

IASCP 2004

**Los recursos de uso común en una era de transición global: retos,
riesgos y oportunidades.**

**Sub Tema: 2.4: Políticas de conservación y manejo de Recursos Comunes
Panel: Experiencias en política de manejo forestal comunal.**

Coordinador: Carlos Soria

Ponencia

**Conservación, derechos indígenas y poder en la gestión de los bienes
comunes.**

El caso de la reserva comunal El Sira en la Amazonía peruana.

**Margarita Benavides
Instituto del Bien Común
Lima-Perú**

**Organizado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional
Autónoma de México.
Oaxaca, México, 9-13 Agosto 2004**

Introducción.-

Las reserva comunal es una categoría de área natural protegida (ANP) creada para conservar la flora y fauna en beneficio de las poblaciones vecinas. A diferencia de otras categorías de ANPs las reservas comunales deben ser administradas por las poblaciones beneficiarias que son las asentadas en su entorno. En la Amazonía peruana existen actualmente 5 reservas comunales creadas e incorporadas al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINAMPE) que son las siguientes: Amarakaime, Asháninka, El Sira, Machiguenga y Yanasha.¹ En todos estos casos la población vecina a las reservas comunales son en su mayoría indígenas que consideran las áreas de reservas comunales como parte de su territorio ancestral.

Actualmente existe un acalorado e interesante debate en torno a la gestión de las reservas comunales en el cual participan las comunidades beneficiarias, la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas (IANP), organizaciones indígenas y organizaciones no gubernamentales (ONGs). En estos debates frecuentemente se encuentran dos posiciones que suelen polarizarse: la posición de los conservacionistas y la de los defensores de los derechos indígenas.

En estos ámbitos de negociación los representantes de la IANP suelen asumir las posiciones conservacionistas, las organizaciones indígenas la defensa de los derechos de los indígenas y las ONGs se alían a uno u otro grupo de interés de acuerdo a sus especialidades y líneas de trabajo. Las comunidades beneficiarias se alían con uno u otro grupo de interés dependiendo de las coyunturas.

Los conservacionistas, por lo general, centran su enfoque en el ámbito de la ANP y la conservación de la biodiversidad, y si bien cada vez mas reconocen la importancia de la participación de la población indígena del entorno en su protección, desconfían en el uso que éstas puedan hacer de los recursos naturales.

Las posiciones más extremas de los conservacionistas traslucen una visión prístina de la naturaleza a la cual ellos son los llamados a defender de la acción destructiva del ser

¹ Existe además la reserva comunal Tamshiyacu Tahuayo de status regional en el departamento de Loreto.

humano. Su estrategia de conservación de la naturaleza es a través de la creación de áreas naturales protegidas, principalmente bajo propiedad y vigilancia del estado. Tienen dificultades en reconocer que muchas veces las zonas donde se han creado ANPs son parte de territorios ancestrales de pueblos indígenas.

Las organizaciones indígenas sostienen que las áreas de las reservas comunales son parte de sus territorios ancestrales, por lo cual reclaman mayor autonomía en la toma de decisiones sobre su gestión de lo que la ley y el estado les otorga. Además, es generalizada la desconfianza que tienen los indígenas del rol del estado en proteger el medio ambiente, pues lo que aparece cotidianamente ante sus ojos, es la incapacidad institucional y la corrupción de los funcionarios públicos coludidos con los agentes del poder económico local o regional.

Los defensores de los derechos indígenas suelen idealizar a los pueblos indígenas como “naturalmente” conservacionistas y sostienen que con entregar las áreas que se quieren proteger a los indígenas la cuestión de la protección del medio ambiente está resuelta. Sin embargo, la situación es mucha más compleja ya que, mientras los pueblos indígenas desarrollan su vida sin las influencias del estado y/o el mercado no depredan los recursos. Pero cuando están presentes estas influencias los indígenas suelen convertirse también en depredadores de los recursos naturales, aunque siempre con mucho menor impacto que otros sectores como colonos, madereros, etc. El sistema de vida indígena tradicional, aún vigente en muchos lugares, está orientado hacia la economía de subsistencia y al uso extensivo de los recursos naturales.²

Sin embargo, a pesar de las percepciones diferentes y polarización de posiciones en los debates, existen tanto funcionarios del estado como dirigentes indígenas y miembros de las ONGs que reconocen a través de documentos escritos y/o discursos, la

² El conocimiento que tienen los indígenas de su medio ambiente los hace más conscientes de los riesgos y mecanismos que conducen a su deterioro. Si bien es verdad que esta conciencia sobre el impacto que se está ejerciendo sobre el medio ambiente pasa a segundo lugar frente a la “necesidad” de generarse ingresos económicos para adquirir bienes del mercado, los conocimientos aun existen en las poblaciones indígenas y es un recurso importantísimo en programas de gestión sostenible del medio ambiente (Benavides M. 1995, Mc. Cay y Jentoft 2,002).

importancia de establecer alianzas estratégicas entre el estado y pueblos indígenas en la gestión de las reservas comunales.

Para llegar a establecer estas alianzas tan importantes se requiere de las personas, espacios, tiempos y flexibilidad suficiente para ir alcanzando acuerdos viables y duraderos para la gestión de las reservas comunales (Metha, Leach, Newell, Scoones, Sivaramakrishnan y Way 2002).

En estos ámbitos de negociación se hace necesario un ambiente de diálogo equitativo y respetuoso, y coherencia entre el discurso y la acción, que permita desarrollar relaciones de confianza entre las partes. Las personas que participan requieren de una gran capacidad de negociación, es decir, poder entender también el punto de vista del otro, para obtener como resultado una visión nueva, mayor y compartida que permita llevar adelante el cuidado de bienes comunes como son las reservas comunales.

En estos procesos de negociación para la creación de instituciones para la gestión de los bienes comunes también influyen los donantes, que son los que financian la realización de reuniones y eventos propios de estos procesos. Los donantes suelen establecer plazos fijos para obtener resultados introduciendo nuevos elementos de presión y rigidez en la toma de decisiones. Si bien, los procesos tampoco deben tener plazos indefinidos que los alarguen demasiado (esto también puede favorecer a aquellos actores que se benefician de una política de acceso abierto de los recursos naturales) debe haber flexibilidad con el fin de que se asienten sobre bases sólidas y que no se definan por la imposición del poder de unos sobre otros. Definitivamente los acuerdos basados en el diálogo y negociación toman más tiempo que los acuerdos establecidos por imposición de una de las partes, pero a su vez, tienen más posibilidades de ser inclusivos, duraderos y viables.

Territorios y organizaciones indígenas en la Amazonía peruana.

A partir de la década del '60 se inicia en la Amazonía peruana un proceso de reivindicación étnica y territorial. La reivindicación territorial encuentra un instrumento en la Ley de Comunidades Nativas de 1975, a través de la cual el estado peruano reconoce legalmente la propiedad comunal a los asentamientos indígenas que obtienen su personería jurídica como comunidades nativas.

En la Amazonía peruana existen aproximadamente 1500 comunidades nativas, pertenecientes a 48 grupos étnicos, organizados en alrededor de 40 federaciones étnicas y/o interétnicas. Estas federaciones a su vez están afiliadas a organizaciones indígenas regionales y nacionales. Existen dos organizaciones indígenas amazónicas a nivel nacional, AIDSESP (Asociación Interétnica de la Selva Peruana) y CONAP (Concejo de Nacionalidades de la Amazonía Peruana). AIDSESP es más antigua y tiene mayor presencia política que CONAP en el escenario nacional.

El gran desafío para la IANP y las organizaciones indígenas: la gestión participativa de las reservas comunales.

En el Perú existen 9 categorías definitivas de áreas naturales protegidas y una categoría transitoria que es la zona reservada. La institución del estado responsable de las ANPs es el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) y dentro de está la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas (IANP). Una de las categorías definitivas de ANP es la reserva comunal. A diferencia de las otras áreas naturales protegidas, la reserva comunal debe tener en su gestión alta participación de las comunidades de su entorno.

La Ley de Áreas Naturales Protegidas define a las reservas comunales de la siguiente manera:

“ son áreas destinadas a la conservación de la flora y fauna silvestre, en beneficio de las poblaciones rurales vecinas. El uso y comercialización de recursos se hará bajo planes de manejo, aprobados y supervisados por la autoridad y conducidos por los mismos beneficiarios”(subrayado nuestro) (Ley de Áreas Naturales Protegidas Artículo 22)

En el Perú existen cinco reservas comunales incorporadas en el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINAMPE). Todas ellas están ubicadas en la Amazonía y son las siguientes:

**RESERVAS COMUNALES AMAZONIA PERUANA
(SINAMPE)**

Nombre Creación	Ubicación Departamentos	Extensión Has	Fecha de
Amarakaire	Madre de Dios y Cusco	402,335	Mayo 2002
Ashaninka	Junin y Cusco	184,468	Enero 2003
El Sira	Huánuco, Pasco y Ucayali	616,413	Junio 2001
Machiguenga	Cusco	218,905	Enero 2003
Yanesha	Pasco	34,744	Abril 1988

Como podemos observar en el cuadro anterior entre la creación de la primera y la segunda reserva comunal pasaron 13 años y entre 2002 y 2004 se crearon cuatro reservas comunales.

La reserva comunal El Sira

La reserva comunal El Sira se encuentra ubicada en los departamentos de Pasco, Huánuco y Ucayali en la selva central del Perú. Abarca una superficie de 616, 413 hectáreas ubicada entre los ríos Pachitea y Ucayali.

La reserva abarca la cordillera de El Sira que es un conjunto de montañas alineadas que representan la transición entre la Cordillera de los Andes y el Llano Amazónico. El relieve generalmente es irregular con desniveles que varían entre los 100 a 2,250 msnm, y van desde un relieve de terrazas y colinas hasta zonas empinadas y escarpadas. La cordillera de El Sira constituye un enorme frente captador de humedad, dado que la nubosidad de la región choca con la cordillera y se precipita la humedad del ambiente, dando lugar a un conjunto de quebradas. En el área que se han identificado 300 especies de aves, 124 de mamíferos, 140 de reptiles y 109 de peces (Parkswatch 2004).

En la zona de amortiguamiento de la reserva comunal El Sira existen más de 100 comunidades nativas con títulos comunales sobre aproximadamente 440,000 has.

La población de estas comunidades es de 14,750 personas, pertenecientes a los pueblos indígenas Asháninka, Ashéninka, Yanesha y Shipibo. En el área circundante a la

reserva comunal también existe población colona y ribereña pero en menor número (SICNA/IBC 2004).

La asamblea general de beneficiarios de la reserva comunal El Sira reunida en Pucallpa en marzo del 2004, identificó como colindantes a 67 comunidades nativas y un centro poblado colono. Estas 67 comunidades tienen títulos comunales sobre 630,000 has y están habitadas por aproximadamente 7,900 personas (SICNA/IBC 2004).

Algunas poblaciones colonas e indígenas están asentadas dentro del área de la reserva. Las poblaciones indígenas, y probablemente los colonos también, estaban asentadas en esta área antes de la creación de la reserva, ya que cuando se estableció su límite no existía un catastro de comunidades nativas de la zona.

Las comunidades del entorno del Sira están afiliadas a 10 diferentes federaciones indígenas que son:

1. OAGP, Organización Asheninka del Gran Pajonal
2. OIRA, Organización Indígena de la Región Atalaya
3. ORDECONADIT, Organización de Desarrollo de Comunidades Nativas del Distrito de Tahuanía
4. FECONADIP, Federación de Comunidades Nativas del Distrito de Iparía
5. ORDIM, Organización del Distrito de Masisea
6. FECONAPIA, Federación de Comunidades Nativas de Puerto Inca
7. UNAY, Unión de Nacionalidades Asháninka y Yaneshas
8. ANAP, Asociación de Nacionalidad Ashaninka del Pichis con sede en Puerto Bermúdez,
9. CECONSEC, Central de Comunidades Nativas de la Selva Central,
10. Federación de Comunidades Nativas del Bajo Perené FECONABAP

Estas a su vez están afiliadas a dos organizaciones regionales:

1. ARPI, Asociación de Pueblos Indígenas, que es la organización regional de la Selva Central de AIDSESEP y
2. ORAU, Organización Regional AIDSESEP Ucayali

La afiliación de las federaciones a las organizaciones regionales se muestra en el siguiente cuadro:

Federación	Afiliada a organización regional	Grupo étnico	Cuenca
ANAP	ARPI	Asháninka	Pichis
UNAY	ARPI	Asháninka/Yanesha	Pachitea
FECONAPIA	ORAU	Asháninka/Yánesha	Pachitea
ORDIM	ORAU	Shipibo/Asháninka	Ucayali
FECONADIP	ORAU	Shipibo/Asháninka	Ucayali
ORDECONADIT	ORAU	Shipibo/Asháninka	Ucayali
OIRA	ARPI	Asháninka	Ucayali
OAGP	ORAU	Ashéninka	Gran Paonal
CECONSEC*	ARPI	Asháninka	Perené/Pichis
FECONABAP*	ARPI	Asháninka	Perené

SICNA/IBC 2004

La RC El Sira está rodeada en su lado oriental por los pueblos indígenas Shipibo y Asháninka ubicados en la cuenca del Ucayali, en su lado occidental, por los pueblos Asháninka y Yanesha ubicados en las cuencas del Pichis y Pachitea, por el lado sur por los Ashéninka del Gran Pajonal. Estos pueblos indígenas se han dedicado tradicionalmente a la caza, pesca, recolección y a la agricultura a pequeña escala.

Entre 1880 y 1910 el boom del caucho amazónico impacto fuertemente en estas poblaciones a través de su captura y exclamación como mano de obra, y a partir de los años 40 por la expansión de la frontera agrícola hacia las cuencas del Pichis y Pachitea y de la frontera extractiva forestal hacia la cuenca del Ucayali.

A partir de los años '40, la expansión de la frontera agrícola y forestal desde la sierra y la costa afecto su vida y el medio ambiente.

En la actualidad estas comunidades están articuladas en menor o mayor medida al mercado a través de la extracción y venta de madera o de productos agrícolas como plátano, yuca, café y otros. En las comunidades también hay presencia de la producción de coca para la venta pero en menor medida que entre los colonos.

Con la creación de la reserva comunal esta zona pasó de ser formalmente un área de libre disponibilidad (uso abierto) a ser un área natural protegida de propiedad del estado, es decir, un bien público. Si bien este cambio formal es importante pues posibilita y obliga a tomar medidas para su protección y gestión, sigue siendo un área altamente amenazada. Las actividades de mayor impacto en esta área son:

- la extracción de madera que se hace, salvo alguna excepción,³ sin control ni manejo, y en la mayor parte de los casos en un marco de ilegalidad y corrupción, tanto en la zona oriental como occidental de la cordillera
- la extracción de oro en lavaderos por empresas o individuales en la parte occidental de la reserva
- La explotación de hidrocarburos es una amenaza potencial ya que hay varios lotes sobrepuestos a la reserva que están en etapa de exploración.

La Reserva Comunal de El Sira se ha convertido en el foco de atención por varias razones:

- fue presentada y promovida por AIDSESEP que es la organización indígena nacional
- se creó en el contexto de la Mesa de Diálogo de la Comisión de Pueblos Indígenas durante el Gobierno de Transición que se instaló luego de 10 años del muy cuestionado gobierno de Fujimori
- es la única reserva comunal que está dentro del proyecto PIMA (Participación Indígena en el Manejo de Áreas Naturales Protegidas) de INRENA que tiene financiamiento del Banco Mundial
- es considerada como proyecto piloto para explorar en la práctica los términos en que deben crearse las instituciones de los beneficiarios para la administración de las reservas comunales y tener esta experiencia como insumo para el establecimiento del Régimen Especial de Reservas Comunales
- la ausencia de ONGs en esta área y que cumplan un rol de facilitador en las relaciones entre el estado y las comunidades y organizaciones indígenas conduce a que la negociación se haga directa y exclusivamente entre representantes de Estado y de los pueblos indígenas.

³ Existe un proyecto de manejo de manejo forestal en una comunidad colindante sobre la cual se sobrepone la RC por la ausencia de un buen levantamiento catastral de las comunidades nativas previo a la creación de la RC. Esta situación fue prevista en el decreto ley de creación de la reserva comunal otorgándoles derecho a las comunidades (o a cualquier propietario) a continuar actividades previas bajo un sistema de manejo. La categoría en la zonificación se denomina uso especial.

En los últimos tres años, la experiencia de crear un ente administrador de las comunidades beneficiarias, ha sido escenario de dificultades y conflictos entre los representantes de la IANP y las organizaciones indígenas. En parte las dificultades se deben a que no se estableció previamente con suficiente detalle y claridad las reglas del juego y los pasos a seguir para la creación del ente administrador de la reserva. Si bien, en el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas del 26 de junio del 2001 se incorporó el artículo 125 denominado “Régimen Especial de la Administración de Reservas Comunales” este no explicitaba suficientemente el procedimiento para su establecimiento. Es recién en el 2003 que INRENA presenta a consulta de las organizaciones indígenas una propuesta más completa y detallada de régimen especial. Esta propuesta fue modificada en algunos aspectos por AIDSESEP quien lo presentó al debate como contrapropuesta.

Debido a que el proceso de discusión del régimen especial se prolongaba y las amenazas a la reserva el Sira continuaban ambas partes se pusieron de acuerdo en crear un régimen transitorio para la administración de las reservas comunales de la Amazonía, lo cual permitió que INRENA nombre a un jefe del área, que es la autoridad que se aplica a todas las ANPs.

Para profundizar en las fuerzas y posiciones que están en juego para la creación de instituciones de gestión de las reservas comunales tenemos dos elementos importantes de análisis:

- el documento con la propuesta de régimen especial de la IANP y la contrapropuesta de AIDSESEP
- el proceso de negociación entre la IANP, y AIDSESEP y las organizaciones indígenas regionales y locales para la creación del ente administrador de la reserva comunal El Sira.

El régimen especial de reservas comunales.

El régimen especial de reservas comunales es, como su nombre lo indica, una legislación especial para la administración y gestión de las reservas comunales.

Como explicábamos anteriormente, las reservas comunales se distinguen de las otras categorías de áreas naturales protegidas, en sus propósitos de beneficiar a las comunidades vecinas. Mientras que en las otras áreas naturales protegidas el INRENA se encarga de la administración o puede cedérsela en contrato a un organismo privado (ONG o empresa), en el caso de las reservas comunales la administración debe estar en manos de las poblaciones y/o comunidades vecinas. Esto obliga a una serie de procedimientos y criterios específicos, de ahí la necesidad, de un régimen especial para las reservas comunales.

El régimen especial para reservas comunales se encuentra aún en calidad de propuesta y en discusión entre el IANP y AIDSESEP. La IANP hizo una propuesta y AIDSESEP ha presentado algunas modificaciones. En septiembre del 2003 se creó una Comisión constituida por representante de IANP, AIDSESEP, CONAP y algunas ONGs para la discusión de estas dos propuestas. Por diferentes razones esta comisión no se ha reunido hasta Mayo del 2004, en que en un taller de dos días se avanzó en la discusión de un tercio de la propuesta.

La propuesta de la IANP establece como ámbito de aplicación del régimen especial de reservas comunales todo el territorio nacional (costa, sierra y selva) mientras que la propuesta de AIDSESEP introduce una serie de modificaciones que le dan especificidad para el caso de la Amazonía y en un entrono habitado por pueblos indígenas. La Amazonía es la única región de Perú donde actualmente existen reservas comunales. El régimen especial se está discutiendo en el marco del proceso de creación de las instituciones de administración y gestión de la reserva El Sira, lo cual hace que se enfoque en la situación particular de la Amazonía peruana.

En la Amazonía peruana se vive un proceso de reivindicación territorial muy activo de parte de los pueblos indígenas que la habitan. Es en este contexto de reivindicación territorial que se están creando las reservas comunales y que se está discutiendo la propuesta de régimen especial. La creación de reservas comunales es muchas veces asumida por los pueblos indígenas como una estrategia para ampliar su acceso a sus territorios ancestrales en una forma reconocida por el Estado el cual suele ser reticente a seguir titulando y ampliando grandes extensiones a las comunidades nativas. Es esta forma que tienen los pueblos indígenas de ver las reservas comunales, la que se expresa

en la propuesta de régimen especial de AIDSESEP y que marca la diferencia fundamental con la propuesta de la IANP.

Ambas propuestas tienen la misma estructura aunque varían en algunos de términos, lo que expresa formas diferentes de enfocar los temas. A continuación resaltamos en negro los términos que son diferentes en ambas propuestas:

Títulos del régimen especial para reservas comunales

- I Disposiciones generales
- II De los procesos de consulta para la identificación de los beneficiarios
- III De los beneficiarios
- IV Del régimen de administración
- V Del **jefe (IANP) / supervisor (AIDSESEP)** de la reserva comunal
- VI Del comité de **gestión (IANP) / apoyo (AIDSESEP)**
- VII De la vigilancia y el control

Los principales puntos de diferencia entre una y otra propuesta son los siguientes:

1. Mientras que la propuesta de la IANP, al referirse a los beneficiarios de las reservas comunales, menciona a la población local, comunidades campesinas y nativas mientras que la propuesta de AIDSESEP menciona a pueblos y comunidades indígenas y excluye a la población local la cual, en este contexto, viene a estar constituido por colonos o ribereños que son identificados por los indígenas como “mestizos”.

Si bien las reservas comunales existentes están rodeadas mayoritariamente por pueblos indígenas (reconocidos jurídicamente como comunidades nativas con propiedad comunal sobre la tierra), existen también en menor o mayor medida población colona y o ribereña asentada en los alrededores. AIDSESEP no considera a estas poblaciones como beneficiarias, ya que de hacerlo así, éstas tendrían participación en el ente administrador de la reserva comunal. Si bien la propuesta excluye su participación en el ente administrador, no la excluye del acceso a recursos ya que su participación es considerada en la elaboración del plan maestro (zonificación y acuerdos sobre el uso de los recursos).

2. Ambas propuestas coinciden en darle un rol importante a las organizaciones indígenas existentes previamente a la creación de la reserva en la organización de la consulta para identificar a los beneficiarios.
3. La propuesta de la IANP establece que el ente administrador debe tener una asamblea general constituida por los representantes directos de las comunidades beneficiarias y su comité directivo debe estar constituido por miembros elegidos de la asamblea. La propuesta de AIDSESEP sostiene esto mismo, pero agrega como miembros del comité directivo, a un representante ad hoc de cada una de las organizaciones indígenas existentes en el entorno de la reserva comunal.

Esta es una diferencia muy importante entre ambas propuestas ya que AIDSESEP está tratando de articular la administración de las reservas comunales a la organización política de los pueblos indígenas, mientras que la propuesta de la IANP las desarticula. Hay que analizar cuales son las implicancias de la propuesta de la IANP con relación al fortalecimiento o debilitamiento de las organizaciones indígenas.

AIDSESEP también propone, en caso que los beneficiarios pertenezcan a varios grupos étnicos, sectorializar la administración de las reservas siguiendo la misma estructura de las organizaciones indígenas, siempre y cuando a un primer nivel se mantenga una sola administración.

4. Ambas propuestas conciben la participación de los beneficiarios y de la IANP en la administración de la reserva en forma diferente.

La propuesta de AIDSESEP le da mayor peso al ente administrador, constituido por los representantes de las comunidades beneficiarias, que la que le da la propuesta de la IANP. AIDSESEP exige que el ente administrador tenga mayores atribuciones y autonomía en la toma de decisiones sobre el manejo de la reserva.

La propuesta de AIDSESEP delega a la asamblea del ente administrador la facultad de dirimir ante las controversias que puedan existir entre su comité directivo y la IANP, en la aprobación de las solicitudes de uso de recursos naturales basada en el

análisis de su compatibilidad con los objetivos de la reserva comunal. En la propuesta de la IANP es esta última la que dirime.

Se manifiesta diferencias claras entre ambas propuestas en relación a los procedimientos y facultades que se otorgan a las partes con relación a la aprobación de las solicitudes sobre el uso de recursos en las reservas presentadas a otros sectores del Estado. Esto se refiere, aunque no se hace explícito, a solicitudes de realizar actividades de minería y/o hidrocarburos dentro de las reservas, las cuales se presentan al Ministerio de Energía y Minas.

Ante estos casos la propuesta de la IANP afirma que al momento de autorizar las solicitudes debe tomar en cuenta la opinión del ente administrador, lo cual, no le da a éste último la posibilidad de vetar una solicitud.

La propuesta de AIDSESEP dice que la IANP y el ente administrador

“... analizarán conjuntamente la compatibilidad de la solicitud con los objetivos de la reserva y en la medida de lo posible concertarán sus criterios y argumentos para emitir opinión. Si la concertación no fuera posible el Ejecutor (ente administrador) emitirá y si el caso lo amerita....convocará a Asamblea General para determinar opinión; el Ejecutor comunicará a la IANP la opinión emitida. Independientemente del ejecutor del contrato las comunidades y sus organizaciones representativas pueden ejercer el derecho a la consulta previa que estipula el convenio 169 en caso de considerar que la solicitud involucra o perjudica gravemente interés superiores y/o diferentes a los objetivos de la conservación.” (Propuesta de AIDSESEP Art. 27 g.)

5. Si bien ambas propuestas coinciden en que el rol del representante de la IANP ante la reserva comunal es de fiscalizador y supervisor, AIDSESEP propone que no se le denomine **jefe**, que es el término que la ley de ANPs usa para todas las ANPs, sino **supervisor**.

En el artículo 39 referido a las funciones del supervisor (jefe según denominación de IANP) de las reservas, AIDSESEP propone una nueva función para este último que es:

“ Flexibilizar las exigencias y desarrollar conjuntamente con el Ejecutor mecanismos alternativos y experimentales de gestión a fin de lograr un perfil final de la categoría adecuada a las características de los pueblos y comunidades y a la singularidad

de los objetivos de la categoría” (propuesta de AIDSESEP, artículo 39).

Este párrafo expresa la insatisfacción de AIDSESEP frente a las características que en la legislación se le está dando a las reservas comunales y su esperanza de que en un proceso flexible y creativo esta categoría vaya acercándose más a su imagen de una extensión de los territorios indígenas donde los pueblos y organizaciones indígenas tengan mayor autonomía para tomar sus decisiones.

6. Ambas propuestas adoptan el sistema de guarda parques en la vigilancia de las reservas comunales pero la propuesta de AIDSESEP sugiere también la creación de sistemas comunitarios de vigilancia y resolución de conflictos por las propias comunidades.
7. La propuesta de AIDSESEP expresa claramente su desacuerdo con la explotación de minerales y/o hidrocarburos en las reservas comunales tal como se expresa en el siguiente texto de las disposiciones transitorias:

“ El Plan Director deberá completar el cuadro de uso de recursos naturales en las ANP (no 5) en referencia a la categoría de las reservas comunales para adecuarlo a los criterios del presente dispositivo y definir como incompatible con la categoría las actividades extractivas de alto impacto como minería y actividades petroleras” (segunda disposición transitoria).

El proceso para la creación del ente ejecutor de la reserva comunal El Sira.

La reserva comunal El Sira se creó en junio del 2001. El 24 de enero del 2002 se realizó un taller en Atalaya organizado por ARPI con participación de funcionarios de la IANP, las federaciones base de ARPI, parte de las federaciones base de ORAU, ONGs y otras instituciones del estado. En este taller se trató el tema de la legislación sobre ANPs incluyendo reservas comunales y el caso concreto de la reserva El Sira. En este taller se nombró un Comité Coordinador Transitorio constituido por 5 dirigentes, presidentes de 5 federaciones del entorno de la reserva El Sira. Las funciones que se le dieron a este Comité fueron: diseñar mecanismos para elegir al ejecutor, promover la conformación del Comité de Gestión, informar a las bases, participar a las 4 federaciones ausentes y buscar asesoría técnica de instituciones públicas y privadas.

Luego de esta primera reunión la IANP y el Comité Coordinador Transitorio promovieron una reunión en Pucallpa con participación de 3 representantes por cada una de la 9 federaciones indígenas del entorno de la reserva El Sira, las dos organizaciones regionales afiliadas a AIDSESEP y el propio AIDSESEP. Un objetivo central de este taller era “elaborar un plan de consulta participativa para la elección del interlocutor válido”.

Luego de esta reunión en Pucallpa se realizaron talleres en localidades diferentes del entorno de El Sira con las federaciones y comunidades nativas del área con el fin de “validar la elección del interlocutor para la firma del contrato de administración de la reserva comunal El Sira”

Luego de estos talleres descentralizados se realizó una asamblea general con los participantes de las dos organizaciones regionales y las federaciones elegidos por las comunidades bases en los talleres locales. En esta asamblea se eligió a los miembros del comité directivo del ente administrador denominado “Ejecutor del Contrato de Administración” al cual le pusieron como nombre ECOSIRA. La presidencia del comité directivo quedó a cargo de un ex dirigente de AIDSESEP.

Sin embargo, luego de este proceso sugerido por la propia IANP, esta última cuestionó la validez de la elección del comité directivo sosteniendo que los abogados de INRENA argumentaban que el procedimiento no se ajustaba a los establecido por la legislación en

la identificación de los beneficiarios y su participación en la elección del comité directivo.

INRENA sostenía que en el primer proceso habían sido considerados como beneficiarios todas las comunidades afiliadas a las federaciones del entorno de El Sira, mientras que sólo debían haber sido consideradas las colindantes a la reserva. Con este argumento invalidaban la elección y a los miembros del comité directivo de ECOSIRA.

Luego de muchas discusiones con las organizaciones y la directiva de ECOSIRA ya elegida, la IANP, con el apoyo de las dos organizaciones indígenas regionales, convocaron a una nueva asamblea en Pucallpa los días 23 y 24 de marzo del 2003.

En esta asamblea participaron principalmente delegados de las comunidades colindantes pero también comunidades y federaciones de áreas no colindantes. Se identificaron como delegados plenos, a los delegados de las comunidades colindantes, un representante por cada organización regional (ARPI, ORAU, y CONAP regional) y un representante por cada organización nacional (AIDSESEP y CONAP). Las federaciones no tuvieron delegados plenos en el entendido que eran sus comunidades bases las que estaban poniendo delegados plenos. Los otros asistentes de comunidades y federaciones participaron como delegados fraternos es decir con voz pero sin voto. Los delegados plenos votaron a favor del cambio de la actual directiva de ECOSIRA y se eligieron 4 nuevos miembros, que eran personas provenientes de las comunidades colindantes a la reserva propuestos por la federaciones.

Las organizaciones regionales y AIDSESEP no quedaron satisfechas con estos resultados pues percibieron que la propuesta de INRENA y no la de las organizaciones indígenas había prevalecido. Como resultado, se han distanciado del proceso y tienen la intención de conformar a nivel de AIDSESEP una instancia de supervisión de la administración de las reservas comunales, lo cual expresa una desconfianza en la administración establecida y en la supervisión que pueda realizar el INRENA.

Conclusión.-

A pesar de haber declarado tanto la IANP como las organizaciones indígenas la importancia de fortalecer una alianza estratégica entre el estado y los pueblos indígenas para la gestión de las reservas comunales, en lo que va del proceso de creación de las instituciones de administración de la reserva de El Sira, la alianza entre la IANP y las organizaciones indígenas se ha debilitado.

Las organizaciones indígenas locales y regionales no han obtenido la participación que esperaban en el ente administrador de la reserva de El Sira.

Al no haberse discutido y aprobado un régimen especial para reservas comunales antes de realizar el proceso de elección del ente administrador de la reserva del Sira, lo que se ha aplicado al proceso es el régimen especial vigente en el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas que como hemos explicado es breve y deficitario.

El procedimiento seguido en el caso de la reserva del Sira queda como precedente, lo cual debilita la posición de AIDSESEP en el debate sobre el régimen especial.

Si bien en la administración de las reservas comunales debe haber una presencia directa y preponderante de las comunidades beneficiarias, ésta no debe quedar desarticulada de las organizaciones indígenas que son las que desarrollan la reflexión y posiciones políticas. En el proceso de elección del ente administrador de la reserva del Sira, las organizaciones indígenas han tenido una participación crucial en el proceso de consulta y elección, pero no han conseguido la participación que esperaban en la administración. Se vislumbra que no hay una estrategia suficientemente concertada entre los diferentes niveles organizativos, (comunidad, federación, organización regional y nacional) que permita aplicar una estrategia coherente para alcanzar los resultados que se proponen.

Sugerimos que se de prioridad a la discusión y aprobación del régimen especial tanto a nivel de la comisión IANP-AIDSESEP-CONAP como a nivel regional y local para que se establezcan las reglas del juego antes de iniciar o continuar los procesos de creación de instituciones de administración y gestión para reservas comunales. La protección que deben tener las reservas comunales frente a las amenazas, mientras demora la discusión del régimen especial, está respaldada con el régimen transitorio para las reservas comunales de la Amazonía.

Referencias bibliográficas.-

Benavides, M

1995 “Continuidad y cambio: Los Bora, Huitoto y Ocaina de la cuenca del Ampiyacu, Perú.” Amazonía: economía indígena y mercado, los desafíos del desarrollo autónomo. Quito, COICA; Oxfam América.

IBC

2004 Sistema de Información sobre Comunidades Nativas. Base de datos georeferenciada de comunidades nativas. Inédito. Lima, IBC en convenio con organizaciones indígenas y ONGs.

INRENA/AIDSESEP

2003 Régimen Especial de Reservas Comunales. Documento de discusión. Lima.

INRENA y SPDA

2002 “Ley de Áreas Naturales Protegidas del SINAMPE” en Compendio de legislación de Áreas naturales Protegidas. Lima.

McCay, B. y S. Jentoft

2002 “¿Falla del mercado o de la comunidad? Perspectivas críticas de la investigación sobre la propiedad colectiva.” En Smith, R y D. Pinedo. El cuidado de los bienes comunes: gobierno y manejo de los lagos y bosques en la Amazonía. Lima, IEP; Instituto del Bien Común.

Metha, L. y M. Leach, P. Newell, I Scoones, Sivaramakrishnan, K. y Way, S.

2002 “Explorando conocimientos sobre instituciones e incertidumbre: nuevas direcciones en el manejo de recursos naturales.” En Smith, R y D. Pinedo. El cuidado de los bienes comunes: gobierno y manejo de los lagos y bosques en la Amazonía. Lima, IEP; Instituto del Bien Común.

Parkswatch

2004 Perú, Reserva Comunal El Sira. Lima.

Racimos de Ungurahui, AIDSESEP, ODECOFROC

2004 Las reservas comunales y el territorio de los pueblos indígenas, una primera aproximación 2002-2003. Lima.