1.1. Planteamiento

La co-gestión en Áreas Naturales Protegidas (ANP), y específicamente en Áreas de Conservación Regional (ACR), constituye una estrategia promovida por el Estado para garantizar la participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones vinculadas al uso de los recursos naturales y el manejo de espacios con gran biodiversidad. Estos espacios megadiversos tienen la peculiaridad de ser sumamente extensos en territorio y albergar a poblaciones nativas y campesinas que tradicionalmente han vivido de los recursos que el bosque provee, generando un contexto altamente complejo para la gestión y conservación.

De acuerdo a la normativa ambiental vigente, en el ámbito de las Áreas de Conservación Regional (ACR), los Comités de Gestión constituyen los espacios formales para la co-gestión, por lo que son reconocidos como espacios vitales de participación ciudadana. Asimismo, la participación al interior de las ACR adquiere un especial sentido dentro del marco del proceso de descentralización que delega en los gobiernos regionales la gestión de estos espacios naturales.

En el Área de Conservación Regional Alto Nanay Pintuyacu Chambira (ACR-ANPCH), el Comité de Gestión fue reconocido por el Gobierno Regional de Loreto mediante Resolución Ejecutiva Regional en el año 2011 -de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de Áreas Naturales protegidas- como una instancia de participación ciudadana de especial importancia para la gestión del ACR. Desde entonces, dicho Comité de Gestión ha desempeñado una labor vital en el proceso de elaboración del Plan Maestro del ACR, garantizando la representación de los intereses de las comunidades que viven en el área, otorgando legitimidad al proceso, convirtiéndose en una voz autorizada de negociación frente a empresas extractivas y constituyéndose en un punto de articulación entre el GOREL y las comunidades. Por otra parte, el CdG ha demostrado contar con una verdadera capacidad de convocatoria que ha permitido llevar a cabo sesiones de trabajo exitosas a lo largo de las diferentes cuencas del ACR logrando la participación de las comunidades que allí habitan, superando así el reto que supone gestionar un espacio geográfico de casi 1 millón de hectáreas.

Debido a ello, la presente investigación analiza la participación y co-gestión al interior del Área de Conservación Regional Alto Nanay-Pintuyacu-Chambira (ACR-ANPCH),

ubicada en Loreto, a partir del estudio de caso de su Comité de Gestión (CdG), el mismo que fue creado en el año 2011 y que forma parte importante de la Estrategia para la Conservación de las Áreas de Conservación Regional de Loreto. El estudio de caso se enmarca específicamente en el proceso de elaboración del Plan Maestro del ACR.

El Comité de Gestión del ACR-ANPCH está conformado por representantes de 16 comunidades del área de influencia del ACR, además, convoca en sus sesiones a otros miembros participantes como los gobiernos locales, ONG, entre otros. Cuenta con una Comisión Ejecutiva, la cual es su órgano ejecutor y es elegida por la Asamblea General del Comité de Gestión. No cuenta con personería jurídica pero es reconocido por el Gobierno Regional como espacio formal de participación.

El manejo de los recursos naturales tiene que ver con la gestión del ACR-ANPCH, la cual estuvo a cargo inicialmente del Programa de Conservación, Gestión y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica de Loreto (PROCREL) y más recientemente de la Dirección Ejecutiva de Conservación de la Diversidad Biológica (DICREL), perteneciente a la Autoridad Regional Ambiental (ARA) del Gobierno Regional de Loreto (GOREL).

Cabe señalar que la normativa ambiental tanto de nivel nacional¹ como regional reconoce la figura de los Comités de Gestión como espacios de participación ciudadana para la gestión de las ACR. En 2014, el entonces PROCREL elaboró una amplia Estrategia para la Conservación de las Áreas de Conservación Regional de Loreto, dentro de la cual se resalta la figura de los Comités de Gestión, como espacios de participación ciudadana y pieza clave para garantizar la co-gestión de las ACRs. En ese sentido, el PROCREL entendía “la participación en su sentido más pleno, como el involucramiento directo en la planificación, gestión y toma de decisiones informadas en la gestión de las áreas de conservación regional y en el manejo sostenible de los recursos naturales”².

En esa misma línea, la presente investigación usará el lente de la participación comunitaria e intentará responder a la pregunta: **¿Cuáles han sido los aportes y características de la participación del Comité de Gestión del Área de**

¹ Ley de Áreas Naturales Protegidas y su correspondiente Reglamento (Ley 26834)

² Programa de Conservación, Gestión y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica de Loreto (PROCREL). Estrategia para la Conservación de las Áreas de Conservación Regional de Loreto. Aprobada por Ordenanza Regional 008 - 2014 – GRL – CL, del 15 de setiembre de 2014.

Conservación Regional Alto Nanay-Pintuyacu-Chambira durante el proceso de elaboración del Plan Maestro?

De esta manera, se analizará el funcionamiento del Comité de Gestión del ACR-ANPCH, poniendo énfasis en cuatro aspectos:

- **Aportes y logros:** de la participación del CdG en el proceso de elaboración del Plan Maestro.
- **Legitimidad:** teniendo en cuenta que el Comité de Gestión es un espacio formal de participación en el ACR, se busca corroborar si goza de legitimidad entre las comunidades a las que representa.
- **Conocimientos y capacidades:** con el fin de identificar las fortalezas o debilidades de los miembros del Comité de Gestión en términos de conocimiento de herramientas y procedimientos de gestión del ACR, el nivel de acceso a la información y los conocimientos para facilitar el acercamiento entre actores (esto último de cara a la conflictividad socioambiental).
- **Articulación entre instancias de gestión del ACR:** con el fin de determinar si los diferentes niveles e instancias de gestión del ACR coordinan adecuadamente, así como identificar algún aspecto que pueda estar dificultando este proceso.

Estos cuatro niveles de análisis permitirán conocer el desempeño real del Comité de Gestión en términos de co-gestión del ACR-ANPCH, así como los principales problemas o retos que puede estar enfrentando.

Cabe señalar que la noción de espacio participativo del Comité de Gestión del ACR-ANPCH está enmarcado en la Política Nacional del Ambiente, la Ley de Áreas Naturales Protegidas, y reconocido también por el Gobierno Regional de Loreto.

Desde este punto de vista, la investigación toma en cuenta dos retos de investigación para el desarrollo:

- **Retos para la Democracia:** debido a que la participación comunitaria a través del Comité de Gestión tiene una relación directa con el ejercicio de la

ciudadanía, específicamente desde el punto de vista de los derechos civiles. Asimismo, la participación comunitaria –en el caso peruano- tiene que ver también con el proceso descentralización. En ese sentido, por principio de subsidiaridad, “las actividades del gobierno en sus distintos niveles alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente.”³

- **Reto Ambiental:** debido a que en el caso particular del Comité de Gestión, existe un vínculo directo entre la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible de los recursos naturales en la zona, lo cual demanda una gestión adecuada, la cual pasa por garantizar la participación para la toma de decisiones. La participación como elemento clave de la conservación y en general de la gestión ambiental, está reconocida en los lineamientos de política de la Política Nacional del Ambiente.

Por otra parte, la conservación de los bosques está directamente relacionada con los compromisos nacionales asumidos por el estado peruano ante la ONU en el Acuerdo de París sobre cambio climático. Esto se debe a que, en la NDC (Nationally Determined Contributions)⁴ elaborada por Perú y presentada ante la CMUCC, la conservación de los bosques constituye una estrategia de mitigación del cambio climático que permitirá lograr la disminución de emisiones de CO₂ en un 20% al 2030.

Por lo explicado hasta el momento, queda claro que la presente investigación aborda dos enfoques de investigación que se complementan:

- **Enfoque de derechos:** desde el punto de vista de la inclusión social y del derecho a vivir en un ambiente sano, así como la generación de capacidades para alcanzar un desarrollo humano. En este caso, el Comité de Gestión es visto como espacio de desarrollo de capacidades y toma de decisiones, así como espacio de consolidación del derecho a participar para garantizar un uso sostenible de los recursos naturales en los territorios que uno ocupa.

³ Programa de Conservación, Gestión y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica de Loreto (PROCREL). Estrategia para la Conservación de las Áreas de Conservación Regional de Loreto. Aprobada por Ordenanza Regional 008 - 2014 – GRL – CL, del 15 de setiembre de 2014.

⁴ Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional (iNDC) de la República del Perú. 2015

- **Enfoque de participación comunitaria:** partiendo del hecho de que no basta con la política o con el marco normativo, sino que es necesario implementar efectivamente espacios de participación, que puedan ser apropiados por los ciudadanos y que les permitan participar en la toma de decisiones. El caso del Comité de Gestión del ACR-ANPCH es una muestra clara del intento de garantizar un espacio de participación que reúna a todas las comunidades y diversos actores del ACR Alto Nanay-Pintuyacu-Chambira.

En base a lo señalado anteriormente, la investigación persigue los siguientes objetivos:

1.2. Objetivos

- **Objetivo general**

Identificar los aportes y características de la participación del Comité de Gestión del Área de Conservación Regional Alto Nanay-Pintuyacu-Chambira, durante el proceso de elaboración del Plan Maestro, a través del análisis de su funcionamiento y de sus interrelaciones con otros actores de la zona, con el fin formular una propuesta aplicativa para el funcionamiento sostenible y la participación de los comités de gestión en áreas de gran biodiversidad de la Amazonía peruana.

- **Objetivos específicos**

- Conocer el impacto de la participación del CdG desde el punto de vista de sus aportes y logros en el proceso de elaboración del Plan Maestro del ACR.
- Conocer la situación de legitimidad del CdG frente a al GOREL y las comunidades del ACR.
- Identificar el nivel de conocimientos sobre procedimientos y herramientas de gestión del ACR por parte de los miembros del CdG
- Examinar las características de la coordinación entre las instancias regionales involucradas en la gestión del ACR: ARA; DICREL; CdG, Jefatura del ACR.

- Formular una propuesta aplicativa para el fortalecimiento y sostenibilidad del comité de gestión del ACR-ANPCH, que pueda ser usada por entidades del Estado y organizaciones de desarrollo durante sus intervenciones en espacios de gran biodiversidad.

1.3. Justificación

El estudio de caso del Comité de Gestión del ACR-ANPCH permitirá conocer la situación actual de la participación ciudadana como herramienta de co-gestión en Áreas de Conservación Regional, enmarcada en la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley General del Ambiente y de manera más amplia, en la Política Nacional del Ambiente. De esta manera, se formulará una propuesta aplicativa para fortalecer a los Comités de Gestión como espacios de participación y toma de decisiones en zonas de gran biodiversidad cuya extensión territorial y complejidad social constituyen un reto para la conservación y el desarrollo humano.

Con esta investigación se espera contribuir al conocimiento sobre el desarrollo de liderazgos locales a partir de procesos participativos en zonas de gran biodiversidad, así como explorar los logros y características del funcionamiento de un espacio como el Comité de Gestión, el cual responde precisamente a la necesidad de involucrar a la población en la toma de decisiones en espacios cuya gestión es altamente compleja. En ese sentido, se busca evidenciar la importancia que la participación ciudadana (específicamente la participación comunitaria) juega en los procesos de toma de decisiones en Áreas de Conservación Regional, especialmente en zonas donde tradicionalmente han existido conflictos de tipo socioambiental, así como su importancia para el manejo sostenible de los recursos naturales. De esta manera, la figura del Comité de Gestión resulta sumamente relevante pues es un aterrizaje directo de lo que a nivel de políticas en materia ambiental se refiere, específicamente en lo referente a la participación para la gestión.

Asimismo, se espera que la información aquí contenida pueda ser usada para nutrir procesos similares en otros espacios geográficos con condiciones naturales y sociales similares, teniendo en cuenta el gran número de Áreas de Conservación Regional existentes en la Amazonía peruana.

2. MARCO CONCEPTUAL

2.1. MARCO CONTEXTUAL SOCIAL Y NORMATIVO⁵

2.1.1 Contexto social

2.1.1.1. Acerca del distrito del Alto Nanay

El Distrito de Alto Nanay fue creado el 02 de Julio de 1943. Cuenta con un área de 14,290.81 km² (954,635.48 has) y se encuentra a 128 m.s.n.m. Su capital es la localidad de Santa María de Alto Nanay. Fue fundada por colonos caucheros en los inicios de 1930 y elevado a la categoría de pueblo en 1955. El distrito de Alto Nanay pertenece a la provincia de Maynas del departamento de Loreto, y está conformado por comunidades campesinas y nativas.

2.1.1.2. Acerca de las comunidades campesinas y nativas del Alto Nanay

Las comunidades que actualmente ocupan la cuenca del Alto Nanay son resultado de la colonización iniciada en 1930 con motivo de la explotación del caucho. Posteriormente, en la década de 1960, más colonos llegaron a la zona con el fin de explotar madera.

La primera comunidad establecida en la zona fue la de Santa María del Nanay, la cual estuvo conformada desde sus inicios por caucheros que llegaban a la zona junto con sus familias.

De acuerdo a la línea de base del proyecto Conservación para la Paz⁶:

“El inicio de la explotación cauchera en el Alto Nanay significó la esclavitud de la población indígena local, así como su reorganización en el espacio local, al concentrarse en los centros de extracción que luego se convertirían en comunidades nativas y campesinas. Además, dicha actividad extractiva significó

⁵ La información expuesta en esta sección está basada en datos obtenidos de la Línea base de conflictos socioambientales relacionados con el ACR Alto Nanay-Pintuyacu-Chambira, elaborada por la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental-SPDA en 2015, en el marco del proyecto Conservación para la Paz.

⁶ Conservación para la Paz fue una iniciativa de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), con financiamiento de USAID, implementada en 2014 y 2015 en el ACR-ANPCH, con el fin de contribuir a la prevención y transformación de conflictos en dicha zona.

el desplazamiento y trata de indígenas de otras zonas de la Amazonía peruana y la llegada masiva de obreros en busca de trabajo en actividades extractivas”⁷.

Esta situación constituye la base sobre la cual las diversas comunidades campesinas e indígenas del ACR se han desarrollado, es decir, son producto de la mezcla tanto de población indígena local como de indígenas desplazados, colonos caucheros y obreros. Esto podría explicar el por qué una gran parte de la población del Alto Nanay no tiene un vínculo de arraigo con el territorio.

Por tanto, a diferencia de las comunidades nativas de la Amazonía asentadas en territorios ancestrales, cuya gestión de recursos naturales está íntimamente ligada a las creencias locales transmitidas inter-generacionalmente, las comunidades que actualmente habitan en el Alto Nanay están inmersas en la lógica de explotación-comercialización de los recursos.

Datos demográficos

a. Habitantes

Actualmente hay ocho comunidades nativas y ocho comunidades campesinas asentadas en la zona de influencia del ACR-ANPCH, con una población estimada de 4,325 habitantes. A continuación se muestra un cuadro con su distribución⁸:

Tabla N° 1: Comunidades en la zona de influencia del ACR-ANPCH

Cuenca	Comunidad	Nº habitantes	Nº familias
Nanay	Puca Urco (C)	172	45
	Alvarenga (N)	28	7
	Diamante Azul (C)	824	120
	San Juan de Ungurahual (N)	202	53
	Salvador Pava (C)	106	25
	Nuevo Loreto (C)	35	7
	Pisco (C)	90	24
	Santa María de Alto Nanay (C)	854	185
Chambira	Tres Unidos (C)	247	59

⁷ Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Línea base de conflictos socioambientales relacionados con el ACR Alto Nanay-Pintuyacu-Chambira. 2015.

⁸ Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Línea base de conflictos socioambientales relacionados con el ACR Alto Nanay-Pintuyacu-Chambira. 2015

	Atalaya (N)	250	52
Pintuyacu	San Antonio (N)	370	120
	Seis Hermanos (C)	286	74
Tigre	Santa Elena (N)	224	30
	Belén (N)	294	41
	San Andrés (N)	243	26
	Manchuria (N)	100	-

Fuente: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Línea base de conflictos socioambientales relacionados con el ACR Alto Nanay-Pintuyacu-Chambira. 2015.

b. Educación⁹

Actualmente, tomando datos de las cinco comunidades priorizadas por el proyecto Conservación para la Paz¹⁰, podemos hacernos una idea de la situación de la educación en la zona.

Así, para las comunidades de Santa María, San Juan de Ungurahual, Diamante Azul, Puca Urco y Alvarenga, se cuenta con 10 Instituciones Educativas (I.E.), con un total acumulado de 36 docentes: 10 profesores de educación inicial, 8 de educación primaria, 6 de educación secundaria y 10 profesores para la institución educativa que atiende los niveles de educación primaria y secundaria en Santa María. Los detalles pueden apreciarse en las siguientes tablas:

Tabla N° 2: Instituciones educativas en comunidades del ACR-ANPCH

I.E	Inicial	Primaria	Secundaria	Primaria/Secundaria	Total
Comunidades					
Santa María	1			1	2
San Juan de Ungurahual	1	1			2
Diamante Azul	1	1	1		3
Puca Urco	1	1			2
Alvarenga		1			1

Tabla 2 Institutos educativos presentes en las comunidades priorizadas por el proyecto

Fuente: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Línea base de conflictos socioambientales relacionados con el ACR Alto Nanay-Pintuyacu-Chambira. 2015.

⁹ Aquí se muestran datos de cinco comunidades que fueron priorizadas por el proyecto Conservación para la Paz.

¹⁰ Conservación para la Paz fue una iniciativa de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), con financiamiento de USAID, implementada en 2014 y 2015 en el ACR-ANPCH, con el fin de contribuir a la prevención y transformación de conflictos en dicha zona.

Tabla N° 3: Número de profesores por institución educativa

I.E.	Inicial # prof	Primaria # prof	Secundaria # prof	Primaria/Secundaria # prof	Total
Comunidades					
Santa María	4			10	14
San Juan de Ungurahual	1	1			2
Diamante Azul	4	4	6		16
Puca Urco	1	2			3
Alvarenga		1			1

Tabla 3 Número de docentes trabajando en institutos Educativos presentes en las comunidades

Fuente: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Línea base de conflictos socioambientales relacionados con el ACR Alto Nanay-Pintuyacu-Chambira. 2015.

Como puede apreciarse, la cobertura de los servicios de educación en las comunidades mencionadas no es satisfactoria, lo cual se explica por la deficiencia en infraestructura y por el número limitado de docentes.

Es importante mencionar que entre los años 2010-2014, el 83% de los alumnos que terminaron la educación primaria cursó la educación secundaria. Por otra parte, de la totalidad de alumnos que terminaron el nivel secundario, solo el 17% estudia una carrera superior y el resto (83%) se dedica a las actividades extractivas propias de sus comunidades.

c. Salud

De las cinco comunidades mencionadas, solo dos cuentan con centros de salud. La comunidad Santa María del Alto Nanay y la de Diamante Azul. Las enfermedades más comunes que se atienden son: malaria, infecciones respiratorias agudas y diarrea.

d. Agua y saneamiento

Ninguna de las comunidades asentadas en el área de influencia del ACR-ANPCH cuentan con servicios de agua potable ni alcantarillado, lo cual es un factor de riesgo para la población frente a enfermedades infecciosas y virales, dado que el agua usada para el consumo es obtenida directamente de los ríos.

2.1.1.3. Plan Maestro como instrumento de planificación y articulador de actores del ACR-ANPCH

La Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas (ANP), señala que cada ANP debe contar con un Plan Maestro aprobado por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP).

El plan maestro constituye el documento de planificación de más alto nivel con que cuenta un área natural protegida. En ese sentido, un Área de Conservación Regional (ACR), en su calidad de Área Natural Protegida, debe contar con este instrumento de gestión, el cual será elaborado, tal como lo señala la ley, de manera participativa. Asimismo, como documento de planificación, es necesaria su revisión cada cinco años, aunque debe ser monitoreado y evaluado permanentemente con el fin de determinar su pertinencia en contextos cambiantes.

Todo Plan Maestro debe definir por lo menos i) la zonificación, estrategias y políticas generales para la gestión del área; ii) la organización, objetivos, planes específicos requeridos y programas de manejo; así como iii) los marcos de cooperación, coordinación y participación relacionados al área y sus zonas de amortiguamiento¹¹.

Por otra parte, en términos de participación, de acuerdo a ley, cada ANP debe contar con un "Comité de Gestión (CdG) integrado por representantes del Sector Público y privado que, a nivel local, tengan interés o injerencia en el área protegida, aprobado por el SERNANP o los gobiernos regionales, según sea el caso"¹².

En esta línea, entre las competencias de los Comités de Gestión destacan la posibilidad de proponer las políticas de desarrollo y Planes del ANP para su aprobación por la Autoridad Nacional Competente, dentro del marco de la política nacional sobre Áreas Naturales Protegidas, así como velar por el buen funcionamiento del área, la ejecución de los Planes aprobados y el cumplimiento de la normatividad vigente¹³. En este sentido, la participación de los Comités de Gestión en el proceso de

¹¹ Ley 26834: Ley de Áreas Naturales Protegidas

¹² Ídem.

¹³ De acuerdo a la Ley de ANP, otras competencias de los Comités de Gestión son:

- Proponer medidas que armonicen el uso de los recursos con los objetivos de conservación del Área Natural Protegida.

elaboración del Plan Maestro se vuelve sumamente relevante, dado el carácter participativo del mismo.

Otro aspecto importante a tener en cuenta para entender la importancia del Plan Maestro en el marco de la gestión ambiental de un Área de Conservación Regional y su vínculo con la participación local, tiene que ver con la construcción de su visión, la cual constituye una descripción del estado esperado del ACR para los próximos años. En ese sentido, la construcción de una visión compartida se realiza mediante un proceso de concertación entre los diferentes actores, reflejando la expectativa del desarrollo futuro del ACR, lo cual resulta fundamental si se tiene en cuenta que dicho futuro implicará un conjunto de restricciones para el uso de los recursos naturales de la zona, con el fin de lograr los objetivos de conservación y sostenibilidad del área. Debido a ello, debe ser reconocida por todos los actores, para lo cual la participación del Comité de Gestión es fundamental ya que representa no solo a las comunidades del área que hacen uso de los diversos recursos naturales, sino que congrega precisamente a una diversidad de actores.

En el caso específico del Área de Conservación Regional (ACR) Alto Nanay-Pintuyacu-Chambira (ANPCH), el Plan Maestro se encuentra en elaboración desde la creación del ACR en 2011. Aunque se trata de un largo proceso, lento principalmente por el desacuerdo en términos de zonificación del área entre comunidades y la empresa petrolera Gran Tierra Energy, durante el período 2014-2017 ha habido una notable participación de parte del Comité de Gestión del ACR-ANPCH, erigiéndose como un actor clave que ha permitido llegar a consensos, cuyos miembros han adquirido también durante estos años, un conjunto de conocimientos y capacidades ligados precisamente a la elaboración del Plan.

2.1.1.3.1. Aspectos técnicos de la elaboración del Plan Maestro del ACR-ANPCH y su implementación

Para comprender la complejidad de la elaboración del Plan Maestro del ACR-ANPCH, es importante evidenciar la estructura propuesta en el borrador de Plan Maestro¹⁴ que

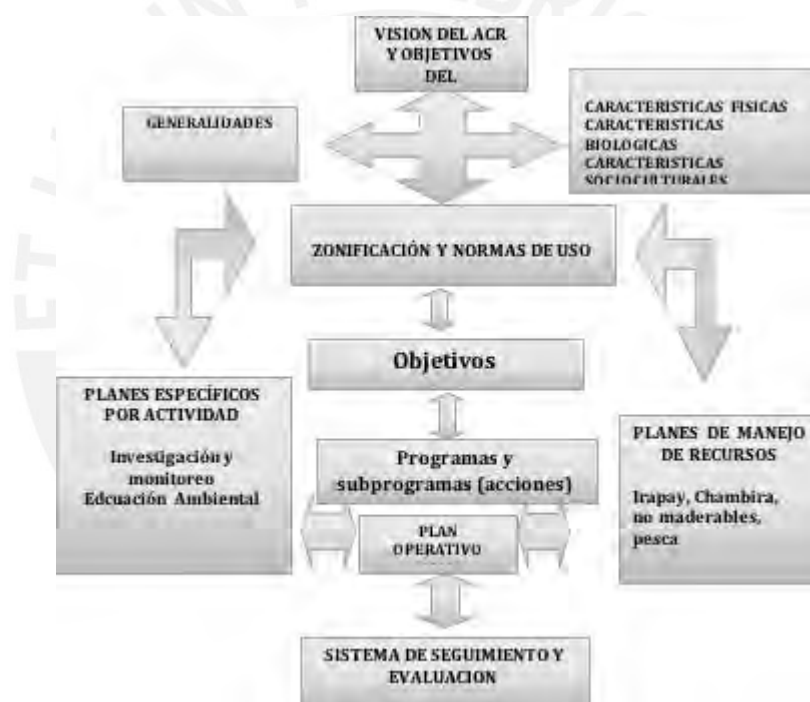
-
- Supervisar y controlar el cumplimiento de los contratos y/o convenios relacionados con la administración y el manejo del área.
 - Facilitar la coordinación intersectorial para apoyar la gestión de la administración del ANP.
 - Proponer iniciativas para la captación de recursos financieros.

¹⁴ Informe Preliminar del Plan Maestro del ACR Alto Nanay-Pintuyacu-Chambira.

se ha trabajado de manera coordinada entre GOREL-DICREL, Jefatura del ACR, Comité de Gestión y Comunidades, incluyendo también a la empresa Gran Tierra Energy contando con el apoyo de diversas instituciones, entre las que destacan algunas ONG con actividades en la zona.

La propuesta de Plan Maestro comprende desde la visión y objetivos hasta la elaboración del Plan Operativo Anual, pasando por los programas de gestión que describen las líneas estratégicas del Plan y responden a las necesidades de implementación, a través de lineamientos por programas, sub-programas y objetivos a largo plazo y a cinco años dentro de la vigencia del plan.

Figura 1: Estructura del Plan Maestro



Fuente: Informe Preliminar del Plan Maestro del ACR Alto Nanay-Pintuyacu-Chambira

Como puede apreciarse en el gráfico, la estructura para la elaboración del Plan Maestro ha implicado –e implica- un conjunto de etapas interconectadas en cada una de las cuales ha debido buscarse un consenso con los diferentes actores involucrados en su elaboración. En este proceso, el Comité de Gestión ha estado sumamente involucrado, convirtiéndose en el nexo entre el GOREL-ARA-DICREL y las comunidades.

Por otra parte, en términos de implementación –una vez que sea aprobado-, el Plan implica una organización también compleja, pero que claramente otorga una participación importante dentro del proceso al Comité de Gestión, tal como puede apreciarse en el siguiente gráfico.

Figura 2



Fuente: Informe Preliminar del Plan Maestro del ACR Alto Nanay-Pintuyacu-Chambira

Como puede apreciarse en el gráfico, la participación de las comunidades con representación en las tres cuencas del ACR se articulan a través de su representación en el Comité de Gestión (es un vínculo directo entre la población y la administración regional del área), este a su vez se relaciona de manera directa con la jefatura del ACR. Asimismo, integran la gestión del ACR los diferentes sectores e instituciones, así como los representantes de los gobiernos locales, organizaciones de base y ONG.

2.1.2. Contexto normativo

2.1.2.1. Marco de la política social

Desde hace algunos años, la gestión ambiental ha ido ganando un espacio dentro de las políticas de Estado. La muestra más evidente de ello es la creación del Ministerio del Ambiente (MINAM) en 2008, con el objetivo de “Promover la sostenibilidad ambiental del país, conservando, protegiendo, recuperando y asegurando las condiciones ambientales, los ecosistemas y los recursos naturales”¹⁵.

Para la presente investigación, que busca identificar los aportes y características de la participación del Comité de Gestión del Área de Conservación Regional Alto Nanay-Pintuyacu-Chambira, durante el proceso de elaboración del Plan Maestro, a través del análisis de su funcionamiento y de sus interrelaciones con otros actores de la zona, debemos tener en cuenta que la política más amplia en la cual se enmarca, la constituye la **Política Nacional del Ambiente (PNA)**, creada en 2009.

En este sentido, la PNA conforma la política general de gobierno en temas ambientales, enmarcando tanto las políticas sectoriales como las regionales y locales. El objetivo general de esta política es:

“mejorar la calidad de vida de las personas, garantizando la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo; y el desarrollo sostenible del país, mediante la prevención, protección y recuperación del ambiente y sus componentes, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de una manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales de la persona”¹⁶.

Desde este punto de vista, es necesario tener en cuenta que la PNA es el producto de un largo proceso de búsqueda de la mejora de la gestión ambiental en el Perú (proceso dinámico que sigue en marcha) que ha sido posible gracias a las experiencias previas tanto en términos de planificación como de legislación.

Adicionalmente, resulta importante señalar que la PNA está alineada con el marco legal de la gestión ambiental en el país.

¹⁵ Ministerio del Ambiente. Misión y Visión. Ver en: <http://goo.gl/EFxv3v>

¹⁶ Ministerio del Ambiente. Política Nacional del Ambiente.

2.1.2.2. Acerca de la Política Nacional del Ambiente

Elaborada por el Ministerio del Ambiente del Perú en 2009, la Política Nacional del Ambiente (PNA) “ha sido formulada sobre la base del análisis de la situación ambiental del país, tomando en cuenta las políticas implícitas y lineamientos que sustentaron la elaboración de planes y estrategias nacionales en materias como diversidad biológica, bosques, cambio climático, residuos sólidos, saneamiento, sustancias químicas, entre otros.”¹⁷ Se trata de una política de alcance nacional, aplicable a los tres niveles de gobierno, y por su carácter amplio, constituye la base normativa de carácter general vinculada a la gestión de la conservación de la biodiversidad sobre la que descansa la presente investigación.

La PNA del 2009 está sustentada en los principios contenidos en la Ley General del Ambiente (Ley N° 28611) del año 2005. Sin embargo, adicionalmente, la PNA sigue siete principios¹⁸ que delinear su enfoque y visibilizan los aspectos clave tomados en cuenta para su formulación:

- **Transectorialidad:** quiere decir que las acciones de autoridades públicas competentes en materia ambiental deben ser coordinadas y articuladas a nivel nacional, sectorial, regional y local.
- **Análisis costo beneficio:** señala que toda acción pública debe considerar el análisis entre recursos a invertir y los retornos sociales, ambientales y económicos esperados.
- **Competitividad:** implica que las acciones deben contribuir a mejorar la competitividad del país en el marco del desarrollo socioeconómico y la protección del interés público.
- **Gestión por resultados:** señala que las acciones deben orientarse a la gestión por resultados e incluir mecanismos de incentivo y sanción para alcanzar los resultados esperado.
- **Seguridad jurídica:** quiere decir que las acciones deben sustentarse en normas y criterios claros, coherentes y consistentes en el tiempo para asegurar la predictibilidad, confianza y gradualismo de la gestión pública en temas ambientales.

¹⁷ Ministerio del Ambiente. Política Nacional del Ambiente. Pág. 4

¹⁸ Ministerio del Ambiente. Política Nacional del Ambiente. Pág. 9

- **Mejora continua:** implica que deben realizarse esfuerzos progresivos, dinámicos y permanentes que generen mejoras incrementales.
- **Cooperación público-privada:** señala que debe priorizarse la conjunción de esfuerzos entre acciones públicas y del sector privado, incluyendo a la sociedad civil.

Por otra parte, la Política Nacional del Ambiente (PNA) se divide en cuatro (4) Ejes de Políticas¹⁹, a saber:

- **Eje de Política 1: Conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica:** señala los lineamientos de política relacionados con: diversidad biológica, recursos genéticos, bioseguridad, aprovechamiento de recursos naturales, minería y energía, bosques, ecosistemas marino-costeros, cuencas, agua y suelos, mitigación y adaptación al cambio climático, desarrollo sostenible de la Amazonía y ordenamiento territorial.
- **Eje de Política 2 - Gestión Integral de la calidad ambiental:** señala los lineamientos de política relacionados con: control integrado de la contaminación, calidad del agua, calidad del aire, residuos sólidos, sustancias químicas y materiales peligrosos, calidad de vida en ambientes urbanos.
- **Eje de Política 3 - Gobernanza ambiental:** señala los lineamientos vinculados con: institucionalidad, cultura, educación y ciudadanía ambiental, así como inclusión social en la gestión ambiental.
- **Eje de Política 4 - Compromisos y oportunidades ambientales internacionales:** señala los lineamientos relacionados con: compromisos internacionales y ambiente, comercio y competitividad.

De estos cuatro ejes, para la presente investigación, son especialmente relevantes los Ejes de Política 1 y 3 (Conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica; y Gobernanza ambiental; respectivamente), dado que ambos están directamente relacionados con la gestión de Áreas Naturales Protegidas y la generación de capacidades para la gestión ambiental, institucionalidad y participación comunitaria.

¹⁹ Ministerio del Ambiente. Política Nacional del Ambiente. Pág. 11-41

2.1.2.3. Contexto relevante en torno a la Política Nacional del Ambiente

2.1.2.3.1. Institucionalidad ambiental

Hablar de institucionalidad ambiental en el Perú implica remontarnos al año 1974, cuando se creó la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN), la cual tenía a su cargo la elaboración de inventarios de recursos naturales hídricos, flora, fauna, suelos, pesqueros, entre otros. Sin embargo, la gestión de recursos contaba con un marco normativo sumamente débil, además de evidenciar problemas en términos de capacidades y recursos financieros²⁰.

Desde entonces, es evidente que se ha recorrido un largo camino y hoy contamos con un aparato vinculado a la gestión ambiental más robusto y mejor diseñado, liderado por el Ministerio del Ambiente. Sin embargo, aunque desde 2009 ya contamos con una Política Nacional del Ambiente -y legislación diversa en temas ambientales- esto no ha garantizado necesariamente el aprovechamiento realmente sostenible de los recursos naturales ni ha significado en todos los casos un beneficio para aquellas personas y comunidades vinculadas directamente con la conservación. Y es que la creación de un Ministerio del Ambiente ha sido un fenómeno ocurrido en casi toda América Latina que no ha evidenciado una mejora sustancial en la gestión ambiental de los países²¹.

Pero a pesar de que la existencia del Ministerio del Ambiente no garantiza por sí sola la mejora de la gestión ambiental, la suma y articulación entre instancias de gestión, y especialmente la planificación a nivel nacional, sí constituyen aspectos básicos necesarios para la gestión sostenible de los recursos naturales, con un enfoque de desarrollo humano.

Es así que, por ejemplo, la creación –y el inicio de operaciones relativamente reciente– del Sistema de Evaluación y Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), organismo público técnico especializado, adscrito al Ministerio del Ambiente, constituye un paso importante en lo referente a la gestión ambiental vinculada a inversiones en actividades productivas diversas como la minería, hidrocarburos, energía, entre otras.

²⁰ Medina, Alicia. Los Desafíos de la Institucionalidad Ambiental en el Perú. XII Taller de Derecho Ambiental de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. 2013.

²¹ Valdez, Walter. Marco institucional para la gestión ambiental en el Perú. Derecho PUCP, N° 70, 2013 / ISSN 0251-3420.

Asimismo, la existencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), que tiene a su cargo la fiscalización ambiental y asegurar el adecuado equilibrio entre la inversión privada (en actividades extractivas) y la protección ambiental, resulta un aspecto positivo en términos de cumplimiento de normativas y estándares ambientales.

Por otra parte, y en lo relacionado a Áreas Naturales Protegidas (que incluyen a las Áreas de Conservación Regional), contamos con el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), el cual también es un organismo público técnico especializado adscrito al Ministerio del Ambiente, 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”²².

En este punto es importante señalar que, a nivel ambiental, en general, la PNA no se restringe a una actividad productiva específica, sino que busca abarcar toda actividad que haga uso de los recursos naturales en el país, por lo que toda la legislación ambiental vigente (incluyendo la relacionada a áreas Naturales Protegidas) tiene relación directa con la implementación de esta política, desde leyes, de alcance nacional, hasta normas de alcance regional y local.

2.1.2.3.2. Situación ambiental en el Perú durante la creación de la PNA

El 2008, los costos vinculados al deterioro ambiental a nivel nacional equivalían aproximadamente al 3.9% del PIB²³, mientras que el gasto público más el gasto privado representaban solo el 0.61% del PIB²⁴. De acuerdo con el Environmental Performance Index, en dicho año, Perú se ubicaba en el puesto 16 de 26 países de América en términos de desempeño ambiental, superando en Sudamérica solo a Paraguay, Guyana y Bolivia²⁵.

²² Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP). Ver en: <http://goo.gl/1Y1yX7>

²³ Banco Mundial. Análisis Ambiental del Perú. Retos para un desarrollo sostenible. Resumen Ejecutivo. Lima, Banco Mundial, 2006. Página 12.

²⁴ Abugattas, Javier. El gasto medio ambiental en Perú: exploración inicial. Chile, CEPAL, 2005.

²⁵ 2008 Environmental Performance Index, disponible en: <http://epi.yale.edu>

A lo señalado anteriormente, hay que añadir el creciente número de conflictos a nivel nacional, de los cuales un gran número eran de carácter socioambiental, como el surgido por el uso de las aguas subterráneas por parte de la empresa Anglo American Quellaveco (Moquegua), la posible construcción de la presa Bamputañe (Arequipa/Puno), o el generado por la actividad de exploración de la empresa Southern Peru cerca de la comunidad de Tiaparo (Apurímac)²⁶. En ese sentido, según la Defensoría del Pueblo²⁷, a febrero de 2009 había un total de 218 conflictos sociales en el Perú, de los cuales 105 eran de tipo socioambiental.

Durante la época de elaboración de la PNA en 2009, la tendencia en toda América Latina era la de concentrar la regulación ambiental de relevancia nacional²⁸ en una sola entidad, que en el caso del Perú fue el entonces recién creado Ministerio del Ambiente.

De manera específica, dado que el espacio geográfico de investigación del presente trabajo es un Área de Conservación Regional, es importante también mencionar el contexto legal/normativo de las ACR en el año 2009, cuando se aprobó la Política Nacional del Ambiente. Al respecto, "las ACR tenían una base legal definida, aunque incompleta y por momentos contradictoria, existiendo entonces solo tres establecidas"²⁹ (actualmente son 15 a nivel nacional). En aquella época, las normas relacionadas a las Áreas Naturales Protegidas estaban pensadas en función de las áreas de nivel nacional, aun cuando se trataba de un nivel y una administración diferente a la de las áreas nacionales. Y aunque por ley a las ACR se les aplicaba todo aquello que les correspondía a las áreas de nivel nacional, había algunos aspectos que demandaban de una regulación propia, de modo tal que haya coherencia con la administración regional que se esperaba de ellas³⁰. En este punto es útil recordar que los Ejes de Política 1 y 3 de la PNA son los más relevantes en términos de creación y gestión de Áreas Naturales Protegidas, incluyendo las Áreas de Conservación Regional.

²⁶ La tendencia de que la mayoría de conflictos sean de origen socioambiental se mantiene a la fecha y puede ser constatado en los Informes Mensuales elaborados por la Defensoría del Pueblo.

²⁷ Defensoría del Pueblo. Reporte de conflictos sociales N°60. Febrero 2009

²⁸ Lanegra, Iván. Los desafíos de la institucionalidad ambiental: el nuevo ministerio del ambiente. 2008.

²⁹ Solano, Pedro; Monteferrri, Bruno. Áreas de Conservación Regionales y Áreas de Conservación Municipales. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. 2009

³⁰ Ídem.

2.1.2.4. Normatividad y lineamientos relevantes de la política ambiental social

Como ya hemos mencionado anteriormente, la búsqueda de la mejora de la gestión ambiental en el Perú constituye un largo proceso, cuya política principal es la Política Nacional del Ambiente (PNA). Sin embargo, la PNA es resultado de diferentes leyes y normas que abordaron previamente la gestión ambiental en el Perú, y que hoy siguen vigentes. Dichas leyes y normas definen, cada una, un enfoque particular relacionado al aspecto ambiental específico sobre el que versan, así como al aspecto humano, desde el punto de vista de fin de desarrollo.

A continuación, mencionaremos las leyes y normas más relevantes vinculadas a la gestión ambiental, específicamente en lo relacionado a la conservación y uso sostenible de recursos en espacios naturales protegidos por el Estado.

De alcance nacional

A. Ley General del Ambiente (Ley 28611)

Para la presente investigación, son especialmente relevantes los artículos III y XI, sobre participación y gobernanza ambiental, teniendo en cuenta que el presente trabajo analiza al Comité de Gestión como espacio participativo.

- Artículo III sobre participación en la gestión ambiental.
- Artículo XI sobre el principio de gobernanza ambiental.

Así, con relación al principio de participación, la Ley señala que toda persona tiene:

“derecho a participar responsablemente en los procesos de toma de decisiones, así como en la definición y aplicación de las políticas y medidas relativas al ambiente y sus componentes, que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno. El Estado concierta con la sociedad civil las decisiones y acciones de la gestión ambiental”³¹.

Sobre el principio de gobernanza ambiental, la Ley dice que:

³¹ Ley N° 28611. Ley General del Ambiente. Perú. 2005.

“conduce a la armonización de las políticas, instituciones, normas, procedimientos, herramientas e información de manera tal que sea posible la participación efectiva e integrada de los actores públicos y privados, en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos, sobre la base de responsabilidades claramente definidas, seguridad jurídica y transparencia”³².

De esta manera, puede verse que ambos principios tienen que ver directamente con el centro de este trabajo, dado que el objeto de estudio será el Comité de Gestión del ACR Alto Nanay – Pintuyacu Chambira, el cual constituye el espacio de participación y toma de decisiones para la co-gestión de los recursos naturales en el área de Conservación Regional.

B. Ejes Estratégicos de la Gestión Ambiental (R.S N° 189-2012-PCM)

Los Ejes Estratégicos de la Gestión Ambiental orientan la política de Estado al buen uso y manejo de los recursos naturales del país, lo cual supone una condición para lograr un desarrollo sostenible con inclusión social. Estos ejes en particular, buscan mejorar las condiciones ambientales y sociales para el desarrollo de actividades económicas. Son relevantes para la investigación porque incorporan conceptos vinculados al diálogo, ciudadanía, gestión territorial y conservación de la diversidad biológica, todos aspectos vinculados con la gestión de un Área de Conservación Regional.

Los cuatro ejes contenidos son especialmente relevantes³³:

Eje Estratégico A: Estado soberano y garante de derechos.

- Acceso a la justicia y a la fiscalización ambiental eficaces.
- Garantizar el diálogo y la concertación preventivos para construir una cultura de la paz social.
- Mejorar el desempeño del Estado en la gestión y regulación ambiental.
- Generar información ambiental sistémica e integrada para la toma de decisiones.
- Fortalecer la ciudadanía, la comunicación y la educación ambiental.
- Construcción de capacidades y profesionalización ambientales.

³² Ídem.

³³ Ejes Estratégicos de la Gestión Ambiental. Informe de la Comisión Multisectorial. Creada por Resolución Suprema N° 189-2012-PCM.

Eje Estratégico B: Mejora en la calidad de vida con ambiente sano.

- Garantizar un ambiente sano (agua, aire, suelo, residuos sólidos).

Eje Estratégico C: Compatibilizando el aprovechamiento armonioso de los recursos naturales.

- El agua primero.
- Promoción de inversiones sostenibles en actividades productivas y extractivas.
- Gestión del territorio y mecanismos para compatibilizar actividades productivas.
- Actividades productivas y desarrollo con inclusión social.

Eje Estratégico D: Patrimonio natural saludable.

- Incorporar la variable climática en las estrategias de desarrollo.
- Conservación y uso sostenible de la diversidad biológica como oportunidad para el desarrollo.

C. Ley de Áreas Naturales Protegidas y su correspondiente Reglamento (Ley 26834)

La importancia de esta Ley es que establece la creación de los Comités de Gestión en las Áreas Naturales Protegidas, identificándolos como espacios de participación y toma de decisiones. La normativa posterior, específicamente de carácter regional, recoge lo planteado en esta ley para abordar la pertinencia de los Comités de Gestión.

Por otra parte, de manera más amplia y vinculada más específicamente con la conservación, la ley señala que “Las Áreas Naturales Protegidas constituyen patrimonio de la Nación. Su condición natural debe ser mantenida a perpetuidad pudiendo permitirse el uso regulado del área y el aprovechamiento de recursos, o determinarse la restricción de los usos directos”³⁴.

De alcance regional

³⁴ Compendio de Legislación Ambiental del Perú. Ley de Áreas Naturales Protegidas. Pág.154.

D. Decreto Supremo que establece el Área de Conservación Regional Alto Nanay – Pintuyacu – Chambira (D.S N° 005-2011-MINAM)

El establecimiento del Área de Conservación Regional Alto Nanay - Pintuyacu - Chambira tiene como objetivo:

“conservar los recursos naturales y los ecosistemas frágiles de bosques sobre arena blanca, bosques inundables por aguas negras y bosques de altura de la cuenca alta del Nanay, Pintuyacu y Chambira, garantizando la provisión de servicios ambientales y el aprovechamiento sostenible de los recursos de flora y fauna silvestre que realizan las poblaciones locales bajo prácticas sostenibles, y promoviendo el desarrollo local y regional”³⁵.

Resultan particularmente relevantes los 2 objetivos estratégicos, uno vinculado a la participación ciudadana y educación ambiental; y otro, vinculado al uso sostenible de recursos por parte de las comunidades, así como la búsqueda de acuerdos entre las mismas.

OE (J) Promover la participación ciudadana informada, principalmente en las comunidades locales, en actividades de educación ambiental que contribuyan a la conservación de los recursos naturales y a la gestión del ACR³⁶.

OE (K) Promover el uso sostenible de los recursos naturales por las comunidades locales mediante la implementación del Plan Maestro y de otros documentos de gestión del ACR, y acuerdos entre las comunidades...³⁷

E. Programa de Conservación, Gestión y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica de Loreto – PROCREL (Ordenanza Regional N° 009 – 2006 – CR/GRL y modificada N° 011 - 2009 GRL – CL)

El objetivo general del PROCREL era:

“contribuir al desarrollo sostenible de la región Loreto, mediante la implementación de políticas públicas y estrategias de gestión de áreas de conservación regional y de los

³⁵ Normas Legales. 1. Decreto Supremo que establece el Área de Conservación Regional Alto Nanay – Pintuyacu – Chambira. Diario El Peruano. 18 de marzo de 2011.

³⁶ Ídem.

³⁷ Ídem.

servicios ambientales que brindan, así como de los procesos ecológicos priorizados por su importancia para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica regional, con la consecuente reducción de la pobreza y pobreza extrema de su población”³⁸.

F. Estrategia para la gestión de las áreas de Conservación Regional de Loreto

Esta estrategia intentó articular todos los elementos que son cruciales para la gestión de ACRs, incluyendo contenido amplio sobre el quehacer de los Comités de Gestión, su razón de ser y lo que se espera de ellos como espacios de co-gestión y participación.

Además, destacan los principios para la “Gestión de las Áreas de Conservación Regional”: Co-gestión; Conservación con enfoque productivo; Manejo adaptativo; y Enfoque ecosistémico³⁹.

2.1.3. Síntesis de investigaciones realizadas

En numerosos reportes, artículos y estudios se resalta la importancia de la participación ciudadana como una vía eficaz para la co-gestión en el ámbito local y regional.

Por otra parte, actualmente, y desde hace varios años, los conflictos sociales ocupan un lugar recurrente en la problemática de desarrollo del país. Esto se corrobora en los Reportes Mensuales de la Defensoría del Pueblo, en cuya edición N° 167 (enero 2018) se muestran 176 conflictos en todo el territorio nacional, de los cuales 122 (69%) corresponden a conflictos socioambientales.

Las Áreas de Conservación Regional (ACR) no son ajenas a este tipo de situaciones, y en particular, en el ACR Alto Nanay-Pintuyacu-Chambira, actualmente se presentan diversos conflictos por extracción de madera del interior de la reserva, invasión de

³⁸ PROCREL. Estrategia para la Gestión de las Áreas de Conservación Regional de Loreto. Aprobada por Ordenanza Regional 008 - 2014 – GRL – CL, del 15 de setiembre de 2014.

³⁹ Ídem.

linderos entre comunidades, tala ilegal, enfrentamiento con guardaparques voluntarios, pesca y caza excesiva entre otras causas⁴⁰.

Así, el uso no sostenible de los recursos naturales –sumado a los conflictos locales– demanda la existencia de espacios de participación y co-gestión que permitan democratizar la toma de decisiones y, en consecuencia, garantizar el uso sostenible de los recursos del ACR.

2.1.3.1. Evaluación del nivel de cogestión en áreas de conservación regional de Loreto en un contexto de cambio climático

Se trata de una evaluación acerca del nivel de cogestión en las Áreas de Conservación Regional Tamshiyacu Tahuayo, Alto Nanay-Pintuyacu-Chambira y Ampiyacu-Apayacu, en Loreto, donde se considera que al tratarse de tres ACR distintas, cada una cuenta con realidades particulares, por lo que no debe hablarse de una sola forma de cogestión. La investigación fue desarrollada entre 2012 y 2013 por Mirbel Epiquién, del Instituto de Ciencias de la Naturaleza, Territorio y Energías Renovables de la PUCP.

El objetivo de la investigación fue “determinar los niveles de implementación del concepto de cogestión en las ACR en un contexto de cambio climático y sobre sus principales ecosistemas productivos”⁴¹.

La metodología empleada se basó en 29 entrevistas a los principales actores locales que intervienen directamente en la gestión de las ACR, entre líderes comunales y autoridades, a quienes se les realizó una serie de preguntas vinculadas con: ¿Cuáles son los factores que permiten o no permiten una cogestión al interior de las ACR de Loreto? ¿Cuáles son las diferencias de la situación antes y después del ACR? ¿Siente que el acceso a los recursos es ordenado y equitativo? ¿Cuál es su papel en la distribución de obligaciones y las sanciones? ¿Cuáles son los principales cambios o mejoras desde que se creó el ACR?

Asimismo, se realizaron visitas de campo a diversas comunidades para evaluar las condiciones de la cogestión, se hizo una revisión de los instrumentos institucionales de

⁴⁰ Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. “Línea base de conflictos socioambientales relacionados con el ACR Alto Nanay – Pintuyacu – Chambira”. 2015

⁴¹ Epiquién Rivera, Mirbel. *Evaluación del nivel de cogestión en las áreas de conservación regional de Loreto en un contexto de cambio climático*. Revista Espacio y Desarrollo N°31, 2018, pp. 145-168

gestión con los que se pretendía implementar el modelo de cogestión y se llevó a cabo un taller de trabajo con líderes comunales.

Entre los principales resultados destacan:

“En general, el Procrel y las áreas de conservación regional han producido diversas herramientas de gestión: desde normas, guías y planes hasta plataformas de coordinación, como en el caso de los comités de gestión. Sin embargo, la principal crítica es que son herramientas que toman como modelo teórico a las áreas naturales protegidas, que tienen dinámicas y condiciones de uso diferentes de las de un ACR y una dinámica local particular. De hecho, hay engorrosos procesos administrativos propios de los órganos gubernamentales que han hecho que muchos planes se hayan dado de baja porque no se les hizo el seguimiento respectivo. Es el ejemplo del Plan de Manejo de Irapay para el caso del ACR comunal Tamshiyacu-Tahuayo.”⁴²

“Los líderes comunales manifiestan su preocupación por la viabilidad de las herramientas creadas oficialmente, específicamente por la implementación de los planes de sitio y planes maestros, así como por el fortalecimiento de los comités de gestión. Esta tarea requiere básicamente una asignación de recursos económicos; sin embargo, también se reconocen los problemas financieros del Procrel, la incomunicación al interior del Gorel y las debilidades del equipo técnico del Procrel para ordenar y organizar lo que se tiene creado hasta hoy. Todo este panorama hace que la propuesta de cogestión se convierta en una oportunidad para el Procrel, al buscar repartir tareas y responsabilidades con otros actores ligados a las ACR.”⁴³

“Otra observación tiene que ver con dos temas correlacionados: el recambio generacional de liderazgos y el nivel de participación de los jóvenes en las estructuras de poder local. En dicho sentido, se observa que los jóvenes no vienen participando en las organizaciones de gestión, y son los liderazgos de siempre los que van rotando en los cargos directivos. Esta escasez en el empoderamiento y liderazgo juvenil tiene efectos nocivos en la continuación de los procesos de gestión, ya que a menudo una misma persona es responsable de varias organizaciones, por lo que no tiene el tiempo suficiente para demostrar eficiencia, y en otros casos, los cargos son impuestos por la comunidad porque nadie quiere asumirlos. Lo que se obtiene como resultado es una dejadez en la gestión.”⁴⁴

⁴² Epiquién Rivera, Mirbel. *Evaluación del nivel de cogestión en las áreas de conservación regional de Loreto en un contexto de cambio climático*. Revista Espacio y Desarrollo N°31, 2018, pág. 158

⁴³ Ídem

⁴⁴ Ídem

La investigación citada resulta particularmente pertinente para el presente trabajo debido a que aborda a los Comités de Gestión como mecanismos que buscan plasmar la visión de cogestión del GOREL. Esto permite tener un primer acercamiento a la realidad de la participación en la zona, así como identificar fortalezas y debilidades de dicho modelo participativo. En esta línea, permite observar cómo la cogestión es un proceso que se construye en el tiempo, a base de ensayo y error donde se generan dinámicas de relacionamiento particulares entre el Estado y las comunidades.

Por otra parte, resulta relevante también el hecho de que se identifique que los liderazgos jóvenes sean escasos en las zonas estudiadas, así como la falta de recursos para fortalecer espacios como los Comités de Gestión.

2.1.3.2. Instrumentos de gestión de áreas naturales protegidas y participación comunitaria

Se trata de una investigación que tuvo como objetivo “analizar la gestión del territorio a partir de los instrumentos de gestión y la participación comunitaria en la Reserva de la Biósfera de Sian Ka’an, Quintana Roo, México.”⁴⁵ El estudio fue realizado por Julisa Cabrera, Lucinda Arroyo, Romano Segrado y Orlando Colín, todos de la Universidad de Quintana Roo, México.

A nivel metodológico, la investigación se realizó con enfoque cualitativo, de corte etnográfico y carácter descriptivo, en tres etapas:

- Revisión bibliográfica
- Recopilación de datos cartográficos y aplicación de instrumentos de recolección de datos.
- Codificación y procesamiento de información en software Atlas y análisis de la información.

Tanto los instrumentos de gestión como la participación comunitaria fueron explicados a través de la teoría de la acción colectiva.

Entre los principales resultados destacan:

⁴⁵ Cabrera-Borraz, Julissa; Arroyo-Arcos, Lucinda; Segrado-Pavón, Romano; Colín-Olivares, Orlando. *Instrumentos de gestión de áreas naturales protegidas y participación comunitaria*. Revista Geográfica de América Central, N°61E, 2018, pp. 263-280.

“La aceptación de políticas de gestión en la comunidad radica de la conciencia generada a través de los años, es decir al ser usuarios directos y beneficiarse del aprovechamiento de los recursos, ha permitido crear estrategias a nivel comunidad para el uso sustentable de los recursos naturales. Un factor determinante en el éxito en la gestión de la Reserva, ha sido la organización de la comunidad en sociedades cooperativas, de acuerdo con Ostrom (2000) quien menciona que cuando las estrategias son creadas por los propios usuarios son propensas a tener mayor aceptación.”⁴⁶

“El sistema de parcelas, la organización de la comunidad y la compaginación de instrumentos legales tiene una serie de beneficios biológicos, económicos y sociales para la Reserva (WWF, 16). De acuerdo con Villanueva, y otros (2017) algunos puntos importantes de resaltar en la reserva, es que la auto organización de la comunidad permite regular el acceso a los recursos y mejora la gestión, así como la zonificación de las parcelas influye en la distribución de beneficios para la población, y la correlación entre federación y el sistema de cooperativa mejora la efectividad del aprovechamiento del espacio.”⁴⁷

La investigación citada resulta relevante debido a que muestra un modelo de cogestión y participación alternativo al estudiado en el presente trabajo, que funciona también en un espacio de gran biodiversidad y que resulta válido y funcional. Esto permite entender otras realidades donde la gestión de la participación no se da a través de Comités de Gestión, sino de Cooperativas que incluso compiten entre ellas bajo un conjunto de reglas de juego que garantizan el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de la zona.

En esta línea, resulta interesante observar cómo, aunque las sociedades cooperativas de la Reserva de la Biósfera de Sian Ka’an, Quintana Roo (México) difieren sustancialmente de los comités de gestión de las ACR (Perú), comparten un mismo espíritu de conservación y gestión de los recursos al interior de zonas de gran biodiversidad. Ambos modelos apelan a la apropiación y manejo de herramientas y procesos por parte de las mismas comunidades como estrategia para la aceptación de las políticas estatales de conservación.

⁴⁶ Ídem.

⁴⁷ Ídem.

2.1.3.3. Núcleos ejecutores: Un ejemplo fuera del ámbito de la conservación ambiental

Un ejemplo real de participación, y co-gestión, fuera del ámbito de la conservación, se observa en el trabajo del proyecto “Mi Chacra Emprendedora⁴⁸” de FONCODES, programa actualmente a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), el cual se basa en el modelo de gestión del Núcleo Ejecutor (NE) y del Comité Local de Asignación de Recursos (CLAR). De acuerdo a este modelo, se conforman NE por cada comunidad de beneficiarios, quienes deciden qué actividades deben ser consideradas como prioritarias por la comunidad para solicitar financiamiento para actividades productivas (en este caso, tecnificación, mejoramiento de rendimiento agrícola e inserción en mercados locales). Por su parte, el Núcleo Ejecutor Central (que reúne a los NE locales) se encarga de presentar las propuestas ante el CLAR. El CLAR es una instancia integrada por representantes de la sociedad civil, cuya función principal es la de evaluar las propuestas presentadas por las organizaciones locales que concursan para acceder a fondos públicos que ofrece el proyecto. El CLAR es además la instancia que realiza el desembolso de los fondos para las propuestas seleccionadas. Una vez desembolsados los fondos, éstos son administrados por los NE. De esta manera, la co-gestión se evidencia en la toma de decisiones por parte de las comunidades a través de sus NE y de la administración de fondos por parte de la misma sociedad civil.

En el caso del Área de Conservación Regional Alto Nanay-Pintuyacu-Chambira (ACR-ANPCH), este enfoque de participación y co-gestión es representado, en teoría, y con diferencias significativas, por el Comité de Gestión (CdG) del ACR. El CdG, a diferencia de los núcleos ejecutores, no goza de personería jurídica (aunque es reconocido formalmente por el gobierno regional) sin embargo, su creación y funcionamiento sí está normado y definido en la “Estrategia para la gestión de las áreas de Conservación Regional de Loreto”, elaborada por el “Programa de Conservación, Gestión y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica de Loreto (PROCREL)”, el cual fue creado por el Gobierno Regional de Loreto (GOREL) con el fin de gestionar las ACR de dicha región.

⁴⁸ Programa Mi Chacra Emprendedora / Haku Wiñay. Ver en: <http://goo.gl/UVbbfm>

2.1.3.4. Un ejemplo del ámbito de la conservación: Comité de Gestión del Parque Nacional Bahuaja Sonene

Un ejemplo más cercano al objeto de estudio de este trabajo lo constituye el Comité de Gestión (CdG) del Parque Nacional Bahuaja Sonene. Al respecto, hay que recordar que “el Estado Peruano reconoce la necesidad de involucrar a las poblaciones locales, así como a los representantes del sector público y privado en sus esfuerzos para la conservación de las Áreas Naturales Protegidas (ANP). Por ese motivo el Estado promovió la conformación de los Comités de Gestión”⁴⁹.

El CdG está integrado por todos los interesados en conservar el Parque Nacional Bahuaja Sonene. Sus miembros pueden ser personas naturales o jurídicas, instituciones públicas o privadas (gremios, comunidades, empresas, ONGs, universidades, etc.) y organizaciones de base. Tiene una Comisión Ejecutiva encargada de implementar los acuerdos de la Asamblea. La Asamblea y la Comisión Ejecutiva cuentan con un número de miembros ilimitado. En el CdG deben estar representados las diversas actividades económicas y sectores del Parque o su zona de amortiguamiento. Las comisiones ejecutivas se renuevan cada 2 años⁵⁰.

Se trata de un espacio de participación para la toma de decisiones y co-gestión del Parque, que (al igual que el CdG del ACR ANPCH) no cuenta con personería jurídica, lo cual constituye probablemente la principal debilidad en términos legales. Sin embargo, más allá de esta limitante, la existencia del CdG resulta vital a la hora de gestionar el uso de los recursos naturales, dado que garantiza, en teoría, que al momento de tomar decisiones se tengan en cuenta no solo a una de las partes, sino al conjunto de actores del Parque.

Por otra parte, la existencia de este CdG, más allá de la participación, constituye una vía para la prevención y/o manejo pacífico de conflictos generados por el uso de recursos naturales, lo cual constituye uno de los temas centrales de la agenda social del país.

⁴⁹ SERNANP, ProNaturaleza, Critical Ecosystem Partnership Fund. Comité de Gestión del Parque Nacional Bahuaja Sonene. 2012. Ver en: <http://goo.gl/pqW5Bd>

⁵⁰ Ídem.

2.2. MARCO TEÓRICO

2.2.1. Enfoques de desarrollo y conceptos clave

Desarrollo humano sostenible

Según De la Cruz⁵¹, el análisis de la naturaleza, la cantidad, la revocabilidad, la extinción, los beneficios de los recursos naturales y del medio ambiente, tiene que verse a través del enfoque de desarrollo humano sostenible, el cual tiene que ver con el bienestar general y la elevación de la calidad de vida de las naciones, a través de las generaciones.

Este enfoque de desarrollo ha sido asumido por Naciones Unidas desde 1994, y a la fecha se ha convertido en un concepto en pro del ser humano, la naturaleza, el empleo y la equidad. Implica que el ser humano se posiciona en el centro del proceso del desarrollo, y que las actividades de las generaciones actuales no reducirán las oportunidades y opciones de las generaciones futuras⁵².

Si bien la región de América Latina ha pasado por un período de crecimiento continuo de su PIB desde 2002 a 2008, el 25% de su población aún subsiste con menos de \$2 diarios. Por lo que para que los países de la región prolonguen su crecimiento económico y continúen sus esfuerzos para reducir la pobreza, necesitan mantener su competitividad y aprovechar sus activos. Para muchos países de la región, como el Perú, un activo importante es la variedad de ecosistemas bien provistos de altos niveles de biodiversidad⁵³.

Criterio de potencialidades

Esta lógica va en la misma línea del criterio de las potencialidades, por el cual, el desarrollo se basa en las potencialidades internas del país, a través de una estructura articulada e integrada regionalmente, y se orienta en la búsqueda de una mayor racionalidad en el uso de los recursos humanos, naturales y financieros, así como en una racional ocupación del territorio y una efectiva participación de la población en la toma de decisiones. Aquí, el desarrollo interno incorpora el espacio geográfico como el

⁵¹ De la Cruz, A (2000). *Desarrollo humano sostenible y medio ambiente en el Perú*. Lima UNMSM

⁵² Rendón, J. (2007). El Desarrollo humano sostenible: ¿un concepto para las transformaciones? En *Equidad y Desarrollo*, enero-junio, número 007. Pp. 111-129. Bogotá: Universidad de La Salle.

⁵³ Bovarnick, A., F. Alpizar, C. Schnell (Eds.) (2010). *La importancia de la biodiversidad y de los ecosistemas para el crecimiento económico y la equidad en América Latina y el Caribe: Una valoración económica de los ecosistemas*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

elemento fundamental para el desenvolvimiento del desarrollo integral e integrado país, priorizando además la participación de la población organizada y la descentralización y desconcentración de la política, económico y administrativa⁵⁴.

Las potencialidades de un país son humanas, institucionales, materiales, financieras y naturales (de recursos naturales y del medio ambiente) y son denominadas “patrimonios”. En el proceso de la Carta de Venecia (González Varas, 2005), la Comisión Franceschini (1964-1967) reconoció la noción de patrimonio cultural en un sentido incluyente, reuniendo (i) patrimonio arqueológico; (ii) patrimonio artístico e histórico; (iii) patrimonio documental; (iv) patrimonio bibliográfico; (v) patrimonio ambiental. Este último agrupa el patrimonio paisajístico –áreas naturales, áreas ecológicas, paisajes artificiales– y el patrimonio urbanístico – centros históricos⁵⁵.

Conservación del patrimonio ambiental

Para esta investigación, es importante tener en cuenta el abordaje de la conservación del patrimonio ambiental, el cual tiene un contexto complejo en tanto que el Perú está incluido entre los países más vulnerables frente al cambio climático. En este sentido, lograr el balance entre el desarrollo del país y una gestión ambiental adecuada, que reduzca los pasivos causados por las actividades productivas –promoviendo la conservación de la biodiversidad y el manejo eficiente de los recursos hídricos bajo un escenario de cambio climático– es uno de los desafíos más importantes para el país en los próximos años⁵⁶.

Las relaciones entre desarrollo humano y sostenibilidad constituyen el marco para el tratamiento de los problemas de conservación ambiental del país. La profundidad de estos problemas y la tendencia al incremento de los conflictos sociales que afectan principalmente a los espacios rurales deben ser enfrentadas con la convocatoria a todos los sectores involucrados y con el liderazgo del Estado⁵⁷.

Como puede observarse en las políticas y mecanismos legales vinculados a la gestión ambiental en el Perú (Política Nacional del Ambiente, Ley General del Ambiente, Ley de áreas Naturales Protegidas, entre otras), estos no solo recogen el enfoque de

⁵⁴ De la Cruz, A. Ob. Cit.

⁵⁵ Correia, M. (2007) Teoría de la conservación y su aplicación al patrimonio en tierra. APUNTES vol. 20, núm. 2. P.2012-219

⁵⁶ PNUD (2015). El PNUD en acción. Disponible en http://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/ourwork/environmentandenergy/in_depth/

⁵⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). Informe sobre desarrollo humano Perú 2009. Lima, PNUD Oficina del Perú.

desarrollo humano sostenible, sino también el de cogestión y participación. En tal sentido, algunos de los mejores modelos en la conservación y gestión de parques y áreas naturales ilustran cómo el desarrollo de los comités de gestión puede ayudar a prevenir y mitigar los conflictos y fortalecer la gestión de los recursos naturales mediante los mecanismos y procesos de colaboración para hacer frente a las fuentes de conflicto.

Comités de gestión en áreas naturales

Un muy buen ejemplo en América Latina es el caso de la comunidad de Cahuita, Costa Rica, donde se formó un comité local para gestionar un conflicto alrededor del Parque Nacional Cahuita, integrando a la población local y los representantes gubernamentales que trabajan en la gestión de los recursos naturales del Parque. Después de que un Decreto Ejecutivo dio poder administrativo al comité, los miembros utilizaron la legitimidad del comité y crearon un ambiente positivo para la participación local en las decisiones de gestión de los recursos naturales del Parque.

Se trata de un enfoque que combina los procesos de resolución de conflictos, el fomento de la confianza y la gobernabilidad democrática con la gestión de la conservación. En el campo de la resolución de conflictos, así como en la conservación, esto es de gran importancia puesto que, aunque el consenso no siempre sea posible, un proceso de gobernanza que sea incluyente, transparente y eficiente puede ayudar a que los actores en conflicto resuelvan sus diferencias, encuentren un terreno común y tomen mejores decisiones que afectarán directamente a sus medios de vida.

Por otra parte, es relevante mencionar que, según la literatura, las áreas protegidas se pueden asociar con el empoderamiento de algunos de los grupos más vulnerables de la sociedad, en particular las mujeres de áreas rurales, pueblos indígenas y comunidades rurales marginadas⁵⁸.

2.2.2. Institucionalidad

Si tenemos en cuenta que “todas las decisiones que toman las organizaciones se apoyan en las instituciones que surgen para facilitar las transacciones entre los actores y las organizaciones y en definitiva para reducir la incertidumbre y los costos

⁵⁸ Bovarnick, A., F. Alpizar, C. Schnell (Eds.) Ob. Cit.

asociados al realizar los intercambios, las instituciones informales facilitan los intercambios y las transacciones comerciales y no comerciales”⁵⁹, entonces queda más claro de qué manera el concepto de institucionalidad es aplicable a una organización formal de participación (pero sin personería jurídica) como el Comité de Gestión del Área de Conservación Regional Alto Nanay-Pintuyacu-Chambira (ACR-ANPCH), en la medida en que se trata de una organización que forma parte de una institucionalidad ambiental mayor, pero que como parte de ella desempeña el rol específico de la participación comunitaria para la co-gestión del ACR con el fin de garantizar que las comunidades formen parte activa en la toma de decisiones en dicho espacio.

Desde este punto de vista, entonces, cabe preguntarse ¿qué es lo que se quiere instituir con el CdG? Lo que se busca instituir es la participación como mecanismo formal que permita el involucramiento efectivo de la ciudadanía en la toma de decisiones, en este caso específico, de las decisiones vinculadas a la gestión de los recursos naturales en el ACR, los cuales son la base de la economía de las diferentes comunidades. Y en un sentido más amplio –y profundo–, podríamos aventurarnos a señalar que la institucionalización de la participación a través del CdG persigue la igualdad de oportunidades y un equilibrio de poderes entre los actores de la zona.

Y ese proceso de institucionalizar la participación, a través de las diversas interacciones y relaciones de confianza que supone, esa construcción conjunta de las reglas de juego y los aprendizajes generan –o fortalecen– un mayor capital social.

Existen diversos conceptos de instituciones, dependiendo del lente profesional con el que se mira, baste decir que:

“para los sociólogos las instituciones implican organizaciones y actividades. Para los economistas el énfasis está en los procedimientos (reglas de juego) y tratan de resolver el problema de la elección individual en el marco de las reglas que determinan cómo las personas interactúan. El énfasis sociológico se orienta a explicar el efecto que ejercen sobre la acción de las personas, las asociaciones colectivas que les precedieron en el tiempo. Para la politología el énfasis está en el proceso de decisión, pero no entre un proceso entre individuos, sino en la comunidad y qué concierne a los que hacen parte de esta”⁶⁰.

⁵⁹ Ídem.

⁶⁰ Urcuyo, Constantino. *Reflexiones sobre institucionalidad y gobernabilidad democrática: una visión desde el contexto centroamericano*. FLACSO. 2010

Sin embargo, para este trabajo, la institucionalidad será vista, no solo desde el necesario lente legal que otorga formalidad como parte de una estructura del Estado, sino desde el lente de la participación para la toma de decisiones, como proceso recurrente en el tiempo, que encuentra en el CdG un mecanismo para lograrlo.

2.2.3. Capital social

Aunque cada vez hay mayor bibliografía y estudio acerca del concepto de capital social como elemento clave de los procesos de desarrollo, aún es necesario profundizar más en el tema para determinar mejor su real impacto en el logro de un desarrollo sostenible y su rol en una sociedad democrática.

Resulta sumamente pertinente para la presente investigación la aproximación conceptual de Stephan Baas, para quien “el capital social tiene que ver con cohesión social, con identificación con las formas de gobierno, con expresiones culturales y comportamientos sociales que hacen a la sociedad más cohesiva, y más que una suma de individuos”⁶¹, donde “los arreglos institucionales horizontales tienen un impacto positivo en la generación de redes de confianza, buen gobierno y equidad social. El capital social juega un rol importante en estimular la solidaridad y en superar las fallas del mercado a través de acciones colectivas y el uso comunitario de recursos”⁶².

Asimismo, es necesario considerar como fundamental la concepción de Putman al respecto, para quien el capital social está conformado por “el grado de confianza existente entre los actores sociales de una sociedad, las normas de comportamiento cívico practicadas y el nivel de asociatividad que la caracteriza”⁶³.

Ambos autores, Putman y Baas son considerados los precursores de las teorías del capital social y sus definiciones apuntan a los aspectos más básicos de organización social y las posibilidades o potencialidades que esto trae consigo. Es esta precisamente la razón por la que son tan relevantes para esta investigación. Es decir, el lente del análisis que se hace sobre el Comité de Gestión del ACR-ANPCH destaca precisamente las cualidades vinculadas a la confianza y cohesión social que se

⁶¹ Kliksberg, Bernardo. *Capital social y cultura: claves olvidadas del desarrollo*. BID-INTAL. 2000. Pág. 10

⁶² Ídem

⁶³ Ídem.

genera a través de esta organización dirigida por miembros de las comunidades de la zona. A su vez, esta aproximación al capital social lleva implícita el hecho de que el capital social “se trata de la única forma de capital que no disminuye o se agota con su uso, sino que por el contrario, el mismo la hace crecer (...) el amor o el civismo no son recursos limitados o fijos, como pueden ser otros factores de producción, son recursos cuya disponibilidad, lejos de disminuir, aumenta con su empleo”⁶⁴, lo cual resulta sumamente pertinente cuando se habla del CdG del ACR-ANPCH, organización cuyo potencial radica en parte precisamente en el funcionamiento reiterado del mismo a lo largo del tiempo.

De esta manera:

“Las personas, las familias, los grupos, son capital social y cultura por esencia. Son portadores de actitudes de cooperación, valores, tradiciones, visiones de la realidad, que son su identidad misma. Si ello es ignorado, salteado, deteriorado, se inutilizarán importantes capacidades aplicables al desarrollo, y se desatarán poderosas resistencias. Si, por el contrario, se reconoce, explora, valora, y potencia su aporte, puede ser muy relevante y propiciar círculos virtuosos con las otras dimensiones del desarrollo”⁶⁵.

En ese sentido, si un Área de Conservación Regional es creada para garantizar la preservación de sus objetos de conservación (flora y fauna) en un territorio geográficamente vasto, y donde viven un conjunto de comunidades que interactúan con su entorno y hacen uso de los recursos naturales, con sus propios intereses, ¿acaso las instituciones del Estado que tienen a su cargo la gestión del ACR no verían beneficiada enormemente su labor si al interior de dicho territorio pudiera generarse un buen nivel de confianza entre los actores, a través de un espacio que los asocie y represente y que los lleve a compartir un mismo comportamiento cívico? Es decir, quizás un espacio como el Comité de Gestión, que representa a todos quienes viven en el área resulte ser un generador de capital social en la zona, y al mismo tiempo, su funcionamiento continuo resulte ser una muestra de la consolidación del capital social en términos de participación.

Hay que tener en cuenta que el CdG del ACR-ANPCH es una organización comunitaria, reconocida por el GOREL –aunque sin personería jurídica- cuya razón de ser es garantizar la participación de la población y actores de la zona en la gestión del

⁶⁴ Kliksberg, Bernardo. *Capital social y cultura: claves olvidadas del desarrollo*. BID-INTAL. 2000. Pág. 12

⁶⁵ Ídem. Pág. 8

ACR, es decir, es un espacio de co-gestión, que en su correcto funcionamiento tiene la capacidad de generar no solo cohesión social entre comunidades, sino arreglos institucionales horizontales entre el GOREL y la población, así como consolidar comportamientos sociales deseados, que permitan lograr los objetivos para los cuales fue creada el ACR. Desde ese punto de vista, estamos hablando de la generación de un capital social que se construye a partir de un espacio que garantiza participación y representatividad. Este capital social puede además proporcionar un elemento clave en todo proceso: la sostenibilidad.

Adicionalmente, es importante notar que en la concepción de capital social yace implícita la participación. Desde este punto de vista, para generar capital social es necesaria la participación y al mismo tiempo, un capital social sólido garantiza la participación sostenida.

2.2.4. Gobernanza y legitimidad

La gobernanza, en un contexto de democracia, está directamente relacionada con el concepto de institucionalidad porque:

“comprende formas de coordinación que no se reducen a la coordinación imperativa por parte del estado ni a la anarquía de la mano invisible del Mercado. Por el contrario, a la gobernanza vertical y a la dispersión centrífuga se opone la coordinación horizontal, la auto-organización de la comunidad alrededor de los principios de representación y de una ciudadanía activa en busca del ideal siempre cambiante del interés general”⁶⁶.

Y son las instituciones las que muchas veces permiten esas formas de coordinación. Por ello, para la presente investigación, la gobernanza se nutre del capital social generado por la auto-organización de la comunidad y al mismo tiempo, el capital social se consolida cuando hay una gobernanza debidamente articulada entre las diferentes instancias que gobiernan el territorio. Esto queda claro en el triángulo de gestión conformado por la ARA-DICREL, la Jefatura del ACR y el Comité de Gestión, tres instancias que se interrelacionan no solo verticalmente, sino sobre todo horizontalmente, en un intento de gestión conjunta.

Sin embargo, es cierto también que la gobernanza democrática es más compleja pues:

⁶⁶ Ídem. Pág. 12

“No es solo el resultado del funcionamiento institucional. La gobernanza democrática es más que un instrumento para implementar determinadas preferencias y derechos. Las identidades son asumidas como reflexivas y políticas, no como heredadas y pre-políticas, y las instituciones son imaginadas como proveedoras de un marco que moldea a los demócratas al desarrollar y transmitir creencias democráticas. Una identidad democrática también incluye el aceptar la responsabilidad para promover un contexto institucional dentro del cual el discurso político y el cambio tienen lugar; y los papeles, identidades, relatos, reglas, prácticas y capacidades que construyen la vida política, pueden ser elaboradas”⁶⁷.

En ese sentido, como se verá más adelante en la investigación, la gobernanza basada en el funcionamiento institucional en el ACR-ANPCH existe y es evidenciada a nivel territorial por las tres instancias antes mencionadas. Adicionalmente, esa estructura de institucional de gobierno del territorio para el uso de los recursos, parece haber sido aceptada por las diferentes comunidades que habitan en la zona, razón por la cual el CdG tendría un peso importante.

En esta misma línea, la gobernanza necesita de la legitimidad, entendiendo a esta como “el reconocimiento del derecho a gobernar por parte de la ciudadanía”⁶⁸. Y esto es posible en la medida en que exista una coherencia entre los objetivos (comportamiento esperado) y las acciones (comportamiento real)⁶⁹. Asimismo, esta idea implica que existe una aceptación por parte de los ciudadanos de las instituciones, pues las reconocen de alguna manera como “la forma de gobierno más apropiada”⁷⁰, al margen de los defectos y fallos que puedan presentar.

Así, para el presente trabajo, la relación gobernanza-institucionalidad-legitimidad es fundamental para poder analizar y comprender el caso del Comité de Gestión del ACR-ANPCH.

2.2.5. Cogestión

Una definición amplia del término cogestión es la elaborada por Gail Osherenko, quien señala que los regímenes de cogestión son:

⁶⁷ Ídem.

⁶⁸ Ídem.

⁶⁹ Ídem.

⁷⁰ Montero, José Ramón; Gunther, Richard; Torcal, Mariano. *Legitimidad, descontento y desafección: el caso español*. Estudios Públicos, 74. 1999

“convenios institucionales en los cuales organismos gubernamentales con jurisdicción sobre recursos y grupos de usuarios llegan a un acuerdo con respecto a un área geográfica específica y establecen: 1) un sistema de derechos y obligaciones para los interesados en el recurso; 2) una serie de reglas que indican las acciones esperadas de los sujetos bajo diversas circunstancias; 3) procedimientos para la toma de decisiones colectivas que afecten los intereses de actores gubernamentales, organizaciones de usuarios y usuarios individuales”⁷¹.

En esta misma línea, de manera quizás más general, los autores Berkes, George y Preston indican sobre la cogestión que: “el término se refiere en general a diferentes niveles de integración de sistemas de gestión a nivel local y estatal. Cogestión [implica] la distribución del poder y responsabilidades entre el gobierno y los usuarios locales del recurso”⁷².

Si analizamos ambas definiciones, vemos que la cogestión es una cooperación en la toma de decisiones entre el Estado y actores o usuarios locales de recursos naturales, siendo una vía para la distribución del poder, un proceso donde existe una transigencia (todos los involucrados deben transigir) entre los actores para que dicha cooperación sea exitosa.

Sin embargo, en este punto cabe preguntarse si esa cooperación y distribución del poder debe ser vista desde el punto de vista de la participación o desde el punto de vista de la toma efectiva de decisiones, es decir: ¿hay niveles de cogestión? Esto resulta significativo para la presente investigación, dado que la experiencia parece indicar que muchas veces la cogestión en la práctica “sólo compromete a los actores locales en forma ‘consultiva’: los grupos locales están presentes en el proceso de decisión conjunto como ‘asesores’, no como encargados de las decisiones. En estos escenarios, los actores locales carecen aun de poder real sobre las decisiones relacionadas con los recursos administrados”⁷³.

De esta manera, al hablar de cogestión resulta sumamente útil contar con una escala que permita tener una idea más clara del nivel real de la gestión conjunta (cooperativa) de los recursos naturales, de acuerdo a la distribución del poder, donde el mayor nivel

⁷¹ Goetze, Tara C. *Compartiendo la experiencia canadiense de cogestión: Ideas, ejemplos y lecciones para comunidades de áreas en desarrollo*. Informe elaborado para el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC). Mayo 2004. Pág. 3

⁷² Ídem.

⁷³ Ídem. Pág 1

lo constituirían “comités de cogestión con una base de autoridad independiente y negociada, con decisiones legalmente obligatorias y ejecutables externamente, y poder de veto sobre decisiones gubernamentales que afecten los territorios tradicionales o intereses protegidos”⁷⁴.

Para la presente investigación, resulta entonces pertinente utilizar la siguiente escala⁷⁵ de distribución del poder en la cogestión:

Figura 3: Escala de la cogestión: distribución de poder en los regímenes de cogestión

Poder Mínimo →		Poder Moderado →		Poder Máximo		
INFORMACIÓN La comunidad es informada sobre las reglas, normas y decisiones tomadas por el gobierno.	COOPERACIÓN La comunidad comienza a asesorar a la administración, por ej. uso del conocimiento local / asistentes de investigación indígenas.	COMUNICACIÓN Comienzo del intercambio de información gobierno-usuario; preocupaciones locales comienzan a entrar en los planes de gestión y/o en los programas de investigación.	COMITÉS ASESORES Comienzo de la asociación en la toma de decisiones; se inicia la investigación y/o acción conjunta en torno a objetivos comunes.	COMITÉS DE GESTIÓN Participación de la comunidad en la toma de decisiones; incluye la elaboración e implementación de los planes de gestión.	CONTROL COMUNITARIO Asociación de iguales con decisiones conjuntas institucionalizadas; recursos administrados a nivel local.	Berkes et al. 1991
El gobierno continúa siendo el único responsable de las decisiones, mientras procura el asesoramiento de los usuarios locales en un proceso de consulta.		Implementación e imposición de las estrategias de gestión del gobierno por los usuarios locales que las aceptan como beneficiosas.		Los usuarios locales participan de la toma de decisiones; una "participación integral" que incluye formulación, aprobación e implementación de políticas.		Kearney 1989
MÁS ELEMENTALES Estructuras de cogestión sin poder de decisión propio; el poder se limita a hacer recomendaciones a los ministerios.		RANGO MEDIO Comités de gestión que toman algunas decisiones de administración, con frecuencia obligatorias, pero no siempre.		MÁS AUTÓNOMOS Comités de administración conjunta totalmente descentralizados y con ingerencia en todas las decisiones del área de jurisdicción del comité; poder de decisión igual al gobierno.		Wanitz 1996
Comités con autoridad delegada por el gobierno y estatus consultivo, cuyas decisiones no son obligatorias y sólo pueden ser impuestas a las partes del acuerdo. Los participantes locales/indígenas tienen poco o ningún poder de presión sobre las decisiones gubernamentales que pueden afectar negativamente sus territorios tradicionales. La autoridad para aprobar en definitiva las decisiones permanece con los ministros. El conocimiento ecológico tradicional no forma parte de las decisiones o planes de gestión.			Comités con autoridad negociada, independiente y determinante, cuyas decisiones son obligatorias por ley para todos los actores involucrados en actividades que afectan los recursos en la jurisdicción del comité. Los participantes locales/indígenas tienen poder de veto sobre decisiones del gobierno que afecten recursos en sus territorios tradicionales comprendidos por el acuerdo. El conocimiento ecológico tradicional contribuye tanto a las decisiones de gestión como a la planificación.			Otros

Figura 1. La escala de la cogestión. Espectro de posibilidades de distribución del poder en los regímenes de cogestión. (de Goetze 1998).

⁷⁴ Goetze, Tara C. *Compartiendo la experiencia canadiense de cogestión: Ideas, ejemplos y lecciones para comunidades de áreas en desarrollo*. Informe elaborado para el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC). Mayo 2004. Pág. 11

⁷⁵ Ídem.

3. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN / METODOLOGÍA

3.1. Estrategia metodológica

La estrategia metodológica empleada en la presente investigación fue cualitativa, y abordó la participación a través de las instancias de gestión del ACR. En esta línea, se analiza la participación a través del estudio de caso del CdG como instancia de co-gestión y participación, considerando su relación con las diferentes instancias de gestión del ACR. No se analiza la participación del ciudadano de a pie, sino a través de sus representantes y las autoridades con las que estos se relacionan.

La metodología empleada permitió tener contacto directo con los principales protagonistas, es decir, miembros del CdG, representantes de la ARA-DICREL, Jefe del ACR, ONGs, entre otros actores, con el fin de conocer sus percepciones en torno a la labor del CdG así como de los conocimientos sobre procedimientos y gestión de ACRs de los miembros de dicho espacio, enmarcado en el proceso de elaboración del Plan Maestro.

Por otra parte, la metodología ha permitido que la diversa información obtenida sea cruzada y comparada a través de análisis documental, permitiendo profundizar en la problemática que rodea al objeto de estudio, así como conocer mejor las características de su participación. Por otra parte, se recurrió también a especialistas en temas vinculados a conservación y normatividad, con el fin de enmarcar el análisis correctamente desde un punto de vista legal.

En este marco, la metodología de la investigación estuvo orientada a recoger características del contexto, así como percepciones, conocimientos, actitudes y prácticas que permitan dar cuenta de la situación actual del CdG, así como de sus capacidades y legitimidad, los cuales son aspectos fundamentales para analizar la actuación de esta organización como espacio de co-gestión en el ACR-ANPCH, siempre enmarcado en el proceso de elaboración del Plan Maestro.

3.2. Diseño muestral

Dado que se trata de una metodología netamente cualitativa, se ha trabajado con una muestra significativa. Lo que se ha hecho es elegir a los actores por criterio de conveniencia y pertinencia en función de la información que se necesitaba obtener. Desde este punto de vista, y dado que el CdG constituye una instancia de co-gestión, se priorizó que las fuentes sean miembros de las otras instancias de gestión de dicho ACR.

De esta manera, se realizó:

- 6 entrevistas semiestructuradas (Director de la ARA del GOREL, Jefe del ACR, Ex Jefe del ACR, Presidente del CdG, 2 expertos en legislación ambiental y conservación que han trabajado directamente con el CdG)
- 4 entrevistas estructuradas (Director de la ARA, Jefe del ACR, ExJefe del ACR, Presidente del CdG)

Las fuentes fueron elegidas por juicio/conveniencia del investigador y pertinencia, teniendo en cuenta además las posibilidades de acercamiento a los diferentes actores (en un ACR de difícil acceso), el conocimiento previo del tema por parte del investigador, así como los desafíos que la gran extensión geográfica del ACR-ANPCH planteaba.

La información obtenida mediante las entrevistas fue complementada con un análisis documental exhaustivo.

Vale señalar que, inicialmente, se tuvo previsto visitar a las comunidades de Puca Urco y Diamante Azul, donde se entrevistaría a dos miembros adicionales del Comité de Gestión, sin embargo, durante el trabajo de campo no fue posible concretar la visita, por razones que escaparon completamente al control del investigador. Sin embargo, este percance pudo ser perfectamente subsanado gracias al conocimiento profundo de los demás actores entrevistados, quienes proporcionaron información suficiente que permitió cubrir la información faltante.

3.3. Variables e indicadores

Con relación a las variables, hay que tener en cuenta que la metodología del análisis involucró cuatro dimensiones, las cuales articulan la investigación y están alineadas a

los objetivos específicos de la misma. A continuación, se presentan las variables de acuerdo a las dimensiones.

Dimensión 1: Impacto de la participación
Variable
<ul style="list-style-type: none"> • Aportes y logros del CdG al proceso de elaboración del Plan Maestro <p>Explora y describe los aportes y logros que el CdG ha generado en el proceso de elaboración del Plan Maestro del ACR.</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Número de propuestas o documentos presentados por el CdG que han sido aprobados por el DICREL - N° de reuniones que han contado con participación de la ARA-DICREL - Propuestas/aportes del CdG incluidos en los borradores del Plan Maestro
Dimensión 2: Legitimidad
Variable
<ul style="list-style-type: none"> • Legitimidad como espacio representativo de las comunidades del ACR <p>Determina si el CdG es un espacio participativo que goza de legitimidad entre las comunidades del ACR.</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Percepción de los actores acerca de la aprobación con la que cuenta el CdG por parte de las comunidades - N° Reuniones que han contado con quorum de representantes de comunidades - N° Reuniones que han contado con acuerdos por parte de las comunidades
Dimensión 3: Conocimientos y capacidades
Variables
<ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento de herramientas/procedimientos formales para la gestión del ACR <p>Determina si el CdG cuenta con los conocimientos básicos de las herramientas y/o procedimientos formales para la gestión del ACR, como, por ejemplo, planes de uso de recursos, entre otros.</p>

<p>Indicadores</p> <ul style="list-style-type: none"> - Percepción acerca del nivel de conocimientos del CdG en gestión del ACR - Propuestas/aportes del CdG incluidos en los borradores del Plan Maestro - Percepción acerca del desempeño del CdG
<ul style="list-style-type: none"> • Acceso de los miembros del CdG a capacitación sobre gestión de ACRs <p>Determina y describe el acceso que los miembros del CdG tienen a procesos de capacitación en gestión de ACR, por parte de entidades de diversa índole.</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> - N° capacitaciones a las que han accedido los miembros del CdG
<p>Dimensión 4: Articulación entre instancias de gestión del ACR</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Alineamiento y complementariedad entre las acciones de las diferentes instancias de gestión del ACR y el CdG <p>Determina qué tan alineadas están las acciones de las diferentes instancias de gestión del ACR, es decir: Jefatura del ACR, ARA-GOREL, CdG. Asimismo, determina si hay complementariedad entre dichas acciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Percepción sobre alineamiento entre instancias de gestión - Decisiones tomadas de manera conjunta incluidas en borradores del Plan Maestro - Alineamiento y coherencia entre la normatividad existente.

3.4. Unidad de análisis y fuentes de información

Variables	Unidad de análisis	Fuente de información
Aportes y logros del CdG al proceso de elaboración del Plan Maestro	Comisión Ejecutiva del CdG Documentos	Autoridad ARA-DICREL Jefatura del ACR Presidencia del CdG Expertos Revisión documental
Legitimidad como espacio representativo de las comunidades del ACR	Comisión Ejecutiva del CdG Documentos	Autoridad ARA-DICREL Jefatura del ACR Presidencia del CdG

		Expertos Revisión documental
Conocimiento o no de herramientas/procedimientos formales para la gestión del ACR	Comisión Ejecutiva del CdG Documentos	Autoridad ARA-DICREL Jefatura del ACR Presidencia del CdG Expertos Revisión documental
Acceso de los miembros del CdG a capacitación sobre gestión de ACRs	Comisión Ejecutiva del CdG	Autoridad ARA-DICREL Jefatura del ACR Presidencia del CdG Expertos
Alineamiento y complementariedad entre las acciones de las diferentes instancias de gestión del ACR y el CdG	ARA-DICREL CdG Jefatura del ACR	Autoridad ARA-DICREL Jefatura del ACR Presidencia del CdG Expertos

3.5. Técnicas e instrumentos de recolección de información

Entrevista no estructurada: Se empleó una guía como instrumento. La entrevista fue aplicada al Director de la ARA del GOREL, Jefe del ACR, Ex Jefe del ACR, Presidente del CdG, 2 expertos en legislación ambiental y conservación que han trabajado directamente con el CdG.

Entrevista estructurada: Fue aplicada al Director de la ARA del GOREL, Jefe del ACR, Ex Jefe del ACR, Presidente del CdG.

Revisión documental: se empleó una guía como instrumento y se revisaron:

- Actas de reuniones del Comité de Gestión
- Borradores de las propuestas de Plan Maestro
- Ayudas memorias
- Documentos normativos de nivel regional y nacional
- Líneas de base

Observaciones: Durante el trabajo de campo se realizaron observaciones y anotaciones que fueron útiles durante el análisis de los datos.

4. RESULTADOS Y ANÁLISIS DE LOS HALLAZGOS

4.1. Aportes y logros del CdG durante la elaboración del Plan Maestro

Los datos obtenidos mediante la revisión documentaria y entrevistas, permiten señalar que el manejo y administración del ACR-ANPCH, se viene realizando en forma participativa entre el Gobierno Regional, a través de la Autoridad Regional Ambiental (ARA) con la Dirección Ejecutiva de Conservación de la Diversidad Biológica (DICREL), la Jefatura del ACR, el Comité de Gestión y las comunidades del área de influencia del ACR. Estos cuatro actores son los fundamentales en términos de gestión del Área de Conservación Regional, aun cuando también se involucran los gobiernos locales e instituciones públicas y privadas, aunque en los datos obtenidos en la investigación estos actores son muy poco mencionados.

Concertación y resolución de conflictos

Uno de los principales logros del CdG en torno a la elaboración del Plan Maestro tiene que ver con la capacidad de concertación entre instancias y actores, gracias al involucramiento constante de sus miembros, especialmente de la Comisión Ejecutiva. Esto se ha visto reflejado en la presencia y participación constante del presidente del CdG en diversas reuniones de coordinación, formales e informales, en las oficinas de la ARA-DICREL del GOREL y con actores con los que históricamente no se habían relacionado. La participación del CdG del ACR ANPCH es la mayor respecto de otras ACR de Loreto:

“Es el CdG más activo de las ACR. Orlando (Presidente del CdG) para aquí, él es quien más para aquí...los de las otras ACR no tanto. Él para aquí porque además está más cerca...él está constantemente comunicándose, informando, tiene bastante coordinación con los promotores y Jefe del ACR.” (Entrevista al Director de la ARA Loreto)

Una muestra clara de concertación y resolución de conflictos por parte del CdG es que su labor ha resultado crucial para salvar el prolongado desacuerdo entre las comunidades y la empresa Gran Tierra Energy, vinculado principalmente con la zonificación del área. Así, desde la Jefatura del ACR se considera que el Comité de Gestión ha sido vital para levantar las observaciones que la empresa hizo a la propuesta del Plan Maestro. En ese sentido, el Comité de Gestión, junto con la Jefatura del ACR han tenido una serie de reuniones con representantes de la

empresa, con el fin de levantar las observaciones, las mismas que contaron con la participación de representantes del ARA-DICREL del GOREL.

“Entonces, el CdG, en coordinación con la Jefatura hemos podido entablar conversaciones con esta empresa para ver de qué manera se pueden levantar las observaciones...la Comisión Ejecutiva (del CdG) en todas las reuniones ha estado presente con la empresa, la Jefatura y el GOREL, se ha coordinado reuniones para levantar las observaciones, pero sin dejar de lado a las comunidades...las comunidades también tienen que saber de este proceso y dar su opinión. Para eso, nosotros como Jefatura y CdG hemos llevado esto a través de un mensaje comunicacional a las comunidades para que ellos conozcan y den su opinión sobre si están de acuerdo con las observaciones de Gran Tierra y así ver si se pueden levantar (las observaciones) y cambiar la zonificación...se han realizado reuniones en las tres cuencas: Chambira, Pintuyacu y Nanay...y ellos votaron casi por unanimidad que se cambie la zonificación y para ello se formaría un equipo técnico multisectorial para poder realizar mayores estudios y así levantar las observaciones con una base técnica.” (Entrevista al Jefe del ACR-ANPCH)

Esto es particularmente importante si se tiene en cuenta que un problema recurrente de la zona eran los conflictos alrededor del uso de tierras comunales⁷⁶, directamente vinculado con la zonificación del área y por ende con la gestión del ACR. Esto quiere decir que el CdG, como espacio de participación está aportando en la resolución de conflictos socioambientales en el ACR.

Articulación entre actores

Un segundo aporte del CdG ha sido su carácter articulador en el proceso de elaboración del Plan Maestro en un ACR con casi un millón de hectáreas y con diversas comunidades campesinas y nativas. Antes de la existencia de este espacio participativo, las comunidades del área debían negociar de manera separada cualquier problema o necesidad frente a sus autoridades. Si no existiese el CdG, la coordinación y negociación para poder llevar adelante el proceso de elaboración del Plan Maestro hubiera sido inviable.

El aporte de de articulación se explica en que la participación de las comunidades con representación en las tres cuencas del ACR se articulan a través de su representación en el Comité de Gestión, el cual a su vez se relaciona de manera directa con la

⁷⁶ Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. “Línea base de conflictos socioambientales relacionados con el ACR Alto Nanay – Pintuyacu – Chambira”. 2015

jefatura del ACR. Este rol articulador tiene un gran potencial para la gestión del ACR más allá del Plan Maestro y es una muestra clara de que en zonas geográficamente extensas y socialmente complejas, contar con instancias representativas de la población facilita la comunicación y negociación con las autoridades y con los diversos actores del entorno.

4.2. Conocimientos y capacidades del Comité de Gestión generadas en torno a la elaboración del Plan Maestro

Cuando de conocimientos y capacidades se trata, es normal pensar en el dominio técnico y conceptual de herramientas diversas para la gestión. Esto normalmente se logra a través de la capacitación en temas específicos y gracias a la experiencia y participación en procesos concretos.

Sin embargo, al hablar de conocimientos y capacidades para la co-gestión adecuada del ACR-ANPCH por parte del Comité de Gestión, como espacio de participación de los diversos actores del área, en especial de las comunidades que allí viven, la investigación realizada permite señalar que éstos están vinculados casi en su totalidad a la experiencia que el Comité ha tenido durante el proceso de elaboración del Plan Maestro.

En ese sentido, ha primado el carácter participativo y no tanto técnico del Comité de Gestión, razón por la cual sus capacidades y conocimientos están vinculados más a los quehaceres diarios del proceso que al manejo de herramientas técnicas de gestión.

Al respecto, una muestra de la participación del Comité de Gestión y el conocimiento que el proceso de elaboración del Plan Maestro ha implicado, es señalado por el Jefe del ACR-ANPCH:

“En este caso, uno de sus objetivos es que el Plan Maestro llegue a ser una realidad (...) Si, por ejemplo, en el CdG, dentro de su plan de trabajo 2015, 2016 y 2017, una de las actividades prioritarias es sacar adelante el Plan Maestro. Se hicieron las observaciones en el 2015, cuando ingresó esta nueva gestión. Se presentó el plan Maestro al SERNANP y pidió la opinión de parte la empresa Gran Tierra para ver si

estaba de acuerdo con el Plan Maestro, especialmente en lo relacionado a la zonificación. La empresa dio su NO-Conformidad específicamente con la zonificación.

Entonces, el CdG, en coordinación con la Jefatura hemos podido entablar conversaciones con esta empresa para ver de qué manera se pueden levantar las observaciones...la Comisión Ejecutiva (del CdG) en todas las reuniones ha estado presente con la empresa, la Jefatura y el GOREL, se ha coordinado reuniones para levantar las observaciones, pero sin dejar de lado a las comunidades...las comunidades también tienen que saber de este proceso y dar su opinión. Para eso, nosotros como Jefatura y CdG hemos llevado esto a través de un mensaje comunicacional a las comunidades para que ellos conozcan y den su opinión sobre si están de acuerdo con las observaciones de Gran Tierra y así ver si se pueden levantar (las observaciones) y cambiar la zonificación...se han realizado reuniones en las tres cuencas: Chambira, Pintuyacu y Nanay...y ellos votaron casi por unanimidad que se cambie la zonificación y para ello se formaría un equipo técnico multisectorial para poder realizar mayores estudios y así levantar las observaciones con una base técnica. Y es así que el CdG está involucrado activamente en este proceso.” (Entrevista al Jefe del ACR-ANPCH)

En esa misma línea, las declaraciones del Presidente del Comité de Gestión también son claras:

“El CdG desde que yo asumí, porque yo soy el tercer presidente del CdG, el primer logro ha sido socializar sobre lo que es el Plan Maestro a las comunidades (...) Y el último logro es que las comunidades hayan entendido la observación a la zonificación del ACR (dentro del Plan Maestro), que ha sido socializado con la Jefatura del ACR y la empresa. Y el CdG también ha convocado a las comunidades...”

En la primera etapa, la Comisión Ejecutiva [del Comité de Gestión] no ha sido tan partícipe durante la gestión anterior. La gestión anterior había dejado listo (una versión) del Plan Maestro y la gestión que entra lo presenta al MINAM y es ahí donde recibimos las observaciones (...) ahora la Comisión Ejecutiva está participando activamente; yo quiero agradecer a la Jefatura del ACR porque es un Jefe que sinceramente hace participar y confía en su Comité de Gestión...ahora estamos dos miembros de la Comisión Ejecutiva en lo relacionado a la observación y el equipo técnico que va a levantar la observación.

Nosotros nos enfrentamos a un gran reto. Es que cuando se apruebe el Plan Maestro, para nosotros va a ser un reto, un desafío, porque...calentamientos hay en las comunidades, malos entendidos y mala información llega a las comunidades por

terceros “si ustedes aprueban esto les van a quitar...”...para nosotros es un reto enfrentar eso y tenemos que tener toda la paciencia del mundo y explicarles a ellos [comunidades] que no es así.” (Entrevista al Presidente del Comité de Gestión del ACR-ANPCH)

En ambos casos se observa que el proceso en sí mismo es una fuente de conocimientos sobre elaboración de un documento de planificación como es el Plan Maestro, así como de capacidades en torno a la articulación y búsqueda de consensos entre las comunidades, instancias de gestión y otros actores del ACR.

En ese sentido, como se ha mencionado anteriormente, los conocimientos y capacidades del Comité de Gestión no deben ser vistos en términos de dominio y aplicación de herramientas técnicas asociadas a la gestión del ACR (como planes de manejo de recursos, planes específicos por actividad o contratos/convenios), sino más bien a lo que el proceso de elaboración y búsqueda de aprobación del Plan Maestro implica, tanto en términos de conocimiento de estructura del Plan, institucionalidad de gestión del ACR, coordinación, búsqueda de consensos e incluso, solución de conflictos.

Una prueba de lo afirmado se deduce de las encuestas aplicadas⁷⁷ al Director de la ARA, el Jefe del ACR, el Presidente del Comité de Gestión y un ex-Jefe del ACR. En ella se analiza el nivel de cumplimiento de un conjunto de funciones asignadas al CdG en la Estrategia para la Conservación de las Áreas de Conservación Regional de Loreto, la cual fue elaborada por el PROCREL en el año 2014.

⁷⁷ La encuesta realizada pidió a los cuatro encuestados asignar un nivel en el rango alto-medio-bajo-muy bajo con relación al conocimiento que el Comité de Gestión posee respecto a un conjunto de herramientas que, de acuerdo a la Estrategia de Conservación de la Diversidad Biológica de las ACR de Loreto, se espera que conozcan y manejen.

Cuadro 1: Resultado de encuesta sobre cumplimiento de funciones del Comité de Gestión

Funciones	Gerente del ARA				Jefe del ACR				Ex Jefe del ACR				Presidente del CdG			
	Opinión sobre Nivel de cumplimiento				Opinión sobre Nivel de cumplimiento				Opinión sobre Nivel de cumplimiento				Opinión sobre Nivel de cumplimiento			
	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo
Coordinar con el jefe del ACR, y participar en la elaboración de los documentos de gestión del área	x				x				x				x			
Promover un proceso concertado entre las diferentes instancias sociales, políticas y económicas de la zona para la gestión del ACR.			x		x					x				x		
Absolver consultas y emitir opiniones sobre los asuntos que le dirige el ACR de la Dirección Ejecutiva del PROCREL (DICREL), y ponga su consideración.	x						x				x		x			
Participar en el proceso de elaboración del Plan Maestro, así como la implementación del mismo. Previo a la aprobación del Plan Maestro, el Comité de Gestión deberá revisar, y de ser el caso plasmar sus observaciones al documento.	x				x					x			x			
Participar en la elaboración del presupuesto para la gestión del Área de Conservación Regional y proponer iniciativas para la adaptación de los recursos financieros.			x			x					x			x		
Dar conformidad a los informes anuales de gestión elaborados por el Jefe del ACR.			x			x					x		x			
Participar en la elaboración e implementación, conjuntamente con el jefe del ACR, del programa de control y vigilancia comunal, y supervisar el cumplimiento de los compromisos de los grupos organizados (comité de manejo, asociaciones de artesanos, asociaciones de pescadores artesanales, etc.).		x			x					x			x			
Promover la investigación básica y aplicada de los recursos naturales y valores culturales del ACR.				x		x						x		x		
Proponer medidas que armonicen el uso de los recursos con los objetivos de conservación del Área de Conservación Regional.		x				x				x			x			
Velar por el buen funcionamiento del ACR, y la ejecución de los planes aprobados por el Programa de Conservación, Gestión y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica del Oroteo, y el cumplimiento de la normatividad vigente.		x			x							x	x			
Apoyar la supervisión del cumplimiento de los contratos y/o convenios de administración del ACR.			x			x				x				x		
Proponer las Políticas y Planes de desarrollo del ACR, para su aprobación por el DICREL			x				x						x	x		
Elegir, de manera conjunta con los demás Comités de Gestión, al representante para conformar el Consejo Directivo del PROCREL/DICREL (Comisión Ejecutiva).		x				x			x						
Proponer acciones conducentes a la defensa del Patrimonio de la Nación vinculado al ACR.			x					x	x						x	
Apoyar la estrategia de comunicaciones del ACR.		x											x	x		
Otras funciones que puedan ser incorporadas por el PROCREL, de conformidad a los principios de subsidiariedad y gestión adaptativa.			x				x							x		

En el cuadro puede apreciarse que de una escala de alto-medio-bajo-muy bajo, las funciones vinculadas a la coordinación con el Jefe del ACR para la elaboración de documentos de gestión (resaltando aquí el rol de coordinación), participación en el proceso de elaboración del Plan Maestro y participación en la elaboración e implementación de los programas de vigilancia comunal, son las que obtienen un nivel de cumplimiento Alto-Medio. Esto es sumamente importante tener en cuenta, pues es un reflejo de la situación actual en la que se encuentran los actores, es decir, en la etapa de elaboración del Plan Maestro.

Por otra parte, no es coincidencia que en lo que se refiere a las demás funciones los resultados sean más variables, dependiendo de cada encuestado. Esto obedece a dos razones.

Primero, dado que la mayor cantidad de actividades del CdG giran en torno a la elaboración del Plan Maestro, y todos los actores actúan acorde a ello, no habría razón para que las acciones se centren en funciones que en la coyuntura actual podrían resultar secundarias. Por ello, hay varias funciones que han sido calificadas en el rango de bajo-muy bajo.

Y segundo, las funciones mencionadas en la encuesta corresponden a las señaladas en la Estrategia para la Conservación de las Áreas de Conservación Regional de Loreto, la cual otorga 15 funciones específicas a los CdG aun cuando la Ley de Áreas Naturales Protegidas solo señala seis (6) funciones generales de los comités de gestión. Al respecto, es importante señalar que la Estrategia señalada anteriormente, fue un esfuerzo importante por parte del GOREL, a través del entonces PROCREL, de contar con una hoja de ruta que permita la gestión de las ACR en todo Loreto, otorgándole una importancia muy alta a la co-gestión y participación a través de los Comités de Gestión. Sin embargo, es bueno tener en cuenta que cada ACR en dicha región ha tenido y tiene procesos distintos en términos de participación e involucramiento que responden a las características propias de cada espacio y sus poblaciones, y por ello, quizá las funciones explicitadas en la Estrategia debieron ser vistas más como un nivel "ideal" de involucramiento de los CdG en la co-gestión de las ACR, y no tanto como un conjunto de competencias que deben cumplir sin excepción.

Adicionalmente, un aspecto a tener en cuenta -y que se evidencia en el cuadro 1- es que el punto de vista de la ExJefe del ACR difiere notoriamente de los otros tres

encuestados en algunos items. Esto se debe a que la experiencia de trabajo más cercano que ella tuvo con los miembros del CdG corresponde a un período más temprano de existencia de dicho Comité, en una época que abarca hasta inicios del 2013. Este constituye un marcador relevante para poder inferir que, a lo largo del tiempo, sí habría existido un cambio en el nivel de involucramiento y participación del CdG como actor relevante en la gestión del ACR.

Del mismo modo, la encuesta arroja que el conocimiento sobre temas más específicos como planes específicos por actividad en el ACR, contratos/convenios de administración, procesos administrativos diversos concernientes al ACR, propuestas de políticas, planes de desarrollo y presupuestos y planes de financiamiento, es bajo o muy bajo.

Cuadro 2: Resultado de encuesta sobre conocimiento de herramientas de gestión por parte del Comité de Gestión

Funciones	Gerente de la ARA				Jefe del ACR				Ex Jefe del ACR				Presidente del CdG			
	Opinión sobre Nivel de cumplimiento				Opinión sobre Nivel de cumplimiento				Opinión sobre Nivel de cumplimiento				Opinión sobre Nivel de cumplimiento			
	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo
Plan Maestro del ACR		X			X					X			X			
Zonificación y normas de uso en el ACR		X			X					X			X			
Planes de manejo de recursos en el ACR	X					X				X			X			
Planes específicos por actividad en el ACR	X					X					X			X		
Contratos/convenios de administración del ACR		X					X				X			X		
Procesos administrativos diversos concernientes al ACR			X					X				X	X			
Propuestas de políticas y planes de desarrollo para el ACR			X			X					X					
Presupuestos y planes de financiamiento para la gestión del ACR			X		X							X	X			

Esto tiene que ver evidentemente con la fase en la que se encuentra el Plan Maestro – de elaboración y aprobación- donde las herramientas más específicas están vinculadas más a la implementación del Plan que a la etapa de planificación en sí misma.

4.3. Institucionalidad, legitimidad y participación para la co-gestión del ACR- ANPCH

4.3.1. Participación y co-gestión en el ACR

Los términos co-gestión y participación son sumamente usados en la mayoría de documentos vinculados a la gestión del ACR-ANPCH, así como en las entrevistas realizadas los diferentes actores durante el trabajo de campo realizado. Es más, ambos conceptos tienden a fusionarse, lo cual permite dar una primera aproximación sobre el rol del Comité de Gestión en el ACR.

Por ello, cabe preguntarse cuál es el sentido que toma para los diferentes actores la co-gestión y participación. En esta línea, para algunos, la co-gestión representa participación y acompañamiento a procesos, y para otros tiene que ver más con la efectiva toma de decisiones.

Así, la participación y acompañamiento a procesos parece ser la forma más común de entender el rol de co-gestión que el Comité de Gestión debe desempeñar en el área. Y tal como se ha señalado en el capítulo anterior, ha sido la elaboración del Plan Maestro el proceso que ha involucrado a los diversos actores del ACR y sobre el cual han girado las principales labores del Comité de Gestión. Al respecto, la experta en conservación, Ana Rosa Sáenz, del Instituto del Bien Común (IBC), señala que uno de los logros más importantes del Comité de Gestión es haber terminado la propuesta de Plan Maestro del ACR.

“Yo pienso que el aporte más grande del CdG es haber terminado su propuesta de Plan Maestro a pesar de que ha habido varios golpes a la institucionalidad del CdG...sin embargo ha logrado esto; sin embargo, ya por cuestiones legales de atender a la zonificación que le debería permitir a la empresa operar de manera adecuada no se logra hasta el día de hoy aprobar el Plan Maestro...es una pena.” (Entrevista a experta en conservación, Ana Rosa Sáenz)

Del mismo modo, desde la Jefatura del ACR se considera que el Comité de Gestión está logrando sus objetivos, especialmente participando en el proceso para que el Plan Maestro llegue a ser una realidad, y de manera más específica, ayudando a levantar las observaciones a la propuesta de dicho Plan por parte de la empresa Gran Tierra Energy. Así, el Comité de Gestión, junto con la Jefatura del ACR han tenido una serie de reuniones con representantes de la empresa, con el fin de levantar las observaciones⁷⁸. En dichas reuniones han estado también presentes representantes del GOREL, a través de su ARA-DICREL.

⁷⁸ El Plan Maestro propone una zonificación que define los lugares y respectivos usos de los recursos naturales. Esta zonificación es desarrollada de manera conjunta con el CdG y los actores interesados del ACR. La empresa Gran

Por otra parte, existe una reflexión importante por parte del Presidente del Comité de Gestión del ACR-ANPCH, quien señala que ellos tienen un espacio en la co-gestión del área, pero no están ahí para ser los encargados de sacar adelante proyectos o iniciativas, sino más bien que cumplen una tarea de coordinación entre las diferentes instancias de gestión. De esta manera, ellos desempeñan un rol articulador con la DICREL, la gerencia de la ARA, la Jefatura del ACR y las comunidades del área, principalmente.

De esta manera, el Presidente del Comité de Gestión describe muy bien su rol de participación como elemento de co-gestión:

“(...) pero nosotros lo que hacemos son las coordinaciones. Primero con la Jefatura, y ahí ellos me van a decir que tenemos que coordinar con la Dirección y luego con la Gerencia del ARA...todo es por pasos. Y todo eso es a base de coordinación...tenemos ahorita una gran coordinación con la gerencia del ARA...yo estoy en toditas las reuniones que hace la Jefatura...estamos participando activamente en las comunidades y ver sus necesidades, reclamamos, pedidos...creo que como representantes son esas nuestras funciones”. (Entrevista a Rolando Olórtogui – Presidente del Comité de Gestión del ACR-ANPCH)

Adicionalmente, el rol de participación del Comité para la co-gestión del ACR resulta evidente luego de analizar las actas de las reuniones llevadas a cabo en el 2016, tal como se puede apreciar en el ANEXO 1, que resume los temas tratados y acuerdos llegados en las sesiones del Comité de Gestión.

Allí puede observarse que el gran tema sobre el cual giran las diversas sesiones corresponde al levantamiento de las observaciones al Plan Maestro, y gran parte del trabajo del Comité, a través de su Comisión Ejecutiva, puede resumirse en:

- Que los participantes se informen debidamente sobre el estado del Plan Maestro.
- Convocar al equipo técnico para levantar las observaciones al Plan Maestro.
- Elaborar un mensaje comunicacional adecuado para ser compartido con las comunidades.

Tierra Energy presentó observaciones a dicha propuesta de zonificación, las cuales han venido siendo incorporadas en las posteriores propuestas de Plan Maestro, previa aprobación y conformidad por parte de las comunidades de la zona.

- Presentar el mensaje comunicacional –con la información más importante- en las comunidades de las tres cuencas: Nanay, Pintuyacu y Chambira.
- Dirigir y validar la votación, con respecto a la nueva propuesta de zonificación, de los representantes de las comunidades.

Por otra parte, si analizamos las actas del CdG, veremos que la capacidad de convocatoria para con las comunidades, así como la participación de las mismas en sesiones decisivas (como aquellas donde se explica y vota por la aprobación de las observaciones a la zonificación), es alta, evidenciando el reconocimiento y legitimidad del que el Comité goza en el ACR.

Las labores del Comité de Gestión que se evidencian en la investigación, han resultado cruciales para salvar el prolongado desacuerdo entre las comunidades y la empresa Gran Tierra Energy, vinculado principalmente con la zonificación del área. Asimismo, ha sido punto de encuentro entre diversos actores y las instancias de gestión del ACR, como la Jefatura del área y la ARA-DICREL.

Sin embargo, si evaluamos la cogestión en función de la *Escala de cogestión* señalada en el marco teórico, veremos que el CdG se encontraría en un nivel de *poder moderado*, en el que las preocupaciones locales comienzan a incorporarse en los planes de gestión, donde las estrategias de gestión son aceptadas en su mayoría por los usuarios locales, aunque la toma de decisiones aún recae casi totalmente en las autoridades del gobierno. Y este es un hallazgo fundamental de esta investigación y que permite observar al CdG del ACR-ANPCH en su real dimensión, como un actor relevante en la cogestión del área que se encuentra en una etapa donde el peso de la participación es aún mayor que el de la posibilidad de la toma de decisiones finales. El ideal, obviamente, es que en un futuro este espacio gane mayor poder y eso solo se verá una vez que se haya aprobado el Plan Maetsro y se inicie la implementación del mismo.

Por otra parte, el rol protagónico del CdG en la elaboración del Plan Maetsro (como asesor, articulador, facilitador de la participación, espacio de consenso) constituye uno de los principales activos con los que cuenta el Comité de Gestión y puede llegar a ser considerado como parte del capital social generado en la zona, donde un conjunto de representantes de las comunidades –miembros de la Comisión Ejecutiva- se vuelven agentes que participan activamente en procesos e impulsan acuerdos de vital importancia para los habitantes del ACR. Esto guarda estrecha relación con las

nociones de capital social esbozadas en el marco teórico, las cuales tienen que ver con la cohesión social y la identificación con las formas de gobierno, donde “los arreglos institucionales horizontales tienen un impacto positivo en la generación de redes de confianza, buen gobierno y equidad social”⁷⁹.

De esta manera podemos decir que el funcionamiento activo y altamente participativo del CdG evidencia el grado de confianza existente entre los actores sociales del ACR, y se constituye como parte de las normas de comportamiento cívico practicadas (espacio institucionalizado), evidenciando además un nivel de asociatividad importante para la gestión de los recursos naturales.

Son la participación y la co-gestión, como dos caras de la misma moneda, las que se han venido dando por parte del Comité de Gestión, y han ido generando un capital social importante actualmente en el ACR-ANPCH.

4.3.1.1. Enmarcando la labor de co-gestión del Comité de Gestión del ACR-ANPCH

Tal como se mencionó anteriormente, la co-gestión puede ser evaluada en función del grado o nivel de poder, traducido en la capacidad de tomar decisiones.

Sin embargo, para entender el rol del Comité de Gestión, hay que primero tener en cuenta la razón por la que se crea un Área de Conservación Regional (ACR). En ese sentido, hay que comprender que la mayoría han sido creadas sobre la base de intereses conservacionistas, pero sin que la gente local tenga mucho conocimiento sobre lo que esto significa.

Y es que, tal como señala la experta en conservación Silvana Baldovino, de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), cualquier tipo de Área Natural protegida (ANP) -dentro de las que se incluyen las ACR- constituye una restricción por un bien superior, que es el de la conservación. Pero dicha restricción se da sobre el aprovechamiento y manejo de recursos y muchas veces las personas no han entendido necesariamente lo que esto involucra, debido quizá a que cuando se les

⁷⁹ Kliksberg, Bernardo. *Capital social y cultura: claves olvidadas del desarrollo*. BID-INTAL. 2000. Pág. 10

vende o propone la idea de crear un ACR, se suele enfatizar el aspecto más atractivo y no tanto la restricción.

Y este escenario demanda entonces evaluar lo relacionado a la co-gestión y participación por parte de una instancia como el Comité de Gestión.

“Pero lo cierto es que el CdG es un ente que acompaña, no tiene un mayor poder de decisión para la gestión efectiva del ACR, y eso es lo que no se entiende de manera muy específica (...) ellos no van a decidir cuáles son las cuotas de pesca pues hay un marco legal atrás. Entonces, la falta de manejo de esta información se vuelve en algún momento una debilidad para el nivel de participación y genera un desgaste donde mucha gente se va yendo”. (Entrevista a experta en Conservación de la SPDA).

De lo señalado se desprende que, para el caso de los Comités de Gestión, el rol de co-gestión estaría vinculado todavía más al acompañamiento en los procesos, y no en la toma directa de decisiones. Este aspecto resulta fundamental en cualquier ACR, dado que cuando se forma un Comité de Gestión debe manejarse correctamente las expectativas, tanto de quienes lo conforman como de las comunidades que allí son representadas, y sobre todo no empoderar en error, puesto que eso podría resultar contraproducente para la efectiva gestión del área y convertirse en una fuente de desentendimiento y conflicto.

Esta visión de co-gestión en la que un actor participa y acompaña procesos, y donde sus preocupaciones son incorporadas en los planes de gestión, coincide con la concepción que tanto la ARA-DICREL, Jefatura del ACR, como el mismo Comité, tienen con relación a su razón de ser. Es decir, no debe esperarse que el Comité sea quien tenga la última palabra, o que decida aspectos tan puntuales como cuotas de pesca, o zonas de uso especial. Para ello hay una autoridad regional y un marco legal. Y en todo caso, la posibilidad de influir directamente en las decisiones se verá con mayor claridad en la etapa de implementación del Plan Maestro.

Y esto no le quita valor a la labor que viene realizando el Comité de Gestión del ACR-ANPCH durante los últimos años. En vez de ello, permite enmarcarlo con mayor claridad como un actor relevante en la gestión del ACR, enfocado principalmente en el complejo proceso de elaboración del Plan Maestro y como un espacio representativo de las comunidades del área, que se ha vuelto un espacio de encuentro y articulación

de actores diversos y un puente de conexión entre la autoridad regional y los habitantes de la zona.

Esto incluso es entendido así en la propuesta del Plan Maestro del ACR-ANPCH que se ha venido trabajando, donde se señala que:

“Este comité de gestión es un espacio de participación ciudadana que recibe y considera las propuestas e inquietudes de los beneficiarios del ACR. La participación de las comunidades con representación en las tres cuencas del ACR se articulan a través de su representación en el Comité de Gestión (es un vínculo directo entre la población y la administración regional del área), este a su vez se relaciona de manera directa con la jefatura del ACR , Además integra a la gestión del ACR los diferentes sectores e instituciones, así como de los representantes de los gobiernos locales, organizaciones de base, ONGs”⁸⁰.

Tal como se ha señalado anteriormente, el CdG se encontraría en un nivel de *poder moderado*, de acuerdo a la *Escala de cogestión*, en el que las preocupaciones locales comienzan a incorporarse en los planes de gestión, donde las estrategias de gestión son aceptadas en su mayoría por los usuarios locales, aunque la toma de decisiones aún recae casi totalmente en las autoridades del gobierno.

4.4. Respaldo normativo y articulación con las instancias de gestión del ACR

4.4.1. A nivel nacional

El uso de herramientas como las Áreas Naturales Protegidas, de nivel nacional, regional y privado, son una manera en que el Estado cumple con su función de promover la diversidad biológica en el país, que forma parte del mandato establecido en el artículo 68° de la Constitución Política del Perú.

En esa misma línea, el artículo 11° de la Ley de Áreas Naturales Protegidas (Ley N° 26834) establece que los gobiernos descentralizados de nivel regional (gobiernos regionales) pueden gestionar, ante el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas – SERNANP, como un organismo público adscrito al Ministerio del Ambiente y siendo ente rector del SINANPE, la creación de áreas de conservación regional en su jurisdicción.

⁸⁰ Informe Preliminar del Plan Maestro del ACR Alto Nanay-Pintuyacu-Chambira.

Por otra parte, el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas (aprobado por Decreto Supremo N° 038-2001-AG, y modificado por el Decreto Supremo N° 015-2007-AG) establece que las áreas naturales protegidas a que se refiere el artículo 22 de la Ley, conforman en su conjunto el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), a cuya gestión se integran las instituciones públicas del Gobierno Central, Gobiernos Regionales y Municipales, instituciones privadas y las poblaciones locales, que incluyen a las comunidades campesinas y nativas, que actúan, intervienen o participan directamente en su gestión y desarrollo. El SINANPE se complementa con las áreas de conservación regional y las áreas de conservación privadas.

En ese sentido, las Áreas de Conservación Regional constituyen un complemento importante en la conservación in situ de la diversidad biológica en tanto permiten conservar recursos de significativa importancia para una región. Adicionalmente, todo proceso de creación de un ACR deberá pasar necesariamente por un cuidadoso proceso de consulta con las poblaciones humanas locales, particularmente si se trata de áreas ocupadas por pueblos indígenas⁸¹.

En lo relacionado al nivel regional, de acuerdo a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, es de competencia exclusiva de los gobiernos regionales normar sobre asuntos y materias de su responsabilidad, así como promover la biodiversidad y el uso sostenible de los recursos forestales, mientras que la administración de las áreas naturales protegidas regionales constituye una competencia compartida con el nivel nacional. Al respecto, y de manera más específica, hay que señalar que es el gobierno regional quien debe proponer la creación de un área de conservación regional, y una vez establecida, corresponde a la Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente asumir las funciones específicas relacionadas a las ACR.

Por otra parte, y vinculado directamente con los mecanismos de participación y co-gestión, la misma Ley de Áreas Naturales Protegidas señala, en su artículo 15°, que “cada Área Natural Protegida, excepto las Áreas de Conservación Privada, contarán con el apoyo de un Comité de Gestión, integrado por representantes del sector público y privado, que a nivel local tengan interés o injerencia en el Área Natural Protegida, con el fin de optimizar su gestión, administración y lograr un mejor manejo y desarrollo

⁸¹ Estrategia Nacional para las Áreas Naturales Protegidas – Plan Director.

sostenible (...) el cual estará encargado de apoyar la gestión del Área Natural Protegida, sobre la base de lo estipulado por la Ley, el Reglamento y el Plan Maestro respectivo, en el ámbito de la misma. Asimismo, señala que no tiene personería jurídica y se puede establecer por tiempo indefinido, dependiendo de la renovación de su reconocimiento”.

Esto quiere decir que los comités de gestión gozan de un respaldo legal e institucional establecido por ley, que opera en el ámbito nacional, y por ordenanzas regionales, que operan a nivel regional. Desde ese punto de vista, su institucionalidad está respaldada por un cuerpo institucional de nivel nacional y regional.

2.2.2. El caso específico de Loreto

Con relación al caso específico de Loreto, en 2006 se creó el Programa de Conservación, Manejo y Uso Sustentable de Diversidad Biológica en la Región de Loreto (PROCREL), ente adscrito al gobierno regional que tuvo a su cargo la administración de las Áreas de Conservación Regional de todo el departamento.

Para poder gestionar dichas áreas, el PROCREL elaboró una amplia “Estrategia para la gestión de las áreas de conservación regional de Loreto”, la cual basaba la gestión de las ACR en cuatro principios: i) enfoque ecosistémico, ii) co-gestión, iii) manejo adaptativo, y iv) conservación con enfoque productivo.

En términos de co-gestión, el PROCREL reconocía la institucionalidad de los Comités de Gestión como espacios de participación. Es más, en dicha estrategia se menciona que “el PROCREL entiende la participación en su sentido más pleno, como el involucramiento directo en la planificación, gestión y toma de decisiones informadas en la gestión de las áreas de conservación regional y en el manejo sostenible de los recursos naturales”⁸², otorgándoles un rol activo en los procesos vinculados a la gestión del ACR.

Es importante observar cómo la Estrategia elaborada en su momento por el PROCREL confería un elevado protagonismo a los Comités de Gestión, que aunque no gozan de personería jurídica, eran los principales llamados a garantizar la

⁸² Gobierno Regional de Loreto. Programa de Conservación, Manejo y Uso Sustentable de Diversidad Biológica en la Región de Loreto. “Estrategia para la gestión de las áreas de conservación regional de Loreto”.

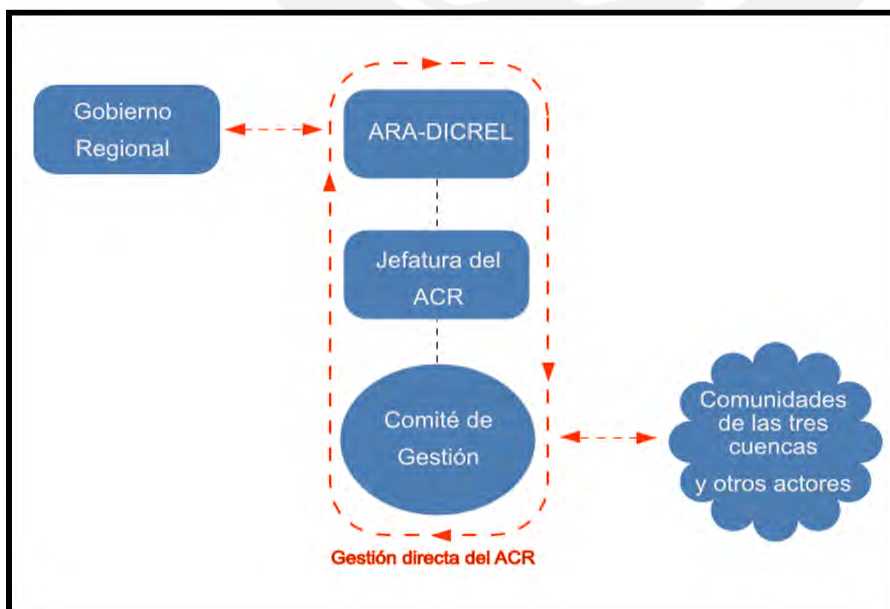
participación en las ACR de la región. Es más, reconocían un largo conjunto de funciones a estos espacios, más que las especificadas en la Ley de ANP. Esto definitivamente demostraba un interés desde el ámbito regional, por institucionalizar la participación en las ACR a través de estos espacios.

Más recientemente, en 2016 las funciones del PROCREL pasan a la recientemente formada Dirección Ejecutiva de Conservación de la Diversidad Biológica (DICREL), que es una de las cuatro direcciones que forman parte de la Autoridad Regional Ambiental (ARA), del Gobierno Regional de Loreto (GOREL).

Un aspecto positivo en este punto es que, en el caso del Comité de Gestión del ACR-ANPCH, este cambio en el diseño orgánico de la gestión de las ACR en Loreto, no ha perjudicado las labores e involucramiento de dicho comité. Es más, el hecho de que la ARA-DICREL forme parte integrante de la estructura orgánica del GOREL, parece facilitar la coordinación entre las instancias de gestión del ACR, y su relación directa con el Comité de Gestión.

En ese sentido, y con relación específicamente al caso del CdG del ACR-ANPCH, hay una clara articulación interinstitucional en el ámbito local-regional, aspecto clave para que el proceso de co-gestión y participación tenga un sentido oficial, tal como puede apreciarse en la Figura 3.

Figura 4: Institucionalidad para la co-gestión del ACR-ANPCH



Fuente: elaboración propia

De esta manera, la triada ARA/DICREL–Jefatura del ACR–Comité de Gestión constituye una fórmula que, de acuerdo a la investigación, viene funcionando adecuadamente, donde el CdG es el espacio que permite la participación en la co-gestión de las diversas comunidades de las tres cuencas y de los diversos actores del ACR (empresa, ONGs y otros). Asimismo, la permanente articulación entre el ARA/DICREL, la Jefatura y el CdG garantizan que la co-gestión y participación lleguen al nivel más alto de toma de decisiones, es decir, el GOREL.

4.5. Sostenibilidad financiera

Un hallazgo importante de la presente investigación está relacionado con los recursos necesarios para que el Comité de Gestión funcione adecuadamente y de manera sostenida.

Al respecto, es necesario mencionar que con la caída del precio internacional del petróleo, el presupuesto con el que cuenta el GOREL ha disminuido dramáticamente, y aunque cuenta con otras fuentes de financiamiento, estas no son suficientes para gestionar cabalmente y de manera sostenida las ACR de dicha región, la cual es geográficamente la más grande del Perú:

“El GOREL para empezar no cuenta con muchos recursos, ha sufrido un proceso crítico con la caída del precio internacional del petróleo, porque el GOREL trabajaba con fondos del Canon petrolero, que para ponerte un ejemplo, antes el GOREL recibía entre S/. 20 y 22 millones mensuales de Canon petrolero y hoy recibe S/. 100-200 mil. Entonces nos obliga a buscar otras fuentes de financiamiento. Dentro de la ARA tenemos una fuente que es Recursos Directamente Recaudados, pero no es suficiente, por lo que tenemos que buscar o hacer sinergias con entidades de Cooperación Internacional para poder trabajar la Co-Gestión, el manejo y todo lo que tiene que ver con las ACR. No obstante, estamos negociando a través de varios grupos a los que pertenece el GOREL, como GSF (fondos noruegos) DCI (fondos noruegos), TDC (fondos, recursos ordinarios del MINAM), buscando varias alianzas que nos permitan trabajar en lo que es la conservación de los bosques de Loreto, que es el departamento más grande del Perú con 37 millones de hectáreas, el 30% de superficie del Perú están aquí, y el patrimonio forestal que maneja Loreto son 28 millones de hectáreas. Tenemos un gran potencial pero también una gran debilidad a nivel presupuestal, pero eso no nos quita las ganas, al contrario, se nos presenta el reto y seguimos.” (Entrevista al Director de la ARA Loreto)

Asimismo, el hecho de lograr movilizar a los integrantes del Comité de Gestión, involucra diversos aspectos económicos que deben ser tomados en cuenta, tal como lo señala una experta en conservación entrevistada para esta investigación, quien conoce de primera mano lo que implica movilizar a personas para que se lleven a cabo sesiones del CdG o para lograr la participación de los miembros del CdG en talleres de capacitación. Aquí hay que tener en cuenta que muchas veces los miembros del CdG o de las comunidades están a muchas horas o incluso a días de distancia de Iquitos.

“Nosotros, en el proyecto Conservación para la Paz, hemos trabajado mucho con el CdG del Nanay (...) y llegó un punto en que para lograr la participación de las personas, más allá de que teníamos que cubrir absolutamente todos los gastos, teníamos también que asegurar que había cierto nivel de otorgar a estas personas un estipendio porque era el día que dejaban de trabajar, porque en la economía familiar el día que dejan de trabajar es el día que dejas de comer. Por ejemplo, si venía campaña escolar, era bien difícil que tú logres que la gente deje de trabajar, vender productos, porque todo lo que ellos conseguían era para el tema de los colegios, o igual para finales de año, con el tema de las navidades. Entonces si tú los sacas de su escenario y los vas a tener en una capacitación de tres días, tienes una familia que durante tres días, al no estar el padre, no tiene recursos para comer...no es solamente su participación en un taller, sino cómo afecta esto a la dinámica familiar de la persona que estás sacando. Por ejemplo, cuando participaba una mujer, lo que teníamos que hacer era traernos a todos los hijos...y entonces tenías a una señora que era miembro del CdG pero estaba dando de lactar, tenía al hijo de pecho, al hijo de dos años a la hija de cuatro, y tenía que dejarle algo a alguien para que se quede con el niño que iba al colegio porque el padre salía a trabajar.” (Entrevista a experta en conservación de la SPDA)

En este contexto, diversificar las fuentes de financiamiento resulta esencial para lograr la operatividad sostenida del CdG, y en ese sentido, la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) está apostando por la figura del patronato como una alternativa financiera que busca garantizar el rol de cogestión y supervisión que deben cumplir los CdG. En ese sentido, esta alternativa no está dirigida a la gestión directa de las ANP, sino a garantizar el espacio participativo generado en los CdG.

“Hay un tema que se discute hace años, desde que yo empecé a ver ANPs, que es si los CdG tienen o no tienen personería jurídica. Si les pones personería jurídica entonces van a poder canalizar fondos, se vuelve una ONG. Pero lo cierto es que la mayoría, quienes canalizan los fondos, son las ONGs, entonces tienes un tercer actor. Es un tema bastante discutible...es muy discutible. Por ejemplo, nosotros estamos apostando por

una nueva figura que es el patronato. Pero un patronato para CdG, NO para ANP. O sea que se constituya para apoyar económicamente las actividades de co-gestión y supervisión del CdG. Recién hemos hecho el análisis legal y ahora estamos en la constitución del de Tambopata, pero la idea es involucrar a las empresas y sector privado para apoyar este rol de la sociedad civil en la participación y co-gestión de las ACR". (Entrevista a experta en conservación de la SPDA)



5. CONCLUSIONES

1. **Acerca de los aportes y logros del Comité de Gestión.-** Los principales aportes del Comité de Gestión en torno a la elaboración del Plan Maestro tienen que ver con i) su capacidad de concertación y resolución de conflictos y ii) la articulación entre actores. Por un lado, su labor ha resultado crucial para salvar el prolongado desacuerdo entre las comunidades y la empresa petrolera Gran Tierra Energy, vinculado principalmente con la zonificación del área. La labor del CdG ha permitido levantar las observaciones que la empresa hizo a la propuesta del Plan Maestro y permitir que el diálogo entre actores continúe durante el proceso.

Por otra parte, su aporte en la articulación se explica en que la participación de las comunidades con representación en las tres cuencas del ACR se articulan a través de su representación en el Comité de Gestión, el cual a su vez se relaciona de manera directa con la jefatura del ACR. Este rol articulador tiene un gran potencial para la gestión del ACR más allá del Plan Maestro y es una muestra clara de que en zonas geográficamente extensas y socialmente complejas, contar con instancias representativas de la población facilita la comunicación y negociación con las autoridades y con los diversos actores del entorno.

2. **Acerca del respaldo normativo y legitimidad del Comité de Gestión.-** La investigación ha permitido comprobar que el Comité de Gestión del ACR-ANPCH goza de una institucionalidad respaldada por un claro marco normativo tanto de nivel nacional como regional. Y de manera específica, en el ámbito regional-local, se ha constituido -y es reconocido- como un espacio formal de participación (aun cuando no tiene personería jurídica). El reconocimiento que tiene el Comité por parte de la Autoridad Regional Ambiental y la Jefatura del ACR, así como su capacidad de convocatoria en las sesiones de trabajo, permiten comprobar que es un espacio de participación institucionalizado y legitimado en la zona.

Por otra parte, el CdG es conocido y reconocido por la mayoría de las comunidades, lo cual se demuestra en los niveles de participación de las autoridades comunales en las sesiones del CdG y en el respeto a los acuerdos logrados en las mismas.

3. **Acerca de los conocimientos y capacidades del Comité de Gestión.-** Los conocimientos y capacidades del Comité de Gestión -en esta etapa- no deben ser vistos en términos de dominio y aplicación de herramientas técnicas asociadas a la gestión del ACR (como planes de uso de recursos), sino más bien a lo que el proceso de elaboración y búsqueda de aprobación del Plan Maestro implica, tanto en términos de conocimiento de estructura del Plan, su rol dentro de la institucionalidad de gestión del ACR, búsqueda de consensos e incluso de resolución de conflictos. Desde ese punto de vista, se puede señalar que los conocimientos y capacidades del Comité de Gestión están acordes con el momento que se vive.

Sin embargo, pensando en un futuro en el que el Plan Maestro haya sido aprobado, es necesario reconocer que los conocimientos técnicos, vinculados a uso y elaboración de herramientas (como planes de uso de recursos) deberán ser altamente reforzados.

4. **Acerca de la articulación entre las instancias involucradas en la gestión del ACR.-** El CdG ha logrado articularse correctamente con otras instancias de gestión del ACR y ha logrado formar parte de diversos procesos, vinculados principalmente a la elaboración del Plan Maestro del ACR. En particular, la relación ARA-DICREL, Jefatura del ACR, y Comité de Gestión, constituyen un triángulo virtuoso que ha permitido que el proceso de elaboración del Plan Maestro se haya venido dando de manera participativa y consensuada, garantizando la representatividad de las comunidades. Aquí es clave destacar el involucramiento evidente en los procesos y el interés demostrado principalmente por el presidente del Comité de Gestión así como la disposición horizontal y de apertura por parte del Jefe del ACR y del director de la ARA.
5. **Acerca del rol de cogestión.-** El rol de co-gestión por parte del Comité de Gestión debe ser entendido como un acompañamiento en los procesos, y no como la toma directa de decisiones, aspecto que resulta fundamental para manejar correctamente las expectativas sobre el alcance del Comité, tanto de quienes lo conforman como de las comunidades que allí son representadas. Esto es crítico para no empoderar en error, puesto que eso podría resultar contraproducente para la efectiva gestión del área y convertirse en una fuente de desentendimiento y conflicto. Por ello, si evaluamos la cogestión en función

de la *Escala de cogestión*, veremos que el CdG se encontraría en un nivel de *poder moderado*, en el que las preocupaciones locales comienzan a incorporarse en los planes de gestión, donde las estrategias de gestión son aceptadas en su mayoría por los usuarios locales, aunque la toma de decisiones aún recae casi totalmente en las autoridades del gobierno.

6. **Acerca de la sostenibilidad financiera.**- La sostenibilidad financiera es un problema serio que debe trabajarse con el fin de que el Comité de Gestión pueda cumplir sus labores de manera cabal y permanente. Actualmente, las fuentes tradicionales de financiamiento como la cooperación internacional y ONGs, no resulta suficiente y tampoco permite pensar en un funcionamiento de largo plazo. Al respecto, la figura de “patronato” como apoyo directo a las acciones del Comité, constituye una alternativa a explorar.
7. **Respuesta a la pregunta general de investigación.**- La investigación ha permitido responder a la pregunta general planteada, pues ha arrojado data que permite describir adecuadamente las características de la participación del CdG en el proceso de elaboración del Plan Maestro, así como el rol de facilitador de la participación de los diversos actores del ACR, descubriéndose en este último punto, que el énfasis de facilitación y articulación se ha dado con las comunidades a las que representa. Así, sabemos que goza de institucionalidad y legitimidad, que los conocimientos y capacidades generados en los miembros del CdG están vinculados principalmente con las acciones propias del proceso de elaboración del Plan Maestro, y que la articulación interinstitucional a nivel local-regional funciona y aporta a la co-gestión del ACR, aun cuando por el momento dicha co-gestión esté referida principalmente con la elaboración del Plan Maestro y no con la toma final de decisiones.

Finalmente, vale señalar que el proceso de elaboración del Plan Maestro, como herramienta de planificación estratégica para la gestión del ACR, ha constituido el eje central en torno al cual han girado la mayoría de actividades del Comité de Gestión, evidenciando el alto nivel de participación y capacidad de convocatoria que dicho ente posee en la zona. Esto permite comprobar que un espacio como el Comité sí constituye realmente una alternativa viable y efectiva para garantizar una participación de las comunidades del área.

6. PROPUESTA APLICATIVA

1. Considerando que la aprobación del Plan Maestro del ACR-ANPCH estaría cerca, es necesario que la ARA-DICREL y la Jefatura del ACR tengan claro cuáles serán las próximas actividades que desarrollarán para fortalecer al Comité de Gestión, teniendo en cuenta que el proceso de implementación del Plan implicará retos un tanto distintos a los enfrentados hasta el momento. Es decir, se iniciará una etapa en que habrá que ejecutar lo planificado y para ello, el CdG debe poder estar en capacidad de realizar un seguimiento cercano de dichas acciones, lo cual quizás implique un mayor conocimiento técnico. El correcto funcionamiento del CdG resultará fundamental también de cara a las comunidades, quienes han depositado confianza en esta instancia durante la elaboración del Plan Maestro.
2. Es necesario garantizar la sostenibilidad financiera del Comité de Gestión, no solo a través del presupuesto del GOREL, o iniciativas/proyectos específicos impulsados por la cooperación internacional u ONGs, sino a través de alternativas novedosas como los **patronatos**, que permitan que este espacio siga garantizando la participación de las comunidades en la gestión del ACR. Y aquí uno de los aspectos más importantes a tener en cuenta es que el patronato busque financiar el funcionamiento del CdG como espacio de participación y no la gestión propiamente dicha de las ANP. Esto implica contar con una visión que prioriza la participación como elemento fundamental en la gestión del territorio por encima de acciones puntuales de gestión de un ANP.

La sostenibilidad financiera es clave pues de no ser garantizada, puede poner en riesgo todo lo avanzado hasta el momento, no solo en el Área de Conservación Regional Alto Nanay Pintuyacu Chambira, sino en las otras ACR de Loreto. Es decir, todo el progreso ganado en varios años con las comunidades podría verse afectado seriamente. Esto es aplicable para varias otras ACR del país.

3. La implementación de un plan de capacitación en herramientas técnicas y normatividad para los miembros del Comité Directivo del Comité de Gestión es fundamental, especialmente de cara a un futuro cercano en que el Plan Maestro haya sido aprobado y se necesiten conocimientos que permitan a los miembros estar en condiciones de hacer seguimiento y participar

correctamente en la implementación de dicho plan, así como ser un nexo adecuado entre el Estado y las comunidades a las que representan. Asimismo, la capacitación debe ser vista como una forma de inclusión y equidad, especialmente como un camino para romper con las relaciones asimétricas que históricamente se han dado entre actores en la Amazonía peruana.

4. El caso particular del CdG del Alto Nanay Pintuyacu Chambira permite hacer notar que es necesario sincerar el alcance real de la co-gestión y participación del Comité de Gestión en el ACR, con el fin de no empoderar en error. Esto tiene que ver con la brecha que hay entre las funciones (atribuciones) que se le asignan al Comité de Gestión en la Estrategia para la Conservación de las ACR de Loreto, que son de acompañamiento y participación, versus la expectativa de toma directa de decisiones que puede existir por parte de las comunidades que son representadas en el Comité de Gestión. Desde ese punto de vista, el trabajo de comunicación (con enfoque intercultural y de derechos) que debe ser realizado no solo por el Gobierno Regional, sino por las instancias Nacionales, es fundamental para clarificar continuamente las características de la participación y cogestión. Esto evitará conflictos y favorecerá el logro de acuerdos en pro de la gestión adecuada del ACR.

6.1. Propuesta

6.1.1. Nombre de la propuesta: Garantizando la sostenibilidad del Comité de Gestión del ACR-ANPCH

6.1.2. Objetivos:

Fin:

Contribuir con la gestión participativa, articulada y sostenible del ACR Alto Nanay-Pintuyacu-Chambira

Propósito:

El Comité de Gestión del ACR-ANPCH ha asegurado su sostenibilidad financiera y sus miembros han fortalecido sus capacidades técnicas para la gestión sostenible del ACR.

Metas

- El 80% de las actividades propuestas en el Plan Operativo Anual del CdG cuentan con financiamiento luego de un año
- El 100% de los miembros de la Comisión Ejecutiva del CdG cuentan con capacidades técnicas en gestión de ACR

Indicadores

- % de actividades del Plan Operativo Anual del CdG que pudieron ser implementadas
- Número de miembros de la Comisión Ejecutiva del CdG que recibieron capacitación en gestión de ACR

6.1.3. Resultados esperados

Resultado 1

Empresas, organizaciones de cooperación y de la sociedad civil contribuyen con el financiamiento de las actividades del CdG

Metas

- 1 Patronato del CdG del ACR-ANPCH es conformado para gestionar directamente los recursos privados orientados a la gestión del ACR

Indicadores objetivamente verificables

- 1 minuta de constitución aprobada en Asamblea General del CdG e inscrita en SUNARP
- 1 Convenio de cooperación firmado con el SERNANP
- % de las actividades del Plan Operativo del CdG que cuenta con financiamiento

Resultado 2

Miembros de la Comisión Ejecutiva del CdG han fortalecido sus capacidades de gestión financiera y gestión de ACRs

Metas

- 100% de los miembros de la Comisión Ejecutiva del CdG han culminado el programa de capacitación en gestión financiera y de ACR del proyecto

Indicadores objetivamente verificables

- Número de miembros de la Comisión Ejecutiva del CdG que han aprobado el programa de capacitación del proyecto
- 1 plan de negocios elaborado por los miembros de la Comisión Ejecutiva del CdG y aprobado por la Asamblea del CdG

6.1.4. Ámbito de acción: Área de Conservación Regional Alto Nanay-Pintuyacu-Chambira, ubicada en los distritos de Mazán y Alto Nanay (Provincia de Maynas) y El Tigre (Provincia de Loreto), departamento de Loreto.

6.1.5. Estrategia de intervención: como se puede deducir de lo señalado anteriormente, la propuesta para garantizar la sostenibilidad del CdG considera dos estrategias básicas:

- Conformación de un patronato del ACR-ANPCH para movilizar recursos privados que garanticen el financiamiento de las acciones del CdG
- Establecimiento de un programa de capacitación en gestión de ACRs dirigido a miembros del CdG, de manera conjunta con el GOREL y organizaciones especializadas en conservación.

6.1.6. Financiamiento: Con los fondos de los programas de asistencia de organizaciones de la sociedad civil que actualmente apoyan actividades del CdG. Esto constituiría un fondo semilla para la conformación del patronato y diseño del programa de capacitación.

7. BIBLIOGRAFÍA

ABUGATTAS, Javier.

2004. *El gasto medio ambiental en Perú: exploración inicial*. Chile, CEPAL.

BANCO MUNDIAL.

2006. *Análisis Ambiental del Perú. Retos para un desarrollo sostenible. Resumen Ejecutivo*. Lima.

BOVARNICK, A., F. ALPIZAR, C. SCHNELL.

2010. *La importancia de la biodiversidad y de los ecosistemas para el crecimiento económico y la equidad en América Latina y el Caribe: Una valoración económica de los ecosistemas*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

CABRERA-BORRAZ, Julissa; ARROYO-ARCOS, Lucinda; SEGRADO-PAVÓN, Romano; COLÍN-OLIVARES, Orlando.

2018. *Instrumentos de gestión de áreas naturales protegidas y participación comunitaria*. Revista Geográfica de América Central, N°61E

COMPENDIO DE LEGISLACIÓN AMBIENTAL DEL PERÚ.

2010. Ley de Áreas Naturales Protegidas. Pág.154

CORREIA, M.

2007. *Teoría de la conservación y su aplicación al patrimonio en tierra*. APUNTES vol. 20, núm. 2. P.2012-219.

DE LA CRUZ, A.

2000. *Desarrollo humano sostenible y medio ambiente en el Perú*. Lima UNMSM.

EJES ESTRATÉGICOS DE LA GESTIÓN AMBIENTAL.

2012. Informe de la Comisión Multisectorial. Creada por Resolución Suprema N° 189-2012-PCM.

ENVIRONMENTAL PERFORMANCE INDEX.

2008

EPIQUIÉN RIVERA, Mirbel

2018. *Evaluación del nivel de cogestión en las áreas de conservación regional de Loreto en un contexto de cambio climático*. Revista Espacio y Desarrollo N°31.

FLORES, María Ángela; MARTÍNEZ DE TORTOLERO, Evelyn; HERNÁNDEZ, Fredy. 2007. *Institucionalidad, capital social y pobreza*. Revista Faces, Volumen 13, N°2.

GOBIERNO DEL PERÚ.

2015. *Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional (iNDC) de la República del Perú*.

GOETZE, Tara C.

2004. *Compartiendo la experiencia canadiense de cogestión: Ideas, ejemplos y lecciones para comunidades de áreas en desarrollo*. Informe elaborado para el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC).

KLIKSBERG, Bernardo.

2000. *Capital social y cultura: claves olvidadas del desarrollo*. BID-INTAL.

LEY N° 26834

1997. *Ley de Áreas Naturales Protegidas*.

DECRETO SUPREMO N° 005-2011-MINAM

2011. *D.S que establece el Área de Conservación Regional Alto Nanay – Pintuyacu – Chambira*. Diario El Peruano.

SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL.

2015. *Línea base de conflictos socioambientales relacionados con el ACR Alto Nanay-Pintuyacu-Chambira*.

MEDINA, Alicia.

2013. *Los Desafíos de la Institucionalidad Ambiental en el Perú*. XII Taller de Derecho Ambiental de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

MINISTERIO DEL AMBIENTE.

2008. *Política Nacional del Ambiente*.

MONTERO, José Ramón; GUNTHER, Richard; TORCAL, Mariano.

1999. *Legitimidad, descontento y desafección: el caso español*. Estudios Públicos, 74.

PROGRAMA DE CONSERVACIÓN, GESTIÓN Y USO SOSTENIBLE DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA DE LORETO - PROCREL

2014. *Estrategia para la Conservación de las Áreas de Conservación Regional de Loreto*.

PROGRAMA MI CHACRA EMPRENDEDORA / Haku Wiñay.

Ver en: <http://goo.gl/UVbbfm>

RENDÓN, J.

2007. *El Desarrollo humano sostenible: ¿un concepto para las transformaciones?*. En Equidad y Desarrollo, enero-junio, número 007. Pp. 111-129. Bogotá: Universidad de La Salle.

SERNANP, PRONATURALEZA, CRITICAL ECOSYSTEM PARTNERSHIP FUND.

2012. *Comité de Gestión del Parque Nacional Bahuaja Sonene*. Ver en: <http://goo.gl/pqW5Bd>

SOLANO, Pedro; MONTEFERRI, Bruno.

2009. *Áreas de Conservación Regionales y Áreas de Conservación Municipales*. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

URCUYO, Constantino.

2010. *Reflexiones sobre institucionalidad y gobernabilidad democrática: una visión desde el contexto centroamericano*. FLACSO.

VALDEZ, Walter.

2013. *Marco institucional para la gestión ambiental en el Perú*. Derecho PUCP, N° 70.

ANEXOS

Cuadro 3: Resumen de actas de sesiones del Comité de Gestión. Año 2016

Sesiones 2016	Agenda	Acuerdos
Acta – 31 mayo 2016	<ul style="list-style-type: none"> • Que los miembros del CdG se informen sobre el estado actual del plan Maestro. • Que los técnicos de la empresa Gran Tierra Energy expongan las observaciones hechas a la propuesta de la zona silvestre del Plan Maestro que se encuentra en revisión por el SERNANP. • Culminar la reunión con una propuesta saludable respetando los derechos adquiridos y los objetivos de conservación del ACR. 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer las coordinaciones necesarias entre las partes para el levantamiento de las observaciones a la propuesta del Plan Maestro del ACR-ANPCH • Este proceso será liderado por el CdG, la ARA (a través de la DICREL), en coordinación con las comunidades • El CdG convocará y actualizará al equipo técnico del Plan Maestro con el objetivo que acompañe en el levantamiento de observaciones.
Acta – 13 de junio 2016	<ul style="list-style-type: none"> • Que el equipo comunicacional formado elabore un mensaje claro y sencillo para posteriormente llevar a las comunidades las observaciones hechas por la empresa Gran Tierra a la zona silvestre del Plan Maestro. • Culminar la reunión con un mensaje bien elaborado para las comunidades y se fijen compromisos y fecha tentativa de primera salida a las comunidades de la zona de influencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • El 08 de julio, en Iquitos, se realizará una reunión de la Comisión Ejecutiva del CdG, donde se presentará la propuesta comunicacional a ser desarrollada en el mes de agosto en las tres cuencas del ACR. • A partir del 08 de agosto, durante una semana, se realizarán reuniones en las tres cuencas donde se presentará el mensaje comunicacional a las comunidades. • La parte logística estará a cargo de DICREL, Gran Tierra y otras instituciones cooperantes.

<p>Acta – 08 de julio 2016</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Presentación del mensaje comunicacional por la empresa Gran Tierra para ser socializado por el equipo comunicacional, sobre las observaciones hechas a la zona silvestre del Plan Maestro. • Culminar con un mensaje claro y sencillo referente a las observaciones hechas por la empresa Gran Tierra a la zona silvestre del Plan Maestro, que será difundido a las comunidades de la zona de influencia • Determinar la logística, fechas, lugares (cuencas), para las asambleas de difusión del mensaje comunicacional a las comunidades. 	<ul style="list-style-type: none"> • Continuar con el proceso donde el CdG, en conjunto con la DICREL, Gran Tierra, Municipalidad de Alto Nanay, SPDA, NC, se trasladarán a las comunidades para explicar el motivo del por qué el Plan Maestro no puede ser aprobado. • La socialización en las comunidades para las tres cuencas se realizaría en el mes de agosto, con una propuesta preliminar del 15 de agosto. • Presentación del Plan de Trabajo, adjuntando el presupuesto para la logística del traslado del equipo técnico hacia las comunidades. • Mejorar la presentación de la exposición de Gran Tierra para la socialización a las comunidades.
<p>Acta – 18 de agosto 2016</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Presentación del mensaje comunicacional por la empresa Gran Tierra para ser difundido a las autoridades y miembros del CdG referente a las observaciones hechas por la empresa Gran Tierra a la zonificación del Plan Maestro del ACR. • Al término de la reunión las autoridades de las comunidades participantes entiendan el mensaje recibido, referente a las observaciones hechas por la empresa Gran Tierra a la zonificación de la zona silvestre del Plan Maestro y que ellos puedan difundir al resto de la población de cada comunidad de la zona de influencia del ACR. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los representantes de las comunidades de la cuenca del Chambira, en acuerdo unánime, están conformes con la reformulación de la zonificación del Plan Maestro.

<p>Acta - 20 de agosto 2016</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Presentación del mensaje comunicacional por la empresa Gran Tierra para ser difundido a las autoridades y miembros del CdG referente a las observaciones hechas por la empresa Gran Tierra a la zonificación del Plan Maestro del ACR. • Al término de la reunión las autoridades de las comunidades participantes entiendan el mensaje recibido, referente a las observaciones hechas por la empresa Gran Tierra a la zonificación de la zona silvestre del Plan Maestro y que ellos puedan difundir al resto de la población de cada comunidad de la zona de influencia del ACR. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gran Tierra reitera su compromiso de seguir apoyando en las reuniones referentes a la zonificación del Plan Maestro. • Los representantes de las comunidades de la cuenca del Pintuyacu, por mayoría, se acordó reformular la zonificación del Plan Maestro del ACR-ANPCH.
<p>Acta – 22 de agosto 2016</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Presentación del mensaje comunicacional por la empresa Gran Tierra para ser difundido a las autoridades y miembros del CdG referente a las observaciones hechas por la empresa Gran Tierra a la zonificación del Plan Maestro del ACR. • Al término de la reunión las autoridades comunales y participantes entiendan el mensaje, sobre las observaciones hechas por la empresa Gran Tierra a la zonificación de la zona silvestre del Plan Maestro y que ellos 	<ul style="list-style-type: none"> • Las comunidades asistentes se someten a votación para la aceptación de la modificación, teniendo una aceptación unánime.

	<p>puedan difundir al resto de la población de cada comunidad de la zona de influencia del ACR.</p>	
--	---	--

Guía de entrevista semiestructurada para funcionarios involucrados en la gestión del ACR (ARA, DICREL, Jefe del ACR, ex – jefe del ACR)

Guía de entrevista semiestructurada para funcionarios involucrados en la gestión del ACR (ARA, DICREL, Jefe del ACR, ex – jefe del ACR)

1. ¿Cuál es su nombre?
2. ¿Qué cargo ocupa en la organización/institución?
3. ¿Qué opina sobre el conocimiento que tiene el CdG sobre sus propias funciones?
4. ¿Ha habido mejoras en los tres últimos años en cuanto a cumplimiento de las funciones del CdG?
5. Considerando que el CdG es un espacio de participación para la co-gestión del ACR, ¿qué opina de su desempeño? ¿está logrando aquello para lo que fue creado?
6. ¿Considera que el CdG goza de legitimidad y credibilidad entre las comunidades a las que representa? ¿En qué basa su respuesta?
7. ¿En qué ha consistido el involucramiento del CdG en la elaboración del Plan Maestro del ACR?
8. ¿Cuántas propuestas o documentos han sido correctamente elaborados por el CdG y presentadas ante el Jefe del ACR?

9. ¿Cuántas propuestas o documentos han sido por el CdG y presentadas ante el DICREL?

10. ¿Cuántas de dichas propuestas fueron aprobadas?

11. ¿En las reuniones del CdG, alguien de su organización participa siempre o a veces? ¿De qué depende esto?

12. ¿Los miembros del CdG han recibido algún tipo de capacitación en gestión de ACRs o de otro tipo? ¿Por parte de quién/organización?

13. ¿Cuáles son los principales retos que enfrenta actualmente el CdG?

Cuestionario a funcionarios encargados de la gestión del ACR y miembros del CdG

1. Con relación a las funciones asignadas al CdG, ¿cuál es el nivel de cumplimiento de dichas funciones por el CdG?

Funciones	Nivel de cumplimiento			
	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo
Coordinar con el Jefe del ACR, y participar en la elaboración de los documentos de gestión del área				
Promover un proceso concertado entre las diferentes instancias sociales, políticas y económicas de la zona para la gestión del ACR.				
Absolver consultas y emitir opiniones sobre los asuntos que el Jefe del ACR o la Dirección Ejecutiva del PROCREL(DICREL), ponga a su consideración.				
Participar en el proceso de elaboración del Plan Maestro, así como la implementación del mismo. Previo a la aprobación del Plan Maestro, el Comité de Gestión deberá revisar, y de ser el caso plasmar				

sus observaciones al documento.				
Participar en la elaboración de presupuestos para la gestión del Área de Conservación Regional y proponer iniciativas para la captación de los recursos financieros.				
Dar conformidad a los informes anuales de gestión elaborados por el Jefe del ACR.				
Participar en la elaboración e implementación, conjuntamente con el Jefe del ACR, del programa de control y vigilancia comunal, y supervisar el cumplimiento de los compromisos de los grupos organizados (comité de manejo, asociaciones de artesanos, asociaciones de pescadores artesanales, etc.).				
Promover la investigación básica y aplicada de los recursos naturales y valores culturales del ACR.				
Proponer medidas que armonicen el uso de los recursos con los objetos de conservación del Área de Conservación Regional.				
Velar por el buen funcionamiento del ACR, y la ejecución de los Planes aprobados por el Programa de Conservación, Gestión y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica de Loreto, y el cumplimiento de la normatividad vigente.				
Apoyar la supervisión del cumplimiento de los contratos y/o convenios de administración del ACR.				
Proponer las Políticas y Planes de desarrollo del ACR, para su aprobación por el PROCREL (DICREL)				
Elegir, de manera conjunta con los demás Comités de Gestión, a un representante para conformar el Consejo Directivo del PROCREL/DICREL(Comisión Ejecutiva).				
Proponer acciones conducentes a la defensa del Patrimonio de la Nación vinculado al ACR.				
Apoyar la estrategia de comunicaciones del ACR.				
Otras funciones que puedan ser incorporadas por el PROCREL, conforme a los principios de subsidiaridad y gestión adaptativa.				

2. En términos de conocimiento de herramientas de gestión de un ACR, ¿cómo calificaría el conocimiento por parte de los miembros del CdG?

Funciones	Nivel de cumplimiento			
	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo
Plan Maestro del ACR (incluso si el plan aún no está aprobado)				
Zonificación y normas de uso en un ACR				
Planes de manejo de recursos en un ACR				
Planes específicos por actividad en el ACR				
Contratos/convenios de administración del ACR				
Procesos administrativos diversos concernientes al ACR				
Propuestas de políticas y planes de desarrollo para el ACR				
Presupuestos / Planes de financiamiento para la gestión del ACR				

Entrevista semiestructurada a miembros del CdG

Guía de entrevista
<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cuál es su nombre? 2. ¿Qué cargo ocupa en el Comité de Gestión? 3. ¿Qué opina sobre el conocimiento que tienen los miembros de la Comisión Ejecutiva del CdG sobre sus propias funciones? 4. ¿Cuáles cree que han sido los principales logros del CdG en los últimos años? 5. Considerando que el CdG es un espacio de participación para la co-gestión del ACR, ¿qué opina de su desempeño? ¿está logrando aquello para lo que

fue creado?

6. ¿Cómo es visto el CdG por las comunidades del ACR? ¿En qué basa su respuesta?
7. ¿Cuántas reuniones al año tiene el CdG?
8. ¿Cuántos miembros participan normalmente en las reuniones del CdG?
9. ¿En qué ha consistido el involucramiento del CdG en la elaboración del Plan Maestro del ACR?
10. ¿Cómo describiría la relación entre el CdG y el ARA?
11. ¿Cómo describiría la relación entre el CdG y el DICREL?
12. ¿Cómo describiría la relación entre el CdG y el Jefe del ACR?
13. ¿Cuántas propuestas o documentos han sido elaborados por el CdG y presentados ante el Jefe del ACR? ¿Cuántas fueron aprobadas?
14. ¿Cuántas propuestas o documentos han sido correctamente elaborados por el CdG y presentados ante el DICREL? ¿Cuántas fueron aprobadas?
15. ¿Cuáles son los actores que mayor participación e involucramiento tienen en el CdG? ¿En qué basa su respuesta?
16. ¿Los miembros del CdG han recibido algún tipo de capacitación en gestión de ACRs o de otro tipo? ¿Por parte de quién/organización?
17. ¿Cuáles son los principales retos que enfrenta actualmente el CdG?

Entrevista semiestructurada a expertos en legislación ambiental y conservación

Guía de entrevista

1. ¿Cuál es su nombre?
2. ¿Qué cargo ocupa en su organización?
3. ¿Qué opina sobre el conocimiento que tienen los miembros de la Comisión Ejecutiva del CdG sobre sus propias funciones?
4. ¿Cuáles cree que son las principales barreras que enfrenta el CdG en términos de co-gestión del ACR-ANPCH?
5. ¿Cuál es su opinión sobre el nivel de articulación entre las diferentes instancias de gestión del ACR?
6. ¿Existen barreras entre la legislación ambiental de nivel nacional y la de nivel regional que afecten la gestión del ACR?
7. ¿Cómo afecta esto al CdG?
8. ¿Considera que el cambio de PROCREL a DICREL-ARA es positivo?
¿Cómo puede esto afectar al CdG?
9. Considerando que el CdG es un espacio de participación para la co-gestión del ACR, ¿qué opina de su desempeño? ¿Está logrando aquello para lo que fue creado?
10. ¿Cuáles cree que son los principales retos del CdG?
11. ¿Cuáles son diferencias y similitudes entre el CdG del ACR-ANPCH y los CdG de diferentes ACR a nivel nacional?

