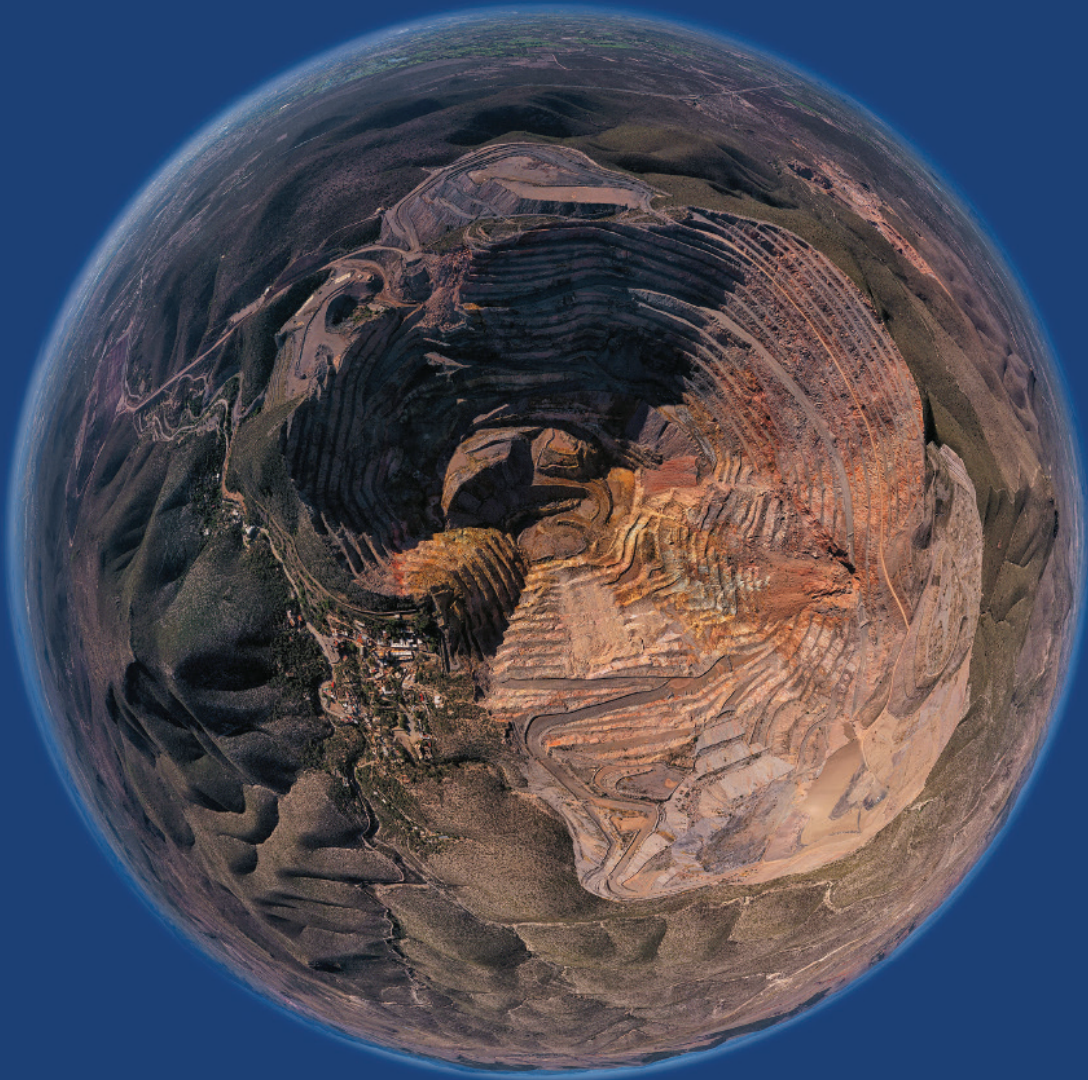


ÍCONOS | 72

Revista de Ciencias Sociales • FLACSO Ecuador • cuatrimestral • ISSN: 1390-1249 • enero-abril 2022



**Extractivismo minero en América Latina:
la juridificación de los conflictos socioambientales**

**Mining extractivism in Latin America:
the juridification of environmental conflicts**

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

N.º 72, vol. XXVI (1er. cuatrimestre)
ISSN 1390-1249 / e-ISSN: 1390-8065
www.revistaiconos.ec



FLACSO
ECUADOR

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Ecuador

Íconos. Revista de Ciencias Sociales es una publicación de FLACSO Ecuador. Fue fundada en 1997 con el fin de estimular una reflexión crítica desde las ciencias sociales sobre temas de debate social, político, cultural y económico del país, la región andina y América Latina en general. La revista está dirigida a la comunidad científica y a quienes se interesen por conocer, ampliar y profundizar, desde perspectivas académicas, estos temas. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* se publica cuatrimestralmente en los meses de enero, mayo y septiembre.

Íconos. Revista de Ciencias Sociales es parte de las siguientes bases, catálogos e índices:

Academic Search Premier Magazines and Journals EBSCOhost. Estados Unidos
Actualidad Iberoamericana. Centro de Información Tecnológica (CIT). Chile
CABELL'S. Directory of Publishing Opportunities. Estados Unidos
CIRC. Clasificación Integrada de Revistas Científicas. EC3metrics. Universidad de Granada. España
CLASE. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales. UNAM. México
DIALNET. Universidad de la Rioja. España
DOAJ. Directory of Open Access Journal. Lund University Libraries. Suecia
ERIHPLUS. European Reference Index for the Humanities and Social Science
ESCI. Emerging Source Citation Index. Web of Science. Clarivate Analytics
FLACSO Andes. FLACSO Ecuador
Fuente Académica Plus EBSCOhost. Estados Unidos
HAPI. Hispanic American Periodical Index. UCLA. Estados Unidos
IBSS. International Bibliography of the Social Science. ProQuest. Estados Unidos
ICI Journals Master List. Index Copernicus International. Polonia
Informe Académico Thompson Gale. Estados Unidos
I2OR. International Institute of Organized Research. India, Australia
LatAm-Studies. International Information Services. Estados Unidos
LATINDEX. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México
MIAR. Matriz de Información para el Análisis de Revistas. Universitat de Barcelona. España
Political Science Complete. EBSCOhost. Estados Unidos
REDALYC. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. UAEM. México
REDIB. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. CSIC. España
SciELO. Scientific Electronic Library Online. Ecuador
SCOPUS. Elsevier. Países Bajos
SJIF. Scientific Journal Impact Factor. Estados Unidos
Sociological Abstracts. CSA-ProQuest. Estados Unidos
Social Science Journals. Sociology Collection. ProQuest. Estados Unidos
Ulrich's Periodical Directory. CSA-ProQuest. Estados Unidos
WPSA. Worldwide Political Science Abstracts. ProQuest. Estados Unidos

Los artículos que se publican en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.es>

CONSEJO DE EDITORES (EDITORIAL BOARD)

Editoras en jefe (Editors-in-chief)

- María Fernanda López. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Jenny Pontón. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador

Editores asociados (Associate editors)

- Anthony Bebbington. Clark University. Estados Unidos
- Víctor Bretón. Universitat de Lleida. España
- Carlos De La Torre. University of Florida. Estados Unidos
- Cristóbal Kay. International Institute of Social Studies. Países Bajos
- Liisa North. York University. Canadá
- Sarah Radcliffe. University of Cambridge. Reino Unido

Editoras del dossier 72 (Editors of dossier 72)

- Ainhoa Montoya. University of London. Reino Unido
- Rachel Sieder. CIESAS. México
- Yacotzin Bravo. CIESAS. México

COMITÉ CIENTÍFICO (SCIENTIFIC ADVISORY BOARD)

- Javier Auyero. University of Texas, Austin. Estados Unidos
- Bruce Bagley. University of Miami. Estados Unidos
- Adrián Bonilla. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carolina Curvale. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carmen Diana Deere. University of Florida. Estados Unidos
- Flavia Freidenberg. Universidad Nacional Autónoma de México
- Roberto Follari. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina
- Andrés Guerrero. Honorary Research Fellow. University of Saint Andrews. Reino Unido
- Hernán Ibarra. Centro Andino de Acción Popular. Ecuador
- Catalina León. Universidad de Cuenca. Ecuador
- Magdalena León. Universidad Nacional. Colombia
- Joan Martínez Alier. Universitat Autònoma de Barcelona. España
- Carlos de Mattos. Pontificia Universidad Católica. Chile
- Cecilia Méndez. University of California, Santa Bárbara. Estados Unidos
- Lorraine Nencel. Centro de Estudio y Documentación Latinoamericana. Holanda
- Pablo Pellegrini. Universidad Nacional de Quilmes. Argentina
- Juan Ponce. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Joan Pujadas. Universitat Rovira i Virgili. España
- Luca Queirolo. Università degli Studi di Genova. Italia
- Francisco Rojas. University for Peace. Costa Rica
- Silvia Vega. Universidad Central del Ecuador
- Rob Vos. International Institute of Social Studies. Holanda

GESTIÓN TÉCNICA (TECHNICAL MANAGEMENT)

Asistente editorial: María Dolores Vaca

Correctora de estilo: Bárbara Sáez

Traducción al inglés: Angus Lyall

Imagen de portada: Octavio Ramos Castillo. Minera San Javier. México.

Muestra: "Así se ve la minería en México". <https://adobe.ly/3kiRoOk>

Diseño y diagramación: Antonio Mena / Shiti Rivadeneira

Impresión: V&M Gráficas

Información o solicitud de canje:

revistaiconos@flacso.edu.ec

©FLACSO Ecuador

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Teléfono: +593 2 294 6800 Fax: +593 2 294 6803

CDD 300.5, CDU 3, LC: H8 .S8 F53

Íconos. Revista de Ciencias Sociales. –Quito: FLACSO Ecuador, 1997–

v. : il. ; 28 cm.

enero-abril 1997-

Cuatrimstral: enero, mayo, septiembre

ISSN: 1390-1249

1. Ciencias Sociales. 2. Ciencias Sociales Ecuador. I. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador)

Contenido/Content

Dossier de investigación/Research dossier

Presentación del dossier

Extractivismo minero en América Latina:

la juridificación de los conflictos socioambientales 7-12

Introduction to dossier

Mining extractivism in Latin America:

The juridification of environmental conflicts

Rachel Sieder, Ainhoa Montoya y Yacotzin Bravo-Espinosa

01. Experticias y juridificación comunitaria:

defensa del subsuelo y tierras comunales en Oaxaca, México 13-32

Expertise and community juridification:

Defense of subsoil and communal lands in Oaxaca, Mexico

Salvador Aquino-Centeno

02. Procesos de juridificación y defensa del agua en

el sur andino del Ecuador 33-56

Processes of juridification and defense of water in the southern

Andean region of Ecuador

Carlos Quizhpe e Ivette Vallejo

03. Juridificación multiescalar frente a la industria minera:

experiencias de Centroamérica y México 57-78

Multiscale juridification of the mining industry:

Experiences in Central America and Mexico

Ainhoa Montoya, Rachel Sieder y Yacotzin Bravo-Espinosa

04. Comunidades indígenas y extracción de litio en Argentina:

juridificación y estrategias de acción 79-96

Indigenous communities and lithium extraction in Argentina:

Juridification and action strategies

Deborah Pragier, Mariano A. Novas y Lucas G. Christel

05. Hacia la descolonización del régimen extractivo: patrones y límites de la judicialización en conflictos mineros	97-116
<i>Towards the decolonization of the extractive regime: Patterns and limits of judicialization in mining conflicts</i>	
María Ximena González-Serrano, Digno Montalván-Zambrano y Lieselotte Viaene	

Temas/Topics

06. La designación de jueces en Ecuador: en búsqueda de una nueva legitimidad	119-137
<i>The appointment of judges in Ecuador: In search of a new legitimacy</i>	
Miguel Herrera	

07. Ciudades intermedias y parque automotriz en Chile. ¿En jaque la sustentabilidad territorial?	139-159
<i>Intermediate cities and automobile parks in Chile. Territorial sustainability in check?</i>	
Francisco Maturana, Mauricio Morales, Ulises Sepúlveda y Johana Maldonado	

08. Convivencia negociada y gobernanza ambiental en áreas naturales protegidas del Perú	161-183
<i>Negotiated coexistence and environmental governance in protected nature areas of Peru</i>	
Mattias Borg Rasmussen	

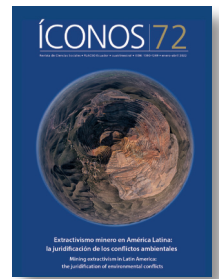
09. Afecto y subjetividad de trabajadoras de la política de infancia en Chile	185-203
<i>Affect and subjectivity of child welfare policy workers in Chile</i>	
Javiera Garcia-Meneses y Giazú Enciso-Domínguez	


10. La situación del tercer sector en Ecuador: supervivencia de las ONG en un entorno adverso	205-228
<i>The situation of the third sector in Ecuador: Survival of NGOs in an adverse environment</i>	
Bernardo Gortaire-Morejón, Andrés Matute, Valeria Romero y Juan Pablo Tinajero	

t
temas

Convivencia negociada y gobernanza ambiental en áreas naturales protegidas del Perú

Negotiated coexistence and environmental governance in protected nature areas of Peru



 Dr. Mattias Borg Rasmussen. Profesor asociado. Universidad de Copenhague (Dinamarca).
(mbr@ifro.ku.dk) (<https://orcid.org/0000-0002-1869-3525>)

Recibido: 24/03/2021 • Revisado: 28/06/2021
Aceptado: 14/09/2021 • Publicado: 01/01/2022

Resumen

Un elemento central en la gobernanza ambiental multiescalar y jerárquica es la legitimidad provisoria de los arreglos institucionales. Este artículo se enfoca en las estrategias desplegadas por una muestra de jefaturas de áreas naturales protegidas del Perú en su trabajo con, desde, para y a veces contra de las comunidades en la búsqueda de una convivencia negociada. En la actualidad la relación parque-comunidad en el Perú se caracteriza por un acercamiento estratégico. A partir de entrevistas y documentos gubernamentales, en el presente texto se analizan las estrategias y racionalidades de gobernanza ambiental. Se desarrolla un argumento acerca de la consolidación de un contrato social para la conservación entendido como el proceso que permite establecer el reconocimiento recíproco entre la institución de áreas protegidas y las organizaciones locales. Tres elementos destacan en las entrevistas: los legados de la conservación en ámbitos rurales, los viejos y nuevos espacios y mecanismos de participación, y la emergencia de nuevas formas de organización rural en relación con las áreas protegidas a través de la formalización de acuerdos de manejo. Se concluye que cada uno de estos elementos apunta a las condiciones para crear una legitimidad duradera en los territorios de conservación; sin embargo, estos mecanismos participativos e incluyentes también son espacios jerárquicos institucionales debido a su énfasis en la creación de incentivos.

Descriptor: conservación; gobernanza ambiental; instituciones; legitimidad; participación; Perú.

Abstract

A central element in multi-scalar and hierarchical environmental governance is the provisional legitimacy of institutional arrangements. This article focuses on the strategies deployed by a sample of protected area managers in Peru in the work with, from, for and sometimes against communities in the search for a negotiated coexistence. Currently, the park-community relationship in Peru is characterized by a strategic approach. Based on interviews and government documents, this text analyzes the strategies and rationalities of environmental governance. An argument is developed about the consolidation of a social contract for conservation understood as the process that allows the establishment of reciprocal recognition between the protected area institution and local organizations. Three elements stand out in the interviews: the legacies of conservation in rural areas, the old and new spaces and mechanisms for participation, and the emergence of new forms of rural organization in relation to protected areas through the formalization of management agreements. It is concluded that each of these elements point to conditions for creating lasting legitimacy in conservation territories; however, these participatory and inclusive mechanisms are also hierarchical institutional spaces due to their emphasis on the creation of incentives.

Keywords: conservation; environmental governance; institutions; legitimacy; participation; Peru.

1. Introducción

Las áreas naturales protegidas (ANP) son proyectos territoriales. Históricamente las ANP tienen un rol ambiguo en la conservación de ecosistemas, especies y paisajes por su desvaloración de los conocimientos y valores de las comunidades con las que se relacionan. En efecto, son demarcaciones en territorios de vida que no necesariamente reflejan visiones locales de paisajes, recursos e historias. A nivel global el legado de la conservación está fuertemente marcado por la colonialidad prevaleciente (Holmes y Cavanaugh 2016; Kashwan et al. 2021). Más aún, las áreas protegidas han sido establecidas con poca o nula consideración hacia quienes las habitan, y su gobernanza sigue siendo pautada por visiones modernizantes y capitalistas (Fletcher et al. 2015; Apostolopoulou et al. 2021).

Como se ha documentado, en América Latina la trayectoria de las ANP es distinta, particularmente porque estas son parte de proyectos de construcción de los Estados nación (Wakild 2013). A menudo en esta región el sistema nacional de ANP concentra la presencia del Estado en áreas marginales que cuentan con pocos servicios y atención mínima. Un elemento importante para entender el funcionamiento del Estado como un ensamblaje de instituciones –donde las ANP han jugado un rol significativo en espacios rurales– son los procesos de legitimación que autorizan el control de recursos naturales.

Las ANP reclaman los bienes comunes en nombre del Estado nación, corriendo el riesgo de enfrentarse con instituciones e historias locales. En este artículo me enfoco en lo que llamo la *convivencia negociada*. Según Büscher y Fletcher (2020), el futuro de la conservación depende en gran medida de la capacidad de superar las limitaciones de formas previas de conceptualizar y llevar a cabo la protección de la naturaleza para crear una conservación concertada. En contextos de asimetrías profundas e intercambios dudosos (Mollett 2010), la convivencia requiere una atención profunda a las dinámicas de poder, políticas, justicia y conocimientos locales (Masarella et al. 2021). Para pensar una conservación diferente hay que entender los procesos de legitimación que autorizan el ejercicio de poder en el control de recursos naturales en estos desencuentros.

Las ANP forman parte de un panorama institucional más amplio que se enfoca en la gobernanza ambiental (Andrade 2011; Lanegra 2014). Teóricamente, la gobernanza, paradigmáticamente surgida como concepto práctico-teórico en la década de los 90, señala que las decisiones formales e informales residen en un conjunto de actores y escalas espaciales (Bridge y Perreault 2009). Arreglos institucionales entre actores del Estado, la sociedad civil y el mercado abren espacios de toma de decisiones multilaterales (Agrawal y Lemos 2007). Con el establecimiento de un área protegida no solamente se implanta una administración de parques desde arriba, sino que su llegada produce espacios de negociación sobre el control legítimo de recursos, espacios y personas. Ocurren, además, encuentros entre marcos legales como la Ley n.º 26834

de Áreas Naturales Protegidas (1997), el Convenio n.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo (1989), la Ley General n.º 24656 de Comunidades Campesinas (1992) y normas informales locales.

En la actualidad existen dos dinámicas importantes en la gobernanza ambiental tal como se expresa en la conservación. Por un lado, el neoliberalismo trae consigo las lógicas, instituciones y actores del Estado a través de la mercantilización de paisajes, recursos, y servicios ecosistémicos (Fletcher et al. 2015; Flores Aguilar et al. 2018). Por otro, ha surgido una narrativa y énfasis en la participación de comunidades locales –a menudo originarias– en la gobernanza ambiental (Brondizio y Le Tourneau 2016; Reed et al. 2020). La convergencia de estas tendencias representa un gran reto tanto en la conceptualización como en la aplicación práctica de la gobernanza ambiental para crear una conservación que sea justa, equitativa y participativa (Liverman 2004; Heatherington 2012; Peterson y Isenhour 2014).

El proceso de creación de órdenes legales es transcendentamente específico y contextual (Moore 2000). Sostengo que un elemento central en la gobernanza ambiental multiescalar y jerárquica es la legitimidad de los arreglos institucionales. La legitimidad, autoridad y responsabilidad política se derivan del consentimiento de aquellos que son gobernados (Sikor y Lund 2009). La idea del “contrato social” indica que el ejercicio de poder no puede ser asumido o naturalizado (Rasmussen et al. 2019; Riley 2013). Desde una perspectiva antropológica, la pregunta por el contrato social cuestiona la producción de autoridad pública y la legitimación del ejercicio de poder (Connelly et al. 2006). Esto apunta específicamente a la habilidad de los actores para establecer exitosamente pautas de control territorial y sobre los recursos, y de condicionar el reconocimiento y consentimiento necesario para el ejercicio de este control.

Por lo tanto, el contrato social de la conservación requiere entender cómo se establecen aquellos regímenes de control de recursos, ecosistemas y paisajes que son legítimos ante la población, aunque no sean necesariamente justos. El contrato social se basa en el reconocimiento mutuo entre la organización que reclama un tipo de jurisdicción y el colectivo gobernado a través de este control. La preocupación entonces radica en cómo quienes están en los puestos de ejercicio de poder estatal de la gobernanza ambiental, por medio de las ANP, crean un equilibrio y reciprocidad entre los diseños institucionales que vienen desde arriba y la práctica cotidiana de su trabajo en los territorios, donde se ven enfrentados con historias, instituciones y organizaciones locales que no siempre encajan o concuerdan con lo propuesto desde la capital y su centro de operación y calculación. Es aquí donde encontramos los espacios de la negociación de la convivencia entre áreas protegidas, prácticas que según la institucionalidad crítica (Clever 2002; Clever y de Koning 2015) también pueden llevar a que instituciones socialmente incrustadas se formalicen como autoridades reconocidas, y que otras instituciones formales no logren su eficacia debido a la falta de aceptación local y el consecuente desconocimiento de sus competencias.

En el presente artículo me enfoco en las tecnologías de gobernanza disponibles para aquellos que trabajan dentro del sistema de parques a fin de legitimarse frente a las comunidades en espacios rurales donde la dependencia económica, identitaria y ética del medio ambiente es alta. Mostraré cómo en la actualidad los intendentes de las ANP buscan consolidar su legitimidad a través de la formalización de acuerdos de conservación –ya sea en cuanto a recursos o decisiones– entre la administración del área protegida y las poblaciones locales en supuesta paridad de condiciones en la transferencia de competencias, pero con mecanismos que refuerzan una jerarquía institucional liderada por la administración del área protegida.

En el análisis que sigue presentaré tres temas que surgieron como fundamentales en entrevistas con las jefaturas de áreas protegidas. Me centro en la perspectiva de aquellos que ejercen la conservación formal desde sus oficinas y en el campo para entender cómo conceptualizan su convivencia con las poblaciones locales. Mostraré el modo en que los legados históricos, los espacios de participación y las articulaciones institucionales están ligados directamente a la producción de legitimidad. La estrategia de análisis apuntará a la importancia de lo contextual, subrayando que la gobernanza ambiental no es una isla institucional, sino que su constitución está profundamente infiltrada en otras dinámicas políticas e institucionales a nivel local.

2. Metodología

Este artículo se basa en una serie de entrevistas llevadas a cabo con las jefaturas de una selección de ANP en el Perú. En colaboración con la oficina central del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP), en Lima, se seleccionaron 21 áreas protegidas de distintas categorías –parque nacional, santuario nacional, reserva comunal, reserva paisajística y reserva nacional–, principalmente de la región andina y ceja de selva. Esta etnografía organizacional que permite revelar las lógicas y racionalidades internas (Thaler 2021) –cómo se conceptualiza la convivencia desde esta institución– se enfoca únicamente en la perspectiva de las ANP. Por lo tanto, todas las citas provienen desde la posición de este actor. Se entrevistó a un representante de cada área, dos tercios de las entrevistas fueron con el mismo jefe de área y las últimas con el encargado de relaciones comunitarias. Para asegurar el anonimato de las personas entrevistadas no se brinda información sobre su posición ni de la ANP a la que pertenece.

La guía de entrevista fue estructurada, pero suficientemente flexible como para poder elaborar diferentes dimensiones de los temas que se abordaron en cada pregunta: la presencia del área protegida en la zona y prioridades de la conservación; poblaciones preexistentes y recién llegadas; formas de sanción, conflicto, vigilancia y cola-

boración; y la presencia de otras entidades gubernamentales y no gubernamentales en la zona. Por ende, si bien la parte de cuestionario se podría realizar en menos de 30 minutos, las entrevistas generalmente tomaron entre una y dos horas. Las entrevistas se realizaron a distancia utilizando las plataformas virtuales como WhatsApp, Zoom y Skype. También, se realizó un análisis de los planes maestros de cada área protegida y de los documentos de trabajo relevantes emitidos por el mismo SERNANP.

3. Legados históricos

En el Perú un 17,62 % del territorio terrestre está bajo algún tipo de régimen de conservación (Ministerio del Ambiente 2020). Las modalidades varían de acuerdo con el estatus de conservación. El Perú tiene un amplio rango de categorías de conservación según la clasificación de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (SERNANP 2013). La historia de la conservación en el Perú es relativamente breve,¹ sin embargo, refleja los cambios en las políticas dirigidas a las poblaciones rurales (Rasmussen 2018). Históricamente, las ANP del Perú han reconocido la presencia de poblaciones locales (Dourojeanni 2018). En parques como el Parque Nacional (PN) Huascarán y PN Manu, la ambición inicial de crear espacios sin gente –y, efectivamente, en ambos casos se fundó el área protegida sin consentimiento previo de comunidades preexistentes– rápidamente fue dejada de lado frente a prácticas de conservación más pragmáticas y reconciliatorias.

Al margen de algunas excepciones, los desalojos sistemáticos que caracterizan a este modo de conservación en otros países no son una pauta dominante en el Perú. Actualmente hay cambios en el acercamiento y la relación entre parques y poblaciones con intentos sistemáticos de crear espacios de mayor participación. Estos cambios son impulsados por la oficina de SERNANP en Lima y luego traducidos en una serie de prácticas particulares en cada área protegida (Orihuela 2020; Paredes y Kaulard 2020; Delgado-Pugley 2013). El enfoque de categorías de conservación estricta que enmarcó las primeras olas de parques ha dado paso en la actualidad a las nuevas áreas protegidas con regímenes más inclusivos, pensando en las poblaciones como “aliados de la conservación”.

En las entrevistas no hay una tendencia clara en términos de los legados históricos del sistema de áreas protegidas. Surge la clausura del INRENA y creación del SERNANP en 2008 como una ruptura en la manera de manejar el sistema de áreas

¹ Aparte de las primeras áreas, Cutervo (1961) y Tingo María (1965), que fueron instituidas por decreto presidencial, con la Reforma Agraria del Gobierno militar-revolucionario de Juan Velasco Alvarado se estableció un sistema de áreas protegidas y un rango de áreas protegidas a través de la Ley Forestal y de Fauna de 1975 (Ley n.º 21147) que instituyó formalmente el Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SINUC). En 1990 se creó a través del Decreto Supremo 010/90/AG el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas del Perú (SINANPE) y luego con la Ley de Áreas Naturales Protegidas de 1997, que está vigente, se consolidó el sistema nacional. El SINANPE inicialmente fue administrado por el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) en el Ministerio de Agricultura, y desde 2008 por el SERNANP en el Ministerio del Ambiente.

protegidas en su conjunto y cada área en particular. Lo que se expresa desde las jefaturas es que con la creación del SERNANP inició una transición y un cambio en cómo se podría repensar la relación con la población local. Si bien estos intentos para reemplazar los mecanismos más autocráticos del sistema de conservación son un avance, según los entrevistados, hay quienes proponen que esta apertura representa un desafío en relación con la población:

El INRENA tenía un corte mucho más estricto. Poco a poco se va cambiando. Me llama la atención la actitud de la gente. A pesar de que era muy estricto bajo el régimen de INRENA, la gente participaba. Ahora que el SERNANP abre puertas, la respuesta es distinta, los actores son distintos. Ahora son gente joven con formación básica, piensan que el Estado debe dar de mano abierta. Se vuelve asistencialista (entrevista a jefe de área, 2019).

Esto apunta a la paradoja del desarrollo rural. Con algunas pocas excepciones, las ANP están situadas en áreas marginales que históricamente han recibido mínimos servicios del Estado. En este contexto de ausencia estatal en espacios rurales donde la administración local del área protegida ha aparecido como una entidad que habla el idioma del Estado, y donde los que ocupan cargos dentro del sistema de áreas protegidas no siempre se ven principalmente como funcionarios del Estado sino, más bien, motivados por su relación profesional y emocional con la naturaleza, la administración del área natural protegida surge como un *trickster*, es decir, una entidad que puede estar profundamente incrustada en el aparato del Estado y, simultáneamente, mantenerse al margen.

Aquí es importante recordar que buena parte de las ANP creadas antes del año 2000 fueron “parques de papel”, entidades formalmente establecidas, pero sin presencia real en el territorio. Actualmente, no hay áreas que no cuenten con administración local. Entonces, un rol importante que cumplen algunas jefaturas es el de ser mediadoras en la relación con otras entidades del Estado. Como expondré más adelante, esto también implica apoyo en la formalización de organizaciones de base dentro de las comunidades.

Si bien estamos frente a un paisaje de instituciones estatales bastante variado, todas, sin excepción, deben relacionarse con los municipios distritales y provinciales. No hay pautas claras que definan los términos de esta relación, únicamente la falta de pautas claras para el involucramiento local es la pauta significativa. Explico: no es sorpresa que la política local sea bastante voluble y coyuntural. El compromiso desde los municipios hacia la conservación varía de acuerdo con estas dinámicas locales. Como bien lo expresa un jefe de área, “son los municipios los que mueven la economía local” (entrevista a jefe de área, 2020). A menudo planes de inversión en proyectos de producción o extracción, de infraestructura como carreteras, o de otro

tipo de usufructo del paisaje territorial que va en contra de la lógica de conservación, entran en la agenda, subrayando así que las ANP no son islas, sino que forman parte de la economía política regional. Todas las personas entrevistadas mencionan este trabajo de concertación ambiental como clave para el éxito de la gestión del área natural protegida.

Las reservas comunales son áreas protegidas de la zona amazónica que históricamente han surgido a partir de las luchas por la tierra de los pueblos originarios (Chase-Smith y Pinedo 2003). La reserva comunal como modo de reclamar territorio en sí misma tiene una larga trayectoria impulsada por los movimientos indígenas nacionales. A partir de 2006, con la Reserva Comunal Yanasha como la primera, se empezó a firmar contratos de administración con las reservas comunales. En 2008 se formalizó e institucionalizó la co-gestión entre las comunidades nativas y SERNANP a través de la conformación de los Ejecutores de Contratos de Administración (ECA) y la Asociación Nacional de Ejecutores de Contrato de Administración (ANECAP), la cual representa a los diez ECA en un espacio institucional que responde directamente al SERNANP y a otros actores estratégicos públicos y privados (SERNANP 2016).

En la zona andina las ANP tienden a asociarse a partir de los procesos de redistribución de tierras después de la Reforma Agraria del expresidente del Perú, Juan Velasco Alvarado, especialmente durante los primeros años de la década de los 70. En zonas altoandinas, tales como las regiones de Ancash, Junín, Apurímac y Puno, las dinámicas históricas de tierras siguen vigentes en los encuentros territoriales entre ANP y administraciones. Las conversaciones con los encargados de los ANP revelan una dinámica interesante: si bien se reconocen las luchas históricas por la tierra y el rol importante de los movimientos sociales durante y después de la Reforma Agraria, en la actualidad la distribución de tierras es menos pronunciada.

Quiero subrayar dos cosas: primero, que los límites del área son sostenidos a partir de argumentos basados en las ciencias de conservación antes que en la historia; segundo, que no hay ANP en la muestra que niegue la presencia de poblaciones en el área de influencia, pero a menudo en la zona núcleo. No se reporta haber tenido desalojos forzados en ningún área natural protegida, pero tiende a haber distintos derechos de uso, formas de ocupación temporal o permanente, y hasta poblaciones clasificadas como invasoras en algunos casos.² En el fondo la legitimidad del área natural protegida no se cuestiona desde las jefaturas.

Estamos entonces ante una ambigüedad: por un lado, una minimización de dinámicas históricas territoriales, y, por otro, un reconocimiento de la presencia de poblaciones preexistentes con derechos de uso y en menor medida derechos territoriales. Durante 2010 y 2020 la oficina de SERNANP en Lima ha promovido una gestión

² El tema de los desalojos es sensible. La ley peruana reconoce la preexistencia de poblaciones en los territorios y sus derechos preexistentes al establecimiento del área protegida. Idealmente, se adecúa la categorización y zonificación del área protegida a la presencia de poblaciones. Hay casos de desalojos, pero son con poblaciones definidas como “invasores” (entrevista a funcionario de la Oficina Central de SERNANP, 2020).

más participativa a través de la legislación, manuales o documentos de trabajo, e instrumentos de gestión que van más allá del ordenamiento territorial. Con un discurso de inclusión en procesos de toma de decisión y conservación desde abajo, se han tratado de establecer nuevos mecanismos para involucrar a las poblaciones aledañas. En la siguiente sección expongo estas dinámicas de participación y su relación con las estrategias de conservación a nivel de jefaturas.

4. Espacios de participación

La literatura académica acerca de la gestión y el manejo de recursos naturales ha desarrollado una actitud crítica al paradigma de participación dentro de proyectos promovidos por las grandes instituciones desarrollistas como el Banco Mundial u ONG como Conservación Internacional, y Gobiernos nacionales y locales (Haller et al. 2008). El problema fundamental es que las instituciones implementadoras no entienden el contexto local, trabajan con indicadores simplistas, y finalmente contribuyen a repartir responsabilidades y cargas adicionales a los miembros de las comunidades (Morales y Harris 2014). Tal como lo han sostenido Agrawal y Gibson (1999), es fundamental poner énfasis en los arreglos institucionales locales y evitar suponer que las comunidades son homogéneas. Estos aportes son importantes al considerar los espacios de participación creados por las ANP y demandados por comunidades locales. En los siguientes apartados veremos cómo se piensa la participación desde la institución y la manera en que se traduce en prácticas a nivel de áreas.

168

El Comité de Gestión

Según la Ley de ANP (1997), cada área de protección debe contar con un Comité de Gestión. Este comité representa un espacio multisectorial y cuenta con representantes de la sociedad civil, autoridades políticas, departamentos especializados de ministerios y Gobiernos locales, empresariales, y de organizaciones de base. Bajo esta perspectiva, el Comité de Gestión es un

espacio de participación para la concertación donde intervienen voluntariamente diversos actores públicos, generándose una participación colectiva orientada a apoyar y velar por el buen funcionamiento, el cumplimiento de los fines y objetivos de establecimiento de la ANP (SERNANP 2018, 5).

La función del Comité de Gestión es fundamentalmente consultiva y de rendición de cuentas. Es presentado como un espacio clave para el SERNANP en la gestión

participativa de los territorios. Si bien pueden participar representantes de comunidades u organizaciones campesinas o nativas, ninguno de los entrevistados expresó que el Comité de Gestión fuera un espacio participativo donde los miembros de estas organizaciones vivenciales de las zonas rurales pudieran influir en la toma de decisiones. Entonces, desde un punto de vista de las comunidades y poblaciones aledañas, el Comité de Gestión es un espacio a menudo distante y ajeno a su vida cotidiana y política, y los jefes de área tampoco expresaron que la participación de las comunidades fuera la meta principal de dicho espacio.

El Plan Maestro

El documento clave en la gestión de cada área protegida del Perú es el Plan Maestro (SERNANP y WCS 2015). El Comité de Gestión valida la propuesta final de cada Plan Maestro en asamblea, queda recogida en un acta, y luego se eleva su aprobación. El Plan Maestro es un documento que debe ser renovado y actualizado cada cinco años. Este contiene el diagnóstico del área protegida, los desafíos para su conservación y los lineamientos de acción (Ley de ANP 1997, art. 20).

Las entrevistas revelan un cambio en el procedimiento para la elaboración de los planes maestros: durante la primera fase de este proceso, estos fueron hechos a nivel de áreas protegidas, muy frecuentemente con la colaboración de ONG nacionales e internacionales de menor escala. Ellas brindaban apoyo financiero, metodológico y técnico. El Documento de Trabajo n.º 17 (SERNANP y WCS 2015) marca una ruptura hacia un proceso más estandarizado y centralizado. Así, los planes maestros de una segunda fase han sido elaborados en conjunto con la oficina central de SERNANP, quienes han mandado sus especialistas, y con poca presencia de ONG, salvo algunas excepciones donde el apoyo ha sido fundamentalmente logístico.

En este proceso surge una ambigüedad considerando que, por un lado, el Plan Maestro es un instrumento de gestión diseñado por y desde el SERNANP y, por otro, que debe funcionar como un instrumento del territorio, reflejando las prioridades de los diversos actores. El problema radica en que es visto como algo que viene del SERNANP y en el que no siempre queda clara la distinción entre los lineamientos para el procedimiento y la planificación que llega desde Lima y los quehaceres que se tienen que definir localmente.

En la Ley de ANP (1997) se subraya el proceso participativo como fundamental para el Plan Maestro. Todos los entrevistados citan el procedimiento oficial de elaboración del Plan Maestro, pero hay diferencias en la interpretación de cómo y hasta qué punto buscan consultoría, consentimiento o codefinición. Como parte del proceso de elaboración del Plan Maestro se llevan a cabo talleres participativos en las comunidades. Estos procesos son más bien consultativos, ya que están res-

tringidos por desafíos logísticos y presupuestarios en la mayoría de los casos. Por norma cuando hay patrimonio cultural o cambio de zonificación se debe realizar una consulta previa.

Dentro del mismo Plan Maestro hay dos elementos que orientan los elementos participativos de la gestión: el Mapa de Actores y el Radar de Participación (SER-NANP 2018). Aquí la idea es que el equipo de planificación haga un mapeo de actores relacionados con el área protegida y su zona de influencia, identificando y determinando su posición –positiva, negativa, neutral– hacia la conservación, y califica hasta 21 variables en siete ejes temáticos. Basado en este se elabora un diagrama que permite la comparación y evaluación rápida del lector. Ninguno de estos instrumentos es pensado como participativo en sí –y no es mencionado de esa forma por los entrevistados–, pero son herramientas para orientar la gestión y planificar las iniciativas.

5. Vigilancia y control

Un área natural protegida tiene visibilidad a lo largo y ancho el territorio a través de su cuerpo de guardaparques. Es notable que en todas las áreas protegidas predomina una resolución dialogante y, según los entrevistados, las multas a individuos son raras y están reservadas para casos de trasgresiones legales severas como la tala ilegal de árboles y la caza furtiva sistematizada. En estos casos se sigue el procedimiento legal establecido.

El número de guardaparques comparado con el territorio varía mucho entre las áreas protegidas, y no hay una pauta clara de acuerdo con la categoría de conservación. Fundamentado básicamente en los límites presupuestarios, el número restringido de guardaparques es también un tema prominente en las jefaturas, ya que afecta tanto la visibilidad del área frente a las comunidades que la habitan como a su capacidad de tener incidencia en el territorio, tal y como se observa en la tabla 1. Una estrategia para contrastar este proceso –se reporta generalmente una disminución del número– son los guardaparques comunitarios (SERNANP 2017a, 2017b). Predominan en las reservas comunales, pero otras áreas también usan este recurso humano con un doble propósito que justamente se relaciona con incidencia y visibilidad.

Tabla 1. Ratio de hectáreas por guardaparque

Hectáreas por guardaparque	Cantidad de áreas naturales protegidas
0-999	2
1000-4999	5
5000-14 999	5
15 000 y más	5

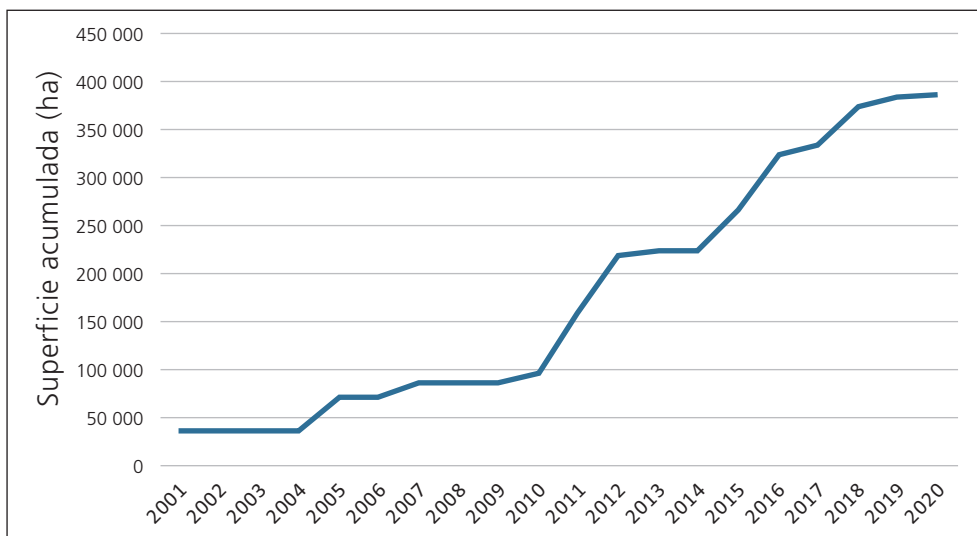
Elaborado por el autor con base en las entrevistas y los datos del Plan Maestro.

Los guardaparques y vigilantes comunales, según los entrevistados, son una manera de crear un cuerpo de gente comprometida dentro de las comunidades que también puedan funcionar como embajadores a nivel local. Por lo general son utilizados en zonas donde hay presión sobre un recurso producido por actores ajenos a las comunidades. Entonces, según esta lógica, los guardaparques comunitarios son el fundamento para crear alianzas y compromisos entre la administración local de parques y la población local. Algunos –pero no todos– de estos cuerpos de vigilantes comunitarios surgen a raíz de los acuerdos de conservación (ver sección 5.2).

Áreas de Conservación Privada

Desde el año 2010 el número de Áreas de Conservación Privada (regidas por la Ley de ANP de 1997 y su reglamentación del 2001 –Decreto Supremo n.º DS 038/2001-AG–, y luego promovidas en particular por la ONG Conservación Internacional) ha crecido drásticamente, como se muestra en la figura 1. Estas son áreas de tamaño variado (el tamaño oscila entre las 0,5 hectáreas hasta las 46 000 hectáreas), manejadas por personas naturales o jurídicas, que se integran al sistema nacional de áreas protegidas a menudo articulándose directamente a áreas protegidas ya existentes y bajo un contrato con el SERNANP (SERNANP 2014). Hasta la fecha las 142 áreas cubren un espacio total casi equivalente a la Reserva Comunal Amarakaeri, un 1,7 % del área terrestre total bajo conservación.

Figura 1. Superficie acumulada según Áreas de Protección Privada (hectáreas por año)



Fuente: Elaborado con base en la lista de Áreas de Conservación Privada del SERNANP.

Tanto un documento de trabajo reciente (SERNANP 2019) como las entrevistas realizadas en el marco de este trabajo indican que es una modalidad de conservación vista como una estrategia para ampliar espacios e involucrar a poblaciones en el futuro. Evidencia de los departamentos de San Martín y Amazonas confirman este potencial (Shanee, Shanee y Horwich 2014). A pesar de su superficie reducida con frecuencia estas son vistas desde las administraciones como áreas importantes por su potencial para conectar espacios de conservación más estrictos y por su capacidad de movilizar a aquellos ubicados en el entorno de las áreas protegidas como actores activos de conservación.

Convenios y Acuerdos de Conservación

En la Ley n.º 26834 de ANP (1997) constan dos modalidades para establecer relaciones contractuales con la población. Una es el convenio, un marco más genérico de cooperación institucional en un territorio que, por lo general, suele restringirse para establecer acuerdos entre entidades del Estado y otros actores de mayor escala.³ La otra es los acuerdos de conservación, principales mecanismos empleados para formalizar acuerdos con la población local; esta modalidad está contemplada en la Ley n.º 26834 de ANP (1997) y su reglamentación (Decreto Supremo n.º 038-2001-AG 2001), pero recién se está aplicando de manera sistemática en los últimos años. La idea es crear acuerdos puntuales con personas, ya sean naturales o jurídicas, que vivan en la zona de influencia de un área protegida.

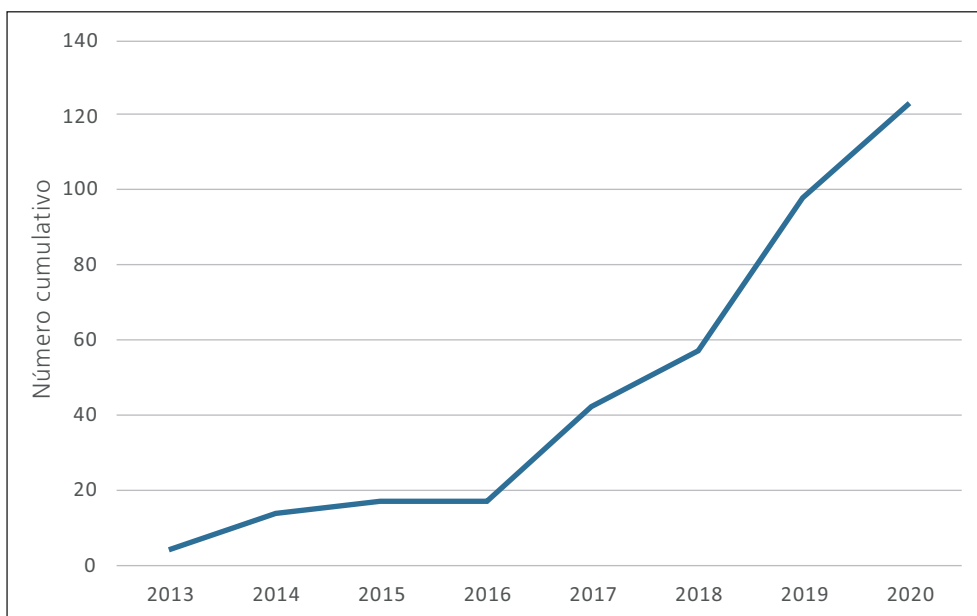
En un acuerdo de conservación se le otorga la responsabilidad de conservar, restaurar o mantener un elemento específico –una parte de un bosque, un cuerpo de agua, entre otros– a una persona, una familia, un conjunto de familias o una comunidad. El acuerdo otorga la responsabilidad a estos actores a cambio de redirigir los flujos de beneficios hacia ellos (SERNANP 2019). Se distinguen de los convenios de conservación por su énfasis particular en la creación de sujetos conservacionistas a través de la obligación explícita de implementación de ciertas prácticas como la vigilancia comunitaria o reforestación de un área (entrevista a encargado de relaciones con comunidades de SERNANP en Lima, 2020). El convenio solamente puede ser firmado por el jefe de SERNANP, mientras que los acuerdos son firmados entre actores específicos en el territorio y la jefatura de la misma área protegida. Estos últimos son pensados como compromisos en el territorio que crean alianzas, territorializando así las intervenciones de conservación.

Hasta diciembre de 2020 existían 757 acuerdos de conservación en el territorio peruano, los cuales benefician a 5907 familias en un total de 472 296,68 hectá-

3 Actualmente (febrero 2021) hay más de 200 convenios de los cuales 150 se encuentran activos y dentro de este grupo y 80 son “muy” activos según la oficina de SERNANP.

reas.⁴ La gran mayoría de estos (599), sin embargo, son con individuos en el Bosque de Protección Alto Mayo.⁵ El siguiente análisis excluye a este grupo. Los primeros acuerdos fueron suscritos en los parques nacionales. A partir de 2017 estos se incrementaron, sobre todo desde las reservas comunales, como muestra la figura 2. Dos pautas sobresalen: primero, la relativa ausencia de acuerdos firmados con comunidades campesinas de la zona andina; segundo, el corto plazo de la mayoría de los acuerdos. Salvo un caso, los que tienen vigencia de 10 años son aquellos con asociaciones de pesca de la Reserva Nacional San Fernando. Casi la mitad de los acuerdos de conservación tienen como meta principal reforzar algún tipo de producción, ya sea agroforestal, acuicultura, pesca, agricultura o ganadería. Solamente 13 mencionan el turismo como actividad principal.

Figura 2. Suscripción de acuerdos de conservación



Fuente: Elaborado con base en la lista de Áreas de Conservación Privada del SERNANP.

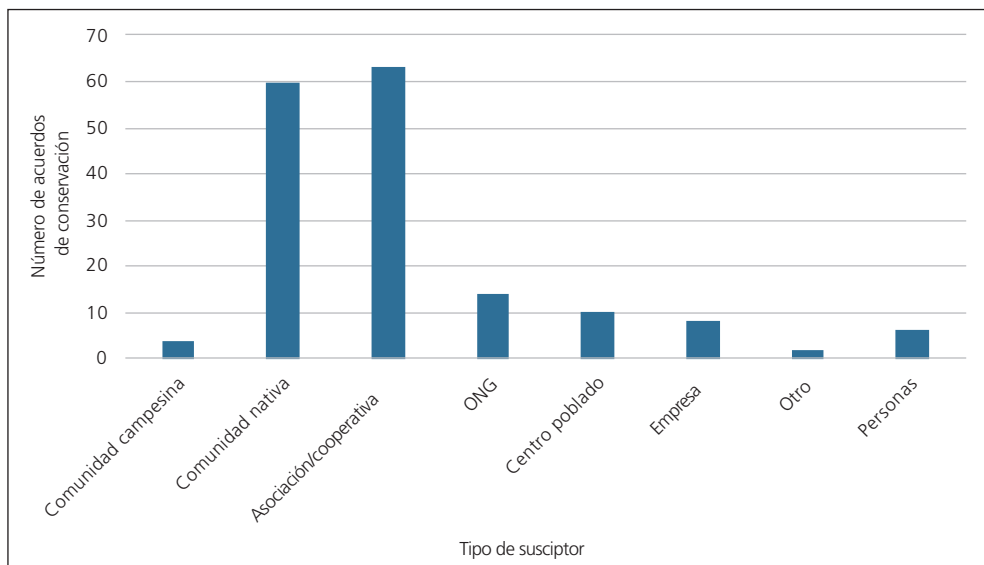
Nota: No se han incluido los 599 de BP Alto Mayo del 2016.

De este modo, lo notable de los acuerdos de conservación en el contexto de este trabajo, es que estos son suscritos principalmente con dos tipos de instituciones, tal y como se expone en la figura 3. En primer lugar, con las comunidades nativas de la zona amazónica. Los acuerdos de conservación con comunidades nativas a menudo

4 El siguiente análisis está basado en el registro de Áreas de Conservación Privada (ACP) que el SERNANP proporcionó al autor.

5 El caso de BP Alto Mayo se relaciona con la problemática de invasores antes descrita. Las familias de esta área son técnicamente invasoras. Como solución al problema de la informalidad se optó por la elaboración de acuerdos de conservación con cada una de estas familias, condicionando así su presencia en este espacio por su propia voluntad para participar en su conservación y vigilancia.

Figura 3. Suscriptores de acuerdos de conservación



Elaboración propia con base en el registro de acuerdos de conservación del SERNANP.

Nota: En algunos casos un acuerdo está suscrito entre varios, por ejemplo, entre una comunidad nativa y una ONG.

(36) son suscritos bajo el marco de las reservas comunales con la mediación de los ECA, entidad representante de las comunidades nativas en la gestión de las reservas comunales. Es importante la prevalencia de asociaciones o cooperativas de producción. La importancia se halla en la especificidad de su interés; son organizaciones con un propósito cuyo funcionamiento y estructuras para la toma de decisiones son más limitados y habitualmente su trayectoria histórica es más corta.

Aun cuando los acuerdos de conservación son de corta duración apuntan a resultados más duraderos, creando prácticas de producción y mercantilización más sostenibles, conciencia ambiental y modalidades de vigilancia comunal. Finalmente, si bien los acuerdos de conservación son puntuales, y con una clara orientación económica, su ambición es más bien crear alianzas locales y sujetos ambientalistas. En las palabras de un entrevistado de la oficina de SERNANP, a través de los procesos de negociación “se crea un pacto social con los pobladores” (entrevista a funcionario de SERNANP, 2020).

Hay modalidades muy distintas de cooperación dentro del SINANPE (ver nota al pie 1). La gran mayoría tienen tipos de cooperaciones formalizadas con organizaciones rurales como comunidades campesinas. Como ya he señalado, estos son en su mayoría convenios y acuerdos puntuales. La mitad de los entrevistados tienen acuerdos de conservación. Los de la zona andina son relativamente subrepresentados.⁶ Según las entrevistas, esto se debe en gran parte a la direccionalidad de los flujos

⁶ De los entrevistados de la zona andina solamente SN Huayllay, RP Nor Yauyos Cochabambas, y RP Subcuenca de Cotahuasi tienen acuerdos de conservación.

de financiamiento de las ONG que orientan su apoyo a este proceso, cuya mayoría está en la Amazonía, y que se ve reforzado por los programas de transferencia directa condicionada como el de Reducción de las Emisiones Debidas a la Deforestación y la Degradación de los Bosques (REDD+).

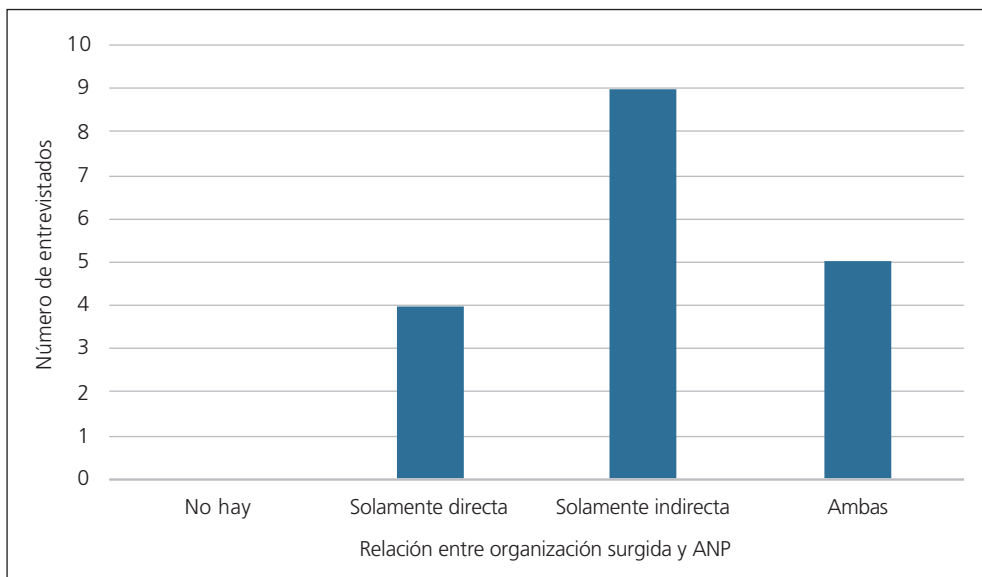
La presencia poblacional en espacios de toma de decisiones es limitada. Si bien hay procesos participativos en la elaboración y validación de los Planes Maestros –y todos se adhieren formalmente a estos–, no existe incidencia significativa en espacios de toma de decisiones, salvo en el caso de las reservas comunales. En dos áreas claves sí hay cooperación directa: los convenios y los acuerdos de conservación. Estos son proyectos puntuales, por ejemplo, para proveer un servicio turístico o un acuerdo para conservar en cambio de beneficios. En ambos casos la transferencia de competencias es una relación contractual. Se distingue en los flujos de beneficios y la prioridad a la conservación. El ANP transfiere la competencia del ejercicio de las prácticas, condicionando, vigilando y castigando a través de lo establecido en el contrato o convenio. En la siguiente sección profundizaré en el análisis de las dinámicas de los paisajes institucionales en los que se inscriben las colaboraciones entre ANP y organizaciones locales.

6. Articulación institucional

Como he explicado en secciones anteriores, tanto las administraciones de áreas protegidas como las poblaciones locales necesariamente tienen que relacionarse con un amplio rango de grupos de interés institucionalizados. En esta sección quiero enfocarme en los grupos de interés a nivel de poblaciones. Sigo aquí el análisis de Agrawal y Gibson (1999), quienes subrayan la heterogeneidad de la organización social. Como lo sostiene Ferrero (2012), la institucionalización de la acción colectiva conlleva a la producción de privilegios y exclusiones. Por tanto, busco entender cómo la administración de un área protegida puede contribuir al otorgamiento de derechos ambientales y redireccionar los flujos de beneficios.

A continuación, identifico tres clases de organizaciones: las que ya existían antes la fundación del área protegida, las que han surgido por iniciativa propia en el contexto de su existencia, y las que se han creado o impulsado desde la administración. Como se ve en la figura 4, todos los entrevistados indican que la presencia de un área natural protegida condiciona nuevas formas de organización social y económica.

Figura 4. La emergencia de organizaciones en relación con el ANP



Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas.

Organizaciones existentes

Con organizaciones existentes me refiero a las organizaciones de base, tales como cooperativas, comunidades y asociaciones que existían previamente a la fundación del área protegida y que siguen teniendo incidencia política, económica y cultural en la vida comunitaria de las poblaciones. En la zona andina la comunidad campesina ocupa gran parte de la atención de las jefaturas por sus trayectorias históricas, dinámicas territoriales y políticas internas (ver Rasmussen 2018 y 2020, para un estudio de caso de estas dinámicas). Desde las jefaturas expresan que tienen una labor constante de remediación y hasta de reconciliación en el contexto de prácticas anteriores que eran mucho más jerárquicas e impuestas. Se firman contratos puntuales con comunidades campesinas, por ejemplo, concesionando servicios turísticos. No obstante, como ya expuse en las secciones previas, no hay muchos acuerdos de conservación. No hay datos concretos, pero las entrevistas indican que un número significativo de las Áreas de Protección Privadas son territorios de comunidades campesinas.

El trabajo con comunidades nativas de la cuenca amazónica se encuentra fuertemente mediado por las organizaciones indígenas intercomunitarias. En todas las zonas existen asociaciones de producción, venta y pesca que son previas al establecimiento del área protegida. Asimismo, existen cooperativas tanto en la zona amazónica como en la andina. Estas agrupaciones priorizan la obtención de productos

agrícolas, forestales, ganaderos o de pesca. Algunas veces coexisten con la comunidad campesina o nativa, en otras ocasiones ocupan el rol de organización predominante junto con las estructuras políticas estatales.

Organizaciones creadas

Algunas de las organizaciones locales que surgen en la zona de influencia se crean desde la administración de parques. Estas son en su mayoría de pequeña escala, e incluyen a cooperativas de producción, asociaciones de venta y otras similares directamente relacionadas con la producción. Estas organizaciones reproducen las estructuras y lógicas de las asociaciones creadas previamente. Lo que las diferencia es que son impulsadas desde las jefaturas, lo cual tiene un efecto doble.

Primero, esto crea legibilidad ante otras entidades del Estado. Gracias a que cuentan con personería jurídica estas organizaciones están autorizadas para recibir apoyo financiero. Esto guarda relación con el punto mencionado anteriormente, ya que muchas administraciones de áreas protegidas se autoperciben también como mediadores entre la población y las entidades del Estado.

Segundo, la organización también crea legibilidad frente a la misma administración del área protegida. Al obtener su personería jurídica facilita interacciones entre la población y entidades del Estado, y desde los parques se está promoviendo este proceso, eludiendo a veces organizaciones de base más enraizadas en las comunidades. A lo largo de las entrevistas se expresa la necesidad de tener estructuras organizativas con quien interactuar en vez de tener que tratar con familias individuales y, en la zona andina, evitar la complejidad territorial, económica y social de las comunidades campesinas.

Organizaciones derivadas

Organizaciones derivadas se refiere a organizaciones locales que no son impulsadas directamente desde la jefatura y que, no obstante, están ligadas al área protegida. Estas incluyen a las asociaciones de venta de productos, frentes de defensa, grupos de artesanos, entre otros. Son parecidas al grupo anterior con la distinción de que son impulsadas desde las comunidades a partir de oportunidades y desafíos creados por la presencia del área protegida. No se puede atribuir su existencia a la intención de la administración del parque, pero tampoco se puede entender sin el rol del parque en la promoción del turismo.

Un ejemplo notable son los ECA de las reservas comunales, cuya escala excede por mucho las instituciones más locales. La creación de ECA y ANECAP de las reservas

comunales representa el establecimiento de un espacio de articulación institucional muy ambicioso. Si bien el marco es nuevo, está condicionado por la fuerza de las organizaciones indígenas y sus bases en las comunidades nativas. Está vinculada con la trayectoria de las reivindicaciones territoriales de la Amazonía, y ha surgido del diálogo con administraciones de parques y el SERNANP. El régimen especial que regula este espacio fue percibido en colaboración entre los que venían a ser los ECA y representantes de la administración central en Lima.

La existencia de un área protegida no solamente se impone, hay encuentros y desencuentros entre actores locales que van reconfigurando el panorama institucional. A manera de ejemplo, podemos comparar brevemente las trayectorias del Comité de Conservación de la Reserva Nacional Titicaca con el Comité de Usuarios de Pastos del Parque Nacional Huascarán. El primero surgió como un comité de base desde las comunidades. Su fundación fue externa a las decisiones tomadas por la administración, pero sí hubo coincidencias entre las metas de dicha organización y las prioridades de conservación. A partir de ello, sus objetivos fueron cambiando hasta alinearse, como lo están en la actualidad, con los de la administración de la reserva.

Una historia distinta es la del Parque Nacional Huascarán, cuya administración en sus primeros años de creación impulsó la creación del Comité de Usuarios de Pasto (CUP). Estos agrupaban a familias de pastores en zonas de altura en las cuales no existían comunidades campesinas posteriores a la Reforma Agraria. En otras palabras, había un vacío institucional. Con el paso del tiempo los CUP han ido alejándose de las prioridades que orientaron su creación para alinearse finalmente con las posturas de las comunidades campesinas ganaderas de la zona. En estos procesos de conformación institucional podemos observar cómo las normas prácticas de las organizaciones contribuyen a la consolidación de legitimidades. Estas facultan a la constitución de autoridad pública y, por ende, a los mecanismos para direccionar flujos de beneficio y el otorgamiento de derechos y obligaciones ambientales.

7. Conclusiones: lo provisorio de la legitimidad

En este artículo he abordado las iniciativas para crear lazos entre poblaciones y áreas protegidas. La convivencia no es algo que se puede asumir, sino que requiere negociación. La clave para la convivencia es la legitimidad de los arreglos que permiten la organización de la vida productiva, económica, social y cultural. El análisis indica que hay un movimiento dentro de la gestión de áreas protegidas –desde la oficina central en Lima hasta las administraciones locales– hacia arreglos más específicos. Son arreglos que no imponen la conservación en bloque, sino que buscan interfaces específicas en la formulación de un nuevo contrato social. A través de la particularidad de las interacciones se busca la legitimidad.

Las iniciativas de SERNANP se reflejan en el panorama más amplio de la gobernanza ambiental en el Perú:

Primero, hay un énfasis en la dimensión económica. Se busca alianzas a través de incidencias en la economía local y lógicas de mercado. En menor medida –y esto se debe principalmente a que la muestra no se enfoca en la zona amazónica donde hay más proyectos de REDD+ y similares–, se busca impulsar los programas de pagos por servicios ambientales.

Segundo, con mayor frecuencia las administraciones de áreas protegidas aparecen como proveedores o catalizadores de incentivos y de evaluaciones, y menos como gobernantes directos. Estos procesos de descentralización –que van de la mano con una mayor centralización en procedimientos estandarizados– ponen énfasis en el rol de las organizaciones locales y los procesos participativos. Es un movimiento de doble sentido: por un lado, hay un mayor traspaso de competencias a nivel poblacional; por otro, este está condicionado por la misma administración e indirectamente por la oficina de SERNANP.

Tercero, la gobernanza ambiental es vista como una problemática intersectorial donde el SERNANP y sus administraciones locales funcionan como mediadores, manteniendo su rol como *trickster* estatal en los encuentros entre diversos actores. He demostrado cómo la presencia de un área natural protegida cambia el paisaje institucional local, abriendo nuevos espacios de negociaciones. Son, entonces, espacios institucionales dinámicos.

La legitimidad de las áreas protegidas se busca a través de la formalización de acuerdos de manejo –sea en cuanto a recursos o decisiones– entre la administración del área protegida y las poblaciones locales. Aunque son mecanismos participativos e incluyentes, también son espacios estructurados a partir de una clara jerarquía institucional, en la cual la legitimidad se halla en la capacidad de honrar los acuerdos, convenios y contratos. Esto refuerza la legitimidad momentáneamente, pero la pregunta es si también se logra establecer un nuevo contrato social a través de la creación de estructuras duraderas de autoridad legítima.

Apoyos

Este trabajo forma parte del proyecto de investigación “El contrato social de la conservación”, financiado por el Consejo de Investigación Libre de Dinamarca (FSE-132262), dirigido por el autor en colaboración con la Dra. Mariève Pouliot, y aprobado por el SERNANP (exp. 200-2019). Agradezco en particular a la Oficina de Relaciones Comunitarias del SERNANP y al subdirector, Ing. Marco Arenas Aspilcueta, por su gran disponibilidad.

Referencias

- Apostolopoulou, Elia, Anastasia Chatzimentor, Sara Maestre-Andrés, Marina Requena-i-Mora, Alejandra Pizarro y Dimitrios Bormpoudakis. 2021. "Reviewing 15 years of research on neoliberal conservation: Towards a decolonial, interdisciplinary, intersectional and community-engaged research agenda". *Geoforum*, 124: 236-256.
<https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2021.05.006>
- Agrawal, Arun, y Clark Gibson. 1999. "Enchantment and Disenchantment: The Role of Community in Natural Resource Conservation". *World development* 27 (4): 629-649.
[https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(98\)00161-2](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(98)00161-2)
- Agrawal, Arun, y Maria Carmen Lemos. 2007. "A Greener Revolution in the Making?: Environmental Governance in the 21st Century". *Environment: Science and Policy for Sustainable Development* 49 (5): 36-45. <https://doi.org/10.3200/ENVT.49.5.36-45>
- Andrade, Karen, coord. 2011. *Gobernanza ambiental en Bolivia y Perú. Gobernanza en tres dimensiones: de los recursos naturales, la conservación en áreas protegidas, y los pueblos indígenas*. Quito: FLACSO Ecuador / Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.
<https://bit.ly/2YzkKXg>
- Bridge, Gavin, y Tom Perreault. 2009. "Environmental governance". En *A Companion to Environmental Geography*, editado por Noel Castree, David Demeritt, Diana Liverman y Bruce Rhoads, 475-497. Oxford: Blackwell Publishing Ltd. <https://doi.org/10.1002/9781444305722>
- Brondizio, Eduardo, y Francois-Michel Le Tourneau. 2016. "Environmental governance for all". *Science* 352 (6291): 1272-1273. <https://doi.org/10.1126/science.aaf5122>
- Büscher, Bram, y Robert Fletcher. 2020. *The conservation revolution: radical ideas for saving nature beyond the Anthropocene*. Londres: Verso Trade.
- Chase-Smith, Richard, y Danny Pinedo. 2003. "Comunidades y áreas naturales protegidas en la amazonía peruana". *Debate Agrario*, 36: 15-37. <https://bit.ly/3u8HXvn>
- Cleaver, Frances. 2002. "Reinventing Institutions: Bricolage and the Social Embeddedness of Natural Resource Management". *The European Journal of Development Research* 14 (2): 11-30.
<https://doi.org/10.1080/714000425>
- Cleaver, Frances, y Jessica de Koning. 2015. "Furthering critical institutionalism". *International Journal of the Commons* 9 (1): 1-18. <http://doi.org/10.18352/ijc.605>
- Connelly, Steve, Tim Richardson y Tim Miles. 2006. "Situated legitimacy: Deliberative arenas and the new rural governance". *Journal of Rural Studies* 22 (3): 267-277.
<https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2005.11.008>
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 1989. "Convenio n.º 169 de la Oficina Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales", 27 de junio. <https://bit.ly/3jYi51N>
- Delgado-Pugley, Deborah. 2013. "Contesting the limits of consultation in the Amazon Region: On indigenous peoples' demands for free, prior and informed consent in Bolivia and Peru". *Revue générale de droit*, 43: 151-181. <https://doi.org/10.7202/1021213ar>
- Dourojeanni, Marc. 2018. *Áreas naturales protegidas del Perú: El comienzo*. Lima: Grijley.
- Ferrero, Brian. 2012. "Environmentalism as an arena for political participation in Northern Argentina". En *Environment and Citizenship in Latin America: Natures, Subjects, and Struggles*, editado por Alex Latta y Hannah Wittman, 209-222. Nueva York / Oxford: Berghahn Books.

- Fletcher, Robert, Wolfram Dressler y Bram Büscher. 2015. "Nature™ Inc.: Nature as neo-liberal capitalist imaginary". En *The International Handbook of Political Ecology* editado por Raymond Bryant, 359-372. Massachusetts: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9780857936172.00035>
- Flores Aguilar, Adrián, Miguel Aguilar Robledo, Humberto Reyes Hernández y Mauricia Guzmán Chávez. 2018. "Gobernanza ambiental y pagos por servicios ambientales en América Latina". *Sociedad y ambiente*, 16: 7-31. <https://bit.ly/3hIUR3N>
- Haller, Tobias, Marc Galvin, Patrick Meroka, Jamil Alca y Alex Alvarez. 2008. "Who Gains from Community Conservation? Intended and Unintended Costs and Benefits of Participative Approaches in Peru and Tanzania". *The Journal of Environment & Development* 17 (2): 118-144. <https://doi.org/10.1177/1070496508316853>
- Heatherington, Tracey. 2012. "Remodeling the Fortress of Conservation? Living Landscapes and the New Technologies of Environmental Governance". *Anthropological Forum* 22 (2): 165-185. <https://doi.org/10.1080/00664677.2012.694172>
- Holmes, George, y Connor J. Cavanaugh. 2016. "A review of the social impacts of neoliberal conservation: Formations, inequalities, contestations". *Geoforum*, 75: 199-209. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2016.07.014>
- Kashwan, Prakash, Rosaleen V. Duffy, Francis Massé, Adeniyi P. Asiyambi y Esther Marijnen. 2021. "From Racialized Neocolonial Global Conservation to an Inclusive and Regenerative Conservation". *Environment: Science and Policy for Sustainable Development* 63 (4): 4-19. <https://doi.org/10.1080/00139157.2021.1924574>
- Lanegra, Iván. 2014. "Institucionalidad Ambiental Peruana". En *Agenda de investigación en temas socioambientales en el Perú: una aproximación desde las ciencias sociales*, editado por Gerardo Damonte y Gisselle Vila, 11-28. Lima: CISEPA / PUCP. <https://bit.ly/3nkVUF8>
- Liverman, Diana. 2004. "Who Governs, at What Scale and at What Price? Geography, Environmental Governance, and the Commodification of Nature". *Annals of the Association of American Geographers* 94 (4): 734-738. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8306.2004.00428.x>
- Massarella, Kate, Anja Nygren, Robert Fletcher, Bram Büscher, Wilhelm A. Kiwango, Sanna Komi, Judith E. Krauss, Mathew B. Mabele, Alex McInturff, Laila T. Sandroni, Peter S. Alagona, Dan Brockington, Robert Coates, Rosaleen Duffy, Katia M. P. M. B. Ferraz, Stasja Koot, Silvio Marchini, y Alexandre R. Percequillo. 2021. "Transformation beyond conservation: how critical social science can contribute to a radical new agenda in biodiversity conservation". *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 49: 79-87. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2021.03.005>
- Ministerio del Ambiente. 2020. "Listado del Sistema de Áreas Naturales Protegidas del Perú", 25 de agosto. <https://bit.ly/38U6TN9>
- Mollett, Sharlene. 2010. "Está listo (Are you ready)? Gender, race and land registration in the Río Plátano Biosphere Reserve". *Gender, Place & Culture* 17 (3): 357-375. <https://doi.org/10.1080/09663691003737629>
- Moore, Sally Falk. 2000. *Law as process: an anthropological approach*. Münster: LIT Verlag.
- Morales, Margaret, y Leila M. Harris. 2014. "Using subjectivity and emotion to reconsider participatory natural resource management". *World Development*, 64: 703-712. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.06.032>

- Orihuela, José Carlos. 2020. "Embedded Countermovements: The Forging of Protected Areas and Native Communities in the Peruvian Amazon". *New Political Economy* 25 (1): 140-155. <https://doi.org/10.1080/13563467.2019.1570101>
- Paredes, Maritza, y Anke Kaulard. 2020. "Fighting the climate crisis in persistently unequal land regimes: Natural protected areas in the Peruvian Amazon". *Journal of Cleaner Production*, 265. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.121605>
- Peterson, Nicole, y Cindy Isenhour. 2014. "Introduction: Moving Beyond the 'Rational Actor' in Environmental Governance and Conservation". *Conservation and Society* 12 (3): 229-232. <https://bit.ly/3E3SXyA>
- Rasmussen, Mattias Borg. 2018. "Paper Works: Contested resource histories in Peru's Huascarán National Park". *World Development*, 101: 429-440. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.05.005>
- Rasmussen, Mattias Borg. 2020. "Contradictions of community: capitalist relations in highland Peru". *Canadian Journal of Development Studies* 41 (1): 74-91. <https://doi.org/10.1080/02255189.2020.1691980>
- Rasmussen, Mattias Borg, Adam French y Susan Conlon. 2019. "Conservation conjunctures: contestation and situated consent in Peru's Huascarán National Park". *Conservation & Society* 17 (1): 1-14. <https://bit.ly/2X1tapI>
- Reed, Graeme, Nicolas D. Brunet, Sheri Longboat y David C. Natcher. 2020. "Indigenous guardians as an emerging approach to indigenous environmental governance". *Conservation Biology*, 35: 179-189. <https://doi.org/10.1111/cobi.13532>
- Riley, Patrick. 2013. *Will and political legitimacy: A critical exposition of social contract theory in Hobbes, Locke, Rousseau, Kant, and Hegel*. Cambridge: Harvard University Press. <https://doi.org/10.4159/harvard.9780674435506>
- Shanee, Noga, Sam Shanee y Robert H. Horwich. 2014. "Effectiveness of locally run conservation initiatives in north-east Peru". *Oryx* 49 (2): 239-247. <https://doi.org/10.1017/S0030605313001002>
- Sikor, Thomas, y Christian Lund. 2009. "Access and property: a question of power and authority". *Development and change* 40 (1): 1-22. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2009.01503.x>
- Thaler, Gregory M. 2021. "Ethnography of environmental governance: Towards an organizational approach". *Geoforum*, 120: 122-131. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2021.01.026>
- Wakild, Emily. 2013. "Environmental Justice, Environmentalism, and Environmental History in Twentieth-Century Latin America". *History Compass*, 11: 163-176. <https://doi.org/10.1111/hic3.12027>

Documentos de trabajo del SERNANP

- SERNANP (Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas). 2013. *Guía de Modalidades de Conservación de la Biodiversidad. Promoviendo la Gestión Integrada de la Conservación*. Documento de Trabajo n.º 3. Lima: SERNANP.
- SERNANP. 2014. *Áreas de Conservación Privada*. Documento de Trabajo n.º 10. Lima: SERNANP.

Convivencia negociada y gobernanza ambiental en áreas naturales protegidas del Perú

- SERNANP. 2016. *Modelo para orientar la Co-Gestión hacia la Conservación y el Desarrollo Sostenible de una Región con Reserva Comunal*. Documento de Trabajo n.º 22. Lima: SERNANP.
- SERNANP. 2017a. *¿Cómo implementar la Vigilancia y Control participativos en ANP?* Documento de Trabajo n.º 28. Lima: SERNANP.
- SERNANP. 2017b. *Gestión efectiva del Sistema Nacional de ANP por el Estado (SINANPE)*. Base conceptual para la articulación del ciclo de gestión, instrumentos y herramientas. Documento de Trabajo n.º 26. Lima: SERNANP.
- SERNANP. 2018. *Instrumentos de Gestión Participativa: Mapa de Actores y Radar de la Participación*. Documento de Trabajo n.º 31. Lima: SERNANP.
- SERNANP. 2019. *Acuerdos de Conservación. Base conceptual de acuerdos de conservación, propuesta de directiva para su implementación en el marco del Sistema Nacional de ANP por el Estado (SINANPE) y formatos estándar*. Documento de trabajo n.º 33. Lima: SERNANP.
- SERNANP y WCS (Wildlife Conservation Society). 2015. *Elaboración o actualización de Planes Maestros de las Áreas Naturales Protegidas*. Documento de trabajo n.º 19. Lima: SERNANP.

Legislación peruana

- Decreto Ley n.º 21147/1975. Ley Forestal y de Fauna silvestre. 13 de mayo. <https://bit.ly/3jV8nx8>
- Decreto Supremo n.º DS 038/2001-AG del 11 de noviembre de 2001. Aprueban el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas. Acceso el 21 de diciembre de 2020. <https://bit.ly/2XfdW0d>
- Decreto Supremo n.º DS 010/90/AG del 24 de marzo de 1990. Crea el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado. Acceso el 21 de diciembre de 2020. <https://bit.ly/3h1Px0e>
- Ley de Áreas Naturales Protegidas n.º 26834 del 4 de julio de 1997. Congreso de la República del Perú, n.º 6215. <https://bit.ly/3E6VnfG>
- Ley General de Comunidades Campesinas n.º 24656 del 9 de septiembre de 1992. Congreso de la República del Perú, 9 de diciembre. <https://bit.ly/3E2gxvy>

Cómo citar este artículo:

Rasmussen, Mattias Borg. 2022. "Convivencia negociada y gobernanza ambiental en áreas naturales protegidas del Perú". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 72: 161-183. <https://doi.org/10.17141/iconos.72.2022.4953>