

Serie

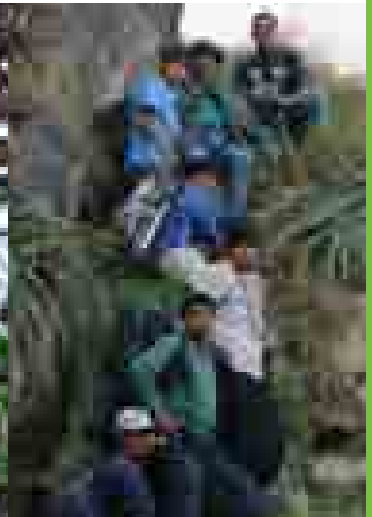
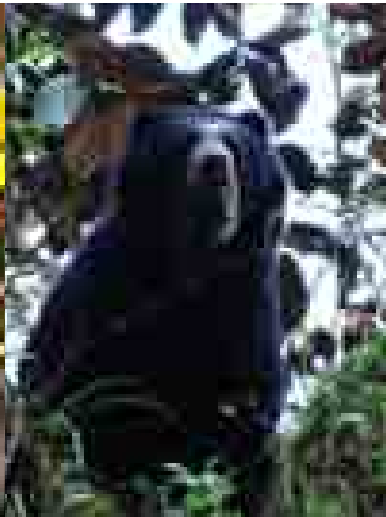
INVESTIGACIÓN y
SISTEMATIZACIÓN

03

INCIDENCIA POLÍTICA PARA LA GESTIÓN SOCIAL DE LOS ECOSISTEMAS ANDINOS

Análisis y propuesta para el Perú

Programa Regional para la Gestión Social
de Ecosistemas Forestales Andinos ECOBONA
INTERCOOPERATION



PROGRAMA REGIONAL ECOBONA - INTERCOOPERATION

“Incidencia política para la gestión social de los ecosistemas andinos. Análisis y propuesta para el Perú”

Autor: José J. Dancé Caballero

Con los valiosos aportes de:

- ◆ Karin Cuba, quien participó en la sistematización de la información y elaboración del documento base.
- ◆ Paola Alfaro, quien participó en la revisión y sistematización final.
- ◆ Antonio Morizaki, por la revisión técnica y sugerencias.
- ◆ Rebeca Dumet, por la revisión institucional del documento.
- ◆ Claudio Arciniega, por el apoyo administrativo.

Editor: INTERCOOPERATION FUNDACIÓN SUIZA PARA EL DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL. Av. Ricardo Palma No. 857, Miraflores, Lima, Perú.

Responsable de la Edición: Soledad Hamann.

Fotografías de carátula: Jan Baiker (tunas, flor, oso, bosque) y NCI (gente con tara).

Fotografías de falsa carátula: Jan Baiker.

Fotografías de interiores: Jan Baiker, Miguel Pacheco, NCI y Rebeca Dumet.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú No. 2009-05673

ISBN: 978-612-45502-0-1

Primera Edición.

Tiraje: 1000 ejemplares.

Impresor: Publicidad Gráfica Renzo.

Av. Aviación 2410 Of. 114, San Borja, Lima.

Reproducción autorizada si se cita la fuente. Este libro deberá ser citado de la siguiente manera: Dance J. (2009). Incidencia política para la gestión social de los ecosistemas andinos. Análisis y propuesta para el Perú. Programa Regional ECOBONA-INTERCOOPERATION. Lima.

ECOBONA es un Programa Regional Andino de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COLUDE), implementado en Bolivia, Ecuador y Perú por la Fundación Suiza para el Desarrollo y la cooperación Internacional (Intercooperation).

Trabaja para que las autoridades y la sociedad conozcan y valoren la importancia y potencialidad que tienen los Ecosistemas Forestales Andinos para el desarrollo económico y social.

El objetivo que persigue el ECOBONA es lograr que actores de nivel local, nacional y regional andino apliquen políticas, normas e instrumentos de gestión social de los recursos de Ecosistemas Forestales Andinos en las áreas geográficas priorizadas en cada país.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO	11
1.1 Bases conceptuales de la incidencia política	11
1.2 Situación del sector forestal y la gestión ambiental ..	31
CAPÍTULO 2: PLAN DE INCIDENCIA POLÍTICA PARA LOS ECOSISTEMAS ANDINOS DEL PERÚ	67
Etapa 1: Identificación de la problemática	69
Etapa 2: Construcción de la propuesta	76
Etapa 3: Planificación del proceso	82
Etapa 4: Negociación, presión y aprobación	84
Etapa 5: Implementación y control	86
A MANERA DE CONCLUSIONES	88
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	92
ANEXOS	
Anexo 1: Una experiencia nacional. Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal	95
Anexo 2: Entrevista a actores relevantes sobre incidencia política y gestión de los EFA	100

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Actores involucrados en el proceso de incidencia política	19
Cuadro 2: Capacidad de uso mayor de la tierra en el Perú (ha)	33
Cuadro 3: Tierras aptas para la reforestación	34
Cuadro 4: Producción de madera rolliza y aserrada por departamento (Año 2007)	37
Cuadro 5: Principales especies andinas maderables comercializadas (Año 2007)	38
Cuadro 6: Producción forestal diferente a la madera en el Perú (años 1980 - 2006)	40
Cuadro 7: Censo Poblacional 2005	46
Cuadro 8: Propósitos y perspectivas de Ecobona al 2014	67
Cuadro 9: Identificación y clasificación de actores relevantes en la gestión de EFA en Apurímac y Piura	72
Cuadro 10: Principales fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas para la gestión social de los EFA	77
Cuadro 11: Objetivos estratégicos y resultados esperados del plan de incidencia política de los EFA	80
Cuadro 12: Actividades, instrumentos y canales para la incidencia política en los EFA	81
Cuadro 13: Contenidos y mensajes según objetivos estratégicos e interlocutores	83
Cuadro 14: Cronograma de actividades	84
Cuadro 15: Estrategias y acciones para la negociación y aprobación de políticas públicas	85

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Concreción de las políticas públicas.	12
Gráfico 2: Proceso de construcción de políticas públicas	14
Gráfico 3: Niveles de participación ciudadana en políticas públicas	16
Gráfico 4: Metodología para la incidencia política	25
Gráfico 5: Gestión social para una producción sostenible	31
Gráfico 6: Distribución de tierras por capacidad de uso mayor	33
Gráfico 7: Constitución de la Agenda Andina Ambiental	64
Gráfico 8: Árbol de Problemas. Causas directas e indirectas	70
Gráfico 9: Mapa de poder	73
Gráfico 10: Estrategia de acción para la incidencia política	75
Gráfico 11: Círculo virtuoso hacia la conservación de los bosques	90

PRESENTACIÓN

El objetivo principal del Programa Regional para la Gestión Social de Ecosistemas Forestales Andinos – ECOBONA es *la institucionalización de sus acciones en políticas, normas e instrumentos de gestión social sostenible de los recursos de ecosistemas forestales andinos priorizados, a nivel local, regional y nacional*. De allí que la incidencia política sea uno de los pilares fundamentales del Programa.

Una de las primeras acciones del Programa en el Perú fue desarrollar un *diagnóstico de las iniciativas de incidencia política* orientadas al manejo y conservación de los recursos naturales renovables. A partir de ello se elaboraron, de manera participativa, un plan de incidencia política y una propuesta para la Estrategia Nacional de Ecosistemas Andinos. Estos procesos implicaron, entre otros: la definición de una Visión al 2014, así como los principales objetivos y lineamientos estratégicos a seguir para alcanzarla; la identificación de aspectos de mayor urgencia para la sociedad andina y elementos condicionantes a enfrentar para viabilizar dicha estrategia, generando una solución de continuidad entre el corto, mediano y largo plazo; y la definición de acciones prioritarias, productos e indicadores, así como los requerimientos para iniciar su implementación.

El facilitador de toda esta tarea ha sido el ingeniero José Dancé, quien con su gran experiencia ha sistematizado la información acumulada en el proceso, y elaboró el presente libro que recoge y expone los elementos fundamentales de la Incidencia Política para la gestión social de los ecosistemas andinos. Creemos que esta experiencia será de utilidad e interés para profesionales, estudiantes, líderes sociales, funcionarios públicos y personas interesadas en el tema.

Roberto Kometter
Coordinador Nacional Perú
ECOBONA

INTRODUCCIÓN

El deterioro que experimentan los ecosistemas andinos está agravándose, no sólo como resultado del calentamiento global y otros sucesos que generan fenómenos naturales inevitables (sismos, lluvias intensas, deslizamientos), sino también como resultado de ciertas actividades humanas (deforestación, uso excesivo de suelos de cultivo, sobrepastoreo, inadecuada explotación minera, disposición inapropiada de desechos en tierra y agua, entre otros).

Por otro lado, uno de los factores que impide un apropiado desarrollo humano en la región andina radica en que el tratamiento que se asigna a lo ambiental no muestra puntos de confluencia –ni menos aún correlato programático– con el tratamiento que se asigna a lo poblacional. Y esto se origina en el desconocimiento (prácticamente generalizado) de las interrelaciones existentes entre ambos procesos dinámicos, interrelaciones que tienen un creciente impacto en el desarrollo sostenible¹.

Los pobladores –así como también muchas instituciones ligadas al tema– reclaman que se produzcan cambios; y todos están de acuerdo en que éstos deben surgir como resultado de nuevas políticas que respondan a la realidad de la región. En efecto, las comunidades andinas en el Perú, no obstante, que rechazan la implantación de ciertos modelos –particularmente los que se heredan de otras zonas y que podrían resultar inaplicables– están dispuestas al cambio, y muestran interés por aprender nuevas técnicas de producción y conservación, así como por reforzar sus saberes ancestrales con nuevos conocimientos, precisos y puntuales, que les permitan acceder a mejores niveles de vida según su manera de entender ésta².

1 Quiroz Peralta, César A. Las interrelaciones población-ambiente en el desarrollo sostenible en la subregión 1. Población y ambiente. Lima, Caleidos/FNUAP, 1994.


2 Revista Cuánto. Micro cuencas andinas y desarrollo sustentable. Febrero 1995.

Es sobre las bases antes mencionadas que se sustenta la necesidad de entender y aplicar la incidencia política, tema central de la presente publicación.

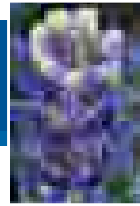
En el primer capítulo se expone detalladamente el marco teórico necesario para entender la incidencia política en los ecosistemas forestales andinos (EFA). Este capítulo se divide a su vez en dos partes: la primera se refiere al asunto de la incidencia política en sí, y aborda aspectos conceptuales y metodológicos; la segunda parte, que se aboca a la situación del sector forestal, analiza la problemática de los recursos naturales y sociales en el Perú, así como el marco normativo existente para la gestión de los recursos naturales, con especial énfasis en los recursos forestales de la sierra.

En el segundo capítulo se desarrolla el Plan de Incidencia Política para la gestión social de los ecosistemas andinos peruanos, plan promovido desde el Programa ECOBONA, apoyándose para ello en las bases conceptuales previamente expuestas y en el trabajo participativo desplegado desde el inicio del programa.

Finalmente, y a manera de conclusiones y anexos, se hacen algunas reflexiones en torno a aspectos interesantes de la gestión de los recursos naturales en el Perú, que apuntan hacia la búsqueda del ansiado desarrollo rural sostenible.



Fotografia: Jan Balke



CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO

1.1 Bases conceptuales de la incidencia política³

Conceptos

La preparación de cualquier Plan de Incidencia Política demanda ciertos conceptos para su formulación e implementación. Estos conceptos son esenciales en la búsqueda de mecanismos de concertación, debiendo los actores dialogantes tomar conciencia y compromiso respecto al significado de cada concepto como garantía del buen entendimiento y respeto entre las partes. A continuación, se definen algunos de ellos.

Políticas públicas

El término *políticas públicas* se usa para referirse a los lineamientos y orientaciones que debe implementar el Estado a favor del bien común. Las políticas públicas abarcan aspectos económicos, sociales, políticos y culturales, y se concretan en: normativa –que rige el funcionamiento del Estado, la sociedad y el territorio–, instituciones públicas, programas y presupuestos.

- ◆ *Normativa.* Se refiere a las constituciones políticas, convenios internacionales, leyes, reglamentos, decretos ejecutivos, resoluciones ministeriales, ordenanzas, entre otros.
- ◆ *Organizaciones e instituciones públicas.* Son aquellas cuya función o responsabilidad es la decisión, implementación o control de las políticas públicas.

³ Las bases conceptuales y metodológicas presentadas en este acápite han sido tomadas, principalmente, del IX Seminario Taller Latinoamericano Asocam 2006 ¿Cómo actores sociales inciden en políticas públicas?, celebrado en Quito, Ecuador, en julio de 2006.

- ◆ *Planes, programas, proyectos y acciones.* Por ejemplo: planes nacionales de desarrollo, planes de desarrollo local, programas de salud o educación, proyectos de apoyo a las microempresas o pequeñas empresas.
- ◆ *Presupuestos e inversiones fiscales.* Incluyen las fuentes de financiamiento (impuestos, aranceles, endeudamiento público) y las líneas de inversión en la implementación de planes, programas, proyectos y acciones.

Gráfico 1: Concreción de las políticas públicas



Etapas en la construcción de políticas públicas

- 1) *Formulación.* Se inicia con el origen de la idea sobre una nueva política pública, y continúa con el reconocimiento de los actores en tanto sujetos políticos y el análisis de las condiciones y las relaciones de fuerza entre los diversos actores intervinientes. Llega hasta la elaboración técnico-política de la propuesta de política pública.
- 2) *Decisión.* Corresponde al proceso de resolución por parte de los organismos gubernativos competentes, cuya responsabilidad, mecanismos y procedimientos suelen estar definidos en el marco normativo, especialmente en la constitución o leyes a nivel nacional y en las ordenanzas a nivel municipal o provincial/regional.
- 3) *Presupuestación.* Esta es la fase que permite la definición de las fuentes de financiamiento y la asignación de los recursos financieros necesarios para la implementación de las políticas decididas. En términos estrictos esta etapa debería ser parte del proceso de formulación y decisión; sin embargo, la experiencia en nuestros países marcados por déficits fiscales, evidencia en no pocos casos (especialmente en el ámbito local) que la presupuestación suele realizarse una vez que se han aprobado los marcos normativos, planes, programas o proyectos.
- 4) *Ejecución.* Implica la realización práctica de la política pública, tradicionalmente asumida como responsabilidad exclusiva de las instituciones públicas, y que hoy se asume con el principio de corresponsabilidad entre los actores sociales, públicos y privados.
- 5) *Control.* Es la última etapa y se orienta al seguimiento y evaluación de los resultados, es decir, a la pertinencia y calidad de las políticas públicas aprobadas e implementadas. El control exige definir y manejar medidas de evaluación expresadas normalmente como indicadores, sobre cuya base se pueden medir los resultados y realizar procesos de aprendizaje para modificar, mejorar e incluso derogar las políticas públicas y sustituirlas por una nueva.

Gráfico 2: Proceso de construcción de políticas públicas

Lobbying, cabildeo y diálogo político

Etimológica y originalmente el *lobbying* proviene de la palabra inglesa “lobby” que significa pasillo, vestíbulo, antecámara o antesala, en referencia a los lugares físicos del parlamento británico donde los representantes de intereses privados se reunían con los congresistas para exponerles sus inquietudes y demandas. Por lo tanto, su lugar de nacimiento puede ubicarse en Inglaterra y su desarrollo posterior en Estados Unidos de América, país en donde se institucionalizó más rápidamente a través de una normatividad específica que regula la manera, los mecanismos y los procedimientos para que los grupos económicos de presión puedan intervenir en las decisiones de políticas públicas.

Se puede definir *lobbying* como una actividad política consistente en intervenir para influenciar directa o indirectamente en los procesos de elaboración, aplicación o interpretación de medidas legislativas, normas, reglamentos y –generalizando– de toda intervención o decisión de los poderes públicos. Tanto en países desarrollados como en nuestros países, el *lobbying* puede ser percibido como una actividad encaminada a promover intereses privados mediante la utilización de mecanismos poco transparentes, percepción que se origina en sucesos comprobados de tráfico de influencias y hasta de sobornos.

El término *cabildeo* es considerado como sinónimo de *lobbying*. Es, en realidad, una estrategia de gestión para influir en alguna normativa o acción del poder público. Se traduce en acciones de comunicación, información o relación con los poderes públicos.

Una noción diferente es la de *diálogo político*, cuyo significado dice de la relación e interacción entre dos o más actores diferentes, dispuestos al entendimiento a través de la expresión de sus intereses y razones, y de la negociación deliberativa y de concertación. El *diálogo político* es una estrategia de creación de alianzas –de manera transparente– entre el gobierno y otras instituciones, sobre temas de interés de la población. Este diálogo se apoya en mecanismos de comunicación, intercambio y concertación deliberativa.

Participación

La participación de la ciudadanía y de los actores sociales propicia la capacidad de incidir, mejorar y compartir los procesos de toma de decisiones, ejecución, seguimiento y control. Con los procesos participativos y plurales de la sociedad se fortalece la democracia. Entre los actores sociales se construyen relaciones sociales y de poder, y se definen los roles y estrategias para lograr el éxito de sus objetivos.

Es necesaria la inclusión de actores sociales excluidos de los procesos de construcción de políticas. Estos deben fortalecerse como sujetos sociales para ser reconocidos por las instituciones públicas, partidos políticos o élites económicas entre otras. De este modo se reafirma la democracia, que es el sistema político que se sustenta en la intervención del pueblo en el gobierno para satisfacer las necesidades de la sociedad y alcanzar el bien común.

Los procesos de participación de la ciudadanía en políticas públicas tienen diversos niveles.

Gráfico 3: Niveles de participación ciudadana en políticas públicas



- ♦ La *información* se encuentra en el primer nivel de participación ciudadana y es la condición básica para hacer posible cualquier otro tipo de participación. Se basa en el conocimiento de lo que existe o las propuestas de normas, planes, programas, proyectos y presupuestos de los organismos públicos.

- ◆ Un segundo nivel es el de la *consulta a la ciudadanía* –a través de reuniones, visitas, entrevistas–, lo que permite a las autoridades gubernamentales o legislativas enterarse de las demandas y opinión de la población respecto a la acción pública.
- ◆ La *participación con capacidad de decisión* es el tercer nivel, cuyas formas más conocidas son el plebiscito y el referéndum, aunque existen otras novedosas como son los presupuestos participativos, la planificación del desarrollo local, y otras formas de participación con decisión.
- ◆ Se puede considerar como cuarto nivel el de la *responsabilidad compartida en la ejecución de las políticas públicas*. Esto suele objetivarse cuando se efectúa una adecuada distribución de funciones y responsabilidades entre el Estado, los actores sociales, el sector privado y la ciudadanía.
- ◆ Finalmente, un quinto nivel a tomar en cuenta es el de *vigilancia ciudadana* o control de las acciones de las instituciones públicas por parte de la población organizada, lo que por un lado se relaciona con el seguimiento y la evaluación y, por otro, con diversas formas de escrutinio y veeduría ciudadana.

Gestión de información y estrategia de comunicación

Durante la elaboración de las políticas públicas se precisa una adecuada *gestión de información*, que supone disponer en forma oportuna de la información relevante sobre resultados obtenidos, experiencias de campo y otras, que permita el análisis objetivo y realista para la toma de decisiones y para obtener la seguridad de que se viene trabajando en la orientación correcta.

Asimismo, se debe estimular la *estrategia de comunicación* con objetivos claros referidos al mensaje a difundir y al conocimiento del público al cual se quiere llegar. La estrategia debe estar basada en el objetivo

del programa y, vista desde el área de desarrollo, debe ser entendida como una tríada: comunicación–información–educación. Debe difundir los propósitos, avances y logros alcanzados utilizando diferentes medios (radial, prensa escrita, Internet, entre otros).

Incidencia en políticas públicas

La *incidencia en políticas públicas* es entendida como el proceso de comunicación y negociación que se realiza entre diferentes actores –sociales, económicos, políticos, institucionales– con las autoridades públicas estatales. El objetivo de este proceso es el de lograr que las políticas públicas sean construidas no sólo por las autoridades del Estado, sino que también participen todos los actores involucrados, propiciando con ello un desarrollo equitativo en la búsqueda de soluciones a los problemas públicos específicos, desde el ámbito local hasta el internacional. Vemos entonces que se trata de un proceso en el que se juegan diversos intereses y relaciones de poder (participan organizaciones sociales, instituciones privadas, sectores empresariales y políticos, poderes públicos, entre otros).

No obstante el carácter eminentemente político de estos procesos, es evidente que la formulación, presupuestación, gestión y control de las políticas públicas también requieren criterios y aportes de carácter técnico.

Actores involucrados en el proceso de incidencia política

Un elemento fundamental para los procesos de incidencia en políticas públicas es identificar cuáles son los actores o fuerzas sociales que están interesados en una determinada propuesta de política pública, cuáles están a favor o en contra, quiénes se mantienen indecisos y cuáles son potenciales aliados, para –a partir de esta comprensión– diseñar el camino a seguir. Así, los actores se pueden clasificar en fuerzas impulsoras, sujetos decisores, fuerzas aliadas, fuerzas opositoras, sectores indecisos y otros actores.

INCIDENCIA POLÍTICA PARA LA GESTIÓN SOCIAL DE LOS ECOSISTEMAS ANDINOS

Análisis y propuesta para el Perú

Cuadro 1: Actores involucrados en el proceso de incidencia política

FUERZAS IMPULSORAS	Actores sociales, económicos, políticos, públicos, cívicos. Ejercen presión directa o indirecta para obtener decisiones de política según su visión e interés.	¿Quiénes son? ¿Cuáles son sus fortalezas y debilidades? ¿Cuáles son sus recursos?
SUJETOS DECISORES	Autoridad pública u organismo de control destinatario de la estrategia de incidencia.	¿Quiénes toman las decisiones? ¿Qué procedimientos se siguen? ¿Quiénes pueden influir sobre ellos? ¿Cuál es su posición e intereses?
FUERZAS ALIADAS	Potenciales aliados con intereses comunes o complementarios a los de las fuerzas impulsoras. Pueden ser motivados para actuar conjuntamente.	¿Quiénes son? ¿Cuáles son sus fortalezas y debilidades? ¿Qué opinan de la propuesta? ¿Qué intereses tienen? ¿Qué beneficios obtendrán?
FUERZAS OPOSITORAS	Actores que se oponen y tiene recursos para influir sobre los responsables de la toma de decisiones.	¿Quiénes son? ¿Por qué se oponen y con qué argumentos? ¿Qué amenaza representan? ¿Sobre quiénes influyen? ¿Cuáles son los puntos en común?
SECTORES INDECISOS	Actores influyentes que no tienen posición definida por desinformación, desinterés o temor.	¿Quiénes son? ¿Qué opinan sobre la propuesta y los actores? ¿Por qué no toman posición? ¿Qué necesitan para asumir una posición?
OTROS ACTORES	Actores decisores en medios de comunicación, universidades, movimientos sociales y políticos, ONG, cooperación internacional.	¿Quiénes son? ¿Cuáles son sus fortalezas y debilidades? ¿Cómo podrían contribuir? ¿Cuáles son los puntos que tienen en común?

Fuente: Serie Reflexiones y Aprendizajes ASOCAM ¿Cómo los actores sociales inciden en políticas públicas? Secretaría Técnica ASOCAM - Intercooperation. Marzo 2007.

Fuerzas impulsoras

Son actores sociales que –a partir del interés común de sus miembros– ejercen de manera regular u ocasional una presión directa o indirecta sobre los poderes públicos, con el propósito de obtener decisiones de políticas públicas conforme a sus intereses. Su labor consiste en la concepción de la idea original, la iniciativa, el diseño técnico-político de la propuesta de política pública, el diseño del plan o estrategia del proceso de incidencia política, la ejecución, el seguimiento y la evaluación del mismo.

La capacidad de incidencia en las políticas públicas por parte de las fuerzas impulsoras puede radicar en su legitimidad, en la autoridad moral que posean, la capacidad de convocar y movilizar a amplios grupos sociales, el acceso o control de los medios de comunicación, el poder económico y la influencia a través de personas cercanas a las autoridades, entre otros factores.

Con el fin de tener una mayor claridad en la definición de las acciones de incidencia a desarrollar es fundamental que la propia fuerza impulsora proceda a realizar una autoevaluación de su base social y de los recursos de poder con que cuenta, para lo cual se puede reflexionar sobre las siguientes preguntas generadoras: ¿Quiénes forman parte de la fuerza impulsora? ¿Cuáles son sus fortalezas y debilidades? ¿Con qué recursos de poder cuenta?

Sujetos decisores

Son los destinatarios de toda estrategia de incidencia política, que por ser autoridades de las instituciones públicas cuentan con las competencias para asumir conocimiento y resolver las demandas de políticas públicas de la fuerza impulsora. Estos sujetos decisores los conforman los tres poderes clásicos del Estado: legislativo, ejecutivo y judicial, además de los organismos de control como son los fiscales de la na-

ción, tribunales constitucionales, defensorías del pueblo, entre otros. A pesar que los administradores de justicia no pueden ser receptores de influencias de grupos de interés o de presión, suele suceder que algunas de sus decisiones son condicionadas por la presión de la opinión pública, e incluso por el juego de intereses corporativos o particulares.

En general, el marco normativo-legal-reglamentario suele establecer las competencias, los mecanismos, los procedimientos y las etapas para la toma de decisiones de las autoridades competentes. En cualquier proceso de incidencia política tiene suma importancia el conocer los procesos de aprobación de leyes, reglamentos, ordenanzas, presupuestos, planes de fiscalización o control, entre los más importantes. El conocer estos procedimientos permite identificar las diferentes etapas de los procesos de toma de decisiones, para intervenir en el momento más oportuno y de la manera más eficaz posible.

Para la identificación y análisis de los sujetos decisores se puede reflexionar sobre los asuntos siguientes: ¿A qué personas o grupos de personas les corresponde tomar las decisiones sobre la propuesta de política pública? ¿Cuál es el procedimiento para tomar la decisión? ¿En qué momentos y espacios se procesa la toma de decisiones, y qué personas intervienen? ¿Qué personas o grupos de personas tienen capacidad de influir sobre los sujetos decisores? ¿Cuál es la opinión o posición de los sujetos responsables de tomar la decisión? ¿Cuáles son los intereses de las personas responsables de decidir?

Fuerzas aliadas

Son aquellos actores sociales e institucionales que, sin ser parte constitutiva de las fuerzas impulsoras, tienen intereses comunes o complementarios, y por este motivo pueden pronunciarse o actuar a favor de la propuesta de políticas públicas en determinado momento. Se involucran con el fin de apoyar el proceso de incidencia en políticas públi-

cas, aunque no con el mismo rol ni el compromiso propios de los actores que se encuentran impulsando la campaña.

Para definir las estrategias más adecuadas de trabajo de las fuerzas impulsoras se requiere identificar y reflexionar sobre las motivaciones y fortalezas de los potenciales aliados: ¿Qué piensan los potenciales aliados de la propuesta de políticas públicas? ¿Qué intereses tienen en el tema? ¿Cuáles son sus fortalezas y debilidades? ¿Qué beneficios obtendrán del proceso e incidencia política?

Fuerzas opositoras

Estas fuerzas, también denominadas fuerzas de resistencia, están constituidas por aquellos actores sociales o institucionales que tienen intereses contradictorios con la propuesta de políticas públicas planteada por las fuerzas impulsoras, por lo que se definen en contra de la propuesta. Además, suelen tener el control de uno o varios de los recursos del poder, lo que les permite influir sobre los sujetos responsables de tomar las decisiones.

Para identificar con claridad a las fuerzas opositoras es conveniente analizar: ¿Qué organizaciones, grupos o personas se oponen a la propuesta de políticas públicas? ¿Por qué se oponen o cuáles son sus argumentos? ¿Cuáles son sus intereses y estrategias? ¿Sobre qué sujetos decisores ejercen influencia? ¿Qué se puede hacer para reducir su influencia? ¿Qué amenaza representan para el éxito de la iniciativa de incidencia? ¿Existen puntos sobre los que se pueden lograr acuerdos con ellos?

Sectores indecisos

Son las personas, grupos u organizaciones que no tienen una posición definida sobre la propuesta de incidencia política, pero que podrían

convertirse en una fuerza aliada u opositora y ejercer –consecuentemente– influencia en el proceso de toma de decisiones. La posición vacilante de estos sectores responde generalmente a la falta de información, motivación, interés o coraje para asumir una posición determinada.

También aquí es importante el manejo de información objetiva y actualizada para definir las iniciativas estratégicas con el fin de movilizar a los amplios sectores ciudadanos: ¿Qué opina la ciudadanía sobre la propuesta de incidencia política? ¿Qué piensan sobre las fuerzas impulsoras, aliadas y de oposición? ¿Qué otros grupos u organizaciones tienen interés en el tema propuesto, pero aún no han asumido una posición? ¿Por qué no han tomado una posición respecto al proceso de incidencia política? ¿Qué necesitan para asumir una posición?

Otros actores

Existen otros actores que intervienen de manera activa en los procesos de toma de decisiones de las políticas públicas, tales como los medios de comunicación, las universidades, los mismos partidos políticos, entre otros.

Los medios de comunicación tienen un enorme poder en la sociedad, al contar con la capacidad de influir en la percepción de la ciudadanía, movilizar corrientes de opinión, e incidir en las personas o fuerzas que deciden sobre las políticas públicas. Ellos pueden determinar la agenda pública, fijando los temas que se debaten en la sociedad en un momento determinado. También facilitan o bloquean la visibilización o imagen pública de las organizaciones de la sociedad civil.

Por otra parte, se encuentran las universidades, cuyo principal aporte a la colectividad no se refiere a la transmisión o reproducción del conocimiento académico, sino al estudio de la sociedad y sus problemas. Una

vez que los resultados de este estudio son adecuadamente comprendidos, la universidad diseña alternativas técnicas destinadas a solucionar los problemas y proyectar el desarrollo de la sociedad. Además, la universidad constituye un centro de reflexión y de crítica social, construye espacios de libertad intelectual y promueve el desarrollo con equidad.

Los partidos y los movimientos políticos también tienen un rol fundamental en los procesos de definición de las políticas públicas, puesto que las personas o grupos que constituyen los sujetos decisores comúnmente son miembros o están relacionados con dichas agrupaciones políticas. En esta medida son parte del juego de intereses entre los múltiples actores.

Del mismo modo, están los técnicos de los proyectos y las ONG de desarrollo que colaboran no sólo con sectores excluidos o vulnerables, sino también con instituciones públicas, a efectos de contribuir en la generación de procesos de desarrollo equitativos, inclusivos y sostenibles. Este es un rol de servicio que debe realizarse con cuidado para no sustituir a los actores comunitarios y públicos, que son los principales actores de los procesos de desarrollo.

De igual forma, está la cooperación internacional, que puede facilitar procesos de diálogo político entre los actores sociales y los gobiernos sobre temas prioritarios que permitan sensibilizar a los organismos públicos respecto a aspectos centrales del desarrollo, como son el combate a la pobreza, el desarrollo económico con equidad, la gestión social del medio ambiente, etcétera.

Otros actores que se pueden tomar en cuenta (según las particularidades del proceso de incidencia en políticas públicas) son los colegios de profesionales, las cámaras empresariales, las instituciones religiosas, la policía, las fuerzas armadas, los representantes de gobiernos de países extranjeros, entre otros.

Metodología para la incidencia política

No existe un método para promover o realizar procesos de incidencia en políticas públicas. En cambio, es posible una metodología asumida como un marco flexible que se sustenta en un propósito previamente negociado, una teoría que orienta su práctica, y cierta lógica general que facilita el rumbo, los pasos y las acciones hacia el logro del propósito definido. A continuación, se presenta una metodología para el proceso de incidencia política con cinco etapas.

Gráfico 4: Metodología para la incidencia política



Etapa 1: Identificación de la problemática

Tratándose de un proceso social y político, es improcedente proyectar la puesta en práctica de una estrategia coherente y de un conjunto de tácticas de incidencia política apropiadas sin un conocimiento previo de la realidad relevante en la que se quiere intervenir. Si la intervención no es coherente con la comprensión, muchas contradicciones y fracasos pueden emerger en los procesos y prácticas de desarrollo.

La realidad social funciona como un sistema complejo, cuyas articulaciones internas deben ser conocidas por los interesados en el proceso de incidencia política, a fin de orientar adecuadamente el comportamiento de esta realidad en función de sus intereses y objetivos.

El análisis y el diagnóstico de la problemática tienen como objetivo conocer y comprender la realidad, con el fin de diseñar e implementar la estrategia más adecuada (disposición de pasos, actividades, recursos y tiempo) para alcanzar los objetivos que se propongan las fuerzas impulsoras de los procesos de incidencia política. Conocer la realidad implica un esfuerzo de investigación, reflexión y análisis, que se logra a través del pensamiento –el que funciona de manera relacional, emocional y lógica– a partir de la experiencia sensible, del manejo de datos e información, de la cultura a la que se pertenece y de la cosmovisión del mundo que se asuma.

El rol protagónico de esta fase lo tienen los sectores o actores sociales que se van a constituir como fuerza impulsora del proceso de incidencia política. Ellos, a partir de sus capacidades y de su grado de desarrollo como sujetos sociales, son quienes deben realizar los esfuerzos de diagnóstico participativo y autodiagnóstico que se proponen. Para ello pueden trabajar mediante la conformación de un equipo responsable en el que se incorporen tanto dirigentes como miembros de base. El equipo puede realizar talleres o reuniones en las que se realicen los

análisis señalados, además de programar ciertos eventos para participar los resultados del diagnóstico a las bases o comunidades de referencia del actor social.

También los actores externos que apoyan desde los proyectos, las ONG de desarrollo, la cooperación, universidades, instituciones religiosas, entre otros, pueden cumplir un importante rol en esta etapa.

Etapa 2: Construcción de la propuesta de política pública

La propuesta expresa el objetivo del proceso de incidencia política, es decir, lo que éste se propone alcanzar como una alternativa de solución al problema identificado; y expresa las demandas, aspiraciones e intereses de los actores que constituyen la fuerza impulsora. La propuesta de política pública se puede concretar a través del establecimiento de normas, de creación de nuevas instituciones públicas, de asignación de presupuestos y definición de fuentes de financiamiento, o de elaboración de planes, programas y proyectos.

En el proceso de formulación de la propuesta de política pública intervienen de manera privilegiada dos tipos de actores. Por un lado, los actores sociales que constituyen la fuerza impulsora, quienes son los llamados a expresar sus demandas y aspiraciones, y a sugerir las responsabilidades de los diferentes actores para la gestión de las políticas. Por el otro, los técnicos de los proyectos, ONG, instituciones religiosas, cooperación y otras instituciones que apoyan y acompañan los procesos de desarrollo de los primeros.

También se debe considerar el compromiso e interés de los medios de comunicación con el propósito de garantizar un proceso amplio de información a la ciudadanía, y en la medida de lo posible establecer mecanismos de realimentación para recibir sus criterios y opiniones.

Etapa 3: Planificación del proceso de incidencia política

El plan es un instrumento de dirección estratégica que procura modificar la correlación inicial de fuerzas entre los diferentes actores involucrados en el proceso de incidencia política. Plan impulsado por la fuerza impulsora para consolidar sus fortalezas y neutralizar o superar sus debilidades, al mismo tiempo que enfrenta a las fuerzas opositoras para neutralizar sus potencialidades.

El objetivo de esta etapa es diseñar una guía para orientar la acción de las fuerzas impulsoras del proceso de incidencia política, mediante un ordenamiento alternativo de momentos, actividades, medios, personas y tiempo, con el fin de darle viabilidad a la aprobación de la propuesta.

El plan de incidencia política no debe generar rigideces en su ejecución ni debe ser asumido como camisa de fuerza, debiendo servir –en cambio– como camino abierto y flexible para ordenar el trabajo múltiple y simultáneo que se propone realizar. A pesar de lo dicho, se debe considerar que cualquier proceso de planificación implica tres momentos básicos: la realización de un esfuerzo de conocimiento de la realidad, la definición de los objetivos del proceso a impulsar, y el diseño del camino y uso de los medios para hacer realidad los propósitos.

Los responsables del proceso de diseño del plan de incidencia política son los mismos de la etapa anterior: las personas y organizaciones de la fuerza impulsora, con un importante apoyo de los técnicos de las ONG de desarrollo, universidades y profesionales, entre otros.

Etapa 4: Negociación, presión y aprobación de la política pública

La capacidad para llevar a la práctica el plan o estrategia de incidencia política es más importante que la calidad de su formulación. Requiere movilizar las energías humanas de los actores sociales que forman

parte de la fuerza impulsora, tomar decisiones de manera continua que conduzcan al logro de los objetivos en un entorno cambiante, y demanda pasión y liderazgo para facilitar, coordinar y conducir el proceso. En esta etapa se busca la ejecución, seguimiento, evaluación y adaptación de la estrategia o el plan de incidencia política diseñado, con el fin de hacer realidad las condiciones que permitan la aprobación y aplicación de la propuesta de política pública.

Las líneas de acción que deben ser tomadas en cuenta para el éxito de esta etapa son: Fortalecimiento de la organización y educación de la base social; Construcción participativa y sustento técnico-político de la propuesta de políticas públicas; Construcción de amplios procesos de alianza; Comunicación amplia para hacer conocer las propuestas; Diálogo y negociación con las autoridades y funcionarios públicos; Movilización social en caso que se requiera acciones de presión; Exigibilidad jurídica a través de los tribunales competentes; Monitoreo del comportamiento de los diferentes actores y análisis de las condiciones cambiantes del entorno.

En esta etapa que implica la aprobación de la política, así como en la fase siguiente de implementación y control de la misma, se produce una fuerte interacción entre los diferentes actores que tienen interés en la propuesta de política pública. Esta interacción es particularmente intensa entre las fuerzas impulsoras y los sujetos decisores, y puede tomar diferentes formas, desde la concertación, negociación y consenso, hasta la presión y el enfrentamiento.

Los técnicos de los proyectos, las instituciones religiosas y las ONG de desarrollo pueden cumplir el papel de asesoría y apoyo técnico en el proceso de decisión de la política; también, promover espacios de diálogo y negociación política ente los actores involucrados, apoyar y acompañar las acciones que impulsen los actores sociales, y facilitar con recursos técnicos y económicos el proceso de encuentro y alianza

con otros actores involucrados. Este accionar debería orientarse a fortalecer y empoderar a los actores sociales para modificar la correlación de fuerzas y crear las condiciones que permitan la viabilidad de la aprobación e implementación de las políticas.

Etapa 5: Implementación y control de la política pública

La aplicación de la política debe estar acompañada de un proceso de seguimiento y evaluación de la misma. Esto implica la superación de la visión tradicional que piensa que la ejecución de las políticas se efectúa con anterioridad a su control: los dos procesos tienen que desarrollarse concomitantemente. El seguimiento y la evaluación de la política no puede hacerse sin que se definan, previamente, la línea base y los indicadores, para comparar o medir los avances con relación a los objetivos propuestos y obtenidos en la realidad.

El objetivo de esta etapa es garantizar la aplicación de la política pública aprobada sobre la base de la corresponsabilidad de los diferentes actores involucrados, y permitir su mejoramiento continuo mediante el seguimiento y evaluación de sus resultados.

1.2 Situación del sector forestal y la gestión ambiental

En este acápite presentaremos un diagnóstico rápido sobre la situación del sector forestal y la gestión ambiental en el Perú. Revisaremos algunos aspectos vinculados a los recursos naturales, los recursos humanos, la normatividad y las experiencias de planificación y gestión en el Perú, en especial las vinculadas a los ecosistemas de bosques andinos.

Para empezar, es importante reconocer el concepto de *bien público* que tienen los bosques, lo que exige que éstos sean gestionados como tal bajo la responsabilidad del Gobierno, pero también de la Sociedad Civil. En consecuencia, para construir un sistema productivo sostenible será necesario comprender que existen un sistema natural, un sistema social y un sistema productivo que gestionar, y que por lo tanto las interacciones entre gobernantes y usuarios del bosque será un aspecto fundamental a considerar para una gestión eficiente y duradera.

Gráfico 5: Gestión social para una producción sostenible



El contraste de la realidad con los principios y fundamentos del desarrollo resulta gravitante para permitir una mejor aproximación a los fines y objetivos del desarrollo forestal en el Perú. En esta perspectiva es importante tomar conciencia que los bosques asumen la función de cautela de los demás recursos naturales y –además– que son fuente de vida y riqueza expresada en diversos productos y servicios.

Resulta imperativo, entonces, tener una visión holística del espacio territorial y del aprovechamiento integral de los recursos para su conservación; elementos que son fundamentales para el desarrollo rural y el desarrollo humano. Asimismo, es necesario conocer las principales regulaciones –en el plano internacional y nacional– que sirven de orientación para la gestión social y uso de los recursos naturales, haciéndose énfasis en la región de los ecosistemas andinos.

Recursos naturales

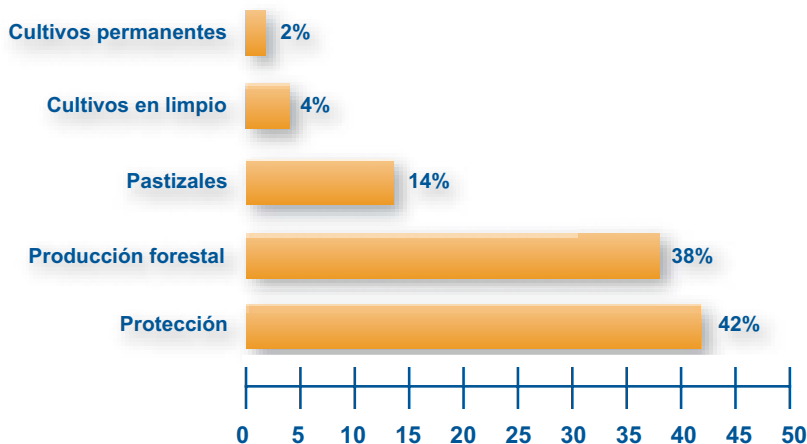
El marco geográfico del Perú es caracterizado por la presencia de la Cordillera de los Andes que se extiende longitudinalmente de sur a norte, definiendo cuatro macro regiones naturales: Costa, Sierra, Selva y el Mar Peruano o Mar de Grau⁴.

Para intentar comprender la real situación de los recursos naturales en el Perú, es conveniente tener una visión clara de la clasificación de tierras según su capacidad natural de uso mayor, la que se basa en la agrupación de tierras con características similares en cuanto a su aptitud natural para la producción y en las limitaciones permanentes de los suelos para poder mantener actividades agrícolas, pecuarias o forestales dentro de los márgenes económicos permitidos.

La Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN) en 1982 estableció cinco categorías principales que se distribuyen en el país como se muestra en el Gráfico 6.

4 www.inrena.gob.pe

Gráfico 6: Distribución de tierras por capacidad de uso mayor



De otro lado, el Cuadro 2 muestra en términos absolutos la distribución de la tierra de acuerdo a su capacidad natural de uso mayor en las regiones Costa, Sierra y Selva.

Cuadro 2: Capacidad de uso mayor de la tierra en el Perú (ha)

CAPACIDAD DE USO DE LA TIERRA	COSTA	SIERRA	SELVA	TOTAL	%
Cultivos permanentes	496 000	20 000	2 191 000	2 707 000	2,11
Cultivos en limpio	1 140 000	1 341 000	2 421 000	4 902 000	3,81
Pastizales	1 622 000	10 576 000	5 718 000	17 916 000	13,94
Producción Forestal	172 000	2 092 000	46 432 000	48 696 000	37,89
Protección	10 207 000	25 169 000	18 925 000	54 300 000	42,25
TOTALES	13 63700	39 198 000	75 687 000	128 521 000	100,00

Fuente: Los recursos naturales 1985. ONERN.

Del Cuadro 2 se desprende que, en principio, las mayores extensiones a escala nacional se dan en las tierras de protección (42%) y las de producción forestal (38%), que en conjunto significan alrededor de 100 millones de hectáreas, cuya responsabilidad de gestión corresponde – por ley– al sector forestal. En tanto, las proporciones de tierras aptas para cultivos en limpio y cultivos permanentes, están en conjunto por debajo del 6%, lo cual debe ser motivo de reflexión en cualquier plan de uso de los recursos naturales renovables.

En término de recursos forestales, el Perú tiene el 53% del territorio cubierto de bosques (68,7 millones de hectáreas aproximadamente⁵), además de una superficie estimada de 10,5 millones de hectáreas aptas para actividades de reforestación, cuya distribución se muestra en el Cuadro 3.

Cuadro 3: Tierras aptas para la reforestación

REGIÓN	SUPERFICIE (HA)	PORCENTAJE (%)
SIERRA	7 500 000	71,43
SELVA	2 500 000	23,81
COSTA	500 000	4,76
TOTAL	10 500 000	100,00

Fuente: INRENA

La Sierra o Región Andina en el Perú⁶ es el espacio geográfico conformado por la Cordillera de los Andes, que se extiende de norte a sur entre los límites con Ecuador y Bolivia y desde las primeras estribaciones de la cordillera, entre la vertiente occidental y oriental, incluyendo los valles interandinos. Presenta un clima de frío a gélido, y de semiárido a subhúmedo. Las actividades son principalmente agrícolas y pecuarias. Esta región constituye también un gran almacén de recursos mineros, fuente principal de divisas⁷.

⁵ FAO (FRA) - INRENA.

⁶ CONAM et al. (2005) Bosques Nativos Andinos: actualización y análisis situacional. Documento de Trabajo elaborado por Pedro Julca.

⁷ www.inrena.gob.pe

Los Ecosistemas Forestales Andinos (EFA) o Bosques Nativos Andinos (BNA) incluyen formaciones vegetales y otros agro-eco-sistemas con diverso grado de intervención humana. Se ubican en diferentes altitudes: el límite inferior en Ecuador es de 400 msnm en la vertiente pacífica y de 800 msnm en la vertiente amazónica; de 600 msnm en el Perú, y entre los 600 y 800 msnm en Bolivia⁸.

Definir el ámbito andino es complejo, pues se debe tener en cuenta que el término “andino” no solo es un término físico, sino también cultural. En ese sentido trae discusiones y perspectivas diferentes en todos los niveles de la sociedad peruana. Lo “andino”, si bien es un término muy amplio, es relacionado comúnmente con la sierra.

El término Ecosistema Forestal Andino (EFA) es bastante reciente y tiene como antecedente cercano el concepto de Bosque Nativo Andino, que a su vez proviene de la constatación de la existencia de relictos boscosos conformados por especies leñosas superiores de crecimiento limitado. Entre las principales especies nativas que conforman estos relictos boscosos se presenta una heterogeneidad de árboles de diversos géneros, tales como *Polylepis*, *Budlejia*, *Delostoma*, *Podocarpus*, *Nageia*, *Cedrela*, *Alnus*, *Escallonia* *Salix*, y varias especies de lauráceas maderables, entre muchas otras.

El concepto de Ecosistema Forestal Andino (EFA) pretende ampliar el espacio de influencia de los bosques relictos con relación a los recursos naturales fundamentales (especialmente suelo y agua) del cual dependen, en una aproximación a su verdadera connotación conceptual de Ecosistemas Frágiles de Montaña –que para el caso peruano se le tiene que añadir un componente adicional: el de tropical.

⁸ Dancé, J (2007). Plan de Incidencia Política para la Gestión Social de Ecosistemas Forestales Andinos en Bolivia, Ecuador y Perú.

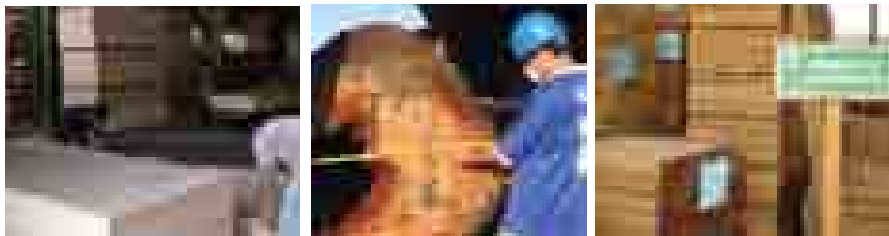
En consecuencia, los bosques naturales y las plantaciones forestales en el Perú muestran importantes potencialidades para su aprovechamiento en lo económico, ambiental y social. Así, son muchos los beneficios que ofrecen los bosques al ser humano, teniéndose entre ellos los que se describen a continuación.

Los bosques y los productos consumibles

Los bosques ofrecen tanto productos maderables (ocho millones de metros cúbicos de madera por año⁹) como no maderables (plantas medicinales, alimentos vegetales, carne de monte, fibras, tintes, entre otros). La Ley Forestal y de Fauna Silvestre norma la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre y establece el régimen de uso, transformación y comercialización de los productos que se deriven de ellos.

Productos maderables

La industria de aserrío es la más importante actividad de transformación de madera en el Perú. La producción está conformada por madera aserrada secada al aire y secada en horno. Los más importantes aserraderos están ubicados en la región amazónica: Ucayali, Junín, Loreto, Madre de Dios y San Martín. El 65% de la demanda nacional de madera rolliza gira en torno a ocho especies: eucalipto, cumala, tornillo, lupuna, cedro, shihuahuaco, capirona y mohena.



De izquierda a derecha: lupuna, tornillo y shihuahuaco.

Fotografías: Miguel Pacheco

Cuadro 4: Producción de madera rolliza y aserrada por departamento (Año 2007)

DEPARTAMENTO	ROLLIZA (m ³)	ASERRADA (m ³)
Amazonas	33 056,88	17 310,93
Ancash	31 469,83	1 831,82
Apurímac	30 685,43	11 249,25
Arequipa	212,33	189,79
Ayacucho	2 722,47	242,11
Cajamarca	55 787,91	12 516,02
Cusco	60 256,60	8 515,49
Huancavelica	47 280,39	64,40
Huánuco	84 971,97	52 174,16
Ica	147,29	0,00
Junín	159 953,44	84 053,36
La Libertad	125 516,75	12 856,81
Lambayeque	338,32	58,93
Lima	185,93	9,16
Loreto	624 029,60	278 567,94
Madre de Dios	196 652,85	99 665,49
Pasco	53 026,51	20 024,92
Piura	6 073,92	2 996,58
Puno	4 731,77	2 175,41
San Martín	105 668,50	50 754,50
Tacna	136,14	0,49
Tumbes	2 660,00	1 333,33
Ucayali	460 958,06	280 075,93
TOTAL	2 086 522,90	936 666,80

Fuente: Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre.
Elaboración: Instituto Nacional de Recursos Naturales – INRENA, IFFS.

Las tendencias de demanda de los productos madereros tradicionales son crecientes en los mercados nacional e internacional (128% en cinco años), pero son mayores aún las de productos no tradicionales como artículos o piezas utilitarias (240% en cinco años).

El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, en el marco del Plan Estratégico Nacional Exportador 2003-2013, viene trabajando, en coordinación con los sectores productivos del país y con el apoyo financiero internacional (BID y CEE, entre otros), en promover la oferta exportable de maderas tropicales peruanas, fomentando el uso de especies alternativas de abundancia en los bosques para impulsar y propiciar el manejo forestal competitivo, rentable y sostenible.

Las especies maderables más comercializadas en forma rolliza y aserrada en la región andina se muestran en el Cuadro 5. Estas especies maderables se usan tanto en la industria maderera, de construcción, papelera y de producción de muebles, como en la carpintería, cajonería y leña. El fruto de algunas especies de roble es consumido principalmente por las poblaciones del Ande.

Cuadro 5: Principales especies andinas maderables comercializadas (Año 2007)

ESPECIE	ROLLIZA (m ³)	ASERRADA (m ³)
Eucalipto	333 170,36	54 334,69
Roble	3 676,95	1 887,79
Pino	35 924,11	6 441,08
Ciprés	-	-
Lúcumo	44,13	9,53
Higuerón	934,13	487,78

Fuente: INRENA. Perú Forestal en Números. Año 2007.

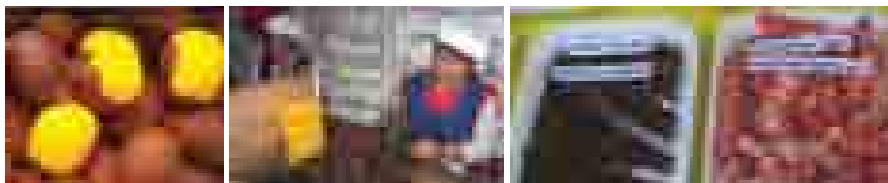
En departamentos como Ayacucho, Ancash, Apurímac, Arequipa, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Junín, Puno y Huánuco, la población se dedica a la elaboración de productos maderables, entre ellos: puntales, umbrales, parantes, viguetas, vigas, paradores, cantoneras, varas, postes, durmientes y otros, así como sillas, mesas, escaleras y mangos para herramientas. También se utiliza la madera como leña.

Productos no maderables

En el país se aprovechan también algunos productos forestales no maderables, siendo los principales la tara, la castaña, la algarroba, el carrizo, el jebe o shiringa, el palmito, la uña de gato, el aguaje, entre otros. Además, se aprovecha la fauna silvestre, que es una importante fuente de proteínas para los pobladores de la amazonía peruana.

Los productos forestales no maderables tienen un gran potencial que no está siendo aprovechado en toda su dimensión. Sin embargo, considerando las demandas existentes por estos productos y la complementariedad con los maderables, lo deseable sería considerar ambos componentes en cualquier programa de promoción y aprovechamiento integral del bosque.

En el Cuadro 6 se presentan los volúmenes de producción en el periodo 1980 – 2006 de algunos productos no maderables. Durante dicho periodo se pueden apreciar, en general, tendencias muy irregulares como resultado probable de una escasa planificación en el aprovechamiento de estos importantes recursos.



De izquierda a derecha: aguaje, castaña y tara.
Fotografías: Miguel Pacheco y Rebeca Dumet

**Cuadro 6: Producción forestal diferente a la madera en el Perú
(años 1980 - 2006)**

AÑOS	AGUAJE (kg)	ALGA- RROBA (kg)	CAÑA BRAVA (unidad)	CAÑAGUA- YAQUIL (unidad)	CARRIZO (unidad)	CASTAÑA (kg)
1980	72,5	9 723,9	370,6	84,0	6,357,1	4 321,2
1981	446,4	836,3	935,0	115,0	4 293,0	1 211,8
1982	287,4	8 137,0	603,5	51,7	16 048,4	3 503,9
1983	102,9	340,8	104,9	2,3	3 901,5	4 836,1
1984	301,4	1 006,8	659,1	76,5	5 796,7	4 193,1
1985	158,3	1 606,4	888,4	186,4	14 995,2	2 622,9
1986	213,8	5 800,9	1 777,3	141,7	7 006,4	3 985,9
1987	44,3		261,7	18,5	1 509,4	2 557,4
1988	44,5	14 600,0	47,6	19,3	200,5	3 021,8
1989				38,4	74,7	4 410,1
1990	49,2	43,6	150,7	40,3	1 740,9	4 813,7
1991	11,0	2 914,0	2 108,0	104,0	4 875,7	1 513,0
1992	10,2	5 442,0	67,0	30,1	2 960,0	1 384,2
1993		7 396,0	27,3	46,0	1 785,0	4 716,0
1994		1 542,3	104,0	23,4	1 474,2	3 170,0
1995	7,7	4 079,2	768,0	101,8	2 280,5	1 152,0
1996		7 286,2	1 163,0	64,7	2 637,0	3 616,0
1997		350,4	640,0	39,6	90,6	2 069,5
1998		1 106,6		36,2	709,2	750,4
1999			103,5	2,4	121,6	
2000		397,3	2 008,3		1 247,5	2 681,6
2001		3 911,1			91 771,9	29,7
2002		9 145,4	1 600,9		4 244,1	1 288,9
2003		118,0	614,5		4 705,6	22,1
2004		5 947,1	552,3	228,5	3537,0	966,7
2005	0,2	3 893,5	874,6	257,8	3 441,3	4 386,2
2006		5 320,4	539,8		4 962,2	4 123,8

Nota: Principales productos. Los espacios en blanco son generalmente por falta de información y no por falta de producción en ese año.

INCIDENCIA POLÍTICA PARA LA GESTIÓN SOCIAL DE LOS ECOSISTEMAS ANDINOS

Análisis y propuesta para el Perú

BAR-BASCO (kg)	JEBE O SHIRINGA (kg)	PALMITO CHONTA (kg)	PIASABA (kg)	RATANIA (kg)	TARA (kg)	UÑA DE GATO (kg)
679,6	439,9	501,8	552,0	5,0	2 102,5	-
-	292,9	1 906,6	213,0	21,0	3 020,6	-
652,1	856,1	513,1	103,0	-	6 407,7	-
-	422,7	-	159,0	5,0	2 859,9	-
90,5	579,9	54,7	143,0	4,3	4 161,9	-
1 370,8	59,2	85,9	636,0	1,2	5 555,3	-
313,8	87,5	58,8	697,0	0,8	6 435,3	-
-	49,8	103,1	-	-	3 650,0	-
-	7,6	105,6	313,0	-	1 980,9	-
-	42,6	-	-	-	2 511,9	-
-	55,4	149,9	1 166,0	26,1	3 039,8	-
-	62,8	352,3	2 748,0	20,5	5 078,0	-
26,2	623,5	273,3	500,0	-	3 889,0	17,0
0,5	711,0	158,0	292,5	-	1 168,0	10,0
21,5	-	-	54,0	-	2 160,8	294,0
35,0	-	256,7	22,2	-	1 245,0	881,0
-	-	316,2	341,0	64,4	1 980,4	694,0
2,9	340,2	672,9	32,0	6 966,7	211,0	
36,0	2,0	115,2	217,5		4 503,8	470,3
26,3			636,4	6,9	2 905,5	535,9
495,8	3,6		614,2	2,1		438,6
850,4			362,8	32,1	7 155,1	442,6
813,8			154,5	80,6	1 914,0	210,9
806,1			112,5	44,7	1 326,3	142,0
779,8			119,4	34,0	13 886,3	323,3
543,3				71,5	17 688,1	341,6
1 236,2			85,1	38,6	24 571,2	259,3

Fuente: INRENA.Perú Forestal en Números. Año 2007.

Los bosques y la calidad ambiental

Los servicios ambientales que prestan los bosques en la conservación del agua, cuencas de los ríos, suelos y de la diversidad biológica (especies de flora, fauna, microorganismos y recursos genéticos), además de mitigar el cambio climático, son indicadores de su importancia en el mejoramiento de la calidad de vida¹⁰.

Así, los bosques cumplen la función de regulación del régimen hídrico, permitiendo una mejor captación y distribución de las aguas de lluvias, y también tienen un efecto importante en la calidad de las mismas. Este rol es desempeñado con mayor resultado en las cabeceras de las cuencas, produciéndose una mayor disponibilidad y calidad de agua superficial y aguas subterráneas, incrementando su volumen en las épocas de estío. De esta forma, los bosques mejoran la disponibilidad de agua para fines hidro-energéticos como soporte indispensable para la agricultura, la ganadería y el consumo humano. Es necesario recordar, además, que las tres grandes cuencas hidrográficas del país nacen en los Andes. A nivel mundial, se estima que los ecosistemas de montaña proveen más del 50% de agua dulce.

Estos ecosistemas también incrementan la temperatura en aproximadamente dos grados centígrados, minimizando así el efecto de las heladas, que son comunes durante la época de estiaje y que traen como consecuencia la pérdida de cultivos y de animales. Este efecto sobre el clima se ha medido indirectamente a través de los mayores rendimientos en los cultivos agrícolas. De acuerdo a estudios realizados por PRONAMACHCS, la frecuencia de daños producidos por heladas disminuyó a 44% y se incrementaron los rendimientos de papa en 32% como consecuencia de las prácticas de manejo introducidas que incluían la reforestación¹¹.

¹⁰ Grau, H. R., M. E. Hernández, J. Gutierrez, N. I. Gasparri, M. C. Casavecchia, E. E. Flores, and L. Paolini. 2008. A peri-urban neotropical forest transition and its consequences for environmental services. *Ecology and Society* 13(1): 35.

Respecto a la conservación de suelos, los bosques desempeñan un importante rol de protección contra la erosión. En efecto, los bosques ofrecen una cubierta que amortigua el impacto de la lluvia sobre el suelo. Por otro lado, su sistema radicular y la alta presencia de materia orgánica en los horizontes A y B de los suelos (debida a la acumulación de hojarasca) permiten una mejor absorción e infiltración de la precipitación, disminuyendo así la escorrentía superficial y –con ella– el arrastre de las partículas sólidas del suelo, lo cual reduce también el riesgo de ocurrencia de huaycos e inundaciones en las cuencas hidrográficas.

Además, dada su alta biodiversidad, los bosques preservan distintas manifestaciones de vida cuya supervivencia está íntimamente ligada al mantenimiento de estos ecosistemas. Estas formas de vida son parte del patrimonio de la sociedad, y por lo tanto se deben adoptar las medidas para evitar su pérdida o menoscabo. Ello conlleva el mantener los hábitats adecuados para las distintas especies, de tal manera que éstas se encuentren disponibles para la humanidad como fuentes de germoplasma para la solución de problemas actuales y futuros.

Resulta evidente también que los escenarios con bosques constituyen verdaderas bellezas paisajistas, atractivas tanto para el morador como para el visitante, contribuyendo con la recreación turística y para sosiego de la mente y el espíritu.

Finalmente, es importante destacar el rol que desempeñan los bosques en la captura de carbono. A través de la fotosíntesis, las plantas del bosque captan el CO² de la atmósfera y lo utilizan para la formación de compuestos orgánicos, especialmente carbohidratos. De esta manera, liberan al aire este compuesto que es uno de los principales gases de efecto invernadero. Por lo tanto, la madera y leños del bosque se con-

11 Palomares, Benjamín (2001). Identificación de Indicadores de Servicios Ambientales, Manejo de Cuencas y Ecoturismo. Documento de Trabajo 10. Proyecto "Apoyo a la Estrategia Nacional para el Desarrollo Forestal".

vierten –en la medida que no se destruyan– en garantía de calidad del aire y contribuyen a mitigar el fenómeno de calentamiento global que preocupa a la comunidad internacional. Por ello, todo tenedor de bosques nuevos tiene derecho a exigir un pago por la captura de carbono realizada.

Sin embargo, a pesar de todos estos beneficios, los usuarios y propietarios de tierras con bosques reciben muy pocos beneficios derivados del uso ambientalmente benigno que le dan a la tierra, especialmente si los comparamos con los beneficios recibidos al hacer un uso mucho más intensivo de la tierra, como la agricultura. No obstante, la degradación ambiental producto de la conversión de bosques puede ocasionar costos elevados en las poblaciones ubicadas en las partes bajas de las cuencas, que ya no recibirían los beneficios de servicios ambientales, como la filtración de agua. Por ello, un pago adecuado para las poblaciones que conservan sus bosques puede ayudar a hacer esta opción más atractiva. Un mecanismo para compensar a los pobres por los beneficios ambientales que generan debe ser desarrollado y promovido¹².

Los bosques y el bienestar social

La importancia social de los bosques radica en la alta dependencia de los recursos forestales por parte de los grupos humanos para su sustento. Las comunidades indígenas en la región han tenido una adaptación milenaria al medio ambiente amazónico, que se traduce en la acumulación de conocimientos valiosos sobre las mejores formas de utilizar los recursos naturales.

Un importante ejemplo de la contribución de los bosques al bienestar social lo constituyen las comunidades que han obtenido y elaborado muchos productos a partir de las plantaciones, entre ellos: leña, sillas torneadas de eucalipto, postes y madera para construcción, madera aserrada, muebles, carbón vegetal, mermeladas, hierbas, artesanías y ventas de plantas

¹² Suyanto, S., N. Khususiyah, and B. Leimona. 2007. Poverty and environmental services: case study in WayBesai watershed, Lampung Province, Indonesia. *Ecology and Society* 12(2): 13.

producidas en los viveros comunales. De esta manera se logra generar ingresos a través de la venta y se cubren las necesidades de autoconsumo, pero también se contribuye a la protección de los bosques por disminución del impacto ante un aprovechamiento excesivo.

Sin duda, los bosques han sido siempre fuentes de sustento. Sin embargo, en el presente son fuentes de grandes expectativas que significan destrucción debido a las migraciones no planificadas. El desafío es cómo planificar el buen uso de los recursos forestales fomentando la implementación de redes de valor para contribuir con el desarrollo rural sostenible.

Recursos humanos

La población humana, en especial la ubicada en la región andina, siempre mantuvo una relación estrecha con sus recursos naturales, siendo el recurso tierra el más reconocido a lo largo de la historia, debido a que es fuente principal de productos para sustento de la población, principalmente de cultivos de pan llevar. En la región Sierra, la sociedad y el ambiente se encuentran estrechamente vinculados.

En el Cuadro 7 se muestran algunas características de la población que habita en la región andina (población existente, tasas de crecimiento, nivel de educación, entre otras) de donde se aprecia lo siguiente:

- ◆ Departamentos con poblaciones totales mayores: Cajamarca, Piura, Puno, Ancash, La Libertad, Lambayeque, Junín.
- ◆ Departamentos con más del 50% de población rural: Cajamarca, Puno, Ayacucho, Huancavelica, Apurímac y Huánuco.
- ◆ Departamentos con tasa de crecimiento intercensal superior al 2%: Amazonas, Tacna, Huánuco, La Libertad, Lambayeque y San Martín.
- ◆ Departamentos con tasa de analfabetismo superior al 7% de la población con 15 años y más: Amazonas, Cajamarca, Puno, Ayacucho, Huancavelica, Apurímac, Ancash y Huánuco.

Cuadro 7: Censo Poblacional 2005

Departamentos	Población Censada	Población Urbana	Población Rural	Población Censada Hombres
Amazonas	12 043	2 645	9 398	6411
Cajamarca	1 359 023	381 484	977 539	672 337
Piura	1 630 772	1 196 700	434 072	820 253
Tacna	274 496	249 832	24 664	109 499
Moquegua	159 306	134 144	25 162	81 263
Puno	1 245 508	588 801	656 707	616 678
Ayacucho	619 338	355 072	264 266	294 696
Huancavelica	447 054	134 863	312 191	216 308
Apurímac	46 258	10 672	35 586	23 552
Cerro de Pasco	266 764	167 372	99 392	136 281
Ancash	1 039 415	652 193	387 222	464 221
Huánuco	730 871	301 185	429 686	357 380
La Libertad	1 539 774	1 141 651	398 123	735 029
Lambayeque	1 091 535	854 871	236 664	487 714
Junín	1 091 619	740 084	351 535	543 090
Lima	7 819 436	7 636 692	182 744	3 817 120
Cusco	1 171 503	606 496	565 007	582 208
San Martín	669 973	431 107	238 866	351 824

Fuente: www.inei.gob.pe

INCIDENCIA POLÍTICA PARA LA GESTIÓN SOCIAL DE LOS ECOSISTEMAS ANDINOS

Análisis y propuesta para el Perú

Población Censada Mujeres	Tasa de Crecimiento intercensal (1981-1993)	Población de 15 años y más	Porcentaje de población de 15 años y más (%)	Tasa de Analfabetismo de la población de 15 años y más
5 632	4,2	7 181	59,63	7,70
667 212	1,7	874 098	30,70	12,30
810 519	1,7	1 087 173	25,90	7,00
106 448	3,5	201 036	6,50	3,20
78 043	1,9	118 347	18,00	4,50
607 374	1,6	847 783	19,00	8,60
297 497	-0,2	394 311	43,00	12,50
220 849	0,9	265 287	56,40	13,10
22 706	0,2	26 272	56,79	20,80
130 483	0,3	175 228	30,80	6,20
468 099	1,1	705 220	27,20	9,50
348 267	2,6	455 459	48,80	10,50
748 813	2,0	1 057 094	15,20	6,10
503 558	2,5	754 268	6,70	5,10
548 529	1,7	736 076	19,20	5,70
3 949 445	2,2	5 781 794	5,30	1,90
571 602	1,7	761 042	37,80	10,00
318 149	4,7	431 788	22,20	5,90

Vale indicar que la educación en la sierra está cambiando, y como ejemplo de ello está el proyecto iniciado en 1987 sobre Escuela, ecología y comunidad campesina en 10 departamentos del país, dentro del que se llevan a efecto dos diferentes programas¹³.

- ◆ Programa de Educación Ecológica en los departamentos de Ancash, Cajamarca, Cusco, Junín y Puno, en el que se desarrollan contenidos para lograr un mejor conocimiento, valoración y uso sostenido de los recursos naturales de la comunidad.
- ◆ Programa de Educación Forestal, desarrollado en los departamentos de Apurímac, Arequipa, Huancavelica, Ayacucho, La Libertad, Ancash, Cajamarca, Cusco, Junín y Puno.

El fin es adecuar la formación de los niños y las niñas de la sierra de acuerdo a su realidad y necesidades, y por ende mejorar la relación con los padres de familia y sus comunidades.

En lo económico, la sierra contribuye con el 22% al Producto Bruto Interno (PBI) nacional. La estructura del PBI no se ha modificado significativamente en los últimos 35 años involucrando a agricultura (25%), servicios (18%), industria (14%), otros (43%). A continuación, se muestran algunos datos¹⁴.

- ◆ El III censo nacional agrario de 1994 informa que después del periodo de parcelación sustentada por la reforma agraria, hombres y mujeres dedicados al sector agropecuario trabajan en diferentes tipos de unidades, pudiendo ser de propiedad privada o comunal, arrendadas, u otras modalidades.
- ◆ Así, de un total de 5 599 764 de hombres trabajadores, solo el 3% tiene trabajo permanente y el 97 % restante tiene trabajos eventuales. En el caso de las mujeres es similar: de un total de 1 521 804 tan solo el 2% trabaja en forma fija en una unidad agropecuaria.

13 Revista Escriben los maestros. Lima 1994

14 www.inei.gob.pe

- ♦ De acuerdo a la última encuesta de hogares (2000), más del 80% de la población trabajaba en agricultura y minería¹⁵. De otro lado, una buena parte de la población de la región se dedica a labores artesanales, semi industriales, turísticas y costumbristas, que son fuentes de riquezas para la población¹⁶.
- ♦ La artesanía de la sierra se encuentra entre las más variadas del mundo, como lo prueba la amplia red de exportadores que cada año expone el ingenio de los peruanos en mercados europeos, asiáticos y norteamericanos. Su diversidad, colorido, creatividad y múltiple funcionalidad hacen de ella una actividad fundamental no sólo para la configuración de la identidad peruana, sino también para la supervivencia de miles de familias, y aún de pueblos enteros, como es el caso de Sarhua y Quinoa, en Ayacucho.

Normatividad

El Perú cuenta con una base legal que contempla los recursos naturales renovables, los ecosistemas forestales andinos, la biodiversidad y el entorno ambiental, base necesaria para facilitar la gestión de los recursos naturales y del ambiente. Estas normas tienen el propósito de conservar y dar un uso sostenible a los recursos naturales, de modo que se genere bienestar y calidad de vida de manera competitiva y duradera.

En gran medida, las políticas nacionales suelen ser congruentes con los acuerdos internacionales que cuentan con lineamientos y directivas, políticas claras y coherentes respecto a los recursos naturales renovables y a las poblaciones directamente vinculadas a ellos, propiciando el uso sostenido de los recursos naturales, desde y con la participación de las comunidades, promoviendo de esta manera un enfoque integral.

¹⁵ www.sierraexportadora.gob.pe

¹⁶ www.visitperu.com

El medio ambiente y los recursos naturales están amparados en la *Constitución Política del Perú (1993)*. En el Título III, Capítulo II, los artículos 66 al 69 establecen que los recursos renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación y que el Estado fija las condiciones de su utilización, promoviendo la sostenibilidad, y la manera de otorgarlos a terceros. Asimismo, el Estado determina la política nacional del ambiente y promueve la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

En el Título III, Capítulo VI, se expresa que el Estado prioriza el apoyo al desarrollo agrario y garantiza la propiedad de la tierra, ya sea en forma privada, comunal o asociativa.

Para la conservación de la diversidad biológica, paisaje y cultura, se aprobó en 1997 la *Ley de Áreas Naturales Protegidas (Ley 26834)*, base para la gestión y conservación de los recursos que se encuentran en dichas áreas.

En 1999 fue reconocido, mediante decreto supremo, el *Plan Director* que define las políticas y la planificación estratégica para la gerencia eficaz del SINANPE. En el año 2001 se completó el marco legal de éste con la aprobación del *Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas*.

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley 27308) fue dada en julio del año 2000 y su *Reglamento (Decreto Supremo 014-2001-AG)* modificado en el año 2003. En el marco de los compromisos adquiridos con el Tratado de Libre Comercio con EEUU y la Convención Internacional de Comercialización de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres (CITES), el gobierno peruano asumió la responsabilidad de modernizar la estructura institucional y mejorar sus capacidades de gestión y control de los recursos forestales. El 28 de junio de 2008, en un intento por alcanzar estos objetivos –aunque sin previa consulta con los actores involucrados– se dio el *Decreto Legislativo DL 1090*, que da cuenta de una *Nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre*.

En concordancia con la Ley Forestal se crea el OSINFOR, entidad encargada a escala nacional de supervisar y fiscalizar el aprovechamiento y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como de los servicios ambientales provenientes del bosque, a fin de garantizar su sostenibilidad.

La *Ley Orgánica para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales (Ley 26821)* fue dada en junio de 1997, con el objetivo de promover y regular el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y no renovables, estableciendo un marco adecuado para el fomento de la inversión, además de procurar un equilibrio dinámico entre el crecimiento económico y la conservación de estos recursos.

El *Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Decreto Legislativo 613)*, publicado en setiembre de 1990, trata temas de política, planificación y protección ambiental, recursos mineros y energéticos, población y medio ambiente.

En mayo de 2008 se crea el *Ministerio del Ambiente* como organismo rector del sector ambiental, con la función de diseñar, establecer, ejecutar y supervisar la política nacional y sectorial ambiental. Su objetivo principal es la conservación del ambiente para propiciar y asegurar el uso sostenible y responsable de los recursos naturales y el medio que los sustenta.

Finalmente, el 08 de julio de 1997 fue dada la *Ley de Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica (Ley 26839)* y su *Reglamento (Decreto Supremo 068-2001-PCM)*, que fue aprobado el 20 de junio de 2001.

Adicionalmente, en julio de 2002 se firmó el *Acuerdo Nacional de Gobernabilidad*, en el que participaron el gobierno peruano, siete partidos políticos y siete organizaciones de la sociedad civil. Este acuerdo señala 29

políticas que servirán de guía a los próximos gobiernos en los 20 años siguientes. Estas políticas responden a los cuatro objetivos siguientes.

- ◆ Democracia y estado de derecho.
- ◆ Equidad y justicia social.
- ◆ Competitividad del país.
- ◆ Estado eficiente, transparente y descentralizado.

Específicamente, en el rubro de competitividad, la Décimo Novena Política de Estado, que desarrolla el tema de Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental, nos compromete a: a) “integrar la política nacional ambiental con las políticas económicas, sociales, culturales y de ordenamiento territorial, para contribuir a superar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible del Perú” y b) “institucionalizar la gestión ambiental, pública y privada, para proteger la diversidad biológica, facilitar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, asegurar la protección ambiental y promover centros poblados y ciudades sostenibles; lo cual ayudará a mejorar la calidad de vida, especialmente de la población más vulnerable del país”.

Se debe señalar que se encuentra legalmente establecido que las Políticas de Estado deben integrar las políticas ambientales con las demás políticas públicas, estableciendo sinergias y complementariedad entre ellas. Las políticas públicas, en todos sus niveles, deben considerar los objetivos y estrategias de la Política Nacional Ambiental en sus principios, diseño y aplicación.

A manera de síntesis presentamos un listado de los dispositivos legales que se refieren a los recursos naturales y su utilización.

- ◆ Constitución Política del Perú.
- ◆ Acuerdo Nacional.
- ◆ Ley General del Ambiente. Ley 28611.

- ◆ Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Ley 27308.
- ◆ Ley de Áreas Naturales Protegidas. Ley 26834.
- ◆ Ley General de Aguas. Decreto Ley 17752.
- ◆ Código Civil. Decreto Legislativo 295.
- ◆ Código Penal - Delitos contra la ecología. Decreto Legislativo 635.
- ◆ Ley marco para el crecimiento de la inversión privada. Decreto Legislativo 757.
- ◆ Ley general de arbitraje. Ley 26572.
- ◆ Ley de evaluación de impacto ambiental para obras y actividades. Ley 26786.
- ◆ Ley del sistema nacional de evaluación del impacto ambiental. Ley 27446.
- ◆ Ley marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Ley 28245.
- ◆ Ley Orgánica de Aprovechamiento de los Recursos Naturales. Ley 26821.
- ◆ Ley de la Conservación de la Diversidad Biológica. Ley 26839.
- ◆ Ley General del Ambiente. Ley 28611.
- ◆ Estrategia Nacional de la Diversidad Biológica. DS 102-2001-PCM.
- ◆ Estrategia Nacional Forestal. DS 031-2004-AG.
- ◆ Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal y sus referentes regionales. RM 0235-2005-AG.

En resumen, si bien existe una abundante normatividad en torno a los recursos forestales, el medio ambiente y la conservación, que se testimonia en base a las normas arriba señaladas, es necesario observar y analizar el por qué de la tendencia siempre creciente de degradación y destrucción de los bosques y de los ecosistemas en el país, del cual los ecosistemas forestales andinos no son ni serán una excepción.

En efecto, estamos haciendo frente al problema del continuo deterioro de la capacidad productiva de los ecosistemas andinos, que de algún modo se explica por el perdurable e indebido uso de los recursos naturales, pero también por la débil institucionalidad que se traduce en un insuficiente y muchas veces contradictorio marco jurídico, así como en la existencia de un sempiterno débil sistema de administración y control.

En una rápida reflexión podemos deducir lo siguiente: a) en principio las normas son de alcance nacional, por lo que no contemplan las particularidades regionales ni –menos aún– locales; b) por su origen, las normas responden a intereses de grupos, legítimos muchas veces, pero no necesariamente compatibles con la conservación; c) escasa difusión de las mismas, lo que dificulta la aplicación generalizada, y d) por lo general carentes de recursos humanos y financieros para su cabal aplicación.

En este contexto, la incidencia política surge como una estrategia válida para promover el diálogo generativo, la revisión de la normatividad y su adecuación a las exigencias locales, el fortalecimiento de la institucionalidad pública y privada, la gestión de la información y del conocimiento, así como la coordinación e integración (lobby) con las diferentes instancias de decisión política para gestar una recuperación y potenciación de los ecosistemas andinos, en aras de la gestión social para la conservación de sus recursos naturales.

Experiencias de planificación y gestión

Estrategias nacionales

En la última década se han trabajado en el Perú –a escala nacional– importantes estrategias y planes de desarrollo de mediano y largo aliento para el manejo de los recursos naturales y de la biodiversidad existente. La mayoría de estas estrategias cuentan con reconocimiento oficial. Entre ellas se tienen:

- ◆ Estrategia Nacional Forestal.
- ◆ Estrategia Nacional de Desarrollo de los camélidos domésticos en el Perú.
- ◆ Estrategia Nacional de Diversidad Biológica.
- ◆ Plan Nacional de Reforestación 2005 – 2024.
- ◆ Estrategia Nacional de manejo sostenible de los ecosistemas de montaña.

En consecuencia, el país cuenta con significativos y valiosos instrumentos de planificación cuyos principales propósitos, políticas y líneas estratégicas en cada caso, se muestran a continuación.

Estrategia Nacional Forestal: Perú 2002 - 2021 (Versión concertada con instituciones y actores forestales)

En octubre de 1999 se ratificó el proyecto de la FAO “Apoyo a la Estrategia Nacional para el Desarrollo Forestal”. Uno de los productos del proyecto fue la elaboración de la Estrategia Nacional Forestal Perú 2002–2021, que fue recomendada por el Congreso de la República el 18 de noviembre del 2003, con el fin de tener un instrumento que propicie a un desarrollo sostenible en el sector forestal, el cual posee potencial para generar empleos, recuperar ecosistemas degradados y disminuir la pobreza.

ESTRATEGIA NACIONAL FORESTAL PERÚ 2002 - 2021

Visión

Como resultado de una conciencia y cultura forestal, el Perú mantiene y maneja sus bosques, incrementa sus plantaciones forestales y conserva ecosistemas que generan riqueza y bienestar con equidad, de manera permanente y en armonía con el ambiente.

Planteamiento estratégico al 2021

Tomando como base la visión se obtienen cinco objetivos estratégicos:

- La cultura y conciencia forestal de la población promueven y orientan el buen uso del bosque.
- Las instituciones ligadas al desarrollo forestal nacional se han consolidado trabajando a favor de la sostenibilidad forestal.
- Las poblaciones ligadas a la actividad forestal tienen satisfechas sus necesidades básicas y acceden equitativamente a sus beneficios, a través del manejo sostenible de los bosques.
- La diversificación, el uso de tecnologías limpias y la articulación con el mercado incrementan la actividad forestal.
- La permanente actualización de conocimientos forestales está garantizada.

Estrategia Nacional de Desarrollo: los camélidos domésticos en el Perú

El Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos del Perú (CONACS), órgano dependiente del Ministerio de Agricultura, planteó elaborar en el año 2004 la Estrategia Nacional para desarrollar la cadena productiva de los camélidos domésticos en el Perú a fin de posicionarlos en el mercado nacional e internacional.

Se comenzó la labor ese mismo año, realizando planes estratégicos regionales en diferentes departamentos (Arequipa, Cusco, Huancavelica, Ayacucho, entre otros), en los que se recogió información de diferentes personas relacionadas al desarrollo de la cadena productiva de camélidos.

El resultado de estas actividades se tradujo en la Estrategia Nacional de Desarrollo que se formó sobre la base de una visión en común con todos los participantes.

ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO: LOS CAMÉLIDOS DOMÉSTICOS EN EL PERÚ

Visión

Al 2015, la cadena productiva de los camélidos sudamericanos domésticos está conformada por actores debidamente organizados y articulados, con altos niveles de competitividad y que, en condiciones de equidad, han logrado su posicionamiento, principalmente de la alpaca peruana y sus productos derivados, con calidad y cantidad, en el mercado nacional y mundial. Cuentan con un marco normativo y político que promueve su desarrollo e incentiva la inversión pública y privada; fomenta la investigación científica y tecnológica, ambas aplicadas a la mejora de la productividad. Además, presenta un alto nivel tecnológico, eficiente y adecuado que garantiza la calidad y el uso sostenible de los recursos naturales; y se toman decisiones a partir de un sistema de información oportuno y accesible.

Estrategia Nacional de Diversidad Biológica

El 12 de septiembre de 1992, el Perú firmó el Convenio de Diversidad Biológica en la Cumbre de Río. Este convenio indicaba que cada país firmante se comprometía a elaborar estrategias para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica. El Perú, en ese marco, estableció la Comisión Nacional de Diversidad Biológica donde participaron instituciones públicas y privadas, elaborando algunos estudios y propuestas de ley.

El comité nacional organizó equipos de trabajo según macro regiones y puntos focales regionales, los cuales prepararían talleres con grupos multidisciplinarios. Después de 17 talleres de planeamiento estratégico, el punto focal regional a partir de marzo de 1998 determinó los componentes de la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica, cuya promulgación se efectuó el 5 de septiembre del 2001.

ESTRATEGIA NACIONAL DE DIVERSIDAD BIOLÓGICA

Objetivos

- Contribuir a la mejora de la calidad de vida de todos los peruanos, estableciendo un marco político que estimule la conservación de la diversidad biológica.
- Asegurar la conservación de los recursos naturales mediante la utilización sostenible de la diversidad biológica.
- Tener en cuenta los diferentes ecosistemas existentes en los procesos de ordenamiento, manejo y zonificación ecológica–económica para la conservación y uso sostenible de la diversidad ecológica.
- Incentivar la participación justa y equitativa de los ingresos generados por el uso de los recursos de la diversidad biológica.

Plan Nacional de Reforestación 2005 – 2024

Con el propósito de impulsar el establecimiento de plantaciones forestales en el Perú, respetando los principios de equidad, descentralización, integralidad y sostenibilidad, se formula y presenta el mencionado Plan, sustentado por el DS 003-2005-AG del 12 de enero de 2005, cuyos propósitos se resumen a continuación.

PLAN NACIONAL DE REFORESTACIÓN 2005 – 2024

Visión

Al 2024, el Perú está posicionado competitivamente en el mercado mundial con plantaciones forestales que generan riqueza y bienestar para su población, en armonía con el ambiente.

Objetivos estratégicos

- Lograr la competitividad y sostenibilidad de las plantaciones forestales, con lo cual se pretende tener inversiones públicas y privadas en plantaciones forestales competitivas y que éstas pertenezcan a un sistema sostenible que proporcione valor agregado a los productos finales.
- Promover y fortalecer el desarrollo de servicios ambientales, con el fin de que se institucionalice el pago por servicios ambientales en plantaciones forestales.
- Incorporar la base social a la economía forestal, generando puestos de trabajo, cadenas productivas y negocios.
- Fortalecer y modernizar las capacidades de gestión forestal, con el fin de mantener vigente el plan en las agendas de desarrollo, contar con una institucionalidad idónea, con un recurso humano capacitado, con ciencia y metodología aplicada a los productos y servicios de las plantaciones forestales.

Estrategia nacional de manejo sostenible de los ecosistemas de montaña en el Perú (algunos aportes)

A finales del año 2000 se formó en el Perú el Grupo Nacional de Trabajo sobre Ecosistemas de Montañas (GNTEM) con el objetivo de preparar la participación del Perú en las celebraciones del Año internacional de las Montañas 2002 (AIM), e impulsar el desarrollo de una agenda peruana que incluyera el tratamiento de la biodiversidad de ecosistema de montaña.

En esa perspectiva, el GNTEM realizó una serie de actividades por encargo oficial del gobierno peruano, pretendiendo contar –entre otras– con una estrategia nacional para el manejo sostenible de los ecosistemas de montaña, la que se construiría a partir de los aportes, conceptos y conclusiones de los trabajos realizados por el GNTEM. En ese sentido, estos aportes a la estrategia son parte de un esfuerzo de la FAO por contribuir a los objetivos del GNTEM y del AIM.

ESTRATEGIA NACIONAL DE MANEJO SOSTENIBLE DE LOS ECOSISTEMAS DE MONTAÑA EN EL PERÚ

Objetivos

- Definir la imagen objetivo de las montañas al 2021.
- Ser instrumento de referencia para los actores involucrados (Estado, instituciones, organizaciones sociales nacionales e internacionales de cooperación al desarrollo) en el manejo y gestión de los espacios de montaña en el Perú.

Proyectos regionales

Igualmente con el apoyo de las agencias internacionales de cooperación en el Perú, se vienen teniendo interesantes experiencias de gestión para el buen uso de los ecosistemas y del ambiente en general. A continuación, se resumen, a manera de ejemplo, algunas de ellas.

Programa de Adaptación al Cambio Climático (PACC)¹⁷

El consorcio formado por INTERCOOPERATION–LIBÉLULA–PREDES propone el Programa de Adaptación al Cambio Climático (PACC) en el Perú, el cual tiene como meta poner al servicio de la población especialmente vulnerable las experiencias y conocimientos adquiridos en la temática de cambio climático y reducción de riesgos, para aportar así a un desarrollo sostenible que contemple los efectos del cambio climático.

El PACC tiene como objetivos lograr que la población, instituciones públicas y privadas y gobiernos a nivel de las regiones de Cusco y Apurímac implementen medidas prioritarias y concretas de adaptación, evaluando sus beneficios en la perspectiva del medio ambiente global y la lucha contra la pobreza, así como incidir en las políticas nacional e internacional a través de una gestión y promoción de los conocimientos adquiridos durante la implementación del programa.

En esta perspectiva, las poblaciones pobres de las áreas rurales son las más afectadas por estos impactos, ya que sus medios de vida dependen en gran medida de los recursos naturales. La región sur andina del Perú –departamentos de Apurímac y Cusco entre otros– ha sido escenario de eventos climáticos con pérdidas muy importantes, especialmente en la agricultura. La reducción de los impactos del cambio climático sobre los medios de vida de los pobres de zonas rurales es, por ende, un paso directo en la lucha contra la pobreza.

17 Propuesta técnica, organizativa y financiera para la implementación del PACC.

Una propuesta coherente frente al cambio climático deberá seguir tres pasos elementales en la adaptación (CMNUCC, 1992):

- ◆ Evaluación de vulnerabilidad.
- ◆ Desarrollo de capacidades.
- ◆ Diseño, implementación y monitoreo de las medidas de adaptación.

El PACC trabajará con los actores locales en la ejecución de medidas de adaptación que sean viables técnica, social y económicamente; medidas que también tomarán en cuenta el conocimiento ancestral y su adecuación a los nuevos desafíos que representa el cambio climático. Esta propuesta enriquece la estrategia tradicional de desarrollo por cuanto incluye de manera transversal y coherente la gestión integrada de recursos hídricos, la reducción de riesgos de desastres naturales y la seguridad alimentaria en el proceso de adaptación al cambio climático, considerando para su gestión una variable adicional que debe internalizarse: los escenarios climáticos futuros y sus impactos tanto biofísicos como socio-económicos.

Programa BioAndes¹⁸

Este programa se originó con la iniciativa de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), la que, mediante un concurso internacional, adjudicó la implementación del programa regional BioAndes –con una proyección de diez años– al consorcio conformado por el Centro Universitario AGRUCO de la UMSS Bolivia, la Fundación Eco Ciencia del Ecuador y la Asociación ETC Andes del Perú.

Tiene como objetivos:

- ◆ Fortalecer la institucionalidad y el desarrollo de capacidades en las organizaciones de base, para asumir un rol proactivo en el manejo sostenible de la biodiversidad.

¹⁸ www.bioandes.org

- ◆ Apoyar la gestión de conocimientos y la investigación a través de la sistematización de experiencias.
- ◆ Colaborar en la formulación de políticas de abajo hacia arriba (regionales, nacionales y locales), que promuevan los valores éticos, socioculturales y económicos de los pueblos indígenas originarios e instituciones intermedias, buscando la coordinación y el diálogo con otros actores sociales.

En el Perú, los proyectos estratégicos se concentran en los departamentos de Cusco y Cajamarca, e iniciaron sus actividades en el mes de febrero del año 2007. Algunos de ellos se presentan a continuación.

Cajamarca	Proyecto comunitario integral de apoyo a la conservación y el manejo sustentable de la biodiversidad, ejecutado por el Centro Ideas.
	Proyecto de capacitación y coordinación para la incidencia en la Formulación de políticas públicas de gestión sostenible de la biodiversidad, ejecutado por ASODEL.
Cusco	Proyecto de apoyo al etno-ecoturismo en el distrito de Pitumarca, ejecutado por CEPROSI.
	Proyecto de apoyo a la producción, transformación y comercialización de productos agro-ecológicos en comunidades campesinas de Pitumarca, ejecutado por IMAGEN.
	Proyecto de capacitación y coordinación para la Incidencia en la formulación de políticas públicas de gestión sostenible de la biodiversidad en Pitumarca, ejecutado por IMAPI.

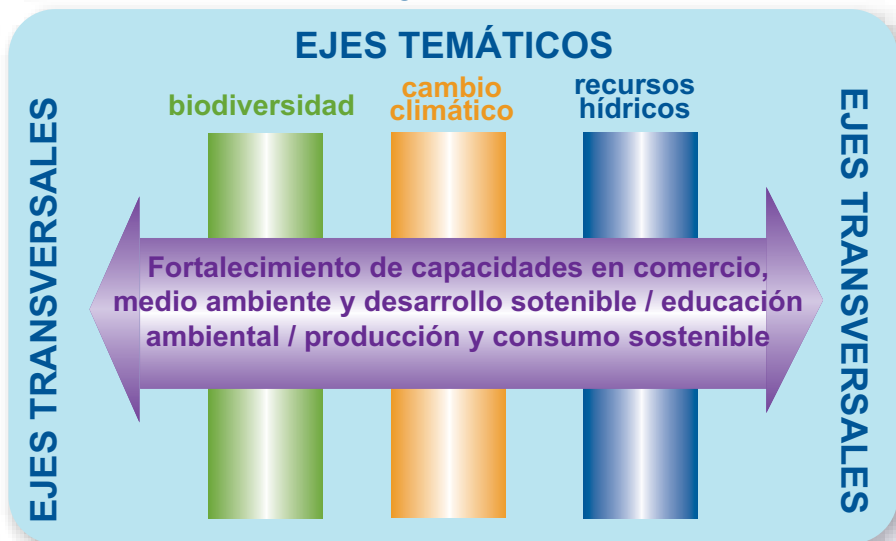
Agenda Ambiental Andina¹⁹

La Agenda Ambiental 2006-2010 está orientada a facilitar a los países miembros de la CAN la definición, armonización, coordinación y concertación de políticas y estrategias comunitarias de gestión ambiental y desarrollo sostenible, que contribuyan a la profundización del proceso de integración.

La primera sección de la agenda está constituida por dos grupos de ejes, como se observa en el Gráfico 7.

- ◆ Ejes Temáticos: en base al Plan Andino de Seguimiento a la Cumbre Mundial de Johannesburgo 2003 – 2005.
- ◆ Ejes Transversales: temas incorporados en el año 2006.

Gráfico 7: Constitución de la Agenda Andina Ambiental



Fuente: www.comunidadandina.org

La segunda sección está formada por los temas propuestos por uno o varios países, tales como: residuos sólidos, plaguicidas peligrosos, calidad del aire, entre otros.

El Perú como parte de la Comunidad Andina, conjuntamente con Colombia, Bolivia y Ecuador, además de países asociados y observadores, procuran mejorar el nivel de vida de los habitantes mediante la preservación y utilización sostenible del patrimonio estratégico de los países miembros, así como también incorporar la dimensión ambiental en las políticas y estrategias sociales y económicas de la Comunidad.

Se cuenta con un Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAAM) que tiene como funciones formular propuestas de estrategias para el manejo sostenible de los recursos naturales, diseñar políticas ambientales, apoyar en el diseño de los lineamientos básicos para un Plan de Acción Ambiental Andino y promover su ejecución, entre otras.



Fotografia: NCI



CAPÍTULO 2: PLAN DE INCIDENCIA POLÍTICA PARA LOS ECOSISTEMAS ANDINOS DEL PERÚ

El Programa Regional para la Gestión Social de Ecosistemas Forestales Andinos (ECOBONA) tiene como finalidad contribuir a la gestión sostenible de la biodiversidad y al mejoramiento de la calidad de vida de la población que convive con los ecosistemas forestales andinos del Ecuador, Perú y Bolivia.

Cuadro 8: Propósitos y perspectivas de Ecobona al 2014

Objetivo	Actores a nivel local, regional y nacional aplican políticas, normas e instrumentos de gestión social sostenible de los recursos de ecosistemas forestales andinos priorizados de Ecuador, Perú y Bolivia.
Indicadores (Situación al final del Proyecto)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Se aplican –a niveles micro, meso y macro– un conjunto de normas relativas al ordenamiento territorial y a la conservación y manejo adecuado de los bosques nativos andinos (BNA). ◆ En las áreas de intervención las presiones sobre el bosque (quemadas, talas indiscriminadas, sobrepastoreo y avance de la frontera agrícola) disminuyeron en más del 50%. ◆ Los actores se involucran en los procesos: comunidades, organizaciones de base, gobiernos locales y nacionales, universidades y colegios técnicos, ONG, empresas de servicios y sociedad civil.
Resultados o componentes	<p>R1 Planes de intervención en áreas seleccionadas, elaborados y ejecutados en forma concertada con gobiernos y actores locales.</p> <p>R2 Alternativas productivas con nichos de mercado, establecidas y funcionando.</p> <p>R3 Están en curso procesos de incidencia política para el manejo sustentable de los BNA, a niveles macro, meso y micro.</p> <p>R4 Se aplican el enfoque regional, los ejes transversales y mecanismos de sinergia.</p> <p>R5 Se han establecido y funcionan procesos y mecanismos de gestión de conocimientos.</p>

Fuente: Plan Rector del Programa Regional de Gestión de Ecosistemas de Bosques Andinos ECOBONA.

En esta línea, el Programa ECOBONA en el Perú, que desarrolla su labor principal en los distritos andinos de Apurímac y Piura, fija entre sus propósitos iniciales el de institucionalizar políticas públicas entre los diferentes actores involucrados para lograr una gestión social orientada a la conservación de los recursos de ecosistemas forestales andinos priorizados, de manera eficaz, eficiente y duradera. Objetivo que es compatible con el componente 3 del Plan Rector que señala, hacia el final del proyecto, la existencia de procesos en curso de incidencia política para el manejo sustentable de los BNA a niveles macro, meso y micro.

El presente Plan de Incidencia Política para los Ecosistemas Andinos en el Perú ha sido desarrollado por el Programa ECOBONA, a partir de las bases conceptuales y metodológicas desarrolladas por ASOCAM INTERCOOPERATION²⁰ –presentadas en el Capítulo 1.1– y con el concurso de diversos actores directamente involucrados con los ecosistemas andinos²¹. También se han tomado en consideración los pasos propuestos en la “Metodología para la planificación de incidencia en políticas públicas” (COSUDE, 2008).

En este sentido, el plan está conformado por 5 partes en función de cada una de las etapas que conforman la metodología:

- ◆ Etapa 1: Identificación de la problemática.
- ◆ Etapa 2: Construcción de la propuesta de política pública.
- ◆ Etapa 3: Planificación del proceso de incidencia política.
- ◆ Etapa 4: Negociación, presión y aprobación de las políticas públicas.
- ◆ Etapa 5: Implementación y control de la política pública.

²⁰ Esta metodología fue desarrollada durante el *IX Seminario Taller Latinoamericano Asocam 2006 ¿Cómo actores sociales inciden en políticas públicas?*, celebrado en Quito, Ecuador en julio de 2006.

²¹ En el anexo 2 se presentan los resultados de las entrevistas a dichos actores, como parte del proceso de elaboración del presente plan.

Etaapa 1: Identificación de la problemática

El resultado esperado de esta etapa es identificar los problemas y, por ende, los cambios sociales que se quieren realizar, analizando en este marco las limitantes o barreras que de una manera u otra impiden que los actores sociales lleguen a los decisores de política con propuestas viables.

Reflexionando sobre los propósitos y resultados del Programa ECOBONA, surgen algunos interrogantes:

- ◆ ¿Por qué se hace difícil alcanzar el objetivo del Programa?
- ◆ ¿Cuál es el problema central?
- ◆ ¿Cuáles son las causas directas e indirectas del problema?

Los indicadores verificables del objetivo nos recuerdan tres aspectos fundamentales:

- ◆ Buenas políticas para el ordenamiento, la conservación y el manejo.
- ◆ Reducir el ritmo de deterioro de los recursos naturales en los EFA.
- ◆ La participación de los actores en la gestión social de los recursos.

De otro lado, el Componente 3 (R3) le da relevancia a la necesidad de hacer incidencia política, lo cual exige el diseño y la ejecución de un Plan de Incidencia para fortalecer a los actores responsables del diseño de políticas públicas (PP), pero también a aquellos que velan por su implementación.

Tras un trabajo reflexivo entre actores conocedores de la problemática andina, y tras algunas consultas con actores directamente involucrados con los ecosistemas andinos, se constata que los problemas de conservación y buen uso de los recursos naturales siguen vigentes.

En este sentido, con relación a la Gestión Social de los ecosistemas andinos se identificó el problema central. Luego, se efectuó un análisis de causas y efectos para comprender las limitaciones y dificultades.

IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA CENTRAL

Inadecuada / frágil / débil capacidad de gestión de los actores involucrados, particularmente de los que tienen responsabilidad (léase encargo) y de los que actúan directamente sobre los recursos naturales (positiva o negativamente).

Las causas directas e indirectas de este problema se explican en el siguiente gráfico.

Gráfico 8: Árbol de problemas. Causas directas e indirectas



Entre ambas causas directas se genera un círculo vicioso, pues admitiendo que algunas de las políticas existentes son adecuadas, surge una fuerte limitante en su implementación y viceversa, en el supuesto de tener una administración con iniciativas de gestión. Resulta que por lo general los actores no cuentan con la norma que los respalde o con la capacidad para proponerla y buscar su aprobación.

De una parte, si bien existe una abundante normatividad, esta muchas veces responde a intereses distintos a los de conservación, o en todo caso, por su variado origen (grupos de interés) las normas devienen en contradictorias y, por tanto, carentes de organicidad. De este modo, poco o nada sirven para impulsar una gestión pública exitosa.

De otro lado, las capacidades del funcionario público para la formulación de políticas no sólo son limitadas, sino también están distantes de su función principal, situación nada favorable para la generación de nuevas propuestas de políticas, toda vez que son ellos, los funcionarios locales y regionales, quienes están más cerca de los poseedores y usuarios del bosque.

Finalmente, en las escasas interrelaciones y coordinaciones con el gobierno central y con la sociedad civil, prevalece el viejo criterio de hablar de administradores y administrados, cierran el círculo que no permite el diseño de adecuadas políticas y su cabal implementación.

Frente a esta problemática, ECOBONA plantea dos opciones para incidir en políticas públicas:

- ◆ Apoyar a actores sociales/institucionales organizados, que buscan influir en políticas públicas (PP) a nivel de las áreas de intervención y a nivel nacional.
- ◆ Generar diálogo político para posicionar la temática en la PP directamente desde el Programa (leyes, normas, reglamentos y programas).

Evidentemente ambas opciones no son excluyentes, se adoptan en función de las circunstancias e incluso se combinan, de ser necesario, en casos particulares.

Un segundo resultado importante en esta etapa, es la identificación y clasificación de los actores relevantes. El Cuadro 9 presenta los actores identificados en Apurímac y Piura.

Cuadro 9: Identificación y clasificación de actores relevantes en la gestión de EFA en Apurímac y Piura

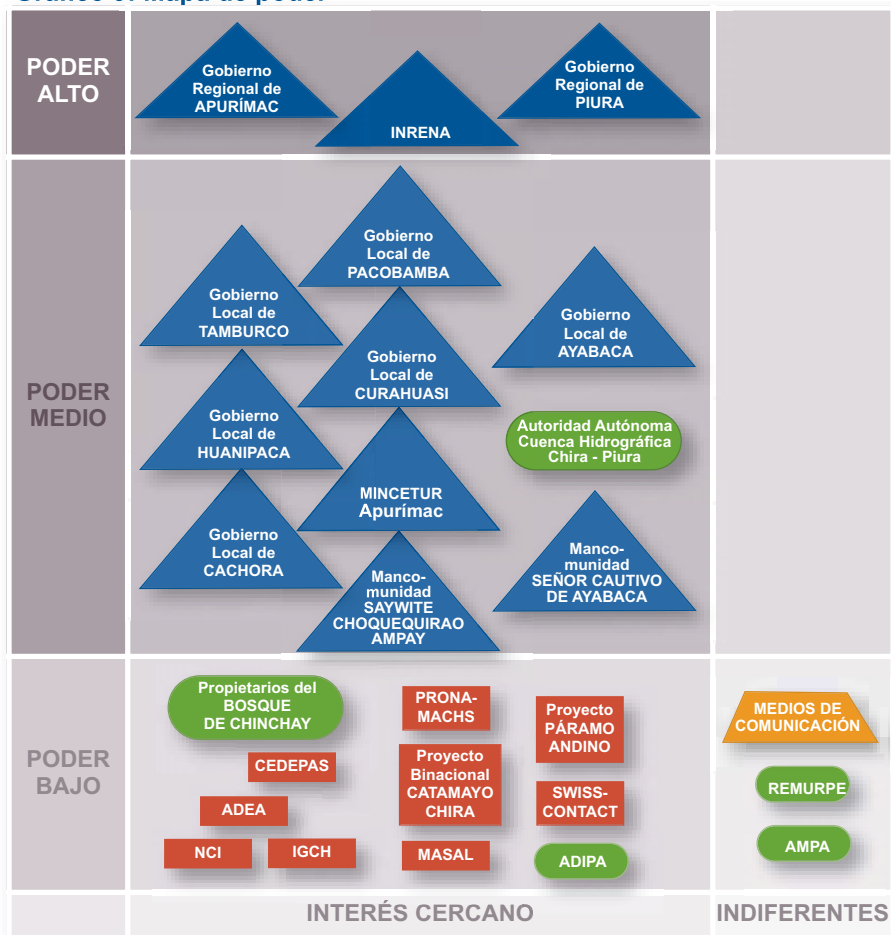
ACTORES	IDENTIFICACIÓN	COMENTARIOS
Beneficiarios	Comunidades nativas, Agricultores. Pobladores rurales.	En realidad los beneficiarios a juzgar por los impactos esperados vienen a ser los peruanos en su conjunto, la comunidad andina y mundial.
Impulsores	Gobiernos Locales de Ayabaca, Pacobamba, Huanipaca, Tamburco, Carahuasi y Cachora.	Gobiernos distritales de las regiones de Apurímac y Piura.
Aliados	Cedepas, Adea, NCI, Masal, Swisscontact, Pronamachs, Inrena, Adipa.	Conjunto de instituciones del sector público nacional, ONG, programas de cooperación con apoyo externo, entre muchas otras.
Decisores	Gobiernos Regionales de Apurímac y Piura. Gobierno Central.	Los GR se muestran a favor e incorporan en el presupuesto de la región líneas de acción relacionadas al manejo y conservación de los recursos forestales.
Indecisos/ Indiferentes	Medios de comunicación, AMPA, Remurpe.	Se trata de involucrarlos en eventos atractivos de interés público, relacionados indirectamente con el tema ambiental.

INCIDENCIA POLÍTICA PARA LA GESTIÓN SOCIAL DE LOS ECOSISTEMAS ANDINOS

Análisis y propuesta para el Perú

Los actores identificados en el cuadro anterior tienen ciertas características de interés o indiferencia, según su acercamiento o compromiso con los recursos, pero también de influencia o poder según la escala de responsabilidad que tengan de hacer políticas públicas. En el Gráfico 9 hacemos un primer análisis de las interrelaciones entre estos actores.

Gráfico 9: Mapa de poder



Un tercer resultado, que surge del resultado anterior (identificación y clasificación de actores y comprensión de sus posibilidades de interacción), es el diseño de una estrategia de acción para la incidencia política.

En este escenario de actores es también importante señalar el potencial de otros sectores gubernamentales nacionales, tales como Educación, Salud, Economía y Finanzas, Energía y Minas, Ministerio de la Mujer, entre otros, hacia los que debería elaborarse una estrategia de acercamiento para involucrarlos como aliados del Programa.

Igualmente, deberían dirigirse estrategias hacia instituciones internacionales. En este ámbito, son muy valiosas las relaciones con la CAN, la OEA y Programas o Proyectos como Páramo Andino, BioAndes, entre otros. En tal sentido, interrelacionar al Programa con el Ministerio de Relaciones Exteriores es una acción necesaria.

En el escenario local es importante aprovechar las relaciones con organizaciones ancestrales locales, como las asociaciones de productores, las agrupaciones de defensa, los gremios profesionales, instituciones universitarias, escuelas e institutos de enseñanza e investigación.

Precisamente en el Gráfico 10 se plantea una estrategia de acción donde se muestra las ubicaciones de los principales actores y sus interrelaciones, permitiendo, además, visualizar posibles alianzas que podrían generarse entre ellos, con miras a impulsar procesos de incidencia política a nivel nacional y supranacional.

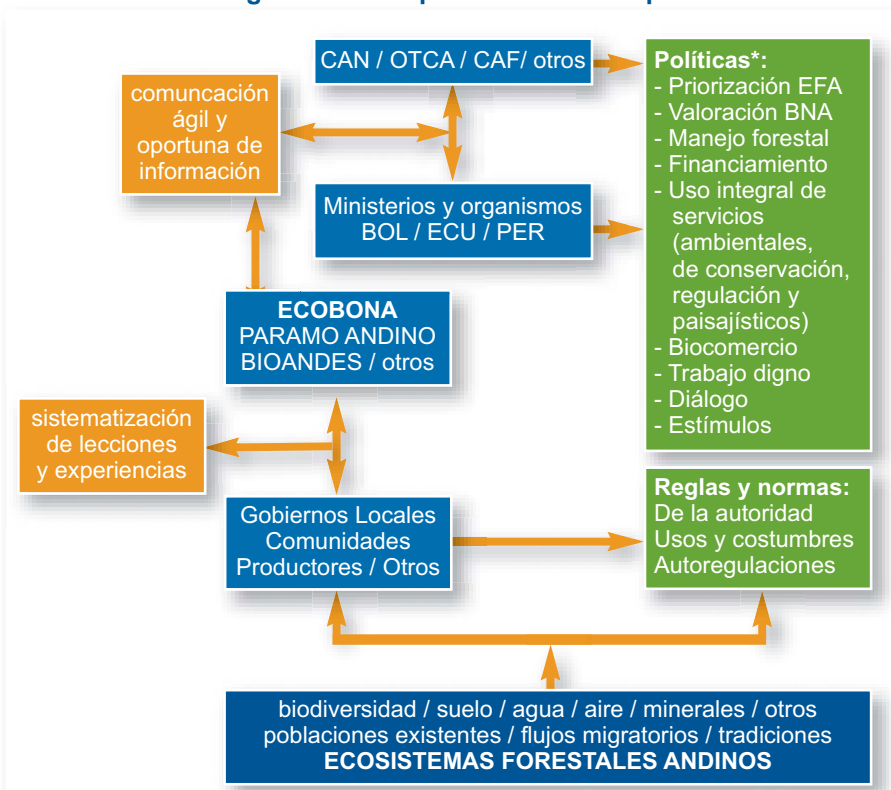
Así, el esquema muestra, en primer lugar, los tres niveles de actores involucrados: el local, donde se agrupan autoridades, organizaciones sociales y de productores, entre otras; el nacional y supranacional, integrado por autoridades nacionales y representantes de los países. En cada caso y en el plano intermedio, se encuentran aquellas instituciones como ECOBONA en un rol bisagra entre lo local, lo nacional y lo supranacional.

INCIDENCIA POLÍTICA PARA LA GESTIÓN SOCIAL DE LOS ECOSISTEMAS ANDINOS

Análisis y propuesta para el Perú

Las políticas y reglas emanan tanto de las autoridades locales como de las nacionales y supranacionales, con un flujo en ambas direcciones (local ↔ nacional ↔ supranacional). Respecto al Gobierno Central en el Perú, sus relaciones se han formalizado a través del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), actualmente integrado al Ministerio del Ambiente, pero también con el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), integrado al Ministerio de Agricultura.

Gráfico 10: Estrategia de acción para la incidencia política

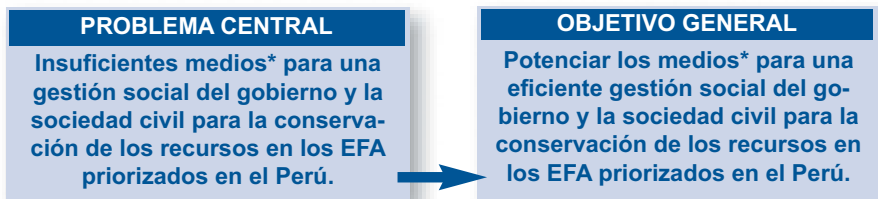


(*) Se refiere a políticas deseables que deberían generarse siempre por la interacción entre los grandes decisores y los actores de base, correspondiéndoles a las instituciones intermedias el rol bisagra para lograr políticas adecuadas, viables y respetadas.

El Programa ECOBONA, en su rol de gestión de conocimientos, debería sistematizar experiencias, buenas prácticas y otras informaciones fundamentales sobre EFA para ponerlas a disposición de los decisores de los diferentes niveles. Para esto necesita aliarse con programas similares, universidades, y otros actores que cumplen este rol. En este sentido, ECOBONA debería sistematizar buenas prácticas de EFA en sus áreas de intervención para nutrir políticas nacionales y supranacionales, reconociendo la importancia de estos ecosistemas y respaldando la actuación de los actores locales en su manejo sostenible de los EFA. Por ejemplo, con incentivos.

Etapa 2: Construcción de la propuesta de política pública

En un segundo momento los actores, involucrados o no en la formulación de las propuestas para una gestión social de los ecosistemas andinos, deben imbuirse y apropiarse de las mismas, para convertirse en verdaderos agentes de la incidencia política. En tal sentido, el proceso de incidencia política debe prestar atención, en este caso, a la Estrategia de Gestión de los ecosistemas andinos en Perú, el cual define sus objetivos del modo siguiente:



(*) Léase “medios” como “políticas públicas y organizaciones”

Corresponde al Plan de Incidencia Política en el caso peruano, coadyuvar al logro de los objetivos y resultados del Programa ECOBONA, asimilando lecciones y experiencias –pasadas y presentes– que permitan un mejor desempeño de la administración pública y la sociedad civil, en la gestión social de los recursos naturales a través de la formulación e implementación de políticas públicas válidas para la conservación de los EFA.

Análisis FODA

Frente al objetivo de incidencia política planteado se desarrolla un análisis FODA tomando como unidad de análisis a los gobiernos locales y comunidades campesinas, principales actores directos de la gestión social, ambos muy próximos o vinculados con los recursos y ecosistemas.

Cuadro 10: Principales fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas para la gestión social de los recursos en los EFA

<p>FORTALEZAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reúnen importantes experiencias de gestión en el medio andino. • Proximidad y contacto directo con los recursos y ecosistemas. • Vinculaciones con organizaciones públicas y privadas relacionadas al tema. • Competencias y funciones sobre los recursos naturales definidas por ley. • Reconocida y esperada capacidad de convocatoria y liderazgo. • Disponen en general de mayores ingresos presupuestales (presupuestos participativos). 	<p>OPORTUNIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cooperación internacional presente en la conservación de RRNN en EFA. • Nueva institucionalidad rectora ambiental (Ministerio del Ambiente). • Creciente preocupación nacional sobre el tema ambiental. • Atención mundial en los esfuerzos contra el Cambio Climático. • Opciones financieras ambientales (MDL, Canje de deuda). • Medios de comunicación interesados en temas ambientales y de turismo.
<p>DEBILIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Escasa motivación de funcionarios y comuneros para generar iniciativas de políticas. • Débil capacidad del funcionario y de los usuarios para la cabal aplicación de las normas. • Limitados esfuerzos por la interacción cultural con poblaciones andinas. • Escasa planificación para el uso del territorio y el aprovechamiento de sus recursos. • Limitado acceso a los decisores de política y a la gestión de información. • Escasa interacción entre sector público y privado en formulación y gestión de políticas públicas. • Poblaciones dispersas en la sierra dificultan la participación y gestión. 	<p>AMENAZAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inadecuadas y contradictorias normas sobre conservación y uso de los recursos naturales. • Incertidumbre por nuevas políticas públicas inconscultas y menos concordadas. • Intereses económicos prevaleciendo sobre el bienestar social y la calidad ambiental. • Preocupantes niveles de corrupción a escala nacional. • Ausencia de mecanismos ágiles de interacción entre GC - GR - GL.

Como resultado del análisis FODA podemos ver que los funcionarios locales y las comunidades muestran importantes fortalezas con relación a la comprensión y manejo de los ecosistemas forestales andinos, sin embargo, no cuentan con los medios legales para su gestión.

En este sentido, las “inadecuadas y contradictorias normas sobre conservación y uso de los recursos naturales” –que representan la primera amenaza contra la conservación de los EFA– debe ser el punto de partida para el diseño inicial de la estrategia de incidencia. Por lo tanto, la primera acción debe ser la revisión concienzuda y transparente de la normatividad existente, con participación de los actores directamente involucrados para identificar las barreras legales y carencias para una adecuada gestión social por la conservación.

Esta primera acción debe generar como resultado la provisión de algunos instrumentos legales para –por lo menos– optimizar dos asuntos que se presentan como debilidades: “la escasa motivación de funcionarios y comuneros para generar iniciativas de políticas” y “la débil capacidad para la cabal aplicación de las normas”. De esta manera, se involucraría conjuntamente a funcionarios y usuarios en el diseño de propuestas de políticas, convirtiéndolos en entes motivadores y emprendedores del desarrollo rural.

Por otro lado, las preocupaciones sobre el ambiente –motivadas por el uso indebido de los recursos naturales renovables, las alteraciones al cambio climático, el interés por el turismo, entre otras– se constituyen ahora en oportunidades interesantes para mejorar la gestión social de los recursos en los EFA. Así, la presencia de la cooperación internacional, la creación del Ministerio del Ambiente y la preocupación de la comunidad nacional y global obligan a repensar el paisaje natural y también los procesos sociales y culturales.

Estas preocupaciones pueden contribuir a “contrarrestar los limitados esfuerzos por la interacción cultural con poblaciones andinas y la escasa planificación para el uso del territorio y el aprovechamiento de sus recursos”, que se muestran como debilidades en el análisis FODA.

Dos amenazas podrían quedar bloqueadas de esta manera: “la incertidumbre por nuevas políticas públicas inconsultas y menos concordadas” y “los intereses económicos prevaleciendo sobre el bienestar social y la calidad ambiental”.

Asimismo, una de las fortalezas tipificadas como la “reconocida y esperada capacidad de convocatoria y liderazgo” de los gobiernos locales y líderes comunales, abren posibilidades al trabajo participativo y al diálogo generativo, los que se constituyen en mecanismos de concertación para superar ciertas deficiencias como el “limitado acceso a los decisores de política y a la gestión de información” y la “escasa interacción con el sector privado para la formulación e implementación de políticas públicas”.

Trabajar desde dicha fortaleza podría coadyuvar, al mismo tiempo, a disminuir los “preocupantes niveles de corrupción a escala nacional” y la “ausencia de mecanismos ágiles de interacción entre GC (Gobierno Central) - GR (Gobiernos Regionales) – GL (Gobiernos Locales)”.

En esta línea es importante resaltar que el diálogo y la concertación forestal en el Perú han tenido una etapa muy valiosa de experiencias participativas a escala nacional y regional. En el Anexo 01 se presenta un apretado resumen del origen de la Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal y de algunos de sus importantes resultados, como la aparición de Mesas Regionales. La interacción entre el sector público y privado permitió formular ciertas políticas públicas de consenso que fueron, por cierto, de aplicación exitosa; experiencias que sin duda servirán en los procesos de gestión social que se forjen hacia adelante.

Objetivos estratégicos y resultados esperados

Del objetivo general y su correspondiente análisis FODA se derivan los siguientes objetivos estratégicos y resultados esperados del plan²².

Cuadro 11: Objetivos estratégicos y resultados esperados del plan de incidencia política de los EFA

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	RESULTADOS ESPERADOS
1) Disponer de adecuadas y suficientes políticas públicas pro gestión y sostenibilidad.	1.1 Un marco legal apropiado para la conservación de los EFA. 1.2 Escenarios de diálogo y concertación vigentes a nivel local y regional. 1.3 Estrategias definidas y operando para acceder a los tomadores de decisión.
2) Fortalecer capacidades de actores para la aplicación eficiente de políticas vigentes.	2.1 Elevada conciencia cívica y respeto a normas por funcionarios y comuneros. 2.2 Integración entre los funcionarios públicos es práctica común. 2.3 Activa participación pública – privada en la gestión social de los EFA. 2.4 Informes periódicos del estado de avance del proceso y de los impactos de las políticas públicas.

Actividades, instrumentos y canales

En el siguiente cuadro se presentan las principales actividades, instrumentos y canales o medios del plan de incidencia, correspondientes a cada uno de los objetivos estratégicos.

²² Los objetivos que se incluyen en el presente plan corresponden al Plan Estratégico para la Gestión de los Ecosistemas Andinos. Se ha hecho una apropiación de ellos para constituirse en los propósitos del Plan de Incidencia Política.

INCIDENCIA POLÍTICA PARA LA GESTIÓN SOCIAL DE LOS ECOSISTEMAS ANDINOS

Análisis y propuesta para el Perú

Cuadro 12: Actividades, instrumentos y canales para la incidencia política en los EFA

ACTIVIDADES		INSTRUMENTOS		CANALES / MEDIOS	
OE 1: Disponer de adecuadas y suficientes políticas públicas pro gestión y sostenibilidad					
1.1	Revisar de manera concienzuda y transparente el marco legal existente identificando y superando barreras legales y carencias.	Estudio y asesoría especializada en temas legales, forestales y ambientales.	Elaborar agenda compartida para la conservación y uso de los recursos naturales en los ecosistemas andinos.	Comisiones especiales. Plan de comunicación.	Consultoría con talleres participativos y representativos.
1.2	Establecer mecanismos de concertación de políticas públicas para favorecer el diálogo generativo y participativo.	Desarrollar estrategias de cabildeo ante los hacedores para la aprobación de nuevas políticas públicas.	Establecer formas de acceso a las instancias de decisión política.	Comisiones especiales. Plan de comunicación.	Una mesa de diálogo con reconocimiento legal.
1.3	Desarrollar estrategias de cabildeo ante los hacedores para la aprobación de nuevas políticas públicas.				
OE 2: Fortalecer capacidades de actores para la aplicación eficiente de políticas vigentes					
2.1	Preparar a servidores públicos y comuneros para el mejor cumplimiento de las normas establecidas.	Favorecer procesos de integración entre sectores públicos responsables de la gestión de los EFA.	Estrategia para dar a conocer y esclarecer el marco legal ante las instancias directamente responsables (servidor y comunero).	Asistencia legal permanente. Talleres de sensibilización.	Concursos. Premios. Incentivos.
2.2	Establecer mecanismos de coordinación pública-privada para la mejor gestión social de los recursos naturales.	Establecer un sistema de Supervisión y Evaluación de los impactos logrados por la aplicación de las políticas públicas.	Compartir experiencias de gestión entre el gobierno local y las comunidades.	Integrar un equipo de monitoreo entre servidores locales y líderes comunales.	Faenas conjuntas. Supervisión y control. Informes de monitoreo. Difusión de resultados.



Etapa 3: Planificación del proceso

La *identificación de la problemática y la definición de objetivos y resultados esperados* dejan expedita la acción para dar inicio –o consolidar– el proceso de incidencia política; es decir, la apertura de la comunicación o negociación entre los actores de base (sociales, económicos, institucionales, etc.) con las autoridades públicas estatales.

En estricto, lo deseable es la interacción temprana entre actores de base y autoridades a través de mesas de diálogo, talleres y encuentros entre otros. Sin embargo, la dación de políticas públicas exige generalmente de otras instancias superiores, regionales o nacionales. Es por ello que también se requiere planificar y llevar adelante el denominado Plan de Incidencia Política.

Como parte del proceso de diseño y planificación de la incidencia política, se definen los mensajes y contenidos de los diferentes actores o interlocutores individuales o grupales. Ver Cuadro 13.

Otro aspecto importante del diseño del plan es la definición del cronograma de actividades, el cual se muestra en el siguiente Cuadro 14.

Finalmente, la planificación debe incluir la elaboración de presupuestos para hacer un uso eficiente de los usualmente escasos recursos financieros y materiales necesarios para la implementación del proceso.

Fotografía: Jan Baiker

INCIDENCIA POLÍTICA PARA LA GESTIÓN SOCIAL DE LOS ECOSISTEMAS ANDINOS

Análisis y propuesta para el Perú

Cuadro 13: Contenidos y mensajes según objetivos estratégicos e interlocutores

INTERLOCUTORES	MENSAJE	CONTENIDO
OE 1: Disponer de adecuadas y suficientes políticas públicas pro gestión y sostenibilidad.		
<p>Decidores Gobierno Regional, Gobierno Central.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Necesitamos políticas públicas que respondan a la realidad andina, para la satisfacción de necesidades de los pobladores, así como, para la reposición y conservación de los ecosistemas andinos. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ La escasa producción y baja productividad como resultado de pérdida de bosques, suelos y descontrol hídrico, se traduce en elevados índices de pobreza y baja calidad ambiental en la región andina.
<p>Aliados Gremios, empresas privadas, ONG, agencias internacionales, universidades, medios de comunicación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Aunarse al esfuerzo colectivo para forjar propuestas de políticas públicas viables para la región andina y de conservación de sus recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Elevado número de normas como respuesta a intereses de grupos, que no favorecen el desarrollo sostenible de la región.
OE 2: Fortalecer capacidades de actores para la aplicación eficiente de políticas vigentes.		
<p>Decidores Gobierno Regional, Gobierno Central.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Se trata de aunar esfuerzos entre los gobernantes y la sociedad civil organizada, para una acción social conjunta en pro del desarrollo sostenible y competitivo de los andes peruanos. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Impulsar la producción de cultivos andinos, los atractivos turísticos y los servicios ambientales que ofrecen los recursos naturales (bosques, páramos, humedales, lagos) a las otras regiones y al exterior.
<p>Aliados Gremios, empresas privadas, ONG, agencias internacionales, universidades, medios de comunicación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Apoyar la gestión social supervisando las buenas prácticas y conductas para el buen manejo de los recursos naturales. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Minimizar las prácticas informales e ilegales que generan desleal competencia a los negocios andinos.

Cuadro 14: Cronograma de actividades (por trimestre)

ACTIVIDADES	AÑO 1				AÑO 2				AÑO 3				AÑO 4			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Elaborando PP																
Revisión marco legal	■	■	■	■												
Diálogo generativo			■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Estrategias de cabildeo				■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Aplicando PP																
Forjando capacidades	■	■			■	■			■	■			■	■		
Integrando servidores		■	■			■	■			■	■			■	■	
Gestión social compartida		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Supervisión y evaluación																
	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

Etapa 4: Negociación, presión y aprobación

Durante la Etapa 3 se alienta la participación y el diálogo generativo entre actores involucrados en el problema, pero también de las instituciones oficiales responsables, procurando acuerdos concertados de la propuesta elegida. Toca ahora la etapa de la negociación y aprobación de la propuesta. Para ello, se requiere acudir hacia otras instancias de decisión para obtener la aprobación final de la propuesta, y de los medios necesarios para su cabal aplicación. Se trata, en consecuencia, de organizar el lobby necesario para lograr el éxito de la gestión iniciada a partir del diálogo y consenso alcanzado entre los actores involucrados y las instituciones públicas locales o regionales comprometidas.

Luego, entonces, para asegurar el éxito de esta etapa, es importante considerar las estrategias y acciones mostradas en el Cuadro 16.

Cuadro 15: Estrategias y acciones para la negociación y aprobación

ACCIONES	ESTRATEGIAS
<p>Fortalecimiento de la organización y educación de la base social</p>	<p>Construcción de propuestas de política en forma participativa, a través de reuniones, talleres y asambleas. Esto, además de darle validez a las propuestas, significa la obtención de posiciones de consenso, que permitan negociar con mayor fuerza y, por lo tanto, con mayores posibilidades de éxito.</p> <p>Cooperación entre diversas instituciones y la población rural, por ejemplo a través de la participación de estudiantes universitarios en la capacitación de los pobladores de la sierra, en temas de negociación y formulación de políticas; el aporte del sustento técnico-político para las propuestas; entre otros.</p>
<p>Construcción de alianzas</p>	<p>Alianzas entre la población rural y las universidades, partidos políticos, medios de comunicación, etc.</p>
<p>Comunicación amplia para hacer conocer las propuestas</p>	<p>Utilización de diferentes medios de comunicación local y nacional (periódicos, radio, Internet).</p> <p>Utilización de canales más creativos y menos formales, como actividades artísticas, deportivas, religiosas, entre otras, que pueden funcionar mejor dadas las características de las poblaciones de la sierra que muchas veces se encuentran dispersas y solo se reúnen por estos motivos.</p>
<p>Diálogo y negociación con las autoridades y funcionarios públicos</p>	<p>Selección del momento más oportuno para intervenir, que es generalmente en los primeros momentos del proceso de decisión, cuando interviene el personal técnico, sin descuidar la acción posterior cuando ya participan directamente los políticos.</p>
<p>Movilización social en caso se requieran acciones de presión y exigibilidad jurídica a través de tribunales competentes</p>	<p>Recurrir a ellas solo después de haber agotado las acciones de diálogo.</p>

Etapa 5: Implementación y control de la política pública

Estar en esta última etapa significa que la propuesta de política pública ha sido aceptada, por tanto, cuenta con el debido reconocimiento legal y, es de esperar, con la asignación de una institución responsable y con los medios necesarios para su ejecución.

La iniciación de su ejecución compromete el éxito de la medida tomada, para lo cual es correcto prever una función de seguimiento y de evaluaciones periódicas que permitan verificar el grado de avance de las medidas y sobre todo de los impactos que su ejecución conlleva.

Por cierto, el seguimiento y la evaluación implican un proceso de utilización sistemática de información estadística confiable, pero también la oportuna intervención para asistir y orientar debidamente a los ejecutores, en una suerte de función educativa que garantice el éxito en el cambio buscado.

En todas estas acciones de implementación de la política y de su control, el tema de incidencia política no puede estar ausente, pues no son pocas las políticas públicas que han quedado en buenas intenciones, incluso teniendo el reconocimiento oficial, por desidia o por limitada o nula asignación de recursos. Caso por ejemplo, de la Estrategia Nacional Forestal, instrumento de política propuesta por los actores forestales, que nunca fue formalmente implementada, a pesar de ser reconocida por decreto supremo y contar, además, con el aval del Congreso de la República del Perú.

En consecuencia, un Plan de Incidencia Política tiene que contemplar esta importante etapa, para permitir identificar obstáculos y problemas emergentes de implementación y control que enfrentan las políticas públicas, permitiendo adecuar en cada caso, las estrategias y acciones institucionales previstas.

En resumen, en el presente caso de los ecosistemas andinos peruanos, y probablemente para muchas otras realidades, el plan de incidencia política, camina de la mano con la estrategia de gestión establecida. Convirtiéndose en un elemento fundamental, para asegurar cada uno de los pasos necesarios que signifiquen identificar el problema, proponer las políticas de cambio, reconocer las mismas por las autoridades competentes y su aplicación exitosa para la conservación y buen uso de los recursos naturales y de la calidad ambiental de la región andina peruana.

A MANERA DE CONCLUSIONES

Avanzar hacia el Desarrollo Rural Sostenible²³ es un desafío nada fácil, pues se conjugan aspectos tanto naturales como sociales.

Evidentemente estamos enfrentando –y por mucho tiempo– una enorme incapacidad para la gestión de nuestros recursos naturales, ignorando las reglas elementales de la naturaleza, y también el manejo de los conocimientos y la gestión de información tan necesarios para acometer con éxito la manipulación de los ecosistemas, y así crear las condiciones para un aprovechamiento sostenido de los recursos. Paralelamente, por lo general se ha respetado poco o nada a las poblaciones ligadas a los recursos naturales, sin comprensión ni respeto de los procesos sociales en curso, generando reacciones contrarias y resistencias comprensibles, al irónicamente llamado desarrollo.

Es justo reconocer que se precisa de una actitud distinta para construir un sistema productivo sostenible, involucrando –a través de los sistemas productivos– tanto al sistema natural como al sistema social y sus múltiples y complejas interacciones. De esta manera, avanzaremos hacia una adecuada gestión del enorme patrimonio natural peruano, creando progresivamente mejores condiciones para la vida y el ambiente.

La aspiración de un desarrollo humano parecerá menos utópica en la medida que empecemos a avanzar hacia un desarrollo sostenible que –en principio– tiene necesariamente que gestarse desde el medio rural, es decir, construyendo el bienestar de los pobladores del campo y desde allí contribuir a la comunidad nacional.

²³ Dancé, J y Guerrero, A. (2006). REFLEXIONES Y COMPROMISOS EN PRO DEL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE. Viernes Cultural Número 10.

La sostenibilidad, que como concepto compromete la rentabilidad económica, el bienestar social y la calidad ambiental, es otra especial característica. Aunado a todos estos conceptos, surge la aspiración descentralizadora de todos los peruanos, proceso en marcha que genera las expectativas necesarias para pensar en un viable desarrollo humano.

El propósito del desarrollo rural, como lo señala la Estrategia Nacional Forestal, supone tener en cuenta algunos conceptos primordiales como integralidad, equidad, sostenibilidad y descentralización. Es decir, el territorio visto como un todo y no como una suma de partes, donde los esfuerzos y beneficios se comparten en función del esfuerzo y los compromisos. La historia enseña que el enfoque sectorial aún prevaleciente ha sido infructuoso y frustrante para el desarrollo, en consecuencia, la propuesta debe ser diferente. El enfoque territorial y la negación a la discriminación cobran plena vigencia e interés, así como el significado de equidad, que permite hacer visible a todos los actores y compartir con ellos –hombres y mujeres, nativos o emigrantes, creyentes o no creyentes– los desafíos y compromisos del poder.

La Capacidad de Uso Mayor de la tierra que presenta el Perú permite reflexionar en torno a la necesidad de un enfoque territorial integral e integrado, donde el concurso profesional no puede ni debe ser excluyente para poder así optimizar el uso de la tierra. Así, las tierras de protección (42%), las tierras de cultivo en limpio (4%), las de cultivos permanentes (2%), de pasturas (14%) y de producción forestal (38%), deberán estar adecuadamente planificadas y mejor utilizadas con tecnologías apropiadas, para que alcancen niveles deseables de productividad y se mantengan a través del tiempo.

Estas proporciones de capacidades de uso de la tierra se reflejan en términos promedios en las cuencas hidrográficas, las cuales podrían constituirse en unidades territoriales para una planificación con criterio

integral y sostenido, teniendo como paradigma el Desarrollo Rural Sostenible. Es decir, ecosistemas recuperados; cadenas productivas operando sobre un piso de producción eficiente y sostenible, capaz de generar ofertas de productos con valor agregado y en función de los mercados; infraestructura suficiente; capital social para la competitividad, investigación y desarrollo, entre otros. El propósito final está centrado en la calidad de vida de sus habitantes y de la comunidad nacional en su conjunto.

Resulta imperativo revertir el ciclo de deterioro en el que estamos inmersos, sustituyéndolo por un círculo virtuoso o de recomposición de los ecosistemas (Gráfico 11). De esta manera, podremos mejorar la producción y la productividad, y con ello generar empleo y revertir los procesos migratorios al mejorar los ingresos y las oportunidades de la población con la consecuente reducción de la pobreza.

Gráfico 11: Círculo virtuoso hacia la conservación de los bosques



La recomposición de los ecosistemas y la adecuada gestión de una cuenca están ligadas a las funciones que cumplen los bosques (producción, conservación, regulación y paisajista), a través de las cuales ofrece innumerables beneficios económicos, sociales y ambientales, tales como: la producción de bienes consumibles (madera, frutos, resinas); generación de empleo rural; captura de carbono; control de erosión; mejoramiento de suelos; mitigación de heladas y desastres; regulación del régimen hídrico; conservación de la biodiversidad; ecoturismo, entre otros. En consecuencia, el bosque se muestra como un elemento tutelar de los recursos naturales y resulta determinante en la búsqueda del desarrollo rural sostenible.

Finalmente, frente a los interesantes programas anunciados por el gobierno como “sierra exportadora”, por ejemplo, resulta prudente y conveniente la búsqueda de horizontes de mediano y largo plazo, con una visión y objetivos estratégicos claros y de consenso. Por ello, es conveniente concertar, en principio, entre profesionales de diferentes especialidades y, luego, con representantes de la sociedad rural organizada, para lograr un Plan Estratégico Global para la orientación del desarrollo rural nacional, con enfoque multidisciplinario e intersectorial.

Frente a este reto, el Programa ECOBONA surge como un facilitador importante en el proceso de generación de Políticas Públicas viables desde el medio rural, de modo que éstas respondan a las necesidades de los pobladores ligados a los EFA y no se contrapongan a sus costumbres ancestrales. De este modo, se garantiza que todos los actores involucrados trabajen de manera conjunta y en la misma dirección, hacia el logro del desarrollo sostenible y la conservación de los bosques nativos de la sierra.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASOCAM – INTERCOOPERATION. 2006. ¿Cómo actores sociales inciden en políticas públicas? Secretaría Técnica ASOCAM – INTERCOOPERATION. Auspicios CODESU. 51 p.
- COMUNIDAD ANDINA. 2006. Estrategia Regional de Biodiversidad y Programa Andino de Biocomercio. Secretaría General de la Comunidad Andina. 20 p.
- COMUNIDAD ANDINA. 2006. Agenda Ambiental Andina 2006 – 2010. Secretaría General de la Comunidad Andina. 21 p.
- DANCÉ, J. 2008. Elaboración de la Estrategia Nacional para la conservación y desarrollo de los ecosistemas forestales andinos. Documento de Trabajo. Programa ECOBONA Perú. 48 p.
- DANCÉ, J. 2007. Diagnóstico de Iniciativas de Incidencia Política en Recursos Naturales Renovables en Perú. Documento de Trabajo. Programa ECOBONA Perú. 27 p.
- DANCÉ, J. 2007. Plan de Incidencia Política en Perú. Documento de Trabajo. Programa ECOBONA Perú. 34 p.
- DANCÉ, J. 2007. Plan de Incidencia Política para la Gestión Social de Ecosistemas Forestales Andinos en Bolivia, Ecuador, Perú. 31 p.
- DANCÉ, J., y GUERRERO, A. 2006. Reflexiones y compromisos en pro del desarrollo rural sostenible. En: Viernes Cultural N° 10. BSD – Perú. 4 p.
- DE DIOS, J. 2006. Análisis y diseño de políticas públicas. Secretaría de Desarrollo Humano, Jalisco – México. 33 p.
- Estrategia Nacional de Desarrollo "Los camélidos domésticos en el Perú".

Estrategia Nacional de Manejo Sostenible de los Ecosistemas de Montaña en el Perú.

Estrategia Nacional Forestal, Perú 2002 – 2021. Proyecto FAO GCP/PER/035/NET “Apoyo a la Estrategia Nacional para el Desarrollo Forestal”.

Estrategia Nacional sobre Diversidad Biológica. Comisión Nacional de Diversidad Biológica, CONADIB.

GRAU, H., HERNÁNDEZ, M., GUTIÉRREZ, J., GASPARRI, N., CASAVECCHIA, M., FLORES, E. y PAOLINI, L. 2008. A peri-urban neotropical forest transition and its consequences for environmental services. *Ecology and Society* 13(1): 35

JULCA, P. 2005. Bosques Nativos Andinos: actualización y análisis situacional. Documento de Trabajo. CONAM – INTERCOOPERATION – PROBONA – COSUDE – SAMIRI. 77 p.

MENDOZA, W. 2005. Memorias del Taller de consulta sobre los bosques nativos andinos del distrito de Pacobamba – Apurímac – Perú. 45 p.

MENDOZA, W. 2005. Memorias del Primer Taller de consulta sobre los bosques nativos andinos. La Quinoa – Pasco – Perú. 46 p.

MENDOZA, W. 2005. Lecciones y experiencia aprendidas de la realización de los tres talleres de consulta, que se han realizado en Cajamarca, Cerro de Pasco y Apurímac en el Perú. 9 p.

PALOMARES, B. 2001. Identificación de Indicadores de Servicios Ambientales, Manejo de Cuencas y Ecoturismo. Documento de Trabajo 10. Proyecto “Apoyo a la Estrategia Nacional para el Desarrollo Forestal”.

Plan Nacional de Reforestación 2005 – 2024. MINAG, INRENA, PRONAMACHCS, FONDEBOSQUE, BSD

QUIROZ, C. 1994. Las interrelaciones población-ambiente en el desarrollo sostenible en la sub región. Centro Ambiental Latinoamericano de Estudios Integrados para el Desarrollo Sostenible CALEIDOS. Lima. 282 p.

Revista Cuanto. Instituto Cuanto. Microcuencas andinas y desarrollo sustentable. No. 70. Febrero 1995. p. 34-35.

Revista Escriben los maestros. 1994.

Revista Perú Forestal en Números. INRENA - Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre (IFFS). 2007

SUYANTO, S, KHUSUSIYAH, N y LEIMONA, B. 2007. Poverty and environmental services: case study in Way Besai watershed, Lampung Province, Indonesia. Ecology and Society 12(2): 13.

Sitios web consultados:

www.bioandes.org

www.comunidadandina.org/quienes.htm

www.inei.gob.pe

www.inrena.gob.pe

www.sierraexportadora.gob.pe

www.visitperu.com

Anexo 1: Una experiencia nacional Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal

Un ejemplo donde se observa al diálogo como mecanismo de gestión social, es la Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal. A continuación, se detalla su constitución y parte de su trayectoria.

El 19 de septiembre de 2001, por iniciativa del Ministro de Agricultura, fueron convocados al despacho ministerial dos de los gremios más importantes del sector productivo forestal: la Cámara Nacional Forestal – CNF y la Corporación de la Madera del Perú – CORMADERA. También estuvieron presentes el Instituto Nacional de Recursos Naturales – INRENA, la Asesoría Legal del Ministerio de Agricultura y el Proyecto Apoyo a la Estrategia Nacional para el Desarrollo Forestal – ENDF.

El propósito principal de la reunión era el diálogo en torno a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y la reactivación de la actividad productiva forestal. Para los participantes de este encuentro, era sin duda un inusual comienzo de un nuevo Ministro, que, a menos de dos meses de iniciada su gestión, hacía una convocatoria a representantes de un sector, hasta ese momento, increíblemente olvidado. Esta señal cabalmente entendida por las instituciones convocadas, fortificó cada una de las expectativas, de modo que la asistencia fue total y concurrieron los más altos representantes de cada institución.

De esta manera, con cuatro representantes de CORMADERA, cuatro representantes de la CNF, dos miembros de INRENA y dos miembros del MINAG, se creaba lo que sería la Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal – MNDCF. Se encargó al Director General Forestal del INRENA la función de coordinación con el MINAG y al Proyecto ENDF, la Secretaría Técnica de la MNDCF.

Conviene explicar que CORMADERA se forma tras la separación de los gremios de la madera que antes formaban parte de la CNF, por lo que era natural suponer que los gremios de la MNDCF, por su origen y evolución, se encontraban distantes e incluso se asumía que ambos tendrían posiciones divergentes. Sin embargo, ambos gremios coincidieron en sus crí-

ticas a las dependencias forestales oficiales, es decir, castigaban seriamente tanto al INRENA central como a sus oficinas departamentales.

En estas condiciones se inicia el trabajo con miras a una propuesta modificatoria de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, pero también a la labor de priorizar el tema del Ordenamiento Territorial para proponer la creación de los Bosques de Producción Permanente de acuerdo a la ley vigente. De esta manera, en tanto se estudiaba la modificatoria de la ley se avanzaba con algunos instrumentos técnicos para favorecer el proceso de concesiones forestales. Se puso en agenda, además, el tema de Promoción de Inversiones y se convino en poner igual interés a las regiones Costa, Sierra y Selva.

Los encuentros desarrollados a partir de esta agenda fueron continuos e intensos, los plazos eran muy ajustados e incluso se fijó como límite 30 días para culminar la propuesta de modificatoria. A medida que el diálogo progresaba, se encontraron temas y razonamientos comunes, ya que se priorizaron los intereses mayores vinculados a los objetivos nacionales.

Es así que se logra una propuesta modificatoria de la Ley 27308, la cual es entregada al Ministro de Agricultura. Una primera lección aprendida es que la concertación no puede ser presionada poniendo un tiempo límite. Entrar en razón es un proceso libre y hasta pausado, de otro modo los acuerdos serán frágiles e inestables.

El 20 de diciembre del 2001 se convoca, por iniciativa del Ministro y en acuerdo con gremios y organizaciones del ambiente, a una reunión para presentar la propuesta de modificatoria de ley y a su vez preparar una nueva agenda conjunta sobre temas relevantes de la actividad forestal.

En esta oportunidad participan tres representantes de la CNF, tres de CORMADERA, dos de INRENA y uno del MINAG, y se suman a ellos un representante de cada una de las instituciones siguientes: Sociedad Nacional del Ambiente – SNA, World Wildlife Found – WWF, Fundación para la Conservación de la Naturaleza – PRONATURALEZA, Conservación Internacional – CI, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental – SPDA y Foro Ecológico.

A partir de esta convocatoria se iría conformando el verdadero perfil de la MNDCF, aunque posteriormente se fueron agregando otras instituciones como organizaciones campesinas y nativas, grupos de productores, representantes de mesas regionales, nuevas asociaciones de concesionarios, entre otras. Todos estos grupos, siempre encontraron receptividad en la Mesa, como consecuencia de la política abierta establecida para recibir a instituciones o personas interesadas en el diálogo y la concertación.

Un acuerdo importante ocurre tras las primeras reuniones de esta MNDCF ampliada, que decide por consenso trabajar con miras a la zafra 2002 – 2003, postergando el debate sobre las modificatorias a la ley. Se inicia así el proceso de otorgamiento de concesiones forestales de acuerdo a la Ley 27308 y su reglamento.

La tarea ha sido ardua y complicada. Evidentemente, en una mesa de discusión se contraponen legítimos intereses, pero, además, los celos institucionales e incluso las diferencias personales hacen más difícil el entendimiento y los acuerdos se tornan por momentos inalcanzables.

Desfilaron también por la MNDCF muchos pequeños productores o simplemente pobladores rurales preocupados por su destino, algunos provenientes de comunidades muy remotas, trayendo problemas hasta muy particulares, pero vinculados con su actividad forestal. La catarsis que se realizó en la Mesa fue eficaz para disipar tensiones, disgustos y preocupaciones, pero también sirvió para orientar o contactar al interesado con la posible solución a su problema.

Sin duda, en estas experiencias se valida la voluntad de los integrantes de la MNDCF para escuchar y ayudar a quienes lo solicitan y para reconocer las prioridades, haciendo prevalecer los intereses del ordenamiento territorial, del manejo forestal sostenible y de la formalidad de las actividades forestales, para consolidar un sistema forestal más justo y duradero.

El marco normativo complementario para sacar adelante el proceso de otorgamiento de concesiones forestales fue abundante, forjándose muchas de las propuestas normativas en el seno de las discusiones en la

MNDCF, tras largas horas de debates. Entre estas propuestas tenemos la Resolución Ministerial para crear los Bosques de Producción Permanente, el Decreto Supremo para definir las Unidades de Aprovechamiento, la propia Resolución Jefatural para fijar el Derecho de Aprovechamiento, los términos de referencia para los planes de manejo forestal y planes operativos anuales, entre otras.

Se realizaron también importantes consultas por parte del INRENA. Por ejemplo, se puso a consideración de la Mesa una lista de posibles integrantes de la Comisión Ad-hoc, antes de la selección de candidatos que conducirían el proceso de otorgamiento de concesiones.

Una característica a resaltar es que los acuerdos siempre se tomaron por consenso, así, bastaba una sola posición contraria y el tema no se cerraba, se continuaba debatiendo o se postergaba para añadir posteriormente nuevos elementos de juicio que permitieran convencer a todos sobre la decisión a tomar. Más allá de la persuasión o convencimiento de la posición discordante, con esta política de las decisiones en consenso se corregía de algún modo el tema de la representatividad en la Mesa, pues quienes no estaban presentes podían en cierta medida quedar protegidos. También de esta manera se neutralizaba el poder de las mayorías para privilegiar la posición de consenso; en las democracias frágiles muchas veces los votos de las mayorías no son debidamente ponderados, convirtiéndose en obstáculos de los complejos procesos del desarrollo sostenible.

Algunas veces estuvieron en la MNDCF representaciones numerosas de alguna región del país, quienes siempre tuvieron acceso al diálogo, siendo conscientes que las decisiones serían de consenso.

Las frustraciones tampoco fueron ajenas, sobre todo cuando, tras largos debates y propuestas concertadas, éstas no se tradujeron en acciones oportunamente. Algunas veces las demoras eran explicables, pues la responsabilidad de una resolución, obviamente recae en los funcionarios que la emiten, lo cual retrae la decisión final. Otras veces, sin embargo, fueron más bien las barreras estructurales, que a pesar de las voluntades políticas o personales, frustran una medida normativa.

Los escenarios de diálogo y concertación forestal se multiplicaron al interior del país, estableciéndose Mesas Regionales en Ucayali, Madre de Dios, Satipo, Tingo María, San Martín, Huancayo, Lambayeque, como en otras importantes regiones. También se conformaron, de acuerdo a la legislación, los denominados Comités de Gestión de Bosque, especialmente en Selva y en torno a las cuencas con áreas concesionadas. Las Mesas y los Comités se configuraron como un nuevo tejido de soporte para el desarrollo forestal, tan necesario para impulsar la Estrategia Nacional Forestal – ENF y para poner a punto una adecuada gestión forestal pública y privada.

A lo largo de casi dos años, desde la Mesa Nacional y las Regionales, se cultivó esta praxis de tolerancia y de aceptación de la razón antes que la imposición. De esta manera, se marcó un hito en la búsqueda de una nueva institucionalidad para el sector forestal. Con mucha satisfacción afirmamos que, desde nuestro postergado sector, se viene construyendo con mucho esfuerzo, lo que podría ser un gran ejemplo para la gobernabilidad y la democracia de nuestro país.

Anexo 2: Entrevistas a actores relevantes sobre incidencia política y gestión de los EFA²⁴

¿Qué iniciativas sobre incidencia política en pro de los Ecosistemas Forestales Andinos se han dado en la región o localidad en que te encuentras?

Región Piura

Obtuvimos información que nos muestra que Piura es una de las regiones donde se ha tenido un gran avance al respecto, especialmente alrededor de 2 importantes ecosistemas: los Bosques de Neblina y los Páramos Alto-andinos. Ambos ecosistemas extremadamente frágiles y sometidos a una gran presión antrópica.

Es importante el hecho de haber conseguido que el sector forestal tenga un representante (con voz y voto) ante el Consejo Regional Agrario de Piura y que desde aquí se tenga capacidad de hacer incidencia política, para cualquier iniciativa que se proponga, con el apoyo de la Autoridad Autónoma de Cuenca, la Universidad Nacional de Piura, las Juntas de Usuarios y los representantes de los agricultores.

Otro aspecto a resaltar, es el establecimiento del Sistema Regional de Gestión Ambiental – Piura, donde se define la Política Ambiental de la Región.

Por otro lado, está en implementación el Sistema Regional de Áreas de Conservación. Al respecto se ha formado un grupo técnico impulsor y desde allí se ha propuesto la elaboración de una ordenanza regional que declare como zona de protección y reserva las cabeceras de cuencas. Esta situación se complementa con las Ordenanzas Municipales de Ayabaca y Huancabamaba, promulgadas en años anteriores, con el mismo sentido de conservación de los ecosistemas de Páramos Altoandinos y de Bosques de Neblina.

²⁴ Las entrevistas se realizaron en el marco del trabajo “Diagnóstico de iniciativas de incidencia política en recursos naturales renovables en Perú”.

Región Cajamarca

Observamos que la Región Cajamarca tiene varios tipos de ecosistemas forestales con importantes especies nativas como *Polylepis racemosa*, *Delostoma integrifolium*, *Podocarpus oleifolius*, *Nageia rospiglosii*, *Cedrela montana*, *Alnus acuminata*, *Escallonia pendula* y varias especies de Lauraceas maderables, entre otras. En esta región no se ha emitido disposición alguna que considere la protección o conservación de éstos ecosistemas.

Existen dispositivos para las áreas protegidas, pero no se respetan. Cajamarca, según los estudios de su vegetación, tiene bosques tanto hacia la vertiente occidental como hacia la vertiente del Marañón, los cuales están siendo deteriorados y hasta sustituidos por el cultivo de pasturas para la producción de leche.

Asimismo, la propuesta de generar bosques con especies exóticas como eucalipto, pino y ciprés sigue adelante con mucha agresividad. Está en gestión reforestar un millón de hectáreas con pinos y éstos, evidentemente, sustituirán a los ecosistemas forestales andinos.

Región Ancash

En Ancash, el 22 de febrero del año 2006 se aprueba la Ordenanza Regional 001-2006 - REGIÓN ANCASH/CR, la cual declara de interés regional la zonificación ecológica y económica – ZEE y el ordenamiento territorial.

En este departamento, el proceso de la Estrategia Nacional sobre Diversidad Biológica se inició en 1998, en virtud al compromiso asumido por el Perú con la ratificación del Convenio sobre Diversidad Biológica. Se realizó gracias al apoyo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La Estrategia Nacional ha sido ampliamente participativa y procesal, contando con diversos actores del sector estatal y de la sociedad civil.

Las observaciones hechas por el INRENA-Huaraz a BARRICK (empresa minera) sobre el componente biológico en su Estudio de Impacto Ambiental, son un ejemplo de aplicación de las normas.

Región Apurímac

En Apurímac se ha conformado un Grupo Técnico de Forestación, donde se trata el tema de incendios forestales y de las praderas. El propósito es lograr que las normas oficiales se pongan en conocimiento de la población, sobre todo de las comunidades campesinas. El tema central son los incendios, no solo de plantaciones, sino también de los bosques nativos, así como la conservación de los manantes de agua. Además, el CONAM ha promovido la conformación de la Comisión Ambiental Regional (CAR) de Apurímac, que es presidida por el Presidente Regional. Igualmente, algunos municipios rurales han tenido iniciativas interesantes, como el municipio distrital de Cotabambas, que ha declarado Santuario Municipal a un área de bosques nativos.

¿Cuál es el éxito alcanzado en cuanto a la gestión de la propuesta y si se ha concretado en una nueva norma?

Región Piura

- ♦ El Instituto Regional de Apoyo a la Gestión de los Recursos Hídricos (IRAGER), a través de un proyecto del Instituto para la Promoción de la Gestión del Agua (IPROGA), viene trabajando la elaboración de propuestas de política para el tema del agua.
- ♦ La Autoridad Autónoma de la Cuenca Hidrográfica del Chira - Piura, ha elaborado una Estrategia de Comunicación para promover la Gestión de Cuencas en la Región (se ha previsto un acuerdo regional de reconocimiento a esta estrategia y que ordena su implementación). Por otro lado, viene promoviendo dos proyectos: la conservación de las cabeceras de cuenca y la reforestación en la provincia de Huanabamba.
- ♦ Desde el Proyecto Binacional Catamayo - Chira se viene elaborando un Plan de Gestión de la Cuenca (basando en la Zonificación Económica Ecológica de la misma), que debe ser finalmente asumido por el Gobierno Regional y los Municipios Provinciales y Distritales. Actualmente, se ha consolidado una Mancomunidad Municipal del

Señor Cautivo de Ayabaca (que incluye a los 8 distritos de la Provincia). Por otro lado, y en este mismo contexto (con una subvención del Fondo Contravalor Perú - Alemania), se han elaborado planes de ordenamiento territorial básicos para 7 de los 8 distritos de Ayabaca (no participó la de Ayabaca por temas políticos).

- ◆ Desde el Proyecto Páramo Andino se ha propuesto la reactivación del Grupo de Trabajo de Ecosistema de Montaña (oficialmente ha empezado a funcionar desde el 6 de febrero de 2007) y desde allí se va a impulsar la elaboración de los Planes de Acción Ambiental y Planes de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Ayabaca.
- ◆ El Grupo de Trabajo sobre el Sistema Regional de Áreas de Conservación, en Piura, ha elaborado lo siguiente:
 - Borrador de acuerdo regional, declarando como zonas prioritarias algunos ecosistemas de la región Piura, que incluyen a los bosques andinos y páramos.
 - Borrador de una ordenanza regional que declara la protección de los ecosistemas de las zonas altas de las cuencas hidrográficas de la región Piura, como fuentes de agua.

Por otro lado, con los integrantes del Grupo de Trabajo de Ecosistemas de Montaña de Ayabaca, se ha previsto apoyar la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Acción Ambiental, como estrategia de incidencia; asimismo, reactivar la Mesa Temática de Agricultura y Recursos Naturales, al interior de la Mesa de Lucha Contra la Pobreza.

Región Cajamarca

- ◆ En el territorio de la Región Cajamarca, con poco más de 33 mil Km², solo el 3% son Áreas Naturales Protegidas (ANP), las cuales no están en buenas condiciones.
- ◆ Considerando que esta Región tiene alta diversidad vegetal, un gran número de endemismo, y en la parte norte (al norte de 6° LS) una fuerte influencia de la flora de selva alta, se ha propuesto el incre-

mento de las ANP, hasta un 5% (no existe, por ejemplo, una ANP que proteja a la diversidad altoandina de Jalca y de bosque seco). Esto debería estar acompañado con la transferencia de la administración de las ANP al Gobierno Regional.

- ◆ También se dice extraoficialmente que más del 70% del territorio de Cajamarca está denunciado para minería. Por ello, se considera que debe hacerse una planificación del funcionamiento de las mineras en Cajamarca. Si todas ellas funcionan simultáneamente, la contaminación de aguas, suelo y atmósfera será grande y afectará varios ecosistemas de bosques andinos y las actividades agrícolas.

Región Ancash

- ◆ Premio 2006 otorgado por la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía SNMPE en la categoría “Conservación de recursos naturales”, obtenido por la Compañía Minera ANTIMINA por el Programa de Conservación y Restauración de Bosques de Polylepis en Conchucos Sur, iniciativa importante que podría ser masificada y llevada a una elaboración de propuesta de norma a nivel nacional.
- ◆ Frustrado proceso de un contrato de administración del Parque Nacional Huascarán, debido a falta de información y al mal manejo de dirección. Actualmente, el Comité de Gestión del Parque Nacional Huascarán viene negociando con INRENA para elaborar una propuesta de administración compartida.
- ◆ Existe cada vez mayor presión sobre el manejo de los ingresos generados por el acceso al Parque Nacional Huascarán. A pesar que la norma establece que el 70% de dichos ingresos debe retornar a la zona, esto no ocurre. Esta situación se genera a partir de problemas de orden social.

Región Apurímac

- ◆ El grupo Técnico de Forestación viene reuniéndose para revisar las propuestas sobre incendios forestales. El pasado 20 de febrero de

2007, el Gobierno Regional convocó a una reunión, cuya agenda fue: i) balance de los avances del grupo técnico; ii) organización del Sistema de Prevención y Control de Incendios Forestales; y iii) Determinación de las actividades a desarrollar.

- ◆ La CAR - Apurímac se reúne cada 2 meses y se están tratando temas de prioridad. Ya se han conformado los grupos técnicos de Forestación, Desertificación y Sequía, Diversidad biológica, Descontaminación del río Chalhuanca y de la Laguna Pacucha.

¿Podría sugerir algunas propuestas de políticas que a su juicio deberían impulsarse?

Se obtuvieron las siguientes sugerencias:

- ◆ Definir políticas de investigación y capacitación sobre los bosques, a través de la creación de las Estaciones Biológicas, por lo menos una por región; éstas servirán para plantear planes de manejo y propuestas de desarrollo de productos (bienes) y servicios de los bosques.
- ◆ Establecer mapas regionales de áreas protegidas para ejecutar acciones en las zonas de amortiguamiento.
- ◆ Establecer como política la concertación sobre qué se va a conservar y qué se va a desarrollar en cada región, para que se establezcan los territorios donde puedan ingresar las inversiones privada y de otro tipo.
- ◆ Desarrollar políticas de acercamiento entre las comunidades y el sector oficial (INRENA), aunque muchas comunidades no lo aceptan.
- ◆ Crear institucionalidad para la gestión de estos bosques.
- ◆ Establecer políticas de comercialización de productos del bosque y de articulación hacia el mercado.

- ◆ Impulsar la implementación de las políticas existentes, tales como la elaboración y ejecución de los Sistemas Locales de Gestión Ambiental (Provinciales y Distritales), dentro de los cuales hay dos instrumentos de gestión que se deben trabajar: los Planes de Acción Ambiental y los Procesos de ZEE, tal como lo recomienda el CONAM (y que supone la conformación de una Comisión Técnica desde el Municipio).
- ◆ Establecer un programa de restauración de los ecosistemas de bosque seco, de ladera media o bosques montanos perennifolios, incluso de los que están en el límite inferior de la Jalca (arriba de 3100 -3200 msnm).
- ◆ Disponer de mayor información sobre la importancia y productividad de los ecosistemas andinos nativos, no sólo a nivel de agricultores, sino también en el medio escolar urbano y rural.
- ◆ Reconocer que, en la Sierra, existe un BOOM minero, que por una parte está deteriorando ecosistemas andinos, pero por otro lado está generando ingresos por pago de regalías y últimamente aportes solidarios. Este contexto se debe ver como una oportunidad de desarrollo armónico, que se debe impulsar mediante políticas y normas claras, para ejecutar acciones concretas con el fin de revertir la degradación de los ecosistemas.
- ◆ Incluir las normas comunales dentro de las políticas, que son las más efectivas a nivel de comunidades. Además, se debe impulsar el tema en los municipios rurales.

Algunas conclusiones desde las iniciativas regionales y locales

- ◆ Se tienen importantes procesos en marcha con mucha sensibilidad política para la conservación de los EFA en regiones como Piura, Abancay y Ancash. Sin embargo, en Cajamarca, aparentemente el “movimiento” conservacionista no ha llegado a plasmarse en iniciativas de política formales en los gobiernos, tanto regional como municipal, limitándose a algunos grupos de la sociedad civil, en abierta confrontación con la hegemonía minera de la zona.

- ◆ Se evidencia que el deterioro de los ecosistemas forestales andinos avanza a un ritmo muy acelerado, especialmente por el cambio de uso de la tierra.
- ◆ Existe un evidente conflicto de intereses, especialmente en lo que se refiere al desarrollo minero en la sierra del país, que incluso lleva a tener contradicciones normativas desde lo nacional, regional y local.
- ◆ Se manifiesta también cierto conflicto de competencias entre las instituciones nacionales y las regionales y municipales. Esta situación se agrava en el contexto de la descentralización y de la transferencia de competencias y funciones hacia éstas.