

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Relación entre Estado y Pueblos Indígenas: La transferencia de categorías de gestión de Áreas Protegidas de la UICN a la Ley de Áreas Naturales Protegidas N° 26834 en el Perú

Tesis para obtener el título profesional de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno presentado por:

Bello López, Airam Asiul

Asesor(es):

Alayza Mujica, María Rosa

Lima, 2022

DEDICATORIA

“En el puente que es la dignidad hay el uno y el otro. Y el uno no es más o mejor que el otro, ni el otro es más o mejor que el uno. La dignidad exige que seamos nosotros. Pero la dignidad no es que sólo seamos nosotros. Para que haya dignidad es necesario el otro. Porque somos nosotros siempre en relación al otro. Y el otro es otro en relación a nosotros. La dignidad es entonces una mirada. Una mirada a nosotros que también mira al otro mirándose y mirándonos. La dignidad es entonces reconocimiento y respeto. Reconocimiento de lo que somos y respeto a eso que somos, sí, pero también reconocimiento de lo que es el otro y respeto a lo que es el otro” (EZLN, 2001)

A los otros, a mí y en especial, a mi madre, mi mundo, mi todo. Te amo



AGRADECIMIENTOS

Esta tesis fue realizada durante mis primeros años desempeñándome en la Dirección de Pueblos Indígenas del Ministerio de Salud en plena pandemia mundial por el COVID-19, no pude haber tenido un mejor lugar y momento para empezar a desarrollar mi vida profesional, y después de haber pasado por incontables imprevistos no calculados durante su diseño, llegó el día de cerrar un ciclo en mi corta vida.

Para mí, la universidad ha sido un autodescubrimiento, me ha permitido crecer como ser humano y sobre todo, tener una visión crítica de nuestra realidad. En este momento, es inevitable no pensar en todas las personas que estuvieron durante todo el proceso, son muchas, así que de antemano, las disculpas del caso si olvido mencionar a alguien, aquí trataré de rendirles un pequeño homenaje por la paciencia, el amor, el cariño y el tiempo que me demostraron, todo este trabajo no hubiera sido posible sin el apoyo de ustedes.

Quiero empezar agradeciendo de manera especial a mi madre, una mujer luchadora, que sola pudo sacar adelante a sus dos hijos y hoy puedo decirte que lo logramos!. Todas tus madrugadas y sacrificios, te los recompensó en estas hojas, esta es mi manera de decirte lo mucho que te amo y te admiro, espero ser de grande tan valiente y guerrera como tú y que la vida nos dé el privilegio de permanecer muchos años más juntas.

Gracias a mi hermano, mi otra mitad, mi motor de vida y el que más me saca canas verdes y mí siempre amada Chiqui, su compañía en mis amanecidas no hubieran sido las mismas sin sus ronquidos.

De la misma manera, quiero agradecer a mi asesora, Rosa, que supo escucharme y me tuvo paciencia durante todo este proceso. Gracias, por tus consejos, por tu guía, por no rendirte conmigo y hacerme sentir que puedo alcanzar todos los objetivos que me proponga y también que tengo debilidades que debo superar. No pude haber escogido mejor compañera de camino.

Asimismo, quiero agradecer a todos mis amigos y amigas, gracias Verioska, Lucho, Leon, Marita, Kenyi, Andres, Anggie y Eduardo por ser mis amig@s y mis cómplices durante toda la carrera. A Mónica, Ana y Poggi, por siempre sostenerme, alentarme, por creer en mí, y por tantos años de amistad.

No puedo dejar de agradecer a mi jefe, el Lic. Julio Mendigure, que me entendió durante todo el proceso y me alentó a culminarlo, gracias por la comprensión, los ánimos y el aliento. Asimismo, a mis amigas de la oficina, Judith, Fátima, Lupe y Fernanda, que siempre estuvieron prestas a compartir sus conocimientos conmigo y por cada palabra de aliento para mí.

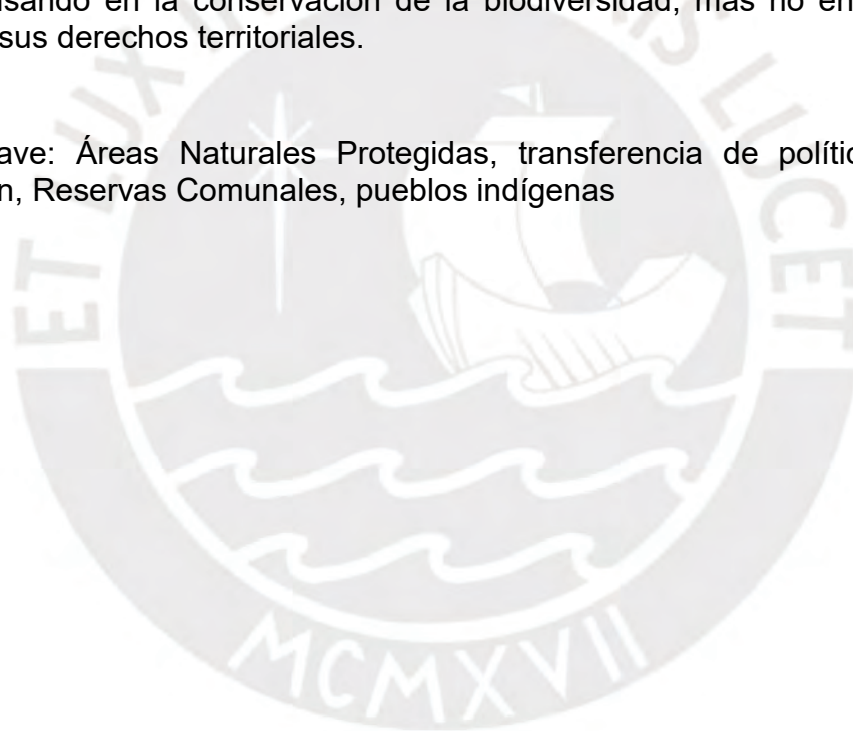
Por último, quisiera agradecer a todos los y las entrevistadas, sin su aporte esta tesis no hubiera sido posible, gracias por darse el tiempo de responder las preguntas de esta chica un poco inexperta.

A tod@s, muchas gracias.

RESUMEN

La relación entre el Estado y los pueblos indígenas en torno al territorio han sido durante la historia republicana una lucha de ambas partes. Dentro de los territorios se han formado figuras territoriales legales como las Áreas Naturales Protegidas (ANP) en donde en su mayoría, los pueblos indígenas se ubican y en los cuales, exigen tener la gestión del territorio. En ese sentido, la presente investigación se pregunta ¿De qué manera se transfiere y adapta la propuesta de categorías de gestión de Área Protegida de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza en la creación de la categoría de Reserva Comunal en la Ley de Áreas Naturales Protegidas en el Perú en 1997?. Para ello, basándome en la teoría de transferencia de política, como un proceso en el cual se utilizan experiencias de otras instituciones como fuente de conocimiento para resolver problemas públicos, me planteo: (1) determinar quiénes fueron los actores y su grado de participación en la transferencia del modelo, (2) conocer sobre el modelo que se transfirió, y (3) entender el contexto internacional y nacional en el que se realizó la transferencia. Esta tesis demuestra, una vez más, que la transferencia de las políticas públicas ambientales se han desarrollado de manera vertical, pensando en la conservación de la biodiversidad, más no en los pueblos indígenas y sus derechos territoriales.

Palabras clave: Áreas Naturales Protegidas, transferencia de política, territorio, conservación, Reservas Comunales, pueblos indígenas



ÍNDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPITULO I: ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	4
1.1. Los paradigmas de la conservación en Áreas Protegidas	4
1.1.1 Pueblos Indígenas y Áreas Protegidas.....	9
1.2. Derecho Internacional y pueblos indígenas.....	11
1.3. Derechos Territoriales: encuentros y desencuentros entre el Estado peruano y los pueblos indígenas en torno al “territorio”	13
1.3.1. Política y ambiente: Áreas Naturales Protegidas.....	14
1.3.2. ¿Qué es el territorio?.....	16
1.3.3. El reconocimiento de las “tierras” indígenas en la legislación peruana	17
1.3.4. Organizaciones indígenas en el Perú	20
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	23
2.1. La transferencia de políticas como concepto.....	23
2.2. ¿Quién transfiere la política?.....	24
2.3. La transferencia voluntaria y coercitiva.....	25
2.4. ¿Que se transfiere y cuales son los grados de transferencia?	26
CAPÍTULO III: LA TRANSFERENCIA DE LA LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS	28
3.1. Aproximación metodológica.....	28
3.1.1 Entrevistas.....	30
3.1.2. Revisión de fuentes primarias	30
3.2. El caso de la transferencia	31
3.2.1. Contexto político y social	31
3.2.2. Los actores de la transferencia de las categorías ANP	33
3.2.3. Modelo de transferencia	38
CAPÍTULO IV: LA RESERVA COMUNAL COMO UNA ADAPTACIÓN DE UNA CATEGORÍA DE GESTIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS	40
4.1. Entre técnicos, burócratas y políticos	40
4.2. Una transferencia exitosa	42
4.3. La Reserva Comunal como un modelo de transferencia y adaptación.....	43
CAPÍTULO V: CONCLUSIONES.....	47
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	50

INDICE DE TABLAS

Tabla 1: Un cambio de paradigma en la gestión de áreas protegidas	7
Tabla 2: Categoría de manejo en la Ley de ANP según Categoría de gestión de la UICN	11
Tabla 3: Datos de los entrevistados	30



INTRODUCCIÓN

La territorialidad en la Amazonía del Perú se resume como el resultado de la interacción entre dos actores principales: por un lado, los hegemónicos, comprendidos entre el Estado, los terratenientes, los colonos y las empresas, dependiendo del contexto en el que se estudie y que a partir del nacimiento del Estado-nación han utilizado sus recursos para desterritorializar a los otros actores, los contra-hegemónicos. Estos actores están comprendidos por los pueblos indígenas, los cuales, a lo largo de la historia peruana han demostrado una lucha continua por el reconocimiento de sus derechos territoriales frente al Estado sobre el uso, control, manejo y explotación de los recursos naturales. En esa línea, en el último siglo se han desarrollado dos contramovimientos en contra de la mercantilización de la Amazonia; la titulación de comunidades nativas y las políticas de manejo forestal sostenible y áreas naturales protegidas, en especial en esta última, mediante la incorporación de la categoría de Reservas Comunales bajo un modelo de cogestión (Orihuela 2019). Estos contramovimientos se han instaurado como mecanismos para el reconocimiento de derechos indígenas y la conservación de la biodiversidad frente al avance del capitalismo. Esto nos muestra que estamos en otra etapa de la lucha de los pueblos indígenas, que ejercen la gestión de las Reservas Comunales, a pesar que una década atrás, cuando se adoptan las categorías de gestión en la Ley de Áreas Naturales Protegidas en 1997, los pueblos indígenas no fueron invitados a participar.

En el Perú, se han establecido 75 Áreas Naturales Protegidas (ANP) de Administración Nacional, lo cual equivale aproximadamente a 19 millones de hectáreas destinadas a la conservación. Entre las categorías de ANP que establece la Ley de Áreas Naturales Protegidas N° 26834, promulgada en 1997, se encuentra la categoría de Reserva Comunal (RC), que se integra en el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado-SINANPE. Es considerada como un Área Natural Protegida de uso directo (es decir, donde se pueden aprovechar los recursos naturales de las ANP), y destinada a la conservación del ecosistema en beneficio de las poblaciones locales. Las RC son cogestionadas con el Estado peruano, representado a través del Servicio Nacional de Áreas Naturales protegidas por el Estado-SERNANP y el Ejecutor de Contrato de Administración de Reserva Comunal (ECA), regulado bajo un Régimen Especial (Resolución de Intendencia N° 019-2005-INRENA-IANP). Es así como mediante este Régimen Especial se “reconoce las formas organizativas de las

comunidades que, en un proceso a largo plazo, implementan sus conocimientos asociados con la conservación y el uso sostenible de recursos, ejerciendo sus derechos y obligaciones con el Estado” (SERNANP 2017: 29). Actualmente, existen diez Reservas Comunales en el Perú: Yanesha (1988), Sira (2001), Ashaninka (2003), Machiguenga (2003), Purus (2004), Amarakaeri (2005), Tuntanain (2007), Chayu-Nain (2009), Aro-Pai y Huimeki (2012). Para el año 2021 todas cuentan con un Contrato Indefinido de Administración entre pueblos indígenas y el Estado peruano.

Al respecto, en el 2018 se reconoció a nivel internacional el éxito de la gestión de la Reserva Comunal Amarakaeri¹, el cual fue incluido dentro de la Lista Verde de Áreas Protegidas y de Conservación de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). Este reconocimiento, se realiza después de un arduo proceso de evaluación, el cual a través de criterios globales evalúa y fomenta el éxito de la gobernanza, manejo y uso de los espacios de conservación que se realizan dentro de las Áreas Protegidas. Esto significó un hito importante para el Perú, ya que por primera vez se reconocía a nivel internacional un modelo de gestión entre el Estado y los pueblos indígenas a través de un “marco jurídico propio, ‘acuerdos o contratos sociales’ que expresan los compromisos para la co-gestión, donde las comunidades socias trabajan junto con el Estado, para la conservación y el desarrollo en estas áreas, donde las poblaciones desarrollan sus prácticas y mecanismos de toma de decisiones.” (SERNANP 2017:29). Asimismo, es preciso señalar que, a nivel mundial, la Reserva Comunal Amarakaeri es la segunda Área Protegida administrada por un Pueblo Indígena² que recibe este reconocimiento, el primero fue en el 2014 por el Parque Nacional Arakwal³ en Australia.

Esta forma de manejo y participación desarrollado en torno a las RC representa una nueva forma de relacionamiento entre el Estado y los pueblos indígenas, el cual, a lo largo de la historia republicana se han mantenido al margen en el diseño e implementación de políticas públicas. A mediados del siglo XX se ha evidenciado que los pueblos indígenas han aparecido en el escenario político a través de sus organizaciones representativas con el propósito de que sus derechos sean escuchados e implementados por el Estado. Existe una amplia literatura sobre los

¹ Ubicada en el departamento de Madre de Dios, provincia de Manu, distrito de Madre de Dios.

² Harakmbut

³ Véalo: https://elpais.com/elpais/2014/12/02/ciencia/1417516955_836416.html

(des)encuentros entre el Estado y los pueblos indígenas, como por ejemplo, sobre la época del caucho (IWGIA-CAAAP 2011, Chirif 2009), historia e impacto de la explotación petrolera en la selva (Santos y Barclay 2002, Zuñiga y Okamoto 2018), impacto de la explotación del gas de Camisea en los pueblos indígenas (Soria 2005) y uno de los eventos más recientes, el baguazo (Pajuelo 2009, Caverro, 2011, Tanaka, Zarate y Ledwing 2011). Momentos en la historia en los cuales se evidencia que el Estado ha utilizado su poder para desfavorecer o incluso violentar de manera estructural y sistemática a los pueblos indígenas, hechos que continúan a pesar que actualmente, se cuenta con instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que reconocen y exhortan a los Estados a cumplir.

La presente investigación tuvo en un primer momento, la intención de narrar la manera como se adoptó un modelo de gestión de categoría de Áreas Protegidas por los pueblos indígenas y el Estado peruano en un contexto favorable. Asimismo, se buscaba resaltar de manera particular el peso y agencia de los actores en el proceso, así como las alianzas que ellos desarrollaron dentro del Estado. Sin embargo, en el proceso de la investigación se evidenció que las Organizaciones Indígenas no habían sido incluidas dentro del diseño de la ley de Áreas Protegidas, como ocurrió en otras políticas de gobierno. A partir de ese hallazgo el trabajo se reorienta a dar un aporte enfocado en torno al diseño de las políticas públicas orientadas al desarrollo y conservación de las Áreas Naturales Protegidas, a través del análisis de la modalidad de transferencia de políticas públicas. En ese sentido, la investigación se plantea como pregunta base ¿De qué manera se transfiere y adapta la propuesta de categorías de gestión de AP de la UICN en la creación de la categoría de Reserva Comunal de la Ley de Áreas Naturales Protegidas en el Perú en 1997?

Por último, la presente investigación se divide en cuatro capítulos, en el primero se realizará una revisión de literatura relacionado al tema del territorio indígena, la relación de las AP y los paradigmas que existen en torno a la gestión de estas Áreas. En el segundo capítulo se presenta el marco teórico que es el de la transferencia de políticas, y se detalla cuáles son los puntos a analizar. En el tercer capítulo, se desarrolla el caso sobre la transferencia de categorías de gestión y se presentan los hallazgos recogidos en campo. En el cuarto capítulo, se realiza el análisis de la transferencia de la política en el caso de las Áreas Protegidas y por último se presentan las conclusiones.

CAPÍTULO I: ESTADO DE LA CUESTIÓN

El presente capítulo busca ofrecer una revisión de literatura sobre aquellos estudios relacionados a: 1) Los derechos territoriales, 2) El desarrollo de los paradigmas sobre la gestión de Áreas Protegidas y su relación con los pueblos indígenas y, 3) La participación de los pueblos indígenas en el ámbito internacional sobre gestión de Áreas Protegidas. Esta recopilación de literatura permitirá al lector entender sobre el significado del territorio en la cosmovisión indígena, las políticas que se han desarrollado sobre el territorio tanto en el contexto nacional e internacional y los paradigmas en la gestión de estas Áreas Protegidas que permite la participación de pueblos indígenas.

1.1. Los paradigmas de la conservación en Áreas Protegidas

El cambio climático⁴ es un proceso indiscutible que el mundo está padeciendo, en ese sentido su estudio ya no solo se limita al campo de lo ecológico, sino que por su nivel de afectación a calado en otros campos y en especial de las ciencias sociales. En ese sentido, en los últimos años ha marcado la agenda política internacional porque trae consigo una crisis social en cuanto contribuye a la generación de pobreza y miseria en muchas partes del mundo (Saavedra 2014: 22). El estudio político del debate ambiental implica asumir las desigualdades desde donde se crean los discursos sobre el desarrollo ambiental y hacerse cargo que el mundo es heterogéneo en lo económico, cultural y se desarrolla “en el complejo espacio político-ideológico de un mundo donde las relaciones de poder son profundamente desiguales y asimétricas y en donde algunas de las respuestas y soluciones, así como determinados activistas ecologistas, no son en absoluto inocentes, sino que responden a nuevas y sofisticadas estrategias de dominación” (Saavedra 2014:25). Esto implica asumir que los más afectados por el cambio climático serán los que se encuentren en el margen del Estado, es decir, los más pobres.

Frente a esta situación, una de las tantas estrategias mundiales que se diseñaron para prevenir el avance acelerado del cambio climático, fue la creación de Áreas Protegidas. Esta estrategia se dio a través de, primero, la creación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en 1945 el cual se convirtió en uno de los principales promotores de la

⁴ Fenómeno provocado por el Calentamiento Global producido por la emisión de Gases de Efecto Invernadero

conservación de la naturaleza. A raíz del final de la Segunda Guerra Mundial, nació la preocupación de parte de los países colonizadores por sus excolonias, en el sentido que, pensaban que estas en el proceso de independencia iban a destruir los grandes espacios naturales y de vida salvaje (Saavedra 2015: 104). Es así, como nace la idea de crear la International Union for Conservation of Nature o en español Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, de ahora en adelante UICN, el 5 de octubre de 1948 con el apoyo de la UNESCO, “se reunieron en Fontainebleau, Francia representantes de 18 gobiernos, 7 organizaciones internacionales y 107 organizaciones nacionales de conservación de la naturaleza” (Saavedra 2015: 105), el cual tenía como fin conservar los recursos naturales, como preservacionista, destinada a preservar la vida salvaje y los territorios, declarando que sus fines era “económicos, culturales, educativos y sociales”.

Las Áreas Protegidas se definen como territorios asignados para preservar los ecosistemas con más riquezas biológicas en el mundo, concepto que irá cambiando a través del tiempo producto de las discusiones en espacios de diálogo mundial. Una de las definiciones más usadas en el mundo de la ecología y que ha servido como insumo para la creación de políticas ambientales es la que plantea la UICN, que define una Área Protegida como: "un área de tierra y/o mar especialmente dedicada a la protección y mantenimiento de la diversidad biológica, y de los recursos culturales naturales y asociados, y gestionada por medios legales u otros medios efectivos" (Phillips 2004: 1). Esta definición ya incorpora el respeto por los valores culturales, es decir, tener en cuenta a las comunidades que viven dentro de las áreas protegidas

La decisión de incorporar los valores culturales dentro del concepto de Área Protegida fue un largo proceso desde que se iniciaron las primeras discusiones sobre los temas vinculados a la “conservación”. La conservación nace desde la preocupación de preservar los más preciados animales de caza u otra especie preferida por los cazadores (Colchester 2003: 21). Según Phillips (2003, 2004) los llamados conservacionistas plantearon un modelo de gestión de Áreas Protegidas, un tanto conservador que, en cierta manera, se entendía por el contexto político (2003:3). Este modelo, en resumen, planteaba que las Áreas Protegidas fueran gestionadas por el Estado, desde una visión vertical y que, en aras de la conservación, uno de sus principios señalaba que no debía contar con presencia humana dentro de las Áreas Protegidas con el fin de conservar al máximo, su belleza natural.

Uno de los momentos clave en torno a los cuestionamientos sobre la gestión conservadora de las Áreas Protegidas se inició en 1989, a través del Manifiesto de la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica, en adelante COICA⁵. Este manifiesto puso en agenda la conservación mundial y su relación con los derechos de participación de las poblaciones locales, COICA señalaba que se debía procurar “hacer entender que la conservación y protección de los sistemas naturales amazónicos están íntimamente interconectados con el reconocimiento, la supervivencia y la protección de los pueblos indígenas amazónicos y sus territorios” (FAO 2008:11). Fue así, como se incluyó alrededor de los años 90 la discusión sobre la relación entre la conservación y los derechos de participación. En 1992 se realizó la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, que marcó un antes y un después en materia de política ambiental, pueblos indígenas y derechos humanos. En Río, 172 gobiernos, incluidos 108 Jefes de Estado y de Gobierno, aprobaron tres grandes acuerdos que habrían de regir la labor futura: el Programa 21, un plan de acción mundial para promover el desarrollo sostenible; la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y se firmaron dos instrumentos con fuerza jurídica obligatoria: la Convención Marco sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Es a raíz de este evento que nace la discusión entre conservadores y sociedad civil ambientalista, sobre la gestión de las Áreas Protegidas.

El nuevo paradigma (Phillips 2003) establece que es fundamental incluir a las localidades en la gestión de las Áreas Protegidas, por muchas razones, las principales son: el reconocimiento de sus derechos sobre el territorio, involucrarse significa crear en ellos un interés personal por la conservación, entendida desde la ciencia occidental, y el conocimiento ancestral de las localidades dentro de estos territorios es importante para continuar con su preservación. La nueva línea de pensamiento nace, según el autor, en base a tres puntos, 1) se amplía la perspectiva sobre el territorio, 2) los avances de las ciencias ecológicas y 3) lecciones aprendidas por distintos trabajos de campo que evidencian que la relación e involucramiento de las localidades dentro de las Áreas Protegidas determina los objetivos de la conservación (2003:2). Para entender las diferencias que se plantean de ambos paradigmas se incluye el cuadro realizado por el autor.

⁵ Organización transnacional, fundada en 1984, que reúne a diferentes organizaciones indígenas de la cuenca del Amazonas.

Tabla 1: Un cambio de paradigma en la gestión de áreas protegidas

La comprensión convencional de las áreas protegidas	La comprensión emergente de las áreas protegidas
Establecidos como unidades separadas	Planificado como parte de los sistemas nacionales, regionales e internacionales
Administrado como "islas"	Gestionados como elementos de redes (áreas protegidas conectadas por "corredores", "peldaños" y usos de la tierra favorables a la biodiversidad)
Gestionado de forma reactiva, en un plazo breve, sin prestar mucha atención a las lecciones de la experiencia.	Gestionado de forma adaptativa, con una perspectiva a largo plazo, aprovechando el aprendizaje continuo
Sobre la protección de los activos naturales y paisajísticos existentes, no sobre la restauración de los valores perdidos	De protección pero también de restauración y rehabilitación, para que los valores perdidos o erosionados se puedan recuperar
Configurar y ejecutar para conservación (no para uso productivo) y protección escénica (no funcionamiento del ecosistema)	Establecer y ejecutar para la conservación, pero también para objetivos científicos, socioeconómicos (incluido el mantenimiento de los servicios de los ecosistemas) y culturales.
Establecido de forma tecnocrática	Establecido como un acto político, que requiere sensibilidad, consultas y juicio astuto.
Administrado por científicos naturales y expertos en recursos naturales	Dirigido por personas polivalentes, incluidas algunas con habilidades sociales
Establecido y gestionado como un medio para controlar las actividades de la población local, sin tener en cuenta sus necesidades y sin su participación.	Establecido y dirigido con, para y en algunos casos por la población local; sensible a las preocupaciones de las comunidades locales (que están empoderadas como participantes en la toma de decisiones)
Dirigido por el gobierno central	Dirigido por muchos socios, incluidos diferentes niveles de gobierno, comunidades locales, grupos indígenas, el sector privado, ONG y otros
Pagado por los contribuyentes	Pagado de muchas fuentes y, en la medida de lo posible, autosuficiente
Beneficios de la conservación asumidos como evidentes	Beneficios de la conservación evaluados y cuantificados
Benefician principalmente a visitantes y turistas	Beneficiando principalmente a las comunidades locales que asumen los costos de oportunidad de la conservación.
Considerado como un activo en el que las consideraciones nacionales prevalecen sobre las locales.	Visto como un patrimonio comunitario y un bien nacional

Fuente: Philips (2004)

Las comunidades locales que se encuentran dentro de Áreas Protegidas son en su mayoría pueblos indígenas y Tribales alrededor del mundo. En números, aproximadamente en América Latina, un 80% de las áreas protegidas está habitado por pueblos indígenas. En Centroamérica, la cifra es del 85%. A escala mundial, según las cifras de la UICN para 1985, el 70% de las áreas protegidas está habitado por pueblos indígenas (Colchester 2003:29). Desterrar a los pueblos indígenas de sus territorios, no solo implica moverlos, sino que trae como consecuencia problemas

sociales, económicos y conflictos que los sectores conservadores aún no terminan de explicar si es justificable hacerlo en pro de la conservación.

En esa línea, existe evidencia que los pueblos indígenas han sido los más afectados por los Estados a consecuencia de la creación de las Áreas Protegidas, por ejemplo; el pueblo Miwok del Parque de Yosemite en la Sierra Nevada en California, indígenas de Mongondow en el Parque Nacional de Dumoga-bone en Indonesia, pueblo Sri Lanka, el Parque Nacional de Madura Oya, pueblo Batwa del Parque en Zaire en Uganda y Ruanda, entre otros (Colchester 2004: 33-36). Es a partir de los últimos años que se empieza a entender que el modelo clásico no está asegurando el futuro de los ecosistemas, sino que en esta búsqueda de aislarlos del mundo exterior se ignoran la realidad social y política lo cual puede desarrollar en un futuro, problemas sociales y ambientales mucho más graves que atentaría contra la sostenibilidad de las Áreas Protegidas, asimismo, a partir del fracaso del antiguo modelo se empieza a comprender que "imponer su visión, sus prioridades y sus valores de paisaje, naturaleza y sociedad sobre otros pueblos, asegurando sus esfuerzos mediante el poder del Estado y su derecho de dominio eminente" (Colchester 2004: 46). Entonces, se podría decir que las Áreas Protegidas desde su creación atentaban contra los derechos de los pueblos indígenas sobre el territorio y su libre determinación.

Otro elemento a tener en cuenta consiste en que los pueblos indígenas no manejan el mismo concepto de conservación que los conservacionistas (Alcorn 1993), si bien los pueblos indígenas hacen uso del concepto de conservación para legitimar sus luchas sobre el derecho a su territorio, esto no quiere decir que manejen el mismo fin que los conservacionistas. Para Alcorn, los conservacionistas se creen con la autoridad de ceder, otorgar y disponer de la tierra de otros (1993:426), reconocer a los pueblos indígenas implica hacerlos partícipes de los mismos fines y compartir con ellos la justicia y el reconocimiento de sus derechos sobre la tierra. La declaración de COICA de 1984 ya denunciaba estas preocupaciones por parte de los pueblos indígenas: "Nos preocupa que nos hayan dejado a los pueblos indígenas y nuestras organizaciones fuera del proceso político que está determinando el futuro de nuestra patria...delegado cualquier poder de representación a la comunidad ambientalista... Queremos representarnos a nosotros mismos y a nuestros intereses directamente en todas las negociaciones relativas al futuro de nuestra patria amazónica " (Alcorn 1993:426). Para esto, el surgimiento de las organizaciones indígenas fue fundamental,

para canalizar las demandas de los pueblos afectados, lo cual se considera como una “reinención de los pueblos indígenas modernos” (Schwartzman, Nepstad and Moreira 2000:1370), los cuales se tuvieron que agruparse en organizaciones representativas para poder participar y realizar incidencia dentro de las agendas internacionales en donde se discutían los temas sobre la conservación en Áreas Protegidas

1.1.1 Pueblos Indígenas y Áreas Protegidas

Por su parte, Orihuela subraya que en el Perú la FAO y el PNUMA establecidos en 1972, favorecieron el avance del conservacionismo de Estado peruano (en Damonte 2014: 57) y Smith menciona que “la estrategia más difundida en América Latina ha sido la creación por parte del Estado de parques y reservas sobre áreas ‘prístinas’ o de interés por su biodiversidad, la capacitación de guardaparques armados y mal pagados para vigilar sus límites y evitar las incursiones de los vecinos (quienes son vistos como la gran amenaza), y luego abrir zonas de las áreas protegidas para el ecoturismo, principalmente de extranjeros” (2002, 22-23).

Uno de sus principales argumentos fue que los bosques siempre han estado habitados y su continuidad dependerá que la población que esté dentro de ellos no solo le permitan continuar ahí, sino poder desarrollarse y prosperar de forma sostenible. Un trabajo de la UICN, de los últimos años señala que “La gestión ambiental y de los recursos naturales ha evolucionado desde un estilo regulatorio de arriba hacia abajo, a uno que presenta alianzas y colaboraciones cercanas y diversas entre las agencias de administración y las comunidades locales, los usuarios de recursos, las otras entidades de gestión, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y el sector privado” (2019: 437). Lo cual significa que la gestión contemporánea de los recursos naturales, no solo como Áreas Protegidas, está en proceso de incorporación de un nuevo enfoque con una mayor participación de actores, que podría definir el inicio de un proceso de gobernanza.

La UICN a partir de las conclusiones del Grupo de Tareas de 1984, el cual refleja el debate a nivel mundial por consensuar un Sistema de Categorías de manejo de Áreas Protegidas que los países puedan adoptar, en ese sentido, en el IV Congreso de Parques Nacionales y Áreas Protegidas de Caracas, Venezuela se debate en la Comisión de Parques Nacionales y Áreas Protegidas (CNPPA) de la UICN la aprobación de un Sistema de Categorías de AP y directrices para el manejo de AP

(UICN 1994, 1979). Teniendo en cuenta que cada país ha desarrollado su sistema de conservación de diversidad biológica según su realidad, las directrices son solo una base para que los países desarrollen sus planes de manejo de APN, mas no es un mecanismo impositivo.

El Sistema de Categorías de la UICN inició en 1978 con 10 categorías de AP: I) Reserva Científica/Reserva Natural Estricta, II) Parque Nacional, III) Monumento Natural/Elemento Natural Destacado, IV) Reserva de Conservación de la Naturaleza/ Reserva Natural Manejada/Santuario de Vida Silvestre, V) Paisaje Protegido, VI) Reserva de Recursos Naturales, VII) Área Biótica Natural/Reserva Antropológica, VIII) Área Natural Manejada con Fines de Utilización Múltiple/Área de Manejo de los Recursos Naturales, IX) Reserva de la Biosfera y X) Sitio (Natural) de Patrimonio Mundial (UICN 1994, 1984). Sin embargo, tras un estudio realizado en 1984 por el Grupo de Tareas Especiales se presentó un informe que propuso solo las primeras cinco categorías se tomarán en cuenta como las definitivas, esta fue aprobada en la Asamblea General de la UICN celebrada en Perth, el mismo año, y en última instancia y bajo un análisis más profundo en el IV Congreso Mundial de Parques Nacionales y Áreas Protegidas.

En dicho Congreso se definieron las siguientes categorías, y las cuales son las estudiadas en la presente investigación. I) Protección Integral (esto es, Reserva Natural Estricta/Área Natural Silvestre), II) Conservación de ecosistemas y turismo (esto es, Parques Nacional), III) Conservación de las características naturales (esto es, Monumento Natural), IV) Conservación a través del manejo activo (esto es, Área de Manejo de Hábitat/Especies), V) Conservación de paisajes terrestres y marinos y recreo (esto es, Paisajes Terrestres y Marinos Protegidos) y IV) Utilización sostenible de los ecosistemas naturales (esto es, Área Protegida con Recursos Manejados). Cada categoría cumple con ciertos objetivos de conservación que van desde lo más restrictivo a lo más abierto sobre el manejo del AP, asimismo, el sistema de categorías es de carácter internacional eso equivale a que “las directrices son, forzosamente, de carácter bastante general y se tendrán que interpretar con flexibilidad a nivel nacional y regional (UICN 1994, 187).

En el Perú se adoptaron nueve categorías de manejo de Áreas Protegidas, las cuales fueron recogidas en 1990 por el Sistema Nacional de Áreas Naturales

Protegidas- SINANPE sobre la base del SINUC, de las cuales se adicionaron cuatro categorías: bosques nacionales, cotos de caza, bosques de protección y reservas comunales y posteriormente, es redefinido por la Ley de Áreas Naturales Protegidas en 1997 (Solano 2009, 7). Actualmente, existen nueve categorías de manejo de Áreas Protegidas reconocidas por la Ley de 1997.

Solano 2009, realiza una equivalencia entre las Áreas Naturales Protegidas reconocidas en la Ley de ANP y las AP reconocidas en la UICN de la que se puede destacar algunas conclusiones. La principal conclusión es que en el Perú existen nueve categorías de gestión que equivalen a las categorías II a VI de la UICN y las cuatro que pertenecen a la categoría VI (Reservas Nacionales, Reservas Comunales, Bosques de Protección y Cotos de Casa) permiten dentro de su estructura la participación de la población local.

Tabla 2: Categoría de manejo en la Ley de ANP según Categoría de gestión de la UICN

Categorías de manejo en la Ley de ANP	Categorías de manejo de la UICN					
	I	II	III	IV	V	VI
Parques Nacionales						
Santuarios Nacionales						
Santuarios Históricos						
Refugios de Vida Silvestre						
Reservas Paisajísticas						
Reservas Nacionales						
Reservas Comunales						
Bosques de Protección						
Cotos de Caza						

Fuente: Pedro Solano (2009), creación propia.

1.2. Derecho Internacional y pueblos indígenas

Desde el derecho, se ha desarrollado una línea de investigación sobre los conceptos jurídicos que determinan que es un "territorio". En el caso de occidente, la propiedad es un derecho civil que le corresponde a cada individuo y es la base, y motor de todo el sistema económico occidental (García Hierro y Surrallés 2009: 17), por su parte, en los pueblos indígenas son muy pocos los casos en los que se refieren a la tierra como "mío", a pesar de que cuentan con límites territoriales (García Hierro 2004: 280), y muy por el contrario, este se vincula más al pueblo que a un individuo

del que nadie piensa disponer a su manera (García Hierro y Surrallés 2009: 18). Por lo tanto, aún existe un choque entre lo que se denomina “tierra” y el hábitat de los pueblos indígenas, que determina su desenvolvimiento en la práctica (García Hierro 2004:277).

Esto ha sido enriquecido por la rama del derecho internacional, el cual mantiene actualmente marcos jurídicos muy bien alineados a las necesidades de los pueblos indígenas, el cual ha reivindicado el ejercicio de la territorialidad de los pueblos indígenas por su condición ancestral, en especial, los Amazónicos, los cuales estuvieron durante muchos años al margen de la ley (García-Hierro y Surrallés 2009). Actualmente, la legislación internacional ha publicado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblo Indígenas, una herramienta innovadora y la primera en estar tan a favor de los derechos colectivos, en especial alrededor del territorio.

En el derecho Internacional sobre pueblos indígenas; se desarrollarán dos Normas Internacionales que han sido herramientas para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Por un lado, la Organización Internacional del Trabajo (1989) y lo propuesto por las Naciones Unidas (2007).

- a) La Organización Internacional del Trabajo, organización internacional tripartita que reúne Estado, trabajadores y empleadores, desarrolló en 1989 El Convenio 169, el cual es actualmente el instrumento internacional más importante para el reconocimiento y la protección de los pueblos indígenas y Tribales (Gómez del Prado 2002: 31). Son catorce estados los que han ratificado dicho convenio, entre ellos el Perú en 1993, tiene como objetivo establecer una relación entre el Estado y los pueblos indígenas sin que esto se traduzca en una separación del Estado-Nación, la disposición del convenio implica adoptar medidas internacionales y nacionales para la adopción de reformas constitucionales en los países que lo han ratificado. El Convenio ha sido una herramienta para que países como México y Bolivia incluyan dentro de sus reformas constitucionales la cuestión indígena con el objetivo de declararse países

pluriculturales, en el caso de Colombia ha servido para que el Estado pueda otorgar áreas de selva amazónica a los pueblos indígenas, en Noruega dinamizar procesos de negociación sobre el problema de posesión de tierras, por otro lado, países que aún no han ratificado el convenio como los del sudeste asiático, a través del asesoramiento técnico han iniciado ha comenzado una revisión de la situación de los pueblos indígenas. Asimismo, sirvió como base para la Declaración de los Derechos Humanos de los pueblos indígenas (2002:32-33).

- b) La Declaración Universal de los Derechos Humanos empezó a desarrollar interés por los Pueblos Indígenas a partir de una publicación de Martínez Cobo “Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas” en 1970, en el cual se expuso sobre la situación cuasi de esclavitud en los que se encontraban los Pueblos Indígenas, documento que será analizado más adelante. Entre los años 1985 y 1993, se elaboró un proyecto de Declaración que reflejó un amplio consenso entre todos los pueblos indígenas del mundo con el apoyo de actores de la sociedad civil organizada sobre lo que eran sus derechos humanos fundamentales de los pueblos indígenas.

En esa línea, el desarrollo del derecho internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas se ha desarrollado en favor de los conocimientos ancestrales, pero también ha tenido un desarrollo sobre temas actuales que van surgiendo en el desarrollo de la historia como la creación de Áreas Protegidas como una medida para evitar el avance del cambio climático y la deforestación.

1.3. Derechos Territoriales: encuentros y desencuentros entre el Estado peruano y los pueblos indígenas en torno al “territorio”

El desarrollo de Áreas Protegidas creó nuevos modelos de institucionalizar la protección de pueblos indígenas amazónicos (Orihuela 2014) tal como se establece en el convenio 169 de la OIT, que reconoce los derechos de los pueblos indígenas a utilizar los recursos naturales y además, de recuperar parte de su territorio que no fue tomado en cuenta en los procesos de titulación. Asimismo, las categorías de Reservas Comunales se han realizado bajo el nuevo paradigma de incorporar a los pueblos

indígenas no solo como participantes, sino como tomadores de decisiones dentro de las Áreas Protegidas. Según Smith y Pinedo (2002) estas nuevas iniciativas por parte del Estado no son compatibles con las expectativas de los conservacionistas, ya que algunos aún mantienen el enfoque clásico de la conservación sin la participación de los actores locales, sin embargo, Alca (2005), menciona que estas áreas son una nueva forma de establecer relación entre el estado y los pueblos indígenas sobre el manejo del territorio. En esa línea, es importante resaltar como menciona el autor, que los pueblos indígenas a través de sus organizaciones son los que han impulsado el reconocimiento de sus territorios a través de esta figura territorial, que ahora no solo se debe preocupar por el ámbito biológico, sino que ahora se incluye una responsabilidad social y cultural con un sector de la población que ha mantenido en toda la historia republicana encuentros y desencuentros con el Estado.

1.3.1. Política y ambiente: Áreas Naturales Protegidas

Es importante destacar la situación institucional en materia ambiental, el cual es el responsable de diseñar e implementar las políticas relacionadas a las Áreas Protegidas, la institucionalidad ambiental, es entendida como las reglas de juego que enmarcan las políticas en materia ambiental. En línea, desde la academia, la institucionalidad del Estado ha sido ampliamente abordada desde las ciencias políticas, sin embargo, queda pendiente el estudio de los marcos normativos que se enfoquen en los temas ambientales (Damonte 2014;11-14) y en especial, los relacionados con las Áreas Naturales Protegidas.

La creación de las instituciones se da primero a partir de una construcción social sobre un tema determinado como un problema público, en este caso cuando el ámbito ambiental es representado como un problema público. Como señala Lezama los temas ambientales y sus daños, no son muchas veces reconocidos por más graves que estos sean. Esto primero se debe pasar por un proceso de valorización, de filtración y construcción social, los cuales se dan a través de normas y símbolos sociales (2004: 9). En ese sentido, se puede determinar que en la creación de las instituciones en materia ambiental, primero deben ser los actores quienes determinen los problemas ambientales, los hagan suyos y exigen respuestas ante estas situaciones. En el caso peruano, las instituciones en materia ambiental iniciaron muy

tarde en comparación con los países de la región, un ejemplo claro es la tardía creación del Ministerio del Ambiente en el año 2008⁶.

En esa línea, en Perú el ministerio encargado en materia ambiental antes de la creación del Ministerio del Ambiente fue el de Agricultura, creado el 2 de enero de 1943 durante el gobierno de Manuel Pardo Ugarteche. Sin embargo, la dimensión ambiental en el Perú se inicia a partir de la conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente de Estocolmo en 1972 y la Ley Forestal (Dourojeranni 2009: 96). Por su parte, Pulgar-Vidal, reconoce dos hitos importantes en relación con la institucionalidad de la gestión ambiental, primero la creación de la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN) en 1962, el cual tenía como función “centralizar la evaluación de los recursos naturales y establecer una metodología de evaluación e integración que permita determinar valores comparativos a escala nacional” (2006: 17). Entre sus principales documentos de gestión que realizó la ONERN se encuentran: Los lineamientos de Política de Conservación de Recursos Naturales Renovables del Perú, Inventario Nacional del Uso Actual del Agua, Los Recursos Naturales del Perú y Perfil Ambiental del Perú. La ONERN fue disuelta como resultado de las políticas neoliberales del gobierno del presidente Fujimori. En segundo lugar, en 1992 se crea el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), el cual carecía dentro de sus funciones el de proveer información sobre la situación de los recursos naturales como lo realizaba ONERN, asimismo, el autor no cataloga a INRENA como una sucesión de la ONERN por mantener distintas funciones y estar adscrita al Ministerio de Agricultura (2006: 25). Cabe precisar que ambas instituciones en su momento tuvieron a su cargo la dirección y planificación del Sistema de Áreas Protegidas.

En conclusión, las instituciones importan y son fundamentales para orientar el rumbo de las políticas de Estado. En el ámbito ambiental, el proceso es muy reciente con marcos normativos que han ido variando respecto al contexto, en muchos casos, políticos e institucionales, sin un poder real de toma de decisiones, por no estar adscritos a un ministerio con un enfoque ambiental. En esa línea, el desarrollo del marco normativo sobre las Áreas Protegidas se mantuvo durante muchos años por la inestabilidad institucional del sector.

⁶ Creación de Ministerio de Ambiente: Brasil (1985), Ecuador (1996), Colombia (1993)

1.3.2. ¿Qué es el territorio?

El territorio es un medio donde las sociedades construyen relaciones y representaciones de su medio físico y social, en esa línea el discurso antropoceno cae, ya que la historia no puede ser contada por la especie dominante, muy al contrario, se trata de un “ecosistema trascendental que sería consciente de la totalidad de las interacciones que se desarrollan dentro” (Descola 2004:29). Lo que el totemismo llama una relación sistémica, es la “identidad de los humanos, vivos y muertos de las plantas, de los animales y de los espíritus es completamente relacional y por tanto está sujeta a mutaciones o a metamorfosis según los puntos de vista que se adopten ya que se considera que cada especie puede percibir a las otras según unos criterios y necesidades propias” (Descola 2004:28). En ese sentido los pueblos indígenas conciben a los animales como personas dotadas de alma, lo que les atribuye características similares al del ser humano, “si los animales difieren de los hombres es únicamente por su aspecto, una simple ilusión de los sentidos, ya que las envolturas corporales distintivas que generalmente muestran no son más que disfraces destinados a engañar a los indígenas” (Descola 2004: 30). En un primer momento se pensó que las tierras bajas de América del Sur, era el lugar donde únicamente se había encontrado que las entidades que lo conforman creen que el mundo está unido por un “vasto continuum animado por principios unitarios y gobernado por un régimen idéntico de sociabilidad” (2004:28). En esa línea, Levi Strauss (1962), sugería que solo en la selva tropical se podría desarrollar el concepto de “mono individualismo”, el cual se caracteriza por dotar a cada individuo del ecosistema una atribución idiosincrática. Sin embargo, el estudio de las cosmologías ha determinado que en otros espacios totalmente opuestos al amazónico, como los del bosque boreal en Canadá, por ejemplo, a pesar de su homogeneidad en sus ecosistemas, los pueblos lo consideraban parte de su vida social (Descola 2004: 29).

Del mismo modo, Viveiro de Castro ha realizado estudios etnográficos en las Américas, que a partir de estos desarrolló lo que él llamó el “pensamiento amerindio” el cual concibe que muchos pueblos del continente comparten la noción de que “el mundo está habitado por diferentes especies de sujetos o personas, humanas y no-humanas, que lo aprehenden desde puntos de vista distintos” (En Descola 2004: 37). Lo que él llamó multinaturalismo, se define como “una unidad del espíritu y una diversidad de los cuerpos” (En Descola 2004: 38). Por el contrario, lo que define el

“multiculturalismo”, es que existe una unidad de cuerpos semejantes con una naturaleza en común y lo que nos hace diferentes son las culturas, en pocas palabras un solo cuerpo y muchas culturas. El cuerpo para las cosmologías “multinaturalistas” como las amazónicas, es un “disfraz”, algo que te constituye de características para ver, comunicar, dialogar, entre otras cualidades, con el entorno. A partir del perspectivismo, definida como, “capacidad de ocupar un punto de vista- son una cuestión de grado y de situación, es decir algunos no humanos actualizan sus potencialidades de modo más completo que otros, incluso, las manifiestan con una intensidad superior a nuestra propia especie, y en ese sentido son “más personas” que los humanos” (En Descola 2004: 40). Esto contribuye a la posibilidad de dotar a los no humanos una capacidad de acción y que puedan ser considerados sujetos.

A nivel político, las cosmologías indígenas permiten pensar las dinámicas sociales a partir del pensamiento indígena, el cual se basa en que ellos siempre se han constituido desde las relaciones con el otro y ven al otro como su igual. Sintetizando, los pueblos indígenas constituyen identidades inconstantes que retan las ontologías occidentales y permiten abrir desde su estudio una multiplicidad de pensamientos en la cual el rol como Estado no se trata de incluirlos en un solo pensamiento, sino de reivindicar sus derechos desde su propia propuesta, compleja, pero que guarda sentido con su manera de relacionarse con su territorio, el cual es la base para que todas estas relaciones se concreten. Entender lo complejo que es definir el territorio es lo que lleva a pensar en las dinámicas que se forman en torno a este y como es parcelado en figuras como las Áreas Protegidas.

1.3.3. El reconocimiento de las “tierras” indígenas en la legislación peruana

Sobre la base de los censos, se estima que en América Latina al 2010 se cuenta en la región con una población de aproximadamente de 45 millones de personas indígenas, con una alta heterogeneidad según países (CEPAL 2014: 43), en esa línea, se cuenta con países como por ejemplo Bolivia donde los pueblos indígenas representan casi el 62.2% de su población, seguido por Guatemala con un 41% y en tercer lugar, Perú con un 24% (CEPAL 2014: 44). Sin embargo, aunque estos sectores tienen una presencia anterior a los Estados nacionales, ellos no han sido parte del proyecto del estado-nación desde que estos países lograron su independencia, lo cual se evidencia en altos índices de pobreza según el último

reporte de la CEPAL(2020). Dicho informe señala que por ejemplo, en los países de la región como Guatemala, Nicaragua y Panamá los indígenas en situación de pobreza representan el 69.6%, 60.2% y 59.2% respectivamente. Lo cual quiere decir que a pesar del crecimiento económico de los países de la región en los últimos años, este no ha garantizado una distribución de la riqueza de manera equitativa.

Este contexto de empobrecimiento de los pueblos indígenas se intensificó con las reformas neoliberales aplicadas alrededor del mundo bajo las directrices del Consenso de Washington (1979), el cual entre otras cosas, se tradujo en la búsqueda de la privatización de tierras indígenas al privilegiar la intervención de empresas extractivas en sus territorios. A pesar, del contexto se produjeron “diferentes esquemas de lucha y con un diálogo crítico emergen múltiples sujetos y movimientos que mostraron la existencia de una otredad que clamaba por ser incluida en la construcción de otras formas societales plurales y la participación política real” (Morfa-Hernandez 2017: 866). Los pueblos indígenas buscaron los mecanismos para que sus derechos, en especial sobre su territorio, sean escuchados y respetados por los Estados.

En la misma línea, en Perú, la Ley de Comunidades Nativas y Promoción Agropecuaria de las Regiones de la Selva y Ceja de Selva fue una de las primeras leyes que marcaría un antes y un después en materia normativa sobre tierras indígenas. Fue promulgada en 1974 por el presidente General Juan Velasco Alvarado (1968-1975). Se convirtió en la primera Ley que protegía y reconocía las tierras indígenas, pero desde una mirada occidental y no de manera integral como lo reconocen los pueblos indígenas, lo que fue catalogado como un proceso de “despojo institucionalizado” (Chirif et al 1991). En dicha ley se reconocían a los pueblos indígenas como comunidades nativas, las cuales tenían el derecho de acceder al reconocimiento y titulación de sus territorios con las categorías de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad. Para Surrallés, el contexto importa, por lo que esta ley guarda sentido con la visión de izquierda del gobierno que tenía como objetivo la integración o asimilación de los pueblos indígenas a la sociedad peruana (2009: 38). Sin embargo, representó un gran avance en términos de reconocimiento de derechos territoriales y logró convencer a las comunidades que este era el camino para poder acceder a un estatus de ciudadanos (Chirif 2007: 103).

En segundo lugar, la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva, Ley 22-175 fue promulgada en 1978 por el presidente General Morales Bermúdez. Dicha ley, representó las primeras modificaciones en torno a la aptitud forestal de las tierras indígenas, estas ya no serían tituladas, sino que pasarían a formar parte del Estado y se podían ceder en uso a las comunidades, de la misma manera como a cualquier otro titular de derecho. A pesar de sus contradicciones sobre el respeto por el territorio indígena, la ley 22-175, hasta la actualidad se viene implementando en los procesos de reconocimiento y titulación de comunidades nativas. Las organizaciones indígenas han asimilado esta norma como una victoria, a pesar del “retroceso” que hubo en comparación con la anterior porque de alguna manera garantiza el derecho de los pueblos indígenas sobre su territorio bajo un marco legal-jurídico. Por otro lado, Chirif señala que las demandas sobre esta Ley es su actualización en temas orientados a la integridad del territorio, incluyendo las de aptitud forestal y las zonas de caza y pesca y los preceptos constitucionales (inembargabilidad e inalienabilidad) (2007:107).

Por su parte, la Constitución del Perú de 1993 reconoce la multiétnicidad, sin embargo a creado la categoría de comunidades campesinas y nativas con personería jurídica, el cual aplica un criterio “etnocéntrico” que deja en manos del derecho occidental temas claves como la propiedad de las tierras indígenas (García-Hierro y Surralles 2009: 19), en el fondo continúa negando la existencia de los pueblos indígenas e impone “coactiva e inconsulta, un régimen jurídico impropio”(García-Hierro y Surralles 2009:19).

A partir de lo descrito por los autores se puede concluir que el Estado en este último ciclo ha incorporado a nivel normativo la personería jurídica de los pueblos indígenas a partir de su reconocimiento a través de las comunidades nativas. Asimismo, determinan los autores que ha sido un proceso desarrollado desde el Estado e impuesto a las comunidades nativas y según los últimos cambios en la legislación se deja un vacío respecto a qué sucede con el territorio legítimo que no fue titulado. En respuesta a esto, es decir, frente a la fragmentación de los territorios y los vacíos normativos las organizaciones indígenas han promovido otras formas de proteger y acceder a sus territorios, como es el caso de las Reservas Comunales. Estas “no dejan de ser una posibilidad de controlar áreas aún no tituladas y sus consecuencias negativas no son irreversibles como sí lo serían las que se producirían

en caso de introducirse terceros en esas mismas áreas” (García Hierro y Surralles 2009: 181). En ese sentido, las Reservas Comunales tienen vacíos y siguen siendo insuficientes para el ideal de territorio que manejan los pueblos indígenas, sin embargo, son una mejor opción que dejar a libre disponibilidad del Estado o cualquier tercero la gestión de esa parte del territorio.

1.3.4. Organizaciones indígenas en el Perú

La población indígena en la Amazonia peruana bordea actualmente 212 mil 823⁷ habitantes que pertenecen a 55⁸ pueblos indígenas según la Base de Datos de pueblos indígenas del Ministerio de Cultura. En esa línea, según el último CENSO 2017 se evidenció que existen indígenas en todas las regiones del país y que la región de Loreto alberga la mayor cantidad de indígenas que representa el 24.3% de la población.

En el Perú según la Base de Datos de pueblos indígenas, se han reconocido siete (7) organizaciones de representación nacional por su participación en espacios de diálogo como el Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas (GTPI). En el caso de las organizaciones amazónicas son tres; la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSEP), la Confederación de Nacionalidades del Perú (CONAP) y Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP).

El movimiento indígena en el Perú empieza a formarse en los años 60 y 70 a consecuencia de la primera Ley de Comunidades Nativas promulgada durante el gobierno militar de Velasco Alvarado en 1971. San Román (1992), menciona que, el movimiento indígena en el Perú se caracterizó por dos momentos. En un primer momento, las reivindicaciones se tradujeron en la exigencia de más presencia estatal con más servicios a lo largo del territorio. Asimismo, mostró un rechazo por cualquier forma de tutelaje como la Iglesia, ONG, antropólogos y el propio Estado. En una segunda etapa de la formación de las Organizaciones Indígenas, el discurso cambió; la reivindicación se orienta al territorio, la identidad y la autonomía frente al Estado. Asimismo, han incluido la interculturalidad como elemento fundamental para el diálogo horizontal entre ejecutivo y sociedad (San Román 2004: 263-264).

⁷https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1642/cap03_02.pdf

⁸ <https://bdpi.cultura.gob.pe/pueblos-indigenas>

Los pueblos indígenas a través de sus organizaciones han logrado insertar en la agenda internacional algunas modificaciones jurídicas en torno al reconocimiento jurídico de sus territorios (García-Hierro y Surrallés 2009:24). Los temas que han puesto sobre la agenda son: 1) La integridad de los territorios, esto debe ser entendido como que cada pueblo debe ser libre de determinar su hábitat, asimismo, desde ser continuo y abarcar todos los recursos naturales que estén dentro del territorio García-Hierro y Surrallés (2009:24-25). 2) el sujeto de derecho o la personería jurídica debe ser otorgado a los pueblos indígenas, y no a sus “otras formas funciones”, el cual permite que los territorios sean transgeneracionales, indisponible, inalienables, inembargables, indivisibles, imprescriptible y supra fronterizo, términos que también se han reconocidos en el Convenio 169 (García-Hierro y Surrallés 2009:25). 3) reconocer la dimensión histórica de la relación de los pueblos indígenas con su territorio, punto desarrollado anteriormente, 4) control autónomo sobre su territorio, lo que supone un reconocimiento del uso autónomo, administrativo, social, espiritual, económico y cultural

Sin embargo, la literatura no evidencia que las organizaciones indígenas hayan sido parte de poner en la agenda internacional y nacional la necesidad de crear Áreas Protegidas y que estas sean administradas por pueblos indígenas. Lo que sí se evidencia, es la lucha por la integralidad de los territorios y el reconocimiento de los Pueblos como actores activos de derechos sobre los mismos.

Después de lo expuesto en el capítulo, es pertinente realizar una conclusión de las ideas centrales que se han desarrollado para poder centrar la discusión. En primer lugar, el territorio para los pueblos indígenas es entendido como un espacio social, donde se expresan las dinámicas sociales y políticas de los pueblos. Sin embargo, durante el desarrollo de la historia se han creado mecanismos para despojarlos de sus territorios, y en uno de esos casos ha sido en pro de la conservación. Las Áreas protegidas son una figura territorial que nacieron bajo un enfoque vertical, donde se discutía el papel de los científicos naturales, mas no de las consecuencias para los actores locales, asimismo, es cierto que el contexto en el que se desarrolló permitió que estas ideas se propagara, ya que en los años 90 no se conocía, ni se había explorado la amazonia, sin embargo, eso no borra los hechos de violencia estructural que se ha desarrollado en contra de ellos. Para que hoy las Áreas Protegidas sean consideradas una forma de reivindicar derechos territoriales de los pueblos indígenas,

han tenido que pasar por un proceso de adaptación de normativa, ideología y políticas. La transferencia y adaptación de esta nueva forma de entender el territorio y conservarlo desde lo internacional, hasta lo nacional, a través de la categoría de gestión de Reservas Comunales es lo que hace al caso peruano interesante en su estudio y la manera en cómo se hizo serán discutidos en los siguientes capítulos.



CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

El presente trabajo se desarrolla bajo el enfoque de la transferencia de política, que está ligado con la formulación de políticas públicas. Actualmente, todos los países se encuentran interconectados, el proceso de globalización ha obligado a todos los países a abrirse al mundo, en ese sentido las políticas públicas deben ir de la mano. Los países industrializados o en proceso no pueden aislar sus economías a presiones globales (Dolowitz y Marsh 2000: 6), en esa línea las organizaciones internacionales como la UE, FMI o BM hacen cumplir similares políticas en diversos países (Dolowitz y Marsh 2000: 7). Entonces, básicamente las transferencia de políticas se definen como un proceso en el cual ciertos conocimientos son entendido como políticas, normas administrativas y/o instituciones son usadas de un lugar a otro por los formuladores de políticas, en su mayoría se basan en experiencias internacionales para resolver problemas públicos.

2.1. La transferencia de políticas como concepto

Una de las primeras formulaciones es dada por Rose, quien señala que se refiere al proceso general por el cual las política o las instituciones se transfieren como extracción de lecciones, es decir señala que la transferencia o como él lo llama “extracción de lecciones” es “una lección se define aquí como una conclusión orientada a la acción sobre un programa o programas en funcionamiento en otro lugar” (1991; 7), asimismo, el autor caracteriza los estudios de difusión como que a menudo presuponen un determinismo tecnocrático cuando son en realidad la extracción de de política resulta ser un proceso voluntario, características que serán más adelante cuestionadas por los autores Dolowitz y Marsh (1996).

Por su parte, Dolowitz y Marsh plantean desde la ciencia política británica una propuesta basada en la de sus antecesores y que será uno de los conceptos más utilizados para definir la transferencia de política. En su primer trabajo, lo definen como “proceso en el que el conocimiento sobre políticas, arreglos administrativos, instituciones, etc., en un momento y lugar, se utiliza en el desarrollo de políticas, arreglos administrativos e instituciones en otro momento” (1996: 344), concepto que se amplía a lo propuesto unos años después como “el proceso por el cual el conocimiento acerca de las políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en un sistema político (pasado o presente) es usado en el desarrollo de políticas, arreglos

administrativos, instituciones e ideas en otro sistema político” (2000:5). En esa línea, Dussage lo define como “proceso mediante el cual los gobiernos usan de forma intencional ideas/lecciones acerca del funcionamiento de las políticas e institucionales existentes en otros países para informar el (re)diseño/ implementación de sus propias políticas pública” (2012: 55). En síntesis, se puede definir la transferencia de política como un proceso en el cual se utilizan experiencias de otras instituciones como fuente de conocimiento para resolver problemas públicos.

Para fines académicos el presente trabajo se basa en el concepto propuesto por los autores Dolowitz,D y David, March, el cual hace referencia a la transferencia coercitiva. Es decir, desde lo propuesto por Rose (1991) sobre las “extracción de lecciones” hace implicancia a la elección racional de los actores políticos por decisión propia extraer lecciones de otro país a su propio sistema político. Sin embargo, más recientemente se habla de otras cuestiones relacionadas a la transferencia coercitiva que se da a partir de los procesos de reformas en el cual, por ejemplo, organismos internacionales obligan a los estados a cumplir ciertos estándares para que puedan acceder a crédito financiero, por lo cual los estados están en la obligación de adaptar sus políticas hacia una tendencia determinada.

2.2. ¿Quién transfiere la política?

Para Dolowitz,D y David, March (1996) identifica que son seis principales actores involucrados en la transferencia de política, los cuales pueden estar a cargo de funcionarios electos, partidos políticos, burócratas o funcionarios públicos, grupos de presión, empresarios o expertos en políticas e instituciones supranacionales (1996:345). En su último estudio, Dolowitz,D y David, March (2000) incluye como actores principales a los thinks thanks, suprainstituciones y consultores nacionales gubernamentales y no gubernamentales (2000: 12).

Algunos de estos actores es desarrollado por Rose, para el autor los funcionarios públicos mantienen un conocimiento especializado, además de una red de contactos que los hacen miembros de comunidades epistémicas y operan en diferentes niveles estatal, nacional e internacional, por lo que cuando un miembro de una comunidad epistémica llega a trabajar en el gobierno no lo hace los votos o tiene una posición ideológica, muy al contrario sus decisiones se basan en conocimiento especializado por lo que operan en un “mundo entre el contacto transnacional y

transgubernamental”(1996:15-16). En ese sentido, para los funcionarios electos es más fácil buscar lecciones o valores que sean consistentes a los suyos, a pesar de que las comunidades epistémicas son fuente de nuevas ideas, estas no siempre son tomadas en cuenta por “no contar con una autoridad política para imponer decisiones vinculantes” (1996: 17). Por su parte, respecto las organizaciones supranacionales señala que estos fomentan “el intercambio de ideas entre países” (Dolowitz,D y David, March 1996: 346) y “centran sus programas en preocupación para los países en desarrollo” (Dolowitz,D y David, March 1996: 346), es decir determinan o crean espacios para promover la comparación entre estados miembros que a su vez toman conciencia de las acciones que toman los otros y así decidir que copiar o adaptar.

2.3. La transferencia voluntaria y coercitiva

Para Rose la transferencia voluntaria de políticas es producto de la insatisfacción con el status quo que perciben los funcionarios, este debe justificarse bajo una brecha entre las aspiraciones con los logros y se debe generar aspiraciones aún mayores de lo que se desea alcanzar (1991:11-12). Cuando las políticas de gobierno funcionan no se presenta una oportunidad para buscar lecciones, este solo se da a través de la percepción de una insatisfacción que se ve reflejado en los resultados negativos de las políticas de gobierno por parte del gobierno o la ciudadanía o puede ser impulsado por el contexto electoral, el cual obliga a los candidatos a traer ideas nuevas que tengan una marca individual (Dolowitz,D y David, March 1996: 341). Los actores se ven en una incertidumbre sobre la solución a los problemas públicos que buscan en otros lugares soluciones de donde puedan tomar prestadas.

Por su parte, Dolowitz,D y David, March señalan dos tipos de transferencia coercitiva: directa e indirecta, la forma más evidente de una transferencia coercitiva es cuando un estado obliga a otro a adoptar una política (1996: 347). Asimismo señala que Majone (1991) explica las razones por las cuales ciertos países adoptaron políticas regulatorias, como por ejemplo, las leyes sobre los carteles fue una política reguladora de los Estados Unidos hacia los estados europeos. Las instituciones supranacionales, juegan un papel importante en la transferencia de políticas coercitivas directas, como por ejemplo estas instituciones “han jugado un papel crucial en la difusión de las políticas monetarias occidentales a los países del Tercer Mundo” (Dolowitz,D y David, March 1996: 348) otros actores que se mencionan son el FMI, la

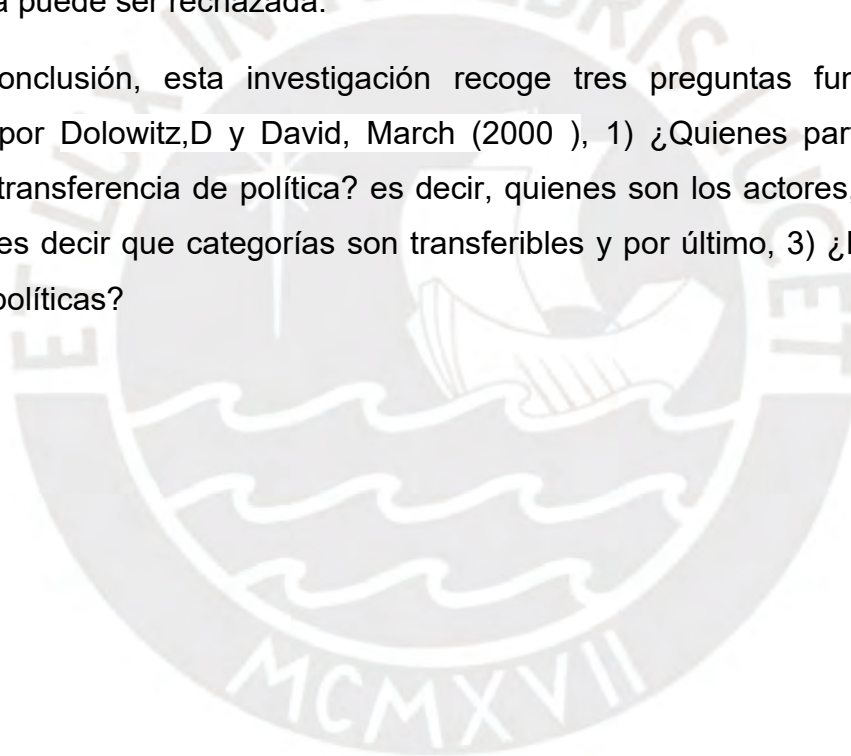
UE y el BM. Por otro lado, la transferencia coercitiva indirecta está relacionada al “papel polémico de las externalidades o la interdependencia funcional” (Dolowitz, D y David, March 1996: 348), el país puede adoptar indirectamente políticas si los actores perciben que este está quedando rezagado en comparación con sus pares o vecinos. En esa línea, el consenso internacional también juega un papel importante ya que “puede actuar como factor empuje, cuando la comunidad internacional define un problema de manera particular, y más aún cuando se ha introducido una solución común a ese problema en varias naciones” (Dolowitz, D y David, March 1996: 349) por los países miembros quedarán bajo una presión constante de la comunidad internacional.

2.4. ¿Que se transfiere y cuales son los grados de transferencia?

Los autores Dolowitz, D y David, March (1996) identifican siete objetos de transferencia: metas políticas, estructuras/contenidos, instrumentos de política/técnicas administrativas, instituciones, ideologías, ideas, actitudes/conceptos y lecciones negativas. Sobre los grados de transferencia Rose (1991) identificó cinco: copia, emulación, hibridación, síntesis e inspiración. La copia se identificó como el grado más sencillo de transferencia, en el cual un programa es copiado exactamente igual de un estado o país al otro, sin embargo desde la perspectiva de los formuladores de políticas es imposible ignorar las variables culturales e institucionales, es decir que se corre mucho riesgo al momento de realizar una transferencia entre países muy heterogéneos y es más evidente que la transferencia fracase. La emulación, se utiliza con la intención de mejorar los modelos desde donde se extraen las políticas, por ejemplo la Ley Canadiense de Acceso a la Información es un intento de mejorar el modelo de Estados Unidos. La propuesta híbrida combina elementos en dos lugares diferentes, por ejemplo, el diseño del programa puede ser tomado de un país y los medios administrativos pueden ser tomados prestados de otro país, así en el caso de los europeos señalan que los Estados Unidos utiliza elementos innovadores que se adaptan a su sistema político federal. La síntesis, cuando se toman algunos elementos de los programas para crear algo totalmente nuevo, en el cual tiene como objetivo crear un nuevo programa, pero con algunas particularidades de otros programas. Por último, la inspiración se da particularmente cuando funcionarios viajan fuera del país y perciben el mismo problema doméstico pero en otro contexto, es así como a menudo se expanden las ideas sobre posibles soluciones (1991: 21-22).

Por último, existen criterios para elegir una política y que esta sea exitosa en un lugar no necesariamente significa que lo será una vez adoptada por otro país. Para todo formulador de política el programa adoptado debe ser modificado según las condiciones políticas e institucionales. Majone (1975) introduce dos conceptos para entender cómo se realiza la transferencia “por un lado, existe una fuerza que empuja una política a ser adoptada por otros, y otra fuerza que jala esta política” (Becerra 2022: 81), es decir un aspecto técnico sobre si la política es viable o no y otra sobre aspectos políticos, si es deseable o no, su interacción produce resultado de políticas óptimas. El escenario óptimo para una transferencia es cuando por parte de los políticos es deseable y técnicamente viable, sin embargo, el escenario opuesto es cuando políticamente no es deseable ni técnicamente viable por los expertos su transferencia puede ser rechazada.

En conclusión, esta investigación recoge tres preguntas fundamentales, propuestas por Dolowitz, D y David, March (2000), 1) ¿Quiénes participan en el proceso de transferencia de política? es decir, quiénes son los actores, 2) ¿Qué se transfiere?, es decir que categorías son transferibles y por último, 3) ¿De dónde se extraen las políticas?



CAPÍTULO III: LA TRANSFERENCIA DE LA LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

En el presente capítulo se presentan y se desarrollan las hipótesis que guiarán la investigación, así como la metodología utilizada, en el cual se priorizaron dos técnicas; las entrevistas y la revisión de fuentes bibliográficas. Asimismo, se presentan las respuestas descriptivas a las preguntas planteadas en base a lo recogido en las entrevistas realizadas y la revisión de documentos.

3.1. Aproximación metodológica

La presente investigación, cree pertinente describir y analizar el proceso por el cual se crean las categorías de gestión de Áreas Naturales Protegidas en el Perú, teniendo en cuenta que lo relacionado a lo ambiental se ha desarrollado primero en espacios internacionales. Cabe mencionar, que en un primer momento esta investigación buscó explicar el peso y la agencia de los pueblos indígenas, a través de sus organizaciones en el diseño de la Ley de Áreas Protegidas y en particular, en la incorporación de la categoría de Reserva Comunal. Sin embargo, durante el desarrollo de la investigación no se halló evidencia que evidencie la participación directa de las Organizaciones Indígenas dentro del diseño de la Ley de Áreas Protegidas, por lo que se optó por apuntar el análisis a las Áreas Naturales Protegidas con sus respectivas categorías, y dejar en un segundo plano, la categoría de Reserva Comunal.

En esa línea, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) juega un rol fundamental en el análisis, con ello, se ha planteado las siguientes subpreguntas que guían esta investigación: (1) determinar quiénes fueron los actores y su grado de participación en la transferencia de las categorías de gestión de Áreas Naturales en el Perú, ¿Quiénes son los actores que participaron en la implementación de las categorías de gestión en la Ley de Áreas Naturales Protegidas N° 26834?, (2) conocer sobre el modelo que se transfirió, en este caso, sobre las categorías que propone la UICN y su adaptación en el Perú, ¿Cuál es la categoría de gestión de AP que el Estado peruano adopta para la creación de la RC?, y (3) entender el contexto internacional y nacional en el que se realiza la transferencia, ¿Como va cambiando en el ámbito internacional las categorías de gestión de AP propuestos por la UICN y de qué manera el contexto político y económico nacional influyó en la promulgación de la Ley de Áreas Protegidas N° 26834?.

Tomando en cuenta lo mencionado, se propone las siguientes hipótesis:

Hipótesis 1: La coalición de múltiples actores de la sociedad civil, el estado y academia trabajaron de manera conjunta, a pesar de estar motivados por diferentes intereses, a favor de poner en la agenda del pleno, la Ley de Áreas Protegidas N° 26834

Hipótesis 2: El Estado peruano adoptó las categorías de gestión de AP que se venía discutiendo en el ámbito internacional y lo incorpora en su marco normativo, es decir en la Ley de Áreas Protegidas N° 26834, en la cual las Reservas Comunales son un producto innovador que se crea y se adapta según los parámetros que se habían establecidos en el ámbito internacional en beneficio de actores locales o pueblos indígenas.

En el Perú se dio a través de la incorporación de la categoría de Reservas Comunales que se desarrolla en la Ley de Áreas Protegidas N° 26834. Las reformas neoliberales impulsadas por el Gobierno de Alberto Fujimori (1900-2000) en materia económica abrió una necesidad de cumplir con estándares ambientales internacionales sobre conservación, en ese sentido fue necesario impulsar la Ley de Áreas Protegidas N° 26834 para poder acceder a los fondos y préstamos monetarios que brindaron las agencias internacionales

Hipótesis 3: En el ámbito internacional la difusión de las políticas, recomendaciones y resoluciones en materia de gestión de AP va cambiando en pro de incluir la participación de actores locales, en especial pueblos indígenas, lo que llevó a crear una categoría que pueda servir como base para poner en práctica esa inclusión dentro de las AP. Desde organizaciones internacionales como la UICN, se impulsó desde mediados de los años 90 la inclusión y participación de actores locales dentro de la gestión de Áreas Protegidas, y que fue difundido a través de los congresos internacionales que reúnen a los más altos líderes mundiales alrededor del mundo para asumir compromisos en pro de la conservación.

Esta investigación es de corte cualitativo basada en entrevistas semiestructuradas a actores que participaron directa o indirectamente en el diseño de la Ley de Áreas Protegida y se basa en la reconstrucción de los hechos alrededor del proceso de la formulación de la Ley de Áreas Naturales Protegidas para entender el proceso de adaptación de las categorías de gestión de la UICN.

Los objetivos de esta investigación es recoger la lectura política de los actores relacionados al diseño y promulgación de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, se realizará entrevistas a actores estratégicos, los cuales serán personas que cumplan con distintas características, como por ejemplo, participación clave en alguno de los eventos y/o foros internacionales como representante del Perú, funcionario en cualquier instancia del INRENA (ahora conocido como SERNANP), congresista y/o asesor en la época que se promulgó la ley, dirigente indígena de las organizaciones más representativas que hayan participado en alguno de los procesos de incorporación de la RC en la Ley.

3.1.1 Entrevistas

Se realizaron siete entrevistas a actores claves de la academia, Estado, ONG y Organizaciones indígenas que se detallados en la siguiente tabla:

Tabla 3: Datos de entrevistados

N	Nombre y apellido	Ámbito	Detalle
1	Jamil Alca Castillo	Academia	Investigador sobre Reservas Comunales
2	Alberto Chirif	Academia	Investigador
3	Marc Dourojeanni	Estado	Investigador sobre Reservas Comunales, ex funcionario público y miembro de la UICN
4	Cristina Miranda	Estado	Investigadora y exfuncionaria del CONAM
5	Luis Alfaro Lozano	Estado	Ex-Jefe del SERNANP
6	Pedro Solano	ONG	Ex directo de SPDA y SERNAP
7	Fermin Chimatani	OOII	Presidente de ANECAP

Fuente: Propia

Todas las entrevistas se han realizado de manera virtual, vía plataforma zoom, y han sido grabadas y autorizadas por los entrevistados para ser utilizados con fines académicos para la presente investigación.

3.1.2. Revisión de fuentes primarias

Se ha realizado una búsqueda y sistematización de las 1,414 resoluciones y recomendaciones disponibles de manera virtual en las plataformas oficiales de la Unión Internacional para la Conservación de la naturaleza (UICN), todas estas son una recopilación de las resoluciones y recomendaciones de todos los Congresos Mundiales de la Naturaleza que se han desarrollado desde la creación de la UICN,

esto con el fin de establecer de qué manera ha ido evolucionando la percepción internacional sobre las categorías de gestión y su relación con la participación de pueblos indígenas en la gestión de Áreas Protegidas.

Este trabajo se basa en lo descrito por Dolowitz y Marsh (2000), en el cual las principales preguntas y donde nacen las hipótesis del presente trabajo se basan en tres aspectos: 1) determinar quiénes fueron los actores y su grado de influencia dentro del diseño de la Ley de Áreas Protegidas, 2) Determinar qué es lo que se ha transferido y de qué manera se adaptó, y por último, 3) Desarrollar el contexto y determinar si tuvo algún grado de influencia dentro del desarrollo del diseño de la Ley de Áreas Protegidas y su promulgación. A continuación se desarrollará cada punto.

3.2. El caso de la transferencia

3.2.1. Contexto político y social

Esta sección busca contextualizar la época en la que se promulgó la Ley de Áreas Protegidas, como se señala, la hipótesis desarrollada, es que en el ámbito internacional la difusión de las políticas, recomendaciones y resoluciones en materia de gestión de AP va cambiando en pro de incluir la participación de actores locales, en especial pueblos indígenas, lo que llevó a crear una categoría que pueda servir como base para poner en práctica esa inclusión dentro de las AP. En el Perú se dio a través de la incorporación de la categoría de Reservas Comunales que se desarrolla en la Ley de Áreas Protegidas N° 26834

Las reformas neoliberales impulsadas por el ex presidente Alberto Fujimori (1900-2000) en materia económica abrió una necesidad de cumplir con estándares ambientales internacionales sobre conservación, en ese sentido fue necesario impulsar la Ley de Áreas protegidas N° 26834 para poder acceder a los fondos y préstamos monetarios que brindaron las agencias internacionales.

En ese contexto ya una vez este que lo del terrorismo, que sin duda baja muchísimo después de la captura de Guzmán, empieza esta cooperación sobre todo la alemana a tratar de apoyar a que nuevamente se recupere el sistema peruano con una institucionalidad de una planificación fuerte con este proyecto que es el apoyo para el diseño de la planificación del sistema de áreas protegidas con el plan director de 1993 (Pedro Solano, ex director de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental)

La época del terrorismo dejó debastado al país en el ámbito político, social y económico, y lo último que se pensó fue en promover políticas ambientales. Sin embargo, el apoyo de los cooperantes y ONGs fue crucial para tener los recursos necesarios para realizar estudios en materia ambiental.

El gran reto del Perú era recuperar la inversión privada que active la economía del país, si bien uno no puede competir contra la minería o hidrocarburos que eran las actividades económicas más fuertes, pero el turismo si empieza a destacar programas de aprovechamiento de recursos naturales que se vuelven interesantes (Pedro Solano, ex director de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental)

En un país extractivista como el Perú, no se puede exigir cancelar con todas las actividades que sostienen nuestra economía, sin embargo, el rubro de la minería ya empieza a modernizarse y a evitar pasivos ambientales. Sin embargo, aún continúan las denuncias por contaminación y mientras eso ocurre, el Estado se encarga de promover nuevos modelos económicos que sean amigables en materia ambiental

Eso [sobre las condiciones que imponen los organismos supranacionales] nos ha salvado siempre, bendito sea los préstamos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y los Tratados de Libre Comercio, porque cada vez que hubo esos clubes o círculos que permiten el financiamiento del país vienen amarrados a condiciones ambientales y sociales. La agenda ambiental y social es cierto también, que siempre ha podido avanzar en función de esas condiciones, es más la creación del ministerio del ambiente de algún modo tiene que ver con un TLC firmado con los EE.UU (Pedro Solano, ex director de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental)

Las reformas neoliberales impulsadas por el ex presidente Alberto Fujimori jugaron a favor para que se pusieran en agenda políticas ambientales, y las ONGs tuvieron un rol importantísimo tanto en el acompañamiento como el acceso a los recursos que ofrecía.

Como ya se señaló líneas arriba, la creación de la categoría de Reserva Comunal no se dio bajo un proceso que tuviera como fin último la participación de pueblos indígenas, sin embargo muchos de los conceptos sobre conservación que

han manejado desde siempre los pueblos indígenas, se ha ido introduciendo en los debates actuales sobre la conservación, uno de esos ejemplos es sobre el uso que se le da al territorio no usado.

Pasar del aprovechamiento a la conservación. En el 97 entendías la conservación como preservación y después ya estamos entendiendo la conservación como aprovechamiento, la conservación es cuidar para usar o usar cuidando qué no es preservar o no tocar es darle un uso determinado. Incluso las comunidades cuando no usan un territorio, una fuente donde están los espacios de reproducción de la flora o fauna no es que no lo tocan sino que le asigna un uso diferente a ese espacio (Jamil Alca, ex investigador de la GIZ)

Los Organismos Supranacionales, cada día van aprendiendo desde las experiencias regionales, lo que ha traído como consecuencia que hayamos pasado de un modelo totalmente restrictivo a uno actual, donde se hable de conceptos como gobernanza. El nuevo modelo de gestión que ha desarrollado la RC es un claro ejemplo de que los modelos cambian y se adaptan según la realidad y se sabe que son positivos cuando permiten a los actores desarrollar sus capacidades.

[Por ejemplo] yo no debo de calzar el modelo de la UICN, hasta yo creo, que la UICN debe adaptarse a una nueva categoría. Aunque con gobernanza participativa entra todo, pero una nueva categoría o subcategoría, la reserva comunal, yo creo, que podría imitarse y replicarse transferirse a otros países, para que vean el modelo las reservas comunales (Jamil Alca, ex investigador de la GIZ)

3.2.2. Los actores de la transferencia de las categorías ANP

La presente sección busca introducir al lector sobre los actores que participaron en la transferencia de categorías, según Dolowitz y Marsh (2000) los cuales señalan la participación de funcionarios electos, partidos políticos, burócratas / funcionarios públicos, grupos de presión, empresarios y expertos en políticas, corporaciones transnacionales, think tanks, supra instituciones y consultores nacionales gubernamentales y no gubernamentales. En este caso, según lo señalado por los entrevistados los principales actores fueron los consultores no gubernamentales y que al contrario de lo que se pudiera pensar, los funcionarios fueron los principales adversarios u opositores para la implementación de leyes ambientales.

Sobre esta sección se desarrolló una hipótesis que está relacionada con la existencia de una coalición de múltiples actores de la sociedad civil, el estado y academia que trabajaron de manera conjunta, a pesar de estar motivados por diferentes intereses, a favor de poner en la agenda del pleno, la Ley de Áreas Protegidas N° 26834. Esta afirmación no fue del todo cierta, nunca se desarrolló una coalición como tal, lo que se formó fue un grupo tecnócrata que en articulación con los organismos de cooperación internacional, trabajan por desarrollar legislación ambiental y en ese sentido, a través de la cooperación alemana, se tuvo la oportunidad de que en 1993 se empiece a elaborar el Plan Director, conocido por ser un documento de gestión en materia ambiental que será base para lo que hoy conocemos como la Política Nacional del Ambiente.

El plan director tuvo un equipo técnico propio que fue financiado por la Cooperación Alemana en este proyecto denominado FANPE, y ese equipo técnico propio que eran 5 o 6 profesionales que tenían un local muy cercano al INRENA en ese momento, ese equipo técnico convocó a una serie de especialistas y consultores para armar mesas de trabajo y comenzar a diseñar la parte conceptual y la parte programática del plan director (Pedro Solano, ex director de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental)

En esa línea, se presenta una ventana de oportunidad en 1997 cuando el congresista Oswaldo Sandoval, un empresario, totalmente ajeno al ámbito ambiental, es designado como presidente de la Comisión de Ambiente y decide convocar especialistas no gubernamentales, para que elaboren legislaturas que él pueda llevar a pleno y que sean aprobadas. Después de la aprobación de la Ley de Recursos Naturales, calificado como un proceso es que el congresista decide continuar con la aprobación de más leyes, pero que pudieran ser aprobadas en los dos meses de legislatura que quedaba, es aquí donde se pone en agenda la Ley de Áreas Protegidas de 1997 que es desarrollada por los mismos actores que venían trabajando el Plan Director. Asimismo, cabe resaltar que los académicos mostraron su disposición para adaptarse a lo que se les planteó en el momento, como la reducción de los artículos, que en un primer momento se estaba planteando, en la Ley, algo que muestra la predisposición de los académicos y profesionales para adaptarse a los cambios

Cómo quedan unos meses de legislatura Oswaldo Sandoval vuelve a llamar y dice: “bueno yo no quiero en estos dos meses que queda no hacer nada porque esto salió más rápido de lo que pensábamos [refiriéndose a la Ley de Recursos Naturales que acababan de aprobar] y bueno qué más tenemos en agenda”, todos levantábamos la mano por que todos queríamos sacar algo y dentro de la agenda que se le propone, está la Ley de Diversidad Biológica, la Ley de Áreas Naturales Protegidas y un par más, y Oswaldo dijo: “vamos, con el mismo procedimiento”. La ventaja de la Ley de Áreas Naturales Protegidas es que ya tenía un texto con lo que habíamos trabajado con el plan director y todo lo que había salido ya con Pronaturaleza que veníamos trabajando en ese proyecto de ley y lo teníamos casi listo, lo entregamos, nuevamente se debate, se ve el tema multipartidario, nos piden varios ajustes. Ellos ya no querían una ley grande dijeron que con más artículos el pleno era más largo, entonces tuvimos que rebanar a la pobre Ley como 40 artículos y se redujo prácticamente a la mitad, pero igual quedo una muy buena ley que nuevamente se aprueba por unanimidad tanto en la comisión como en el pleno entonces creo que fue un éxito, éxito gracias a que tuvimos un presidente de comisión que conduce un proceso exitoso que genera empatía entre distintas fuerzas políticas para pensar que se puede hacer algo que beneficie a todo el mundo y que lo presenta de muy buena manera en el pleno para su aprobación (Pedro Solano, ex director de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental)

Sin embargo también se encontraron con adversarios, o actores que no prestaron la debida atención al tema ambiental, como señala Rose (1991) no actuar también es una forma hacer política.

Tenías como jefe de INRENA a una persona que no apoyaba en absoluto a las Áreas Protegidas y que más bien las criticaba porque decía que eran focos de pobreza y el creía que como eran zonas rurales y que había que desaparecerlas porque eran muy pobres. El ministro de agricultura tampoco era para nada favorable a los temas ambientales de entonces, es por eso que demora tanto la aprobación del plan director mira tú es curioso, el plan director empieza siendo un proyecto de cooperación para el poder ejecutivo, que estos señores de agricultura y del INRENA lo estancan, lo paralizan, lo frustran, es la época de menos creación de Áreas Protegidas de la historia del Perú de los

últimos 60 años, pero en paralelo tenias al congreso a este congresista que era del partido del gobierno y que entiende la figura ambiental y que quería dejar un legado no quería solo calentar la silla, y saca un buen paquete de leyes, todas las leyes que saca son muy buenas y aún siguen vigentes (Pedro Solano, ex director de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental)

Los pueblos indígenas, actores importantes en torno al tema en cuestión, a través de sus Organizaciones representativas alrededor de los años 80 se empiezan a organizar en grupos que inician con una incidencia más organizada en la agenda del estado, en donde se espera que hayan sido de alguna manera consultados por ser materia de interés. Sin embargo, la desconfianza entre ambas partes (pueblos indígenas y Estado) se mantenía, lo cual hacía más difícil la comunicación entre ambas partes que imposibilitaba poner en agenda necesidades básicas y que sean terceros los que tengan que levantar la voz de protesta.

[Sobre las Áreas Naturales Protegidas en 1997] también hay muchos momentos, inclusive ya se había creado la RC Yanasha, al pasar a Área Protegida hay otro momento de decepción por parte de las poblaciones indígenas por que no entienden, no se logró entender que significa un ANP y tampoco queda claro si hubo un momento de discusión para pasar a ser considerado un Área Natural Protegida, desde lo que hemos trabajado con las poblaciones indígenas ellos quieren aprovechar el espacio que les pertenece y al pasar a ser un ANP, me da la impresión que hay una restricción de usos de estos espacios que aún la población local tiene que aprender cual es la posibilidad de aprovechamiento de uso de recursos dentro de este espacio y bueno, no son propietarios tampoco de las RC es un Área Natural Protegida que pertenece a la nación y otros conceptos más abstractos que no necesariamente las poblaciones indígenas y nosotros entendemos (Jamil Alca, ex investigador de la GIZ)

La declaración presentada afirma que las Organizaciones Indígenas al momento de la creación de la Ley mantenían un desconocimiento sobre su significado y posibles repercusiones sobre el manejo del territorio, en ese sentido permite señalar que las Organizaciones Indígenas no fueron actores directos que participaron dentro

de la inclusión de la categoría de Reserva Comunal dentro de la Ley de Áreas Protegidas.

El contexto de tensión entre el estado peruano y los pueblos indígenas no permitió que se desarrolle una mejor comunicación entre ambos, lamentablemente los procesos de creación de Reservas Comunales se dieron de manera agresiva en los cuales se buscó, en muchos casos, el destierro de los pueblos indígenas de sus territorios con el fin de crear Áreas Protegidas

Había celos de ambos lados, celos y temores de ambos lados y justificados por que tu ves que la experiencia de las áreas protegidas, digamos del probablemente del 2000 hacia atrás hasta incluso poquito más, pero hacia atrás, era excluir, era una política de que al poblador indígena que le decía no toque los recursos, es más habían iniciativas de retirar a las poblaciones indígenas de las áreas protegidas entonces obviamente el poblador indígena se sentía muy agredido. Entonces, había muchos recelo de las organizaciones indígenas hacia el movimiento de conservación que para ellos había sido un movimiento agresor y de otro lado, del sector conservación era muy frustrante relacionarse con las instituciones indígenas porque cada vez que se había construido un poquito de confianza para avanzar algo, cambiaba el dirigente y venía nuevamente un gran periodo de desconfianza, a veces las decisiones dirigenciales eran desconocidas por las bases, a veces lo que negociabas con la base la dirigencia nacional no lo aceptaba, o sea era era muy laborioso, muy complicado el trabajo (Pedro Solano, ex director de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental)

Por lo tanto, se evidencia la distancia y las tensiones entre el ejecutivo y los pueblos indígenas, lo que impide que se les incorpore y que ellos mismos se sientan parte del diseño de la Ley se vio bastante restringida debido al antecedente del movimiento conservacionista que los distanciaba, además las organizaciones indígenas cambiaban de dirigentes lo que tampoco ayudaba y canalizada a través de los consultores o personal de la academia que trabajaran con las Organizaciones. El Plan director, desarrolló, como menciona Solano, mesas especializadas donde se desarrollaban temáticas que eran abordadas por especialistas en la materia.

En el plan director si, recuerdo que participaba Aidesep, pero sobre todo participaban muchos antropólogos que trabajaban cercanos a las federaciones (...) pero si habian, por que el plan director lo que tuvo fue mesas o grupos especializados de trabajo y había un grupo del tema indigena (Pedro Solano, ex director de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental)

Los actores involucrados directamente en la adaptación de la categoría VI de la UICN, fue realizado por tecnócratas especialistas en la materia, los cuales encontraron una propuesta que pudo ser adaptada cuando se presentó la oportunidad política, en este caso, a través de un actor político, el congresista oficialista la oportunidad de poner en agenda políticas ambientales sobre conservación que ya se venían desarrollando en otras partes del mundo. Asimismo, los pueblos indígenas no ocuparon espacios de participación durante el diseño de la Ley, y si fueron escuchados a través de especialistas que trabajaban con ellos, en su mayoría antropólogos.

3.2.3. Modelo de transferencia

En esta sección se busca responder respecto al objeto de transferencia, como señala la transferencia puede ser de políticas, arreglos administrativos, instituciones, etc en este caso será de categorías de gestión. La hipótesis señala que el Estado peruano adoptó las categorías de gestión de AP que se venía discutiendo en el ámbito internacional y lo incorpora en su marco normativo, es decir en la Ley de Áreas Protegidas N° 26834, en la cual las Reservas Comunales son un producto innovador que se crea y se adapta según los parámetros que se habían establecidos en el ámbito internacional en beneficio de actores locales o pueblos indígenas.

Una categoría como RC que había entrado en el 90 pero que básicamente era esa categoría forestal, la reserva comunal entonces tenía muchas oportunidades de desarrollo por eso ¿no? porque de algún modo la categoría estaba muy cercano a la gestión participativa y estaba muy cercana a promover que el área sea un instrumento para el desarrollo local (Pedro Solano, ex director de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental)

La conservación viene del aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica del área, y los pueblos indígenas han demostrado que no son solo protectores de la naturaleza, sino que para ellos es un agente que es la base de un

todo, lo que pone a un nivel mucho mayor que lo que se define como conservación. La adaptación se evidencia al desarrollar en la misma Ley, la participación de los actores locales, lo cual solo es explícitamente mencionado cuando se desarrolla el concepto de Reserva Comunal.

La categoría VI de la UICN en el Perú, es utilizada para clasificar 4 tipos de categorías de manejo que el Perú ha desarrollado en su Ley, sin embargo, con la Reserva Comunal, ha podido desarrollar el tema de la participación de los actores locales, sin perder de vista el objetivo de conservar, sin que este signifique no tocar.



CAPÍTULO IV: LA RESERVA COMUNAL COMO UNA ADAPTACIÓN DE UNA CATEGORÍA DE GESTIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS

Lo descrito anteriormente sirve como base para entender el desarrollo de la categoría de Reserva Comunal desde lo que se estableció en un primer momento en la Ley Forestal, hasta su concepción en la Ley de Áreas protegidas. Recopilando lo desarrollado en la revisión de literatura, los estudios sobre la gestión del territorio y en específico sobre Áreas Protegidas no han sido desarrollado dentro de los estudios de la Ciencia Política, en esa línea, los enfoques sobre transferencias nos invitan a realizar un análisis sobre los procesos por los cuales ciertas políticas, normas, ideas o ideologías son adaptadas por los Estados y sobre ellos existe una basta literatura y en los últimos años se ha escrito más sobre el cambio climático y su relación con los pueblos indígenas.

El análisis va orientado a partir de las respuestas recogidas en el trabajo de campo, en primer lugar, la categoría de Reservas Comunales, es un modelo adaptado de la categoría VI que estableció la UICN en 1994, ya que en este se hace explícito la necesidad de favorecer a las localidades cercanas. A partir de la adaptación de la transferencia de categorías, la Reserva Comunal se establece como una categoría única en el mundo producto de una tipo de transferencia con características de adaptación como señala (Dolowitz y Marsh 2000). El autor señala que casi todas las políticas se importan, sin embargo, lo que hace diferente es de qué manera y qué es lo que se importa, algunas de las preguntas que se plantea son las siguientes: “¿qué motiva a los responsables de la formulación de políticas a participar en el proceso de transferencia de políticas? (Por ejemplo, ¿es ideológico o práctico?) ¿Se involucran diferentes actores en las diferentes etapas del proceso de transferencia de políticas? ¿Cuándo es probable que ocurra la transferencia de políticas dentro del ciclo de formulación de políticas? ¿Cómo varía el tipo de transferencia dependiendo de cuándo ocurre dentro del ciclo de formulación de políticas?” (Dolowitz,D y David, March (2000:7)

4.1. Entre técnicos, burócratas y políticos

Durante el desarrollo de la investigación, los entrevistados contextualizaban el momento que narraban, para cada uno de ellos era importante dejar muy en claro que cada momento importa y que los hechos se dan bajo un contexto en particular y en

especial, al hablar sobre pueblos indígenas. En un primer momento, cuando se promulgaron las primeras leyes forestales el conocimiento que tenían los funcionarios era relevante para poder analizar ahora las razones por las que dejaron de lado la voz de los pueblos indígenas. Cuando se discutía el Plan Director, en los años 90, el Perú aún se mantenía en medio de un conflicto armado interno en donde los más afectados fueron las familias con menores recursos en la sierra del país y algunas zonas de la amazonia, la economía se había desplomado y teníamos una gran deuda tributaria a causa de la inflación. El Estado por su parte, nunca ha estado en todo el territorio, y son esos vacíos los que aprovechan las ONGs y otros organismos que manejan recursos y redes académicas, esto permite que puedan mirar de otra manera estos espacios olvidados por el estado. Las ONGs se caracterizaron por contar con recursos para poder desarrollar en países en desarrollo políticas sociales y ambientales.

Cuando se desarrolló la Ley de Áreas Protegidas se dio porque se abrió una ventana de oportunidad para impulsar legislación ambiental por la voluntad de un político del gobierno. Hubo una coalición, pero débil, entre el grupo de académicos y técnicos y el congresista, que sin embargo encontró una oposición en el ejecutivo al proponer cambios e innovaciones en materia de política ambiental. En esa línea, las ONGs y los académicos están más acostumbrados al intercambio de ideas e innovaciones y ajustes, algo que no se refleja en los funcionarios públicos más tradicionales, los cuales se acostumbran a una sola manera de trabajar y son reacios al cambio porque lo ven como una amenaza porque significa adecuarse a nuevas formas de trabajo. Los actores principales fueron las organizaciones supranacionales, en este caso la GIZ, a través de sus especialistas, ya venían trabajando en lo que llamaron "El Plan Director", en el cual uno de sus capítulos sirvió como base para lo que luego se aprobara como la Ley de Áreas protegidas.

Dolowitz, D y David, March (1996) reconocen a estos actores como uno de los principales en los procesos de transferencia de políticas, ellos mencionan que de esta manera se genera el intercambio de ideas y comúnmente se da en países en desarrollo. Por otro lado, llama la atención que tanto el Ministro de Agricultura como el Jefe de INRENA, pese a ser especialistas en el tema y funcionarios públicos, no hayan usado su red de contactos dentro de las comunidades epistémicas para desarrollar políticas que permitan avanzar a su sector, porque más fuerte es su seguridad en el puesto que el intercambio que innova y les resulta amenazante. Por

último, la actuación del presidente de la comisión de ambiente está relacionado con lo que mencionan los autores, para ellos los funcionarios electos buscan dejar un legado y se rodeó de los mejores especialistas en el tema ambiental para poder aprobar todas las leyes que fueran posibles en el tiempo que le quedaba.

4.2. Una transferencia exitosa

La aprobación de la Ley se dio bajo un escenario positivo, la transferencia fue exitosa porque se cumplieron las dos condiciones, fue por un lado políticamente aceptado en el Congreso y por Ejecutivo, y por otro lado, fue técnicamente viable, a pesar de que los actores del ejecutivo no compartían las mismas ideas; eso implica tensiones y otros elementos que impactan en el desarrollo de las RC. La historia de las Áreas protegidas inició como principal objetivo en el ámbito internacional como una manera de preservar la vida salvaje para los cazadores, en tanto fue diseñada bajo una visión vertical, gestionada desde el Estado, que ponía primero a la preservación de la belleza natural sin la interacción del ser humano.

Al mismo tiempo, el cambio de paradigmas influyó de manera positiva para poder desarrollar un discurso en pro de democratizar la gestión de estas áreas. Como menciona Phillips (2004) hay tres grandes características que cambian en el nuevo paradigma que contribuye de manera positiva. En primer lugar, se configuraba el territorio como un espacio escénico, intocable, el nuevo paradigma busca que las AP tengan objetivos científicos, socioeconómicos y culturales. En segundo lugar, sus inicios fueron establecidos por criterios técnicos, alineados a las ciencias naturales, el nuevo paradigma busca establecer las AP bajo un proceso de diálogo políticos, donde prime la consulta y la sensibilización. Por último, solo era administrado por científicos naturales, el nuevo paradigma busca que sea dirigido por personas polivalentes y con habilidades sociales.

Fueron muchos años en los cuales los pueblos indígenas fueron desterrados de sus territorios por las ideas de un paradigma de la gestión conservadora, dentro de la gestión aún se mantienen esas ideas, sin embargo el reto consistió en mantener el diálogo y buscar el beneficio de la población. Por último, los Organismos Supranacionales, encontraron un contexto favorable para poder desarrollar sus políticas ambientales, y lograron impulsar la Ley de Áreas Protegidas en el Perú, de un modelo restringido a uno que conversa con los objetivos de la naturaleza y las

poblaciones locales. Asimismo, la categorización de las Áreas Protegidas dejó abierta la oportunidad para que pueda desarrollarse y convertirse en un modelo de gestión de Área Protegida participativo, ya que posteriormente se desarrollaron mecanismos de gestión que incluía como objetivo principal la participación de las localidades.

Los modelos cambian y se adaptan a las realidades de cada región, en países pluriculturales como en el Perú donde es sumamente importante, por una cuestión de derechos humanos, tener una categoría que sea de exclusividad para pueblos indígenas, es una necesidad primordial que ellos como ciudadanos tengan un espacio donde ser escuchados y si bien muchos académicos y estudiosos del tema, veían a esta categoría como muy forzada en comparación con las demás, ahora son las mismas personas que se admiran del gran trabajo que viene desarrollando esa categoría de gestión, la cual ha sido totalmente ocupada por los pueblos indígenas. A la larga esta participación demuestra también un proceso de maduración de los pueblos indígenas que desarrollan sus propias formas de administración de territorios cumpliendo con los requisitos que la ley les exige.

4.3. La Reserva Comunal como un modelo de transferencia y adaptación

En palabras de Orihuela (2014) las Reservas Comunales son un nuevo modelo para la protección de los pueblos indígenas y sus territorios, en esa línea, estas fueron incorporadas en la ley durante la difusión de un nuevo paradigma sobre la gestión del territorio, que no solo los tomaba en cuenta como participantes sino como tomadores de decisiones. Sin embargo, el modelo que describe Orihuela es un modelo que ha venido consolidándose los últimos 15 años, a consecuencia de la aprobación de los Contratos de Administración entre pueblos indígenas y Estado y no desde el origen de la figura legal con la aprobación de la ANP. Asimismo, los pueblos indígenas han encontrado a través de las Reservas Comunales un marco jurídico para proteger sus territorio fragmentado, muchos de los cuales no entran en los procesos de titulación.

Antes que se aprobara ese modelo de gestión, las Reservas Comunales fueron consideradas, en un primer momento, como Unidades de aprovechamiento y fue replanteada como una unidad de conservación de diversidad biológica en la Ley de Áreas protegidas. El modelo de transferencia que se desarrolló para que la Reserva Comunal sea considerado una categoría de AP es catalogado como una transferencia coercitiva para el estado, por que está asociada a las presiones internacionales, mas

no a una iniciativa nacional y quizás no había una costumbre de intercambio nacional e internacional como ahora que es mucho más frecuente.

Sin embargo, esta es directa e indirecta a su vez, directa por que como señala Majone las políticas regulatorias son un precedente para que las instituciones supranacionales presionen a los países a realizar cambios dentro de su legislación, y en este caso en específico sucedió, en el Perú se dio a consecuencia de las reformas neoliberales que se venían desarrollando desde los noventa, lo que motivó a mantener un estándar sobre las políticas en materia ambiental que se aprobaban en el congreso. Sin embargo, también se puede considerar indirecta ya que aquí el consenso internacional juega un papel importante, en este caso desde la UICN venía trabajando en la incorporación de actores locales dentro de la gestión de ANP, lo que trajo como consecuencia que países como el Perú, quedarán bajo una presión de la comunidad internacional.

La Reserva Comunal se define como una transferencia de instrumentos de políticas, ya que sus orígenes vienen de las directrices que desarrolló la UICN para determinar las categorías de gestión de Áreas Protegidas. El grado de transferencia que se dio fue de síntesis, como describe Rose (1991), ya que esta categoría toma solo algunos elementos que consideraba la categoría IV Área Protegida con Recursos Manejados de la UICN para convertirse en algo totalmente diferente. En lo que se asemejan es que ambas categorías están destinadas a poder ser gestionadas por las poblaciones locales que viven dentro de ella, si bien en la categoría de la UICN se detalla que la responsabilidad organiza se debe llevar a cabo en asociación con la comunidad local, lo que sucede en la Reserva Comunal es una adaptación que modifica la idea principal por lo descrito en la Ley de AP, en este solo se menciona que los recursos serán de beneficio para las comunidades dentro de ella. Recién la lógica de una cogestión se desarrolla cuando se aprueba el Régimen Especial de Administración de Reserva Comunal en el 2005, en donde las comunidades si logran tener personería jurídica para manejar sus territorios en coordinación con el Estado. En ese sentido, no todas las ideas son transferidas la UICN ya venía desarrollando ideas de gestión por parte de las comunidades locales, sin embargo esas ideas de fondo no llegan a ser tomadas en cuenta en la práctica en el caso peruano cuando se establecen las RC.

Asimismo, las organizaciones indígenas no tuvieron un papel protagónico dentro de las mesas de trabajo de fines de los 90 en donde se empezaba a discutir el futuro de las Áreas Protegidas en el Perú, sin embargo a nivel internacional, las Organizaciones ya mantenían cierta incidencia y presencia las cumbres y congresos mundiales sobre medio ambiente.

Experiencias como el Perú han inspirado a nivel internacional a que los conceptos internacionales evolucionen en el mundo internacional y en la UICN. Por décadas parecía que lo único que importaba eran los parques nacionales que es una categoría de protección estricta y de lo que sí permite es visita y turismo, tu ves los documentos de los grandes parquistas de antaño y ellos incluso renegaban de las categorías de manejo de recursos por que decían que eso no era un AP entonces la UICN fue aprendiendo también, temas como gobernanza o tipos de áreas protegidas o modalidades era un lenguaje totalmente inexistente de ese entonces (Pedro Solano, ex director de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental)

Lo que menciona Pedro Solano, es importante para el análisis, los conceptos cambian y es importante que los Estados cuenten sus experiencias en espacios internacionales. Sin embargo, es preciso señalar que estos intercambios de ideas son de este siglo, ya que el Perú en estos últimos años ha ido consolidándose en el ámbito internacional en materia ambiental. En esa línea, el enriquecimiento del conocimiento es mutuo y donde a partir de ahí se tomarán decisiones, y que no solo los Estados participen, sino todos los actores involucrados de cierta manera en los temas en discusión, lo que incluye a los pueblos indígenas y otras organizaciones de la sociedad civil.

En el contexto del cambio climático, se asume que las políticas desarrolladas mantendrán dos características importantes si hablamos de legitimidad. Por un lado, se espera que favorezcan a los actores más vulnerables al cambio climático por los acelerados cambios que se vienen suscitando. En el caso de los pueblos indígenas, estos presentan las tasas de salud y educación más bajas a comparación de las ciudades y en su mayoría viven en el umbral de la pobreza. En segundo lugar, la participación es crucial para poder desarrollar políticas públicas, el diálogo entre ambas partes es importante. Sin embargo, hay “participación” y “participación”, en el

caso de los pueblos indígenas no han sido dueños de un proceso que directamente lo afectaría. La idea del desarrollo de las categorías de la UICN ha ido cambiando durante el último siglo y en el Perú la idea de lograr la participación de los pueblos indígenas cae para priorizar la conservación y manejo de los recursos naturales por parte del Estado.



CAPÍTULO V: CONCLUSIONES

La presente investigación ha profundizado en el análisis sobre el proceso de transferencia de categorías de gestión del ámbito internacional al nacional a través de la incorporación de las categorías de manejo dentro de la Ley de Áreas Protegidas; en esa línea, la tesis concluye que efectivamente se realizó una transferencia de categorías de manejo de lo que se venía trabajando en la UICN a lo que se plasmó en la Ley de Áreas Protegidas, en donde los actores principales que protagonizaron el proceso fueron los técnicos, académicos y políticos, mas no los pueblos indígenas como actores directos. Esto continúa siendo un ejemplo más de cómo una política se desarrolla de manera vertical, en donde los actores principales siempre fueron personas vinculadas al Estado u ONGs, a pesar que el alcance de la ley abarcaría a muchas organizaciones de la sociedad civil. Entonces, la Ley de Áreas Protegidas, es una norma más, que tiene como afectados a los pueblos indígenas, sin embargo, no son actores claves en el diseño de la política y eso continúa siendo una realidad dentro de la gestión del Estado.

Asimismo, cabe resaltar, que los actores técnicos estaban altamente capacitados y preparados para adecuar el producto al requerimiento señalado por el congreso, lo cual permitió aprovechar la oportunidad política que se abría en el Perú en materia ambiental. Todo esto, mientras que los actores del estado de instituciones como el INRENA y MINAGRI se resistieron a la innovación que la ley propone, lo cual generó tensiones entre los poderes del Estado y evidenció que en ese momento, los altos funcionarios técnicos del sector público (INRENA y Ministerio de Agricultura) no tuvieron una voluntad de impulsar políticas ambientales durante esos años, lo cual se refleja como una resistencia al cambio que esta nueva Ley proponía.

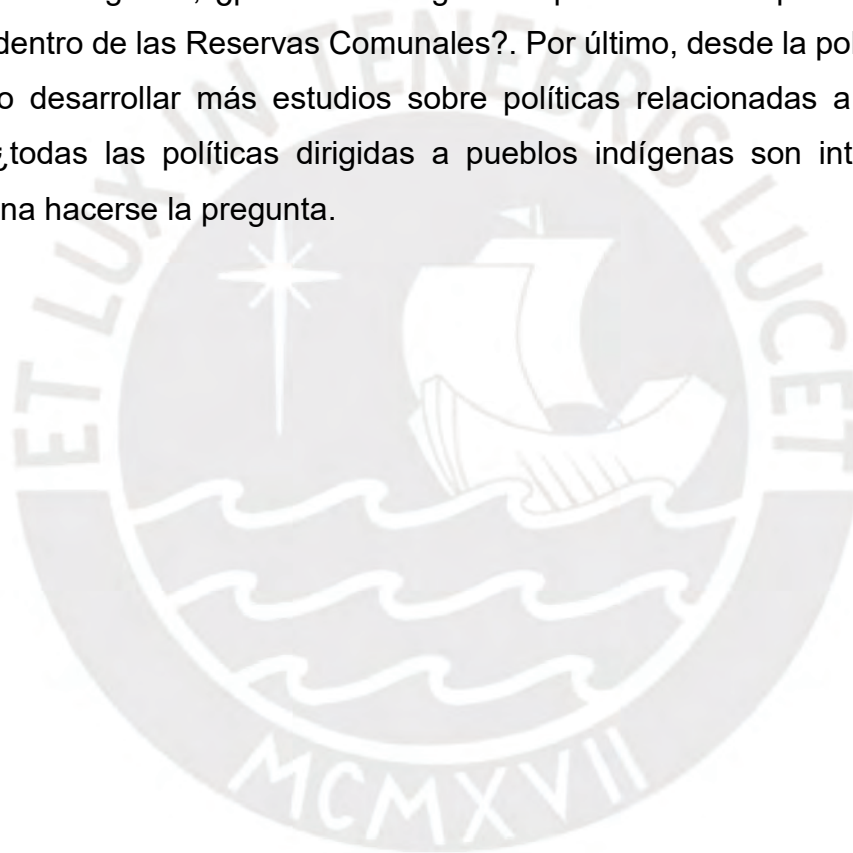
Esto efectivamente, demuestra como el manejo del territorio es político, según lo desarrollado en la literatura por Viveiro de Castro (2004) que reconoce al territorio indígena amazónico como un espacio donde los pueblos indígenas desarrollan lazos sociales y donde siempre se han constituido desde las relaciones con el otro y ven al otro como su igual, sin embargo, no es el concepto que se maneja desde el estado al momento de diseñar una política. Muy al contrario, el territorio continúa siendo un espacio de lucha de poderes cuyo significado aún se ve lejano y complejo, una lucha de poderes que incluye interpretaciones distintas sobre el territorio tanto de los

funcionarios, como de los representantes políticos, agentes económicos y los propios pueblos indígenas. Estas concepciones distintas llevan a plantear el territorio como un campo en disputa por distintas fuerzas sociales y políticas. como para ponerlo en práctica de manera concreta. Sin embargo, los pueblos indígenas han logrado utilizar mecanismos como las Áreas protegidas, para promover la protección de sus territorios a partir de sus planes de vida y mostrar sus capacidades de gestión aunque la tendencia continúe siendo la marginación; y ahora, más de veinte años de la promulgación de la ley de AP se encuentran en mejores condiciones de pelear en y por su territorio.

Las Reservas Comunales se vuelven un producto de participación indígena muchos años después de haberse aprobado la Ley de Áreas protegidas. La investigación resuelve que la incorporación de categorías de gestión en el diseño de la Ley fue una pieza clave para lograr una cogestión entre Estado y pueblos indígenas muchos años después, ya que el impulso de una Ley de AP le dió la base legal y normativa para que las categorías se desarrollen por sí mismas. En esa línea, lo que se veía trabajando dentro de la UICN ha sido fundamental, porque permite al Estado peruano y otros estados, encontrar en estas directrices las bases enfocadas en la participación e inclusión a partir de estudios empíricos que se realizaron alrededor del mundo.

Por último, el contexto fue favorable para impulsar estas políticas ambientales. El ingreso de la Cooperación y las ONG en el territorio peruano, impulsó políticas ambientales y sociales para proteger a los ciudadanos después de los atentados terroristas, con un congreso con mayoría parlamentaria, el presidente tenía la facultad de impulsar a través de sus congresistas, políticas que generaban algún interés económico o social, estas encuentran la oportunidad de entrar en el pleno del congreso y en el mejor de los casos es aprobada por unanimidad. Asimismo, este cambio no se hubiera producido puramente de manera nacional porque las miradas dentro del estado estaban divididas, es por ello que en temas tan complejos como el territorio los modelos de transferencias de políticas tienen sentido porque las esferas internacionales sirven como espacios donde se intercambian ideas, experiencias e innovación de políticas.

A modo de cierre, es importante mencionar que aún quedan muchos temas vinculados a la gestión de las Áreas protegidas y su vinculación con los pueblos indígenas, en este momento. La presente tesis, solo ha planteado un punto de partida, y espera contribuir con el estudio de las Reservas Comunales, al recoger el proceso de transferencia y cómo desde allí quedó abierto un terreno que posteriormente sería ocupado por los pueblos indígenas mediante los Contratos de Administración de RC. Sin embargo, es preciso señalar que futuras investigaciones deberán profundizar sobre las nuevas dinámicas en torno a la democracia que crean estos nuevos espacios territoriales. Los territorios integrales, por ejemplo, son un anhelo por parte de los pueblos indígenas, ¿podrán conseguirlo a partir de las experiencias que se desarrollan dentro de las Reservas Comunales?. Por último, desde la política pública, es necesario desarrollar más estudios sobre políticas relacionadas a los pueblos indígenas, ¿todas las políticas dirigidas a pueblos indígenas son interculturales? valdría la pena hacerse la pregunta.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alca Castillo, J. (2015). La construcción institucional para la conservación de la biodiversidad. El caso de las Reservas Comunes. *Saber y Hacer*, 2(2), 43-59.
- Alcorn, J. (1993). Indigenous People and Conservation . *Conservation Biology*, 424-426.
- Becerra, M (2002). Cómo tomar en cuenta las experiencias de otros: un análisis de la transferencia de políticas públicas. *Gaceta Ecológica*, num.63, abril-junio, pp.75-83. Distrito Federal, Mexico
- Cavero, O. (2011). Después del Baguazo: informes, diálogo y debates.
- CEPAL (2014) Los pueblos indígenas en América Latina. Avance en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos
- Chirif, A. (2009) "Imaginario sobre el indígena en la época del caucho". En Chirif, Alberto y Manuel Cornejo (eds.), pp. 9-35.
- Chirif, A., & Hierro, P. G. (2007). *Marcando territorio: Progresos y limitaciones de la titulación de territorios indígenas en la Amazonia*. Lima: IGWIA.
- Chirif, A., Hierro, P. G., & Smith, R. C. (1991). *El Indígena y su territorio son uno solo: Estrategia para la defensa de los pueblos y territorios indígenas en la Cuenca Amazónica*. Lima: Oxfam América.
- Colchester, M. (2003). *Naturaleza cercada: pueblos indígenas, áreas protegidas y conservación de la biodiversidad*. Uruguay: Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales.
- Damonte, G. (2014). *Agenda de Investigación en Temas Socioambientales en el Perú: Una aproximación desde las ciencias sociales*. Lima: Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Dolowitz, D y David, March (1996) Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies* (1996). XLIV. 343 357
- Dolowitz, D., & Marsh, D. (2000). Aprender del extranjero: el papel de la transferencia de políticas en la formulación de políticas contemporáneas. *Gobernanza: una revista internacional de políticas y administración*, 5-24.
- Dourojeanni, M. y Quiroga, R. (2006) Gestión de áreas protegidas para la conservación de la biodiversidad: evidencias de Brasil, Honduras y Perú, BID.
- Dourojeanni, M. (2009). *Crónica Forestal del Perú*. IIMA: Universidad Nacional Agraria La Molina - UNALM.
- Dussage, Mauricio (2012) La transferencia de políticas como fuente de innovación gubernamental : promesas y riesgos
- Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). "La dignidad es el mañana." Palabras del EZLN en Puebla, 27 febrero 2001
- Espinosa de Rivero, O. (2010). Cambios y continuidades en la percepción y demandas indígenas sobre el territorio en la Amazonía peruana. *Anthropologica*, 239-262.

- FAO. (2008). *Pueblos indígenas y Áreas Protegidas en América Latina*.
- García Hierro, P., & Surrallés, A. (2009). *Antropología de un derecho*.
- IWGIA-CAAAP (2011). Libro Azul Británico. Informes de Roger Casement y otras cartas sobre las atrocidades en el Putumayo.
- La Negra, I. (2014). Institucionalidad Ambiental Peruana. En G. Damonte, *Agenda de investigación en temas socioambientales en el Perú: Una aproximación desde las ciencias sociales*.
- Larsen, Peter Bille (2006) Reconciling indigenous peoples and protected areas: right, governance and equitable cost and benefit sharing, IUCN
- Morfa-Hernandez, G. (2017). ¿Estado-nación o Estado plural? pueblos indígenas y el Estado en América Latina (siglo XXI). *Estudios Sociológicos*, XXXVIII(114).
- Pajuelo, R. (coord.) (2009). Documento de Trabajo N° 158, realizado por el Comité de Seguimiento del Conflicto Social y la Coyuntura Latinoamericana de Perú. Informe de Coyuntura Observatorio Social de América Latina (osal). Publicación electrónica.
- Philips, A. (2004). *Indigenous and Local Communities and Protected Area*.
- Pulgar Vidal, M. (2006). *Para hacer tortillas hay que romper huevos: Historia de la Gestión Ambiental en el Perú 1990-2005*. Lima.
- Rodriguez-Becerra, M., & Espinosa, G. (2002). *Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe: evolución, tendencias y principales prácticas*.
- Roxana Barrantes y Manuel Glave editores (2014). Amazonía peruana y desarrollo económico. GRADE; IEP, 2014 (Estudios sobre Desigualdad,8). Lima
- Saavedra, F. (2014). *Historia del debate ambiental en la política mundial 1945-1992*. Chile.
- Santos-Granero, F., & Barclay, F. (2002). La frontera domesticada: historia económica y social de Loreto, 1850-2000. Fondo editorial PUCP.
- Schwartzman, Nepstad and Moreira (2000) Arguing Tropical Forest Conservation: People versus Parks
- Surrallés, A y P. Garcia (2004) Perspectivismo y multinaturalismo en américa indígena. En Alexandre Surrallés y Pedro Garcia Hierro (Editores), *Tierra adentro: Territorio indígena y percepción del entorno*, IWGIA Documento N 39 - Copenhague 2004
- Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP). (2017). *Reservas Comunales de Perú*. Perú: Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP).
- Smith, R.C. y Pinedo, D. (junio, 2002). Comunidades y áreas naturales protegidas en la Amazonía Peruana. 9na Conferencia Bienal de la IASCP. Zimbabwe.
- Solano, P (2005) Esperanza verde
- Soria, C. (2005). Camisea: ¿ por qué cuesta tanto el gas barato?. *ICONOS. Revista de Ciencias Sociales*, (21), 47-55.

- Tanaka, M., Zárate, P., & Huber, L. (2011). Mapa de la conflictividad social en el Perú: análisis de sus principales causas.
- Viveiros de Castro, E (2004) Perspectivismo y multinaturalismo en américa indígena. En Alexandre Surrallés y Pedro Garcia Hierro (Editores), Tierra adentro: Territorio indígena y percepción del entorno, IWGIA Documento N 39 - Copenhague 2004
- Quijano, A. (2020). El “movimiento indígena” y las cuestiones pendientes en América Latina. In Cuestiones y horizontes: De la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder (pp. 707-740). Argentina: CLACSO. doi:10.2307/j.ctv1gm019g.23
- Zúñiga, M., & Okamoto, T. (2018). LOS PUEBLOS INDÍGENAS ANTE LAS PUERTAS AMBIENTALES. Deforestación en tiempos de cambio climático, 157.

