

**MANEJO DE PESQUERÍAS COMUNALES EN EL RÍO PACHITEA.  
Los desafíos legales e institucionales para el manejo sostenible en la Amazonia.**

Carlos Soria, Danny Pinedo, Vanessa Rodriguez.  
Instituto del Bien Común, Perú.

**Antecedentes**

En la novela de García Márquez, la cándida Eréndira vive endeudada de por vida con su abuela tras haber casualmente incendiado el hogar de esta. Para pagar su deuda, se prostituye sin plena conciencia de su situación y más bien sufriendo un angustiante sentimiento de culpa por la deuda con su abuela. Esta metáfora describe en buena medida la relación entre la Amazonía y el mercado mundial a través de la articulación de segmentos de economías de subsistencia, mercantilista y moderna a lo largo de la línea de extracción de recursos naturales como el petróleo, el oro o la madera. Una relación que llega con el arribo de los europeos y el inicio de la exportación de recursos desde la región. Una relación en la que la rentabilidad impone estándares de producción y extracción que afectan las condiciones ecológicas de los ecosistemas amazónicos. Una relación que articula a las poblaciones amazónicas en varios segmentos iniciales de la cadena de extracción, que basa la extracción de la riqueza en redes clientelares de patrones habilitadores, que sustenta su sistema económico en ciclos de boom y caída de extracción de recursos naturales, que ha causado la destrucción de pueblos indígenas y la generación de nuevas identidades amazónicas pero, sobre todo, que afecta las formas tradicionales de manejo de recursos, en particular, el manejo comunitario de recursos.

Superar las prácticas clientelistas del pasado en el contexto de una apertura al ingreso de nuevos capitales en la región es un reto y una necesidad. El mercado moderno basado en el respeto de derechos fundamentales requiere actores económicos y políticos con un comportamiento político que contribuya a fortalecer esa modernidad y no a diluirla en lo que algunos han llamado la 'modernización tradicionalista'. Las bases para el desarrollo de un modelo inclusivo se hallan en la apertura de espacios que permitan que la sociedad se convierta en un conjunto de actores sociales organizados que procesen y articulen sus demandas hacia lo político. Pero hay que tener presente que es una transición de una situación donde las mayorías se hallan desarticuladas y sin capacidad de acción. Así esperamos que todos los sujetos sociales tengan la posibilidad de constituirse en interlocutores válidos y legítimos entre sí y con el Estado, para que la expresión y defensa de sus intereses se dé de manera transparente.

En ese sentido creemos que lo legal es uno de los varios elementos de cambio que intervienen en un proceso de cambio como el que es necesario para producir el desarrollo sostenible de la Amazonía. Desde la legislación se pueden abrir espacios para los actores sociales, pero en la medida que los individuos no se articulen alrededor de intereses comunes la norma no surtirá "efecto". En tal sentido, la legislación no sólo debe recoger el contexto social sino que debe involucrar a la sociedad como elemento dinámico de su desarrollo y funcionamiento<sup>1</sup>.

En la disputa por el acceso a los recursos naturales hay una confrontación entre pequeños usuarios de recursos y empresarios medianos; así como entre usuarios locales y usuarios foráneos o transeúntes. Esta disputa ocurre en un determinado espacio y tiempo lo que hace que

---

<sup>1</sup>.- "Algunas leyes se hacen operativas cuando la gente dentro del grupo social afectado se halla en posición de amenazar y presionar por su aplicación y refuerzo. Ellos deben conocer sus derechos y estar lo suficientemente organizados e independientes para alcanzar y movilizar la fuerza coercitiva del Estado a fin de obtener este efecto". (Moore 1973: 744).

esta disputa tenga las características de un conflicto socioambiental que influye sobre el futuro del espacio local con posibles consecuencias sobre la dimensión regional del espacio. Al centro de la disputa entre estos intereses se encuentra la pregunta por la sostenibilidad de la gestión de los recursos naturales y la distribución equitativa de los beneficios y perjuicios que esta puede acarrear.

En la Amazonía sur peruana (Madre de Dios) esta disputa está referida a los recursos forestales maderables, mineros y pesqueros. Esta disputa no se da en el uso agrícola y ganadero, ni en el uso de aguas (abundante en la Amazonía). El pequeño usuario de recursos maderables, mineros y pesqueros es muchas veces un usuario sin título que busca a través de estas actividades atender a su subsistencia y, eventualmente, obtener un excedente económico pero, sobre todo, la posibilidad de garantizar el acceso a un pedazo de tierra que le permita echar raíces y establecer una familia en este medio. Ello a diferencia del usuario transeúnte que busca la mayor rentabilidad de su capital en el menor tiempo posible sin preocuparle que ello signifique que el área de su aprovechamiento quede degradada y no permita continuar extrayendo e incluso impidiendo el desarrollo de actividades colaterales.

La visibilidad o no de estos conflictos también tiene un impacto sobre el marco estructural de políticas e instituciones que operan en estas áreas regulando dichas actividades. Así en los últimos años en el Perú se han dictado normas que favorecen el acceso de pequeños usuarios a los títulos maderero y minero. Mientras que el tema pesquero no ha sido aun trabajado en términos de políticas ambientales que permitan garantizar un manejo comunitario de recursos pesqueros. Esta investigación intenta entrar a analizar los conflictos derivados del manejo comunitario de pesquerías en la Selva Central Peruana. Esta investigación intenta hacer una caracterización de las demandas sobre los recursos pesqueros y la viabilidad de un régimen de manejo comunitario o la eventual necesidad de regímenes mixtos que garanticen la coexistencia de múltiples modalidades de manejo.

### **Recursos acuáticos en la cuenca del Pachitea**

Los recursos acuáticos en la Amazonía, cuerpos de agua, fauna, bosques ribereños y los servicios ambientales que prestan, son un claro ejemplo de la tragedia de los bienes comunes. Como una importante fuente de proteínas, los recursos pesqueros constituyen el principal medio de sustento para la mayor parte de los que habitan la región amazónica. Sin embargo, los recursos acuáticos en la Amazonía vienen siendo sometidos a fuertes presiones humanas que están disminuyendo considerablemente los stocks, privando a miles de pobladores locales de su principal fuente de sustento.

La conexión de la cuenca del Pachitea con el resto del país a través de la construcción de carreteras, abrió importantes rutas de mercado hacia las grandes ciudades, acelerando la colonización y con ello el incremento de la población y de centros urbanos. Estos procesos generaron nuevas presiones sobre los recursos naturales, las cuales a su vez impusieron múltiples amenazas sobre la gran diversidad biológica y cultural de la cuenca. Una de estas presiones fue la explotación desenfrenada de los ricos y extensos bosques de la cuenca (sobre todo de la provincia de Oxapampa), que culminó en su casi devastación. Para proteger la diversidad biológica que aún quedaba las comunidades indígenas, con el apoyo sus organizaciones indígenas, impulsaron la creación, entre 1986 y 2001, de cuatro áreas naturales protegidas al interior de la cuenca. Sin embargo, la deforestación en las áreas sin protección en la cuenca no sólo ha continuado sino que se ha acelerado.

Recogiendo las preocupaciones locales sobre la merma en las poblaciones pesqueras y el deterioro de los ecosistemas acuáticos en la cuenca del Pachitea surgieron varias iniciativas para

enfrentar estos problemas.<sup>2</sup> Entre los años 2001 y 2003, el Proyecto ProPachitea realizó dos diagnósticos para determinar la situación de los ecosistemas acuáticos de la cuenca. Los diagnósticos analizaron los patrones de pesca y del consumo de pescado y su impacto sobre los stocks pesqueros, identificando además los posibles impactos de la agricultura, ganadería, minería, hidrocarburos, carreteras, centros urbanos y actividades hidroenergéticas sobre los recursos hídricos y pesqueros. Las conclusiones de estos estudios señalaron que entre los ecosistemas más amenazados por las nuevas dimensiones humanas están los ambientes acuáticos, que han sido sobreexplotados y dañados.

## **Problema Y Justificación**

### **Un entorno social cambiante y el uso sostenible de los recursos acuáticos**

La intensificación de la pesca comercial en la cuenca ha incentivado el abandono de las prácticas indígenas de pesca, ligadas al sustento, siendo reemplazadas por el uso de grandes redes, tóxicos químicos y explosivos. Estos cambios tecnológicos, acompañados de un incremento en el número de embarcaciones pesqueras comerciales procedentes de Pucallpa, han llevado a la sobre pesca de muchos ríos y lagos. Asimismo, extensas áreas ribereñas son deforestadas cada año debido a la expansión de las actividades agrícolas y ganaderas. Los bosques ribereños son importantes no sólo para regular el ciclo hidrológico sino también como una fuente de sombra y alimentos para los peces y otras formas de vida acuáticas. Asimismo, los ríos son contaminados con el desagüe y los desechos sólidos producidos en los centros urbanos así como con los pesticidas y herbicidas usados en el sector agrícola y ganadero. Como resultado, la diversidad y la población de las especies pesqueras están disminuyendo significativamente, afectando la seguridad alimentaria (a través de la reducción de una de las fuentes de proteína más importantes) y la salud pública (intoxicaciones, enfermedades dermatológicas y riesgo de cáncer) de la mayor parte de la población de la cuenca (Rivas, Castro y Pinedo 2003).

Por otro lado, la parte más alta de la cuenca del Pachitea, en los flancos orientales de la cordillera de Huaguruncho, ha sido seriamente afectada desde hace cuarenta años por las actividades hidroenergéticas que allí se realizan. La cordillera es una de las fuentes hídricas más importantes de la cuenca del Pachitea, ya que sus glaciares y numerosas lagunas altoandinas son el origen de los ríos Huancabamba y Pozuzo, un importante subsistema fluvial de la cuenca. Sus ecosistemas de puna húmeda y bosque de neblina proveen importantes servicios ecológicos para el ciclo hidrológico, patrones de lluvia y procesos vegetales de la cuenca, además de ser base para el sustento de numerosos campesinos andinos que viven del pastoreo en los pastizales naturales y de la pesca en las lagunas. Sin embargo, a pesar que la cordillera está ubicada al interior del territorio de cuatro comunidades campesinas, sin previa consulta a éstas el Estado ha entregado a una empresa extranjera la concesión de varias lagunas de la vertiente oriental, cuyas aguas serán desviadas hacia una nueva central hidroeléctrica ubicada sobre la vertiente occidental (Pinedo y Borios 2003).

### **Conocer el marco legal sobre recursos acuáticos**

Entre las recomendaciones de ambos diagnósticos, se identificó la necesidad de un mejor entendimiento de las relaciones entre el marco legal del recurso pesquero en aguas continentales

---

<sup>2</sup> En el año 1999, la Florida International University con la colaboración de la Facultad de Ciencias Forestales de la Universidad Nacional Agraria La Molina y del Instituto del Bien Común, inició el proyecto AARAM (*Andean Amazon Rivers Analysis and Management*) para la investigación de la geobioquímica del agua y el monitoreo de su calidad en algunos ríos de la cuenca del Pachitea.

En el año 2001, el Instituto del Bien Común inició, con el apoyo financiero de la Fundación MacArthur y la colaboración del Museo de Historia Natural de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, un proyecto para la Conservación y Manejo de la Diversidad Bioacuática y Gestión Social de la Cuenca del Río Pachitea. El objetivo principal del proyecto es generar el conocimiento científico y las condiciones políticas, institucionales y educativas para que los diversos actores e intereses de la cuenca del Pachitea inicien un proceso concertado de acciones para la gestión sostenible de los cuerpos de agua y los recursos hidrobiológicos que contienen. El esfuerzo en conjunto entre el IBC Proyecto Pachitea y el Proyecto AARAM (luego AARS – Andean Amazon Research Station) en la cuenca del Río Pachitea se llama ProPachitea.

con las normas consuetudinarias sobre el manejo de recursos naturales que mantienen diferentes grupos sociales de la cuenca. Durante los talleres realizados para devolver información y dar seguimiento a los diagnósticos, se encontró un fuerte interés de la población por lo que dicen las normas públicas sobre el acceso y uso de los recursos acuáticos.

La propiedad y el uso de los recursos hídricos e hidrobiológicos son regulados formalmente, a través de un cuerpo de normas legales dictadas por el Estado; sin embargo, paralelamente, las poblaciones indígenas de la cuenca, han desarrollado sistemas propios de normas y derechos sobre los recursos acuáticos. La cuenca es habitada en su mayor parte por cuatro pueblos indígenas,<sup>3</sup> con una larga historia de interacción con los recursos acuáticos. Sin embargo, a pesar de la existencia de ambos sistemas regulatorios, el uso de los recursos acuáticos en la Amazonía, en general, y en la cuenca del Pachitea, en particular, se realiza de manera irrestricta. Por lo tanto, formulamos como pregunta central de esta investigación la siguiente: ¿cuál debería ser el rol de las normas legales y las consuetudinarias en el uso sostenible de los recursos acuáticos en la cuenca del Pachitea? Complementariamente, planteamos las siguientes preguntas que guiarán el presente estudio:

- ¿Qué normas oficiales se han instituido a nivel nacional, regional y local en torno al uso y manejo de los recursos acuáticos en la Amazonía peruana?
  - ¿De qué manera este marco formal fomenta la gestión sostenible de cuencas como la del Pachitea?
  - ¿Hasta qué punto el Estado es eficiente para hacer cumplir las leyes?
  - ¿Se debe la tragedia de los bienes comunes acuáticos en el Pachitea a una ineficacia del Estado? Si es así, ¿a qué se debe esta ineficacia?
  - ¿Que particularidades asumen el marco político legal en función a los varios niveles (nacional, regional, local) y sus diferentes roles e intereses con respecto a los recursos acuáticos?
- ¿Han establecido las diversas poblaciones locales de la cuenca instituciones y normas consuetudinarias de propiedad y gestión en torno a los recursos acuáticos?
  - ¿Cómo varían estos derechos locales en función de las diferencias étnico-culturales y ecológicas al interior de la cuenca?
  - ¿De qué manera el marco consuetudinario ofrece herramientas para la gestión de la cuenca?
- ¿Cuáles son los alcances y limitaciones de la legislación actual y las instituciones consuetudinarias en torno a la gestión sostenible de los recursos hídricos e hidrobiológicos en la Amazonía peruana?
  - ¿Hasta qué punto el marco legal incorpora un enfoque de cuenca y se basa en información científica sobre la biología y ecología de peces amazónicos y sus particularidades regionales?
  - ¿Garantizan ambos sistemas la equidad de género en el acceso a los recursos y en la participación en la toma de decisiones?
- ¿En qué forma ambos marcos normativos pueden compatibilizarse?
  - ¿En qué medida la legislación nacional toma en cuenta las formas de uso y manejo, intereses y derechos de las comunidades y demás poblaciones locales?
  - ¿Hasta qué punto la complementariedad entre el marco legal y el local pueden asegurar una complementariedad en la gestión a diferentes escalas?

Un estudio del marco legal para el acceso y uso de los recursos acuáticos y el marco consuetudinario es necesario e importante porque: a) es fundamental, entender el contexto legal

---

<sup>3</sup> Federación de Comunidades Nativas Yánesha (FECONAYA), que agrupa a comunidades del pueblo indígena yánesha, Asociación de la Nacionalidad Asháninka del Pichis (ANAP) que representa a las comunidades asháninka de la cuenca del río Pichis, la Unión de Nacionalidades Asháninka Yánesha (UNAY), que agrupa a comunidades asháninka y yánesha, y la Federación de Comunidades Nativas de Puerto Inca y Afluentes (FECONAPIA), que integra a comunidades de los pueblos yánesha, asháninka, shipibo-conibo y cacataibo.

y consuetudinario para construir instituciones que favorezcan la gestión de la cuenca dentro del marco de las leyes nacionales, pero respetando las normas culturales sobre la relación de los diferentes grupos sociales con los recursos acuáticos; y b) permitirá elaborar recomendaciones para el cambio de políticas públicas a fin de mejorar el marco jurídico que rige el manejo de los recursos acuáticos en aguas continentales amazónicas.

### **Revisión de la literatura**

Los estudios sobre los impactos de la intervención del Estado en el manejo de los bienes comunes asignan abrumadoramente un rol negativo a las instituciones estatales. Una perspectiva sostiene que el estado es ineficaz para administrar bienes comunes como los recursos pesqueros. Crutchfiel y Pontecorvo (1969) proponen que la privatización es a menudo mejor que la prescripción de Hardin acerca de una intervención coercitiva del gobierno, debido a las ineficiencias que resultan de medidas de manejo que fomentan el acceso abierto al mismo tiempo que controlan, por ejemplo, el nivel de captura o extracción. Townsend y Wilson (1987) son escépticos acerca de la eficacia del Estado en el uso de esta política en las pesquerías modernas y proponen la privatización como una solución a los dilemas de los bienes comunes.

Una segunda perspectiva sugiere que la intervención del Estado, a través de sus políticas de manejo y desarrollo, ha causado o empeorado las tragedias del deterioro de los recursos y la sobrecapitalización. Pinkerton (1987) ha enfatizado el rol de los derechos de propiedad informales – aquellos que no son legitimados por el Estado – que son reclamados por las comunidades costeras y los indios nimpkish (kwakiutl) de la Columbia Británica (Canadá) en su esfuerzo exitoso para controlar la intercepción de los stocks pesqueros migratorios. En Malasia occidental (Anderson 1987) el gobierno no sólo usurpó a los pescadores el control sobre los recursos pesqueros, sino que sus propias decisiones excluyeron cualquier posibilidad de acción efectiva. El mensaje crítico es que todo lo que el gobierno hizo (y no logró hacer) cerró toda posibilidad de abrir caminos para que los pescadores hagan funcionar las cosas.

Anderson (1987) sostiene que hay pocos signos de que los gobiernos inestables y autoritarios del Tercer Mundo sean reemplazados por gobiernos más estables y democráticos. Asume que políticamente es demasiado riesgoso para tales gobiernos permitir que los grupos de usuarios o las comunidades locales encuentren, para bien o para mal, formas de enfrentar la sobre pesca y los conflictos sobre el acceso a los recursos. Además, si la base de recursos en cuestión es de baja prioridad nacional (por razones culturales y económicas), probablemente el Estado no tomará acción para revertir el deterioro.

Una tercera posición argumenta que es posible encontrar formas de colaboración entre las poblaciones locales y los gobiernos para enfrentar mejor los dilemas de los bienes comunes. Una de estas formas es el co-manejo. Según Pinkerton (1987), para las comunidades indígenas de la Columbia Británica, que están tratando de poner un tope al problema de la disminución del recurso y al hacerlo reafirmar su derecho a ejercer control sobre los bienes comunes, el término co-manejo significa su demanda política al derecho a compartir el poder de manejo y la responsabilidad con el Estado. Es un intento de formalizar una situación que *de facto* es de mutua dependencia e interacción en el manejo de los recursos. Se ha convertido también en un reto a la legitimidad del Estado en el contexto de una amplia pérdida de confianza de la población en el Estado como el custodio de los recursos de propiedad común. Hasta ahora el Estado ha respondido asignando, bajo severa presión política, sólo el ejercicio informal de los derechos locales para manejar los recursos pesqueros.

Tanto Anderson (1987) como Pinkerton (1987) cuestionan la efectividad del manejo monopolizado por el Estado que tiene pocas aportaciones de la población local. Sin embargo, se pueden citar casos de co-manejo que en su momento fueron descritos como exitosos, como el de los indios cree estudiados por Berkes (1987), quienes lograron derechos exclusivos de pesca a través del Tratado de James Bay firmado con el gobierno canadiense. Por otra parte, Durrenberger y Palsom (1987) muestran cómo en Islandia la población local era

continuamente involucrada en el manejo de la pesquería a través de la definición y resolución de problemas en el diseño de políticas a nivel nacional. Este tipo de política enmarca, influye y determina la mayoría de las decisiones administrativas y legislativas con respecto a la pesca en Islandia. El proceso de manejo es abierto y flexible, capaz de responder a, e incorporar, los intereses de diversos actores y grupos. En consecuencia, el Estado es confiable de ser imparcial en la asignación de derechos, una confianza que permite la continuación de la ideología de acceso igualitario o equitativo y el manejo efectivo de un bien limitado.

Para el caso de la cuenca amazónica, encontramos experiencias disímiles en torno a la relación entre las comunidades pesqueras y el Estado. En la Amazonía brasileña, diversos estudios han descrito cómo el Estado terminó reconociendo, a finales de la década del 80, la legitimidad de los llamados “acuerdos de pesca”, que son compromisos formales entre los miembros de comunidades usuarias de lagos de la *várzea* amazónica para definir la forma de acceso y uso de los mismos. Los acuerdos de pesca surgieron como respuesta a la proliferación de conflictos entre los pescadores comerciales y las comunidades, los cuales durante gran parte de su existencia no tuvieron una base legal, permaneciendo como una institución consuetudinaria y *de facto* basada en el concepto local del derecho al uso de los recursos pesqueros de lagos (McGrath *et al.* 1993, 1999; De Castro 2000). Los acuerdos de pesca se convirtieron, al menos en los lagos de la *várzea* amazónica, en la base institucional sobre la cual se pretende construir un modelo de co-gestión de la pesquería en el Brasil, posibilitando el surgimiento de sistemas de manejo comunitario de pesquerías con bastante éxito (De Castro 2000; De Castro *et al.* 2002).

En la Amazonía peruana, los pocos estudios existentes sobre el tema presentan un panorama diferente. Pinedo *et al.* (2002) y Pinedo y Summers (2002) describen cómo un sistema exitoso de manejo de lagos en el río Tahuayo, un afluente del Amazonas en el nororiente peruano, fue desarticulado por los intentos de una ONG por darle legitimidad a través de su ajuste a la legislación nacional. El sistema de manejo comunitario había nacido como reacción a las amenazas impuestas al sustento local por el ingreso de pescadores comerciales foráneos, que casi devastaron los lagos. Los pescadores locales tuvieron éxito en detener el ingreso de embarcaciones comerciales, permitiendo la recuperación de los stocks pesqueros de los lagos, pero la intervención externa a través de la aplicación de la ley peruana, que considera a los lagos como abiertos a todos los ciudadanos, desalentó a los pescadores de seguir manejando sus lagos.

### **Hipótesis de trabajo**

Nuestra hipótesis principal es que el deterioro de los recursos acuáticos en la Amazonía se debe en gran parte a que la naturaleza de las políticas públicas y la legislación y su relación con las normas consuetudinarias han configurado un escenario en que los recursos acuáticos son tratados como si fueran de acceso abierto, lo que incentiva a los usuarios a competir de manera irrestricta por su aprovechamiento. A pesar que la legislación sobre los recursos acuáticos impone una serie de restricciones, en la práctica no hay regulación del acceso ni del uso, debido a que la ley: a) permite el acceso y uso de todos los ciudadanos; b) no permite que las comunidades ejerzan control a partir de la exclusión de terceros; y c) no es capaz de aplicar las normas y sanciones. Esta situación de facto se debe por lo menos a tres factores, que a continuación plantearemos como hipótesis complementarias:

### **Ley y acceso abierto**

Pensamos que la raíz de gran parte de los problemas con los recursos acuáticos en la Amazonía peruana se encuentra en el hecho que el marco jurídico considera a los recursos naturales como propiedad del Estado. Esto ha significado, por ejemplo, que las políticas públicas y las leyes con respecto a los recursos acuáticos se hayan diseñado bajo la premisa errónea de que los recursos naturales están abiertos a todos los ciudadanos y que sólo el Estado tiene el derecho y la capacidad para asignarlos, manejarlos y protegerlos, ignorando los intereses de las poblaciones locales y las prácticas que han desarrollado para el manejo de cuerpos de agua y recursos pesqueros (Pinedo *et al.* 2002; McGrath *et al.* 1999; Oliveira y Cunha 2002).

A pesar que el Estado peruano reconoce la propiedad a las comunidades indígenas sobre las tierras que ocupan, lo cual puede incluir cuerpos de agua como ríos y lagos, la propiedad de éstos y demás recursos naturales sigue siendo pública. La ley no reconoce el concepto de territorio, tan reclamado por las comunidades indígenas, el cual incluye además de la tierra los recursos naturales. De esta manera, legalmente las comunidades no pueden impedir el ingreso de terceros a los cuerpos de agua localizados dentro de sus linderos comunales.

Sabemos que las leyes otorgan a las comunidades mecanismos para excluir a terceros de algunos cuerpos de agua como los lagos, los cuales incluyen concesiones y planes de manejo de algunas especies. No obstante, la aplicación de estas normas enfrenta una serie de obstáculos, entre los cuales están su desconocimiento por parte de la población local, lo costoso y engorroso de los trámites exigidos por el INRENA, los vacíos legales y la falta de voluntad de los funcionarios públicos. Por ejemplo, algunas comunidades indígenas en la Reserva Nacional Pacaya-Samiria, en la selva norte del Perú, han elaborado, con ayuda de ONG, planes de manejo de paiche (*Arapaima gigas*) que han entregado al INRENA para su aprobación. Sin embargo, después de varios años de espera esta institución aún no cumple con aprobar dichos planes.

De esta manera, en la práctica no hay restricciones al acceso, permitiendo que pescadores comerciales foráneos puedan ingresar libremente a los ríos y lagos usados tradicionalmente por las comunidades locales con fines de subsistencia. Estos pescadores tienen a menudo mayor acceso a tecnología avanzada de pesca (embarcaciones de gran calado provistas de congeladoras y redes arrastradoras), que les permiten, por ejemplo, bloquear con sus redes el paso de los cardúmenes migratorios hacia las partes altas de las cuencas, así como devastar cochas en poco tiempo.

Nuestra impresión es que este tipo de legislación erosiona las iniciativas locales para proteger cuerpos de agua de la sobre pesca por grandes pescadores foráneos. Para solucionar este problema, la intervención externa, sobre todo de ONG, ha buscado a menudo la legitimación de estas iniciativas frente al Estado a través de su ajuste a las leyes vigentes. Sin embargo, ya que ello implica reconocer la supremacía del poder del Estado sobre los derechos e instituciones locales, el resultado ha sido la dependencia del manejo local frente al Estado. De esta forma, formulamos como hipótesis que el sistema oficial no sólo no contempla los derechos, usos y costumbres e iniciativas locales de gestión de los recursos acuáticos, sino que los vulnera.

### **Ineficacia de las instituciones públicas**

En el Perú, la normatividad jurídica que regula el uso de los cuerpos de agua y los recursos pesqueros está diseñada principalmente para las aguas del Pacífico, que soportan el segundo sector económico más importante del país. La reglamentación para las aguas continentales de la Amazonía está escasamente desarrollada. Planteamos como segunda hipótesis de que, además del escaso desarrollo de esta reglamentación, lo que existe no se cumple eficazmente. A pesar de la existencia de normas como las que prohíben expresamente el uso de tóxicos químicos y explosivos en la pesca, la deforestación de las riberas y la contaminación de los cuerpos de agua, no existen sistemas eficaces de información, vigilancia y sanción para asegurar su cumplimiento, lo cual puede deberse a falta de recursos, eficacia o simplemente de voluntad política.

El Ministerio de la Producción (MIPRODUCE), que tiene a su cargo la regulación de la actividad pesquera en el país, sólo ejerce control de la pesca en los principales puertos de desembarque, donde verifica el cumplimiento de vedas y tallas mínimas. El cumplimiento de normas como la prohibición del uso de tóxicos y explosivos es delegado a la Policía Nacional y a los Tenientes Gobernadores de cada localidad, quienes al no recibir ningún tipo de recursos o capacitación se ven imposibilitados de cumplir cabalmente su función. En los casos en que autoridades comunales han asumido la tarea de controlar la pesca por parte de pescadores foráneos, la falta de un reconocimiento legal los ha desalentado. Por su parte, es poco el apoyo

que la policía puede dar a estas autoridades debido a los escasos recursos con que cuentan para movilizarse hacia las zonas de pesca ilegal o simplemente por razones de corrupción.

Para el caso de los bosques ribereños no se han documentado experiencias en que comunidades locales hayan tomado acuerdos colectivos para protegerlos. El INRENA (Instituto Nacional de Recursos Naturales), que es la institución encargada de velar por la protección de los bosques, tampoco toma medidas en este sentido, ya que centra su preocupación en los bosques de producción forestal, asignando sus escasos recursos al control de la tala ilegal. A pesar de su importancia, los bosques ribereños permanecen en casi un total descuido por parte del INRENA, quedando a merced de ganaderos y agricultores que los talan para sus pastizales y chacras, no obstante su prohibición.

Los centros urbanos se han desarrollado sin ningún tipo de planificación, de manera que la mayoría no cuenta con desagües ni sistemas de tratamiento de los mismos, como tampoco con sistemas eficientes de recojo de basura, todo lo cual va a parar a los ríos y quebradas. Algunos municipios tienen ahora proyectos para construir rellenos sanitarios o lagunas de oxidación, pero no disponen de los recursos financieros para ejecutarlos. Los escasos recursos con los que cuentan a menudo son despilfarrados en obras inservibles que generalmente tienen propósitos electorales. Los problemas ambientales como los generados por la contaminación de los ríos por desagües y desechos sólidos, por lo general, no forman parte de la agenda de los municipios u ocupan lugares secundarios.

Esta falta de conciencia sobre los efectos dañinos de la sobre pesca, la deforestación ribereña y la contaminación de las aguas es un problema tanto de los usuarios como de las autoridades e instituciones públicas. El arrojado de desechos a los ríos y lagos es parte de la cultura local y las escuelas hacen poco por inculcar nuevos patrones de conducta. La población local no es conciente de los efectos de la contaminación de las aguas con basura y agroquímicos o de la pesca con tóxicos y los gobiernos locales no ponen este tema en el tapete para su discusión junto con los pobladores.

### **Exclusión e inequidad**

En el Perú, las poblaciones locales tienen poca participación en la toma de decisiones con respecto a los recursos naturales. Ya sea a nivel nacional, regional como municipal, las políticas públicas y leyes que definen la propiedad y el uso de los recursos naturales se elaboran sin la participación de la población local. En los casos que el IBC ha estudiado con respecto a los recursos acuáticos en la Amazonía, es evidente que las políticas y leyes no reflejan los intereses ni los usos y costumbres de la población local.

Una primera consecuencia de esta situación es que los derechos tradicionales de las poblaciones locales sobre los recursos así como las normas consuetudinarias no son reconocidos por el sistema estatal. A pesar que, como ya se ha explicado, el Estado se muestra incapaz de proteger los recursos acuáticos, tampoco está dispuesto a confiar esta tarea a las poblaciones locales. Los escasos mecanismos que la ley contempla para una cooperación entre el Estado y la población local en el manejo de los cuerpos de agua se basan en permisos costosos, burocráticos y casi desconocidos.

Los forjadores de políticas y leyes generalmente obedecen a los intereses de grandes poderes económicos, los cuales se ven favorecidos en la toma de decisiones en desmedro de las poblaciones locales. Ello explica por qué las políticas y leyes ofrecen mayores ventajas a los sectores comerciales para beneficiarse de las oportunidades de una inserción ventajosa en el mercado. Son estos mismos sectores sociales los que son favorecidos por actos de corrupción de parte de los funcionarios y autoridades públicos, ya sea pasando por alto transgresiones de la ley o dando privilegios en el otorgamiento de permisos.



Consideramos como hipótesis que este sistema tiene efectos contrarios a la equidad en varias formas. Primero, la población local está excluida de la toma de decisiones y del manejo de los recursos acuáticos. Hay razones para pensar que esta misma situación puede reproducirse a nivel de las normas consuetudinarias con respecto a la exclusión de las mujeres y otros grupos marginales en la toma de decisiones y control de los recursos. Segundo, y como resultado de lo primero, las leyes no promueven una distribución y acceso equitativos a los recursos acuáticos. Y tercero, las posibilidades que las políticas y leyes ofrecen para aprovechar las ventajas del mercado se distribuyen también de forma no equitativa.

### **Marco teórico y conceptual**

El problema de investigación planteado en esta propuesta se basa en el enfoque del arraigo (*embeddedness*) de los bienes comunes en contextos sociales, políticos y económicos históricamente determinados (McCay y Acheson 1987; McCay y Jentoft 1998). Este enfoque plantea que la explicación a la tragedia de los bienes comunes no debe buscarse en el supuesto del interés propio en un contexto de ausencia de propiedad (falla del mercado) sino más bien en el contexto histórico más amplio en el que están arraigados los bienes comunes (Peters 1987, 1994). De esta forma, los derechos de propiedad imperfectos pueden ser una de las muchas causas de la tragedia de los bienes comunes, pudiendo existir otras causas que se deben determinar empíricamente. McCay y Jentoft (1998) abren la posibilidad de que el abuso de los bienes comunes se deba también a una falla de la comunidad, en el sentido de la pérdida de los lazos que unen a los usuarios de los bienes comunes entre sí y con su comunidad, un proceso que Giddens (1994) ha llamado “desarraigo”.

McCay y Jentoft (1998) enfatizan dos poderosas causas de la sobreexplotación de los bienes comunes: el Estado y el mercado; en esta propuesta nos enfocamos en la primera. En la actualidad todas las comunidades locales están encapsuladas o totalmente integradas al interior de sistemas sociopolíticos más grandes. En este contexto, los sistemas locales de uso de recursos y de derechos de propiedad son, en algunos casos, sancionados y aplicados por el Estado; en otros casos son diferentes de, u opuestos a, los del Estado. Ciertos derechos de propiedad común pueden ser informales en el sentido de que son reclamados o ejercidos por grupos de usuarios que no mantienen una autoridad legitimada por el Estado sobre el uso y asignación de los recursos. Entre aquellos derechos está el de controlar el comportamiento de foráneos, un derecho esencial para sistemas de territorialidad y para todos los esfuerzos de establecer sistemas de uso y manejo de recursos comunales (McCay y Acheson 1987).

Otro derecho es el de tomar decisiones acerca del uso y asignación de un recurso. El enfoque del arraigo discute el rol de la pérdida de este derecho a través de la incursión del Estado como una causa de tragedias de los bienes comunes. En muchas situaciones el Estado, por definición, “posee” los recursos de propiedad común y el derecho de tomar decisiones sobre ellos, pero las comunidades de usuarios demandan –informalmente, ilegalmente o formalmente- el derecho a participar en la toma de decisiones o en el co-manejo de los recursos (McCay y Acheson 1987). El Estado tiene un rol legítimo que jugar en el manejo de los recursos naturales y ese rol es el de regular e incentivar su uso sostenible. Sin embargo, a menudo la intervención del Estado ha significado que las relaciones horizontales como la cooperación entre los usuarios de los bienes comunes sean reemplazadas por relaciones verticales y de dependencia con respecto al Estado, generando además relaciones competitivas por los privilegios otorgados por éste (McCay y Jentoft 1998).

Nos apoyamos también en el enfoque de las garantías, basado en el concepto de *entitlement* propuesto por Sen (1982) según el cual si bien formalmente algunos actores sociales tienen derechos reconocidos a los recursos para su sustento, no cuentan con los medios para hacer efectivo estos derechos (Leach *et al.* 1999). Esto es evidente en la legislación peruana sobre recursos naturales. Si bien este cuerpo legal reconoce a todos los ciudadanos iguales derechos a aprovechar los recursos naturales que son propiedad del Estado, muchos (sobre todo las comunidades locales) no cuentan con los medios para efectivizar este derecho, medios que sí

están al alcance de actores vinculados al mercado y a las zonas urbanas. Incluso al interior de las comunidades locales, ciertos segmentos sociales como las mujeres y los niños están en desventaja frente a los hombres adultos para efectivizar su derecho al agua para el consumo (Cleaver 2000).

### **La relación entre el Estado y los recursos de uso común**

Leal (1996) revisa una serie de casos, del pasado (indios Tlingit y Haida de Alaska; varios otros pueblos indígenas del Estado de Washington) y contemporáneos (Isla de Matinicus en Maine; Valenza, Brasil; Bahía de Port Lameron en Nueva Escocia; Alanya, Turquía; langostineros del Golfo de México) de comunidades que han manejado comunitariamente sus pesquerías. En el caso de aquellas pesquerías indígenas del pasado, los derechos pesqueros consuetudinarios fueron desconocidos por el Estado norteamericano. Esta decisión afectó el funcionamiento del derecho consuetudinario que regulaba el manejo de estas pesquerías. La apertura del acceso a terceros, probablemente no indígenas, destruyó el régimen de manejo y condujo a la crisis de los stocks de pesca. (Leal 1996, 2-6).

En el caso de las pesquerías comunitarias contemporáneas se puede distinguir entre:

Un primer grupo de casos donde el Estado no ha intervenido (Isla Matinicus es una pesquería de langosta que se autorregula sin intervención del Estado, aunque les preocupa que este puede eventualmente intervenir, similar es el caso de Alanya, Turquía).

Un segundo grupo de casos en los que el Estado interviene y desconoce el derecho consuetudinario que regula el manejo de la pesquería (En el caso de Valenza, el Estado brasileño decide intervenir precisamente por encima de los acuerdos locales y conduce a la sobrepesca derivada del nuevo régimen estatal. En el caso de Port Lameron, el Estado interviene y otorga derechos desconociendo los arreglos, lo que condujo a la protesta y la posterior inclusión de las pesquerías dentro del amparo de los derechos otorgados por el Estado. En el caso de los langostineros del Golfo de México sus arreglos fueron declarados improcedentes de acuerdo de la Ley Anticarteles (Ley Sherman)). (Leal 1996, 2-6).

Ostrom señala que ahí donde existen estas instituciones de gobierno de los recursos de uso común existe el riesgo de que, políticas públicas basadas en la noción de que los apropiadores son incompetentes y debe imponérseles reglas estatales, puedan destruir el capital institucional acumulado (2000, 292). Ostrom señala que los analistas de políticas públicas no son los únicos que se plantean modelos de análisis simple para aplicarlos en múltiples situaciones, estas son modas que imperan en la academia. Ello, por un lado, supondría poder controlar de manera estable una serie de variables para producir similares respuestas, mientras que, en segundo lugar, el Estado no solo no controla estas variables sino que, incluso, no tiene control de la diversidad de situaciones que ocurren al amparo de la normativa estatal.

Un tercer grupo de casos se refiere a pesquerías comunitarias que reciben el reconocimiento del Estado. Este es el caso de los derechos privados de pesca en Escocia; de la pesquería de Lofoten en Noruega; de las cooperativas pesqueras en Japón; la distribución de cuotas en la pesquería del Herring atlántico de Canadá; y las cooperativas del Reino Unido. Finalmente Leal cita casos de protección de pesquerías deportivas por acuerdos de derecho consuetudinario en Newfoundland y Québec, en este último caso una pesquería comunitaria y un modelo nuevo de Zona de Explotación Controlada.

La importancia económica del recurso pero también las importantes funciones ecológicas que estos cumplen tales como conservación de ecosistemas, conservación de la biodiversidad y protección de suelos y recursos acuáticos fueron las razones para que gobiernos como el de Camboya decidan reformar los sistemas de manejo de recursos naturales. El Gobierno Real de Camboya ha convertido el 56% del área utilizada por la pesca comercial a áreas de manejo

comunitario. Para efectos de implementar esta reforma se estableció la Oficina de Desarrollo de Pesquerías Comunitarias en febrero de 2001 (Cheam Pe A 2006, comunicación personal).

Este cambio del manejo centralizado al comanejo en Camboya fue impulsado por las crecientes tensiones entre pesquerías familiares y titulares de áreas comerciales sobre los recursos costeros y de aguas continentales. Estas últimas producen entre 290,000 y 430,000 toneladas de pescado anuales en Camboya. Unas 253,000 toneladas provienen del ecosistema del Gran Lago. Estas pesquerías contribuyen con el 16% del PBI y el 75% del consumo familiar de proteína, mientras que provee ingresos primarios y secundarios a un tercio de la población camboyana (Cheam Pe A 2006, comunicación personal). Por ello el interés en el éxito del comanejo como una propuesta de política que permita superar los problemas de deterioro de recursos anteriormente experimentados.

De manera que en resumen Leal (1996) nos presenta tres alternativas de la relación entre Estado y pesquerías comunitarias:

- Caso en que el Estado no interviene.
- Caso en que el Estado interviene para negar el derecho consuetudinario e implementar su nuevo esquema legal de derechos asignados por el Estado.
- Caso en que el Estado interviene para reconocer el derecho consuetudinario.

### **Marco legal e institucional sobre manejo comunitario de recursos naturales.**

#### **Los derechos ambientales y el desarrollo sostenible en la Constitución**

La Constitución Política del Perú establece en su artículo 1° que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado. Este respeto por la dignidad se hace posible en relación a otras cualidades que permiten el desarrollo pleno de la personalidad, una de esas cualidades es la libertad, por ejemplo. Por otro lado, todo ser humano tiene el derecho de disfrutar de un ambiente sano, equilibrado y adecuado. Por lo tanto, conforme al artículo 2 inc. 17 de la Constitución Política del Perú, el Estado garantiza a toda persona el derecho a participar en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la nación, respectivamente. Este mandato tiene que leerse en concordancia con el capítulo de los recursos naturales de la Constitución Política de 1993.

El artículo 66 de la Constitución plantea que ‘Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal’. Es decir, crea la figura del dominio público sobre los recursos naturales junto con la figura de la concesión a los particulares. La única excepción a esta norma es el artículo 88 que reconoce la propiedad de la tierra en forma privada o comunal<sup>4</sup>. El tema del dominio público y la asignación a los particulares tiene consecuencias que veremos más adelante cuando hablemos del derecho exclusivo y el derecho preferente.

Siguiendo con el mandato ambiental de la Constitución, el Artículo 67° dispone que el Estado establezca una política ambiental que promueve el uso sostenible de los recursos naturales. Este derecho, reconocido cada vez más en constituciones del mundo a partir de la conferencia de Río 1992, tiene un bagaje conceptual que es ineludible traer a colación: la necesidad de que el desarrollo esté basado en la armonía entre tres pilares fundamentales: lo económico, lo social y

---

<sup>4</sup> Artículo 88.- Régimen Agrario

El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa. La ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona.

Las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta.

lo ambiental. Es necesario tener presente esta característica para poder entender la lógica del mandato que organiza la gestión pública ambiental.

Este mandato del artículo 67 se complementa con lo establecido en el artículo 66° que termina de plantear otros elementos de lo que es la figura compleja de un orden público ambiental que regula el acceso a sus recursos naturales, siempre dentro del marco de un uso sostenible de los mismos. En estas condiciones, una vez planteado el reconocimiento constitucional de un orden público ambiental, lo que se reconoce es la definición de una materia cuya regulación es de orden público y no privado, por tanto sus normas son de orden público y no pueden ser pactadas en contrario. Aquí hay que anotar que el dominio sobre los recursos naturales es asignado al Estado, a partir de la noción de que representa y administra el patrimonio de la Nación. Este concepto en primer lugar plantea que somos una sola Nación y no múltiples Naciones quizás con diferentes derechos, como ocurre en el sistema inglés con el concepto de Primeras Naciones [First Nations] asignado a los pueblos indígenas. En el caso inglés la conquista del continente y la toma de los recursos de las naciones indígenas se hizo por la vía de tratados entre el naciente Estados Unidos de América con estas naciones. En Ibero América y otras partes bajo dominio español la conquista del continente y la toma de los recursos de las naciones indígenas se hicieron por la vía del derecho civil. Así el Código Civil de 1868 estableció la forma de registrar la propiedad y luego en una disposición transitoria dispuso que toda la propiedad que no se inscriba de acuerdo a este código revertiría al dominio del Estado.

El desarrollo sostenible que plantea la Constitución, es un desarrollo que obliga a todo el Estado a promover la conservación de la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas<sup>5</sup>. Ello no es una medida aislada sino que forma parte de un marco amplio planteado en el concepto de desarrollo sostenible que dicha sección del texto constitucional representa. Esta es una idea fundamental para entender cómo debe ser manejado, cosechado y monitoreado cualquier recurso natural, es decir, la obligación del aprovechamiento sostenible, la conservación de la diversidad biológica y la contribución al desarrollo sostenible.

Adicionalmente el artículo 69 es una norma constitucional específica para la región de la Amazonía peruana que es consciente de las limitaciones existentes en la legislación para el desarrollo y por ello plantea: la necesidad de una legislación adecuada que promueva el Desarrollo Sostenible de la Amazonía. Es decir, se busca que demos un desarrollo normativo que acerque la legislación y la política ambiental en la Amazonía a los objetivos de un desarrollo sostenible y no de cualquier explotación cotidiana de los recursos naturales.

### **La Legislación Marco sobre Aprovechamiento Sostenible y Conservación**

Este marco general de la Constitución es luego implementado por la legislación. Así, la Ley 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, da las pautas de cómo se interpreta el dominio público y cómo se regula el otorgamiento a los particulares. Esta legislación se apoya en el concepto de dominio público para inmediatamente ordenar el proceso para el otorgamiento a particulares a través de derechos exclusivos, reconociendo en cambio el derecho de las poblaciones locales a los recursos naturales de libre acceso como un derecho preferente<sup>6</sup>. A partir de esta división entre derechos exclusivos

---

<sup>5</sup> Artículo 68°.- Protección de la Diversidad Biológica y de las Áreas Naturales Protegidas  
El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

<sup>6</sup> Recursos de libre acceso

Artículo 17.- Los habitantes de una zona geográfica, especialmente los miembros de las comunidades campesinas y nativas, pueden beneficiarse, gratuitamente y sin exclusividad, de los recursos naturales de libre acceso del entorno adyacente a sus tierras, para satisfacer sus necesidades de subsistencia y usos rituales, siempre que no existan derechos exclusivos o excluyentes de terceros o reserva del Estado. Las modalidades ancestrales de uso de los recursos naturales son reconocidas, siempre que no contravengan las normas sobre protección del ambiente.

otorgados a usuarios que adquieren un derecho otorgado por el Estado, entiéndase inversionistas, frente al derecho preferente, pero no excluyente, y que, además, caduca cuando se otorga un derecho excluyente sobre este;<sup>7</sup> se hace evidente la manifestación de la ideología del legislador que nos plantea que el Estado tiene la autoridad y el control de los recursos naturales y puede en consecuencia otorgarlos de manera eficiente solo a inversionistas. En realidad la lógica que está detrás de la separación entre derecho exclusivo y derecho preferente es la lógica de que el inversionista capitalista requiere todos los incentivos posibles para desarrollar la actividad y generar el excedente que contribuyan a generar actividad económica pero también provean recursos al Estado.

Este planteamiento básico de la legislación marco se encuentra en otras piezas de la legislación marco como en la legislación sectorial específica pesquera. Así, la Ley General de Pesca plantea que el derecho de aprovechamiento comercial es otorgado por el Estado con carácter excluyente, superpuesto, por tanto, a los intereses del aprovechamiento de subsistencia de los pobladores locales, entre ellas las comunidades campesinas y nativas<sup>8</sup>.

Esta división original se deriva de la propia Constitución, primero, cuando plantea que los recursos naturales son patrimonio de la Nación, luego administrado por el Estado y que este puede concesionarlos a particulares; y segundo, cuando señala que reconoce la propiedad sobre la tierra en forma privada o comunal. Es decir, si los recursos naturales son del Estado y solo se reconoce la propiedad sobre la tierra, de ahí se colige que el resto de recursos naturales no son objeto de propiedad. Si bien el régimen legal cuando habla de propiedad sobre recursos naturales lo hace para insistir que esta se mantiene en el Estado, siguiendo una tradición originada en el derecho español del siglo XIII que asignaba los recursos naturales a la Corona, la verdad es que la distinción entre derecho exclusivo y derecho preferente se parece mucho a la relación entre propiedad y posesión. Que otra cosa es el derecho de propiedad sino un derecho exclusivo, es decir, la posibilidad de poder excluir a otros en el disfrute de un bien. Mientras que la posesión puede ser limitada por un nuevo adquirente del derecho de propiedad, es decir, igual que en el caso del derecho preferente que termina cuando el Estado otorga un derecho exclusivo.

Es decir, aun cuando el legislador no lo diga expresamente su apuesta ha sido la de otorgar un derecho tan sólido como el de propiedad a los inversionistas y solo reconocer un derecho a la posesión que puede ser luego modificada por la llegada del derecho más perfecto: el de propiedad.

Un mito sobre la concesión es pensar que esta es la única manera de acceder a los recursos naturales, cuando en la práctica la legislación también reconoce los permisos y autorizaciones como una categoría de acceso al aprovechamiento de recursos naturales, para una serie de situaciones jurídicas donde lo que básicamente se hace es reconocer que alguien ha adquirido, por alguna de varias categorías jurídicas, el derecho a aprovechar recursos naturales. Tal es el caso de la autorización para aprovechamiento forestal sobre predios agrícolas, por ejemplo.

Un segundo tema importante es el desarrollo del marco legal e concordancia e implementación del mandato constitucional de conservación de la diversidad biológica. Así, el artículo 5 de la Ley 26839 señala que el Estado promueve:

---

El beneficio sin exclusividad no puede ser opuesto a terceros, inscrito, ni reivindicado. Termina cuando el Estado otorga los recursos naturales materia del beneficio. El entorno a que se refiere el párrafo precedente abarca los recursos naturales que puedan encontrarse en el suelo y subsuelo y los demás necesarios para la subsistencia o usos rituales.

<sup>7</sup> ‘...Termina cuando el Estado otorga los recursos naturales materia del beneficio...’

<sup>8</sup> Recursos en tierras de las comunidades campesinas y nativas, debidamente tituladas  
Artículo 18.- Las comunidades campesinas y nativas tienen preferencia en el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de sus tierras, debidamente tituladas, salvo expresa reserva del Estado o derechos exclusivos o excluyentes de terceros.

- a) La priorización de acciones de conservación de ecosistemas, especies y genes, privilegiando aquellos de alto valor ecológico económico, social y cultural identificados en la Estrategia Nacional sobre Diversidad Biológica a que se refiere el Artículo 7 de la presente ley.
- b) La adopción de un enfoque integrado para el manejo de tierras y agua, utilizando la cuenca hidrográfica como unidad de manejo y planificación ambiental.
- c) La conservación de los ecosistemas naturales así como las tierras de cultivo, promoviendo el uso de técnicas adecuadas de manejo sostenible.
- d) La prevención de la contaminación y degradación de los ecosistemas terrestres y acuáticos, mediante prácticas de conservación y manejo.
- e) La rehabilitación y restauración de los ecosistemas degradados.
- f) La generación de condiciones, incluyendo los mecanismos financieros, y disposición de los recursos necesarios para una adecuada gestión de la diversidad biológica.
- g) La adopción de tecnologías limpias que permitan mejorar la productividad de los ecosistemas, así como el manejo integral de los recursos naturales.
- h) La incorporación de criterios ecológicos para la conservación de la diversidad biológica en los procesos de ordenamiento ambiental y territorial.
- i) Esfuerzos cooperativos e iniciativas conjuntas entre el sector público y privado para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes.

Son una serie de recomendaciones de política ambiental que, en principio, deberían ser tomados como metas para la acción de los sectores pero, precisamente, el funcionamiento sectorializado de la administración pública es un motivo para que la administración argumente razones ideológicas, jurídicas, económicas y prácticas por las que solo aplica su legislación estrictamente sectorial. En principio, esta norma es citada como parte de la legislación que se aplica en los sectores pero sabemos, por la práctica, que pocos esfuerzos y pocos recursos son destinados al cumplimiento de la mayoría de los objetivos planteados en la legislación marco, como por ejemplo es el caso del artículo 5 de la Ley 26839 cuando ordena, entre otros, en el literal b, 'La adopción de un enfoque integrado para el manejo de tierras y agua, utilizando la cuenca hidrográfica como unidad de manejo y planificación ambiental'.

De manera que la administración pública a la hora de ejecutar sus políticas y aplicar la normatividad tiene un campo de acción demarcado por la distancia entre el mandato de la Constitución y su legislación marco y el mandato de la legislación sectorial, cuyo estereotipo más clásico es entenderla como limitada al universo de procedimientos que reconoce el TUPA, sin aplicarle a ese mismo conjunto de procedimientos del TUPA los conceptos y principios que deben orientar esa legislación marco como es el caso de la Constitución y su legislación marco. Adicionalmente el campo de acción del funcionario se ve afectado por la disponibilidad de recursos económicos, humanos y tecnológicos con que cuenta, además, por supuesto, hay que considerar la presencia de factores como las presiones políticas, la corrupción y el delito que, a veces, manchan algunas partes dentro de ese campo de acción. La legislación marco permite orientar la acción sectorial, pero el lograr que esta legislación efectivamente oriente la acción de la administración pública debe lograrse reduciendo el margen de acción del funcionario público dentro del campo de acción de la administración pública.

La nueva Ley General del Ambiente no aporta nada nuevo en la dirección de resolver este problema mas bien mantiene la sectorialización de la autoridad ambiental. La Ley 28611, Ley General del Ambiente, establece en su artículo 85 que 'El Estado promueve la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales a través de políticas, normas, instrumentos y acciones de desarrollo, así como, mediante el otorgamiento de derechos, conforme a los límites y principios expresados en la presente Ley y en las demás leyes y normas reglamentarias aplicables'. Esta ley en realidad poco aporta al marco normativo de los recursos naturales y más bien reitera algunos lugares comunes ya planteados en la Constitución y la legislación marco.

### **La legislación sectorial**

Como hemos visto la legislación sectorial es el parámetro de referencia que delimita los compromisos y responsabilidades sectoriales de la autoridad. La preeminencia del principio de competencia, que delimita también el marco de la responsabilidad del funcionario, es la pauta que delimita el continente donde ocurren las relaciones del funcionario con los administrados. Es en este espacio relativamente finito y bajo control de la autoridad donde el funcionario presume que opera en su estado óptimo con el cumplimiento de las responsabilidades que le encarga el Estado.

En nuestro caso este universo está conformado por la Ley General de Pesca y su reglamento, la Ley de Promoción y Desarrollo de la Acuicultura y su reglamento, y el reglamento de ordenamiento pesquero en la Amazonia.

Según la Ley General de Pesca el aprovechamiento de los recursos hidrobiológicos puede darse a través de varias modalidades: la extracción, la investigación, la pesca deportiva, la pesca recreativa y la pesca de subsistencia. La extracción es calificada como la fase de la actividad pesquera que tiene por objeto la captura de los recursos hidrobiológicos mediante la pesca, la caza acuática o la recolección. (art. 19º LGP). Esta extracción puede ser comercial o no comercial (Art. 20, LGP).

La extracción comercial puede ser:

1. De menor escala o artesanal: la realizada con el empleo de embarcaciones menores o sin ellas, con predominio del trabajo manual y
2. De mayor escala: la realizada con embarcaciones mayores de pesca.

En el segundo caso, la extracción no comercial se puede clasificar:

1. De investigación científica: la realizada con fines de incrementar el conocimiento de los recursos hidrobiológicos y sus ecosistemas,
2. Deportiva: la realizada con fines de recreación y
3. De subsistencia: la realizada con fines de consumo doméstico o trueque, sin fines de lucro.

El régimen de acceso a la actividad pesquera está constituido por (Art. 11 de la RLGP):

1. La actividad extractiva: por autorizaciones de incremento de flota y los permisos de pesca, los cuales deben observar dos requisitos para su otorgamiento: los legales y el grado de explotación del recurso.
2. La actividad acuícola: por las autorizaciones y concesiones otorgadas conforme a las normas sobre la materia.
3. La actividad de procesamiento pesquero: por las autorizaciones de instalación y licencias de operación.

De acuerdo al Art. 43 del reglamento el acceso a los recursos pesqueros se a través de:

- a) Concesión: 1. Para la administración y usufructo de la infraestructura pesquera del Estado, conforme a ley; y, 2. Para la acuicultura que se realice en terrenos públicos, fondos o aguas marinas o continentales.
- b) Autorización: 1. Para el desarrollo de la acuicultura en predios de propiedad privada; 2. Para realizar actividades de investigación; 3. Para el incremento de flota; y, 4. Para la instalación de establecimientos industriales pesqueros.
- c) Permiso de Pesca: 1. Para la operación de embarcaciones pesqueras de bandera nacional; y, 2. Para la operación de embarcaciones pesqueras de bandera extranjera.
- d) Licencia: Para la operación de plantas de procesamiento de productos pesqueros.

En el caso de las concesiones, autorizaciones y permisos, son derechos específicos otorgados a plazo determinado y a nivel nacional para el desarrollo de las actividades pesqueras (art. 44 y 46 LGP). El Ministerio de Pesquería señalará en la resolución que otorgue el permiso de pesca, su período de vigencia y las zonas de operación y, en los casos que corresponda, la cuota de captura asignada. Establecerá, asimismo, los requisitos, condiciones, mecanismos de control,

montos y formas de pago de los derechos, especificando en cada caso los criterios que se seguirán respecto de la determinación de la cuantía de los derechos en función a los recursos hidrobiológicos.

Una norma singular es aquella que permite denegar un otorgamiento por razones ambientales. Así, el Ministerio de Pesquería, mediante Resolución Ministerial de carácter general puede establecer que las solicitudes para el otorgamiento de derechos de cualquier actividad del sector pesquero, sean denegadas por razones de ordenamiento y aprovechamiento responsable de los recursos hidrobiológicos o protección del medio ambiente. Asimismo, puede limitar el acceso a un recurso hidrobiológico mediante un determinado sistema de extracción o procesamiento (Art. 19° RLGP).

La actividad pesquera es una realidad sumamente compleja, sus contenidos son transversales, por lo tanto trasciende el sector pesquería. Esta situación ha sido prevista en la legislación al señalar algunas normas sobre cooperación entre instituciones del Estado. Así, en el artículo 69° se establece que, para los efectos de la actividad pesquera, el Ministerio de Defensa, a través de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, ejerce las funciones contempladas en su respectivo reglamento, respecto al registro, inspección y control de los pescadores y embarcaciones pesqueras, así como lo referente a la capacitación de personal embarcado.

Además, el Ministerio de Defensa, a través de la autoridad marítima y de acuerdo a las normas que dicte el Ministerio de Pesquería, ejerce la función de control y protección de los recursos hidrobiológicos, además de aquellas funciones inherentes a la seguridad de la vida humana en el mar y la protección del medio marino (Art. 70°). En los lugares donde el Ministerio de Defensa no cuente con los medios para realizar dichas funciones, las ejercerá el Ministerio del Interior (Art. 73° LGP)

El Ministerio de Agricultura a solicitud del Ministerio de Pesquería, autoriza el uso de aguas para la acuicultura y para las actividades pesqueras en las cuencas hídricas y distritos de riego de acuerdo a la ley sobre la materia y, el Ministerio de Defensa, en aquellas aguas sobre las que ejerce jurisdicción. (Art. 71° LGP)

#### **Aspectos institucionales de control y supervisión en materia ambiental pesquera**

Las instancias de coordinación, entre el Ministerio de Pesquería y los demás órganos y dependencias de la administración pública con competencias en los diversos aspectos del control y supervisión en materia ambiental son las siguientes (art. 77° RLGP)

a) La Dirección Nacional de Medio Ambiente del Ministerio de Pesquería, en lo que respecta a la supervisión y cumplimiento a la normatividad vigente en las materias relacionadas al cumplimiento de los límites máximos permisibles de emisión y exposición; presentación, aprobación, ejecución supervisión y control de Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) y Estudios de Impacto Ambiental (EIA), así como el cumplimiento de las normas sobre emisiones, vertimientos disposiciones de desechos y el cumplimiento de las pautas y obligaciones inherentes al aprovechamiento integral de los recursos hidrobiológicos.

La Dirección Nacional de Medio Ambiente del Ministerio de Pesquería será también la encargada de dar cumplimiento a lo previsto en la Ley N° 26631, que regula la formalización de denuncias por infracción a la legislación ambiental, y coordinar con las entidades competentes lo relacionado a las áreas naturales protegidas, reservas turísticas nacionales y otras categorías de ordenamiento;

b) La Dirección Nacional de Extracción y Procesamiento Pesquero del Ministerio de Pesquería en lo que concierne a la supervisión y cumplimiento de las disposiciones legales sobre conservación de los recursos hidrobiológicos, protección de las diversas pesquerías en la etapa



extractiva de su aprovechamiento, preservación de las especies hidrobiológicas amenazadas en peligro o en vías de extinción;

c) La Dirección Nacional de Acuicultura del Ministerio de Pesquería, en lo que respecta a la supervisión y control del cumplimiento de las disposiciones legales sobre conservación de los recursos materia de la actividad de acuicultura;

d) La Dirección Nacional de Seguimiento, Control y Vigilancia del Ministerio de Pesquería en lo relativo al control de los límites de concentración productiva, límites máximos permisibles y a la imposición de sanciones por infracciones administrativas y a las demás normas del sector en materia ambiental; y,

e) La Alta Dirección, en lo concerniente a la formulación y ejecución de la política pesquera en materia ambiental y a la coordinación con otras dependencias o entidades de la Administración Pública que por razón de la materia sujeta a tal coordinación, involucra a más de un órgano del Ministerio de Pesquería.

#### Las Instancias Sancionadoras

Es la Dirección Nacional de Seguimiento, Control y Vigilancia quien conoce los procesos administrativos que se originen por el ejercicio de las actividades pesqueras y acuícolas, y las solicitudes de fraccionamiento para el pago de multas conforme a la normatividad vigente (Art. 147.1a RLGP)

Para el caso de las Comisiones Regionales de Sanciones, se les ha facultado para conocer a nivel de sus respectivos ámbitos geográficos, los procesos administrativos que se originen por el ejercicio de las actividades pesqueras artesanales y las actividades pesqueras continentales de mayor o menor escala. Además de poder autorizarles por Resolución Ministerial, el conocimiento de otros procesos sancionadores; y, (Art. 147.1b RLGP)

Por su parte el Comité de Apelación de Sanciones del Ministerio de Pesquería, será quien conozca en segunda instancia los procesos sancionadores iniciados por la Dirección Nacional de Seguimiento, Control y Vigilancia (Art. 147.1c RLGP)

#### La pesca artesanal

El legislador ha querido establecer un régimen de promoción de la actividad pesquera artesanal y propone que 'El Estado promueve el desarrollo de la actividad pesquera artesanal en aguas marinas y continentales, en las fases de extracción, procesamiento y comercialización pesquera y en la acuicultura'. (Art. 57 RLGP)

Las personas que realizan actividad pesquera artesanal se clasifican en (Art. 34 de la Ley y 58 RLGP):

##### a) Personas naturales:

1. Pescador artesanal: aquél que habitualmente extrae recursos hidrobiológicos, con o sin el uso de embarcación artesanal o arte de pesca, cuyo producto se destine preferentemente al consumo humano directo, salvo el caso específico de la recolección de algas marinas.

El pescador artesanal acredita su condición con el correspondiente carné de pescador o la patente de buzo. Los pescadores artesanales no embarcados o pescadores artesanales de aguas continentales, acreditarán su condición de tales con el carné de pescador o, en caso de que no exista en la localidad correspondiente una dependencia de la autoridad marítima, con la constancia que les otorgue la Dirección o Subdirección Regional de Pesquería pertinente.

2. Armador artesanal: el propietario o poseedor de una o más embarcaciones pesqueras artesanales.

3. Procesador artesanal: persona natural que realiza el procesamiento de recursos hidrobiológicos empleando instalaciones y técnicas simples para la obtención de productos elaborados y preservados en condiciones aptas de sanidad y calidad sin alterar las condiciones del medio ambiente y salud humana.

b) Personas jurídicas:

Empresa pesquera artesanal: empresas constituidas bajo cualquier forma o modalidad legal cuya actividad sea artesanal, integradas por pescadores, armadores o procesadores artesanales.

En aplicación de lo dispuesto en el Artículo 36 de la Ley se considera actividad artesanal extractiva o procesadora, la realizada por personas naturales, grupos familiares o empresas artesanales, que utilicen embarcaciones artesanales o instalaciones y técnicas simples, con predominio del trabajo manual, siempre que el producto de su actividad se destine preferentemente al consumo humano directo (Art. 59 RLGP)

Sobre los mecanismos de control y seguimiento establecido en el reglamento de la Ley General de Pesca tenemos los siguientes instrumentos de gestión ambiental: EIA, fundamentalmente para operaciones comerciales; DIA, el procesamiento artesanal y la acuicultura están sujetos a ella, y el PAMA. La fiscalización y realización de auditorías ambientales está a cargo de la Dirección Nacional de Seguimiento, Control y Vigilancia y la Dirección Nacional de Medio Ambiente del Ministerio de Pesquería (Artículo 97º RLGP)

Para el inicio del procedimiento por infracción en materia ambiental, se ha facultado a los gobiernos locales, dependencias y organismos con competencia ambiental a formular sus denuncias ante la Dirección Nacional de Seguimiento, Control y Vigilancia ante las Direcciones Regionales de Pesquería por acciones u omisiones que a su juicio constituyan infracción en materia ambiental al presente Reglamento (Art. 98 RLGP)

Sistema de vigilancia de las actividades pesqueras

La Dirección de Seguimiento, Control y Vigilancia, así como de las dependencias regionales de pesquería y otros organismos a los que se delegue dicha facultad, llevará a cabo el seguimiento, control y vigilancia de las actividades pesqueras, para cuyo efecto implementará los mecanismos necesarios para el estricto cumplimiento de las obligaciones asumidas por los usuarios (Art. 100 RLGP)

Además el Ministerio de Pesquería está facultado a establecer programas pilotos y de control y para el manejo de recursos hidrobiológicos. Para tal efecto, el Ministerio de Pesquería podrá contratar empresas especializadas para la ejecución de los actos de peritaje, inspección y control. Asimismo, en las disposiciones que establezcan programas de control para la extracción de determinadas especies, se podrá disponer obligaciones previas de inscripción, suscripción de convenios u otras modalidades que garanticen el debido cumplimiento de dichos programas (Art. 101 RLGP).

Las Inspecciones

Para asegurar el cumplimiento de las normas de aprovechamiento sostenible, el Ministerio de Pesquería efectuará las inspecciones que sean necesarias, según lo establece el Art. 103 del reglamento.

En este caso se ha previsto que los inspectores sean profesionales especializados en el ámbito pesquero debidamente capacitados, los mismos que serán periódicamente evaluados, seleccionados y acreditados por la Dirección Nacional de Seguimiento, Control y Vigilancia. (Art. 104.1 RLGP).

### **Algunos temas legales emergentes durante la ejecución del proyecto**

Como parte del proyecto de investigación se realizó tres talleres de capacitación sobre manejo de recursos pesqueros, la legislación que los regula y conocer las expectativas locales sobre como contribuir a mejorar el manejo de recursos acuáticos, Estos talleres ocurrieron en:

- Honoria y pobladores de Puerto Inca, 25 de Noviembre.
- Ciudad Constitución y pobladores de Puerto Bermúdez, 27 de Noviembre.
- San Cristóbal y pobladores de Palcazu, 29 de Noviembre.

Durante el año 2001 se realizó la 1ª etapa. Se elaboró un diagnóstico de problemas sobre el manejo de recursos acuáticos y se desarrolló fundamentalmente investigación biológica. La cuenca del Pachitea es habitada por nativos y colonos austro-húngaros y andinos. Se ha identificado experiencias piloto que podrían ser los socios que apoyaríamos a través de las alianzas estratégicas. Se establecieron compromisos con 4 federaciones indígenas, el municipio provincial de Puerto Inca y 3 municipios distritales. Dichos compromisos involucraban la devolución de información. La población propuso pasar al manejo y construir soluciones. De ello se derivó la conformación de grupos de trabajo en 6 temas:

- Legislación
- Control y vigilancia
- Educación y capacitación
- Reforestación de riberas
- Piscigranjas
- Limpieza de riberas

Estos grupos buscaron ser el vehículo de promoción del cumplimiento de las responsabilidades asumidas. Si bien hay memorias de avances, la experiencia es que cuando no hay financiamiento de IBC no avanza el grupo por falta de logística.

### **Aportes de los talleres al diagnóstico legal**

El diagnóstico legal debe ser una base para consolidar avances. La pregunta central es ¿Que posibilidades ofrecen los mecanismos legales a nivel regional y local para apoyar al manejo y control local de recursos pesqueros?

Hay que evaluar el camino de apoyarse en las instancias comunales o locales de control social como el Teniente Gobernador, Jefe comunal, Agente municipal, los ronderos y la justicia indígena. Para el control y vigilancia, en el marco del proyecto, se crearon algunos comités de emergencia para la vigilancia. La gente quiere ejercer control y ser acreditados por el Estado como autorizados para ejercer ese control. De manera que el diagnóstico debe considerar también el tema del fortalecimiento de los comités de emergencia, así como cómo ampliar su impacto político local y regional

Un problema a considerar es el fraccionamiento de la jurisdicción política de la Selva Central. En el caso del río Pachitea la cuenca incluye dos departamentos, Junín y Pasco; dos provincias y siete distritos. Ello lleva a la necesidad de considerar acciones de impacto nacional, regional y local. El tema se complica cuando además uno de los actores, los pescadores comerciales, provienen de un tercer departamento, Ucayali. En las épocas de veda en las zonas bajas de Ucayali los peces se trasladan hacia las zonas altas durante la creciente. En este mismo momento el control de la veda en Ucayali favorece que los pescadores comerciales se muevan hacia las partes un poco más altas y entonces entran en las cochas en busca de pescado. Ahí se produce el conflicto con las comunidades de Junín y Pasco. En otras épocas del año los pescadores comerciales de Ucayali no entran a las cochas de Junín y Pasco.

Los pobladores de Honoria plantearon que quisieran que IBC ayude a titular las cochas como parte de su propiedad. Luego en San Cristóbal también se abordó el tema. El no dominio de la comunidad sobre las partes de agua de sus territorios favorece la entrada de terceros en desmedro de la gestión local de recursos naturales. Un colono pregunta cómo poder controlar las cochas y riberas dentro de su parcela. Piden que el comité de vigilancia ayude a controlar la entrada de madereros. ¿Cual es el mecanismo para hacer sentir el peso de la ley para el control y vigilancia? Nos preguntan. El plan de manejo entre varios vecinos puede ser una herramienta para el manejo de quebradas y ríos como alternativa a los conflictos por el uso de quebradas. Quizás, como proponen en San Cristóbal, se pueda crear una unidad de pesquería en el nivel municipal.

Otro tema es que los ríos y quebradas abundan en la zona, así que sería conveniente evaluar si pueden usarse como áreas de manejo según la legislación de ordenamiento pesquero de la Amazonia. Por otro lado, algunos temas colaterales incluyen:

- Los comuneros piden propiedad del subsuelo
- Los comuneros preguntan cómo regular el uso del agua para piscicultura

En Ciudad Constitución los pobladores plantearon el tema de que la legislación solo les reconoce un derecho preferente de acceso al recurso pesquero, pero no un derecho exclusivo. De manera que si incurren en el esfuerzo de ordenar y manejar sus pesquerías este esfuerzo puede terminar beneficiando a un tercero informal que no cumpla la ley o a un titular de derecho de pesca comercial que no tendría porque respetar el régimen de control local. Se planteó el tema de estudiar el uso del convenio 169 y el artículo 149 de la Constitución sobre justicia indígena como instrumentos para el control local de recursos naturales.

En el poblado de San Cristóbal la población ha hecho su propio reglamento de conservación de recursos naturales. Sin embargo, hay desconocimiento e incumplimiento de la legislación pesquera. La modalidad de pesca en la zona es al barrer, es decir, se recoge todo tamaño, la autoridad carece de capacidad institucional para hacer respetar la ley. Falta presencia de la autoridad. Los pobladores indican que antes había letreros que indicaban las prohibiciones. Sería bueno una presencia de la autoridad de pesquería, quizás se pueda crear una unidad de pesquería en el nivel municipal. Pero no basta una autoridad de pesquería también es necesario el aporte de la autoridad forestal, pues la madera al bajar por el río aporta acidez que acaba con los peces. Hay que considerar los aspectos intersectoriales como una posibilidad de acción.

La Municipalidad quiere saber cuales son las sanciones que se podrían aplicar. Se ha elaborado una Ordenanza Municipal, pero hace falta un asesor legal para terminar la versión final. Los pobladores indican que les han enviado oficios con las prohibiciones, pero cuando se informa a la autoridad sobre una infracción, no ocurre nada. Así no vale para nosotros conservar pues el que depreda no le pasa nada. Acá son muy importantes las reglas que se aplican en este sector. En las partes bajas como en las altas debe darse el control. Porque cuidamos en la parte alta mientras en las partes bajas aprovechan sin control. Lo más efectivo es concientizar a la población. Sería bueno conocer las épocas de desove para poder declarar vedas. Los pobladores proponen promover control en las partes bajas.

#### Algunos Comentarios

Un tema que surge interesante en los talleres es el discurso de doble dirección respecto del mercado, a ratos es un peligro del que hay que protegerse restringiendo el acceso de terceros al recurso, a ratos es una oportunidad que hay que aprovechar a través de piscigranjas orientadas al mercado. La facilidad con la que los actores rurales pasan de uno al otro discurso parece estar vinculada al papel proveedor que le asignan a una ONG o al Estado. No parece claro que son ellos quienes tienen un rol central en cualquiera de las dos estrategias. Mas aun la formulación discursiva 'si Uds. quieren que manejemos el recurso (no pescar tallas inferiores, vedas, restricciones tecnológicas) entonces tienen que apoyarnos con piscigranjas para el mercado' nos sugiere la presencia de un tercero que ordena y provee. Aquí aparece implícita la idea de la

compensación aparentemente basada en una lógica populista de repartir bienes como requisito para cambios conductuales. Una lógica muy propia de la negociación con una industria extractiva tipo petrolera o minera. Mientras que la realidad de una ONG, en términos de recursos disponibles, es muy diferente y está más bien orientada a ayudar a empoderar a los actores en vez de convertirlos en dependientes de una lógica de cultura cargo (Harris, 1974).

Ahora bien este discurso antes reseñado no aparece solo sino mas bien es uno de varios elementos que forman parte del dialogo con la comunidad. Este dialogo evidencia una diversidad de matices desde los dirigentes que demandan 'algo concreto' para sus comunidades, sea un proyecto piloto o bienes tangibles, hasta los comuneros mas cercanos al recurso que tienen interés en que se visite su cocha o su estanque para ver que tal están sus opciones de manejar el recurso. En todo este debate, tanto los discursos ideológicos de la pobreza, como del mercado como solución a todos los problemas, aparecen subyacentes a la lógica de sus propuestas. Sin embargo, hay un elemento central de la lógica capitalista que no parecen manejar adecuadamente, la necesidad del capital financiero para transformar el capital natural en riqueza. La ausencia de capital se pretende sea cubierta por la ONG o el Estado, cuando en la practica solo el ahorro puede generar capital.

El discurso subyacente de la pobreza está presente en las preguntas de los pobladores colonos e indígenas que buscan superar las limitaciones de esta pobreza y pasar a integrarse saludablemente con el mercado. Aquí hay que reconocer la presión que ejerce sobre los discursos ideológicos 15 años de neoliberalismo, donde incluso se ha llegado al extremo de crear empresas comunitarias inexistentes que, sin embargo, requieren de la comunidad el cumplimiento de una serie de obligaciones tributarias y contables que terminan por acosar a las comunidades. En la practica las comunidades pensaron que la creación de la empresa comunal era suficiente para integrarse satisfactoriamente al mercado; sin considerar acceso vial, demanda por el producto y otros factores que hacen satisfactoria la integración al mercado, al menos temporalmente. Tan fallidos como estos intentos de crear empresas comunales han sido los intentos por expandir la propiedad privada individual sobre las tierras comunales, fenómeno que pese al cambio constitucional y legal que lo viabiliza no ha operado por razones propiamente económicas antes señaladas.

Un tema a considerar es la falta de claridad respecto de la autoridad local, municipio o comunidad y su capacidad de ejercer control en el espacio local. La presencia de la autoridad comunal y de la autoridad local abandonadas ambas a su suerte, sin guía, ni experiencia, no da muchas esperanzas sobre la posibilidad de dar dirección a una comunidad, ni menos aun ayudar a resolver sus conflictos. Una respuesta lógica parece ser ayudar a empoderar a las autoridades locales sea por la vía del convenio 169, el artículo 149 de la Constitución y otros, así como por el lado de la propia capacidad legislativa municipal. Sin embargo la fragmentación jurisdiccional del valle del Pachitea plantea la importancia de abordar lo municipal así como lo regional de manera conjunta.

Aquí también cabe preguntarse por la viabilidad de un proyecto de manejo de recursos más allá de la presencia catalizadora de la ONG o la autoridad local. Cuan viables serán estos procesos si los débiles actores identificados se enfrentan eventualmente a pescadores foráneos mejor dotados de recursos o a autoridades nacionales que esgrimen el artículo 66 de la Constitución como una excusa para la extracción sin cuidado por parte del tenedor de un título de pesca con derecho exclusivo para el aprovechamiento comercial.

Un factor importante para el cumplimiento de la legislación ya identificado en otras áreas rurales (Soria 2003, Plan Maestro) es el desconocimiento práctico de la legislación y los mecanismos que esta provee para regular el uso de recursos. En el caso de las pesquerías tanto el Reglamento de Acuicultura como el Reglamento de Ordenamiento de la Actividad Pesquera en la Amazonia son desconocidos por los pobladores locales. Mas aun enfrentados a las tallas mínimas de captura declararon que ninguna de estas se adecuaba a las condiciones de la captura

en las partes altas de la cuenca. Aquí parecería que hay que distinguir entre el abierto incumplimiento de la ley o la posibilidad de que la legislación se ajuste a las características de la extracción en una diversidad de condiciones ecológicas.

En los talleres realizados quedó más o menos claro que la tensión entre el hecho social y la norma parece ser mayor cuando se intenta analizar realidades complejas con fraccionamiento político, diversidad cultural y de actores, así como con ausencia de representantes del Estado que ayuden a cohesionar el margen discrecional entre el hecho y la norma. De manera que la norma aparece imposible de ser cumplida tanto por su ignorancia como por la inexistencia práctica de la capacidad coercitiva del Estado, lo que deja el cumplimiento de las normas en manos de los actores locales. Dichos actores cuando son como en efecto ocurre avasallados por funcionarios públicos o usuarios informales de recursos, entonces dudan de su propia capacidad para hacer cumplir las leyes.

### **Revisión del marco legal a la luz de la política pública**

En este punto conviene recordar nuestras preguntas y comenzar a responderlas a manera de ir planteando algunas afirmaciones y hallazgos sobre el marco legal. Nuestra primera pregunta es para saber ¿Qué normas oficiales se han instituido a nivel nacional, regional y local en torno al uso y manejo de los recursos acuáticos en la Amazonía peruana?

Como se puede ver en la sección sobre marco legal, existen normas constitucionales, leyes orgánicas y leyes sectoriales que regulan y promueven el uso y manejo sostenible de los recursos acuáticos en la Amazonía peruana. Es importante señalar que a nivel de las leyes sectoriales son importantes considerar el Reglamento de Ordenamiento Pesquero en la Amazonia y la Ley de Promoción y Desarrollo de la Acuicultura; la primera norma regula la pesca mientras que la segunda aborda el tema del cultivo de especies.

Como hemos visto de la revisión del marco legal hay normas que ordenan el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Sin embargo, hay una cierta distancia entre los supuestos planteados en la legislación y la practica de las políticas de manejo de recursos acuáticos. Esta distancia se agranda por la carencia de recursos humanos, económicos y operativos provistos por la administración pública para el cumplimiento de estas funciones. Por ejemplo, la dirección Regional de Pesquería de Pasco solo cuenta con un director regional de pesquería y un personal que no supera las 3 personas ubicados en la ciudad de Cerro de Pasco, mientras que el millón y medio de hectáreas de la cuenca del Pachitea no tiene presencia efectiva de ningún representante del sector. El único funcionario presente en Oxapampa, por ejemplo, es un delegado del gobierno regional que representa a todos los sectores.

Este marco formal no cuenta con los recursos institucionales necesarios para fomentar la gestión sostenible de cuencas como la del Pachitea. Como ya lo planteáramos en Soria (2003) hay una serie de mitos e invisibilidades en el discurso normativo para el desarrollo amazónico que afectan el funcionamiento de la legislación y el cumplimiento de sus objetivos. Entre ellos tenemos:

#### 1.- El mito del control perfecto del ente regulador sobre los regulados.

En general la legislación asume que el espacio sobre el que se va a entrar a regular es un espacio vacío, sin actores, sin intereses en conflicto, sin tensiones entre los varios actores, sin tensiones entre el hecho jurídico y la norma. En tal sentido, el discurso normativo está plagado de propuestas voluntaristas que no tienen sustento en una experiencia práctica de cómo operan las relaciones entre los múltiples actores involucrados<sup>9</sup>. Esta aproximación tiene como consecuencia que quienes desarrollan el discurso normativo asumen una postura instrumental,

---

<sup>9</sup>.- Un ejemplo de ello fue la Ley 24994, Ley de Bases para el Desarrollo Rural de la Amazonía que reiteraba, en su texto, propuestas legislativas de normas de promoción de la colonización y la agricultura dictadas en el siglo XIX.

es decir, asumen que lo normal es que la norma se cumpla y cuando ello no ocurre entonces se trata de una disfunción irregular. Por un lado, la legislación se plantea objetivos como si tuviera un control perfecto de los regulados, como si no hubieran regulados que les resulte mas eficiente incumplir que acatar la norma.

Uno de los elementos que afecta a la gobernabilidad en el manejo de los recursos es la sectorialización de las competencias administrativas mientras que la variación estacional en las condiciones del entorno obligan a los habitantes del medio rural a una diversificación de estrategias que permitan el aprovechamiento integrado de los recursos del medio natural<sup>10</sup>, en su mayor parte bosques y aguas continentales.

2.- El mito del acceso igualitario de todos los actores a la política de manejo de recursos naturales.

El acceso de los actores al espacio de formulación, revisión e implementación de la legislación es un acceso diferenciado en función de, al menos:

- Nivel de instrucción y formación académica;
- Capacidad de manejo de recursos económicos; y
- Proximidad a los centros urbanos de decisión política.

3.- El mito de lo local como espacio democrático.

Los espacios locales de toma de decisiones reproducen en mucho formas de relación feudal o pre-capitalistas que distan mucho del discurso de los derechos humanos, en particular, de los derechos civiles y políticos.

Las sociedades amazónicas reproducen formas de relaciones políticas estamentarias y prebendarias propias del populismo. En este tipo de contextos la discriminación social se reproduce como discriminación política. Así, por ejemplo, mientras existe una división entre medianos capitalistas, pequeños capitalistas, colonos, indígenas, entre otros, en el medio político la representación política está básicamente compuesta de medianos y pequeños capitalistas antes que por colonos e indígenas. Salvo en distritos de fuerte presencia indígena se han elegido representantes políticos indígenas.

Adicionalmente las elites regionales reproducen, en el eje capital departamental – distritos, el centralismo de la capital hacia los departamentos, reiterándose la concentración del ingreso en la capital departamental, fenómeno que agudiza la pobreza en las regiones más periféricas de la frontera amazónica.

4.- El mito del capitalismo homogéneo.

El funcionamiento del sistema capitalista no es necesariamente homogéneo en todo el país. Si bien el sistema capitalista es hegemónico e integra y aprovecha la presencia de economías mercantilistas y de subsistencia, estas existen y operan reproduciendo las condiciones que les permiten coexistir con el mercado capitalista.

---

<sup>10</sup>.- 'Como la mayoría de las poblaciones amazónicas, los habitantes de Infierno practican una diversidad de estrategias económicas como resultado de una adaptación directa a la irregularidad e impredecibilidad de las condiciones ambientales y económicas en la región (Hiraoka 1985; Padoch & Jong 1990; Coomes 1992; Coomes & Barham 1999). Esta diversificación de estrategias es muy común entre las familias nativas y ribereñas, no así en las de los migrantes andinos. Las variaciones anuales en el ambiente (estacionalidad de frutos, niveles en el río, etc) obligan a los comuneros a distribuir estacionalmente sus actividades económicas, así como a diversificar su producción para satisfacer sus necesidades a lo largo el año.

Dentro del universo de posibles actividades económicas, las más importantes incluyen agricultura en bajo y en terra firme, sistemas agro-forestales, caza, pesca, recolección de castaña, extracción de palmito, producción de carbón, extracción de aguaje y crianza de animales, entre otros. La mayoría de las familias practican, hasta cierto punto, todas o la mayoría de estas actividades pero varían en el esfuerzo que le dedican y la importancia que le dan a cada una. Recientemente el turismo y la artesanía se han convertido en actividades importantes para diferentes familias de la comunidad (Stronza 1999; Piana 2000). La importancia relativa de cada actividad depende de la estación del año y de la estrategia que la familia ha decidido seguir para esa estación o año en particular.' (Summers y Pinedo 2001: 8).

Así, mientras la normativa con orientación al mercado capitalista habla de mecanismos financieros y de crédito para promover la industria, la necesidad del registro público de propiedad, la importancia de sistemas contables y de auditoría, etc., en el espacio de la economía mercantilista continua operando las redes de habilitación, el intercambio y la propiedad comunal. De manera que si hiciéramos un mapa de la distribución geográfica de las diversas economías tendríamos como consecuencia la coexistencia de los tres tipos de economía antes mencionados cuyos bordes serían áreas de coexistencia de ambas economías donde un único actor social tendría diferentes comportamientos según la diferente naturaleza de la relación en la que está involucrado.

5.- El mito de la homogeneidad del espacio y las distancias legales.

Por un lado, la propia estructuración del aparato estatal produce que el mensaje legal sea 'leído e interpretado' de modo que su 'sentido' no sea el mismo en los distintos niveles del aparato estatal. Por otro lado, el mensaje legal no llega directamente a los individuos sino que tiene que atravesar un espacio social plagado de normas e intereses propios. En consecuencia, ambos factores operan de manera que se produce una distancia entre la 'lectura' del discurso normativo que se realiza al nivel más alto de la autoridad central, en relación al nivel más elemental de la autoridad local.

Además de que lo social influye en el derecho, está el impacto de lo geográfico expresado en la distancia y el paisaje. Mientras en algunos casos se trata el espacio como si este fuera homogéneo, en otros casos se reconoce una sucesión de tres homogeneidades la costa, la sierra y la selva. Cuando en realidad en la Amazonía, además de las diferencias entre lo urbano y lo rural, se dan las diferencias entre diferentes espacios regionales al interior de la región amazónica. Estas condiciones representan una variedad de ecosistemas, así como una variedad de frentes de expansión de la sociedad nacional, como el productivo extractivo, el ambiental, y el religioso.

Becker (n/d: 12) señala que la gestión del territorio es, fundamentalmente, una práctica administrativa de gobernabilidad, que tiene por objeto el control de las dimensiones de espacio y tiempo. Es decir, la gestión del territorio es una práctica de poder. Señala igualmente que si bien hay una construcción del espacio desde la hegemonía del poder y al amparo de los intereses del capital, en la dimensión local es posible plantear un contrapoder, una estrategia de resistencia que implica asimismo una construcción del espacio, como lo ejemplariza el caso de los indígenas en regiones como la selva central.

6.- La invisibilidad del pequeño productor (agrícola, minero, forestal, pesquero y pecuario).

Una característica de la legislación sobre manejo de recursos naturales es el hecho que se ignora al pequeño productor, sea este agrícola, minero, forestal, pesquero o pecuario. En general la gran mayoría de las normas están orientadas a promover empresas de gran escala. Incluso cuando se habla de pequeños productores, como el caso de la minería, se refiere más bien a medianos mineros que utilizan maquinarias mineras mientras que no se considera el caso de los verdaderos pequeños productores mineros como es el caso de la minería aluvial artesanal.

7.- La invisibilidad del gobierno local.

Un actor central en los conflictos socio-ambientales o en las propuestas de organización del espacio de acuerdo a un ordenamiento territorial es el gobierno local, sin embargo, las políticas de manejo de recursos naturales generalmente pasan por alto a los gobiernos locales. Adicionalmente, es necesario considerar que el gobierno local tiene una profunda deformación que le permite ser un ente bueno para el manejo de la problemática urbana pero una pobre experiencia de manejo del espacio rural como es el caso de municipios rurales con presencia de comunidades indígenas.

8.- La invisibilidad de las comunidades nativas, campesinas y los pueblos indígenas.



Con contadas excepciones la legislación no considera en sus propuestas de desarrollo nacional y regional las oportunidades existentes para las comunidades nativas, campesinas y los pueblos indígenas en aislamiento voluntario. Estos actores no aparecen en las estrategias de desarrollo regional o, en todo caso, sus prioridades están supeditadas a las prioridades de crecimiento económico de las burguesías regionales. Al mismo tiempo, si bien la legislación no impide que estos actores actúen bajo las formas del mercado capitalista, son las diferencias culturales las que restringen las posibilidades de éxito de estos actores en un medio aún extraño y hostil para ellos.

#### 9.- La invisibilidad de las disfunciones del sistema.

Como resultado de una visión instrumental del derecho el incumplimiento de la norma es visto como una disfunción del sistema que requiere corrección a través del mercado o las normas. Sin embargo, estas disfunciones son muchas veces la expresión de una mala integración de elementos precapitalistas en una economía de mercado que se presentan con tal regularidad que son, en efecto, una forma de relación social que requiere ser reconocida adecuadamente en la normativa si se espera que esta sea relevante para las condiciones de manejo de los recursos naturales o de la implementación de políticas de desarrollo sostenible en la región.

#### 10.- La invisibilidad del manejo comunitario de los recursos.

Las estrategias de manejo comunitario de recursos naturales no son reconocidas por la legislación y más bien esta pone en peligro la existencia de aquella en el medio rural<sup>11</sup>. La expansión de la normatividad que promueve el libre mercado sobre el medio rural amazónico pone en riesgo las formas comunitarias de manejo de recursos naturales.

De manera que el Estado resulta ser poco eficiente para hacer cumplir las leyes que promueven el manejo sostenible de los recursos acuáticos. Aquí preguntarse si nuestra hipótesis principal se verifica o no. Es decir, si el deterioro de los recursos acuáticos en la Amazonía se debe en gran parte a que la naturaleza de las políticas públicas y las legislaciones y su relación con las normas consuetudinarias han configurado un escenario en que los recursos acuáticos son tratados como si fueran de acceso abierto, lo que incentiva a los usuarios a competir de manera irrestricta por su aprovechamiento. A pesar que la legislación sobre los recursos acuáticos impone una serie de restricciones, en la práctica no hay regulación del acceso ni del uso, debido a que la ley: a) permite el acceso y uso de todos los ciudadanos; b) no permite que las comunidades ejerzan control a partir de la exclusión de terceros; y c) no es capaz de aplicar las normas y sanciones. Esta situación de facto se debe por lo menos a tres factores, que a continuación plantearemos como hipótesis complementarias:

Efectivamente la ley permite el acceso y uso de todos los ciudadanos sobre los recursos acuáticos simplemente sujeto a la obtención de un derecho de pesca. Derecho que es exclusivo y puede ser opuesto a usuarios de inferior categoría, como son los titulares del derecho preferente de acceso a los recursos acuáticos. Este supuesto derecho consagrado para todos de manera general en la práctica se utiliza en un contexto donde hay una preferencia de la ley por el inversionista capitalista. El legislador y el funcionario se plantean que ese es el tipo de inversión que interesa promover. Ello parece ser un objetivo neutral pero en el caso de los recursos pesqueros este tipo de producción suele agotar la base de recursos naturales en que se sustenta, resultando ser entonces una poderosa cadena de articulación de economías de subsistencia, con

---

<sup>11</sup>.- ‘...funcionarios del Ministerio de Pesquería, llevados a la comunidad por la ONG, informaron a los comuneros que según las leyes nacionales los lagos son de propiedad pública y como tales la comunidad no tenía autoridad para excluir a foráneos de su uso.

Esto deslegitimó el sistema de manejo local y desempoderó a la población. La capacidad para hacer cumplir las reglas decayó debido a que pescadores comerciales tanto locales como foráneos apelaron a las leyes estatales para desconocer y desobedecer las normas locales, incluso aquellas que se habían elaborado como parte del proyecto de la ONG. Esta situación desalentó a la población de El Chino de continuar con el manejo, pues perdió sentido invertir tiempo y recursos en el manejo si los beneficios estaban al alcance de todos. Todo ello llevó a la casi desaparición del sistema de manejo.’ (Summers y Pinedo 2001 16).

economías mercantilistas y, finalmente, el segmento mas moderno de la economía, la moderna economía capitalista.<sup>12</sup> De manera que entregar un derecho exclusivo al usuario capitalista que permite anular los derechos de los tenedores de derechos comunales, en este caso derechos preferentes según la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de Recursos Naturales, es una discriminación entre dos formas de propiedad que deberían tener derechos equivalentes a fin de conservar y respetar las diferentes formas de propiedad.

Así pues mientras la Constitución en su artículo 88 ‘...Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa...’ lo mismo no ocurre con los recursos acuáticos donde a las comunidades se les reconoce solo un derecho preferente.<sup>13</sup> El artículo 6 del reglamento de ordenamiento pesquero en la amazonia dice que ‘La pesca de subsistencia tiene acceso libre a los recursos. Dicha norma tiene que ser leída en concordancia con los artículos 17 y 18 de la Ley 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales que proponen:

#### Recursos de libre acceso

Artículo 17.- Los habitantes de una zona geográfica, especialmente los miembros de las comunidades campesinas y nativas, pueden beneficiarse, gratuitamente y sin exclusividad, de los recursos naturales de libre acceso del entorno adyacente a sus tierras, para satisfacer sus necesidades de subsistencia y usos rituales, siempre que no existan derechos exclusivos o excluyentes de terceros o reserva del Estado. Las modalidades ancestrales de uso de los recursos naturales son reconocidas, siempre que no contravengan las normas sobre protección del ambiente.

El beneficio sin exclusividad no puede ser opuesto a terceros, inscrito, ni reivindicado. Termina cuando el Estado otorga los recursos naturales materia del beneficio. El

---

<sup>12</sup> En algunos casos, como el del paiche que sale de Loreto hacia Colombia, la articulación es con el mercado internacional.

<sup>13</sup> Reglamento de la Ley de Promoción y Desarrollo de la Acuicultura, Decreto Supremo 030-2001-PE, artículo 25.- Regimen Para Las Comunidades Indígenas Y Campesinas

25.1 En el caso de cuerpos de agua ubicados dentro de la jurisdicción de comunidades indígenas o campesinas, éstas tienen preferencia para el desarrollo de actividades de acuicultura.

25.2 Para el caso de represas ejecutadas con fondos públicos que sean parte de proyectos hidráulicos, la concesión se otorga preferentemente para beneficio de las comunidades indígenas o campesinas aledañas a dichas zonas.

25.3 En el caso de que las comunidades indígenas o campesinas a que se refieren los numerales precedentes, no ejerciten su derecho de preferencia en un plazo máximo de noventa (90) días calendario de notificadas, éstas áreas pueden ser otorgadas en concesión a terceros.

25.4 Las comunidades indígenas o campesinas mencionadas pueden participar conjuntamente con empresas privadas o con instituciones sin fines de lucro, a través de la celebración de convenios de asociación en participación u otros contratos de colaboración empresarial.

Por su parte el Reglamento de Ordenamiento Pesquero de la Amazonia Peruana, Resolución Ministerial 147-2001-PE establece en su artículo 6.- De Las Normas De Acceso A Los Recursos:

6.4 La pesca de subsistencia tiene acceso libre a los recursos y, por lo tanto, queda exceptuada de la obtención de permisos de pesca, como se establece en la Ley General de Pesca y su Reglamento.

6.5 Las comunidades que habitan en las riberas de lagunas y lagos (cochas), tienen derecho de acceso preferencial a través del MAPE, a la explotación de recursos hidrobiológicos para fines de subsistencia, en el área de influencia de la misma.

6.6 Las embarcaciones comerciales de mayor y menor escala podrán operar en cochas donde existen comunidades establecidas sólo durante la época de creciente. Las Direcciones Regionales de Pesquería determinarán las fechas de operación de acuerdo al régimen hidrobiológico de cada subcuenca.

Finalmente, el Decreto Supremo 030-2001-PE, Reglamento de la Ley de Promoción y Desarrollo de la Acuicultura reitera el mismo concepto al referirse a los derechos que confiere la administración de un área de manejo.

#### Artículo 16.- AREAS DE MANEJO

16.1 Las áreas marinas y continentales que determine el Ministerio de Pesquería pueden ser otorgadas a las organizaciones sociales de pescadores artesanales, comunidades campesinas o indígenas, con fines de administración y manejo acuícola de los recursos hidrobiológicos que en ellas se encuentren, lo cual otorga derecho sobre los recursos hidrobiológicos autorizados y no así la exclusividad sobre el área de manejo otorgada, debiendo contar con la evaluación técnica y la calificación sanitaria correspondiente.

entorno a que se refiere el párrafo precedente abarca los recursos naturales que puedan encontrarse en el suelo y subsuelo y los demás necesarios para la subsistencia o usos rituales.

Recursos en tierras de las comunidades campesinas y nativas, debidamente tituladas  
Artículo 18.- Las comunidades campesinas y nativas tienen preferencia en el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de sus tierras, debidamente tituladas, salvo expresa reserva del Estado o derechos exclusivos o excluyentes de terceros.

Estas normas no dejan duda sobre el hecho que salvo en el caso de la tierra comunal la tenencia comunal de recursos naturales es considerada como una tenencia de segunda categoría. Aquí de manera directa el Estado expresa su visión de estos derechos. Esta Ley orgánica es una ley aprobada durante la década neoliberal fujimorista. Es decir, tenemos un régimen de libre acceso que no brinda respaldo a la tenencia comunitaria sino más bien la debilita. Este régimen 'no permite que las comunidades ejerzan control a partir de la exclusión de terceros', confirmando así el segundo extremo de nuestra hipótesis. De manera que la ineficacia del Estado se debe en este extremo a la concepción ideológica expresada en la legislación que busca fortalecer y priorizar los derechos de los inversionistas.

Conviene ahora preguntarse por ¿que particularidades caracterizan el contexto político institucional y sus varios niveles, nacional, regional y local, con respecto a los recursos acuáticos? El marco institucional de los recursos pesqueros está dado por el Ministerio y sus Direcciones Nacionales, los Gobiernos Regionales, la Gerencia de Recursos Naturales, las Direcciones Regionales de Pesquería y los Comités de Gestión Ambiental creados para la acuicultura<sup>14</sup>.

Siendo que nuestro interés es contribuir a un mejor manejo de la pesquería y la acuicultura a nivel de comunidades nativas y rurales, que constituyen básicamente una producción de subsistencia, la instancia institucional mas cercana a esta realidad es el Comité de Gestión Ambiental (Entrevista 1). A nivel local se pueden establecer Comités de Vigilancia Local reconocidos o acreditados por el Comité de Gestión Ambiental de la respectiva región.

La función de la vigilancia sobre los recursos acuáticos puede ser asignada por la Asamblea comunal a un Comité de Vigilancia. Es la asamblea la que establece los criterios para delegar en los miembros del comité las funciones de control y protección de los recursos naturales. Aquí hay que reconocer que la organización comunal varía por una serie de factores como el nivel de organización, la antigüedad de la colonización en su entorno y la llegada del mercado, la complejidad de la aculturación de la comunidad, sin embargo, parecería haber una diferenciación entre el comportamiento de comunidades nativas gobernadas por la asamblea que serían mas proclives a restringir y regular la extracción de recursos y comunidades nativas mas

---

<sup>14</sup> Artículo 16 del Decreto Supremo 030-2001-PE, Reglamento de la Ley de Promoción y Desarrollo de la Acuicultura  
16.3 Los Comités de Gestión Ambiental, designados mediante Resolución Suprema del Sector Pesquería, son de carácter regional y están integrados por un representante de la Dirección Regional de Pesquería, quien lo preside, un representante del Instituto del Mar del Perú (IMARPE) o del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP) o del Instituto Nacional de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura (INRENA), según corresponda, el que tiene las funciones de secretario técnico, un representante de la DICAPI, un representante de las Municipalidades Provinciales, un representante de las Universidades con programas de Biología o Ingeniería Pesquera de la región, y dos representantes de las organizaciones sociales de pescadores artesanales, con sede en la región.

16.4 Los Comités de Gestión Ambiental pueden invitar, cuando el caso lo requiera, a representantes de otras instituciones que se encuentren desarrollando actividades relacionadas con la acuicultura.

16.5 Los Comités de Gestión Ambiental en el ámbito de sus respectivas competencias, tienen a su cargo la coordinación, supervisión, seguimiento, evaluación y control de las actividades relacionadas con las áreas de manejo establecidas en su ámbito, así como velar por el cumplimiento de las medidas de carácter técnico y administrativo, que sobre el particular dicte el Ministerio de Pesquería.

gobernadas por una cúpula de dirigentes o un jefe comunal proclive a los negocios con terceros para el aprovechamiento de recursos naturales por parte de terceros.

En este nivel local se encuentra también el Municipio que tiene competencias generales sobre ambiente y puede destinar recursos a tareas que contribuyan con el manejo del entorno de la pesquería. De hecho este ha sido el caso de la Municipalidad de Puerto Bermúdez, la que en el contexto del proyecto de investigación sobre marco consuetudinario y legal de las pesquerías en el Pachitea ofreció recursos para la reforestación en riberas. Esta oferta hecha durante una ‘reunión cumbre’ de autoridades provinciales fue acompañada por la oferta del INRENA de contribuir con plántones y de nuestra institución de brindar el apoyo y asesoría técnica para la ejecución de la reforestación.

Algunos comentarios generales sobre las características de la institucionalidad para el manejo comunitario de recursos acuáticos son los siguientes. En primer lugar, los derechos de aprovechamiento de subsistencia están exonerados de autorización. En segundo lugar, los derechos de subsistencia se enmarcan en el concepto de libre acceso y reconocen a la tenencia comunitaria un estatus disminuido frente a los derechos de aprovechamiento comercial. Tercero, la supervisión de la extracción de subsistencia está a cargo de las direcciones regionales de pesca. A nivel del gobierno central si bien hay colaboración entre las direcciones nacionales y las direcciones regionales, no existe formalmente un canal institucionalizado de coordinación. Las direcciones regionales son autónomas aunque según la legislación dependen normativamente del ministerio y presupuestalmente del gobierno regional. De manera que aquí ocurre un desplazamiento de la autoridad que hace que las direcciones regionales dependan más del gobierno regional que del ministerio. De hecho en la práctica el personal de la DIREPE pertenece al Gobierno Regional y se desempeña en la Gerencia de Recursos Naturales. Otro tema importante a tener presente es que en su supervisión las Direcciones Nacionales no prestan mucha atención a la pesca de subsistencia y están más interesadas con promover la pesca comercial y los cultivos comerciales (Entrevista 1).

¿Hasta qué punto el marco legal incorpora un enfoque de cuenca?

El marco legal no incorpora un enfoque de cuenca. Ni la legislación de aguas, que contiene algunas referencias menores a las cuencas, ni la legislación sectorial pesquera se refieren al enfoque de cuenca. Así, por ejemplo la diversidad de las cuencas amazónicas tampoco está plasmada en el Reglamento de Ordenamiento Pesquero en la Amazonia fue elaborado por el Instituto de Investigaciones de la Amazonia Peruana y aprobado por el ministerio. Cuando consulte a un funcionario porque las tallas mínimas de pesca eran de especímenes grandes, la explicación fue que la propuesta del reglamento fue elaborada en Iquitos (Entrevista 2). Es decir, al tener como referente a Iquitos y las condiciones de la Amazonia baja, el reglamento incluye como tallas mínimas de captura unas dimensiones muy superiores a lo que son las dimensiones de la captura en la Amazonia alta, con lo cual casi todos los pescadores de la Amazonia alta serían infractores del Reglamento de Ordenamiento Pesquero en la Amazonia. Esta es una norma elaborada para toda la región amazónica, sin embargo, la rica diversidad del recurso y sus variaciones en las diferentes sub cuencas de la Amazonía peruana no son recogidas en la norma. Por lo tanto podríamos decir que la legislación busca basarse en información científica sobre la biología y ecología de peces amazónicos, pero no recoge sus particularidades regionales.

Una referencia interesante que si incorpora el enfoque de cuenca es la Ley de Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica cuyo artículo 5 señala que el Estado promueve:

‘...b) La adopción de un enfoque integrado para el manejo de tierras y agua, utilizando la cuenca hidrográfica como unidad de manejo y planificación ambiental’. Como se comprenderá esta es una norma demasiado general y ubicada dentro del marco legislativo de la diversidad biológica, que por lo tanto es probable que tenga muy poca influencia sobre como se maneja el recurso pesca y el recurso agua.

Las limitaciones de la legislación actual en torno a la gestión sostenible de los recursos hídricos e hidrobiológicos en la Amazonía peruana podrían resumirse como:

- Reconocimiento limitado de la tenencia comunal
- Preeminencia de derechos de explotación comercial sobre los derechos de acceso libre, que son la forma disminuida de tenencia comunal que reconoce la legislación peruana

Una primera constatación es que la situación que refleja nuestra legislación sobre recursos pesqueros y su relación con instituciones consuetudinarias, nos permite afirmar con Pinkerton (1987) y Anderson (1987) que el Estado ha empeorado la tragedia de los bienes comunes al relegar la tenencia comunitaria a un segundo nivel respecto del derecho de aprovechamiento comercial. En este contexto es poco probable que se den avances para consolidar la tenencia comunal o para fortalecer el papel de las comunidades locales en el control de los recursos naturales.

Frente a la pregunta ¿En qué forma ambos marcos normativos pueden compatibilizarse? Habría que decir que dadas las condiciones que plantea la legislación mas bien esta legislación subordina las formas de uso y manejo local como tales y mas bien condiciona su supervivencia a la no existencia de derechos comerciales en la misma área.

Más aun de acuerdo a la propia legislación un camino para consolidar los derechos de comunidades locales sería buscar en el ámbito de la aplicación de la legislación pesquera, el otorgamiento de derechos comerciales a poblaciones locales. Esta sería la única posibilidad de otorgar derechos sólidos que siendo reconocidos por el Estado sean también respetados por terceros. Sin embargo, esta figura no es muy sólida ni da garantías para la tenencia comunitaria, más bien es probable que la continúe erosionando.

Finalmente, llegamos a la pregunta por ¿cuál debería ser el rol de las normas legales y las consuetudinarias en el uso sostenible de los recursos acuáticos en la cuenca del Pachitea? En principio habría que decir que es posible plantearse tres escenarios hipotéticos frente al papel de estas normas. Una primera opción es que se mantenga el statu quo; en cuyo caso lo más que se puede hacer es formar en las comunidades comités de vigilancia con el reconocimiento de los Comités de Gestión Ambiental. Sin embargo, dada la condición disminuida del derecho preferente, no hay como oponer un derecho como este frente a los extractores de recursos de carácter comercial. En la lógica actual los pescadores que deseen tener un derecho exclusivo tienen que aplicar por un derecho comercial. Solo un derecho comercial les permite excluir a terceros.

Una segunda opción podría ser en el contexto de una reforma a favor de la tenencia comunal. En cuyo caso sería necesario modificar la legislación marco de aprovechamiento de recursos naturales, así como, la legislación sectorial, para poder reconocer derechos de tenencia comunitaria que puedan incluir la exclusividad, tan característica del concepto de propiedad, que permite fundamentalmente excluir a terceros. Una reforma de este tipo ha venido ocurriendo, por ejemplo, en el tema de los bosques comunitarios. Este es el caso que sugieren algunos ejemplos de Brasil donde el Estado ha entrado a fortalecer los acuerdos locales en vez de negarlos.

Una tercera opción podría ser el endurecimiento de la tenencia privada. Es decir, que se avance hasta el punto de negar cualquier posibilidad de reconocimiento de iniciativas locales que quieran incluso convertirse en explotaciones comerciales. Este parece ser un escenario muy lejos del contexto actual.

Parecería ser pues que es necesario proponer una reforma para la gestión de recursos comunes. Una reforma que amparándose en el mandato del desarrollo sostenible y los derechos humanos, permita articular varias formas y sistemas de gestión informales para el manejo de las pesquerías comunitarias. Una reforma tal tendría que plantearse desafíos legales e institucionales para el manejo sostenible en la Amazonia. Estos desafíos serían:

1. Reconocer la tenencia comunitaria como una forma equivalente a la tenencia comercial, es decir que constituya un derecho exclusivo.
2. Eliminar el concepto del régimen de libre acceso y más bien reconocer la existencia de un régimen variado de tenencia que incluye el dominio privado, el dominio comunal y el dominio público.
3. Fortalecer el nivel local de la gestión ambiental para facilitar el cumplimiento de las labores de vigilancia y resolución de conflictos por parte de las comunidades locales.
4. Desarrollar los mecanismos de control y vigilancia a fin de contribuir a una gestión efectiva de los recursos naturales antes que un aprovechamiento pobremente regulado como ocurre ahora.

## BIBLIOGRAFÍA

Anderson, Jr., E. N.

- 1987 "A Malaysian tragedy of the commons", en Bonnie J. McCay y James M. Acheson (eds.), *The question of the commons: the culture and ecology of communal resources*, Tucson, The University of Arizona Press, pp.327-343.

Berkes, Fikret

- 1987 "Common-property resource management and Creek indian fisheries in Subarctic Canada", en Bonnie J. McCay y James M. Acheson (eds.), *The question of the commons: the culture and ecology of communal resources*, Tucson, The University of Arizona Press, pp. 66-91.

Cheam Pe A

- 2006 Participatory Fisheries Resource Assessment In Thmor Sar Community Fishery, Community Fisheries Management, Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, Department of Fisheries, Cambodia.

Cleaver, Frances

- 2000 "Moral ecological rationality, institutions and the management of common property resources", *Development and Change*, Vol. 31, No. 2, pp. 361-383.

Crutchfield, J. A. y G. Pontecorvo

- 1969 *The Pacific salmon fisheries: a study of irrational conservation*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

De Castro, Fabio

- 1999 *Fishing accords: the political ecology of fishing intensification*, tesis de doctorado, Bloomington, Universidad de Indiana.

De Castro, Fabio; David G. McGrath y Marcelo Crossa

- 2002 "Adaptándose a los cambios: la habilidad de las comunidades ribereñas en el manejo de los sistemas de lagos de la Amazonía brasileña", en Richard Chase Smith y Danny Pinedo (eds.), *El cuidado de los bienes comunes: gobierno y manejo de los lagos y bosques en la Amazonía*, Lima, Instituto del Bien Común & Instituto de Estudios Peruanos, pp.272-302.

Durrenberger, E. Paul y Gisli Pálsson

- 1987 "The grass roots and the state : resource management in Icelandic fishing", en Bonnie J. McCay y James M. Acheson (eds.), *The question of the commons: the culture and ecology o communal resources*, Tucson, The University of Arizona Press, pp.370-392.

Harris, Marvin

- 1974 *Vacas, cerdos, guerras y brujas. Los enigmas de las cultura*, Madrid, Alianza Editorial.

Leach, Melissa; Robin Mearns e Ian Scoones

- 1999 "Environmental entitlements : dynamics and institutions in community-based natural resource management", *World Development*, Vol. 27, No. 2, pp. 225-247.

Leal, Donald R.

- 1996 *Community-Run Fisheries: Avoiding the 'Tragedy of the Commons'*, PERC Policy Series, Issue Number PS-7, September.

- McCay, Bonnie J. y James M. Acheson  
 1987 "Human ecology of the commons", en Bonnie J. McCay y James M. Acheson (eds.), *The question of the commons: the culture and ecology of communal resources*, Tucson, The University of Arizona Press, pp.1-34.
- McCay, Bonnie J. y Svein Jentoft  
 1998 "Market or community failure?: critical perspectives on common property research", *Human Organization*, Vol. 57, No. 1, pp. 21-29.
- McGrath, D.; F. de Castro, C. Futema, B. Amaral y J. Calabria  
 1993 "Fisheries and the evolution of resource management on the lower Amazon floodplain", *Human Ecology*, Vol. 21, No. 2, pp. 167-195.
- McGrath, D.; F. de castro, E. Cámara y C. Futema  
 1999 "Community management of floodplain lakes and the sustainable devolepment of Amazonian fisheries", en C. Padoch, J. M. Ayres, M. Pinedo-Vasquez y A. Anderson (eds.), *Varzea: diversity, development, and conservation of Amazonia's whitewater floodplains*, Bronx, The New York Botanical Garden Press, pp. 59-82.
- Moore, Sally Falk  
 1973 "Law and Social Change: The semi autonomous social field as an appropriate subject of study" en Law and Society Review, Summer, p.744
- Oliveira, Ana Cristina y Luis Henrique Cunha  
 2002 "Manejo comunitario de lagos en la planicie inundable de la cuenca media del río Solimoes, Brasil", en Richard Chase Smith y Danny Pinedo (eds.), *El cuidado de los bienes comunes: gobierno y manejo de los lagos y bosques en la Amazonía*, Lima, Instituto del Bien Común & Instituto de Estudios Peruanos, pp. 244-271.
- Ostrom, Elinor  
 2000 El Gobierno de los Bienes Comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Fondo de Cultura Económica.
- Peters, Pauline  
 1987 "Embedded systems and rooted models: the grazing lands of Botswana and the commons debate", en Bonnie J. McCay y James M. Acheson (eds.), *The question of the commons: the culture and ecology of communal resources*, Tucson, The University of Arizona Press, pp.171-194.  
 1994 *Dividing the commons. Politics, policy, and culture in Botswana*, Charlottesville, University of Virginia Press.
- Pinedo, Danny; Percy M. Summers, Richard Ch. Smith y Angélica Almeyda  
 2002 "Manejo comunitario de recursos naturales como un proceso no lineal: un estudio de caso en la llanura de inundación de la Amazonía peruana", en Richard Chase Smith y Danny Pinedo (eds.), *El cuidado de los bienes comunes: gobierno y manejo de los lagos y bosques en la Amazonía*, Lima, Instituto del Bien Común & Instituto de Estudios Peruanos, pp. 185-225.
- Pinedo, Danny y Stéphanie Borios  
 2003 *Diagnóstico socioeconómico de la Cordillera de Huaguruncho (Pasco, Perú)*, Lima, Instituto del Bien Común-Proyecto Pachitea (documento no publicado).
- Pinkerton, Evelyn



- 1987 “Intercepting the state: dramatic processes in the assertion of local comanagement rights”, en Bonnie J. McCay y James M. Acheson (eds.), *The question of the commons: the culture and ecology of communal resources*, Tucson, The University of Arizona Press, pp. 344-369.
- Rivas, Roxani; Edgardo Castro y Danny Pinedo  
2004 *Diagnóstico para el manejo y conservación de la biodiversidad acuática en la cuenca del Pachitea*, Lima, Instituto del Bien Común-Proyecto Pachitea (documento no publicado).
- Summers, Percy y Danny Pinedo  
2002 “Bienes comunes enraizados: descripción densa de dos casos de manejo comunitario en la Amazonía peruana”, en Manuel Pulgar-Vidal, Eduardo Zegarra y Jaime Urrutia (eds.), *Perú: el problema agrario en debate, SEPIA IX*, Lima, SEPIA, pp. 107-147.
- Townsend, Ralph y James A. Wilson  
1987 “An economic view of the tragedy of the commons”, en Bonnie J. McCay y James M. Acheson (eds.), *The question of the commons: the culture and ecology of communal resources*, Tucson, The University of Arizona Press, pp.311-326.
- Sen, Amartya  
1982 *Poverty and famines: an essay on entitlements and deprivation*, Oxford, Clarendon Press.