

Este boletín es una iniciativa del Observatorio Tierra y Derechos del CEPES. En este número, encuentra una reflexión sobre las concesiones de ecoturismo y conservación, y cómo pueden contribuir al acaparamiento de tierras y otros recursos naturales; y sobre las causas de los conflictos sociales en el país y su relación con el acceso y control de RR.NN.

A inicios del siglo XXI el Perú inauguró una nueva política de transferencia de derechos sobre la tierra y sus recursos naturales bajo la forma de concesiones de conservación y ecoturismo. Desde entonces, esta clase de concesiones han crecido exponencialmente al punto que, discretamente, hoy controlan más de un millón de hectáreas del territorio nacional. Lo preocupante de esta expansión es que las concesiones de conservación y ecoturismo incluyan derechos exclusivos y excluyentes de explotación de los ecosistemas o el paisaje porque, de esa manera, formarán parte de los numerosos caminos por donde se acapara la tierra y los recursos naturales en pocas manos.

Entre el año 2001 y 2004 se otorgaron las primeras concesiones de conservación y ecoturismo en el país. Ambas en el departamento de Madre de Dios y en el caso de la "Concesión para la Conservación del Río Los Amigos", es la primera tanto del Perú como de América Latina¹. Hoy, existen 96 concesiones de este tipo y se extienden por doce (12) de los 24 departamentos del Perú, sobre todo de la selva pero también en la sierra y costa.

Proporcionalmente a su superficie total de hectáreas, el departamento de San Martín presenta los mayores niveles de concesión de su territorio con propósitos de conservación y ecoturismo, seguido de cerca por el departamento de Madre de Dios. En número de hectáreas, son alrededor de 460 mil hectáreas ubicadas en San Martín y 220 mil en Madre de Dios (ver infografía y cuadro 2). Estos grandes niveles de adjudicación de tierras de dominio público se han alcanzado bajo dos ordenamientos jurídicos sucesivos.

Conservación y ecoturismo ¿Protección de los recursos naturales o herramienta para el acaparamiento?

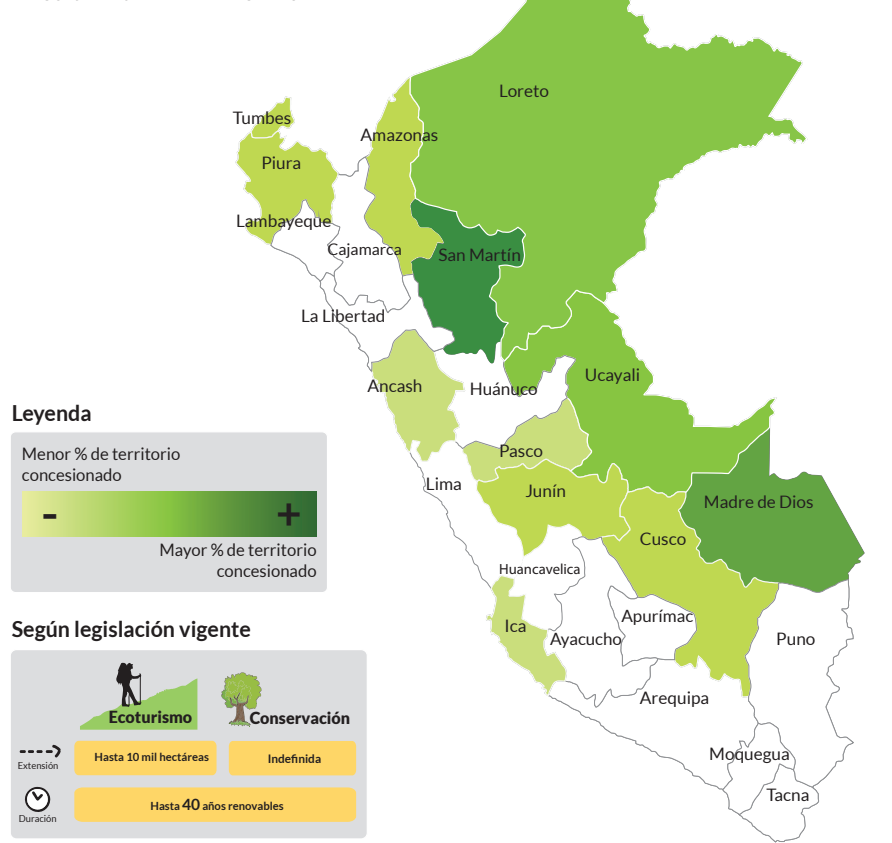
El primer ordenamiento jurídico, respaldado en la Ley N° 26821², la antigua Ley Forestal y de Fauna Silvestre y su reglamento, otorgaba a los titulares de concesiones de conservación y ecoturismo un derecho exclusivo de explotación de los ecosistemas o el paisaje, respectivamente, ya que por mandato legal no se podían otorgar otras concesiones, permisos o autorizaciones sobre la misma área a otras personas.³

Para los pobladores locales, lo señalado anteriormente, significaba, si no la inmediata pérdida de su derecho de acceder y disfrutar de los ecosistemas o paisajes adyacentes, cuando menos una serie de restricciones para hacerlos efectivos en la práctica. Con

mayor razón, tratándose de integrantes de comunidades campesinas y nativas, que en ciertas zonas aprovechan tanto los recursos ubicados en sus tierras como los de las áreas colindantes, para satisfacer sus necesidades de subsistencia y usos rituales.⁴

Posteriormente, en julio de 2011 se aprobó la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N° 29763) que, comparada con la norma anterior, mantiene intactas sus principales características (ver cuadro 1), con la salvedad del asunto relacionado a la ubicación de las concesiones de conservación y ecoturismo, donde se aprecia una mayor flexibilidad para que estas se ubiquen en cualquier categoría

Departamentos según el porcentaje de su territorio concesionado



LICENCIA
CREATIVE COMMONS
Algunos derechos reservados

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra bajo las condiciones siguientes:

- Debe reconocer los créditos de la obra
- Debe ser usada solo para propósitos no comerciales
- No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra

Cuadro 1

Modalidad de concesión		Duración	Extensión	Contraprestación económica a favor del Estado
Conservación	Legislación anterior	Hasta 40 años renovables	Indefinida	No, salvo que se realicen actividades complementarias de manejo comercial de recursos no maderables o ecoturismo.
	Nueva ley forestal	Hasta 40 años renovables	Indefinida	No, salvo que se realicen actividades complementarias de manejo comercial de recursos no maderables, ecoturismo o de compensación por servicios ecosistémicos.
Ecoturismo	Legislación anterior	Hasta 40 años renovables	Hasta 10 mil ha.	Sí, porque supone aprovechamiento del paisaje natural como recurso.
	Nueva ley forestal	Hasta 40 años renovables	Hasta 10 mil ha.	Sí, porque supone aprovechamiento del paisaje natural como recurso.

Fuente: legislación nacional. Elaboración propia.

de zonificación forestal reconocida en el Perú, a excepción de los bosques de producción permanente.⁵

Es de esperar que esta flexibilización normativa, acompañada de un conjunto de políticas nacionales, regionales y globales para alcanzar el Séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) o cumplir la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) intensifiquen la demanda por concesiones de conservación

y ecoturismo en el Perú, y por consiguiente, que la superficie del territorio nacional bajo estas modalidades de control de la tierra y sus recursos naturales renovables se incremente en los próximos años.⁶ De hecho, solo en los últimos dos (2) años la superficie concesionada para conservación y ecoturismo se ha incrementado en aproximadamente 200 mil hectáreas y el número de concesionarios ha pasado de 61 a 96 (ver cuadro 2).⁷

Naturalmente, hay que saludar ese

incremento por lo que simboliza en términos del tránsito de un modelo económico fundamentalmente extractivista hacia otro que resulte sostenible en el tiempo. Sin embargo, para que esta expectativa se concrete, las concesiones de conservación y ecoturismo no solo deben ser ambientalmente admisibles, sino que igualmente importante es su correspondencia con los elementos sociales, culturales y político territoriales de las zonas donde se ubican. De lo contrario, terminarán formando parte de los numerosos caminos por donde se acapara la tierra y los recursos naturales en pocas manos

Afortunadamente resta que se apruebe el reglamento de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, esperamos con sus disposiciones pierda fuerza cualquier intento de utilizar las concesiones de conservación y ecoturismo como un arma para excluir, sin una causa justificada, a las personas de su derecho de disfrutar y acceder libre y pacíficamente a los ecosistemas y paisajes que abundan en nuestro país.

Notas

- 1 En julio de 2001 se otorgó la primera concesión de conservación, sobre una superficie aproximada de 145 mil ha ubicadas en la cuenca del río Los Amigos, perteneciente al departamento de Madre de Dios.
- 2 Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales.
- 3 El Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado por decreto supremo N° 014-2001-AG, señalaba que las concesiones para ecoturismo y conservación se otorgan a exclusividad, no pudiendo el Estado otorgar otras concesiones, permisos o autorizaciones sobre la misma área a terceros.
- 4 No se trata de una especulación, de acuerdo al Art. 17 de la Ley N° 26821 los habitantes de una zona geográfica, especialmente los miembros de las comunidades campesinas y nativas, pueden beneficiarse, gratuitamente y sin exclusividad de los recursos naturales de libre acceso del entorno adyacente a sus tierras, para satisfacer sus necesidades de subsistencia y usos rituales, siempre que no existan derechos exclusivos o excluyentes de terceros o reserva del Estado. La norma agrega que el beneficio "Termina cuando el Estado otorga los recursos naturales materia del beneficio".
- 5 Bosques de producción permanente, son áreas de bosques de producción que el Estado pone a disposición de los particulares para el aprovechamiento preferentemente de madera y de otros recursos forestales y de fauna silvestre.
- 6 El séptimo ODM persigue garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. Mientras que, uno de los principales instrumentos de la CMNUCC es el Protocolo de Kioto sobre Cambio Climático.
- 7 Para comparar las cifras revisar: <http://www.observatoriotierras.info/alerta-legal/7653>



Foto SERANP

Cuadro 2

Departamento	Ecoturismo		Conservación	
	N° Concesiones	Superficie (ha)	N° Concesiones	Superficie (ha)
Amazonas	----	----	2	7,123.72
Ancash	1	104.06	----	----
Cusco	2	11,936.03	3	19,873.54
Ica	1	1,438.36	1	513.31
Junín	4	10,609.84	3	10,463.07
Loreto	6	20,491.57	6	195,230.265
Madre de Dios	25	49,580.26	13	171,983.99
Pasco	----	----	1	47.32
Piura	----	----	2	12,890.75
San Martín	----	----	13	458,992.73
Tumbes	4	660.05	----	----
Ucayali	1	5,375.31	8	90,564.80
TOTAL	44	100,195.48	52	967,683.50

Fuente: Ministerio de Agricultura. Elaboración propia.

Conflictos sociales: ¿Dónde y por qué?

En nuestro país, las principales causas de conflictos sociales tienen relación con el sector agrario¹ y de industrias extractivas. Dependiendo de la fuente de información, en promedio, esta clase de conflictos representa un 70% u 80% del total. Sin embargo, todavía es necesaria una discusión más profunda sobre la situación de la conflictividad existente en el Perú, tanto en términos del número real de conflictos, como en cuanto a sus causas, escenarios, protagonistas e intereses en disputa. En este artículo pretendemos aportar a dicho debate a partir del análisis de los reportes de conflictos sociales publicados por la Defensoría del Pueblo (DP) y la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

Desde el año 2004, la DP publica un reporte mensual de conflictos sociales que destaca por la predominancia de los denominados “conflictos socio-ambientales”². Sin embargo, con el paso de los años, la tipología de conflictos sociales utilizada por la DP, en particular el tipo “conflicto socio-ambiental”, no aporta a identificar el origen real de las disputas existentes y tampoco permite conocer los verdaderos rostros e intereses que están en juego tras la mayoría de ellas.

Cuadro 1

Mes	Total conflictos	Total conflictos socio-ambientales	Por control territorial de agua y/o tierra
Mayo	225	149	75
Junio	223	145	74
Julio	225	148	79
Agosto	223	147	75
Setiembre	223	148	74
Octubre	220	145	70

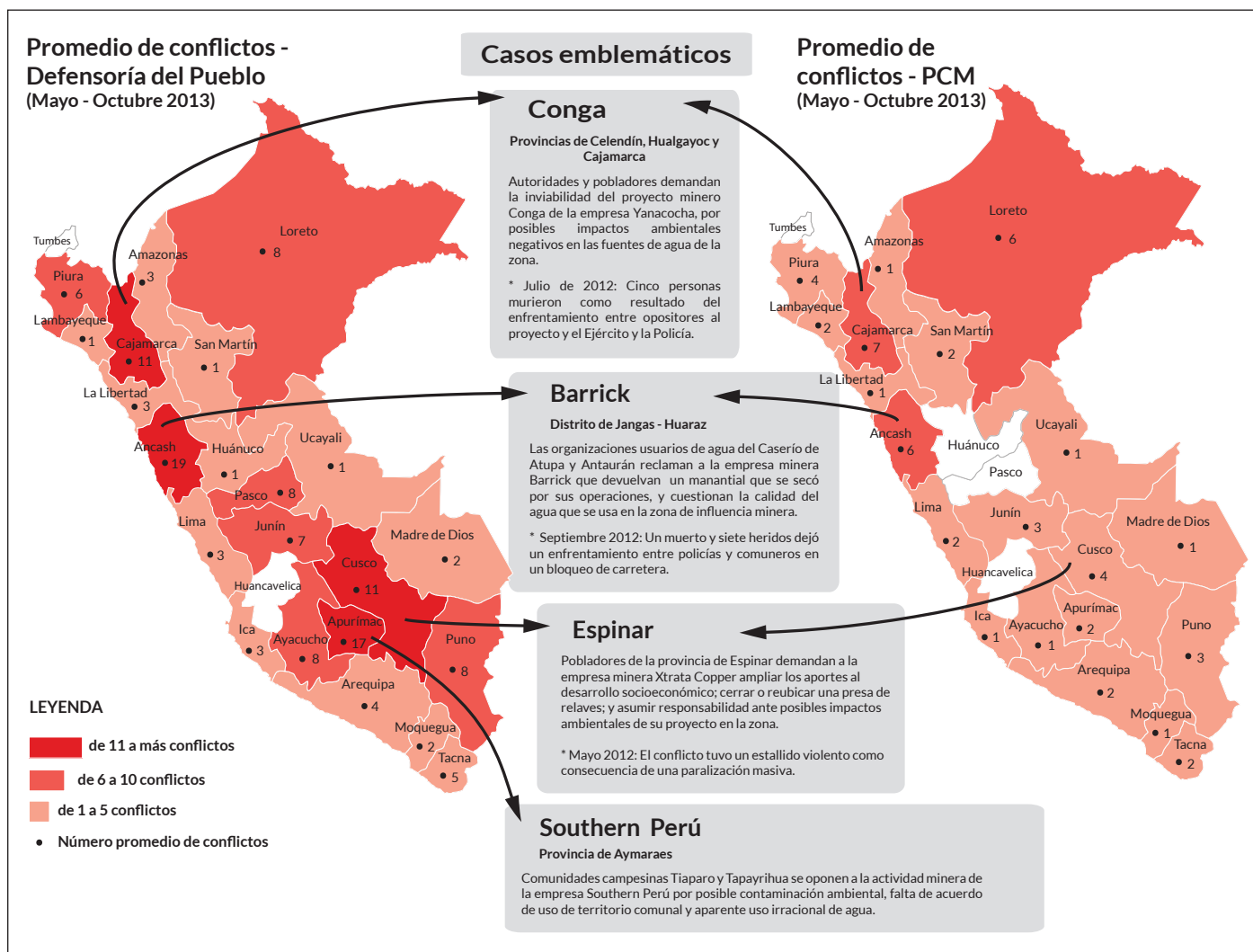
Fuente: Defensoría del Pueblo. Elaboración propia.

La definición de conflicto socio-ambiental utilizada por la DP³ se diluye en medio de un discurso ambientalista que es utilizado por actores privados para encaminar sus demandas “de fondo”, pero que por eso mismo, no debería ser reproducido por el Estado sin mayor reflexión.

Así, casos como el de los proyectos mineros Conga o Tía María son presentados a la opinión pública como “conflictos socio-ambientales”. Sin embargo, en la raíz del conflicto hay mucho más que un problema ambiental, pues también tiene que ver con el acceso y control territorial de la tierra y el agua existente en la zona. Por esa razón, la elaboración o aprobación de los Estudios

de Impacto Ambiental (EIA) de ambos proyectos no han sido determinantes para la solución de los conflictos.

Como esos casos, ¿cuántos más del total de conflictos registrados por la DP como “conflictos socio-ambientales” tendrán en juego el acceso y control político, económico, social y/o cultural de la tierra y el agua? Para este artículo ahondamos en los seis (6) últimos reportes defensoriales y encontramos que, al menos 50% del total de conflictos socio-ambientales registrados (activos y latentes) tienen relación con el control territorial de la tierra y/o agua. No descartamos que en el 50% restante también existan disputas por el acceso y/o control de ambos recursos, pero



la etiqueta "socio-ambiental" del conflicto no ayuda a advertir sus verdaderas causas e intereses en juego (ver cuadro 1).

Esperábamos que con el funcionamiento de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la PCM, el monitoreo de los conflictos sociales en el Perú se perfeccionase. Sin embargo, muchas de las dificultades detectadas en el caso de la Defensoría del Pueblo se repiten en el monitoreo de la PCM.

Hasta la fecha son doce (12) los reportes de conflictos sociales emitidos por la PCM bajo el título de Willaqniki ('el que avisa'). Estos resaltan por el número significativamente menor de conflictos registrados en comparación a los reportes defensoriales, como se puede ver en la infografía. En promedio, en los últimos seis meses, el reporte de la PCM registra 62 conflictos, cuando, en el mismo período, la DP reconoce aproximadamente 174. ¿Por qué tanta disparidad en las cifras? Existen diferencias conceptuales y metodológicas en la forma de recojo y reporte de los conflictos por parte de la DP y la PCM. Para empezar, la PCM ha excluido de su tipología de conflictos el término genérico "socio-ambiental" y, en su lugar, organiza los conflictos según tengan relación con el sector extractivo, agrario y laboral principalmente.

En segundo lugar, los reportes de la PCM ponen la mirada sobre los conflictos sociales entre privados, e implícitamente exceptúan los conflictos donde interviene

Cuadro 2

Defensoría del Pueblo Promedio de conflictos activos (Semestre mayo-octubre 2013)							
Minería	Hidrocarburos	Energéticos	Forestal	Agro industria	Suma de N° conflictos	% del total de conflictos	Total conflictos activos
92	17	4	3	2	118	68	174

Fuente: Defensoría del Pueblo. Elaboración propia.

Cuadro 3

PCM Promedio de conflictos activos (Semestre mayo-octubre 2013)							
Minería (Formal e informal)	Hidrocarburos	Agrarios	Hídricos	Energéticos	Suma de N° de conflictos	% del total de conflictos	Total de conflictos activos
32	8	6	2	1	49	79	63

Fuente: Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. Elaboración propia.

activamente el gobierno (central, regional y local), con lo cual un buen número de conflictos actualmente existentes, y registrados por la DP en su reporte, desaparecen⁴.

Finalmente, el sentido preventivo que busca dar la PCM a su intervención en materia de conflictos sociales, claramente declarado desde el título de sus reportes,

puede ocasionar que varios de los casos catalogados por esta institución como "en prevención" sean en realidad conflictos activos que el gobierno atiende.

De todos modos, incluso con esas diferencias metodológicas y conceptuales, los reportes de la DP y la PCM coinciden en un punto importante: proporcionalmente, el número de conflictos relacionados con el sector agrario y de industrias extractivas (ver cuadros 2 y 3), forman parte del grueso de conflictos sociales existentes en la actualidad, entre el 70 y 80% del total.

Hay que insistir en que esta evidencia tenga un mejor tratamiento y que los reportes que emiten las instituciones del Estado nos permitan, al fin, conocer las causas de fondo, escenarios, protagonistas e intereses frecuentes asociados con la conflictividad social en el Perú. Por lo pronto, nuestra breve revisión de casos nos ha dado una pista de que buena parte de ellos tienen relación con el acceso y control territorial de la tierra y el agua.

Notas

- 1 En este sector agrario incluimos los conflictos agroindustriales, hídricos y forestales.
- 2 En casi una década, su número siempre ha estado por encima del 50% del total de conflictos.
- 3 Que incluye a todos los conflictos cuya "dinámica gira en torno al control, uso y/o acceso al ambiente y sus recursos.
- 4 Buena parte de estos conflictos donde el gobierno es protagonista tienen relación con la implementación o modificación de normas, cumplimiento y ejecución de acuerdos, actas, Etc.

Normas del periodo Julio - Octubre 2013

AGRICULTURA Y RIEGO

- **14 de agosto.** D.S. N° 009-2013-MINAGRI.- Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
- **17 de octubre.** R.J. N° 453-2013-ANA.- Prorrogan esquema de distribución mensual de aguas del río Huancabamba entre los Proyectos Olmos y Alto Piura, aprobado por D.S. N° 011-2009-AG, prorrogado por R.J. N° 244-2011-ANA
- **18 de octubre.** D.S. N° 011-2013-MINAGRI.- Disposiciones para la formalización de Juntas de Usuarios como operadores de infraestructura hidráulica pública

ECONOMIA Y FINANZAS

- **16 de octubre.** D.S. N°257-2013-EF.-Aprueban Reglamento de la Ley N° 30062, Ley que uniformiza el canon y el sobrecanon por la explotación de petróleo y gas para los departamentos de Piura, Tumbes, Loreto, Ucayali y la provincia de Puerto Inca en el departamento de Huánuco.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

- **22 de octubre.** R.S. N° 340-2013-PCM.- Crean Comisión Multisectorial encargada de elaborar la propuesta de Estrategia de Saneamiento de la Pequeña Minería y de la Minería Artesanal

Este Boletín ha sido elaborado por el **Programa de Acceso a Recursos Naturales** del Centro Peruano de Estudios Sociales – **CEPES**.
Diagramación: José Rodríguez. **Encabezado:** foto SEPIA.

Los artículos y comentarios del Boletín Tierra y Derechos pueden ser reproducidos citando la fuente.

CEPES • Av. Salaverry 818 – Lima 11 • Teléfono: (01) 4336610 • Fax: (01) 4331744 • E-mail: observatoriotierras@cepes.org.pe

• Página web: <http://www.observatoriotierras.info> [f http://www.facebook.com/ObservatorioTierras](http://www.facebook.com/ObservatorioTierras) [t https://twitter.com/observatierras](https://twitter.com/observatierras)