

CONSERVACIÓN, INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y RESERVAS INDÍGENAS

EL PROCESO DE CATEGORIZACIÓN DE LA ZONA RESERVADA SIERRA DEL DIVISOR



Cuaderno de investigación N° 2



SPDA
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental



ACSC

CONSERVACIÓN, INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y RESERVAS INDÍGENAS

EL PROCESO DE CATEGORIZACIÓN DE LA ZONA RESERVADA SIERRA DEL DIVISOR

Cuaderno de investigación N° 2



CONSERVACIÓN, INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y RESERVAS INDÍGENAS: EL PROCESO DE CATEGORIZACIÓN DE LA ZONA RESERVADA SIERRA DEL DIVISOR

Cuaderno de investigación N°2

Iniciativa ACSC

La Iniciativa Promoviendo la Conservación en un Contexto Social (Advancing Conservation in a Social Context- ACSC) tiene como objetivo mejorar la capacidad de los actores clave para identificar, analizar, y negociar las tensiones que se generan entre la conservación y el desarrollo.

Esta iniciativa es parte de un proyecto global coordinado por el Instituto Global de Sostenibilidad de la Universidad Estatal de Arizona, que cuenta con tres estudios de caso nacionales: Perú, Vietnam y Tanzania. La investigación del caso peruano es conducida por la SPDA.

www.tradeoffs.org

Equipo de la Iniciativa ACSC - Perú: Elisa Canziani, Juan Luis Dammert, Bruno Monteferri y Manuel Pulgar-Vidal.

Autores: Bruno Monteferri, Elisa Canziani, Juan Luis Dammert y José Carlos Silva.

Los autores agradecemos la colaboración de Claudia Vega, Pedro Solano, Heidi Rubio, Jessica Untama, Silvana Baldovino, Luis Benites, el Instituto del Bien Común, y a Álvaro del Campo y Corine Vriesendorp del Field Museum de Chicago.

Asimismo, la SPDA agradece el apoyo de la Fundación John D. y Catherine T. MacArthur.

Fotografía Carátula: Cerro El Cono, Sierra del Divisor. Álvaro del Campo.

Diagramación e impresión: Remanso Ediciones E.I.R.L.

Depósito Legal: 2009-01931

© Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Presidente: Jorge Caillaux

Director Ejecutivo: Manuel Pulgar-Vidal

www.spda.org.pe

Av. Prolongación Arenales 437

San Isidro, Lima 27, Perú.

Tel: 51-1 - 441 9171 y 51-1-422 2720

Fax: 51-1- 442 4365

Lima, febrero de 2009.

ÍNDICE

Introducción	5
1. La situación actual del proceso de categorización de Sierra del Divisor: ¿de Parque Nacional a Reserva Nacional?	7
2. La categorización como performance, las industrias extractivas sí o sí	13
2.1. Descoordinación (o superposición) de criterios dentro del Estado	15
3. Reflexiones finales	18
Bibliografía	19
Anexos	20

Foto: Claudia Vega



INTRODUCCIÓN

La Zona Reservada Sierra del Divisor, un área natural protegida superpuesta con una Reserva Territorial indígena, ubicada en la frontera peruana con Brasil, entre las regiones¹ de Ucayali y Loreto, enfrenta un dilema entre diferentes visiones de conservación y desarrollo. En el área confluyen intereses de organizaciones indígenas, conservacionistas, empresas petroleras, mineras, madereras, proyectos de infraestructura vial², gobiernos municipales y diversas instituciones del Estado. De acuerdo al marco legal, es mediante procesos de categorización que se define la categoría de las zonas reservadas. En el caso de Sierra del Divisor, este proceso empezó en abril de 2006, y actualmente no se sabe cuál será la categoría final y su extensión. En este sentido, durante el proceso se han manifestado los diversos intereses y visiones sobre lo que debe permitirse y prohibirse hacer en el área.

Entre los actores principales que participan en el proceso de categorización encontramos por un lado a las organizaciones indígenas de la Amazonía, preocupadas por los derechos territoriales de los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario presentes en el área. En este sentido solicitan que se respete la Reserva Territorial Isconahua³, la cual está dentro de la Zona Reservada, y proponen la creación de dos Reservas adicionales para pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial denominadas Yavari-Tapiche y Kapanawa.

Por otro lado, PerúPetro y el Viceministerio de Energía pretenden que el área sea categorizada como Reserva Nacional para permitir el aprovechamiento de hidrocarburos. Prueba de ello es que PerúPetro ha ofertado lotes que se superponen con la Zona Reservada y el Ministerio de Energía y Minas ha avalado la suscripción de contratos de licencia para la exploración petrolera en el área. Por otro lado, los conservacionistas consideran que por los altos niveles de endemismos, la gran diversidad biológica encontrada en el área y su riqueza paisajística, esta debería ser categorizada como Parque Nacional, la categoría de mayor protección en el Perú⁴. Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores también apoya la propuesta de Parque Nacional en el marco de los compromisos asumidos con Brasil, relacionados al establecimiento de una frontera natural con el Parque Nacional brasileño *Serra do Divisor*.

En marzo de 2007, luego de una intensa negociación, la Comisión de Categorización, conformada por la mayoría de los actores previamente mencionados, propuso al INRENA⁵ que el área fuese categorizada como Parque Nacional y que la parte de la Zona Reservada que se superponía con la Reserva Territorial Isconahua se mantenga como Zona Reservada, en tanto se dé cumplimiento al Convenio 169 de la OIT y a la Ley de Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial.⁶ Estas normas establecen obligaciones y condiciones para la protección de los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario y en situación de contacto inicial.

A pesar de que el expediente presentado por la Comisión de Categorización indicaba que la categorización debía ser Parque Nacional y que se respete la Reserva Territorial Isconahua, nuevas propuestas han circulado entre INRENA y el sector Energía y Minas, y la Zona Reservada podría ser categorizada en su integridad como

1 Nos vamos a referir a regiones aunque oficialmente en el Perú existen departamentos administrados por Gobiernos Regionales.

2 Interconexión vial Pucallpa-Cruzeiro do Sol (<http://www.biceca.org/es/Project.Overview.320.aspx>). El proyecto se encuentra dentro de la cartera de la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).

3 La Reserva Territorial Isconahua se creó en el año 1998 mediante la Resolución Directoral Regional 00201-98-CTARU/DRA-OAJ-T a favor del grupo indígena Isconahua, sobre un área de 275 665 ha.

4 El expediente técnico elaborado por el INRENA (2002) y que sirvió de sustento para el establecimiento de la Zona Reservada Sierra del Divisor recomienda que la categoría definitiva debe considerar la protección del área con carácter de intangible debido a las características intrínsecas de la zona.

5 El Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA, a través de la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas, tenía entre sus competencias la de dirigir el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SINANPE. Actualmente esta competencia le corresponde al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SERNANP, como organismo técnico especializado del recientemente creado Ministerio del Ambiente.

6 La lógica de mantener la zona superpuesta con la Reserva Territorial como Zona Reservada era respetar la Reserva Territorial como una figura de protección legal para los pueblos indígenas en aislamiento voluntario. Sin embargo, dado que en el año 2007 se aprobó un nuevo marco legal (Ley N° 28736 para la protección de los pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial) para las Reservas Indígenas se hizo necesario adecuar la Reserva Territorial al nuevo marco normativo vigente. La mencionada Ley establece un proceso de adecuación que requiere en primera instancia el reconocimiento del pueblo indígena mediante decreto supremo y posteriormente el establecimiento de la Reserva Territorial Indígena también mediante Decreto Supremo. En ambos casos se requiere conformar una Comisión Multisectorial, lo que puede resultar en un proceso engorroso. En este sentido, mantener la Zona Reservada otorgaba una relativa protección adicional hasta la consolidación de la protección jurídica de la Reserva Territorial Isconahua.

Reserva Nacional. Ello con la intención de legitimar los derechos otorgados -durante el proceso de categorización del área- para el desarrollo de actividades hidrocarburíferas en 6 lotes que se superponen con la Zona Reservada, especialmente el Lote 135 bajo contrato de licencia de exploración a favor de la empresa Pacific Stratus Energy Ltd. Asimismo, para hacer posible la exploración y explotación petrolera en el Lote 139 (ahora Lote 132) aún sin derechos otorgados pero en proceso de promoción por PerúPetro y también con gran porcentaje de superposición sobre el área.

La amplia diversidad de intereses en juego, sumada a la preocupante posibilidad de que el proceso de categorización tenga un desenlace unilateral para facilitar la explotación de hidrocarburos, hace del caso de Sierra del Divisor un complejo escenario donde, como dirían Funtowicz y Ravetz (1994), se tienen hechos inciertos, valores en disputa, importancia alta, y decisiones urgentes.

El presente texto analiza cómo se viene desarrollando el proceso de categorización de la Zona Reservada Sierra del Divisor. Para ello se identifican los actores involucrados, los intereses en juego y las implicancias de las alternativas propuestas. En este sentido, se discute si es posible llegar a un acuerdo en el que todos los actores ganen o si se trata de una situación en la cuál existen *trade-offs*⁷ involucrados que necesariamente tendrán que ser negociados. Finalmente, se proponen aportes y sugerencias para mejorar los mecanismos actuales de categorización de áreas naturales protegidas esperando que sean tomados en cuenta por los actores involucrados y especialmente, por el recientemente creado Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP del Ministerio del Ambiente. Queda claro a partir de los últimos procesos de categorización que en el Perú es necesaria una mejor coordinación y articulación entre la sociedad civil y las instituciones públicas encargadas de la planificación, promoción y aprovechamiento de los recursos naturales; y una gestión integral del territorio que articule de manera coherente los distintos intereses respetando el medio ambiente y los derechos de los pueblos indígenas.

7 El término *trade-offs* no tiene una traducción exacta al castellano. En este artículo lo entendemos como tensiones entre dos o más posiciones que son superadas a través de una negociación en que se sacrifica un objetivo para garantizar una prioridad, en la medida en que no pueden alcanzarse todos los objetivos de manera simultánea.

1. LA SITUACIÓN ACTUAL DEL PROCESO DE CATEGORIZACIÓN DE SIERRA DEL DIVISOR: ¿DE PARQUE NACIONAL A RESERVA NACIONAL?

En la selva baja de la Amazonía peruana, entre Loreto y Ucayali y muy cerca de la frontera con Brasil, existe un complejo de montañas que se eleva de manera impresionante en medio de la llanura amazónica, a decenas de kilómetros del límite oriental de la Cordillera de los Andes. Se trata de Sierra del Divisor, conocido por las comunidades nativas como Siná Jonibaon Manán (“Tierra habitada por hombres bravos”) (Vissendrop et. al. 2006). Esta formación geológica única, ubicada en una zona aislada e inhóspita del Perú, presenta diferentes gradientes de elevación, lo que favorece la diversidad de climas, especies y endemismos.

Diversos estudios han comprobado la gran biodiversidad del área. En los años ochenta, John O’Neill realizó una expedición en la zona y descubrió una especie nueva para la ciencia (*Nannopsittaca dachillae*). Esta experiencia fue luego registrada en el libro “A parrot without a name” de Don Stap. Luego, entre 2000 y 2001, la ONG ProNaturaleza hizo diversos inventarios biológicos como parte del Proyecto Abujao, que tenía como objetivo establecer un área natural protegida en la zona.⁸ Dichas investigaciones permitieron comprobar, entre otras cosas, que la denominada Sierra del Divisor es uno de los lugares con mayor diversidad en el mundo. Posteriormente, estas evaluaciones fueron reforzadas por el inventario biológico rápido realizado en agosto de 2005 por el Field Museum de Chicago⁹ con el apoyo de diversas instituciones.¹⁰ En los tan solo 18 días que duró la evaluación biológica rápida, se encontraron 18 especies de primates, incluido el huapo colorado (*Cacajao calvus*) y el tití de goeldi (*Callimico goeldi*), ambos en situación vulnerable según la Lista de Especies Amenazadas de fauna silvestre en el Perú.¹¹ Asimismo, se documentaron 300 especies de aves, muchas de las cuales son extremadamente raras y poco conocidas, como el hormiguero de Acre (*Thamnophilus divisorius*), registrado por primera vez en el Perú.¹² No obstante, lo que se conoce sobre la biodiversidad que habita dentro de esta área es solo una pequeña muestra de lo que realmente existe; y se conoce menos aun sobre el comportamiento, sensibilidad y otras características de los ecosistemas, y cómo se ven afectados por los diferentes cambios en el entorno.¹³

La gran diversidad de la zona (que aún requería ser investigada con mayor profundidad) conjugada con la fuerte presión en el área por parte de las empresas mineras y petroleras, motivó a que en abril de 2006 se estableciera la Zona Reservada Sierra del Divisor sobre la superficie de un millón cuatrocientas setenta y ocho mil hectáreas (1.478.311,39 ha). El establecimiento de la Zona Reservada Sierra del Divisor tuvo como objetivo proteger transitoriamente el área mientras se completaban los estudios para determinar su extensión final y categoría.¹⁴ Es importante mencionar que del otro lado de la frontera, el *Parque Nacional da Serra do Divisor* cuenta con más de un millón de hectáreas, y existen además otras áreas protegidas cercanas. En este sentido, de acuerdo a lo que se decida en el Perú, se podría formar una de las áreas naturales protegidas bi-nacionales más extensas del mundo y también, un gran corredor de conservación.

8 Por esta razón, la primera propuesta de Parque Nacional incluía el río Abujao.

9 Vriesendorp, Corine, Thomas. S. Schulenberg, William S. Alverson, Debra K. Moskovits, y J.-I. Rojas Moscoso, (eds.). (2006). “Perú: Sierra del Divisor”. Rapid Biological Inventories Report 17. Chicago: The Field Museum.

10 Las instituciones que apoyaron al Field Museum de Chicago en la elaboración del estudio fueron The Nature Conservancy, ProNaturaleza, el Instituto del Bien Común, la Organización Regional AIDESEP-Iquitos (ORAI), la Organización Regional AIDESEP-Ucayali (ORAU), el Herbario Amazonense de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana, y el Museo de Historia Natural de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

11 Dicha lista fue aprobada mediante Decreto Supremo N° 034-2004-AG publicado el 22 de septiembre de 2004.

12 Según The Nature Conservancy (TNC), “...se encontraron desde cedros y grandes caobas propios de selvas húmedas de tierras bajas a arbustos enanos en las cimas. Se estima que la región entera tiene entre 3,000 y 3,500 especies de plantas” (The Nature Conservancy, 2008).

13 Los Inventarios Biológicos Rápidos (Rapid Biological Inventories -RBI) son una importante herramienta en la toma de decisiones para la conservación. Se trata de expediciones taxonómicas rápidas e intensas designadas para identificar y cubrir vacíos de información de áreas con un significado biológico, geológico y cultural particular, previo a que las actividades planificadas para el área tomen lugar. Existe un debate acerca de la validez de la información científica obtenida en los Rapid Assessment por, precisamente, la rapidez con la que se colectan los datos. No obstante ello, han sido de gran utilidad para promover la conservación de espacios amenazados que se consideran importantes pero sobre los cuales aun no se han reunido suficientes datos.

14 En el Perú, el Sistema de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SINANPE, considera nueve categorías y un estado transitorio (zonas reservadas): i) Parques Nacionales; ii) Santuarios Nacionales; iii) Santuarios Históricos; iv) Reservas Nacionales; v) Refugios de vida silvestre; vi) Reservas Comunales; vii) Bosques de Protección; viii) Cotos de Caza; y, ix) Reservas Paisajísticas.

El 23 de junio de 2006 se instaló en Pucallpa la Comisión de Categorización de la Zona Reservada Sierra del Divisor,¹⁵ encargada de formular una propuesta de ordenamiento territorial para su categorización. La Comisión tenía como integrantes a representantes de la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas y de la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre de INRENA, los Gobiernos Regionales de Loreto y Ucayali, la Municipalidad Provincial de Ucayali (Contamana-Loreto), el Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos - INDEPA, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana - AIDSESP, la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú - CONAP, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Energía y Minas, ProNaturaleza y la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA. Asimismo, hubo actores (por ejemplo, colonos, organizaciones de la sociedad civil y empresas petroleras) que no participaron directamente en las reuniones de la Comisión de Categorización, pero incidieron de manera indirecta durante el proceso participando en los talleres de consulta y canalizando sus propuestas a través de los miembros de la Comisión.



Huapo colorado (*Cacajao calvus*), primate seriamente amenazado en la Amazonía peruana. Diferentes expediciones a Sierra del Divisor han señalado que en la zona reservada las densidades del huapo colorado son bastante altas. Esto se debe en parte a que en este lugar, el huapo colorado no está sujeto a presión de caza, ya que los pobladores locales mencionan que no se le captura porque “parece humano”. Foto: Thomas Müller.

El reto que afrontaba la Comisión era altamente complejo, debido a la diversidad de actores e intereses en juego y también por la pre-existencia de derechos adquiridos¹⁶ como petitorios mineros, lotes de hidrocarburos y la Reserva Territorial Isconahua. Es decir, existían condiciones que debían ser consideradas a la hora de proponer la categoría y extensión final de la Zona Reservada. En primer lugar, se observó una superposición de 18.6% de la Zona Reservada con la Reserva Territorial Isconahua creada en 1998 sobre una extensión de 275.665 hectáreas para proteger los derechos territoriales de pueblos indígenas en aislamiento voluntario.

15 La Comisión fue constituida mediante la Resolución Ministerial 0283-2006-AG. En la reunión de instalación se decidió que los acuerdos de la Comisión se tomarían por mayoría simple.

16 El artículo 5 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas establece que: “El ejercicio de la propiedad y de los demás derechos reales adquiridos con anterioridad al establecimiento de un Área Natural Protegida, debe hacerse en armonía con los objetivos y fines para los cuales éstas fueron creadas. El Estado evaluará en cada caso la necesidad de imponer otras limitaciones al ejercicio de dichos derechos.”

Es importante mencionar que hasta la fecha la existencia de la Reserva Territorial Isconahua no ha garantizado una adecuada protección legal a los Isconahua, ya que incluso se han otorgado concesiones mineras sobre dicha área. En este sentido, el interés de las organizaciones indígenas recae en el fortalecimiento de dicho status legal de protección, lo cual es recogido en el Expediente Técnico de la Zona Reservada Sierra del Divisor (INRENA 2002: 52), “...el establecimiento de la Reserva Territorial durará hasta que la Comunidad Nativa Isconahua pueda y quiera ser contactada y se determine si sus costumbres son sedentarias o migrantes y a partir de allí pueda demarcarse un territorio definitivo”.

DE RESERVAS TERRITORIALES A RESERVAS INDÍGENAS

En el 2007 se aprobó la Ley N° 28736, “Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial”, la cual cambió la denominación de Reservas Territoriales por Reservas Indígenas. Esta norma define a las Reservas Indígenas como las tierras delimitadas por el Estado peruano, de intangibilidad transitoria, a favor de los pueblos indígenas en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial, y en tanto mantengan tal situación, para proteger sus derechos, su hábitat y las condiciones que aseguren su existencia e integridad como pueblos. Asimismo la referida norma precisa al aislamiento como la situación de un pueblo indígena, o parte de él, que ocurre cuando éste no ha desarrollado relaciones sociales sostenidas con los demás integrantes de la sociedad nacional o que, habiéndolo hecho, han optado por discontinuarlas.

Debemos precisar que la norma plantea un proceso de adecuación de las Reservas Territoriales ya existentes y un nuevo proceso para aquellas que aun no han sido establecidas. En este sentido, establece que las reservas territoriales como la Isconahua serán evaluadas por una comisión conformada por la Presidencia del Consejo de Ministros, el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afro peruano - INDEPA, la Defensoría del Pueblo, el (o los) gobierno(s) regional(es) y local(es) que corresponda(n) y dos representantes de las Facultades de Antropología de las universidades peruanas; con el objetivo de reconocer mediante decreto supremo al grupo humano como Pueblo Indígena en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial. Para su validez este requiere de un estudio previo que debe contener medios probatorios de la existencia del grupo o grupos humanos indígenas en aislamiento o en contacto inicial, su identificación, así como la indicación de la magnitud de su población y las tierras en las que habitan.

Posteriormente es necesario presentar un nuevo estudio realizado por una Comisión Multisectorial, dirigida por el INDEPA. Dicho informe debe contener un análisis ambiental, jurídico y antropológico y articular las opiniones técnicas y las estrategias de intervención de los sectores: Salud, Mujer y Desarrollo Social, Agricultura, Energía y Minas, Defensa, Interior y, de ser el caso, Relaciones Exteriores. Asimismo, debe contar con la opinión del gobierno regional en cuya circunscripción se encuentre el área en cuestión y finalmente ser establecida mediante decreto supremo. El decreto supremo debe fijar un plazo de vigencia del reconocimiento, que tendrá que ser renovado, referirse expresamente a los pueblos indígenas beneficiados y precisar las obligaciones y prerrogativas de las comunidades nativas o pueblos indígenas colindantes.

Si bien se eleva el status legal para la protección de estos pueblos al requerirse dos decretos supremos, el trámite planteado es bastante engorroso y puede evitar que se tomen medidas de protección que sean urgentes para la protección de sus derechos. Hasta la fecha no se han iniciado procesos para adecuar las Reservas Territoriales existentes al nuevo marco legal.

Por otro lado, los lotes petroleros¹⁷ (tema que trataremos más adelante con mayor detalle) y los seis derechos mineros otorgados en el año 2004 que se superponen tanto con la Reserva Territorial Isconahua, como con la Zona Reservada Sierra del Divisor han sido elementos centrales durante las reuniones de la Comisión de Categorización, debido a las condiciones a ser establecidas para el desarrollo de actividades extractivas. Cabe destacar que los derechos mineros se ubican cerca de un singular cono volcánico que es un atractivo paisajístico único en la Amazonía, donde es posible encontrar especies de aves que suelen habitar en los Andes.

Asimismo, también es importante mencionar que en el 2004 la Municipalidad Provincial de Ucayali estableció el Área de Conservación Municipal de Aguas Calientes,¹⁸ sobre una superficie de doscientas mil hectáreas, la cual también se superpone parcialmente con la Zona Reservada Sierra del Divisor. Más que una fuente de

17 Cuando la comisión se constituyó la zona reservada se superponía con cuatro lotes para hidrocarburos. Estos son: i) 15% del Lote 31-B de la empresa Maple, en fase de explotación; ii) 10% del Lote 31-E de la empresa Maple, en fase de exploración; iii) 5% del Lote 118 de la empresa Amerada, en fase de exploración; y, iv) 10% del Lote 119 de la empresa Amerada, en fase de exploración.

18 El Área de Conservación Municipal fue establecida mediante Acuerdo de Consejo N° 097-2004.

conflictos, en este caso se presentaba una oportunidad para establecer un arreglo institucional entre la Municipalidad Provincial y la autoridad nacional de las ANP, dado que los objetivos de ambas son compatibles.

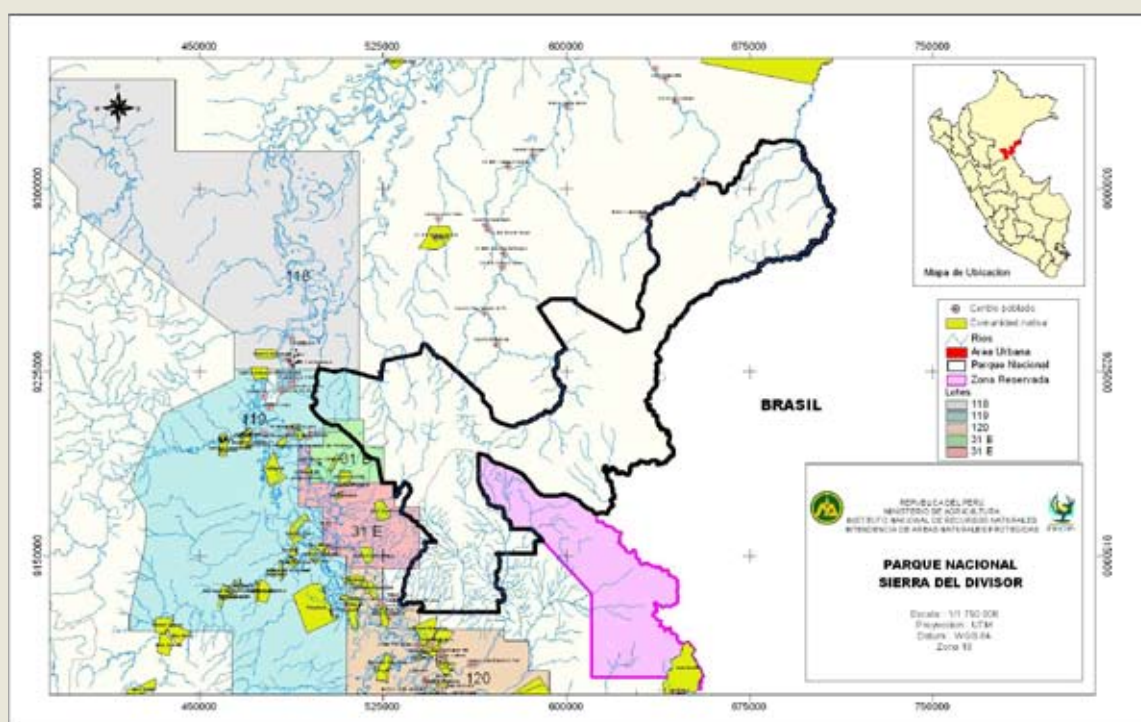
Finalmente, los talleres de consulta con las poblaciones locales realizados por la Comisión de Categorización, permitieron comprobar la existencia de colonos en las zonas adyacentes a la Zona Reservada y de dos comunidades nativas. Frente a ello, se planteó el redimensionamiento del área para excluir los predios titulados e incluso bajo posesión, con la finalidad de no afectar derechos pre-existentes.

EL GRUPO DE TRABAJO DE LA SOCIEDAD CIVIL SOBRE SIERRA DEL DIVISOR

Paralelamente al proceso oficial de categorización, se conformó el Grupo de la Sociedad Civil sobre Sierra del Divisor integrado por diversas instituciones vinculadas a temas de protección de derechos de los pueblos indígenas y conservación. Dicho espacio, aunque no era oficial, se presentaba como idóneo para definir una propuesta consensuada desde la sociedad civil pero hubo discrepancias respecto a si debían o no considerarse las dos nuevas propuestas de Reservas Indígenas Yavari - Tapiche y Kapanawa, en la propuesta de categorización. Si bien todos los miembros estuvieron de acuerdo en respetar la Reserva Territorial Isconahua, creada previamente al establecimiento de la Zona Reservada, lo mismo no ocurrió con relación a las nuevas propuestas de Reservas Indígenas. Esta experiencia demostró que las tensiones no oponían tan solo a extractivistas por un lado contra conservacionistas e indígenas por el otro, sino que había también discrepancias entre posiciones conservacionistas y pro indígenas.

A pesar de las distintas posiciones planteadas durante las reuniones de la Comisión entre los distintos actores y lo difícil que resultaba alcanzar una propuesta consensuada, el 16 de marzo de 2007 la Comisión aprobó un acta mediante la cual se decidía que la categorización definitiva sería la de Parque Nacional, manteniendo como Zona Reservada el área superpuesta con la Reserva Territorial Isconahua. Esta acta fue sin embargo cuestionada por el Ministerio de Energía y Minas, que presionó para que el área sea categorizada como Reserva Nacional, lo que permitiría el desarrollo de actividades mineras y de hidrocarburos. Es importante mencionar que esta propuesta nunca fue sustentada técnicamente por dicho Ministerio.

Mapa N° 2: Propuesta de categorización planteada por la Comisión de Categorización



Fuente: INRENA 2007.

Cuadro 1: Integrantes de la Comisión de Categorización de la Zona Reservada Sierra del Divisor y sus diferentes intereses

Integrantes de la Comisión de Categorización	Interés	Categoría propuesta para el área no superpuesta con la RT Isconahua
Intendencia de Áreas Naturales Protegidas (IANP) del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA). (La IANP ocupaba la presidencia de la Comisión de Categorización)	La consideran zona prioritaria para la conservación que debe estar incluida en el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE). Hasta que la comisión finalizó su labor, la IANP presentaba como propuesta la categorización del área como Parque Nacional.	Parque Nacional
Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre del INRENA	Que la categoría definitiva considere la protección del área con carácter de intangible.	Parque Nacional
Gobierno Regional de Loreto	No hubo una participación activa del Gobierno Regional de Loreto en el proceso. A través de una carta apoyaban la propuesta de Parque Nacional.	Parque Nacional
Gobierno Regional de Ucayali	Se consideraba necesaria la conservación del área.	Parque Nacional
Municipalidad provincial de Ucayali (Contamana-Loreto)	Promover la zona como atractivo turístico, respetar el Área de Conservación Municipal (ACM) y coordinar con INRENA para que la Municipalidad conduzca la gestión del ACM.	Parque Nacional
Ministerio de Relaciones Exteriores	En base a los compromisos asumidos con Brasil, consideraba la necesidad de categorizar la zona como Parque Nacional, a fin de establecer una frontera natural con el Parque Serra do Divisor de Brasil.	Parque Nacional
Ministerio de Energía y Minas	Desde el inicio se inclinó por que el área sea categorizada como una Reserva Nacional pero no sustentaron técnicamente su propuesta.	Reserva Nacional
Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva peruana (AIDSESP)	Salvaguardar la vida de los indígenas y brindarles mayor protección. Exigen la anulación de la norma de creación de la Zona Reservada Sierra del Divisor y el respeto irrestricto de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario, reconocidos con anterioridad por lo que ningún acto posterior que otorgue derechos o declare ANP debe superponerse al territorio ancestral indígena. Además reclamaban el establecimiento en la zona de dos reservas adicionales para pueblos indígenas en situación de aislamiento.	Reservas Indígenas para las poblaciones en situación de aislamiento tales como los ya reconocidos Isconahuas y para los pueblos identificados en la zona de Yavari Tapiche y Kapanahua.
ORAU (Organización Regional AIDSESP Ucayali)	Dejaron de asistir a las reuniones y manifestaron que respetaban la posición de AIDSESP.	Nunca precisaron su acuerdo con una categoría específica. Respetaban la posición de AIDSESP como organización principal.
ORAI (Organización Regional AIDSESP Iquitos)	Dejaron de asistir a las reuniones y manifestaron que respetaban la posición de AIDSESP.	Nunca precisaron su acuerdo con una categoría específica. Respetaban la posición de AIDSESP como organización principal.
Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP)	Debía presentar su propuesta por escrito pero no justificó su pedido.	Reserva Comunal
Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA)	El pedido de INDEPA fue la exclusión del proceso de categorización de la Reserva Territorial Isconahua, a fin de que se respete el derecho de la población aislada y que la zona quede como Zona reservada. Firmó el acta donde se acuerda la categorización de la zona como Parque Nacional.	Parque Nacional
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA)	Brinda asesoría legal para el proceso de categorización. Consideran que se deben respetar los derechos adquiridos y el marco legal vigente.	Parque Nacional
ProNaturaleza	Se ocupa de brindar información técnica al proceso de categorización. Desarrolló y participó en la elaboración de diversos estudios a partir de los cuáles se sustentó la propuesta de Parque Nacional.	Parque Nacional

2. LA CATEGORIZACIÓN COMO PERFORMANCE, LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS SÍ O SÍ

Para evitar repetir errores del pasado, puede ser de utilidad recordar lo ocurrido durante el proceso de categorización de la Zona Reservada Santiago Comaina, ubicada en la Cordillera del Cóndor.¹⁹ Los awajún, los wampis y las organizaciones de conservación involucradas en el proceso de categorización quedaron decepcionadas con el Estado, especialmente con el INRENA, por haber permitido que el área de 152 mil hectáreas inicialmente propuesta como Parque Nacional se haya reducido a tan sólo 88 mil hectáreas al momento de su categorización oficial como Parque Nacional Ichigkat Muja. Dicha decisión ha permitido que en la actualidad, sobre la totalidad de las 64 mil hectáreas que no fueron incluidas dentro del Parque Nacional, se hayan solicitado y otorgado concesiones mineras. Ello ha sido apoyado por el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Relaciones Exteriores, este último interesado en promover una frontera viva basada en la ganadería y la minería sin respetar los derechos territoriales de las comunidades indígenas.²⁰

¿Qué fue lo que falló en el proceso de negociación entre las instituciones del Estado? ¿Fue el INRENA demasiado pasivo o es que no pudo negociar con los otros sectores debido a relaciones de poder asimétricas? ¿Se está repitiendo la misma situación en el caso del proceso de categorización de la Zona Reservada Sierra del Divisor? Los procesos de categorización de las Zonas Reservadas Santiago Comaina y Sierra del Divisor tienen

Cuadro 2: Superposición de Lotes de Hidrocarburos en la Zona Reservada Sierra del Divisor

Lote y empresa	Departamento	Área de traslape (fecha de creación)	Estado según PerúPetro (05/06/2008)	Fecha de suscripción	N° Decreto Supremo
Lote 31 B Maple Gas Corporation del Perú S.R.L.	Loreto	Zona Reservada Sierra del Divisor (11/04/06)	Con contrato de explotación vigente	30/03/1994	21-94-EM
Lote 31 D Maple Gas Corporation del Perú S.R.L.	Loreto	Zona Reservada Sierra del Divisor (11/04/06)	Con contrato de explotación vigente	30/03/1994	21-94-EM
Lote 31 E Maple Gas Corporation del Perú S.R.L.	Loreto	Zona Reservada Sierra del Divisor (11/04/06)	Con contrato de exploración vigente	06/03/2001	003-2001-EM
Lote 118 Amerada Hess	Ucayali/ San Marín	Zona Reservada Sierra del Divisor (11/04/06)	Con contrato de exploración vigente	04/05/2006	020-2006-EM
Lote 119 Amerada Hess	Loreto/ Ucayali	Zona Reservada Sierra del Divisor (11/04/06)	Con contrato de exploración vigente	04/06/2006	021-2006-EM
Lote 120 Amerada Hess	Loreto/ Ucayali/ Huanuco	Zona Reservada Sierra del Divisor (11/04/06)	Con contrato de exploración vigente	04/06/2006	022-2006-EM
Lote 135 Pacific Stratus Energy Ltd.	Loreto/ Ucayali	Zona Reservada Sierra del Divisor (11/04/06)	Con contrato de exploración vigente	21/11/2007	065-2007-EM
Lote 137 Pacific Stratus Energy Ltd.	Loreto	Zona Reservada Sierra del Divisor (11/04/06)	Con contrato de exploración vigente	21/11/2007	066-2007-EM
Lote 138 Pacific Stratus Energy Ltd.	Ucayali	Reserva Territorial Isconahua (11/06/1998)	Con contrato de exploración vigente	21/11/2007	067-2007-EM
Lote 132 (ex Lote 139)	Ucayali	Zona Reservada Sierra del Divisor (11/04/06) Reserva Territorial Isconahua (11/06/1998)	En proceso de negociación		

Fuente: www.perupetro.com.pe, www.dar.org.pe, www.apeco.org.pe

¹⁹ El 26 de octubre de 1998, Perú y Ecuador pusieron fin a décadas de conflictos fronterizos mediante la firma del Acta de Brasilia. Como parte de los acuerdos pactados se resolvió establecer áreas protegidas en Ecuador y Perú, creándose inicialmente la Zona de Protección Ecológica en Perú (aprox. 6000 Ha) y el Parque el Cóndor en Ecuador (aprox. 7000 ha). Posteriormente, en 1999 Perú creó la Zona Reservada Santiago Comaina (ZRSC) en parte del territorio ancestral de los awajún y los wampis. La creación de la ZRSC se hizo sin previa consulta a las comunidades indígenas.

²⁰ Para mayor información sobre este caso véase Cárdenas C.; P. Peñaherrera; H. Rubio Torgler; D. Sánchez; L. Espinel, R. Petsain; R. Yampintsa y C. Fierro (eds.). (2008). *Tarimiat Nunkanam Inkiunaiyamu // Tajimat Nunkanum Inkuniamu // Experiencias y conocimientos generados a partir de un proceso para la conservación en la Cordillera del Cóndor, Ecuador-Perú*. Lima: CGPSHA - Ecuador, ODECOAC - Perú, ODECOFROC-Perú, Conservación Internacional y Fundación Natura-Ecuador.

Pese a ello, PerúPetro no excluyó los lotes del proceso de promoción y hubo postores que se interesaron por dichas áreas. Posteriormente, el Ministerio de Energía y Minas, que previamente había suscrito el informe en el que se propone al INRENA la categorización del área como Parque Nacional (que no permite la extracción de petróleo), a través de su Ministro firmó los Decretos Supremos (N° 065-2007-EM; N° 066-2007-EM; y 067-2007-EM) que aprueban las licencias de exploración y explotación de hidrocarburos en los Lotes 135, 137 y 138, a favor de la empresa Pacific Stratus Energy Ltd.

Sin embargo, INRENA, decidió seguir negociando la categorización, pero bajo las nuevas reglas de juego impuestas por el Ministerio de Energía y Minas y PerúPetro. Así, frente al nuevo escenario de superposición de lotes de hidrocarburos en la Zona Reservada, en diciembre de 2007, INRENA, fuera del marco de la Comisión de Categorización, presentó una nueva propuesta para que se declare el área libre de superposiciones como Parque Nacional, manteniendo las áreas superpuestas con los lotes de hidrocarburos y la Reserva Territorial Isconahua como Zona Reservada. Es decir, categorizar como Parque Nacional de carácter intangible, un total de 638.140,22 hectáreas, equivalentes al 43% de la Zona Reservada Sierra del Divisor, y dejar los lotes adjudicados y la Reserva Territorial como Zona Reservada (ver mapa N° 4). Esta propuesta incluso fue presentada ante los miembros de la Comisión de Categorización a pesar de que esta ya se había desactivado.

¿Tenía otra opción el INRENA para hacer frente a la promoción y otorgamiento de lotes? Una alternativa posible de INRENA, hubiese sido demandar que se anulen los contratos de licencia para exploración y explotación de hidrocarburos en los Lotes 135, 137 y 138 amparándose en la legislación sobre áreas naturales protegidas. Cabe mencionar que en el caso de las zonas reservadas, de acuerdo a su naturaleza y en aplicación del principio precautorio, el INRENA podría establecer limitaciones de uso específicas hasta su categorización final. Esta estrategia, sin embargo, no fue abordada por la institución.

2.1. Descoordinación (o superposición) de criterios dentro del Estado

¿Por qué PerúPetro oferta lotes petroleros sobre zonas reservadas en pleno proceso de categorización? PerúPetro argumenta que para ofertar lotes de hidrocarburos no requiere coordinar previamente con INRENA para determinar si las actividades de hidrocarburos son compatibles con las áreas naturales protegidas. Sustenta que no se les aplica la obligación de coordinación que establece el artículo 116 del Reglamento de la Ley de ANP²³ por dos razones.²⁴ En primer lugar, porque el artículo 116 dispone que la coordinación con INRENA debe ser realizada por la autoridad sectorial competente, y que por lo tanto dicha coordinación le corresponde a la Dirección General de Asuntos Ambientales y Energéticos del Ministerio de Energía y Minas, y no a PerúPetro. En segundo lugar, plantea que la promoción de lotes no constituye parte de la actividad hidrocarburífera y por lo tanto, no se requeriría exigir una solicitud de compatibilidad al INRENA. Desde el punto de vista legal, estamos de acuerdo en que los mapas de lotes ofertados para el desarrollo de actividades hidrocarburíferas no tienen un correlato en términos jurídicos²⁵. Sin embargo, resulta incongruente (y poco probable) que PerúPetro oferte un lote, negocie y consiga inversionistas interesados, para que luego recién se coordine con INRENA y este determine que la actividad no es compatible. Alza e Ipenza (2007)²⁶ se refieren precisamente a este tipo de prácticas al señalar que la “gestión pública inconexa” es uno de los grandes problemas para una adecuada gestión ambiental en el Perú.

Más allá del debate jurídico respecto a la legalidad de dichos actos y el momento en el cual se debería solicitar la opinión favorable de la autoridad competente²⁷, lo cierto es que resulta incoherente otorgar

23 El artículo 116 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas regula los procedimientos para operaciones de hidrocarburos o de minería. Establece que en el caso de las actividades de hidrocarburos que se superpongan en todo o en parte con un Área Natural Protegida o su Zona de Amortiguamiento, a) La autoridad sectorial competente debe coordinar previamente con el INRENA, para definir la compatibilidad de la actividad con la naturaleza jurídica y condiciones naturales del área involucrada; y que b) De existir la compatibilidad, la Intendencia de ANP emite una Directiva que establece los condicionantes legales y técnicos que supone operar en el área involucrada, siempre buscando las mejores prácticas posibles.

24 El Presidente de PerúPetro, Daniel Saba De Andrea, en un oficio dirigido al Jefe del INRENA concluye que “la coordinación con el INRENA para la adecuada implementación de mecanismos de promoción de lotes para evitar situaciones de superposición con Áreas Naturales Protegidas no resulta viable legalmente.”

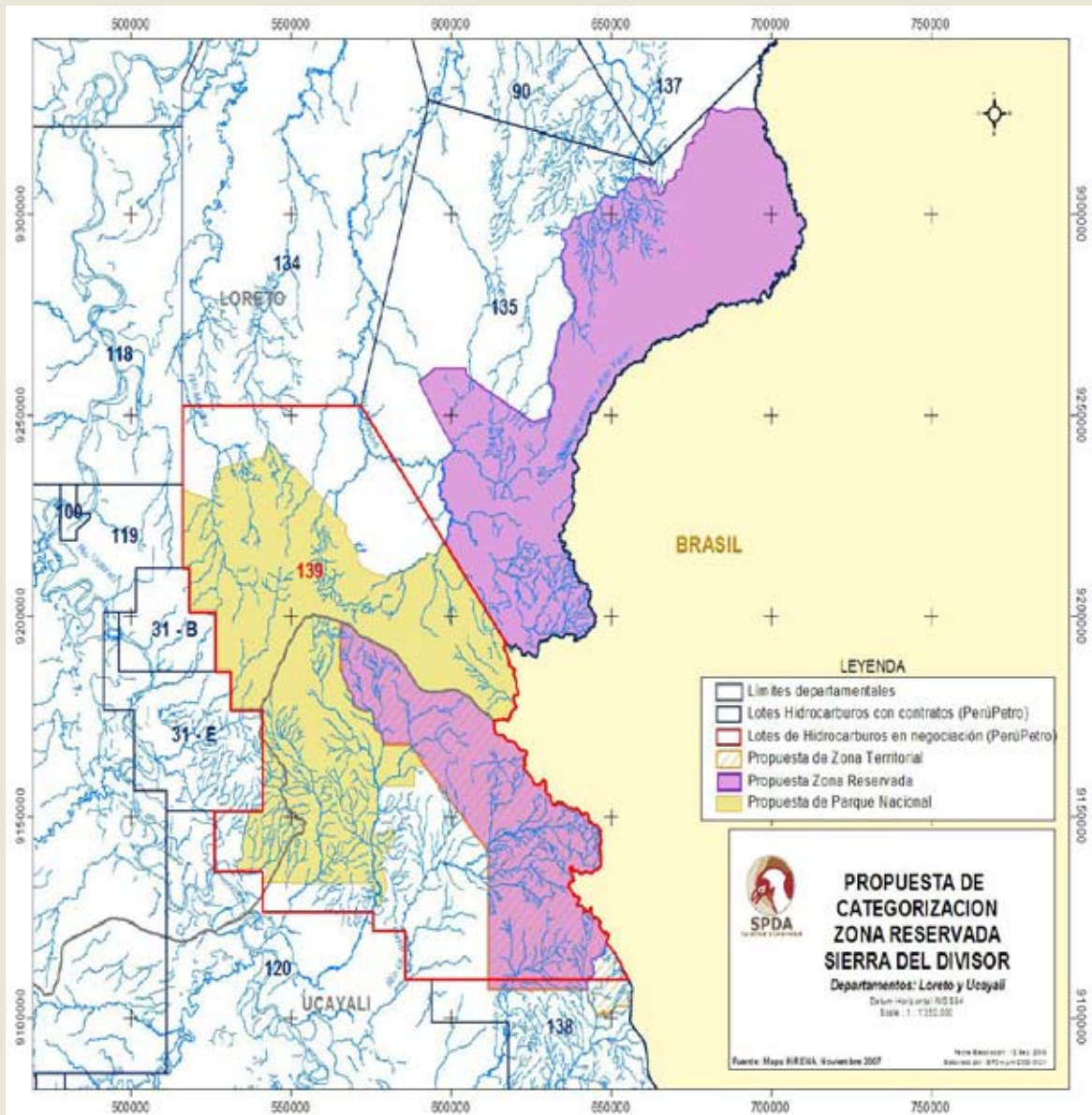
25 Se debe tener claro que es a través de los Decretos Supremos que aprueban los contratos de licencia con los que dotan de expresiones jurídicas a los lotes, en tanto los delimitan y les dan su nomenclatura. Estos además suelen autorizar a PerúPetro a suscribir los contratos y es con ello, que se otorga el derecho.

26 Alza, Carlos y César Ipenza (2007). La Gestión Pública Inconexa. A propósito de la superposición de lotes de hidrocarburos en áreas naturales protegidas. Lima: APECO.

27 Al momento de redactar este documento, el ente rector de las áreas naturales protegidas era la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas del INRENA. Con la creación del Ministerio del Ambiente, se constituyó el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP que asumió las competencias relacionadas con las ANP a fines del 2008.

derechos en zonas reservadas que luego podrían ser categorizadas como áreas de uso indirecto. Es decir áreas en las cuales no se permite la extracción de recursos naturales. Lo que podría ocurrir entonces es que al momento de presentación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), la autoridad competente no otorgue la opinión favorable por resultar incompatible con los objetivos de conservación del ANP. Ello si es que no se cede ante la presión de los grupos de poder. Esta situación atenta contra la seguridad jurídica de los inversionistas, contraviene las obligaciones asumidas en tratados internacionales como el Convenio sobre Diversidad Biológica, el Convenio 169 de la OIT y acuerdos comerciales como el TLC con los Estados Unidos. Finalmente, fragmenta internamente al Estado y también las relaciones de confianza que se hayan tejido con la sociedad civil involucrada en los procesos de participación. Felizmente en el caso de Sierra del Divisor -a diferencia de lo que ya viene ocurriendo en la Cordillera del Cóndor- aún no se han producido hechos de violencia, y se está todavía a tiempo para que la toma de decisiones respecto al área se produzca de manera transparente y democrática.

Mapa N° 4: Segunda propuesta de categorización de la Zona Reservada Sierra del Divisor



Fuente: INRENA
 Elaboración: SPDA

Sin embargo, a lo largo de todo el proceso, se ha hecho evidente que el Ministerio de Energía y Minas no está dispuesto a ceder. Como se ha mencionado, a raíz de presiones de este sector, han circulado otras propuestas de categorización. Así, se tienen versiones de que INRENA estuvo considerando que la Zona Reservada Sierra del Divisor -con exclusión del área superpuesta con la Reserva Territorial Isconahua-, sea categorizada como Reserva Nacional. Durante la negociación con el sector Energía y Minas, aparentemente la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas planteó como condición que, de no encontrarse hidrocarburos durante la etapa de exploración, se reevaluaría su categorización como Parque Nacional.

Ello trae a colación temas importantes sobre los cuales se debe reflexionar. Uno de ellos es el de la compatibilidad entre la extracción de hidrocarburos y la protección estricta de un área de manera simultánea. De acuerdo a nuestra legislación solo se permite la actividad de hidrocarburos en áreas naturales protegidas de uso directo como las Reservas Nacionales. Sin embargo, incluso en estas aún no se han precisado de una manera adecuada las reglas para el desarrollo de actividades de hidrocarburos en su interior. En este sentido, uno de los grandes retos en materia de conservación es establecer reglas claras para la convivencia entre los hidrocarburos y las áreas naturales protegidas cuando ello sea necesario. El Gobierno Regional de Loreto ha planteado que el establecimiento de áreas de conservación regional puede ser compatible con el desarrollo de actividades de hidrocarburos. No obstante, esta supuesta compatibilidad responde más a una coyuntura política que a criterios técnicos, lo cual se explica en el hecho de que aproximadamente 80% de la Región Loreto tiene derechos otorgados para la exploración o explotación de hidrocarburos.

¿Existe claridad y consenso respecto a los factores que deben ser considerados para la categorización de un área natural protegida? ¿Se deben realizar nuevos procesos de categorización si surgen nuevos elementos (por ejemplo especies endémicas encontradas) o si estos cambian a lo largo del tiempo en función a los valores que se les otorgan (por ejemplo servicios ambientales y precios de los hidrocarburos) y a la información que se obtiene? Que la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas haya planteado como condición que de no encontrarse hidrocarburos en la Zona Reservada Sierra del Divisor, el área sería recategorizada como Parque Nacional significa que se le está dando un valor prioritario a los hidrocarburos, relegando a un segundo lugar a la diversidad biológica sin haber realizado previamente un serio análisis de los costos y beneficios que representan ambas opciones. Esto obedece, lógicamente, a correlaciones de fuerza en las que el INRENA y particularmente la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas no llevan la mejor parte. Para efectos prácticos, el poder del Ministerio de Energía y Minas se hace patente al momento de tomar decisiones sobre el territorio y el uso de recursos.

Por otro lado, llama la atención que las propuestas planteadas por las Comisiones de Categorización, usualmente el espacio en el que suele participar la sociedad civil, no generen ningún efecto vinculante. El hecho de que posteriormente a las negociaciones desarrolladas en el seno de la Comisión de Categorización, se lleve a cabo un segundo proceso de negociación exclusivamente entre instituciones públicas viene aumentando las frustraciones en la sociedad civil y contribuye a que se pierda la confianza en los mecanismos de participación ciudadana y también en el Estado. A ello se le suma la débil capacidad de negociación que ha mostrado hasta la fecha la entidad encargada de las áreas naturales protegidas, situación que esperamos cambie con la creación del Ministerio del Ambiente y del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SERNANP.²⁸

Es necesario preguntarnos si los actuales procesos de categorización permiten una adecuada representatividad de los intereses y actores involucrados o no. Por ejemplo, resulta necesario revisar cuáles son los criterios utilizados para designar a los miembros de las Comisiones de Categorización y definir hasta qué punto el rol de la Comisión responde a aspectos técnicos o políticos. En el marco legal no existen criterios ni lineamientos claros para ello. Ello explica por qué en el caso de la Comisión de Categorización de la Zona Reservada Sierra del Divisor, de los 13 miembros 5 representaban los intereses indígenas y 3 al sector conservación, pero por ejemplo, no se contaba con ningún representante de las empresas de hidrocarburos a pesar de existir empresas con derechos previos otorgados. Es posible además, que la inclusión de las empresas de hidrocarburos en la Comisión de Categorización hubiese contribuido al diálogo y al respeto de los acuerdos, dada la mayor apertura mostrada por las empresas que por las instituciones estatales que promueven las actividades extractivas.

²⁸ A enero del 2009, ya se han mostrado visos de un cambio de postura por parte de la Jefatura del SERNANP. Durante una reunión convocada por la empresa Pacific Strattus respecto al inicio de las actividades de exploración en el Lote 135, el Jefe del SERNANP expresó que la categorización del área no debe ser realizada solo en función de las actividades extractivas sino de manera integral y de acuerdo a sus características.

Finalmente, se debe tener en cuenta que cada categoría exige un expediente técnico distinto que la justifique. En el caso de Sierra del Divisor por ejemplo se debe considerar que el expediente técnico presentado justifica el establecimiento de un Parque Nacional y no de una Reserva Nacional. Categorizar el área como Reserva Nacional sin contar con sustento técnico para ello, significaría no tomar en cuenta los objetivos de conservación y manejo para los cuales se establece el área natural protegida, sino únicamente la presencia o no de hidrocarburos y minerales. De esta manera, el proceso de categorización quedaría desvirtuado, tan solo como una performance o como una careta que le otorga al proceso un carácter participativo, mientras que en paralelo, y de manera unilateral, se adecua el resultado para permitir sí o sí la presencia de industrias extractivas en el área.

3. REFLEXIONES FINALES

Esta primera aproximación sobre lo que ha venido ocurriendo alrededor del proceso de categorización de la Zona Reservada Sierra del Divisor, nos indica claramente que existen diversos valores en disputa, como son las iniciativas de conservación de la biodiversidad, los derechos de pueblos indígenas, la puesta en valor (i.e. económico) de los servicios ambientales, las inversiones petroleras, etc. En este contexto podemos identificar dos niveles de *trade-offs*. Un primer nivel al interior de los grupos de sociedad civil, donde los intereses de conservación y de derechos indígenas no siempre son compatibles, especialmente en lo que se refiere a los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario. Un segundo nivel de *trade-offs* ocurre entre los anteriores actores y una amenaza mayor representada por los intereses de las industrias extractivas y del gobierno, este último con una intensa política de promoción de inversiones de hidrocarburos en la Amazonía.

Asimismo, se tiene otro grupo de *trade-offs* no analizados en el presente artículo, pero que son de una importancia muy alta: las implicancias del proyecto de interconexión vial Pucallpa-Cruzeiro do Sol, una carretera asfaltada que es parte de la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y que atravesaría la parte sur de la actual Zona Reservada Sierra del Divisor y la Reserva Territorial Isconahua.²⁹

Todo esto nos lleva a preguntarnos ¿Cómo vamos a lograr un acuerdo entre todas estas posiciones y valores legítimos? ¿De haberse alcanzado una posición consensuada entre las organizaciones conservacionistas e indígenas, se hubiera contado con una mejor posición para negociar con las instituciones del Estado interesadas en el desarrollo de industrias extractivas? ¿Existe una alternativa que implique menores *trade-offs* para los intereses indígenas y de conservación que la actual propuesta del Estado? ¿Qué criterios vamos a considerar en la evaluación? ¿Qué tanto sabemos sobre la biodiversidad, los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario, los servicios ambientales, las reservas petroleras, y los riesgos ambientales? ¿Será posible conocer esta información con certeza en el futuro? No tenemos las respuestas, pero estamos seguros de que la solución no puede tomarse de manera unilateral, en tanto esto sería antidemocrático. Tampoco pensamos que la decisión debe ser efectuada sin considerar los efectos a largo plazo, ya que estaría en contra de la sostenibilidad. Pero mientras el proceso se mantiene entrampado, llegan preocupantes noticias sobre la extracción ilegal de madera en el área. Ante la tala ilegal, ¿podrían ser los hidrocarburos aliados de la conservación?

Consideramos necesario reconocer que no hay una fórmula mágica para resolver problemas complejos, como el de la categorización de la Zona Reservada Sierra del Divisor. Casos en los que los hechos son inciertos, hay intereses, visiones y valores en disputa, la importancia de la decisión es muy alta y la situación es urgente. Toda decisión en el caso de Sierra del Divisor va a implicar *trade-offs*, es decir, no siempre todos van a ganar. El reto está en definir qué es lo negociable y qué no es negociable en cada caso. Asimismo, el respeto a las comisiones de categorización permanece como un problema irresuelto, que podría generar que en vez de desarrollo sostenible y conservación de nuestros recursos tengamos deterioro ambiental y conflictos sociales.

²⁹ Para mayor información ver: <http://www.biceca.org/es/Project.Overview.320.aspx>

BIBLIOGRAFÍA

Alza, Carlos y César Ipenza (2007). *La Gestión Pública Inconexa. A propósito de la superposición de lotes de hidrocarburos en áreas naturales protegidas*. Lima: APECO.

Calle Valladares, Isabel e Iván Brehaut (2007). *Superposición de lotes de hidrocarburos con áreas naturales protegidas. Reglas claras y responsabilidad para la conservación*. Lima: SPDA.

Cárdenas C.; P. Peñaherrera; H. Rubio Torgler; D. Sánchez; L. Espinel, R. Petsain; R. Yampintsa y C. Fierro (eds.). (2008). *Tarimiat Nunkanam Inkiunaiyamu // Tajimat Nunkanum Inkuniamu // Experiencias y conocimientos generados a partir de un proceso para la conservación en la Cordillera del Cóndor, Ecuador-Perú*. Lima: CGPSHA - Ecuador, ODECOAC - Perú, ODECOFROC-Perú, Conservación Internacional y Fundación Natura-Ecuador.

Funtowicz, S y J. Ravetz (1994) "The worth of a songbird: Ecological economics as a post-normal science". *Ecological Economics*, 10(3), 197-207.

INRENA (2002). "Expediente Técnico de la Zona Reservada Sierra del Divisor". Lima: INRENA.

INRENA (2007). "Mapa de Propuesta de categorización planteada por la Comisión de Categorización". Lima, INRENA.

Solano, Pedro (2005) *La Esperanza es Verde*. Lima, SPDA.

Stap, Don (1991) *A parrot without a name. The search for the last unknown birds on earth*. University of Texas Press.

The Nature Conservancy (2008). "Área de Protección Sierra del Divisor". (http://www.nature.org/wherework/southamerica/peru_es/work/art17321.html) (consulta: 27 de agosto)

Vriesendorp, Corine, Thomas. S. Schulenberg, William S. Alverson, Debra K. Moskovits, y J.-I. Rojas Moscoso, (eds.). (2006). "Perú: Sierra del Divisor". *Rapid Biological Inventories Report 17*. Chicago: The Field Museum.

ANEXOS

**Anexo N° 1: Categorías de Áreas Naturales Protegidas (ANP):
usos permitidos y restringidos**

Tipo de uso	Categorías	Descripción	Usos permitidos y restringidos
Indirecto	Parques Nacionales (PN)	Son áreas que constituyen muestras representativas de la diversidad natural del país y de sus grandes unidades ecológicas. En ellos se protege con carácter intangible la integridad ecológica de uno o más ecosistemas, las asociaciones de la flora y fauna silvestre y los procesos sucesionales y evolutivos, así como otras características estéticas, paisajísticas y culturales que resulten asociadas.	<ul style="list-style-type: none"> • No se permite la extracción de recursos naturales así como modificaciones y transformaciones del ambiente natural, salvo aquellas útiles para su administración o las necesarias para el mantenimiento o la recuperación del mismo. • Permite el aprovechamiento de recursos naturales renovables por poblaciones locales con fines de subsistencia. • Está prohibido el asentamiento de nuevos grupos humanos. • Se permite el ingreso de visitantes que van a realizar actividades con fines científicos, educativos, turísticos y culturales, bajo condiciones debidamente reguladas. • En las Zonas de Uso Especial y Zonas de Recuperación, la población previamente establecida y debidamente empadronada por el Jefe del Área Natural Protegida es la única que puede realizar actividades agrícolas tradicionales, previa comunicación al Jefe del Área Natural Protegida.
Indirecto	Santuarios Nacionales (SN)	Son áreas donde se protege con carácter intangible el hábitat de una especie o una comunidad de la flora y fauna silvestre, así como las formaciones naturales de interés científico y paisajístico, por su importancia nacional.	<ul style="list-style-type: none"> • No se permite la extracción de recursos naturales así como modificaciones y transformaciones del ambiente natural, salvo aquellas útiles para su administración o las necesarias para el mantenimiento o la recuperación del mismo. • En las Zonas de Uso Especial y Zonas de Recuperación, la población previamente establecida y debidamente empadronada por el Jefe del Área Natural Protegida es la única que puede realizar actividades agrícolas tradicionales, previa comunicación al Jefe del Área Natural Protegida. • Permite el aprovechamiento de recursos naturales renovables por poblaciones locales con fines de subsistencia. • No se encuentra permitido en éstos el asentamiento de nuevos grupos humanos y el aprovechamiento de los recursos naturales. • Se permite el ingreso de visitantes que van a realizar actividades con fines científicos, educativos, turísticos y culturales, bajo condiciones debidamente reguladas.

Tipo de uso	Categorías	Descripción	Usos permitidos y restringidos
Indirecto	Santuarios Históricos (SH)	Son áreas que protegen con carácter de intangible espacios que contienen valores naturales relevantes y constituyen el entorno natural de ámbitos con especial significación nacional, por contener muestras del patrimonio monumental y arqueológico o porque en ellos se desarrollaron hechos sobresalientes de la historia nacional.	<ul style="list-style-type: none"> • No se permite la extracción de recursos naturales así como modificaciones y transformaciones del ambiente natural, salvo aquellas útiles para su administración o las necesarias para el mantenimiento o la recuperación del mismo. • Permite el aprovechamiento de recursos naturales renovables por poblaciones locales con fines de subsistencia. • En las Zonas de Uso Especial y Zonas de Recuperación, la población previamente establecida y debidamente empadronada por el Jefe del Área Natural Protegida es la única que puede realizar actividades agrícolas tradicionales, previa comunicación al Jefe del Área Natural Protegida. • Se encuentra permitido el aprovechamiento de los recursos naturales renovables por poblaciones locales con fines de subsistencia. • Se permiten las actividades científicas y turísticas, estrictamente reguladas, acordes con los objetivos del área.
Directo	Reservas Paisajísticas (RP)	Son áreas donde se protegen ambientes cuya integridad geográfica muestra una armoniosa relación entre el hombre y la naturaleza, albergando importantes valores naturales, estéticos y culturales.	<ul style="list-style-type: none"> • Se permite la caza deportiva de aquellas especies permitidas por la legislación de la materia y cuando se haya establecido en la zonificación correspondiente. • Se permite el aprovechamiento de fauna silvestre con fines comerciales, bajo las condiciones establecidas en el Plan Maestro. • Excluye las actividades que puedan significar cambios notables en las características del paisaje y los valores del área. • Los asentamientos de poblaciones humanas son permitidos cuando la zonificación y planificación del Área Natural Protegida así lo prevean. • En las Zonas de Uso Especial y Zonas de Recuperación, la población previamente establecida y debidamente empadronada por el Jefe del Área Natural Protegida es la única que puede realizar actividades agrícolas tradicionales, previa comunicación al Jefe del Área Natural Protegida. • Permite el aprovechamiento de recursos naturales no renovables siempre y cuando sea compatible con la zonificación, el Plan Maestro y los objetivos de creación del área.

Tipo de uso	Categorías	Descripción	Usos permitidos y restringidos
Directo	Refugios de Vida Silvestre (RVS)	Son áreas que requieren la intervención activa con fines de manejo, para garantizar el mantenimiento de los hábitats, así como para satisfacer las necesidades particulares de determinadas especies, como sitios de reproducción y otros sitios críticos para recuperar o mantener las poblaciones de tales especies.	<ul style="list-style-type: none"> • Se permiten el uso público, la intervención y el manejo del hábitat para garantizar el mantenimiento de sus características, favorecer el incremento de la población o satisfacer las necesidades de determinadas especies. • Está autorizada la saca de especies sólo en el caso de regulación de la población, de acuerdo a los objetivos del área y bajo estricta reglamentación y expresa autorización. • Se excluyen los usos y el aprovechamiento comercial de recursos naturales que puedan provocar alteraciones significativas del hábitat y el incumplimiento de sus objetivos. Las actividades de uso de los recursos naturales no renovables sólo podrán ser permitidas si se cumplen estrictamente las exigencias establecidas para tal efecto. • Se permite el aprovechamiento de fauna silvestre con fines comerciales, bajo las condiciones establecidas en el Plan Maestro. • Permite que las poblaciones locales puedan seguir desarrollando actividades agrícolas y pecuarias en las áreas aptas en ejercicio, al momento de la declaración del área como reserva, pero asegurando el cumplimiento de los objetivos de la misma. Dentro de las Zonas de Uso Especial, las poblaciones locales pueden solicitar autorización para conducir actividades agrícolas o pecuarias, de carácter integral, en tierras con dicha aptitud. • Se prohíben las actividades de aprovechamiento forestal con fines madereros de carácter comercial, con excepción de las provenientes del manejo agroforestal, incluyendo el manejo y plantaciones de enriquecimiento de bosques secundarios, en las Zonas de Uso Especial.
Directo	Reservas Nacionales (RN)	Son áreas destinadas a la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de los recursos de flora y fauna silvestre, acuática o terrestre. En ellas se permite el aprovechamiento comercial de los recursos naturales bajo planes de manejo, aprobados, supervisados y controlados por la Autoridad Nacional competente.	<ul style="list-style-type: none"> • Permite el aprovechamiento de recursos naturales no renovables siempre y cuando sea compatible con la zonificación, el Plan Maestro y los objetivos de creación del área. • Permite que las poblaciones locales puedan seguir desarrollando actividades agrícolas y pecuarias en las áreas aptas en ejercicio, al momento de la declaración del área como reserva, pero asegurando el cumplimiento de los objetivos de la misma. Dentro de las Zonas de Uso Especial, las poblaciones locales pueden solicitar autorización para conducir actividades agrícolas o pecuarias, de carácter integral, en tierras con dicha aptitud.

Tipo de uso	Categorías	Descripción	Usos permitidos y restringidos
			<ul style="list-style-type: none"> • Se prohíben las actividades de aprovechamiento forestal con fines madereros de carácter comercial, con excepción de las provenientes del manejo agroforestal, incluyendo el manejo y plantaciones de enriquecimiento de bosques secundarios, en las Zonas de Uso Especial. • Se permite el aprovechamiento de fauna silvestre con fines comerciales, bajo las condiciones establecidas en el Plan Maestro. • Se permite la caza deportiva de aquellas especies permitidas por la legislación de la materia y cuando se haya establecido en el Plan Maestro correspondiente.
Directo	Reservas Comunales (RC)	Áreas destinadas a la conservación de la flora y fauna silvestre, en beneficio de las poblaciones locales y comunidades campesinas o nativas quienes administran el área bajo una figura de cogestión. Pueden ser establecidas sobre suelos de capacidad de uso mayor agrícola, pecuario, forestal o de protección y sobre humedales.	<ul style="list-style-type: none"> • Los recursos ubicados en las Reservas Comunales son preferentemente utilizados por las poblaciones rurales vecinas que han realizado un uso tradicional comprobado de los mismos, ya sea con fines culturales o de subsistencia. El uso y comercialización de los recursos se hará según planes de manejo, aprobados y supervisados por el INRENA y conducidos por los mismos beneficiarios. • En las Zonas de Uso Especial y Zonas de Recuperación, la población previamente establecida y debidamente empadronada por el Jefe del Área Natural Protegida es la única que puede realizar actividades agrícolas tradicionales, previa comunicación al Jefe del Área Natural Protegida. • Se permite la caza deportiva de aquellas especies permitidas por la legislación de la materia y cuando se haya establecido en el Plan Maestro correspondiente. • Se permite el aprovechamiento de fauna silvestre con fines comerciales, bajo las condiciones establecidas en el Plan Maestro. • Se prohíben las actividades de aprovechamiento forestal con fines madereros de carácter comercial, con excepción de las provenientes del manejo agroforestal, incluyendo el manejo y plantaciones de enriquecimiento de bosques secundarios, en las Zonas de Uso Especial.
Directo	Bosques de Protección (BP)	Se establecen con el objeto de garantizar la protección de las cuencas altas o colectoras, las riberas de los ríos y de otros cursos de agua y en general, para proteger de la erosión a las tierras frágiles que así lo requieran.	<ul style="list-style-type: none"> • Se permite el uso de recursos y el desarrollo de aquellas actividades que no pongan en riesgo la cobertura vegetal del área, ni afecten los suelos frágiles y las fuentes o cursos de agua. • Se permite la caza deportiva de aquellas especies permitidas por la legislación de la materia y cuando se haya establecido en la zonificación correspondiente. • Se permite el aprovechamiento de fauna silvestre con fines comerciales, bajo las condiciones establecidas en el Plan Maestro.

Tipo de uso	Categorías	Descripción	Usos permitidos y restringidos
			<ul style="list-style-type: none"> • Se prohíben las actividades de aprovechamiento forestal con fines madereros de carácter comercial, con excepción de las provenientes del manejo agroforestal, incluyendo el manejo y plantaciones de enriquecimiento de bosques secundarios, en las Zonas de Uso Especial. • Permite el aprovechamiento de recursos naturales no renovables siempre y cuando sea compatible con la zonificación, el Plan Maestro y los objetivos de creación del área. • En las Zonas de Uso Especial y Zonas de Recuperación, la población previamente establecida y debidamente empadronada por el Jefe del Área Natural Protegida es la única que puede realizar actividades agrícolas tradicionales, previa comunicación al Jefe del Área Natural Protegida.
Directo	Cotos de Caza (CZ)	Áreas destinadas al aprovechamiento de la fauna silvestre a través de la práctica regulada de la caza deportiva.	<ul style="list-style-type: none"> • El aprovechamiento de la fauna silvestre y de todo recurso natural renovable requiere obligatoriamente del correspondiente Plan de Manejo. • Se permiten realizar actividades de caza deportiva. • Se prohíben las actividades de aprovechamiento forestal con fines madereros de carácter comercial, con excepción de las provenientes del manejo agroforestal, incluyendo el manejo y plantaciones de enriquecimiento de bosques secundarios, en las Zonas de Uso Especial. • Permite el aprovechamiento de recursos naturales no renovables siempre y cuando sea compatible con la zonificación, el Plan Maestro y los objetivos de creación del área. • En las Zonas de Uso Especial y Zonas de Recuperación, la población previamente establecida y debidamente empadronada por el Jefe del Área Natural Protegida es la única que puede realizar actividades agrícolas tradicionales, previa comunicación al Jefe del Área Natural Protegida.

Fuente: Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley N° 26834, y su Reglamento.
Elaboración propia.

Promoviendo la Conservación en un Contexto Social (Advancing Conservation in a Social Context- ACSC) es una iniciativa de investigación interdisciplinaria diseñada para generar conocimiento y promover soluciones potenciales frente a las complejas dinámicas que caracterizan las relaciones entre conservación y desarrollo. En estas relaciones, se presentan situaciones que implican *trade-offs*, en tanto existen múltiples objetivos que difícilmente pueden alcanzarse de manera simultánea y requieren la determinación de prioridades. En esa línea, a partir de casos de estudio concretos y reflexiones estructurales, la iniciativa ACSC se propone identificar y analizar las distintas valoraciones, procesos de toma de decisiones y posibles escenarios futuros que se producen al vincularse las agendas de conservación y desarrollo.

Uno de estos casos es el del proceso de categorización de la Zona Reservada Sierra del Divisor, que demuestra lo complejo que resulta tomar decisiones sobre el futuro de un área en la que se superponen distintas posibilidades de aprovechamiento de recursos. En el área, ubicada entre Loreto y Ucayali a lo largo de la frontera con Brasil, confluyen intereses de organizaciones indígenas, conservacionistas, empresas petroleras, mineras, madereras, proyectos de infraestructura vial, intereses de gobiernos municipales y de diversas instituciones del Estado. El proceso de categorización empezó en abril de 2006, y actualmente no se sabe cuál será la categoría final y su extensión. Estos procesos “técnicos” se han convertido en espacios en los cuales se manifiestan los distintos intereses y posiciones de los actores involucrados, en la medida que estos se ven afectados -negativa o positivamente- en distinto grado, según las condiciones de uso que se establezcan de acuerdo a la categoría final del área. Por esta razón, se presentan como idóneos para analizar los *trade-offs* que implica elegir una u otra alternativa.

Conservación, Industrias Extractivas y Reservas Indígenas: El proceso de categorización de la Zona Reservada Sierra del Divisor discute los distintos intereses en juego y su expresión en el proceso de categorización, reflexiona sobre las limitaciones que han caracterizado este proceso, y plantea algunas sugerencias para mejorar los mecanismos actuales de categorización de áreas naturales protegidas en el Perú.

