

Cuestión de perspectiva

Conciliando Visiones de Conservación y Desarrollo

[Editorial]

Edición 1, 03/08



Desarrollo y Conservación: Un reto complejo

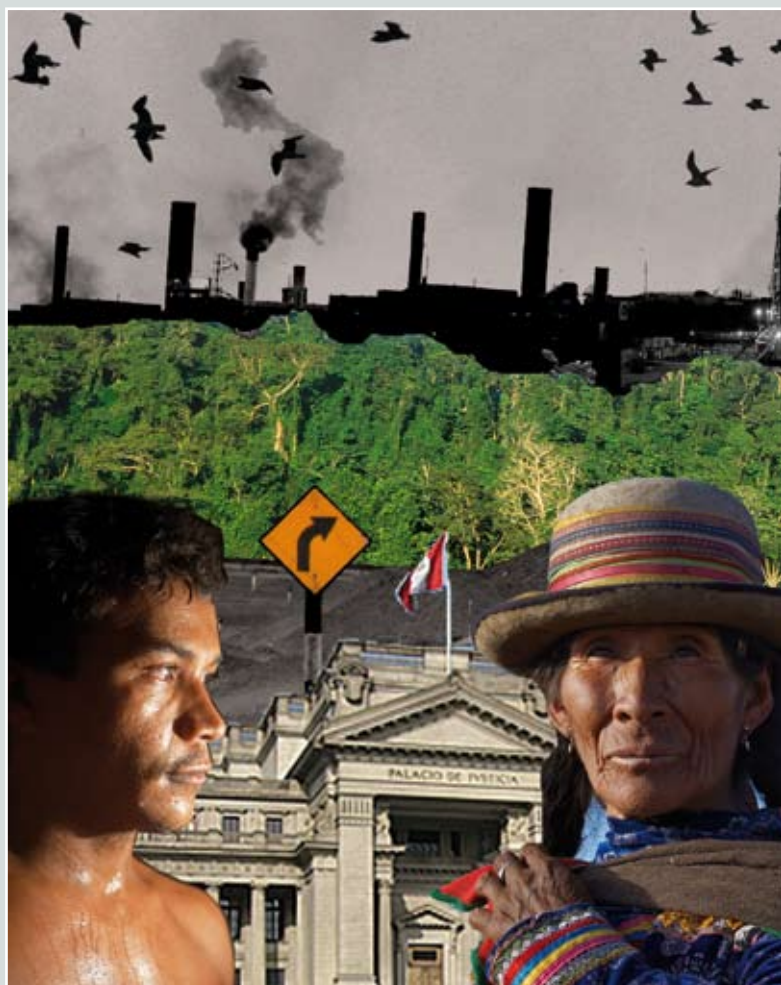
Promoviendo la Conservación en un Contexto Social (ACSC por sus siglas en inglés) es una iniciativa de investigación que se basa en el reconocimiento de que la conservación y el desarrollo están integralmente relacionados; y que al encontrarse vinculadas sus trayectorias, generan diversas implicancias para la diversidad biológica y la calidad de vida de los seres humanos.

ACSC parte de la siguiente premisa: conservación y desarrollo bajo ciertas condiciones —temporales y espaciales— pueden apoyarse mutuamente, pero también pueden ser discordantes. Los intentos por alcanzar simultáneamente objetivos de conservación y desarrollo, no siempre han tenido resultados favorables, y los casos en que todos los actores involucrados resultan beneficiados son los más escasos.

Esta iniciativa es parte de un proyecto global coordinado desde la Universidad Estatal de Arizona, que cuenta con otros dos estudios de caso nacionales: Vietnam y Tanzania. La investigación busca explorar si en el proceso de toma de decisiones —que habitualmente apela a conceptos como el bien común, el rol del Estado como defensor del interés de la nación o la promoción de escenarios ganar-ganar— se consideran los distintos intereses, percepciones y valoraciones de las diferentes partes en juego.

A partir de reflexiones estructurales y casos de estudio, ACSC se propone identificar y analizar las tensiones que se generan entre conservación y desarrollo en contextos locales, regionales, nacionales y globales. Consideramos que la necesidad de efectuar *trade-offs* (sacrificar un objetivo para asegurar una prioridad) entre necesidades humanas, objetivos económicos y conservación de la diversidad, es la regla antes que la excepción frente a estas tensiones.

Piense entonces en este boletín como una invitación para mirar con otros ojos y acercarnos cada vez más a un Perú de ciudadanos informados que dialogan y se reconocen diferentes, conscientes de que las decisiones implican sacrificios y por lo mismo, deben basarse en la equidad.



- ▶▶ La iniciativa tiene una duración de cinco años, de los cuales los tres primeros se centrarán en la investigación mientras que los dos últimos se enfocarán en la difusión de los resultados.
- ▶▶ Durante la primera fase se ha planificado realizar mesas redondas sobre temas específicos, otorgar becas para la investigación en temas ligados a la iniciativa, realizar análisis de casos y difundirlos a través de diversos medios.



ACSC: una investigación global que cuenta con tres estudios de caso nacionales



Indicadores	Perú	Tanzania	Vietnam
Ciudad Capital	Lima	Dodoma	Hanoi
Población	27,219,264	37,445,392	87,375,000
Superficie	1,285,215.6 km ²	948,087 km ²	331,690 km ²
Densidad Poblacional	27 hab/ km ²	39 hab/km ²	263 hab/km ²
PBI 2007	US 107 mil millones	US 30 mil millones	US 71 mil millones
IDH 2007 / Ranking	0,773 / 87°	0,467 / 159°	0,733 / 105°

A lo largo del tiempo, los escenarios ganar-ganar, en los cuales tanto la diversidad biológica es conservada y la calidad de vida es mejorada, han sido la excepción más que la norma. No obstante, la promesa de que todos ganan los ha convertido en un discurso político popular, sobre todo entre organizaciones internacionales y gobiernos. Lo más notable del discurso “ganar-ganar” es que su lenguaje y terminología se han convertido en sabiduría convencional, sin haber sido críticamente analizados.

ACSC investiga los complejos “trade-offs” que se originan al contraponer la calidad de vida humana, el desarrollo económico y las metas de conservación de la diversidad biológica. Estos son identificados y analizados en el marco que brindan las interrelaciones entre las agendas de conservación, y las agendas económicas, políticas y sociales; tanto a escalas locales, nacionales como internacionales. Si bien la investigación de ACSC ha sido enfocada en niveles nacionales con énfasis en Perú, Tanzania y Vietnam, estos estudios están siendo complementados con investigaciones desarrolladas por expertos de distintas disciplinas a nivel global. Dichos análisis también se centran en los actores, mecanismos y normas que influyen la manera en que las elecciones y decisiones son tomadas, tanto dentro como fuera del ámbito de la conservación.

ACSC parte de la premisa de que el reto para la conservación recae en reconocer y tomar en cuenta explícitamente la necesidad de compartir los riesgos, amenazas, beneficios y costos que la conservación implica. Frecuentemente, decisiones difíciles requieren ser tomadas para definir qué conservar (y qué sacrificar), cómo conservar, y quién es el responsable de garantizar dicha conservación. Preguntas que deben formularse abiertamente para que se genere una negociación honesta. No hacerlo conlleva a expectativas insatisfechas y conflictos no resueltos.



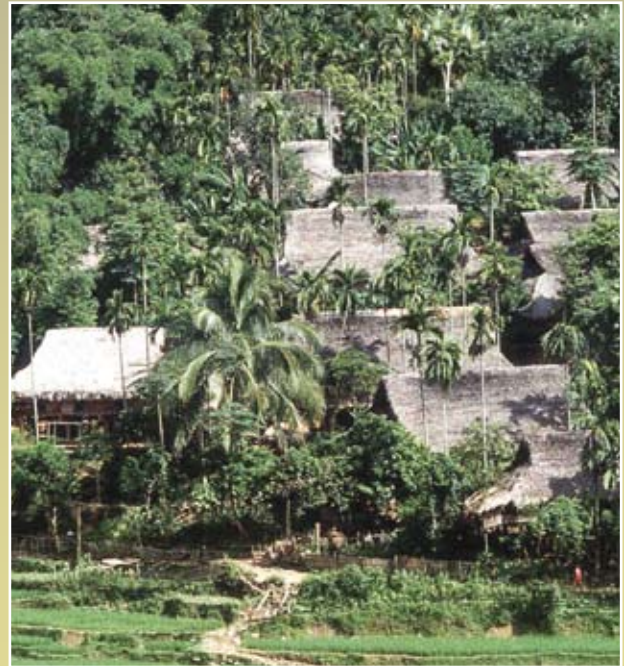
[Tanzania]



Tanzania es un país ubicado en la costa oriental africana. Las condiciones climáticas semi-áridas del norte y la presencia de la mosca Tsé-Tsé en las regiones del centro y del oeste, han conducido a la población a agruparse en el resto del territorio, cuya mayor parte corresponde al bioma de Sabana. A pesar de que solo el 4% de la superficie total del país es cultivable, más del 80% de la población depende de la agricultura para su supervivencia. Asimismo, el aumento de la población ha incrementado la presión sobre los ecosistemas. Por ejemplo, la agricultura se ha vuelto una amenaza mayor para la conservación del ecosistema de las Montañas del Arco Oriental, y la conversión de bosques silvestres en plantaciones forestales exóticas ha generado modificaciones en varios ecosistemas. Así, las necesidades entran en conflicto con la necesidad de largo plazo de mantener la viabilidad e integridad del ambiente. En Tanzania, muchas de las personas que viven en áreas con alto valor en biodiversidad son precisamente personas empobrecidas, que se han visto afectadas negativamente por la degradación progresiva del medio ambiente.



[Vietnam]



De acuerdo con el Banco Mundial, Vietnam es considerado “un ejemplo de modelo de desarrollo”, con un crecimiento económico sostenido desde su apertura al mercado en 1986 y con beneficios distribuidos equitativamente entre la población. Sin embargo, Vietnam ha tenido serios problemas medio ambientales en los últimos años, al estar en peligro de extinción en el país alrededor de 700 especies, de las cuales alrededor de 300 se encuentran en peligro de extinción a nivel global. Más del 30% del territorio de Vietnam es ocupado por bosques naturales, y en general el país se caracteriza por estar cubierto de vegetación prácticamente en su totalidad. La biodiversidad juega un papel esencial en el sostenimiento de muchos sectores económicos vietnamitas, como el forestal, la pesca, la agricultura, el turismo y la industria; y para mantener sus tradiciones espirituales y culturales. La conservación de la biodiversidad aparece entonces como un factor de central importancia en el país asiático.



Preguntas claves sobre las tensiones entre conservación y desarrollo



“Los conflictos se producen porque hay dos o más usos posibles para una determinada área o recurso, y son estos posibles usos los que entran en tensión”, señaló Carolina Trivelli, Directora de Economía del Instituto de Estudios Peruanos (IEP), y participante de la mesa redonda.

El día 28 de agosto de 2007 se llevó a cabo en la sede de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) la primera mesa redonda de discusión del proyecto “Promoviendo la Conservación en un Contexto Social” (ACSC). La reunión tuvo como objetivos el dar a conocer el proyecto a destacados profesionales interesados en temas de conservación y desarrollo sostenible, recoger recomendaciones respecto a los criterios de diseño y aplicación del proyecto en el Perú y buscar generar debate respecto a las tensiones entre conservación y desarrollo, en la perspectiva de compartir inquietudes y discutir las hipótesis preliminares difundidas por el equipo ACSC Perú.

Durante la discusión, surgieron diversas ideas, recomendaciones y preocupaciones respecto al proyecto ACSC. Hubo consenso en que la temática del proyecto es de suma relevancia para una mejor comprensión de los retos que afronta la conservación en el Perú de hoy.

La Mesa Redonda permitió reformular las preguntas que guiarán la investigación durante el 2008 y 2009:

1. ¿Qué factores específicos son los que generan conflictos entre conservación y desarrollo?
 - ¿El desarrollo sostenible implica establecer limitaciones al crecimiento económico?
 - ¿La presencia de actividades económicas de gran envergadura incrementa las tensiones?
2. ¿Hasta qué punto los principales actores que participan en las relaciones entre conservación y desarrollo mantienen agendas irreconciliables con otros actores?
 - ¿Quiénes son los actores involucrados en los niveles global, nacional, regional y local?
 - ¿Cuáles son los intereses y posiciones de estos actores?
 - ¿Las asociaciones indígenas y las ONG son representativas o responden a intereses particulares de sus dirigentes?
3. ¿Cómo se toman las decisiones relacionadas al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales?
 - ¿Cuál es la institución pública que se encarga de resolver las tensiones entre conservación y desarrollo? ¿De qué manera?
 - ¿Se producen alianzas entre distintos actores?

4. ¿A qué escala (local, regional, nacional, global) debemos considerar las tensiones entre conservación y desarrollo?
 - En un sentido más específico, ¿cuáles son los pesos relativos entre actores locales, regionales, nacionales y globales?
 - ¿Cómo posicionar una preocupación de largo plazo y de escala global, como lo es la conservación, en actores locales con preocupaciones de corto plazo y en actores políticos que requieren de resultados inmediatos?
5. ¿Qué funciona y qué no funciona en los proyectos de conservación peruanos?

- ¿Se elaboran conocimientos sobre la población que vive en una región, las fuerzas económicas y sociales que operan en el área, y los sistemas de gobernanza?
- ¿Los proyectos de conservación solo pueden beneficiar a los actores sociales en una perspectiva de largo plazo?

Así, la respuesta a estas preguntas nos permitirá construir conocimientos sobre factores que generan conflictos entre conservación y desarrollo, los principales actores involucrados, la manera en que se toman las decisiones, el papel de las diferentes escalas (local, nacional, global), y las estrategias empleadas en los proyectos de conservación.

[Entre líneas]



Carlos Mora.

Antropólogo social. Especialista en pueblos indígenas y desarrollo amazónico.

Históricamente las poblaciones han sido poco beneficiadas de la presencia de las industrias extractivas. Algunas de estas, rechazan el ingreso de un proyecto extractivo, argumentando razones de protección ambiental, pero al mismo tiempo aceptan acuerdos para extraer recursos naturales ilegalmente por razones coyunturales.



Javier Escobal.

Economista. Investigador Principal de GRADE y ex asesor del Ministerio de Economía y Finanzas.

Es necesario poner estos temas a la luz más general del conflicto redistributivo. Esto se debe a que el daño al medio ambiente puede estar incluso desde antes de la llegada de una determinada empresa, pero lo que genera conflicto es justamente la percepción de que la empresa lucra con un determinado recurso, y la distribución es inadecuada.



Gustavo Suárez de Freitas.

Ingeniero Forestal. Ex-Intendente de Áreas Naturales Protegidas del INRENA.

Comenzamos a hablar normalmente de los proyectos cuando las decisiones fundamentales ya están tomadas. Algunos agentes de industrias extractivas no van a decirlo formalmente, pero pueden estar a favor de que la exploración se lleve a cabo en cualquier parte arguyendo que todos tenemos derecho a estar informados para luego poder decidir.



Pedro Solano.

Abogado. Especialista en estrategias de conservación de sitios. Director del Programa de Conservación de la SPDA.

Es positivo que a pesar de las agendas propias del gobierno, las empresas y las ONG, hay algunos temas que van generando consensos, y que se identifican como políticas de Estado, al margen de los gobiernos de turno. Que ya no haya petroleros que quieran entrar al Manu o al Huascarán es un avance. Pareciera indicar que las cosas han cambiado.



Conservación: ¿Oportunidad o Amenaza para el Desarrollo?

Una investigación que explore las tensiones entre conservación y desarrollo requiere identificar casos de la realidad. Estos casos deben representar experiencias en las que diferentes visiones, expectativas, intereses y valores están presentes, ya que solo así se podrá analizar en qué medida cada uno de estos factores son considerados durante la negociación e influyen en los resultados finales.

Teniendo esto en cuenta, hemos identificado varios casos de estudio en el Perú, que nos permitirán analizar las tensiones y los trade-offs entre las agendas de conservación y desarrollo. A pesar de sus distintas características, los casos seleccionados tienen en común oportunidades de desarrollo económico, actores con distintas visiones en juego; así como posibles amenazas desde perspectivas tanto de conservación como de desarrollo. Los casos proporcionarán información sobre la manera en que se toman las decisiones, por quién y sobre la base de qué criterios.



[1] Inversiones en biocombustibles

El fomento de la producción y consumo de biocombustibles en el Perú se presenta como una alternativa limpia a los combustibles fósiles y como una vía para mejorar la calidad de vida en áreas rurales. A pesar de la importancia y la velocidad con la que está avanzando este tema, no existen garantías de que el fomento de plantaciones industriales en el sector rural no tendrá efectos perversos en términos ambientales y sociales para el país. El debate en torno a los biocombustibles será analizado en el marco de la propuesta de Ley de Promoción de la Inversión Privada en Reforestación y Agroforestería que plantea otorgar propiedad privada para fomentar la inversión en la Amazonía.

[2] Procesos de categorización de zonas reservadas: Sierra del Divisor y Santiago Comaina

Las zonas reservadas son áreas protegidas de carácter transitorio, mientras se completan estudios que determinarán su categorización. El proceso actual de categorización de la zona reservada Sierra del Divisor, ubicada entre los departamentos de Loreto y Ucayali, involucra numerosos actores como comunidades nativas, organizaciones conservacionistas e indígenas, compañías petroleras, e instituciones públicas con intereses contrapuestos.

En el caso de Santiago Comaina, luego de un débil proceso de negociación entre comunidades indígenas y organizaciones de conservación, la zona reservada fue categorizada simultáneamente como Reserva Comunal y como Parque Nacional, mientras que se reducía su área a la mitad.

Actualmente existen conflictos en la zona. Al ser un caso concluido, Santiago Comaina ofrece interesantes puntos de comparación con el proceso de categorización de Sierra del Divisor, y nos proporciona información sobre las tensiones implicadas en la conservación de áreas de frontera.





[3] Iniciativas de Conservación Privada en Áreas Marino Costeras

Las áreas marino costeras son escenarios complejos, ya que cuentan con una diversidad de actores involucrados, escasa regulación y facultades y competencias difusamente distribuidas entre diferentes autoridades. A lo largo de la historia, las áreas costeras han soportado una extracción intensiva de recursos y la expansión urbana en estas áreas viene avanzando a un ritmo exponencial. En este contexto analizaremos los trade-offs involucrados en el diseño e implementación de iniciativas de conservación privadas, centrando el análisis en la Bahía de San Fernando, a raíz de la polémica generada a partir de los distintos intereses sobre el área.

[4] Propuesta de recortar el Parque Nacional Bahuaja Sonene

La propuesta legal de recortar el Parque Nacional Bahuaja Sonene para facilitar la exploración petrolera, ha sido detenida temporalmente como consecuencia de la inmediata respuesta de la sociedad civil, los medios de comunicación y la posibilidad de que se vea afectado el Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos. El caso da cuenta de la relevancia de un factor externo como es la relación con los Estados Unidos, en el marco de la implementación del TLC, y demuestra las relaciones de poder involucradas.





[5] Proyecto Río Blanco

Río Blanco es un proyecto de la Minera Majaz, localizado en la sierra de Piura que ha generado una fuerte oposición de la población local al inicio de operaciones de la mina. La oposición incluyó una consulta popular en el área que expresó que más del 95% de las personas, no están de acuerdo con el funcionamiento de la mina, debido a su potencialmente negativo impacto ambiental. La consulta, sin embargo, no tiene efectos vinculantes y el gobierno parece decidido a respaldar el proyecto a cualquier costo. Prueba de ello es que a los pocos días de la consulta popular, el gobierno apoyó una propuesta legal para declarar de interés nacional veinte proyectos mineros, incluyendo el de Río Blanco. Actualmente se está llevando a cabo un proceso de diálogo en la zona aunque no hay nada que haga pensar que las partes en conflicto vayan a ceder en sus demandas. Este caso nos permitirá analizar como percepciones previas de los actores involucrados, afectan las negociaciones y pueden convertirlas en diálogos de sordos.

[6] Carretera Interoceánica Sur

El proyecto de construcción de la carretera Interoceánica que cruza todo el continente, conectando Brasil, Bolivia y Perú es una gran oportunidad de articulación regional, expansión y desarrollo comercial para el sur del Perú. Sin embargo, la carretera conecta una de las áreas más devastadas de Brasil con una de las áreas más prístinas de Perú. Este es un caso ideal para analizar las tensiones y trade-offs que se producen entre conservación y desarrollo, al ser un gran proyecto de infraestructura que tendrá enormes impactos económicos y sociales en una zona que no solo se caracteriza por sus niveles de pobreza, sino que también tiene el riesgo de sufrir daños ambientales irreversibles. El resultado es aún incierto. El análisis será complementado con las lecciones aprendidas de la Carretera Marginal, construida durante los años sesentas con el objetivo de colonizar la amazonía peruana. ¿Los tomadores de decisiones actuales mantienen la misma visión?



"Cuestión de Perspectiva" es una publicación de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) en el marco de la "Iniciativa Promoviendo la Conservación en un Contexto Social" (ACSC), gracias al apoyo de la Fundación MacArthur, en colaboración con el Global Institute of Sustainability de la Universidad Estatal de Arizona.

Consejo Editorial Manuel Pulgar-Vidal, Pedro Solano, Jorge Caillaux **Coordinadores de Proyecto** Juan Luis Dammert, Bruno Monteferrí **Editor General** Luis Eduardo Cisneros **Redacción** Juan Luis Dammert, Bruno Monteferrí
Diseño Gráfico Jenny La Fuente

Si desea comunicarse con nosotros, escribanos a jdammert@spda.org.pe o ingrese a:
www.spda.org.pe / www.tradeoffs.org