



**SISTEMATIZACIÓN Y MAPEO DE ACTORES EN LOS
PROCESOS DE DEFORESTACIÓN EN LOS EJES IIRSA NORTE
Y SUR DEL PERÚ**

DOCUMENTO DE TRABAJO

DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

EN COLABORACION CON WWF PERÚ

**LUCILA PAUTRAT, HUGO CHE PIU
CATHY SAMANIEGO & PATRICIA TORRES**

LIMA, ABRIL 2009

SISTEMATIZACIÓN Y MAPEO DE ACTORES EN LOS PROCESOS DE DEFORESTACIÓN EN LOS EJES IIRSA NORTE Y SUR DEL PERÚ

CONTENIDO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. OBJETIVOS
- III. ANTECEDENTES
 - III.1 Los Procesos de Deforestación en el Perú. Causas
 - III.2 Impactos Ambientales del Proyecto IIRSA en el Perú
 - III.3 Impactos del IIRSA en los Procesos de Deforestación en la Amazonía Peruana
- IV. ÁMBITO Y ALCANCE DEL ESTUDIO
- V. DEFINICIONES PREVIAS
- VI. MARCO CONCEPTUAL
 - VI.1 Análisis de las Causas de la Deforestación
 - VI.2 Análisis de Políticas Públicas
 - VI.3 Análisis de Actores
- VII. METODOLOGÍA:
 - VII.1 Caracterización y Ponderación de Políticas
 - VII.2 Caracterización y Ponderación de Actores
 - VII.3 Metodología para la Ponderación de Políticas y Actores
- VIII. RESULTADOS
 - VII.1 Causas de la Deforestación en el ámbito del IIRSA Norte y Sur
 - VII.2 Caracterización y Ponderación de Políticas
 - VII.3 Caracterización y Ponderación de Actores
- IX. CONCLUSIONES
- X. RECOMENDACIONES

SISTEMATIZACIÓN Y MAPEO DE ACTORES EN LOS PROCESOS DE DEFORESTACIÓN EN LOS EJES IIRSA NORTE Y SUR DEL PERÚ

I. INTRODUCCIÓN:

Los bosques tropicales continúan desapareciendo a una tasa alarmante. Entre 1990 y el 2005, la tasa promedio de deforestación fue de 13 millones de hectáreas/año, ocurriendo principalmente en países tropicales¹. Esta tendencia es resultado del cambio de uso de la tierra, principalmente por la expansión de la agricultura, la cual está directamente relacionada a las condiciones de vida de la población rural, el incremento de las demandas de alimento, y el crecimiento económico. El tratamiento de la deforestación y de la degradación de bosques excede los marcos institucionales y de actuación del sector forestal, constituyéndose en un tema impostergable en la agenda global de desarrollo².

La necesidad de apoyar los esfuerzos para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero producidas por la deforestación y degradación de los bosques, constituye una prioridad expresada en los más altos niveles de decisión de la política global, tales como la Asamblea General de la ONU, el G8, y el Plan de Acción de Bali, adoptado por la 13ª Conferencia de las Partes del Convenio Marco de la ONU para el Cambio Climático³.

La emergencia de la Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación (REDD) como un mecanismo crucial para combatir el calentamiento global ha puesto la discusión respecto a la deforestación en debate. Una de las aproximaciones claves para entender y enfrentar la deforestación, se da desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas, sus instrumentos de gestión, y la institucionalidad que la implementa. En tal sentido, es necesario e importante una adecuada identificación, descripción, clasificación y priorización de los actores y las políticas que tienen incidencia directa e indirecta sobre la deforestación.

Se estima que del 100% de los Gases Efecto Invernadero emitidos por el Perú (98,816.30 Ggr. de CO₂ Equivalente), el 65% corresponde a las categorías: Agricultura y Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura^{4,5}. La conversión de los bosques en tierras de cultivo y pasturas, resulta en un incremento del flujo neto de emisiones de carbón a la atmósfera; así como en una reducción de la captura de carbono existente en la atmósfera como resultado de la

¹ FAO, UNDP, UNEP. 2008. Un Collaborative Programme on Reducing Emissions from Deforestation and Forests Degradation un Developing Countries. Rome, Italy, 27 p.

² Ibídem

³ Ibídem.

⁴ CONAM, 2004. Primera Comunicación Nacional del Perú a la Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático - 1994

⁵ Las emisiones de Gases Efecto Invernadero (GEI) provenientes de las tierras forestales que permanecen como forestales son estimados a través de los cambios en las reservas de carbono o CO₂. En el caso de incendios forestales o quemas por conversión del bosque, se reportan emisiones de gases diferentes al CO₂, como: Metano (CH₄), Óxido Nitroso (N₂O), Monóxido Nitroso (NO_x) y Monóxido de Carbono (CO).

disminución de la biomasa total, y por ende, de su tasa fotosintética⁶. En tal sentido, los bosques juegan un rol principal en la mitigación del cambio climático al almacenar carbono en la vegetación y en el suelo, e intercambiar carbono con la atmósfera a través del proceso fotosintético y la respiración⁷.

RESUMEN DE CAPTURA Y EMISION DE CARBONO EN EL CAMBIO DE USO DE LA TIERRA Y BOSQUES, 2004.				
FUENTE	CAPTURA DE CARBONO (K TON C)	EMISION CARBONO (K TON C)	BALANCE (K TON C)	Gg (CO2)
Plantaciones	-2757.712	0	-2757.712	- 10 111.609
Bosques Secundarios	- 15 006.957	0	- 15 006.957	- 5 5025.508
Tala	0	261.403	261.403	958.478
Producción de Leña	0	2 689.031	2689.031	9 859.779
Incendios	0	212.243	212.243	778.223
CAMBIO EN LOS STOCK BIOMASA FORESTAL	- 17 764.668	3162.676	- 14 601.992	- 53 540.639
CULTIVOS PERENNES	-314.874	12 221.007	11 906.133	43 655.820
CONVERSION BOSQUES EN CULTIVOS Y PASTOS	0	18 109.956	18 109.956	66 403.173
TOTAL	- 18 079.543	33 493.639	15 414.097	56 518.354
Fuente: Soto, Raquel. 2007. Conferencia: Cambio de Uso de la Tierra y Cambio Climático. Oficina de Gestión Ambiental Transectorial, Evaluación e Información de Recursos Naturales - INRENA. En: [http://www.inrena.gob.pe/gti-cambioclimatico/conferencia1.htm]				

Los procesos de deforestación y cambio de uso del suelo se verán incrementados con el desarrollo de proyectos de infraestructura enmarcados en la Iniciativa de Integración Regional para Sur América (IIRSA). Debido a que los proyectos de desarrollo de infraestructura vial se ejecutan en áreas próximas a bosques primarios tropicales que habían estado protegidos por su difícil accesibilidad, dichos proyectos presentan un gran potencial para convertirse en poderosos impulsores de la deforestación. A ello se añade el impacto de otros factores como políticas nacionales y regionales de desarrollo que directa e indirectamente podrían propiciar el incremento de la deforestación, a través del incremento de las áreas agrícolas, la promoción de plantaciones de monocultivos agroindustriales para la producción de biocombustibles; y/o la promoción de actividades extractivas como la minería y los hidrocarburos.

En este contexto, el mecanismo REDD se presenta como una alternativa que busca incrementar los niveles de conciencia en los tomadores de decisiones de las políticas ambientales, económicas y de desarrollo sobre el valor actual y futuro del bosque en pie, y la necesidad de conservar la integridad de la cobertura boscosa a escala de paisaje para prevenir y mitigar los efectos del cambio climático. A ello se suma la necesidad de conservar la biodiversidad, mejorar las condiciones de vida de los pobladores del bosque, y proteger los bienes y servicios ambientales de los bosques ubicados en el área de influencia de los proyectos IIRSA. Para ello resulta crucial poder identificar y describir a los principales actores y políticas impulsoras de la deforestación, así como el rol que desempeñan y su agenda prioritaria, con la finalidad de proveer información para el diseño de mecanismos REDD adecuados a cada caso concreto.

⁶ Soto, Raquel. 2007. Conferencia: Cambio de Uso de la Tierra y Cambio Climático. Oficina de Gestión Ambiental Transectorial, Evaluación e Información de Recursos Naturales - INRENA. En: [http://www.inrena.gob.pe/gti-cambioclimatico/conferencia1.htm]

⁷ Ibídem.

El presente informe busca identificar las principales políticas y actores interesados (*stakeholders*), así como sus tendencias y capacidad de incidencia en la expansión de los procesos de deforestación asociados a los proyectos de infraestructura vial y promoción de monocultivos agroindustriales para la producción de biocombustibles en el ámbito de influencia directa de los Ejes Multimodal Amazonas Norte (Loreto, San Martín, Amazonas) e Interoceánica Sur (Madre de Dios, Cuzco y Puno). Adicionalmente se identifican las oportunidades y posibles alianzas para el desarrollo de proyectos REDD; y se formulan recomendaciones para la planificación y desarrollo de mecanismos REDD.

II. OBJETIVOS:

- Identificar los principales actores interesados y las políticas impulsoras de deforestación en cada área prioritaria así como las recomendaciones para priorizar su participación en REDD.
- Identificar las funciones y agenda prioritaria de los principales actores involucrados y como aquellas impactan en el incremento de la deforestación en cada área de estudio.
- Identificar los objetivos de las políticas más relevantes y los actores que las impulsan y como ellas impactan en el incremento de la deforestación en cada área de estudio.

III. ANTECEDENTES:

III.1 LOS PROCESOS DE DEFORESTACIÓN EN EL PERÚ. CAUSAS⁸.

El Mapa de Deforestación de la Amazonía Peruana (2005)⁹ estima que la selva amazónica, cuenta con una superficie de 77'535,384 ha, que representa el 60.3% de la superficie total del país; la cual incluye los bosques húmedos desde el nivel más bajo de los grandes ríos hasta los 3 880 msnm en las zonas sur y centro, y hasta los 3000-3200 msnm en el extremo norte del país; así como los bosques húmedos con periodo seco, ubicados en el fondo de algunos valles.

⁸ Tomado de: Pautrat, L. 2006. La Deforestación en el Perú. Gestión Ambiental y Desarrollo Humano Sostenible – GADHUS. Lima, Perú. Inédito. 16 p.

⁹ INRENA & CONAM, 2005. Mapa de Deforestación de la Amazonía Peruana 2000. Memoria Descriptiva. PROCLIM / OGATEIRN. Lima, Perú. 74 p

DISTRIBUCIÓN DE LA SUPERFICIE FORESTAL DE ACUERDO AL ORDENAMIENTO JURÍDICO ACTUAL					
ORDENAMIENTO FORESTAL	COSTA	SIERRA	SELVA	TOTAL	
	(ha)	(ha)	(ha)	ha	%
Bosque de Producción			27952199	27952199	32.043
Bosque para aprovechamiento futuro	751400	3402810	5906001	10060211	11.533
Bosques en Tierras de Protección		3591070	17351304	20942374	24.007
Áreas Naturales Protegidas	1897640	315720	16907699	19121059	21.919
Bosques en Comunidades Nativas y Campesinas	729210	1962600	5214206	7906016	9.063
Bosques Locales			1251591	1251591	1.435
Total Patrimonio Forestal	3378250	9272200	74583000	87233450	100.000

Fuente: Cámara Nacional Forestal, 2001. Citado por: Andufaga, J. 2002. Sistematización de Algunos Indicadores Forestales de Impacto Económico, Social y Ambiental. Documento de Trabajo No. 13. Proyecto FAO: Apoyo a la Estrategia Nacional para el Desarrollo Forestal. p: 6.

En el Perú, el estado de conservación de los bosques en las últimas décadas muestra variaciones significativas, con tendencias a la deforestación, degradación, devaluación y fragmentación. La superficie deforestada a nivel nacional hasta 1985, se estimó en 5' 642,447 ha, siendo los departamentos de Amazonas y San Martín los más deforestados. La tasa anual de deforestación estimada entre 1985 y 1990 fue de 261,158 ha/año, mientras que la deforestación proyectada para el año 2000 ascendía a 9'559,817 ha (INRENA –DGMAR, 1996)¹⁰.

La conversión del bosque a áreas de cultivos y pasturas es la principal actividad que origina emisión de gases de efecto invernadero (GEI), y por esta actividad se pierden grandes extensiones de biomasa arbórea, lo que coloca en peligro a la biodiversidad acompañante, no sólo por pérdida de individuos arbóreos sino también por pérdida de fuentes de alimento y cobertura en general para la fauna silvestre y de servicios ambientales del bosque. Dependiendo de la intensidad y frecuencia de las perturbaciones la estructura y composición florística del bosque puede cambiar marcadamente. Los espacios de recolonización de la vegetación serán ocupados por especies pioneras con poca similitud fisonómica y taxonómica con el bosque original (Laurance & Delamônica, 1998; Laurance *et al.*, 1998, citados por WWF, 2003). Por ello es necesario conocer el índice real de la deforestación y la real motivación que lleva a los pobladores a la realización de éstas actividades¹¹.

Shukla *et al.* (1999, citado por Kalliola, 1993) indican que de acuerdo a modelos de simulación, convertir la cobertura de los bosques tropicales por vegetación gramínea causa, en escala continental, un aumento significativo en la temperatura superficial y la disminución de la evaporación y de la precipitación. La disminución de la biomasa aumentaría la cantidad de dióxido de carbono en la atmósfera y así contribuiría al calentamiento global (Lugo y Brown, 1980, Houghton, 1990, citados por Kalliola, 1993)¹².

ONUDD (2003) determinó que la superficie total del cultivo de coca en el Perú para el año 2000 fue de 43,400 ha, concentradas en seis zonas principales: Alto Huallaga, Aguaytía, Apurímac, La Convención-Lares, Selva Central, Sandía. Estas extensiones cultivadas de coca fueron encontradas utilizando imágenes de satélite. Por otro lado, en 2003, la Oficina de

¹⁰ Cfr. INRENA – DGMAR, 1996. Monitoreo de la Deforestación en la Amazonía Peruana.

¹¹ INRENA & CONAM, 2005. Op. Cit. pp: 11

¹² Ibidem.

Programa Perú de la WWF, encontró para el núcleo de colonización Tournavista (Puerto Castigo), así como el tramo carretero entre Tournavista y Campo Verde (altura del Km 34 de la vía Tingo María – Pucallpa), que aproximadamente 50,000 ha habían sido desboscadas y degradadas hasta el año 2000. Estos niveles de deforestación son particularmente críticos si se considera además la fragmentación de hábitats y la persistencia de la presión sobre el bosque hasta la actualidad (WWF, 2003). Otro ejemplo de estudios de deforestación a nivel local, es presentado por el CDC-UNALM, en el Análisis y modelación espacio-temporal del paisaje en las áreas de intervención del PDA. En este estudio realizado mediante clasificaciones supervisadas de imágenes de satélite, encontraron para cuenca de los ríos Huallaga, 541 661 ha deforestadas en 1986, 513 220 ha para 1996 y 804 449 ha para el año 2001. Para la cuenca de los ríos Aguaytía-Pachitea encontraron 381 408 ha deforestadas en 1986, 450 706 ha para 1996 y 669 784 ha para el año 2001. Y para cuenca del río Apurímac encontraron 358 768 ha deforestadas en 1986, 307 115 ha para 1996 y 452 263 ha para el año 2001¹³.

ESTUDIOS Y ESTIMACIONES SOBRE LA DEFORESTACIÓN EN LA AMAZONÍA PERUANA A ESCALA NACIONAL	
FUENTE	ESTIMACIONES
Mapa Forestal del Perú (Malleux, 1975)	4 500 000 ha de la selva, habían sido deforestadas y estaban siendo utilizadas para la agricultura y ganadería pero que, en su mayor parte, estaban recubiertas de vegetación secundaria.
Mapa Forestal del Perú (INRENA, 1995)	Estima una superficie deforestada mayor a 6 948 237 ha, ubicadas principalmente en las partes inferiores y medias de los bosques de montañas (Cajamarca, Amazonas, San Martín, Huanuco, Pasco y Junín) y en las terrazas y colinas bajas (Loreto y Ucayali). Este estudio se realizó sobre la base del Mapa Planimétrico del Perú (1988) elaborado con imágenes Landsat MSS a 1:1 000 000.
Estudio de Monitoreo de la Deforestación en la Amazonía Peruana (INRENA, 1996)	Este estudio localiza y cuantifica la superficie deforestada en la selva peruana para los años 1985 y 1990. Se determinó que hasta el año 1985 existían 5 642 447 ha deforestadas, y al año 1990 dicha superficie ascendía a 6 948 237 ha. (Escala 1:250 000),
Mapa de Cobertura Vegetal y Uso de la Tierra del Perú: Base de Datos de los Recursos Naturales e Infraestructura (INRENA, 2000)	Las áreas deforestadas de la selva amazónica, fueron revisadas y verificadas a nivel de imágenes de satélite en formato digital, obteniéndose finalmente un mapa de la deforestación ajustado (ver Anexo 6), y en donde se estima una superficie acumulada al año 1990 de 5 676 236 ha.
Mapa Forestal del Perú 2000 (INRENA)	Reporta una superficie de áreas deforestadas de la selva amazónica equivalente a 7 341 803 ha.(Escala 1:250 000)

Fuente: INRENA & CONAM, 2005. Mapa de Deforestación de la Amazonía Peruana 2000. Memoria Descriptiva.

A nivel nacional, la superficie deforestada acumulada al año 2000 para la Amazonía peruana se estimó en 7 172,553.97 ha (9,25 % de la superficie de los bosques húmedos amazónicos del país, y el 5,58 % del territorio nacional). La clase de uso de la tierra que presenta mayor superficie es la clase mixta Bosque Secundario / Agricultura, con 3 168 727,48 ha (44,18 % del total deforestado al año 2000), y la clase que presenta la menor superficie es de áreas sin vegetación con 65 564,64 ha (0,91 % del total de superficie deforestada)¹⁴. A nivel departamental, San Martín presenta la mayor superficie deforestada con 1 327 736,15 ha

¹³ Idem, pp: 14

¹⁴ Idem, pp: 42

(18,51 %), le siguen Amazonas con 1 001 540,11 ha (13,96 %) y Loreto con 945 642,15 ha (13,18 %) ¹⁵.

SUPERFICIE DEFORESTADA ACUMULADA AL AÑO 2000 POR CLASE DE USO DE LA TIERRA		
CLASE DE USO DE LA TIERRA	SUPERFICIE (ha)	% Del Total de Deforestación
Bosque Secundario / Agricultura	3168727.48	44.18
Bosque Secundario	2067765.17	28.83
Pasto	1178982.15	16.45
Agricultura	690514.54	9.63
Áreas sin vegetación	65564.64	0.91
TOTAL	7171553.98	100

Fuente: INRENA & CONAM, 2005. Mapa de Deforestación de la Amazonía Peruana 2000. Memoria Descriptiva.

SUPERFICIE DEFORESTADA ACUMULADA AL AÑO 2000 POR DEPARTAMENTO		
DEPARTAMENTO	SUPERFICIE DEFORESTADA	% DEFORESTACIÓN TOTAL
San Martín	1327736.15	18.51
Amazonas	1001540.11	13.96
Loreto	945642.15	13.18
Junín	734303.77	10.24
Ucayali	627096.73	8.74
Huánuco	600654.46	8.37
Cuzco	537632.37	7.50
Cajamarca	520061.64	7.25
Pasco	302020.89	4.21
Madre de Dios	203891.86	2.84
Puno	146041.32	2.04
Ayacucho	135373.07	1.89
Huancavelica	51990.69	0.72
Piura	31737.07	0.44
La Libertad	7231.69	0.10
TOTAL	7172953.97	100.00

Fuente: INRENA & CONAM, 2005. Mapa de Deforestación de la Amazonía Peruana 2000. Memoria Descriptiva.

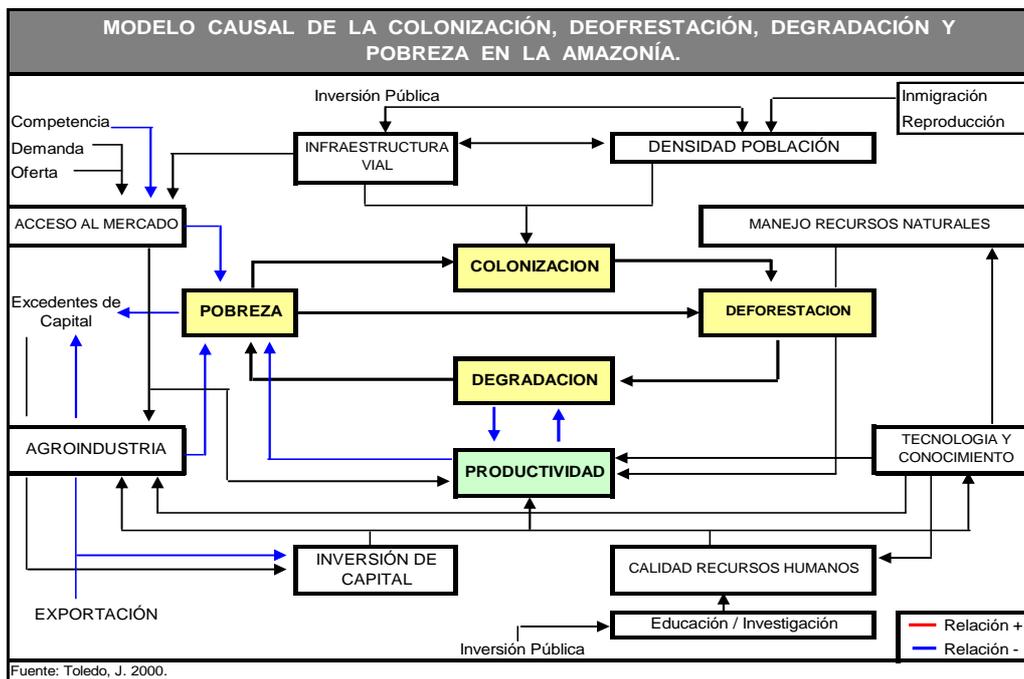
Pese a la aceleración de los procesos de degradación de los ecosistemas forestales, recursos importantes como la carne de monte, madera para leña, carbón y construcción, plantas medicinales, colecta de productos silvestres, e incluso el aprovechamiento ilícito de recursos maderables, entre otros, representan más del 60% de la economía de subsistencia de las poblaciones amazónicas, cuyas posibilidades de satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, consumo energético, salud y educación son limitadas.

CAUSAS DE LA DEFORESTACIÓN Y DEGRADACIÓN DE LOS BOSQUES TROPICALES

Las causas de la Deforestación en la Amazonía Peruana comprenden una compleja e intrincada red de procesos sociales y económicos que difícilmente pueden ser aislados unos de otros. Sin embargo, es posible correlacionar algunos de ellos a fin de identificar las principales fuerzas promotoras de la deforestación y sus impactos. Entre ellas, y de manera general, se describen algunas de estas interrelaciones de factores.

- **Migración, Deforestación e Incremento de la Pobreza**

Toledo, (2000)¹⁶ sostiene que el fenómeno de colonización, deforestación, degradación y pobreza tiene un comportamiento de círculo o cadena de retroalimentación positiva. A mayor colonización, mayor deforestación, mayor degradación y mayor pobreza. Esta última reactiva el círculo en tanto la degradación y recuperación en barbecho bajo bosque secundario exige una rotación de 15 a 20 años y una utilización anual de 5 a 8 ha para garantizar la sobrevivencia y un nivel de ingresos familiares mínimos. Añade, el colono inmigrante de áreas pobres y marginadas económicamente alcanza un nivel de sobrevivencia subsidiado por el aprovechamiento directo de los recursos del bosque, pero sin salir de la pobreza. Toledo propone el Modelo de Relaciones Causales como herramienta de análisis conceptual integral del complejo socioeconómico-ecológico: deforestación-degradación-pobreza, para la toma de decisiones políticas y articulación de procesos de desarrollo que consideren el crecimiento económico y la preservación de los recursos amazónicos¹⁷.



Matti et al (1987) estudiaron el complejo de la deforestación como "proceso socioeconómico en gran medida externo al control inmediato de los Gobiernos y de las fuerzas de mercado".

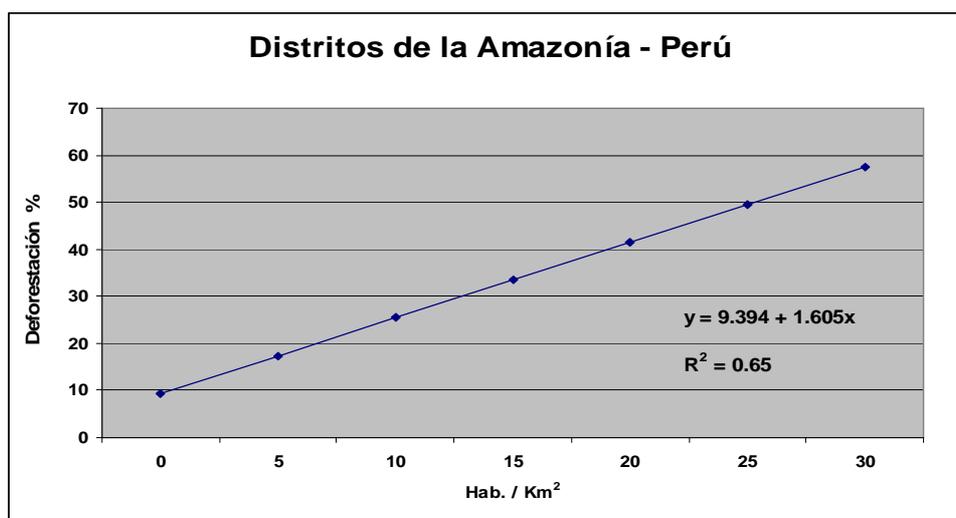
¹⁶ Toledo, J. 2000. El Desarrollo Sostenible Amazónico en una Economía de Mercado: Un Análisis Crítico. Pp.

^{10.}

¹⁷ Idem, pp: 8.

Ellos evaluaron 12 variables socioeconómicas correlacionándolas con la cobertura de bosque remanente en 60 países tropicales. Encontraron correlaciones significativas negativas con la densidad de población ($r = 0.78$) y con el nivel promedio de productividad (Producción Bruta) por hectárea ($r = 0.55$). Esto documenta groseramente la importancia del nivel de productividad y, por ende, la riqueza o pobreza de un país en combinación con la densidad de población, como las fuerzas más importantes de deforestación¹⁸.

Con base en estadísticas demográficas e información de áreas intervenidas (deforestadas) a nivel de distritos de la Amazonía peruana (APODESA/FUNDEAGRO, 1991), Toledo (2000) correlacionó el porcentaje de área deforestada con su respectiva densidad poblacional, obteniendo un coeficiente de determinación de $R^2 = 0.65$ ¹⁹.



Aramburú y Tavera (1993) evaluaron el proceso de colonización y crecimiento de la población en la Amazonía preandina (selva alta) peruana, confirmando el proceso de rápido crecimiento de la población por efecto de la migración andina y la expansión del área agrícola a expensas del bosque. El crecimiento demográfico de las áreas de colonización es más alto que el del resto del país. Cuatro de las cinco áreas de colonización estudiadas tienen más de tres décadas y presentan a la fecha tasas de migración positiva, es decir, siguen siendo receptoras netas de colonos. Se trata pues de un proceso de permanencia y crecimiento irreversible de la población en la misma cuenca o distrito. Los autores identifican tres tipos principales de colonos: 1). Los que hacen agricultura migratorio de subsistencia en base a maíz, yuca, frijol, otros, seguido de la paulatina introducción de cultivos perennes o pasturas al tercer o cuarto año; 2) Los colonos con mayores recursos de tierra, capital y nivel educativo, que adoptan tecnología en respuesta a oportunidades de precios, nuevos mercados y procesos de innovación o subsidios ofrecidos por organismos estatales. Estas innovaciones les permiten lograr mayor productividad de la tierra y del trabajo; y 3). Los colonos más pobres, frecuentemente emigrantes recientes de otro contexto cultural y tradición agrícola, establecidos en tierras frágiles, enfrentan después de la deforestación y primeros cultivos, un proceso de degradación y deterioro de sistema agrícola. Estos colonos, aún más

¹⁸ Idem, pp: 5

¹⁹ Ibidem.

empobrecidos, migran a nuevas tierras en frontera de deforestación o dependen de la venta de su fuerza de trabajo en la actividad maderera²⁰.

- **Aprovechamiento Insostenible de los Recursos Forestales y Tala Ilegal:**

Diversos estudios sobre la tala y comercio ilegal de maderas en los trópicos son enfáticos en señalar que la extracción no planificada de maderas es una de las principales causas de deforestación de los bosques naturales tropicales, por sus efectos directos (degradación de la calidad de los ecosistemas forestales, pérdida de hábitats, pérdida de biodiversidad y alteración de procesos ecológicos de gran escala) o indirectos (facilita el acceso a los agricultores)^{21,22,23}.

Uhl y Veira,(1989) proponen que, aún cuando en América Latina la conversión de bosques en áreas de producción pecuaria ha sido el principal motor de la deforestación, está comprobado que la extracción no planificada de madera provoca una degradación importante del bosque.²⁴ Otros autores sostienen que en contraposición, un aprovechamiento maderero planificado dentro de un marco general de buen manejo minimiza los daños y efectos negativos sobre el bosque^{25,26,27} y hasta podría incrementar la rentabilidad del aprovechamiento por un uso más eficiente de los recursos²⁸.

En la conservación de las diferentes funciones del bosque se encuentra la justificación para la regulación de la tala por parte del Estado: en general el mercado para productos forestales no reconoce el valor de otras funciones del bosque aparte de la producción de madera y algunos productos no maderables²⁹. Tradicionalmente un sistema de extracción de madera que provoque el deterioro de las otras funciones no es castigado por el mercado. Por ello la regulación estatal para la conservación de los bienes y servicios ambientales de los bosques es esencial dentro del contexto social y económico del sector maderable³⁰.

Louman & Villalobos (2000) señalan que las personas que extraen madera de terrenos cuya condición de tenencia no está clara o cuyo uso es abierto a todo el público, generalmente no se preocupa por lo que pasará con este bosque una vez que la madera es extraída, en tanto

²⁰ Ibidem.

²¹ Glastra, R. Ed. 1999. Cut and run. Illegal logging and timber trade in the tropics. Ottawa. International Development Research Center. 113 p.

²² Louman, B. & R. Villalobos. 2002. El desafío de la tala ilegal en América Latina tropical. En: Revista Forestal Centroamericana. Pp: 6 – 12.

²³ Andaluz, A. 2006. Gobernabilidad y Cumplimiento de la Legislación en el Sector Forestal de los Países Amazónicos: El Caso de Bolivia. The World Bank Group / OTCA. Inédito.

²⁴ Uhl, C. & I. Veira. 1989. Ecological impacts of selective logging in the Brazilian Amazon: A case study from the Paragominas regions of the state of Pará. Biotropica 21: 98 – 106. Citado por Louman, B. & R. Villalobos, 2002. Op. Cit.

²⁵ Saravia, H. 1995. Estado de la población arbórea y del área forestal afectada después de un aprovechamiento forestal tradicional versus un aprovechamiento mejorado en un bosque húmedo de la región Huetar Norte de Costa Rica. Tesis de Maestría. Turrialba, Costa Rica, CATIE, 166 p.

²⁶ Delgado, D.; B. Finegan; N. Zamora; & P. Meir. 1997. Efectos del aprovechamiento forestal y el tratamiento silvicultural en un bosque húmedo del noreste de Costa Rica: cambios en la riqueza y composición de la vegetación. Turrialba, Costa Rica, CATIE. 43 p. Citado por Louman, B. & R. Villalobos, 2002. Op. Cit.

²⁷ Louman, B. & R. Pereira. 2001. Aprovechamiento y manejo del bosque en el área demostrativa "Finca Cauxi" de la Fundación Forestal Tropical. En: Manejo Forestal Tropical No. 20; 8 p.

²⁸ Gerwing, J.; J. Johns & E. Vidal. 1996. Reducción de desechos en la extracción y elaboración de la madera: la conservación del bosque en la Amazonía oriental. UNASYLVA 187 (47): 17 – 25.

²⁹ Louman, B. & R. Villalobos, 2002. Op. Cit. Pp: 8.

³⁰ Ibidem.

prima en ellos una visión de corto plazo, no más allá del momento de la extracción. Por otra parte, para el propietario de predios de aptitud forestal la opción de cambio de uso, para dedicar su terreno a actividades como la ganadería o agricultura, suele parecer más atractiva que el manejo forestal. Aunque se ha documentado que en muchas ocasiones los suelos deforestados no son aptos para usos agropecuarios, estos propietarios no ven en el manejo forestal una actividad visible para satisfacer sus intereses o, en algunos casos, necesitan de ingresos más continuos que los que les pueden ofrecer el manejo forestal para subsistir³¹.

Así mismo sostienen que para entender las decisiones de los usuarios del bosque debe tomarse en cuenta que, generalmente, no todos los beneficios del manejo forestal y la conservación son considerados en la decisión del cambio de uso. En gran parte esto se debe a que varios actores involucrados reciben diferentes beneficios, pero la mayor parte de los costos adicionales recaen sobre quienes dependen del bosque para su sobrevivencia. Por ejemplo, la función de mitigación del cambio climático beneficia principalmente a la comunidad internacional, pero el costo de oportunidad por no cambiar el uso de la tierra recae sólo sobre el poblador rural, para quien los beneficios de los servicios ambientales solo resultarían financieramente atractivos si compensaran dichos costos por dejar de usar el bosque³².

- **Apertura de Carreteras e Incremento de Cultivos Ilícitos**

Loker (1993. citado por Toledo, 2000) utilizando información geográfica y estadísticas de los sistemas de producción de la Amazonía peruana, documentó la importancia de las carreteras y ríos navegables en la localización de mayores tasas de deforestación. A pesar de las grandes presiones demográficas y de pobreza en los Andes, la deforestación fuera de las principales carreteras de acceso (penetración) a la Amazonía es mínima o nula³³. El proceso de migración se acelera a inicios de los 80 por los incentivos que ofrece el cultivo de la coca (mercado seguro, altos precios y servicios para la producción). La deforestación para el cultivo de la coca alcanza niveles significativos en el Perú, tanto por la degradación y contaminación del medio ambiente, como por el daño sobre la salud humana. La deforestación para coca no está desligada de las vías de acceso (carreteras y ríos), pero no está directamente en conexión con ellas, pues su ilícito cultivo exige distancia (pocos km.) y dificultad de acceso para las fuerzas policiales y judiciales³⁴.

III.2 LOS IMPACTOS AMBIENTALES DEL PROYECTO IIRSA EN EL PERÚ

El Proyecto Corredor Vial Interoceánico Perú – Brasil IIRSA Sur comprende la construcción y rehabilitación de un total de 2.603 kilómetros de vías terrestres. Actualmente se vienen generando graves impactos ambientales y sociales derivados de la construcción y operación del mismo, pero sobretodo del asentamiento de poblaciones colonas a lo largo del eje carretero.

³¹ Louman, B. & R. Villalobos, 2002. Op. Cit. Pp: 8

³² Ibidem.

³³ Ibidem.

³⁴ Ibidem.

El área de influencia directa e indirecta del Corredor Vial Interoceánica Sur incluye prácticamente toda la Macro-Región Sur del Perú, conformada por las regiones de Arequipa, Apurímac, Cuzco, Madre de Dios, Moquegua, Puno, Tacna, Ica y Ayacucho³⁵; abarcando un área de 400,000 Km², con una población aproximada de 5.7 millones de habitantes, equivalente al 20% de la población total del Perú³⁶. Adicionalmente, el trazo del corredor incide sobre 7 Áreas Naturales Protegidas³⁷, además de numerosas concesiones de conservación, concesiones forestales de productos maderables y no maderables, concesiones de ecoturismo, tierras de comunidades nativas y campesinas, y áreas de alto valor de conservación y fragilidad ecosistémica.

Los impactos directos ocurren en el derecho de vía, o muy próximos a éste, por efecto de la obra propiamente dicha, hasta más de un Kilómetro a cada lado. Consisten en movimientos de tierras y uso de lechos de río como canteras. Los impactos indirectos –los más importantes y duraderos- son aquellos producidos sobre los procesos ecológicos, sociales y económicos, no sólo debido al mayor acceso y al abaratamiento del transporte, sino también por las expectativas generadas. En la práctica, los impactos indirectos suelen ser considerados hasta una distancia de 50 Km. a cada lado de la carretera³⁸.

Según Dourojeanni (2003): *“Los impactos ambientales más probables, en un horizonte de más de 10 años, incluyen el rápido incremento de la deforestación, degradación de bosques naturales, invasión de áreas protegidas, mayor incidencia de incendios forestales, expansión del cultivo de coca, explotación anárquica de oro, degradación del ambiente urbano, pérdida de biodiversidad, incremento de la caza y pesca, y reducción de la amplitud y calidad de los servicios ambientales, en especial en torno al recurso hídrico, que causará mayores problemas pues abarca inundaciones, aluviones y el delicado tema de la calidad del agua para consumo humano”*³⁹. Los impactos ambientales directos e indirectos sobre la biodiversidad y los ecosistemas críticos ubicados a lo largo del eje vial tendrán una persistencia de mediano y largo plazo, y en algunos lugares, dependiendo de la incidencia e intensidad de la intervención, los impactos serían irreversibles.

De otro lado, la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales – (DGASA), del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (2006)⁴⁰, señala que el **Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Vial Interoceánica Sur se aprobó solo a nivel de factibilidad**, siendo su alcance específico para la etapa de construcción. Dado el limitado nivel de precisión del estudio, solo llegó a identificar impactos directos relacionados con las obras de infraestructura, y proponer medidas de corto plazo.

³⁵ La Ley N° 28214 (del 30 de abril del 2004), Ley que declara de necesidad pública y de preferente interés nacional la ejecución del Proyecto Corredor Interoceánico Perú – Brasil – IIRSA Sur reconoce en su artículo 2° que el ámbito de influencia del Proyecto comprende los departamentos de Ica, Arequipa, Ayacucho, Apurímac, Cuzco, Madre de Dios, Puno, Moquegua y Tacna.

³⁶ Conservation International. 2008. Hoja informativa: Interoceánica Sur.

<http://www.conservation.org.pe/>

³⁷ Las Áreas Naturales Protegidas en el ámbito de influencia del Proyecto Corredor Vial Interoceánica Sur son: Parque Nacional Bahuaja Sonene, Reserva Nacional Tambopata, Reserva Nacional Lago Titicaca, Reserva Comunal Amarakeri, Parque Nacional Alto Purús, Parque Nacional Manu y Reserva Nacional Salinas Aguada Blanca.

³⁸ CI, 2008. Op. Cit.

³⁹ Dourojeanni, M. 2003. Impactos Socio ambientales de las carreteras transfronterizas y fronteras en Madre de Dios y Ucayali, y capacidad de respuesta del Perú.

⁴⁰ Naccarato, P.; S. Rosales & R. Lock. 2006. Proyecto Interconexión Vial Iñapari – Puerto Marítimo del Sur. Presentación. Dirección General de Asuntos Socio Ambientales. Ministerio de Transporte. Lima, Perú. Documento de Trabajo, 29 p.

Sobre los Impactos Ambientales del Proyecto Vial Interoceánica Sur, la DGASA del Ministerio de Transporte y Comunicaciones determina que durante la etapa de construcción los impactos negativos directos serán temporales y moderados, pudiendo ser mitigados con medidas específicas; sin embargo, durante la operación se presentarán impactos negativos severos, indirectos y acumulativos, debido al desarrollo inducido; situación que puede poner en riesgo la biodiversidad y la vida de las poblaciones más vulnerables⁴¹. Finalmente, la DGASA determina que el Estudio de Impacto Ambiental elaborado para evaluar las condiciones y características sociales y culturales de este megaproyecto, así como para identificar los posibles impactos generados, y proponer programas de manejo, control o mitigación, **no constituye herramienta suficiente para este tipo de contextos**⁴².

Según el Diagnóstico de los Impactos de la Carretera Interoceánica Sur sobre los Pueblos Indígenas, la Federación de Nativos del río Madre de Dios y Afluentes– FENAMAD (2006), identificó como impactos sobre los pueblos indígenas:

- *“Invasión de tierras indígenas por agricultores, madereros y mineros, y eventual matanza de indios por enfermedad o en escaramuzas*
- *Desplazamiento de poblaciones indígenas tribales, invasión de territorios de otros indios y generación de conflictos entre ellos.*
- *Degradación del bosque, por extracción forestal sin manejo y sin reposición*
- *Invasión de áreas protegidas.*
- *Aumento de las enfermedades sociales como: Prostitución, Narcotráfico, Delincuencia”.*

III.3 IMPACTOS DE IIRSA EN LOS PROCESOS DE DEFORESTACIÓN EN LA AMAZONÍA PERUANA

IIRSA desencadenará fuerzas económicas y sociales que alterarán radicalmente la Amazonía. Muchas de estas fuerzas han sido responsables del proceso en curso de deforestación y degradación del bosque durante la segunda mitad del siglo pasado. La dinámica, de rápida evolución y economía globalizada hace esencial visualizar los fenómenos económicos y sociales que trascienden el alcance de nuestros conocimientos⁴³.

- **Procesos de Migración y Expansión Agrícola**

La mayor amenaza para la conservación del bosque amazónico y las regiones biogeográficas de los Andes Tropicales es el cambio de uso del suelo debido a la expansión de la frontera agrícola. Pese a profundas reformas en las economías nacionales e inversiones nacionales y extranjeras directas en las últimas dos décadas, decenas de miles de campesinos siguen

⁴¹ Ídem, p 22.

⁴² Ídem, p 23.

⁴³ Killeen, T.J. 2007. Una Tormenta Perfecta en la Amazonía. Desarrollo y conservación en el contexto de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). Advances in Applied Biodiversity Science Numero 7. Center for Applied Biodiversity Science (CABS). Conservation International. Virginia, USA. 109 p.

migrando hacia la Amazonía, como resultado de la presión demográfica y pobreza que caracterizan a los países de la región⁴⁴.

La dinámica de uso del suelo varía de una región a otra y ha cambiado con el paso del tiempo. En las décadas de 1970 y 1980, los gobiernos adoptaron políticas económicas y de desarrollo orientadas a promover la colonización de campesinos hacia las zonas de frontera ofreciendo subsidios agrícolas y pecuarios (Hecht & Cockburn 1989, Thiele 1995, Pacheco 1998). El impacto de estas políticas sigue siendo visible en el paisaje amazónico. A ello se añaden las políticas de titulación de tierras del Estado ocupadas ilegalmente, lo cual confiere beneficios económicos a los actores que son directamente responsables de la deforestación (Andersen 1997, Pacheco 1998, Margulis 2004). No obstante, el avance más importante que contribuye a la deforestación es la vinculación de los mercados globales con el sector agrícola, que ahora está firmemente arraigado en un modelo de libre mercado. Es así que, el pequeño agricultor o ganadero buscan maximizar el retorno de sus inversiones personales (Margulis 2004). Las fuerzas del mercado constituyen uno de los factores más importante que motiva la deforestación en el trópico⁴⁵.

Al integrar las economías del Brasil y los países andinos, IIRSA acelerará la tendencia de los agricultores andinos a adoptar sistemas más eficientes de producción e incrementar radicalmente la tasa de cambio de uso del suelo en la Amazonía occidental, tal como sucedió anteriormente en el oriente de Paraguay en la década de 1980 y en Bolivia en la de 1990 (Steininger *et al.* 2001, Pacheco & Mertens 2004)⁴⁶.

- **Infraestructura Vial**

Los proyectos de construcción de carreteras financiados por IIRSA incrementan el acceso a miles de kilómetros cuadrados de tierras públicas. Las carreteras modernas son una de las causas más importante de deforestación en la Amazonía. Los caminos nuevos y mejorados (terraplenes elevados, puentes y pavimento), cambiarán la economía de los modelos de transporte, al disminuir los costos de transporte confiriendo competitividad a productores agrícolas de lugares remotos de la Amazonía tanto en mercados nacionales como internacionales (Kaimowitz & Angelsen 1998, Lambin *et al.* 2003, Hecht 2005)⁴⁷.

- **Extracción Maderable**

Un mayor acceso a mercados promovidos por IIRSA motivará cambios profundos en la industria basada en la extracción de productos forestales maderables y no maderables. Las hidrovías amazónicas y los corredores con carreteras modernas conectarán a remotas regiones de la Amazonía occidental con la costa del Pacífico. Actualmente, la extracción maderera se caracteriza por ser selectiva en cuanto a las especies de mayor valor comercial. La mejora de los sistemas de transporte en la Amazonía cambiaría el modelo de aprovechamiento del sector maderero, promoviendo la extracción a escala industrial de todas las especies. La extracción intensiva causa modificaciones en la estructura del bosque (Uhl *et al.* 1997, Asner *et al.* 2005)

⁴⁴ Ídem, p. 22.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Ídem, p 25.

⁴⁷ Ídem, p 22.

y, a la larga, conllevaría a la degradación de éste, la pérdida del valor económico y la conversión eventual del bosque a pastizales, agricultura o plantaciones forestales⁴⁸.

El incremento de la deforestación causado por las carreteras financiadas por IIRSA conllevaría a una erosión paulatina de la capacidad productiva de los bosques que sustentan el aprovechamiento de productos forestales. Del mismo modo, el mayor acceso a regiones remotas conllevará a una mayor intensidad de la extracción forestal por parte tanto del sector formal como del informal; aprovechamiento insostenible en su capacidad de mantener los bosques naturales.

En cuanto a los productos no maderables, el sector más sostenible ambientalmente es la recolección, procesamiento y comercialización de castaña. Las carreteras financiadas por IIRSA aumentarán la rentabilidad de este sector a corto plazo al disminuir los costos de transporte pero, a mediano plazo, las exportaciones se reducirán a medida que la deforestación y la fragmentación de bosques devasten las poblaciones de castaña. Los estudios han demostrado que aún si se dejan árboles en pie en medio de paisajes deforestados, éstos al quedar aislados en pastizales dejan de producir frutos y sufren tasas elevadas de mortandad (Ortiz 2005)⁴⁹.

- **Minería Aurífera Aluvial**

Diversos autores e instituciones coinciden en afirmar que los impactos ambientales y sociales de la minería aurífera aluvial ilegal constituyen uno de los más críticos, persistentes y perjudiciales, tanto en el ámbito de influencia directa como indirecta del Corredor Vial Interoceánica Sur (Ráez, 2007⁵⁰), debido a la magnitud e irreversibilidad de los procesos erosivos, de pérdida de bosques, de degradación ambiental y contaminación.

El impacto ambiental de la extracción de depósitos auríferos puede ser devastador, puesto que grandes dragas recorren los terrenos de explotación levantando las capas superiores del suelo para hallar el oro concentrado en sedimentos de antiguos cauces de ríos. Esta minería deja como resultado un paisaje de aspecto lunar desprovisto de vegetación y fauna⁵¹. La contaminación por mercurio, y en algunos casos de arsénico, genera impactos en la función neurológica y defectos congénitos en todos los organismos vivos, constituyendo una amenaza ambiental nociva. Estudios han demostrado que este metal se ha estado acumulando en la Amazonía durante varias décadas y, al igual que muchas sustancias tóxicas, se está concentrando en los niveles superiores de la cadena trófica (Maurice-Borguin et al. 2000)⁵².

Adicionalmente, el impacto de la “fiebre del oro” resulta incompatible con la capacidad de uso mayor del suelo, la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad, y la gestión de las áreas naturales protegidas, en el ámbito de influencia directa e indirecta del IIRSA Sur.

⁴⁸ Ídem, p: 26.

⁴⁹ Ibídem.

⁵⁰ Ráez, E. 2007. Interoceánica Sur: ¿Asfalto o Desarrollo?. Presentación al Congreso de la República del Perú 28 de Noviembre del 2007. Centro para la Sostenibilidad Ambiental de la Universidad Peruana Cayetano Heredia; Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil para la Interoceánica Sur. Lima, Perú. 20 p.

⁵¹ Killeen, T.J. 2007. Una Tormenta Perfecta en la Amazonía. Desarrollo y conservación en el contexto de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). Advances in Applied Biodiversity Science Numero 7. Center for Applied Biodiversity Science (CABS). Conservation International. Virginia, USA. 109 p.

⁵² Ibídem.

Entre los principales impactos ambientales de la minería informal en la Interoceánica Sur se pueden citar:

- Destrucción de bosques, pérdida de biodiversidad, erosión de suelos
- Destrucción de cabeceras de cuencas, quebradas, cochas, aguajales, colmatación del cauce de los ríos
- Contaminación por incremento de sedimentos en los cuerpos de agua
- Contaminación por mercurio, arsénico, combustibles, otras sustancias contaminantes.
- Incremento de la caza ilegal
- Invasión de las tierras de comunidades nativas y Áreas Naturales Protegidas
- Superposición de Concesiones Mineras con otros derechos de uso, e incompatibilidad de las actividades mineras con la capacidad de uso mayor del suelo.

Entre los principales impactos sociales reportados⁵³ se encuentran:

- Incremento de la inseguridad ciudadana y delincuencia
- Crimen organizado y asociación a otros ilícitos
- Trabajo forzado
- Trata de personas y explotación sexual de menores de edad
- Incremento de la incidencia de enfermedades palúdicas y síndrome de VIH
- Ausencia de condiciones de salubridad
- Ausencia de las autoridades

- **Infraestructura Energética**

La Amazonia peruana es considerada una región con potencial para la producción de hidrocarburos. El pie de monte andino y las cordilleras tropicales constituyen áreas con reservas situadas en las formaciones sedimentarias del Mesozoico y Paleozoico. Las reservas totales probadas se estiman en: 415,769 MBLS para Petróleo; 681,519 MBLS para Líquido de Gas Natural; y 11,842 TCF para Gas Natural (Perupetro, 2008).

RESUMEN DE RESERVAS DE HIDROCARBUROS AL 31/12/2006						
Tipo de Hidrocarburo	PROBADAS			Probables	Posibles	TOTAL
	Desarrolladas	No Desarrolladas	Total Probadas			
PETRÓLEO (MBLS)	304,136	111,633	415,769	692,025	5'317,638	6'425,432
LÍQUIDOS DEL GAS NATURAL (MBLS)	272,429	409,090	681,519	254,308	224,779	1'359,886
GAS NATURAL (TCF)	4.284	7.558	11.842	6.83	11.57	30.242
MBLS: MILES DE BARRILES						
TCF: TERA PIES CÚBICOS (1012 PIES CÚBICOS)						
FUENTE: WWW.MINEM.COM.PE. http://www.perupetro.com.pe/estadisticas01-s.asp						

La explotación de hidrocarburos en décadas anteriores ha sido limitada debido a la inaccesibilidad de la región. Sin embargo, la mejora de las tecnologías de exploración y explotación; así como los avances en la tecnología de licuefacción de gas natural, asociado al incremento en la demanda de combustibles menos contaminantes han incrementado el interés en las reservas de gas natural de la Amazonia occidental y Andes centrales⁵⁴. Las

⁵³ Ráez, 2007. Op. Cit.

⁵⁴ Killen, T. 2007. Op. Cit. p: 31.

especulaciones en cuanto a la reducción de las reservas de petróleo a nivel global, y las fluctuaciones en los precios, estimulan la inversión y la exploración en áreas que antes no se consideraban atractivas económicamente.

Parte de las políticas y la agenda de inversiones de IIRSA consiste en integrar las redes de distribución de energía (oleoductos y gasoductos, así como líneas eléctricas de alta tensión); sin embargo, a diferencia de carreteras e hidrovías, los sistemas de transporte de energía, en su mayoría, son de propiedad de ,y operados por entidades privadas o corporaciones estatales. En sí, los comités ejecutivos y técnicos de IIRSA ejercen un papel menos crítico en la planificación y construcción de oleoductos y gasoductos. No obstante, las mismas instituciones multilaterales que participan en IIRSA financian estas inversiones y los mismos ministerios gubernamentales promueven activamente los programas de expansión del sector de hidrocarburos.

IV. ÁMBITO Y ALCANCE DEL ESTUDIO

IV.1 Ámbito del Estudio

El Proyecto IIRSA es la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, lanzada en el año 2000 por los gobiernos de los 12 países de la región con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata). IIRSA promueve la articulación de 10 ejes de integración en Sudamérica, a través de la implementación de 514 Proyectos de Infraestructura Vial, Energética y de Comunicaciones, con un costo estimado en US \$ 69,000 millones a diciembre del 2008.

Los ejes de integración de IIRSA son:

<ul style="list-style-type: none">• Eje Andino• Eje Andino del Sur• Eje de Capricornio• Eje de la Hidrovía Paraguay – Paraná	<ul style="list-style-type: none">• Eje del Amazonas• Eje del Escudo Guayanés• Eje del Sur• Eje de la Interoceánica Centro• Eje MERCOSUR – Chile
---	--

- Eje Perú- Brasil- Bolivia

El ámbito de estudio del presente análisis se restringe a los siguientes Proyectos:

- ❖ **G3: Acceso a la Hidrovía del Huallaga-Marañón, del Eje del Amazonas; y**
- ❖ **G1: Corredor Porto Velho – Río Branco – Puerto Asís – Puerto Maldonado – Cuzco / Juliaca – Puertos del Pacífico , del Eje Perú- Brasil- Bolivia**

Eje del Amazonas:

Comprende el área de influencia directa adyacente al sistema multimodal de transporte que interconecta puertos marítimos de la costa Pacífico del Norte del Perú, Ecuador y Colombia, con los puertos fluviales brasileños de Manaus, Belén y Macapá. Busca la conexión bioceánica a través de los ríos Huallaga, Marañón, Ucayali y Amazonas en Perú, Putumayo y Napo en Ecuador, Putumayo en Colombia e Iça, Solimões y Amazonas en Brasil, con más de 6.000 km de vías navegables, y los puertos fluviales de El Carmen, en la frontera entre Ecuador y Colombia, Güeppi en Colombia, y Saramiriza y Yurimaguas en Perú. El área de influencia abarca una superficie estimada de 4.499.152 km² (IIRSA, 2008)⁵⁵.

El Eje del Amazonas cuenta con 7 Grupos de Proyectos:

- G1: Acceso a la Hidrovía del Putumayo
- G2: Acceso a la Hidrovía del Napo
- G3: Acceso a la Hidrovía del Huallaga-Marañón
- G4: Acceso a la Hidrovía del Ucayali
- G5: Acceso a la Hidrovía del Solimões – Amazonas
- G6: Red de Hidrovías Amazónicas
- G7: Acceso a la Hidrovía del Morona-Marañón-amazonas

El Grupo de Proyectos 3 del Eje del Amazonas: Acceso a la Hidrovía del Huallaga-Marañón, tiene como funciones estratégicas: mejorar la logística de acceso a las Hidrovías del Huallaga y Marañón y sus puertos para consolidar el corredor de integración costa-sierra-selva de la región norte de Perú y su complementariedad regional con el Estado de Amazonas de Brasil; permitir la articulación de esta zona con la región sur y sureste de Ecuador; y potenciar la interconexión del interior del continente con la Cuenca del Pacífico⁵⁶.

Eje Perú-Brasil-Bolivia:

El Eje Perú-Brasil-Bolivia abarca siete departamentos de la Macroregión Sur Perú (Tacna, Moquegua, Arequipa, Apurímac, Cusco, Puno y Madre de Dios), dos departamentos amazónicos de Bolivia (Pando y Beni) y cuatro estados nor-oeste de Brasil (Acre, Rondônia, Amazonas y Mato Grosso); y se extiende sobre una superficie estimada de 3,5 millones de km², de los cuales el 82% corresponde a territorio brasileño, 10% al peruano y el 8% restante al boliviano. El Eje Perú-Brasil-Bolivia alberga una población de 12,3 millones de habitantes, con una densidad poblacional media de 3,53 hab/km². Se estima que el Eje Perú-Brasil-Bolivia

⁵⁵ IIRSA, 2008. El eje del Amazonas abarca un área de 4,5 millones de km², la población totaliza 52 millones de habitantes mostrando grandes diferencias en cuanto a sus densidades. Los principales centros urbanos o de interés logístico son los siguientes: Colombia (Tumaco, Pasto, Mocoa, Gueppi, El Encanto, Arica y Leticia); Ecuador (Esmeraldas, Quito y Puerto El Carmen); Perú (Paita, Piura, Olmos, Corral Quemado, Sarameriza, Tarapoto, Yurimaguas, Nauta e Iquitos) y; Brasil (Tabatinga, Manaus, Itacoatiara, Santarém, Macapá y Belén). El Eje cuenta con un Producto Bruto estimado de US\$ 93.000 millones. Sus actividades dominantes conforman una extensa lista que contiene productos electrónicos, petróleo y gas, biotecnología, pesca, producción de aluminio, papel, cosméticos, madera y muebles, sistemas agroforestales, alimentos, caucho, recursos forestales, cacao, bebidas, textiles y confecciones, caña, alcohol, frutas, café, algodón, artesanías y eco-turismo, entre otros.
<http://www.iirsa.org/ejedelAmazonas.asp?CodIdioma=ESP>.

⁵⁶ Ibidem.

genera un Producto Bruto de US\$ 30.825 millones donde Brasil explica el 68% del valor de la producción, seguido por Perú y Bolivia⁵⁷.

El Eje Perú-Brasil-Bolivia, cuenta con 3 Grupos de Proyectos:

- G1: Corredor Porto Velho – Río Branco – Puerto Asís – Puerto Maldonado – Cuzco / Juliaca – Puertos del Pacífico
- G2: Corredor Río Branco – Cobija – Riberalta – Yucumo – La Paz
- G3: Corredor Fluvial Madeira – Madre de Dios – Beni

El Grupo de Proyectos Corredor Porto Velho – Río Branco – Puerto Asís – Puerto Maldonado – Cuzco / Juliaca – Puertos del Pacífico tiene como función estratégica abrir nuevas posibilidades para el desarrollo socioeconómico de la macroregión Sur del Perú y los Estados de Acre y Rondônia de Brasil a través de su vinculación conjunta, y facilitar el acceso de dichos estados brasileños así como de la sierra y Amazonía peruanas hacia los mercados internacionales, en especial de la Cuenca del Pacífico, impulsando así el proceso de integración regional.

57

Su potencial de desarrollo se encuentra en las posibilidades que brinda el acceso al enclave Amazónico del Sur, que es uno de los puntos de apoyo de la Cultura Amazónica, vinculado al enclave Amazónico de Manaos (Puerto de Itacoatiara) a través del tramo fluvial más relevante, que es el Río Madeira, con una longitud aproximada de 1.000 km. El Río Madeira es el principal afluente del Río Amazonas y permite el tránsito de trenes mayores a 6 toneladas de capacidad. El corazón de esta región está estructurado por un sistema de pequeñas y medianas poblaciones en la triple frontera de Bolivia, Brasil y Perú. Estas poblaciones son el centro de una economía de frontera que enfrenta grandes dificultades geográficas para abastecerse y dar salida a sus productos.

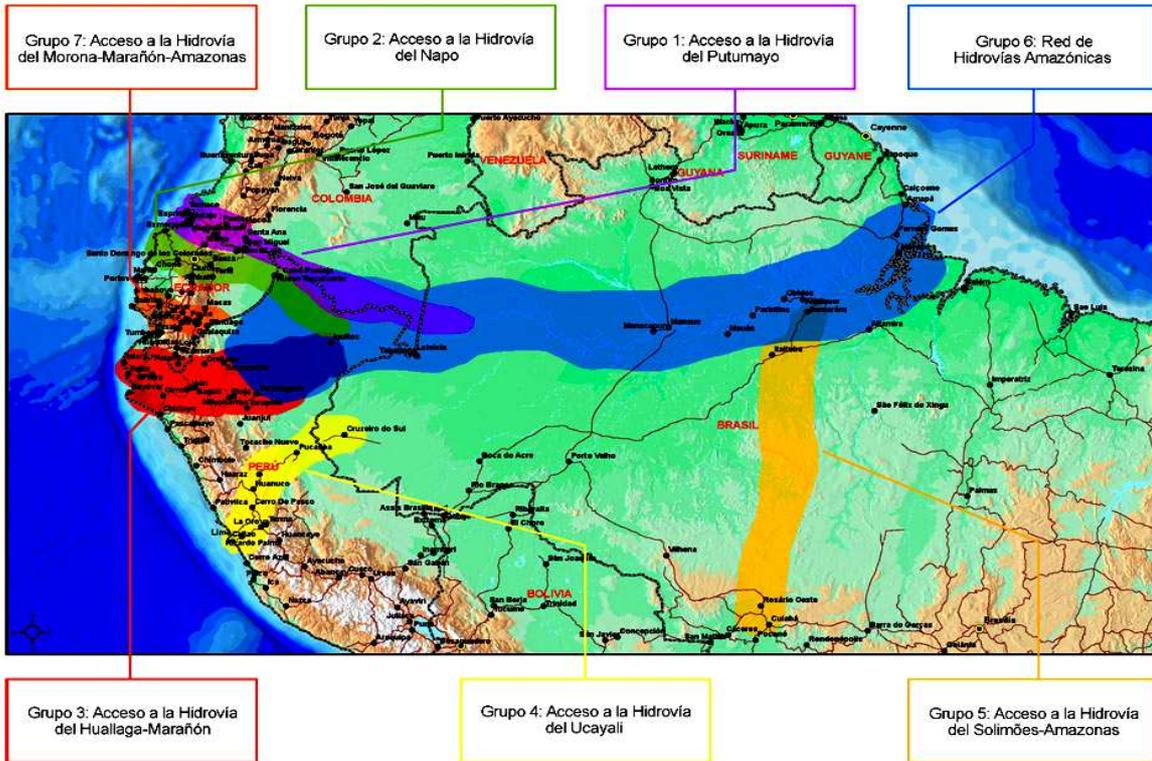
<http://www.iirsa.org/ejedelAmazonas.asp?CodIdioma=ESP>

EJE DEL AMAZONAS



IIRSA

Grupos de Proyectos

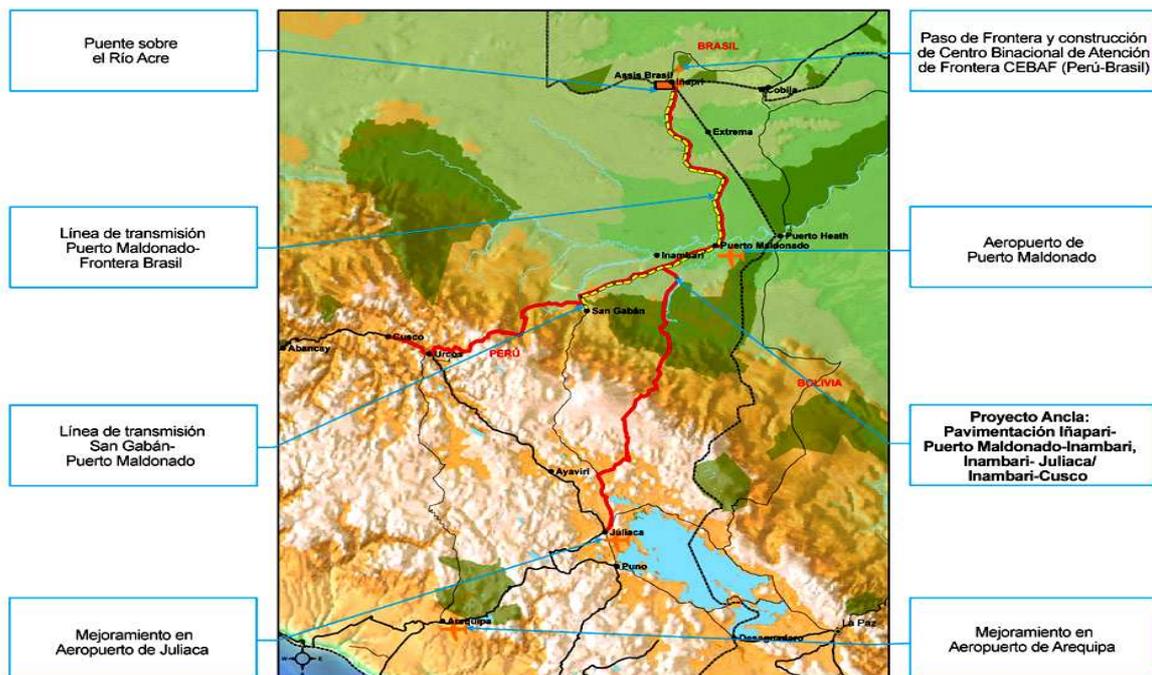


EJE PERÚ-BRASIL-BOLIVIA



IIRSA

Grupo 1: Corredor Porto Velho-Rio Branco-Puerto Asís- Puerto Maldonado-Cusco / Juliaca-Puertos del Pacífico



IV.2 Alcance del Estudio

La presente caracterización de las Políticas y Actores que inciden en los procesos de deforestación en los ámbitos de los Ejes IIRSA Norte y Sur, constituye un *análisis preliminar* realizado en base a información secundaria recopilada de los diversos estudios desarrollados sobre los impactos ambientales y en deforestación a lo largo de los ejes carreteros, así como de las políticas, normas y los diversos sectores sociales vinculados a ellas.

El presente documento ofrece una visión general de las políticas públicas de ámbito nacional y sectorial, que requiere ser complementado con un estudio detallado de las políticas y actores regionales y locales, y la verificación de los impactos de la intervención estatal regional y local sobre la deforestación *in situ*.

En tal sentido, es necesario considerar un análisis de las relaciones de jerarquía, interdependencia y subsidiariedad de las políticas regionales y locales, respecto de las políticas nacionales; los conflictos de competencias, el proceso de transferencia de competencias y funciones, así como su potencial sinérgico de incidencia sobre los procesos de deforestación en el marco de los procesos de Descentralización y Regionalización en curso.

Las Políticas públicas se dan en escenarios dinámicos, de alta variabilidad e incertidumbre, donde los actores e intereses varían permanentemente en contextos, espacios y periodos relativamente inestables. De allí la necesidad de considerar el presente estudio de políticas y actores como un diagnóstico formal para un momento determinado. El análisis de la variabilidad de las tendencias políticas y sus instrumentos de gestión en el tiempo, requiere un sistema de monitoreo de políticas, que investigue y compare los cambios en los intereses, actores e impactos en los procesos a monitorear.

V. DEFINICIONES PREVIAS

- **Bosque:** Ecosistema que se extiende por más de 0,5 hectáreas dotadas de árboles de una altura superior a 2 metros o de árboles capaces de alcanzar esta altura *in situ*, y/o una cubierta de copas superior al 10 por ciento. Ecosistema complejo de seres vivos, microorganismos, vegetales y animales, que se influyen y relacionan al mismo tiempo y se subordinan al ambiente dominante de los árboles⁵⁸. La FAO (2006)⁵⁹ define los Bosques como las Tierras que se extienden por más de 0,5 hectáreas dotadas de árboles de una altura mínima de 5 metros *in situ*, y una cubierta de copas superior al 10 por ciento, o de árboles capaces de alcanzar esta altura *in situ*. Los bosques se caracterizan tanto por la presencia de árboles, como por la ausencia de otros usos predominantes de la tierra. Incluyen las áreas cubiertas de bambú y palmas, siempre que estas alcancen el límite mínimo establecido en cuanto a altura y cubierta de copas; las carreteras situadas en bosques, cinturas anti-incendios, y otras áreas abiertas poco extensas, bosques en los parques nacionales, reservas naturales y otras áreas protegidas tales como las que revisten interés específico, científico, histórico, cultural o espiritual; cortina rompevientos, barreras protectoras y corredores de árboles con un área superior a 0.5 ha y más de 20 m de ancho; las plantaciones utilizadas fundamentalmente para fines forestales o de protección⁶⁰.
- **Bosque natural:** Bosque con especies nativas o autóctonas, intervenido o no, capaz de regenerarse por sucesión natural⁶¹.
- **Bosque primario:** Bosque con vegetación original, caracterizado por la abundancia de árboles maduros con especies del dosel superior o dominante, que ha evolucionado de manera natural y que no ha sido intervenido o haya sido poco perturbado por actividades humanas o causas naturales⁶².
- **Bosque fragmentado:** La fragmentación de bosques se refiere a cualquier proceso que resulta en la conversión de bosques continuos en partes de bosques separados por tierras deforestadas⁶³.
- **Deforestación:** Eliminación de la cubierta forestal de un bosque natural o plantación forestal⁶⁴. La conversión de bosques a otros usos de la tierra, o la reducción en el largo plazo por debajo del umbral mínimo del 10% de la cobertura de copas⁶⁵. La conversión por acción humana de las tierras forestadas en tierras sin bosques⁶⁶. La Deforestación implica pérdida o transformación permanente o en el largo plazo de la cobertura forestal en otro uso de la tierra. La pérdida de cobertura forestal solo puede ser causada y mantenida por la intervención humana continua o una perturbación natural.

⁵⁸ Art. 3.16° del Decreto Supremo N°002-2009-AG.

⁵⁹ FAO, 2006. Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales, 2005. Hacia la ordenación forestal sostenible. Estudio FAO Montes 147. Roma, Italia, 351 p.

⁶⁰ Ídem.

⁶¹ Art. 3.17° del Decreto Supremo N°002-2009-AG

⁶² Art. 3.18° del Decreto Supremo N°002-2009-AG

⁶³ CBD/SBSTA, 2001. Citado por FAO, 2007. Op. Cit. p: 22.

⁶⁴ Art. 3.46° del Decreto Supremo N°002-2009-AG

⁶⁵ FAO, 2001. Global Forest Resources Assessment 2000. Main Report. Citado por: FAO, 2007. Reducing Emissions from Deforestation in Developing Countries. Submission by the FAO. Rome, Italy, 12 p.

⁶⁶ UNFCCC, 2004. Land-use, land-use change and forestry. Decisión 11 / CP.7, UNFCCC/SBSTA (Marrakech Accords).

También incluye las áreas de bosques convertidas a agricultura, pastizales, reservorios de agua y áreas urbanas⁶⁷.

- **Degradación de Bosques:** Cambios dentro del bosque que afectan negativamente la estructura o funcionamiento del sitio, y como consecuencia de ello, reducción en la capacidad de producción de bienes y/o servicios⁶⁸. Un bosque degradado es un bosque secundario que ha perdido, a través de la incidencia de actividades humanas, la estructura, funcionalidad, composición de especies o productividad normalmente asociada con un tipo de bosque natural esperado para un sitio⁶⁹. Por consiguiente un bosque degradado deviene en una reducción del suministro de bienes y servicios de un bosque en un sitio dado, así como el mantenimiento de un nivel limitado de diversidad biológica. La diversidad biológica de bosques degradados incluye diversos componentes no arbóreos, los cuales pueden dominar en el sotobosque⁷⁰.
- **Disturbio:** Fluctuación ambiental y evento destructivo que afecta la salud y estructura del bosque; y/o cambios en el ambiente físico o en los recursos en cualquier escala temporal y espacial. Entre los factores generadores de disturbios incluyen la presencia de agentes bióticos como insectos y enfermedades; y agentes abióticos como fuegos, contaminación, y condiciones climáticas extremas⁷¹.
- **Políticas Públicas:** Constituyen los lineamientos que orientan el funcionamiento del Estado, en atención a los principios establecidos en el marco constitucional y las demandas de los actores de la sociedad. Dichos lineamientos inciden en la atención y formas de solución aplicables a los problemas que acontecen en la esfera pública (buscan generar *valor público*). En tal sentido, las Políticas Públicas también buscan preservar los valores sociales, morales y económicos que cohesionan a la sociedad⁷². La aplicación de los instrumentos de política tiende a ser más efectiva cuando es consistente y guarda coherencia con las normas socialmente aceptadas, y reflejan la moral de una sociedad. Entre los valores de la Administración del Estado Moderno se pueden citar: imparcialidad, predictibilidad, equidad, apertura, flexibilidad, sostenibilidad, entre otros.
- **UN-REDD:** Programa de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones de Gases Efecto Invernadero producidas por la Deforestación y Degradación de Bosques. El Programa REDD viene siendo implementado por la FAO, PUND y UNEP, y cuenta con dos componentes:
 - Asistencia a los países en desarrollo para preparar e implementar estrategias nacionales y mecanismos REDD
 - Apoyar el desarrollo de soluciones normativas y estandarizar enfoques basados en información científica para la implementación y articulación de los instrumentos REDD con la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático.

⁶⁷ FAO, 2007. Op. Cit. p: 8.

⁶⁸ FAO, 2007. Op. Cit. p: 10.

⁶⁹ UNEP/CBD, 2001. Main Theme: Forest Biological Diversity. Report of the Ad Hoc Technical Expert Group on Forest Biological Diversity. Subsidiary Body for Scientific, Technical and Technological Advice, Seventh Meeting, Montreal, 12 – 16 November 2001.

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ FAO, 2007. Op. Cit. p: 21.

⁷² Dicho *corpus axiológico* varía en función al tiempo, a las sociedades, y/o a su expresión espacial o geográfica. De otro lado, los valores sociales consolidados conforman las Instituciones; mientras que las Leyes regulan el comportamiento y las relaciones entre las personas y las instituciones, contribuyendo a reforzar las expectativas sociales existentes, o generar cambios en la administración pública.

El Programa REDD busca fortalecer a los países para gestionar sus procesos REDD; así como brindar asistencia técnica y financiera orientada a atender las necesidades específicas de cada país. La aplicación de los enfoques de derechos y participación del PUND, UNEP y FAO ayudará a garantizar el respeto a los derechos de los pueblos indígenas y poblaciones que dependen de los bosques; así como garantizar la participación de las comunidades locales, actores relevantes e instituciones en el diseño e implementación de los Planes REDD.

- **Stakeholders:** Se considera a un individuo o grupo social que incide y/o puede ser afectado por una decisión de política de una institución pública o privada⁷³.
- **Reservas de Carbono:** La cantidad de carbono en un “depósito”, o sea una reserva o sistema capaz de almacenar o liberar el carbono. Algunos ejemplos con: la biomasa viva (por encima del suelo, y la biomasa por debajo del suelo); la materia orgánica muerta; los suelos⁷⁴. La cantidad de carbono en un depósito / reservorio⁷⁵.

⁷³ El concepto fue usado por primera vez en 1963 en una comunicación interna del Stanford Research institute, quien los definía como: “*aquellos grupos sin cuyo apoyo una organización podría dejar de existir*”. La Teoría de Stakeholders fue posteriormente desarrollada hacia 1980 por R. Edward Freeman.

⁷⁴ FAO, 2006. Op. Cit.

⁷⁵ IPCC, 2006. Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories. Institute for Global Environmental Strategies, Japan.

VI. MARCO CONCEPTUAL

VI.1 ANÁLISIS DE LAS CAUSAS DE LA DEFORESTACIÓN

En el análisis de las causas de la deforestación (o de la degradación) de bosques es importante distinguir entre las **causas estructurales o subyacentes** sobre las cuales podrían existir diversos enfoques de análisis, y las **causas directas**, que consisten en aquellas actividades o factores reales que generan deforestación, y que son identificables como resultado de una observación objetiva. En el caso de la deforestación en países tropicales en desarrollo, la expansión de las diversas formas de agricultura y la apertura de parcelas de subsistencia mediante el sistema tala-roce-quema, son factores evidentes de la deforestación. Las causas subyacentes activan los mecanismos que favorecen dichos factores, tales como la pobreza, la falta de acceso a los mercados, la crisis del sector agrario, entre otros.

Los procesos de deforestación en el Perú responden a causas diversas, sin embargo, dichas causas se pueden relacionar con los modelos económicos y paradigmas de promoción del desarrollo que han predominado en las percepciones de los gobernantes, y que se manifiestan de manera implícita o explícita en la formulación de políticas, y su implementación a través de normas y prácticas impulsadas desde el Estado.

Para la identificación de las Políticas públicas asociadas a los procesos de deforestación se han identificado 6 **causas o mega tendencias** a partir de las cuales se han caracterizado los modelos de desarrollo predominantes, y las políticas asociadas y ausentes a éstos que inciden de manera directa e indirecta en la deforestación; así como los impactos generales de las mismas. Para su sistematización se ha hecho uso del **Formato I: Causas de la Deforestación y Políticas Asociadas** (Ver Anexos).

VI.2 ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El Análisis de las Políticas Públicas puede ser definido como la evaluación de la efectividad de diversas políticas alternativas para alcanzar uno o varios objetivos específicos, y las relaciones que se dan entre dichas políticas y el logro de los objetivos. El análisis de las políticas puede ser descriptivo, en tanto busca explicar las políticas en sí y su desarrollo; o prescriptivo, si busca establecer los criterios y principios básicos a tener en cuenta en la formulación de una política.

El análisis de Políticas Públicas puede ser abordado desde tres enfoques:

- El **enfoque analítico** se centra sobre los problemas individuales y sus soluciones. El marco de análisis se da a escala micro, y la interpretación de los problemas es de naturaleza técnica. El objetivo central radica en identificar la solución más efectiva y eficiente a un problema de naturaleza pública, en términos técnicos y económicos (asignación de recursos).

- El enfoque de las *Políticas Públicas como procesos decisionales* pone mayor atención a la evolución de las interrelaciones entre las políticas y los actores involucrados. El marco de análisis se da a escala meso, y la interpretación de los problemas es generalmente de naturaleza política. El objetivo es determinar que procesos y medios son usados y probados para explicar el rol e influencia de los actores dentro de los procedimientos de decisión política, teniendo como criterio y parámetro de evaluación los cambios en el poder relativo e influencia de ciertos grupos en la solución de los problemas identificados.
- El enfoque de las *meta políticas* analiza los sistemas y contextos políticos a escala macro. La interpretación de los problemas es de naturaleza estructural. El objetivo del análisis radica en explicar los factores contextuales (políticos, económicos, sociales, culturales) y estructurales (sistemas políticos, sistemas económicos, institucionalidad y marco legal) que inciden en los procesos de definición de las Políticas públicas. Como solución a los problemas identificados se buscan cambios en las estructuras políticas.

El Análisis de las Políticas Públicas en torno a los procesos de deforestación en el ámbito directo del IIRSA Norte y Sur se desarrolla considerando el enfoque de las Políticas Públicas como procesos decisionales. En tal sentido, se estima que la definición, priorización, diseño e implementación de las Políticas Públicas consiste en un conjunto de decisiones que toma el Estado sobre un problema específico que demanda una actuación pública: *“decidir que existe un problema; decidir qué se debe intentar resolver; decidir la mejor manera de proceder; decidir legislar sobre el tema, etc.”*⁷⁶. La decisión de actuar, o no, sobre un tema específico conlleva al uso de la autoridad del Estado para generar obligaciones y reconocer derechos, así como regular las actividades y relaciones humanas en un contexto social específico. La toma de decisiones políticas busca dar respuesta a situaciones consideradas como problemas que requieren intervención pública; por tanto, su solución genera *valor público*.

El límite del alcance las Políticas Públicas está pre-establecido en los Principios y Fundamentos de la Constitución Política, los Acuerdos Internacionales vinculantes, y otros instrumentos jurídicos que forman parte del Bloque Constitucional.

Etapas del Proceso Decisional de las Políticas Públicas:

La formulación y diseño Políticas Públicas son resultado de procesos:

- **Flujos de interacciones** entre sujetos involucrados en la elaboración, implementación y evaluación de las Políticas Públicas
- **Flujo de decisiones** (sobre el problema, las alternativas de solución, la implementación, los juicios evaluativos)⁷⁷.

Para el presente análisis, y con fines metodológicos, se han definido tres etapas en el proceso de creación de una Política Pública:

I. ETAPA PRE-DECISIONAL

La disposición de tomar una decisión Política es reflejo de los intereses de aquellos individuos dentro de una sociedad que detentan mayor poder, incluso por encima de las demandas sociales. Incluye:

⁷⁶

Subirats: 1994, 41. Citado por Alza, C. 2008.

⁷⁷

Lindblom, Ch. & E. Woodhouse.2004. The Policy Making Process. UK. 70 p.

- Identificación de un problema o demanda que requiere la acción gubernamental
- Formulación de las propuestas de políticas frente a los problemas sociales o demandas planteadas por parte de los diversos actores (Congresistas, grupos de interés, expertos, sociedad civil, otros)

II. ETAPA DECISIONAL

El rol del sistema político consiste en establecer y reforzar los compromisos entre diversos intereses en la sociedad, la mayoría de ellos antagónicos. Las Políticas Públicas son determinadas por las instituciones políticas, quienes confieren a la política su legitimidad. La decisión por alguna de las alternativas tiene por objetivo responder al problema o demanda planteado, y/o regular las relaciones entre los intereses en conflicto, si los hubiere. Esta etapa incluye:

- La decisión de promulgación de la Política (Legitimación de la Política Pública)
- La decisión de implementación de la Política

III. ETAPA POST-DECISIONAL

Consiste en la evaluación de la efectividad y eficiencia de la aplicación de las políticas y sus instrumentos para alcanzar uno o varios objetivos específicos, en un momento y espacio determinado.

- Evaluación de la Política

La caracterización de las políticas relevantes para el incremento de la deforestación en el ámbito de Influencia directa del IIRSA Norte y Sur en Perú consiste en su identificación y descripción. Esta descripción incluye la identificación de sus objetivos, instrumentos de políticas (normas, organizaciones, proyectos, planes o programas), estado actual (planificación, ejecución, evaluación, etc.), actores interesados, y área geográfica sobre la que tendrían efectos. De esta manera el análisis permite identificar quién formula e impulsa dichas políticas, qué marco enfatizan y cuál es su grado de preponderancia.

Para el presente estudio analizaremos las políticas en la etapa post-decisional a través de sus instrumentos, de manera que se agruparan las normas jurídicas que instrumentalizan determinada política y serán analizadas en conjunto.

ANTECEDENTES DEL USO DE MÉTODOS CUANTITATIVOS EN EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El uso de métodos cuantitativos en el Análisis de las Políticas Públicas constituye una de las principales herramientas desarrolladas por diversos institutos especializados a partir de los años 1990; tales como el Government Institute for Economic Research de Helsinki, Finlandia; el World Bank Group, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD, el International Food Policy Research Institute, el CATO Institute (que publica el Journal Policy Analysis, Washington DC), el Canadian Political Sciences Association (que publica el Canadian Journal of Political Sciences), el Harvard Business Review, entre otros, además de diversas instituciones académicas como las Universidades de Missouri, Harvard, Wisconsin-Madison,

Wesleyan, Columbia, University of Washington, Carnegie Mellon University, University of California, Davis, and University of Calgary, la Universidad de Cambridge (UK), el Georgia Institute of Technology, entre otros.

La Escuela de Graduados en Educación de la Universidad de Harvard ofrece la especialidad de Quantitative Policy Analysis in Education como parte del Programa Académico de Doctorado en Educación⁷⁸. El sistema educativo norteamericano ha reconocido que el Análisis Cuantitativo constituye una de las habilidades fundamentales que todo ciudadano informado debe tener. En el 2001, el Consejo Nacional de Educación y Disciplinas de los Estados Unidos de Norteamérica desarrolló una Conferencia Nacional sobre Análisis Cuantitativo en los procesos democráticos. Uno de los expositores en esta conferencia fue Carol Schneider, Presidenta de la Asociación Americana de Centros Superiores y Universidades (Association of American Colleges and Universities - AAC&U). El Macalester College también ofrece el Programa: Quantitative Methods for Public Policy Analysis. De otro lado, la Universidad do Minho, Portugal, también cuenta con la especialidad, Quantitative Methods in Macroeconomic and Policy Analysis. El College of Education de la Universidad de Iowa, como parte del Departamento de Educational Policy and Leadership Studies ofrece el curso Quantitative Methods for Policy Analysis. El Programa de Doctorado en Public Policy del McCormack Graduate School of Policy Studies de la Universidad de Boston ofrece el curso: Qualitative and Quantitative Research and Methods for Public Policy Analysis.

El Análisis cuantitativo de las Políticas Públicas puede desarrollarse en la etapa del diseño de la misma, durante la cual permite estimar el impacto de las políticas y evaluar la importancia de dichos impactos en base a un análisis costo-beneficio antes de su implementación; o después de su aplicación, para lo cual es necesario establecer la relación causal entre la intervención pública (el tratamiento) y el impacto potencial a ser medido (el efecto). La estimación del impacto “neto” de una política se evalúa en base a un modelo relacional de los impactos de las principales variables que componen la política.

LA CAUSALIDAD EN EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La determinación de la causalidad es un elemento importante en la evaluación de las políticas, en tanto permite estimar los impactos (o su potencial) producido por una intervención pública. La causalidad es entendida como la relación necesaria existente entre la política (causa) y su efecto (impacto)⁷⁹.

En la evaluación de las políticas públicas es necesario distinguir y diferenciar el análisis de la aplicación de determinados tratamientos (políticas públicas que generan efectos), de los efectos generados (impactos) a partir de la aplicación de un tratamiento. Aún cuando la diferencia de enfoque pareciera ser sutil, es necesario tenerla en cuenta al momento de caracterizar los impactos. Así tenemos:

- Evaluación de los Efectos: examina y mide el impacto de una intervención pública. El impacto es cuantificable (o cualificable) en términos de magnitud, como de direccionalidad (positivo o negativo). Para evaluar los efectos de una determinada política en los procesos de deforestación, en el marco del presente estudio, cabría preguntarnos: *¿Cuánta deforestación causa la aplicación de una determinada política?*

⁷⁸ <http://www.gse.harvard.edu/academics/doctorate/qpai/index.html>

⁷⁹ Venetoklis, Takis. 2002. Public Policy Evaluation: Introduction to Quantitative Methodologies. Government Institute for Economic Reserach. VATT Research Report, N°90. Helsinki. Finlandia. 50 p.

- Evaluación de las causas: explora los factores potenciales que generan o influyen en un determinado efecto, entre los cuales, la aplicación de una intervención pública, constituye uno de otros varios factores. En este caso, la pregunta que permitiría determinar la causa sería: *¿Qué políticas son determinantes en la generación de la deforestación?*

A continuación se proponen algunos criterios (supuestos) para verificar la existencia de la relación causal entre la variable independiente (tratamiento) y la variable dependiente (efecto) en función a la observación de alguna relación de dependencia entre ambas. Así, la dependencia pareciera ser causal si:

- Existe alguna explicación causal teórica de la relación entre el tratamiento y el efecto. Es decir, que este mismo efecto ha sido encontrado o atribuido a esta misma causa en otros lugares o circunstancias de manera independiente.
- Si es poco probable que el efecto observado haya sido producido por alguna otra causa desconocida, o no cuantificable.
- La magnitud de la intervención es suficientemente amplia como para verificar los efectos
- No hay una interacción específica entre las variables, es decir el control de los factores no se torna estadísticamente significativo si interactúan entre ellos
- Un supuesto implícitamente aceptado in la causalidad es que la variable independiente (tratamiento) precede en tiempo a la ocurrencia de la variable dependiente (efecto). Aún cuando en los modelos regresionales se comparan ambas variables en un mismo periodo de tiempo, la medición del tratamiento y el efecto ocurren en tiempos distintos. En el análisis de políticas este es un factor importante, ya que en el mayoría de los casos es necesario esperar un tiempo de progreso de la intervención antes de poder evaluar los efectos.

UTILIDAD DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS:

En la Etapa Pre-Decisional:

- Permite estimar el impacto de las políticas y evaluar la importancia de dichos impactos en base a un análisis costo – beneficio y costo-eficiencia teniendo como referentes el enfoque de derechos, y la creación de valor público
- Planificar la implementación de las Políticas en función a experiencias y proyectos previos, y corregir las deficiencias del pasado
- Identificar, mitigar y controlar los impactos directos e indirectos de la aplicación de las políticas en los diversos aspectos de las realidad. Preveer acciones de control, mitigación, compensación.
- Priorizar, impulsar o abstenerse de promover políticas en función a los impactos previstos y su valoración previa

- Incidir sobre los procesos decisionales de las políticas públicas
- Evaluar la disponibilidad y acceso a información veraz, adecuada y oportuna por parte del Estado para la toma de decisiones, así como los criterios y mecanismos de análisis de dicha información de manera previa a la toma de decisiones

En la Etapa Post-Decisional:

- Determinar el impacto de las intervenciones del Estado sobre los ámbitos sociales, ambientales, económicos, otros, a monitorear
- Obtener información sobre los resultados intermedios de las Políticas que permitan mejorar las operaciones en curso, y su ajuste, o determinar su paralización
- Evaluar los resultados, logros y dificultades de la aplicación de una determinada política
- Identificar las deficiencias de la administración estatal para lograr los objetivos previstos en una política
- Identificar los factores no controlables que inciden sobre la adecuada implementación o no, de las políticas públicas

VI.3 ANÁLISIS DE ACTORES:

Se entienden por *stakeholders* a los individuos u organizaciones que tiene algún interés específico en un proyecto, política o entidad.

El Análisis de los Actores consiste en el proceso de identificación, caracterización y priorización de todos los grupos o individuos que afectan y/o son afectados por una actividad o decisión. La priorización de los actores se realiza en base a criterios que buscan poner en evidencia las relaciones y formas en que los actores inciden y son afectados por las Políticas, decisiones o instituciones, y como estos interactúan. El análisis de actores permite estudiar como los intereses en juego deberían ser ordenados u organizados en torno al proceso de toma de decisiones de las políticas públicas.

Para el presente estudio se ha tomado como referencia y adaptado la Metodología propuesta por Falção, H. & J. Fontes. 1999. *¿En quién se pone el foco? Identificando "stakeholders" para la formulación de la misión organizacional.* Revista CLAD. Reformas y Democracia. Nº 15. Caracas, Venezuela. 18 p.

El análisis descriptivo y ponderativo de las políticas públicas y los actores busca responder a las siguientes interrogantes:

- ¿En función de qué intereses son formuladas e implementadas las Políticas Públicas? (Caracterización de la realidad)
- ¿Qué intereses tienden a prevalecer sobre los sistemas de gestión de las Políticas Públicas? (Tendencias)
- ¿Qué intereses deberían prevalecer o por lo menos no ser ignorados o marginados? (Deber ser)

- En este contexto, ¿Quiénes y para qué intereses interactúan los *stakeholders* sobre las Políticas?

El análisis de los actores involucrados con el incremento de la deforestación en las áreas geográficas del estudio consiste en una identificación del actor (individual u organización) y una descripción de sus funciones, roles o actividades que realiza (específicamente aquellas que tienen relevancia en la deforestación). Asimismo, se identificará su agenda prioritaria y los posibles impactos que estas pueden generar en las zonas del estudio.

VII. METODOLOGÍA

El proceso de caracterización y ponderación de políticas y actores, se desarrolla siguiendo las actividades previstas en las tres fases del análisis:

 <p style="text-align: right;"><i>DEFORESTACIÓN EN LOS EJES IIRSA NORTE Y SUR DEL PERÚ</i> <i>Diseño de una Propuesta Conceptual y Metodológica para la Sistematización y Mapeo de Políticas y Actores</i></p> <p style="text-align: center;">CARACTERIZACIÓN Y PONDERACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y ACTORES</p> <p style="text-align: center;">Fases del Proceso</p>	
FASES	ACTIVIDADES
I. IDENTIFICACIÓN	1. Diseño de la Propuesta Conceptual y Metodológica 2. Identificación de las Causas de la Deforestación en el ámbito del IIRSA Norte y Sur para Perú 3. Identificación de las Políticas Implícitas y Explícitas asociadas / que inciden o exacerban los procesos de Deforestación en el ámbito del IIRSA Norte y Sur 4. Identificación de los Actores que influyen sobre las políticas que favorecen la deforestación, o que son afectados por la deforestación en el ámbito del IIRSA Norte y Sur
II. CARACTERIZACIÓN Y PONDERACIÓN	1. Caracterización de las Políticas Implícitas y Explícitas asociadas / que inciden o exacerban los procesos de Deforestación en el ámbito del IIRSA Norte y Sur. 2. Ponderación de las Políticas Explícitas. 3. Caracterización y Ponderación de los Actores que influyen sobre las políticas que favorecen la deforestación, o que son afectados por la deforestación en el ámbito del IIRSA Norte y Sur
III. INTEGRACIÓN DE RESULTADOS Y RECOMENDACIONES	1. Discusión y Análisis. Validación y Ajuste. 2. Conclusiones 3. Elaboración de Recomendaciones

VII.1 CARACTERIZACIÓN Y PONDERACIÓN DE LAS POLÍTICAS:

La caracterización de las Políticas Nacionales se desarrolla en base a los siguientes criterios:

1. Identificación del **alcance de la política**, o nivel de gobierno que emite la política. Para este análisis preliminar se han considerado solo los niveles del Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales.
2. Identificación del **ente formulador** o sector. Se considera que toda política nacional expresa es emitida por las instituciones competentes para hacerlo, salvaguardando de esta manera la legitimidad jurídica de la política y su cumplimiento por parte del Estado. En este caso, se incluye también al **ente implementador** (sectores sobre los que recae la implementación de la Política).
3. Identificación de la **denominación** expresa de la política si corresponde
4. Identificación del **contenido** político o técnico que desarrolla la política y expresa su intención o interés sobre el problema en cuestión
5. Identificación de los **instrumentos de políticas**. Consisten en todas aquellas normas, organizaciones, mecanismos, planes, programas, proyectos, y sus respectivos presupuestos, que permiten medir la prioridad y esfuerzo institucional del Estado en implementar una política.
6. **Estado** de la política: Identifica la etapa en la que se encuentra: de diseño, definición, promulgación, implementación, evaluación o ajuste.
7. Identificación de las **políticas implícitas**: se refiere a la tipificación de las tendencias en los cambios o reformas en los sistemas políticos, jurídicos, económicos o administrativos del Estado, que pueden ser identificados en las tomas de decisiones “sobre la marcha” de los procesos, o en los discursos políticos, pero que no se “oficializan” de manera formal. Incluye las decisiones de “No-política” que inciden también sobre la solución o no de un problema específico.

La caracterización de las Políticas Públicas que inciden en los procesos de deforestación en el ámbito directo de los Proyectos IIRSA Norte y Sur, incorpora la definición de Políticas Nacionales establecida en Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, la cual en su artículo 4º señala: “Las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno”.

Adicionalmente, el DS N° 027-2007-PCM⁸⁰ especifica que mediante Resolución Ministerial del sector respectivo, aprobada dentro de los primeros quince días del mes de enero de cada año, los Ministerios publicarán las metas concretas y los indicadores de desempeño para evaluar semestralmente el cumplimiento de las Políticas Nacionales y Sectoriales de su competencia. Dichas metas deben corresponder a los programas multianuales y a sus estrategias de inversión y gasto social asociadas, conforme a lo establecido por el Ministerio de Economía y Finanzas en coordinación con los demás Ministerios.

La caracterización de las Políticas se desarrolla en base al **Formato: Caracterización de las Políticas Públicas que inciden en los procesos de deforestación**.

VII.1.1 SELECCIÓN PRELIMINAR DE LAS POLÍTICAS QUE TIENEN INCIDENCIA EN LOS PROCESOS DE DEFORESTACIÓN:

Los métodos de prospectiva estudian la probabilidad de ocurrencia de eventos futuros, en lo que se refiere a la evolución de los factores de un entorno (técnico, social, económico, ambiental) específico, y como las interacciones entre estos factores inciden en eventos

⁸⁰

Promulgada el 22 de marzo del 2007

futuros. Dentro de estos métodos destacan aquellos que se basan en la consulta a expertos, en los cuales la fuente de información constituye un grupo de personas de las que se supone un conocimiento elevado de la materia que se va a tratar. Estos métodos se emplean cuando se da alguna de las siguientes condiciones:

1. No existen datos históricos con los que trabajar, son escasos o no se encuentran sistematizados.
2. El impacto de los factores externos tiene más influencia en la evolución de un proceso, que el impacto de los factores internos.
3. Las consideraciones éticas o morales dominan sobre las económicas y tecnológicas en la implementación de una decisión (en este caso, de una política).

La consulta a expertos (Método Delphi), tienen las siguientes ventajas:

- La información en cuestión es contrastada por varios expertos versado en el tema, los cuales definen sus juicios en función a una combinación de un uso estructurado del conocimiento, y amplia experiencia en la material de su especialidad.
- El número de factores que es considerado por un grupo es mayor que el que podría ser tenido en cuenta por una sola persona. Cada experto podrá aportar a la discusión general la idea que tiene sobre el tema debatido desde su área de conocimiento.
- Los expertos proporcionan aportes desde un enfoque multidisciplinario, donde confluyen diversas perspectivas de las causas y consecuencias de los cambios y tendencias en los procesos de estudio.

El **Método Delphi** pretende extraer y maximizar las ventajas que presentan los métodos basados en grupos de expertos, aprovechando la sinergia del debate en el grupo y reduciendo las interacciones que pudieran generar sesgos dentro de todo grupo. De esta forma se espera obtener un consenso lo más fiable posible del grupo de expertos.

Este método presenta tres características fundamentales:

- Anonimato: Durante un Delphi, ningún experto conoce la identidad de los otros que componen el grupo de debate. Esto tiene una serie de aspectos positivos, como son:
 - Impide la posibilidad de que un miembro del grupo sea influenciado por la reputación de otro de los miembros o por el peso que supone oponerse a la mayoría. La única influencia posible es la de la congruencia de los argumentos.
 - Permite que un miembro pueda cambiar sus opiniones sin que eso suponga una pérdida de imagen.
 - El experto puede defender sus argumentos con la tranquilidad que da saber que en caso de que sean erróneos, su equivocación no va a ser conocida por los otros expertos.
- Iteración y realimentación controlada: La iteración se consigue al presentar varias veces el mismo cuestionario. Como, además, se van presentando los resultados obtenidos con los cuestionarios anteriores, se consigue que los expertos vayan conociendo los distintos puntos de vista y puedan ir modificando su opinión si los argumentos presentados les parecen más apropiados que los suyos.
- Respuesta del grupo en forma estadística: La información que se presenta a los expertos no es sólo el punto de vista de la mayoría, sino que se presentan todas las opiniones indicando el grado de acuerdo que se ha obtenido.

En un Delphi se pueden distinguir cuatro fases:

- Primera *circulación*⁸¹

El primer *questionario*⁸² es desestructurado, no existe un gui3n prefijado, sino que se pide al *panel*⁸³ de los expertos que establezcan cu3les son los eventos y tendencias m3s importantes que van a suceder en el futuro referentes al 3rea en estudio.

Cuando los cuestionarios son devueltos, el *Moderador*⁸⁴ realiza una labor de s3ntesis y selecci3n, obteni3ndose un conjunto manejable de eventos, en el que cada uno est3 definido de la forma m3s clara posible. Este conjunto formar3 el cuestionario de la segunda circulaci3n.

- Segunda circulaci3n

Los expertos reciben el cuestionario con los sucesos y se les pide que prioricen la incidencia de los factores en la probabilidad de ocurrencia del evento futuro. Una vez contestados, los cuestionarios son devueltos al moderador, que realiza un an3lisis estad3stico de las previsiones de cada evento. El an3lisis se centra en el c3lculo de la mediana, el primer cuartil (en el cual el 25% de los expertos opinan que la probabilidad de ocurrencia del evento es baja), y el cuartil superior (en el cual el 75% de los expertos opinan que la ocurrencia del evento es altamente probable y responde a los factores que son motivo de an3lisis).

El moderador confecciona el cuestionario de la tercera circulaci3n que comprende la lista de eventos y los estad3sticos calculados para cada evento.

- Tercera circulaci3n

Los expertos reciben el tercer cuestionario y se les solicita que realicen nuevas previsiones. Si se reafirman en su previsi3n anterior y 3sta queda fuera de los m3rgenes entre los cuartiles inferior y superior, deben dar una explicaci3n del motivo por el que creen que su previsi3n es correcta y la del resto del panel no. Estos argumentos se realimentar3n al panel en la siguiente circulaci3n. Al ser estos comentarios an3nimos, los expertos pueden expresarse con total libertad, no estando sometidos a los problemas que aparecen en la interacci3n grupal directa.

Cuando el moderador recibe las respuestas, realiza de nuevo el an3lisis estad3stico y, adem3s, organiza los argumentos dados por los expertos cuyas previsiones se salen de los m3rgenes intercuartiles. El cuestionario de la cuarta circulaci3n va a contener el an3lisis estad3stico y el resumen de los argumentos.

- Cuarta circulaci3n

81 Circulaci3n: Es cada uno de los sucesivos cuestionarios que se presenta al grupo de expertos.

82 Cuestionario: El cuestionario es el documento que se env3a a los expertos. No es s3lo un documento que contiene una lista de preguntas, sino que es el documento con el que se consigue que los expertos interact3en, ya que en 3l se presentar3n los resultados de anteriores circulaciones.

83 Panel: Es el conjunto de expertos que toma parte en el Delphi.

84 Moderador: Es la persona responsable de recoger las respuestas del panel y preparar los cuestionarios.

Se solicita a los expertos que hagan nuevas previsiones, teniendo en cuenta las explicaciones dadas por los expertos. Se pide a todos los expertos que den su opinión en relación con las discrepancias que han surgido en el cuestionario. Cuando el moderador recibe los cuestionarios, realiza un nuevo análisis y sintetiza los argumentos utilizados por los expertos.

Teóricamente, ya habría terminado el Delphi, quedando tan sólo la elaboración de un informe en el que se indicarían los resultados a partir del análisis de las respuestas de los expertos y los comentarios realizados por los panelistas. Sin embargo, si no se hubiese llegado a un consenso, existiendo posturas muy distantes, el moderador debería confrontar los distintos argumentos para averiguar si se ha cometido algún error en el proceso.

Para la selección preliminar de las Políticas que inciden en los procesos de Deforestación en los ámbitos de los ejes IIRSA Norte y Sur se desarrollarán cuestionarios específicos para un grupo de expertos, el cual se aplicará siguiendo la metodología Delphi, vía comunicación electrónica. Para tal fin se seguirá la siguiente metodología:

1. **Primera Circulación:** Se solicitará a los expertos que determinen los niveles de deforestación previstos a 10 años y las posibles causas de la deforestación en los ámbitos específicos de los ejes IIRSA Norte y Sur.

ÁMBITO	NIVELES DE DEFORESTACIÓN EN 10 AÑOS			POSIBLES CAUSAS	JUSTIFICACIÓN
	ALTO	MEDIO	BAJO		
IIRSA NORTE					
Tramo 1					
Tramo 2					
IIRSA SUR					
Tramo 1					
Tramo 2					

2. **Segunda Circulación:** Se proporcionará a los expertos las Matrices de Caracterización de Políticas y Actores completas, así como una lista de posibles causas de la deforestación, a fin de que puedan responder a las siguientes preguntas:

- *Ordene de acuerdo a la importancia (de mayor a menor) las causas de la deforestación*
- *Correlacione una posible causa de la deforestación con el efecto de la aplicación de una política:*



- *De la lista de Políticas analizadas identifique las que inciden y las que no inciden de manera directa en la Deforestación:*

POLÍTICAS	INCIDENCIA EN LA DEFORESTACIÓN		ARGUMENTACIÓN / JUSTIFICACIÓN
	SI	NO	
Política 1			
Política 2			
Política 3			
Política 4			
Política 5			

- *Ordene de acuerdo a la importancia (de mayor a menor) las Políticas identificadas como las que inciden de manera directa en la Deforestación.*

3. Tercera Circulación:

Se proporcionan los resultados de la selección inicial, y se le pide a los expertos que vuelvan a ordenar las Políticas de acuerdo a su nivel de importancia en la deforestación. Se discuten los resultados.

4. Cuarta Circulación:

Se sistematizan los resultados finales y se presentan a los expertos para su debate. Sobre la base de las Políticas seleccionadas que inciden en la deforestación, se procederá a la ponderación de las mismas, a fin de determinar, entre las que tienen influencia directa en la deforestación, cuales son las más agresivas, preponderantes, o poco preponderantes.

VII.1.2 PONDERACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS:

La jerarquización de las Políticas Públicas se realiza en base al Índice de Preponderancia. Para ello se han definido tres atributos de las Políticas Públicas a evaluar, los cuales a su vez se componen de indicadores, que permiten cuantificar el grado de importancia de dichos atributos.

Los atributos de las Políticas Públicas a evaluar son:

1. Legitimidad

Para este análisis se entiende por Legitimidad al **reconocimiento social de la validez** de una norma. La legitimidad de una política constituye un factor fundamental para garantizar su adecuada implementación, en tanto que una norma reconocida socialmente como legítima generará una mayor adhesión a su cumplimiento; mientras que una norma no reconocida como legítima constituye fuente de conflictividad social. El reconocimiento social de la validez puede ser desglosado en dos componentes:

- a). La capacidad de la norma de orientarse hacia el bienestar general y satisfacer las necesidades públicas sin generar perjuicios a los ciudadanos

b). La validez jurídica de una política promulgada como resultado de un procedimiento formal, en el cual han sido armonizados los criterios y objetivos de una autoridad aceptada socialmente⁸⁵.

En tal sentido, la valoración de la legitimidad de una política pública se efectúa desde dos perspectivas:

1). Desde la opinión pública de la sociedad:

Consiste en la capacidad del ciudadano de juzgar la conveniencia de una política para generar valor público o satisfacer alguna necesidad o interés específico y/o colectivo. En este sentido, la opinión pública de la sociedad otorga o no legitimidad a una política en función de la percepción del bien que genera, de manera independiente a la legalidad de la misma. En algunos casos la legalidad de la norma puede constituir un valor adicional reconocido por ciertos sectores de la sociedad, pero en la mayoría de los casos ello no ocurre. La legitimidad de una política desde la perspectiva de la opinión pública de la sociedad garantiza que esta sea aplicable o no. En algunos casos el no reconocimiento de la política puede derivar en situaciones de conflicto o confrontación con el Estado, en la búsqueda de un cambio radical de la política.

2. Desde la evaluación de la contribución de la Política al Bienestar General:

En este caso consiste en la evaluación imparcial del experto, en base a un análisis comparativo de los costos, beneficios y eficiencia de la aplicación de una política para generar el máximo valor público para el mayor número de ciudadanos posibles.

El interés o bienestar general (o público) comprende la utilidad que puede obtenerse socialmente como consecuencia de la una acción pública, aún si ciertos intereses privados pudieran verse afectados. Los beneficios agregados compensan las pérdidas individuales. En la búsqueda del bienestar general el Estado actúa teniendo como norte el beneficio de la colectividad; así los intereses particulares deben quedar supeditados a la política pública.

La búsqueda y consecución del interés general apela a la obligación de la intervención estatal para garantizar la existencia en condiciones óptimas de aquellos valores, bienes o servicios que son esenciales para el bienestar general o utilidad colectiva, presente y futura; o para prevenir su pérdida o degradación.

Así lo expresa el texto constitucional al afirmar: *“Son deberes primordiales del Estado: [...] garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; [...] y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación⁸⁶”*. La obligación constitucional del Estado de velar por el *bienestar general*, es también precisada por el Tribunal Constitucional al sostener que:

⁸⁵ En algunos casos las políticas son también evaluadas en su legitimidad en la medida en que cumplen los principios de justicia y eficiencia.

⁸⁶ Art. 44° de la Constitución Política del Perú (1993).

“una de las finalidades esenciales del Estado social y democrático de Derecho es promover el desarrollo integral del país,” [...] “Ello es así, porque el Estado es el representante del interés general y no puede actuar de forma distinta a los mandatos constitucionales que le imponen la satisfacción del mismo. El modelo de Estado social y democrático de Derecho no podría tener otra finalidad⁸⁷”.

Así, la legitimidad de una política se incrementará a medida que guarda una mayor coherencia con los principios y mandatos constitucionales.

A fin de poder evaluar las políticas considerando los enfoques desde la sociedad y el bienestar general, o bien público, se proponen algunas consideraciones respecto a las consecuencias de la acción combinada del reconocimiento social y la legalidad de la política.

Enfoque	Caracterización de la Legitimidad de la Política: (Reconocimiento + Legalidad)	Consecuencias de la Legitimidad
Desde la percepción de la sociedad	Una política puede ser:	
	1. Legal y no cuenta con reconocimiento social	Genera un conflicto político
	2. Legal y si cuenta con reconocimiento social	Cuenta con respaldo para su implementación
	3. Ilegal y no cuenta con reconocimiento social	Constituye una vulnerabilidad del sistema jurídico. Corresponde una acción legal.
	4. Ilegal y si cuenta con reconocimiento social	Ruptura del Estado de Derecho
Tiende al Bienestar General	Una política puede:	
	1. Generar Valor Público y no vulnerar derechos	Cumple el fin del Estado
	2. Generar Valor Público y vulnerar derechos	Evaluada en función al mayor bienestar para la mayor cantidad de ciudadanos
	3. No generar Valor Público y no vulnerar derechos	Inútil
	4. No generar Valor Público y vulnerar derechos	Inaplicable

La legitimidad de la Política será evaluada considerando tres actores que forman parte del Proceso decisional y de implementación de la Política: El Agente / Entidad Formador de la Política; el Agente / Entidad que promueve la política, y el Implementador de la Política.

a). La Legitimidad del Formador de la Política:

Se refiere al reconocimiento de la integridad de las instituciones dentro de la estructura organizativa del Estado para ***ejercer la función normativa*** (implícitamente incluye los criterios de legalidad y jerarquía). En este caso, siendo el Estado el encargado de establecer las políticas que guían la conducción del país, se espera que dichas políticas y normas sean dadas en concordancia con los principios constitucionales y el bienestar general. Por tal motivo, los indicadores de calificación de la legitimidad del formador de la Política se medirán por estos tres parámetros:

- Cuando la Política es percibida en su formulación como legítima en tanto favorece / propugna o responde a las necesidades y expectativas de la sociedad
- Cuando cumpliendo con el requisito anterior, además se ajusta al principio de justicia y procura el bienestar público como fin, intentando equilibrar los intereses en juego.
- Cuando el formulador es la autoridad competente para tomar la decisión política respectiva y ha seguido el procedimiento preestablecido por la legislación.

b). La Legitimidad del Propulsor / Impulsor de la Política:

Se refiere a la percepción social de la solvencia moral y representatividad del propulsor / impulsor de la política, es decir, de quien tienen interés y demanda una decisión e intervención de la autoridad. El propulsor puede ser tanto un agente público como privado, y debería responder a los intereses mayoritarios de la sociedad, y al fin público (bienestar general). Los indicadores de calificación de la legitimidad del propulsor de la política se estimarán en función de los siguientes parámetros:

- Cuando el interés del impulsor no busca satisfacer exclusivamente su interés privado, sino también el interés general.
- Cuando es interés del impulsor favorecer, propugnar o responder a las necesidades y expectativas de la sociedad
- Cuando el interés del impulsor es procurar el bienestar público como fin

c). La legitimidad del Implementador:

Mide la competencia y reconocimiento social de la autoridad encargada de implementar la Política. En este caso, la legitimidad política de la autoridad puede influir de manera decisiva tanto en la eficacia como en el reconocimiento de una Política por parte de la sociedad. Los indicadores de calificación de la legitimidad del implementador de las políticas se miden en función a los siguientes parámetros:

- Cuando el implementador es la autoridad competente para poner en funcionamiento la política de acuerdo con la legislación.
- Cuando se percibe que el objetivo del implementador de la política es favorecer, propugnar o responder a las necesidades y expectativas de la sociedad
- Cuando se percibe que el implementador busca con la política procurar el bienestar público como fin.

3. Impulso

El Impulso de la Política mide la fuerza o potencia del poder con el cual una Política es promovida e implementada, ya sea que dicha fuerza provenga del Estado o de los intereses particulares. El impulso busca contrastar el esfuerzo que los actores invierten en unas políticas, en comparación a otras; y estimar su probabilidad de implementación, y por tanto de impacto en función a la potencia con la cual se impulsan. El Impulso se mide a través de dos criterios de evaluación:

a) **Poder**: Consiste en la capacidad de un actor para movilizar recursos en la consecución de un fin específico de su particular interés. En el caso del Estado, también está referida a la capacidad de gestionar decisiones y acciones como consecuencia del ejercicio de un cargo público. El poder que impulsa una políticas se mide en función a los siguientes parámetros:

- El poder del Formador de la Política
- El poder del Propulsor de la Política
- El poder del Implementador de la Política

b) **Urgencia**: Se refiere al grado de sensibilidad que tiene un actor en cuanto al tiempo o criticidad (importancia) que una Política se implemente o no. Dependiendo de la Urgencia en la implementación de la Política, el actor movilizará o podrá en acción su poder de influencia sobre la misma. De esta manera, Poder y Urgencia actúan de manera sinérgica, en promover, retrasar o bloquear la implementación de una Política, dependiendo del interés específico que persiguen. Para este caso se evalúan los siguientes parámetros:

- La urgencia del Formador de la Política
- La urgencia del Propulsor de la Política
- La urgencia del Implementador de la Política

4. Impacto

De manera general se define “impacto” como una alteración de la calidad ambiental provocada o inducida por alguna actividad de origen antrópico. Para medir o evaluar el cambio o la alteración producida es necesario conocer las condiciones iniciales de la variable a evaluar, así como la **direccionalidad, magnitud y persistencia** del cambio.

En el caso de la evaluación de los procesos de deforestación, se parte de la premisa de la existencia de un tipo de formación vegetal natural conocida y predominante en una región, la cual posee determinadas características de cobertura, densidad, composición florística, y tasas de regeneración natural. Para el presente estudio se tomarán las siguientes definiciones de Deforestación:

- Eliminación de la cubierta forestal de un bosque natural o plantación forestal⁸⁸.
- La conversión de bosques a otros usos de la tierra, o la reducción en el largo plazo por debajo del umbral mínimo del 10% de la cobertura de copas⁸⁹.
- La conversión por acción humana de las tierras forestadas en tierras sin bosques⁹⁰. La Deforestación implica pérdida o transformación permanente o en el largo plazo de la cobertura forestal en otro uso de la tierra.

En esta primera evaluación de la deforestación no se consideran los procesos de degradación, debido a que su análisis requiere un estudio detallado de campo sobre los efectos de la aplicación de las políticas y la relación causal entre la intervención pública y los procesos de degradación de los bosques, los cuales son menos perceptibles si no cuenta con información a escala local.

La estimación de los impactos de las políticas en los procesos de deforestación consiste en determinar y caracterizar el efecto de la aplicación de un tratamiento (política) sobre un área

⁸⁸ Art. 3.46° del Decreto Supremo N°002-2009-AG

⁸⁹ FAO, 2001. Global Forest Resources Assessment 2000. Main Report. Citado por: FAO, 2007. Reducing Emissions from Deforestation in Developing Countries. Submission by the FAO. Rome, Italy, 12 p.

⁹⁰ UNFCCC, 2004. Land-use, land-use change and forestry. Decisión 11 / CP.7, UNFCCC/SBSTA (Marrakech Accords).

determinada. Debido a que no es posible establecer esta relación de manera experimental, algunas veces es posible una aproximación preliminar al problema mediante la simulación de las **condiciones contrafactuales** que pudieran ofrecernos un escenario probable de que hubiera ocurrido si un espacio determinado no se hubiera expuesto a la intervención de una política.

Cuando se establecen las condiciones contrafactuales, y luego se miden los efectos de una intervención pública, implícitamente se establece la relación causal entre el tratamiento (aplicación de la política) y el efecto (causa de la deforestación). La estimación del impacto neto y el establecimiento de la relación causal entre el efecto y el tratamiento se producen de manera simultánea. De otro lado, la condición contrafactual reduce los sesgos en la estimación del impacto neto de las políticas sobre la deforestación. La comparación entre áreas donde se han aplicado las políticas y áreas protegidas también constituyen muestras de los impactos y efectos de la intervención pública o su ausencia, (y consecuentemente la intervención privada).

Para el caso específico del análisis de las Políticas Públicas que influyen en los procesos de deforestación en el ámbito del IIRSA Norte y Sur, la evaluación del impacto de la política busca determinar la dirección, magnitud y persistencia de la incidencia de la implementación de dichas políticas en la deforestación neta, o su importancia sobre las causas directas o subyacentes de la deforestación. Para ello se ha considerado la estimación de dos criterios de valoración:

a). Amenaza: Se refiere a la probabilidad de que una política que promueve, incentiva o favorece la deforestación, o sus causas directas o subyacentes, sea implementada de manera efectiva. Para calificar la probabilidad de la ocurrencia de los impactos de una Política, se estima pertinente considerar los siguientes parámetros:

- Cuando el Estado ha dotado de los Instrumentos Organizacionales (Instituciones Públicas competentes) para la implementación y aplicación de la Política
 - Cuando el Estado ha dotado de los Instrumentos Normativos (normas sustantivas, de procedimientos, etc.) que permiten su aplicación
- Cuando el Estado o los privados la han dotado del Presupuesto (recursos públicos y /o privados) para su ejecución.

b). La Magnitud del Impacto de la Política:

Busca medir la magnitud del impacto directo de la Política en la deforestación en dos dimensiones:

- 1). el tiempo (persistencia de la política o tiempo de vigencia del impulso deforestador),
- 2). en el espacio (extensión / superficie deforestada).

Para la ponderación de estos factores se sugiere tomar en cuenta la siguiente tabla de evaluación:

Calificación
1

2

3

4

5

1

2

3

4

5



VII.2 CARACTERIZACIÓN Y PONDERACION DE LOS ACTORES:

La caracterización de los Actores se construye siguiendo la metodología propuesta por Mitchell, Agle & Wood (1997)⁹¹, la cual propone una teoría para la identificación de *stakeholders*, basada en la estimación de su importancia relativa, tanto respecto de la deforestación como respecto a otros actores dentro de las estructuras y relaciones de poder de un contexto social particular, el cual opera a diferentes escalas: regional, nacional e internacional⁹².

Esta metodología presenta tres ventajas:

- i. Consiste en un análisis político, en tanto las políticas y las acciones de los *stakeholders* son consideradas como resultantes de la interacción de fuerzas e intereses conflictivos y desiguales;
- ii. Es operacionalizable, pues permite la identificación de stakeholders en la medida en que se pueda evaluar el quantum de poder, legitimidad y urgencia que los actores tienen en determinados tiempo y espacio; y
- iii. Es dinámico, no determinístico, pues considera la resultante de intereses en conflicto como móvil en el espacio-tiempo social, de acuerdo con la praxis de los actores.

La caracterización de los Actores considera las siguientes pautas:

1. Identificación del ***alcance o nivel de influencia del actor***, o su ubicación dentro de la Estructura del Estado o jerarquía social. Para este análisis preliminar se ha considerado su alcance en los siguientes niveles espaciales: local, regional, nacional e internacional. Podrían darse excepciones de actores que tengan alcance en más de un nivel.
2. ***Identificación del actor*** (o sector político, social, o institucional al que pertenece, o dentro del cual ejerce su influencia) en un contexto sociopolítico determinado.
3. ***Identificación de la Función*** (formal, institucional o social) que desempeña el actor, dentro de un escenario sociopolítico específico. La función de los actores revela el contenido político o ideológico de su acción pública, y por tanto expresa su intención o interés sobre el problema en cuestión
4. Identificación de ***las acciones de los actores***. Consisten en identificar las estrategias, medios, recursos, planes y proyectos, a través de los cuales los actores impulsan la implementación de sus intereses.

⁹¹ Mitchell, R; Agle, B. & Wood, D. 1997. Toward a theory off stakeholders identification and salience: defining the principle of who and what really counts. *Academy of Management Review*, 22: 853-886.

⁹² Falcao y Fontes, “¿En quién se pone el foco? Identificando “stakeholders” para la formulación de la misión organizacional” *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 15, Oct- 1999, Caracas.

5. Identificación de **los impactos de las acciones** de los actores. Busca caracterizar la eficacia del actor para lograr un fin específico, y su potencial ofensivo; así como describir el tipo de impacto que genera sobre un tema específico. En este caso particular nos enfocaremos principalmente en sus impactos relacionados con la deforestación.

La metodología propuesta por Mitchell, Agle y Wood proporciona una equiparación de las perspectivas prescriptiva y descriptiva, en la medida en que sugiere que la finalidad (real e ideal) de las instituciones es satisfacer las expectativas de los *stakeholders*. La cuestión es saber qué expectativas prevalecen sobre otras y qué es lo que ello implica⁹³. Para la caracterización de los actores se utilizará el **Formato III: Caracterización de los Actores que inciden en los procesos de deforestación (Anexo III)**.

Ponderación de los Actores:

La Ponderación de los Actores se ha llevado a cabo tomando en consideración tres atributos a evaluar:

1. Relevancia

Busca medir, a través de los criterios de Legitimidad, Urgencia y Poder, la capacidad de agencia (***solvencia***) de un actor para **movilizar recursos** orientados a incidir de manera efectiva en las decisiones de política. Los criterios de calificación considerados son:

a). **Legitimidad:** Es la presunción o percepción generalizada de que las acciones de un actor social son deseables o apropiadas dentro de ciertos sistemas socialmente construidos de normas, valores, creencias y definiciones. Ello implica el reconocimiento de que los actores sociales no siempre tienen claramente definido lo que es deseable en ciertas circunstancias. La legitimidad puede ser medida según la atribución de un grado de deseabilidad de las acciones del actor, tanto para la sociedad, como para la consecución de los fines públicos. Los parámetros que utilizaremos para evaluar la legitimidad de un actor son los siguientes:

- Cuando el actor es percibido como conforme a las normas y leyes del sistema.
- Cuando se considera que el interés del actor está enmarcado dentro de los fines públicos.
- Cuando las acciones y medios del actor son aceptados por la sociedad.

b). **Poder:** Trata de la existencia o de la posibilidad de uso o movilización por un actor social de recursos coercitivos, utilitarios, y recursos simbólicos para imponer su interés sobre otro(s) en la interacción social. Cada recurso de poder debe ser sopesado según el grado de sensibilidad del grupo de intereses en juego, y busca reflejar la importancia, susceptibilidad o vulnerabilidad de un actor en relación con determinados recursos. El grado de poder de los actores puede ser clasificado según una escala de disponibilidad del recurso, que evalúa los recursos de poder detentados por los actores. Los parámetros que en el presente estudio vamos a utilizar para medir el poder de un actor son los siguientes:

- Cuando el actor dispone de un elevado nivel de medios coercitivos
- Cuando el actor dispone de un elevado nivel de medios simbólicos y/o políticos
- Cuando el actor dispone de un elevado nivel de capital político
- Cuando el actor dispone de un elevado nivel de recursos financieros, logísticos, intelectuales, etc.

c). **Urgencia:** Consiste en medir la premura por una atención inmediata en función de diferentes grados de: a) sensibilidad temporal y b) criticidad (sensibilidad a la pérdida del objeto de interés), de un actor respecto de la consecución del fin específico de su interés. La urgencia confiere dinámica al análisis, y varía en función del tiempo. La escala de evaluación de la urgencia considera la sensibilidad temporal, definida como la aceptación o no del atraso, y la criticidad, referida en relación con la posibilidad de un perjuicio directo en el tema de interés del actor. La urgencia del actor se medirá en función a:

- La sensibilidad a la demora en la atención del interés del actor
- La criticidad (sensibilidad respecto a la pérdida del objeto de interés del actor)

2. Influencia

Por influencia se entiende la capacidad de un actor para poner en agenda o imponer su interés sobre el resto de intereses en un escenario socio-político. La influencia es la fuerza con la que un actor utilizará su poder para intervenir en la toma de decisiones políticas. La potencia con que un actor decida utilizar su poder esta definida por dos criterios: el interés que busca satisfacer y la importancia que le da a la satisfacción de dicho interés.

a). **Interés:** Define el **ámbito específico de utilidad o deseo** del actor, hacia cuyo logro busca inclinar la toma de decisiones, o las acciones de los otros actores. El interés de un actor puede abarcar diversas dimensiones (economía, política, reivindicación de derechos, otros). Para el presente análisis nos referimos a aquel que se define como la necesidad que tiene respecto de la consecución de sus fines. Para la evaluación del interés del actor se consideran los siguientes parámetros:

- Cuando el actor tiene un interés económico en la consecución de sus fines.
- Cuando el actor tiene un interés social o político en la consecución de sus fines.
- Cuando el actor busca la reivindicación o protección de un derecho

b). **Importancia:** Se refiere a la **prioridad** que el actor asigna a la consecución de los fines que persigue o la satisfacción de sus necesidades e intereses. Esta prioridad puede ser alta y crítica dependiendo del objeto de interés y el momento específico de la toma de decisiones, o el actor puede mostrarse indiferente a la toma de decisión. Los parámetros a utilizarse para definir la importancia que le da a un actor a determinada política son los siguientes:

- Cuando sus ganancias y beneficios pueden verse reducidos con la no consecución de sus fines.
- Cuando sus ganancias o beneficios pueden incrementarse con la consecución de sus fines.
- Cuando su supervivencia depende de la consecución de sus fines

3. Impacto

Busca determinar la dirección, magnitud y persistencia de la incidencia de los actores en la deforestación neta, o su importancia sobre las causas directas o subyacentes. Para ello se ha considerado la estimación de dos criterios de valoración:

a). Probabilidad de Amenaza real: Se refiere a la probabilidad de un actor de promover, incentivar o generar la deforestación, o incidir sobre sus causas directas o subyacentes. Para calificar la probabilidad de la ocurrencia de los impactos se estima pertinente considerar los siguientes parámetros:

- La disponibilidad de recursos necesarios del actor para realizar acciones que genera deforestación.
- Cuando la realización de la actividad que incide en la deforestación es indispensable (no existen alternativas viables) para la consecución de los fines del actor.
- Cuando el actor otorga una elevada prioridad al interés de realizar la actividad que genera la deforestación.

b). La Magnitud y Persistencia del Impacto de la Política:

Busca medir la magnitud del impacto directo de las actividades del actor en el tiempo (persistencia), y en el espacio (extensión) de la deforestación. Para determinar la calificación de este criterio se han de considerar los siguientes parámetros:

- La superficie deforestada
- El tiempo de vigencia del impulso deforestador
- Persistencia de un impulso deforestador antiguo

VII.3 CALIFICACIÓN Y PONDERACIÓN DE POLÍTICAS Y ACTORES

La calificación de las Políticas Públicas y los Actores se llevará a cabo mediante la metodología participativa de **Focus Group**⁹⁴.

Para la calificación (asignación de los valores estimados de evaluación) se someterán las Matrices de Ponderación de Políticas y Actores a 07 *Focus Group* por separado. Para ello se seleccionarán entre 6 – 8 personas representativas por cada Focus Group. Los Grupos considerados para el Análisis son:

Grupos de expertos temáticos:

1. **Expertos en modelamiento / monitoreo de la Deforestación**
2. Expertos en Políticas Públicas Nacionales (Autoridades / Representantes del Gobierno Central)
3. Expertos en Políticas Públicas Regionales (Autoridades Regionales en el ámbito de IIRSA Norte y Sur)

Grupos de representantes de los sectores sociales:

1. Sectores empresariales madereros y agroindustriales
2. Sectores Transporte y Energía
3. Organizaciones de la Sociedad Civil
4. Federaciones Indígenas

Cada Focus Group calificará las Políticas y Actores haciendo uso de las Matrices de Ponderación de Políticas y Actores (Formatos IV y V respectivamente, ver Anexos).

94

Para el presente estudio se entiende por **Focus Group** a aquella técnica estadística cualitativa de investigación para encuestas que consiste en conducir a un grupo seleccionado de expertos temáticos para responder preguntas específicas relacionadas al tema de su especialidad, bajo condiciones de un debate controlado. Un *Focus Group* consiste en un grupo pequeño (entre 6 – 12 personas) de expertos o personas representativas de un sector de la sociedad, especialmente seleccionadas bajo un criterio o categoría común previamente determinado.

Adicionalmente se contará con una Guía Explicativa con las Definiciones de los Criterios y Atributos a evaluar.

Para todos los casos, la calificación cuantitativa de los atributos de las Políticas y Actores se realizará en base a la siguiente tabla de valores:

CALIFICACIÓN
Cero / Ninguno
Bajo
Medio
Alto

ÍNDICE DE PREPONDERANCIA:

El Índice de preponderancia es un cuantificador estadístico no apriorístico, estimado en función de la posición relativa de ciertos actores / políticas pre-identificados en un escenario sociopolítico determinado, y de la presencia simultánea de ciertos atributos que afectan o son afectados por los objetivos o resultados de una decisión determinada.

El índice de preponderancia se calcula integrando las prioridades normalizadas de los Grados de Legitimidad, Impulso e Impacto, para el caso del Análisis de las Políticas; y de Relevancia, Influencia e Impacto para el Análisis de los Actores.

Cálculo del Índice de Preponderancia:

Para la presente investigación se busca comprender la causalidad e influencia de las variables independientes en la variable dependiente, a fin de extraer alguna conclusión sobre el efecto que produce introducir cambios en los valores de los predictores sobre la Preponderancia Total. El estudio en cuestión es de carácter observacional y puntual⁹⁵.

Supuestos previos:

- El conjunto de valores asignados a cada variable independiente presenta una distribución normal (Teorema del Límite Central).
- El índice de preponderancia es una variable dependiente de las variables aleatorias independientes: Legitimidad, Impulso, Impacto, Relevancia e Influencia.

Pasos:

- Asignación de puntajes a cada atributo de las Políticas / Actores de acuerdo a los valores previamente definidos.

⁹⁵

La estimación puntual consiste en utilizar el valor de una estadística o un valor estadístico para calcular el parámetro de una población.

- Cálculo del estadístico muestral media aritmética⁹⁶. Permite determinar el **valor característico del conjunto de puntajes** asignados a cada atributo. Para este caso se toma la media aritmética en tanto **centro de gravedad de la distribución** de los puntajes asignados. La fórmula para la media aritmética es:

$$\bar{x} = \frac{1}{n} \cdot \sum_{i=1}^n x_i$$

- Cálculo del Promedio de las Medias aritméticas de los puntajes asignados a cada atributo. Para ello se hace uso de la misma fórmula anterior.
- **Normalización** de los puntajes promedios de cada Política /Actor por cada atributo. La *Normalización* reduce los errores estadísticos al interior de los datos, permitiendo comparar resultados de variables diferentes en base a sus **características principales**. La normalización descansa en el concepto de frecuencias relativas. Consiste en la estimación del cociente entre la participación porcentual del puntaje promedio de cada Política / Actor, sobre el Promedio de las medias aritméticas previamente calculadas.

$$N = \frac{X_i}{\bar{X}}$$

- El **Índice de Preponderancia** se estima a partir de la Normalización de los Grados de Legitimidad, Impulso e Impacto para las Políticas; y de los Grados de Relevancia, Influencia e Impacto para los Actores. En ambos casos el Índice de Preponderancia proporciona el Cuadro de Posiciones (Ranking) de cada una de las Políticas o Actores respecto al total de las Políticas o Actores dentro de su categoría.

$$IP = \frac{N_i}{\bar{X}}$$

⁹⁶

La media aritmética define el valor característico de un conjunto de números, o valor que representa a la población. Una de las limitaciones del promedio es que se ve afectado por valores extremos; pudiendo dejar de ser representativo de la población

VIII. RESULTADOS

VII.1 DEFORESTACIÓN Y CAMBIO CLIMÁTICO EN EL PERÚ - CAUSAS

El 4º Informe del Panel Intergubernamental de Cambio Climático indica que el sector forestal contribuye con un estimado del 17% de las emisiones globales de efecto invernadero, producto de la deforestación, convirtiéndose en la segunda fuente más importante de emisiones de gases efecto invernadero, después del sector energético. En muchos países en desarrollo los procesos de deforestación, degradación de bosques, incendios forestales y sistemas de tala y roce, generan la mayoría de las emisiones de carbono. Ello incluye, entre otros factores, prácticas insostenibles de aprovechamiento forestal, fuegos forestales inducidos, sobrepastoreo, sobreexplotación de leña y de productos forestales no maderables, quema de leña y carbón, tala ilegal, plagas forestales, y desaparición de bosques⁹⁷.

La Deforestación y degradación de bosques tiene serios impactos adversos en la biodiversidad, la disponibilidad de productos maderables y no maderables, recursos de agua y suelo, afectando las condiciones de vida y seguridad de las poblaciones rurales locales en situación de pobreza, que dependen de los bosques para su subsistencia⁹⁸. Reducir la deforestación y degradación de bosques puede jugar un rol significativo en la mitigación y adaptación al cambio climático, además de proveer de beneficios para el desarrollo, y generar nuevas fuentes de financiamiento para el manejo forestal sostenible en países en desarrollo.

Según la FAO (2007)⁹⁹, los cambios en los stock de carbono, o el incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero producidos por alteraciones de las formaciones boscosas pueden ocurrir, o ser afectados, en las siguientes formas:

⁹⁷ FAO, UNDP, UNEP. 2008. Un Collaborative Programme on Reducing Emissions from Deforestation and Forests Degradation un Developing Countries. Rome, Italy, 27 p.

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ FAO, 2007. Definitional issues related to reducing emissions from deforestation in developing countries. Forest and Climate Change Working Group Paper 5. Schoene, D; W. Killmann, Heiner von Lüpke, & M. LoycheWilkie. Roma, Italy. 29 p.

- Cambios o procesos naturales en los ecosistemas naturales (crecimiento, envejecimiento, mortalidad, fuegos naturales u otros factores generadores de disturbios)
- Influencia humana indirecta: Cambio climático, incremento de las concentraciones de CO₂ en la atmósfera, emisiones industriales, y sus interacciones
- Aprovechamiento forestal y regeneración de bosques
- Conversión de bosques a otro tipo de estructuras forestales o vegetales
- Aprovechamiento insostenible o sobre explotación de bosques
- Cambio de uso, conversión de bosques en áreas agrícolas, pastos, humedales, ganadería, u otras tierras (IPCC, 2003a).

En el análisis de las causas de la deforestación o degradación de bosques es importante distinguir entre las causas subyacentes sobre las cuales podrían existir diversos enfoques de análisis, y los factores reales, los cuales son parte de un área de observación objetiva. En el caso de la deforestación en países tropicales en desarrollo, la expansión de las diversas formas de agricultura y actividades agropecuarias de subsistencia mediante el sistema de roce, son factores evidentes de la deforestación. Las causas subyacentes activan los mecanismos que favorecen dichos factores, tales como la pobreza, la falta de acceso a los mercados, la crisis del sector agrario, entre otros.

La naturaleza de los problemas ambientales contemporáneos, como consecuencia de los estilos de desarrollo de los Estados, unidades productivas y ciudadanos en general, representa esquemas de conducta y manejo de los recursos y elementos ambientales, que han conllevado al deterioro de los sistemas de vida natural y cultural¹⁰⁰.

Los procesos de deforestación en el Perú responden a causas diversas, sin embargo, dichas causas se pueden relacionar con los modelos de desarrollo que han predominado en las percepciones de los gobernantes, y que se manifiestan de manera implícita o explícita en la formulación de políticas, y su implementación a través de normas. Entre las principales causas de la deforestación en el ámbito de influencia directa de los Proyectos de Infraestructura Vial IIRSA Norte y Sur, podemos encontrar:

CAUSAS DE LA DEFORESTACIÓN	POLÍTICAS ASOCIADAS
Incremento de los procesos migratorios de las regiones deprimidas económicamente hacia la Amazonía	- Políticas de Incentivo a la Colonización y Promoción de la formalización de la propiedad privada rural sin contar con cargas ambientales que mantengan la cobertura boscosa
Expansión Agrícola y Pecuaria a escala micro e industrial	- Promoción de los monocultivos agroindustriales y el establecimiento de la ganadería intensiva a gran escala
Aprovechamiento insostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, e incremento de la tala ilegal	- Debilitamiento de la Institucionalidad Forestal - Vulneración al Patrimonio Forestal Nacional y facilitación del cambio de uso de tierras cuya capacidad de uso mayor es forestal - Debilitamiento de las medidas de control de la tala ilegal - Precipitación del proceso de transferencia de competencias y funciones en materia forestal a los Gobiernos Regionales

Incremento de la minería informal	<ul style="list-style-type: none"> - Ausencia de Políticas de Ordenamiento Territorial y ZEE a nivel regional - Ausencia de regulación en materia ambiental para la minería informal - Transferencia de competencias de otorgamiento de derechos mineros a los Gobiernos Regionales sin contar con las capacidades para ejercer control
Mega proyectos de Infraestructura Vial y Energética	<ul style="list-style-type: none"> - Proyecto Corredor Vial Interoceánica Sur e IIRSA Norte - Proyectos de Construcción de Centrales Hidroeléctricas - Ausencia de regulación ambiental para la construcción de obras de infraestructura vial y energética - Ausencia de Evaluaciones Ambientales Estratégicas para los Megaproyectos de infraestructura vial y energética

CAUSAS DE LA DEFORESTACIÓN Y POLITICAS ASOCIADAS

Formato I

CAUSAS DE LA DEFORESTACIÓN	MODELO DE DESARROLLO ¹	POLITICAS ASOCIADAS ²	POLITICAS AUSENTES ³	IMPACTOS
1. Incremento de procesos migratorios de los Andes hacia la Amazonía y Expansión Agrícola	<ul style="list-style-type: none"> - Colonialista / De exclusión social y económica - Poder oligárquico y centralista - Economía feudal / de patronazgos 	<ul style="list-style-type: none"> - De incentivos a la colonización de la Amazonía (mediante el reconocimiento de derechos de propiedad a la ocupación informal y desbroce de bosques) - De fronteras vivas y militarización de las zonas fronterizas - De incentivos tributarios y financieros (Crédito agrario) 	<ul style="list-style-type: none"> - De Desarrollo Agrario - De Reconocimiento e inclusión de las Comunidades Campesinas e Indígenas a la vida política y económica del país - De Pacificación y reconstrucción de áreas afectadas por la violencia política - Educativas y de Salud 	<ul style="list-style-type: none"> - Colonización no planificada y ocupación informal de la tierra - Expansión de la agricultura migratoria de subsistencia - Ausencia del Estado y deslegitimación de las instituciones democráticas - Desintegración social / pérdida de referentes culturales
2. Aprovechamiento insostenible de Bosques y Tala Ilegal	<ul style="list-style-type: none"> - Extractivista Primario - Predominio de una visión de la selva como fuente de recursos inagotables - Economía de la depredación y agotamiento del recurso - Sistema financiero de enganche y habilitación - Cultura empresarial de "rent seeker" 	<ul style="list-style-type: none"> - De formalización / legalización del aprovechamiento maderable ilegal e insostenible - Laxitud en la regulación y control - Debilitamiento de la Autoridad Forestal - Promoción del sistema de concesiones para aprovechamiento de recursos forestales y de fauna silvestre - Promoción de la transformación primaria de productos del bosque - Desconocimiento del valor de los servicios ambientales y funciones ecológicas del bosque 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausencia de una Política Nacional Forestal y de Gestión de Bosques - Ausencia de una Política Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial - Ausencia de una Política de Conservación de la Biodiversidad - Ausencia de políticas de promoción de los servicios de mercado y MDL - Políticas Anticorrupción, de Transparencia - Políticas de Control y simplificación administrativa 	<ul style="list-style-type: none"> - Superposición de actividades económicas - Usos incompatibles con la aptitud del suelo - Depredación de recursos y degradación ambiental de las áreas boscosas - Tráfico de maderas y de fauna silvestre - Debilitamiento y deslegitimidad de la Autoridad Forestal - Pérdida de valor de bienes y servicios del bosque

CAUSAS DE LA DEFORESTACIÓN	MODELO DE DESARROLLO ¹	POLITICAS ASOCIADAS ²	POLITICAS AUSENTES ³	IMPACTOS
3. Proliferación de la Minería Informal	<ul style="list-style-type: none"> - Negación implícita de poblaciones marginales / desprecio étnico - Crecimiento económico sobre la base de las actividades extractivas - Proteccionismo de la gran inversión 	<ul style="list-style-type: none"> - De promoción de la gran minería - De evasión de responsabilidades - De Descentralización (Transferencia de riesgos) - Flexibilización de los estándares ambientales para actividades económicas a escala artesanal 	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas de Lucha contra la pobreza y desarrollo en zonas rurales marginales - De evaluación y control de los impactos sociales - Políticas de Fortalecimiento de las Capacidades de los Gobiernos Regionales y Locales - De ordenamiento territorial 	<ul style="list-style-type: none"> - Incremento de la presión de sobreexplotación ilegal de recursos - Incremento de la conflictividad social y problemas de trata de personas y abuso sexual infantil - Ausencia del Estado y deslegitimación de las autoridades regionales / locales - Limitadas capacidades de las Autoridades Regionales para controlar las actividades ilegales - Alta degradación ambiental, contaminación, pérdida de cobertura forestal, pérdida de biodiversidad.
4. Megaproyectos de Infraestructura Vial y Energética	<ul style="list-style-type: none"> - Neoliberalismo económico y apertura de mercados - Reducción del estado - Promoción de la propiedad privada por grandes inversionistas - Crecimiento económico en base a las exportaciones y comercio - Maximización en el aprovechamiento de los recursos no renovables y aquellos no explotados - Flexibilización de la regulación ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> - De Promoción de Inversiones en megaproyectos de infraestructura vial (carreteras de penetración) - De promoción de los cultivos agroindustriales para biocombustibles, plantas de transformación y comercialización - Apertura del mercado de tierras / Cambio del régimen de propiedad de la tierra - Promoción de la reducción arancelaria para la exportación de biocombustibles a través de la firma de los Acuerdos Promoción Comercial con USA, EU, Canadá, Singapur y China - Política de debilitamiento de la Autoridad Ambiental, Forestal, y la institucionalidad de la sociedad civil - Promoción de Inversiones en proyectos energéticos a través del aprovechamiento del gas / obras hidroenergéticas 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausencia de una Política Nacional Ambiental (a escala local y de paisaje) / Remediación ambiental - Política Energética coherente con la realidad ambiental y social del país - Política de Planificación del desarrollo a nivel nacional y regional - Política de reconocimiento de los Derechos de las Comunidades Nativas e Indígenas - Políticas de Intangibilidad de las tierras forestales y de protección y Restricciones al cambio de uso de las tierras agrícolas - De evaluación y control de los impactos sociales y ambientales a escala de paisaje, regional y local 	<ul style="list-style-type: none"> - Alta degradación ambiental, contaminación, pérdida de cobertura forestal, pérdida de biodiversidad. - Usos incompatibles con la aptitud del suelo, erosión, pérdida de tierras agrícolas, inseguridad alimentaria - Vulneración de derechos de las comunidades indígenas y campesinas - Incremento de la conflictividad social, incremento de la inseguridad ciudadana, trata de personas, trabajo forzado. - Deforestación asociada a las expectativas de titulación y venta de tierras / especulación, tráfico de tierras - Degradación ambiental / Erosión de la institucionalidad ambiental, y vulnerabilidad a la corrupción

VIII.2 CARACTERIZACIÓN Y ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS QUE INCIDEN EN LOS PROCESOS DE DEFORESTACIÓN

Régimen Económico y Propiedad Privada en el Estado Peruano

El Régimen económico en el Perú se rige por una economía social de mercado, donde la iniciativa privada es libre. El Estado garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria; reconoce el pluralismo económico. Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta. El Estado facilita y vigila la libre competencia. Combate toda práctica que la limite y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas. La inversión nacional y la extranjera se sujetan a las mismas condiciones. La producción de bienes y servicios y el comercio exterior son libres.

De acuerdo al mandato constitucional el derecho de propiedad es inviolable. La expropiación por parte del Estado se da exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio¹⁰¹. Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. Los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico.

El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario, garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa. Las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta.

El Estado reconoce que las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es *imprescriptible*, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior. El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas.

Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación; es decir, el Estado no ejerce propiedad sobre ellos, por lo tanto no pueden ser entregados en propiedad a particulares. El Estado es soberano en su aprovechamiento. La Ley Orgánica para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales, Ley N° 26821 establece las condiciones de su utilización y otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.

Es deber constitucional del Estado determinar la política nacional del ambiente, y promover el uso sostenible de sus recursos naturales. El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas; así como promover el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada.

VIII.2.1 Política de Incentivos Económicos y Financieros

La Crisis Económico Financiera en Estados Unidos, como consecuencia del desplome de la ficticia bonanza de su mercado inmobiliario, trajo consigo una restricción de la liquidez del sistema financiero con impactos de alcance internacional. En el Perú, conforme advierte el Marco Macroeconómico Multianual 2009-2011 del Ministerio de Economía y Finanzas, nuestro canal financiero se vería afectado

101

En cuanto a la propiedad, los extranjeros, sean personas naturales o jurídicas, están en la misma condición que los peruanos, sin que, en caso alguno, puedan invocar excepción ni protección diplomática. Sin embargo, dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer, por título alguno, minas, tierras, bosques, aguas, combustibles ni fuentes de energía, directa ni indirectamente, individualmente ni en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, el derecho así adquirido. Se exceptúa el caso de necesidad pública expresamente declarada por decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros conforme a ley.

“por una mayor aversión al riesgo por parte de los inversionistas extranjeros que podría eventualmente contraer el flujo de capitales hacia nuestro país”¹⁰² y, el canal comercial, “por un menor crecimiento de EE.UU. y de Asia (debido a la interdependencia comercial y financiera entre ellos) contrayendo el volumen de nuestras exportaciones, así como nuestros términos de intercambio.”

En respuesta, el gobierno peruano presentó en diciembre del 2008 un Plan Anticrisis conducido por la Presidencia del Consejo de Ministros, por el cual se anticipó la dación de una serie de medidas de corte financiero, fiscal y laboral¹⁰³ dirigidas a mantener el dinamismo económico de los últimos años, esto es, *“manteniendo un clima favorable a la inversión y a la creación de empleo”¹⁰⁴*, intención que nos explica sea conocido también como Plan de Estímulo Económico. Así, entre el 30 de enero y el 24 de febrero del 2009, el Poder Ejecutivo publicó en El Peruano nueve grupos de medidas integradas por 16 Decretos de Urgencia, 11 Proyectos de Ley, 20 Decretos Supremos y 3 Resoluciones de menor jerarquía, dispositivos que se sumarían a otros adoptados durante el 2008 y que a su vez se verían complementadas por otros emitidos con posterioridad.

Para su seguimiento y monitoreo, la evaluación de otras medidas presentadas por diversos actores y la proposición de nuevas medidas, se creó, mediante Resolución Suprema N° 342-2008-PCM, una Comisión Multisectorial presidida por el Presidente del Consejo de Ministros y cuya fecha de término se habría fijado para el 17 de diciembre del presente año.

Según refirió el Banco Central de Reserva, *“la prioridad del Plan de Estímulo Económico es la ejecución de obras de infraestructura por 5,227 millones de nuevos soles, entre las que destacan la ejecución de una lista de 52 proyectos de inversión”¹⁰⁵*. Los Proyectos de inversión¹⁰⁶, cuya implementación acelerada podría elevar el nivel de su impacto potencial, conforme se ha podido advertir ya en algunas obras de inversión incluidos en los Decretos de Urgencia N° 047-2008¹⁰⁷ y 010-2009¹⁰⁸, cuya normativa complementaria flexibiliza o propone flexibilizar mecanismos de control específicos, tales como la reducción de los plazos para la obtención de la certificación ambiental correspondiente¹⁰⁹ y una

¹⁰² Marco Macroeconómico Multianual 2009-2011 del crecimiento económico y bienestar social, aprobado en Sesión de Consejo de Ministros del 28 de mayo del 2008, pág. 24.

¹⁰³ Mediante el incremento del gasto público, en particular en obras de infraestructura y en programas sociales, reducciones focalizadas de impuestos en el sector exportador, dar celeridad al gasto público y a las Asociaciones Público Privadas (APP), así como ampliar la disponibilidad de financiamiento a la Pymes.

¹⁰⁴ Plan Anticrisis, pág. 2

¹⁰⁵ Plan de Estímulo priorizará ejecución de obras por S/. 5,227 millones este año. Radio Programas del Perú en Internet: http://www.rpp.com.pe/2009-03-29-plan-de-estimulo-priorizara-ejecucion-de-obras-por-s---5-227-millones-este-ano-noticia_172751.html. Visita: 01 de abril del 2009.

¹⁰⁶ Así, para el financiamiento de la ejecución de los tramos 2, 3 y 4 del Proyecto Corredor Vial Interoceánico Perú-Brasil (IIRSA SUR) se incorporó vía Crédito Suplementario, mediante el Decreto de Urgencia N° 025-2009, la suma de S/. 772 652 146,00 al Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2009.

¹⁰⁷ Entre otros, comprende los siguientes proyectos: Puerto de San Martín (Pisco), Puerto de Pucallpa, Puerto de Iquitos, Puerto de Yurimaguas y Carretera IIRSA Centro (Evitamiento Ramiro Prialé - Puente Ricardo Palma, La Oroya - Huancayo; La Oroya - Pucallpa)

¹⁰⁸ En el marco del Decreto Legislativo N° 1001, que regula la inversión en Sistemas Eléctricos Rurales (SER) ubicados en zonas de concesión, se tienen los siguientes proyectos de inversión: Ampliación de frontera eléctrica en Loreto (10 proyectos), San Martín (7 proyectos), Cusco y Madre de Dios (6 proyectos) y Puno (1 proyecto).

¹⁰⁹ Decreto de Urgencia N° 017-2009 aprueba [Medidas relacionadas a los plazos para la certificación ambiental de los proyectos comprendidos en los Decretos de Urgencia N° 047-2008 y N° 010-2009](#), publicado el 5 de febrero de 2009.

limitación de las acciones de control que puedan efectuar los órganos del Sistema Nacional de Control respecto a los actos de los funcionarios o servidores de las entidades del Poder Ejecutivo, que directa o indirectamente, tengan a su cargo la realización de acciones necesarias para la ejecución de estos proyectos de inversión¹¹⁰.

La coyuntura descrita, aunada a la visión de desarrollo país del Estado peruano, dio lugar también a la emisión de una serie de medidas que incrementan el gasto público a nivel regional y local en proyectos de inversión de iniciativa pública como privada¹¹¹. Esta visión de desarrollo del país está orientada al fomento de la inversión privada, a través de incentivos tributarios y financieros, en actividades marcadamente extractivas y megaproyectos de infraestructura¹¹², que en el ámbito de la Amazonía contarían con un tratamiento específico conforme al mandato constitucional¹¹³.

Así, la Ley N° 27037, que aprueba la Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, establece una serie de condiciones para la inversión pública y la promoción de la inversión privada con el objeto, según refiere en su artículo 1º, de promover el desarrollo sostenible e integral de la Amazonía. Por un lado, plantea como principales líneas de acción del Sector Agricultura, llevar a cabo programas de desarrollo y cultivos alternativos así como programas de saneamiento y titulación de predios, y respecto al Sector Transportes y Comunicaciones, la culminación de los corredores viales de penetración a la Selva. De otro, canaliza los mecanismos para la atracción de la inversión en una serie de exoneraciones e incentivos tributarios que marcan la pauta del costo de opción al momento de orientar el desarrollo de

110 Conforme al Proyecto de Ley N° 3003-2008-PE que actualmente viene siendo revisado en la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.

111 Así tenemos:

- La entrega del Certificado “Inversión Pública Regional y Local” a las empresas privadas que inviertan en la ejecución de obras públicas de impacto regional y local, previa suscripción del convenio con los Gobiernos Regionales y Locales respectivos, equivalente al monto invertido y para su aplicación contra los pagos a cuenta y de regularización del Impuesto a la Renta de tercera categoría a su cargo hasta un monto límite. Conforme a la [Ley N° 29230](#), que aprueba la Ley que impulsa la Inversión Pública Regional y Local con participación del Sector Privado, publicada el 20 de mayo del 2008.
- El dictado de una serie de medidas destinadas a simplificar el acceso de los Gobiernos Regionales al financiamiento de proyectos de inversión a través del endeudamiento público durante el bienio 2009-2010. Conforme al Decreto de Urgencia N° 028-2009, que aprueba medidas para facilitar el acceso de los Gobiernos Regionales al financiamiento de proyectos de inversión a través del endeudamiento público durante el bienio 2009-2010, publicado el 24 de febrero de 2009. Cabe señalar que ha sido modificado por el Decreto de Urgencia N° 040-2009, publicado el 27 de marzo de 2009.
- Para los proyectos de inversión pública (PIP) menores, la reducción a un plazo no mayor de diez hábiles, contados a partir de la fecha de recepción del perfil simplificado, para que la Oficina de Programación e Inversiones (OPI) del MEF emita su evaluación. Conforme a la Resolución Directoral N° 002-2009-EF/68.01, que aprueba la Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública, publicada el 5 de febrero de 2009
- La autorización a los gobiernos regionales y locales para destinar hasta un diez por ciento (10%) de los recursos presupuestados para los gastos destinados a proyectos, al financiamiento de las Iniciativas de Apoyo a la Competitividad Productiva, éstas últimas ejecutadas mediante procesos concursables por los gobiernos regionales y locales en el marco de las competencias establecidas por ley, no siéndole aplicable la normativa del Sistema Nacional de Inversión Pública. Conforme a la Ley 29337, que aprueba la Ley que establece disposiciones para apoyar la competitividad productiva, publicada el 28 de marzo de 2009

112 Línea política desarrollada en “El Síndrome del perro del hortelano” y “Receta para acabar con el Perro del Hortelano”, de autoría del presidente Alan García Pérez, que no es más que una continuación de la apertura de la economía peruana al mercado global iniciada agresivamente por el ex presidente Alberto Fujimori Fujimori.

113 El Estado tiene el deber de fomentar el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación orientada a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas. A la par, se encuentra encargado de orientar el desarrollo del país, promover, entre otros, los servicios públicos e infraestructura, estimular la creación de riqueza, brindar oportunidades de superación a los sectores que sufren desigualdad y reconocer el pluralismo económico y coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa.

Deberes que deben leerse en el marco de la economía social de mercado inserta en nuestra Constitución, es decir, que el Estado asuma en el ejercicio de sus atribuciones “un rol vigilante, garantista y corrector, ante las deficiencias y fallos del mercado, y la actuación de los particulares” conforme a lo señalado por Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC del 19 de febrero de 2009, considerando 22.

las actividades¹¹⁴ que fomenta en la Amazonía. Así tenemos la exoneración del Impuesto a la Renta para las actividades agrarias y/o de transformación o procesamiento de Yuca, Soya, Ajonjolí y Castaña así como para la producción agrícola de la Palma Aceitera, el Café y el Cacao. En tanto las empresas de transformación o de procesamiento de estos últimos cultivos, aplicarán por concepto del Impuesto a la Renta una tasa de 5% o 10%¹¹⁵ supeditada a su lugar de ubicación.

Respecto a las empresas ubicadas en los departamentos de Loreto, Ucayali y Madre de Dios, éstas se encontrarán exoneradas del Impuesto General a las Ventas y del Impuesto Selectivo al Consumo aplicable al petróleo, gas natural y sus derivados, según corresponda, por las ventas que realicen en dichos departamentos para el consumo en éstos, hasta el 31 de diciembre del 2011, luego se aplicará el Programa de Reducción Gradual de la Exoneración del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo previsto en el Decreto Legislativo N° 978¹¹⁶.

Cabe señalar que este último dispositivo, emitido en el marco de la delegación de facultades que otorgara el Congreso al Poder Ejecutivo por la Ley N° 28932, tuvo como fin racionalizar las exoneraciones e incentivos tributarios contemplados en la Ley N° 27037 mediante la aplicación de un Programa de sustitución inmediata y otro de sustitución gradual de exoneraciones e incentivos tributarios, en respuesta a las prácticas de evasión y elusión observadas en la zona, las cuales habían evitado que el beneficio se traslade a sus destinatarios objetivos¹¹⁷. No obstante ello, ante la presión social generada con su dación, tuvo que aplazarse la aplicación de estos y modificarse el monto de transferencia por aplicación del Programa de sustitución inmediata en el departamento de Ucayali, conforme nos pueden dar cuenta las Leyes N° 29175¹¹⁸ y 29310¹¹⁹.

Fuerzas Impulsoras

Dado que el Estado peruano equipara desarrollo con incremento del producto bruto interno, los grupos económicos de interés indicados en cada una de las políticas descritas en el presente documento, constituirán las fuerzas impulsoras para la consecución de aquellas actividades priorizadas sectorialmente como rentables.

Normas e Instrumentos de Políticas a través de las cuales se implementan

Conforme anticipáramos, la Política Económica actual se enmarca en la Constitución Política del Perú de 1993, el Plan Anticrisis o Plan de Estímulo Económico y, como referente, la política trazada por el presidente Alan García Pérez en sus artículos sobre el perro del hortelano.

¹¹⁴ Actividades agropecuarias y de turismo, manufactureras vinculadas al procesamiento, transformación y comercialización de productos primarios provenientes de las actividades antes indicadas y de transformación forestal que se realicen en la Amazonía.

¹¹⁵ 5% si se encuentran ubicadas en los departamentos de Loreto, Madre de Dios y los distritos de Iparia y Masisea de la provincia de Coronel Portillo y las provincias de Atalaya y Purús del departamento de Ucayali, y 10% si se encuentran ubicadas en los departamentos de Amazonas y San Martín, demás distritos de Ucayali; distritos de Yanatile de la provincia de Calca, la provincia de La Convención, Kosñipata de la provincia de Paucartambo, Camanti y Marcapata de la provincia de Quispicanchis, del departamento del Cusco y; distritos de Coaza, Ayapata, Ituata, Ollachea y de San Gabán de la provincia de Carabaya y San Juan del Oro, Limbani, Yanahuaya, Phara y Alto Inambari, Sandia y Patambuco de la provincia de Sandia, del departamento de Puno, entre otros.

¹¹⁶ Decreto Legislativo que establece la entrega a los gobiernos regionales o locales de la región selva y de la amazonía, para inversión y gasto social, del íntegro de los recursos tributarios cuya actual exoneración no ha beneficiado a la población, publicado el 15 de marzo de 2007.

¹¹⁷ Conforme a lo indicado en la Exposición de Motivos respectiva.

¹¹⁸ Ley que complementa el Decreto Legislativo N° 978, publicada el 30 de diciembre de 2007.

¹¹⁹ Ley que suspende, a favor de la Región de la Selva, el Título III del Decreto Legislativo N° 978 que establece la entrega a los Gobiernos Regionales o Locales de la Región Selva y de la Amazonía, para inversión y gasto social, del íntegro de los recursos tributarios cuya actual exoneración no ha beneficiado a la población, publicada el 31 de diciembre de 2008.

La principal normativa, que operativiza económica y financieramente tales lineamientos, la constituyen la Ley N° 29289, que aprueba la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2009, la Ley N° 29291, que aprueba la Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2009, la Declaración de Principios de Política Fiscal del Marco Macroeconómico Multianual 2009-2011¹²⁰, el Marco Macroeconómico Multianual 2009-2011¹²¹, que establece la política fiscal y de endeudamiento proyectada para un horizonte de tres años, y el Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Economía y Finanzas 2007-2011¹²².

En este último documento, según señala el titular del Sector de Economía, se estaría apuntando a intensificar la inserción de nuestra economía en los mercados internacionales y atraer mayor flujo de inversión a través de acuerdos bilaterales de inversión, de doble tributación y de capítulos de inversión en tratados comerciales, promover la productividad de los factores de producción a través de una mayor apertura comercial y competencia mediante la reducción arancelaria unilateral, incrementar la calidad y cantidad de la inversión pública para que ésta contribuya al desarrollo sostenible del país, entre otros.

Actores que promueven e implementan

En el ámbito público, la promoción de la política de incentivos económicos y financieros tiene como principal promotor al Ministerio de Economía y Finanzas, previa coordinación con los demás sectores del Estado. Desde el ámbito privado también contamos con la participación de los grupos empresariales procedentes de los diferentes sectores, ya sea minero, agrario, de hidrocarburos, energético, entre otros, que en buena cuenta buscan contar con los mayores incentivos económicos y financieros para iniciar sus operaciones y garantizarse el rápido retorno de sus inversiones.

Impactos generales en la deforestación

La política de incentivos económicos y financieros no se presenta sola, sino como un complemento de otras políticas, que en el presente caso destacan por incidir en la deforestación, tales como políticas de incentivos a la colonización, promoción de la infraestructura vial y energética, biocombustibles, hidrocarburos y minería. En tal sentido, su impacto indirecto deberá medirse en función al nivel de efectividad de su implementación, es decir, como un incentivo real para el incremento del número de agentes o el grado de inversión en las actividades identificadas como causantes de la deforestación.

VIII.2.2 Políticas de Incentivo a La Colonización y Acceso a La Propiedad Rural en la Amazonía Peruana

El afán por el cambio de uso del suelo es una de las motivaciones que contribuyen a la deforestación e inciden de manera indirecta en parte de la tala ilegal. La inseguridad de la tenencia de tierra o de su usufructo influye en las expectativas que tiene el usuario sobre el uso futuro del bosque¹²³. En el Perú las políticas de incentivo a la colonización en la región amazónica a través de la titulación de áreas posesionadas han exacerbado los problemas de invasiones, apertura de áreas para actividades agropecuarias, el tráfico de tierras y consecuentemente la deforestación masiva de miles de hectáreas de bosque.

El Sistema de Clasificación de Tierras según su Capacidad de Uso Mayor, fue establecido por el Reglamento de Clasificación de Tierras mediante DS N° 0062/75-AG, el cual determina que las Tierras

¹²⁰ Aprobada por Resolución Ministerial N° 333-2008-EF/15 del 30 de mayo de 2008

¹²¹ Del crecimiento económico y bienestar social, aprobado en Sesión de Consejo de Ministros del 28 de mayo del 2008

¹²² Aprobado por Resolución Ministerial N° 724-2008-EF/43 del 9 de diciembre del 2008

¹²³ *Ibidem*.

aptas para Producción Forestal son las más representativas del país. Alcanzan 48'696,000 ha (37.89% de la superficie territorial).

El Decreto Ley N° 653 – Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, publicado el 01 de agosto de 1991, garantiza la propiedad privada de la tierra, permite su venta, arrendamiento y uso como garantía hipotecaria. El Artículo 2° se orienta a otorgar las garantías necesarias para el libre desarrollo de las actividades agrarias, realizadas por personas naturales o jurídicas, sean nacionales o extranjeras. Con este fin el Estado otorga seguridad jurídica sobre la tenencia y propiedad de las tierras rústicas; promueve el pluralismo económico, permitiendo el acceso a la propiedad de la tierra a cualquier persona natural o jurídica; promueve la inversión en tierras eriazas a fin de habilitarlas para la producción agrícola, pecuaria, forestal o agroindustrial. La actividad agraria se sujeta a las condiciones de una Economía Social de Mercado, permitiendo al productor agrario su libre concurrencia a éste.

El artículo 19º estableció que toda adjudicación de tierras rústicas, a cualquier persona natural o jurídica debía hacerse a título oneroso. Sin embargo el Decreto Legislativo No. 838, promulgado el 15 de agosto de 1996, faculta al Ministerio de Agricultura para que adjudique predios rústicos a favor de personas y comunidades ubicadas en áreas de población desplazada, estableciendo un tratamiento excepcional, por el que durante un corto plazo, hasta diciembre de 1998, (prorrogado hasta diciembre del 2000, mediante la Ley N° 27041, publicada en diciembre de 1998) permitió al Ministerio de Agricultura adjudicar tierras del Estado en forma gratuita a fin de beneficiar a las personas y comunidades campesinas y nativas afectadas por la violencia terrorista. Su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 018-96-AG, se encargó de precisar lo que se debe entender por zonas de economía deprimida.

El Artículo 24° del Decreto Ley No. 653 define tierras eriazas las no cultivadas por falta o exceso de agua y demás terrenos improductivos excepto:

- Las lomas y praderas con pastos naturales dedicados a la ganadería, aún cuando su uso fuese de carácter temporal;
- Las tierras de protección, entendiéndose por tales, las que no reúnan las condiciones ecológicas mínimas, requeridas para cultivo, pastoreo o producción forestal; y
- Las que constituyen patrimonio arqueológico de la Nación.

El Decreto Legislativo N° 667 – Ley de Registro de Predios Rurales, publicado el 13 de septiembre de 1991, establece el procedimiento de prescripción adquisitiva–administrativa y modifica el registro de los predios rurales. El Artículo 20° señala que la inscripción del derecho de posesión sobre los predios rurales de propiedad del Estado deberá cumplirse con los siguientes requisitos:

- a) Que se encuentre inscrito el derecho de propiedad del predio rural a favor del Estado;
- b) Que se acredite la explotación económica y la posesión directa, continua, pacífica y pública del predio rural durante un plazo mayor de un año anterior a la fecha de presentación de la solicitud de inscripción.

La Ley N° 26505 – Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, publicada el 18 de julio de 1995, que tiene como propósito estimular la inversión privada en las tierras rurales y también eliminar los límites máximos y mínimos de la propiedad de la tierra; así como su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 011-97-AG, publicado el 13 de junio de 1997. Otras normas complementarias son la Ley N° 24656 – Ley General de Comunidades Campesinas, publicada el 14 de abril de 1987; Ley N° 24657 – Declaran de Necesidad Nacional e Interés Social el Deslinde y la Titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas, publicada el 14 de abril de 1987; y, Ley N° 26845 – Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa, publicada el 26 de julio de 1997.

El Decreto Legislativo N° 1089 – Decreto Legislativo que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales, publicado el 28 de junio del 2008, sigue la misma línea

promocional que las anteriores. Así, luego de declarar de interés público nacional la formalización y titulación de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas, a nivel nacional, por un período de cuatro (4) años contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del citado dispositivo (15 de diciembre del 2008), encarga al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), de manera temporal y excepcional, ejecutar los procedimientos que establece en tanto no transfiera las facultades otorgadas a los Gobiernos Regionales.

Más adelante en su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA, publicado el 14 de diciembre del 2008, precisa que los procedimientos establece sobre formalización y titulación de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas en propiedad del Estado, de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio en predios rústicos, de reversión de predios rústicos adjudicados a título oneroso ocupados por asentamientos humanos, no serán aplicables en:

- Los territorios de Comunidades Campesinas y Nativas;
- Las áreas de uso público, forestales, de protección, las que constituyan sitios o zonas arqueológicas y aquéllas declaradas como parte integrante del Patrimonio Cultural de la Nación;
- Los terrenos destinados a proyectos hidroenergéticos y de irrigación, o cualquier otro proyecto especial creado o por crearse;
- Las áreas eriazas que se encuentran comprendidas en procesos de inversión privada, las declaradas de interés nacional y las reservadas por el Estado

Finalmente, es preciso señalar que el citado Régimen Temporal Extraordinario considera como predios rústicos a aquellos de uso agrario, ubicados en zona rural y destinados a la actividad agropecuaria así como a aquellos predios ubicados en área de expansión urbana destinados a alguna actividad agropecuaria y que no cuentan con habilitación urbana, y, como tierras eriazas habilitadas, a aquellas que han sido habilitadas por sus poseedores y destinadas a la actividad agropecuaria con anterioridad al 31 de diciembre del 2004, incluidas las tierras ubicadas en zona de expansión urbana así como aquéllas inmatriculadas como eriazas en el Registro de Predios creado por Ley N° 27755, siempre que cumplan con las características precitadas.

En el marco del Convenio suscrito entre COFOPRI e INRENA para efectuar el “Catastro, Titulación y Registro de tierras en 28 distritos adyacentes al eje vial Carretera Interoceánica Sur, rutas Ñapari, puente Inambari, Carabaya, Azangaro, Lampa y Puente Inambari – Urcos”, la Oficina Zonal de Madre de Dios de COFOPRI, que tiene a su cargo el sector comprendido entre Inambari e Ñapari, entre octubre de 2006 y enero de 2009 ha preparado 3282 expedientes técnicos. Asimismo, entre enero y octubre de 2007 y febrero y diciembre de 2008 ha ingresado un total de 1552 expedientes a Registros Públicos para el saneamiento registral respectivo.

Adicionalmente, como parte de las cifras históricas que se manejan respecto a Madre de Dios, en el período comprendido entre marzo de 1996 y febrero de 2009, COFOPRI habría inscrito un total de 8,804 títulos, de los cuales 1,691 corresponderían al sector urbano y 7,113 al sector rural¹²⁴.

VIII.2.3 Uso de Tierras de Aptitud Agrícola con Fines de Aprovechamiento Forestal, y Cambio de Uso de Tierras Forestales con fines agroindustriales y pecuarios

Según el Reglamento de Clasificación de Tierras (DS 062-75-AG) en el capítulo III, de las Definiciones Básicas, Artículo 6 al referirse a las tierras aptas para el cultivo en Limpio, establece que aquellas que no puedan aprovecharse *“bajo técnicas económicamente accesibles a los agricultores del lugar, sin*

¹²⁴ Títulos Inscritos COFOPRI. Histórico Marzo 1996 - Febrero 2009. En Internet: http://www.vivienda.gob.pe/dnv/docs/HISTORICO_19.pdf. Visita: 10 de abril del 2009.

deterioro de la capacidad productiva del suelo, ni alteración del régimen hidrológico de la cuenca, podrán destinarse para la producción forestal o protección, cuando en esta forma se obtenga un rendimiento económico superior al que se obtendría de su utilización con fines agrícolas o de pastoreo, o cuando el interés social del Estado lo requiera”.

Al amparo de esta disposición, las Direcciones Regionales Agrarias han otorgado autorizaciones de aprovechamiento maderable en áreas arbitrariamente designadas como aptas para usos agrícolas, entre las cuales destacan las márgenes de los ríos y los lados de las carreteras, las cuales luego de ser deforestadas, han sido abandonadas, puesto que se han extraído las maderas comerciales y valiosas, y luego se han dejado disponibles a la invasión de nuevas parcelas o asentamientos humanos. Una vez intervenida una parcela con fines agrícolas, y extraída la madera valiosa, los madereros solicitan otra parcela contigua o cada vez más lejana de la carretera a fin de poder encontrar las especies de alto valor.

Un estudio edáfico realizado en la zona de amortiguamiento de la Reserva Comunal Amarakaeri por FENAMAD (1999), determinó que el promedio de pH de las áreas clasificadas para uso agrícola era de 3.8. Los suelos mostraron también limitaciones relacionadas a baja capacidad de intercambio catiónico (CIC), altos niveles de toxicidad por aluminio y bajo contenido de materia orgánica, limitantes que determinan su fragilidad, no siendo recomendables para usos agropecuarios. En ese sentido, FENAMAD sostiene que el incentivo de la apertura de áreas alejadas en más de 2 Km. de ambas riberas del r. Alto Madre de Dios para los fines antes señalados constituye una práctica que afecta la estabilidad de los ecosistemas ribereños, y el descreme de los bosques; y que contrariamente a lo que se cree, no beneficia económicamente a las poblaciones locales, puesto que no existe un mercado subregional para productos agrícolas, y por otro lado, el acceso al mercado local está condicionado por el transporte y acceso fluvial al río Alto Madre de Dios entre los puntos Boca Colorado, Boca Manu y Shintuya. Por consiguiente, como el mismo reglamento lo define, en este caso dichas tierras deben ser destinadas al aprovechamiento de productos diferentes a la madera.

La promulgación del DL N° 1090 - Decreto Legislativo que aprueba la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, publicado el 28 de junio del 2008, constituyó una vulneración al Patrimonio Forestal Nacional, al pretender modificar la naturaleza jurídica de los Recursos Forestales y excluir del ámbito del régimen forestal a las plantaciones forestales y a las tierras de capacidad de uso mayor de producción forestal para sujetarlas al régimen agrario del Decreto Legislativo N° 1064, norma que aprueba el régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario y declara de interés nacional y necesidad pública, el desarrollo integral, competitivo y sostenible del sector agrario así como la conservación y el aprovechamiento eficiente de las tierras de uso agrario. El DL 1090 tenía como finalidad promover el cambio de uso de las tierras forestales para su incorporación al mercado de tierras públicas y privadas destinado a los monocultivos agroindustriales para la producción de biocombustibles. Ello ha generado la proliferación del tráfico de tierras en las regiones Amazónicas, motivado por la especulación y expectativa de compra de tierras tituladas para el establecimiento de plantaciones de Palma aceitera, piñón, canola, caña de azúcar y otros productos similares.

Diversas manifestaciones de protesta social en las Regiones Amazónicas, así como la conformación de una Comisión Investigativa sobre la Constitucionalidad de los Decretos Legislativos aprobados por el Ejecutivo en el Congreso de la República, constituyeron la primera señal de vicios en cuanto al contenido y formalidad de la norma. A estas manifestaciones se aunaron diversas opiniones técnicas y jurídicas de las Organizaciones de la Sociedad Civil, Instituciones Académicas como las Universidades con Facultades de Ciencias Forestales, el Colegio de Ingenieros, y la Defensoría del Pueblo, las cuales, de manera unánime concluían que el DL N° 1090 vulneraba no solo el Patrimonio Forestal Nacional, sino también los derechos ciudadanos a un ambiente adecuado y saludable, el derecho a la participación previa e informada, los principios de transparencia del Estado, y el derecho de las comunidades indígenas a participar en la toma de decisiones referentes a sus tierras. Sin embargo, y pese a la inconstitucionalidad del DL 1090, no se optó por modificar la norma hasta que el Departamento de Comercio de los Estados Unidos de Norteamérica (US Trade Representative) manifestara su incomodidad por esta decisión,

debido a que el DL 1090 constituía una prevaricación al Anexo sobre Manejo en el Sector Forestal del Protocolo de Enmienda al Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos

Es en este contexto, que se aprueba la Ley Nº 29317, la cual busca corregir los errores conceptuales del DL Nº 1090 al restituir las plantaciones forestales y las tierras cuya capacidad de uso mayor son de aptitud forestal a la definición de Recurso Forestal. Sin embargo, en cuanto al Patrimonio Forestal Nacional, deja abierta la posibilidad de promover el cambio de uso de las tierras forestales para uso agrícola, pecuario o agroindustrial, si estos proyectos son declarados de *interés nacional*.

El Decreto Legislativo No 1064, de conformidad con [Artículo 8º de la Ley Nº 29317](#), publicada el 14 enero 2009, deroga y sustituye la presente disposición complementaria transitoria, de conformidad con su [Artículo 13º](#), en los términos siguientes: *“TERCERA.- Precísese que cuando en el artículo IV del Decreto Legislativo Nº 1064, que aprueba el Régimen Jurídico para el Aprovechamiento de las Tierras de Uso Agrario, se hace referencia a tierras de uso agrario, se comprende a todo predio susceptible a tener uso agrícola o pecuario. Por lo tanto, se excluye del régimen agrario a las tierras con capacidad de uso mayor para producción forestal y de protección.”* El Decreto Legislativo Nº 1064 no ha sido aún Reglamentado, sin embargo, diversas organizaciones y federaciones indígenas se encuentran promoviendo una Acción de Inconstitucionalidad contra este dispositivo.

La Política de promoción agraria busca promover la organización de los productores agrarios en cadenas productivas, que sean competitivas y rentables así como enfocadas en cultivos de agro exportación y del mercado interno priorizados.

Actores en el Sector Agrario de Madre de Dios

a. Instituciones Públicas

- Dirección Regional Agraria Madre de Dios del Ministerio de Agricultura, con tres Agencias Agrarias: Manu, Tahuamanu y Tambopata
- Administraciones Técnicas de Control Forestal y de Fauna Silvestre: Tahuamanu y Tambopata – Manu,
- Jefaturas de ANPs: 1) Parque Nacional Bahuaja – Sone y Reserva Nacional de Tambopata, 2) Parque Nacional y Reserva de Biosfera Manu.
- Dirección del SENASA Madre de Dios
- Residencia Sub Estación Experimental Puerto Maldonado del INIA.
- Instituto de Investigaciones de la Amazonía peruana – IIAP.
- Proyecto Especial Madre de Dios del INADE.
- Programa Nacional de Apoyo Alimentario – PRONAA.
- Fondo de Compensación y Desarrollo Social – FONCODES.
- Universidad Nacional Amazónica de Madre de Dios – UNAMAD.
- Filial de Ciencias Forestales y Medio Ambiente de la Universidad Nacional San Antonio Abad de Cusco.
- Municipalidades Provinciales y Distritales.

b. Organizaciones de Productores

- Federación Nativa del Río Madre de Dios y sus Afluentes.
- Federación Agraria Departamental de Madre de Dios.
- Federación de Castañeros de Madre de Dios.

- Sociedad Nacional de Ganadería de Tambopata – SONAGAN Tambopata y afiliados.
- Asociación de Ganaderos Lecheros “el Castañal” – ASGAL
- Clubes de Madres de las zonas rurales.
- Asociación de pequeños y Microempresarios – APEMIPE.
- Asociación de Extractores Forestales.
- Asociación de productores agrícolas para el desarrollo del Tahuamanu.
- Asociación de Ganaderos de Tahuamanu.
- Ecomusa "Maria Cristina.

c. Organizaciones no gubernamentales

- Centro EORI de Investigación y Promoción Social.
- Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza – PRONATURALEZA.
- Asociación de Agricultura Ecológica del Perú para la conservación del Medio Ambiente de la Amazonía peruana.
- Comercio Alternativo de productos No tradicionales para el Desarrollo de Latinoamérica – CANDELA PERU.
- Red Escolar de la Selva Sur Oriente peruano – RESSOP.
- Fundación de Conservación Internacional – Programa Perú – CI.
- Programa CESVI – INDA.
- Asociación para la Conservación DE Cuenca Amazónica – ACCA.
- Sociedad de la Reserva Tambopata.

d. Empresa

- Granjas Amazónicas SAC (pollos, ponedoras y porcinos).
- Exportaciones de la Selva (acopio, pelado y exportación de castaña).
- Industrias Alimenticias Madre de Dios – INDAMAD (producción de sustitutos lácteos).
- Empresa Agroalimentaria Inambari (Producción y acopio de Soya y Maíz amarillo duro).
- Aserradero Espinoza (Aserradero de madera).
- Industrial Maderera Tahuamanu (aserradero y procesamiento de madera).
- Forestal Río Piedras SAC (aserradero y procesamiento de madera)

En cuanto, a la promoción de la actividad ganadera el Gobierno Regional de Madre de Dios considera el desarrollo de la actividad pecuaria como parte de su visión de desarrollo. Es así, que para superar las limitaciones identificadas en el sector, en marzo del presente año dio inicio a la ejecución del Proyecto “Desarrollo de la Actividad Ganadera en el Eje Vial Inambari – Iñapari”, cuyo perfil fue aprobado mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 079A-2008-GOREMAD/PR, dirigido a incrementar los niveles de producción pecuaria en su ámbito de influencia mediante la mejora de la calidad genética del ganado vacuno, el piso forrajero y el manejo técnico ganadero. Cabe señalar que el monto del proyecto es de tres millones cuatrocientos cuarenta y ocho mil setecientos cuarenta y nueve soles, de los cuales el Gobierno Regional de Madre de Dios financiará dos millones ciento treinta y ocho mil seiscientos noventa y dos soles, es decir, el 62% del total de la inversión.

VIII.2.4 Aprovechamiento Insostenible de los Recursos Forestales y Tala Ilegal

Scotland & Ludwig (2002)¹²⁵ señalan entre las principales causas de deforestación a nivel mundial el incremento de la demanda internacional de productos maderables y la extracción ilegal de madera. Consideran como causas también la expansión de la frontera agrícola, el crecimiento de las poblaciones humanas, factores ambientales a escala local y la implementación de inadecuadas políticas para el uso de la tierra. Los patrones de tráfico de madera están generalmente caracterizados, (aunque no exclusivamente), de un flujo de madera de transformación primaria desde los países en desarrollo y en

125

Cfr. Scotland & Ludwig, 2002. Deforestation, the timber trade and illegal logging, p 2.

proceso de industrialización, hacia los países industrializados y consumidores. Así por ejemplo, la Unión Europea representa entre el 25 – 50% de la importación de productos maderables a nivel mundial. Identifican a los patrones de consumismo desmedidos y al tráfico como poderosas fuerzas detrás de la extracción ilegal de productos maderables a nivel mundial. Muchas de las actuales economías de mercado emergentes como Japón, China, Korea y la India constituyen los mayores importadores de madera tropical y triplay. Estados Unidos de Norteamérica, Francia, Bélgica, España, Italia, el Reino Unido y Alemania son también importantes consumidores de productos maderables¹²⁶.

El Centro de Investigación Forestal (CIFOR) en Ucayali y Loreto encontró que entre el 78 y 88% de la madera es aprovechada fuera de zonas autorizadas, es decir es ilegal. En el 2002 el INRENA en un informe a la Organización Internacional de las Maderas Tropicales - OIMT reportó que alrededor de 500,000 m³ (40% de la producción nacional) de madera son extraídos ilegalmente, los que finalmente son legalizados mediante procedimientos fraudulentos¹²⁷. En enero del 2006 el INRENA y la Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal estiman que: *“todos los años se extrae más de 221,000 m³ de madera ilegal. Es decir, 15% de la producción nacional, lo que equivale a US \$ 44.5 millones de dólares”*¹²⁸. Adicionalmente, el tráfico de maderas y la sobre explotación ilícita de los bosques afecta de manera crítica la institucionalidad forestal y el principio de autoridad del Estado Peruano; la sostenibilidad económica de las Concesiones Forestales, así como los procesos de formalización del sector e implementación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 27308. La tala ilícita de los bosques desalienta la inversión privada en Planes de Manejo; genera serios impactos ambientales y sociales, produce evasión de impuestos y financia una intrincada red de actores sociales y políticos involucrados en actividades de corrupción y delictivas asociadas al tráfico de maderas.

Durante los últimos 10 años la tala y comercio ilegal de maderas en el Perú se ha incrementado de manera alarmante. Determinar los volúmenes y valor real de esta actividad ilícita no es una tarea fácil debido, por un lado, a la inconsistencia en la información relacionada a la producción legal; al carácter punible de la actividad, al ocultamiento expreso de información comprometedor, como a la profusa cantidad de mecanismos de legalización de la madera antes de entrar en la cadena de comercialización. Sin embargo diversos estudios hacen referencia a estimados de la magnitud de este problema. El Consorcio Cámara Nacional Forestal-AIDER-UNALM (2004) señala: *“En el Perú se estima que las actividades de tala ilegal extraen y venden más de 60,000 m³ de madera anualmente, lo que representa un valor de mercado de US \$ 72 millones”*¹²⁹.

El Centro de Investigación Forestal (CIFOR) en Ucayali y Loreto encontró que entre el 78 y 88% de la madera es aprovechada fuera de zonas autorizadas, es decir es ilegal¹³⁰. En el 2002 el INRENA en un informe a la Organización Internacional de las Maderas Tropicales - OIMT reportó que alrededor de 500,000 m³ (40% de la producción nacional) de madera son extraídos ilegalmente, los que finalmente son legalizados mediante procedimientos fraudulentos¹³¹. En diciembre del 2005 el INRENA y la Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal estiman que: *“todos los años se extrae más de 221,000 m³ de madera ilegal. Es decir, 15% de la producción nacional, lo que equivale a US \$ 44.5 millones de dólares”*¹³².

¹²⁶ Idem.

¹²⁷ Arce, J. 2004. Propuesta de Estrategia Nacional de Lucha contra la Tala Ilegal. En: I Foro Nacional sobre Tala y Comercio Ilegal de Maderas. IRG / WWF/ USAID. Lima, Perú. pp: 58 – 63.

¹²⁸ INRENA, 2005. Documento Informativo sobre la Tala Ilegal en el Perú (Presentado durante la Ceremonia de Nombramiento del Presidente de la Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal – DS No. 019-2004-AG) en el Museo de la Nación. IRG / USAID. Lima, Perú. 17 p.

¹²⁹ CNF, AIDER & UNALM. 2005. Organización y Conducción de Foros Regionales sobre Tala y Comercio Ilegal de Maderas. Informe Final. IRG/STEM-TMA. USAID. Lima, Perú. Inédito. 191 p.

¹³⁰ Arce, J. 2004. Propuesta de Estrategia Nacional de Lucha contra la Tala Ilegal. En: I Foro Nacional sobre Tala y Comercio Ilegal de Maderas. IRG / WWF/ USAID. Lima, Perú. Pp: 58 – 63.

¹³¹ Ibidem.

¹³² INRENA, 2005. Documento Informativo sobre la Tala Ilegal en el Perú (Presentado durante la Ceremonia de Nombramiento del Presidente de la Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal – DS No. 019-2004-AG) en el Museo de la Nación. IRG / USAID. Lima, Perú. 17 p.

La International Timber Trade Organization – ITTO (2003), señala que la extracción ilegal de caoba y cedro es el problema más agudo del sector forestal en el Perú. Adicionalmente estima que entre el 70% - 90% de toda la madera que entra a los mercados es ilegalmente aprovechada, aún cuando no hay información confiable disponible sobre este tema¹³³. Los vínculos entre la tala ilegal y otras actividades antijurídicas en los bosques, combinados con las limitadas capacidades y recursos para hacer cumplir la ley hacen extremadamente difícil para las autoridades forestales combatir de manera efectiva el problema. La tala ilegal no solo afecta a los bosques de producción permanente, los bosques en tierras de comunidades nativas también son susceptibles de tala ilegal. La presión sobre estas áreas, así como sobre las Áreas Naturales Protegidas se incrementa a medida que la disponibilidad de especies de valor comercial disminuye en otros tipos de bosques¹³⁴.

La situación actual del Sector Forestal se caracteriza por la ausencia de una Política Forestal Nacional, el debilitamiento de la institucionalidad y de la jerarquía de la Autoridad Forestal dentro de la Estructura del Estado; tendencia a la precipitación del proceso de transferencia de las competencias y funciones forestales a los Gobiernos Regionales¹³⁵, hechos que aunados a la vulneración del Patrimonio Forestal Nacional por la aprobación del DL N° 1090, y su modificatoria a través de la Ley N° 29317, colocan a la administración forestal en una situación de vulnerabilidad frente a los riesgos y amenazas de conservar la integridad boscosa; y de limitadas capacidades para garantizar el cumplimiento de la normatividad nacional y compromisos ambientales internacionales.

El Decreto Legislativo N° 997, que aprobó la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura, y su correspondiente Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por Decreto Supremo N° 031-2008-AG, adolece de vacíos generados tanto en el marco normativo como institucional, en lo que respecta a la creación de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre (DGFFS) y a la falta de competencias otorgadas a la autoridad para cumplir con sus funciones. De otro lado, a la fecha el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR), no tendría un Jefe designado y tampoco se habría cumplido con reglamentar el Decreto Legislativo N° 1085 que lo crea, publicado el 28 de junio del 2008, esto es por haberse vencido el plazo concedido para este fin en exceso, 120 días contados a partir de su publicación.

La inexistencia de espacios para el diálogo, la participación y la concertación dentro del sector forestal constituye una fuente adicional de vulnerabilidad para garantizar la adecuada gestión y mantenimiento de los recursos del bosque. La eliminación del Consejo Nacional Consultivo de Política Forestal (CONAFOR), y su reemplazo en el DL N° 1090, modificado por la Ley N° 29317, por la Sub Comisión Forestal dentro de la Comisión Nacional Agraria, reduce el nivel y alcance de la participación ciudadana, dado que ya no se contaría con un nivel de autonomía necesario para un diálogo equilibrado.

De otro lado, El Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos entró en vigencia y ejecución el 1 de febrero del 2009 conforme a lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 009-2009-MINCETUR. Es importante destacar que, si bien quedan 16 meses para la implementación de los compromisos asumidos en el Anexo sobre Manejo en el Sector Forestal contenido en el Protocolo de Enmienda al APC, a la fecha no existe información sobre los avances en materia de cumplimiento del Protocolo de

¹³⁴ Ibidem.

¹³⁵ Existen vacíos e incertidumbre respecto a la institucionalidad forestal, tanto a nivel nacional como a nivel regional, en específico, en lo que toca a la transferencia de funciones y competencias en materia forestal a los Gobiernos Regionales, enmarcada ésta en el proceso de descentralización. Cabe señalar que el Decreto Supremo N° 083-2008-PCM señala, entre otros, que los Sectores del Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales y Locales, involucrados en el proceso de transferencia de competencias, funciones, atribuciones, fondos, programas, proyectos, empresas, activos y otros organismos, programados en el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2007, cuentan hasta el 31 de diciembre de 2009, como máximo, para realizar las acciones que se requieran para culminar dichas transferencias.

Enmienda, y por el contrario se advierte escasa voluntad política del Gobierno Central para dotar a la Autoridad Forestal de los recursos y facultades necesarias para cumplir con este Acuerdo.

Tampoco se observan progresos en el marco del cumplimiento de la Convención Internacional para el Comercio de Especies Amenazadas – CITES, la cual busca asegurar la conservación de las poblaciones de especies vulnerables y susceptibles al tráfico o comercio internacional debido a su valor comercial. Así lo evidenciaría la ausencia de criterios técnicos y la perpetuación del cupo para la exportación de *Swietenia macrophylla* (Caoba) y *Cedrela odorata* (Cedro), que a pesar de su carácter temporal se estaría institucionalizando como una herramienta para gestionar el recurso. De otra parte, también causa preocupación, la recientemente publicada Resolución Ministerial N° 192-2009-AG, por la que se facultaría a las Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre (ATFFS) de Iquitos, Contamana, Requena y Yurimaguas que aprueben los Planes Operativos Anuales (POA) de la zafra 2008-2009, de las concesiones forestales con fines maderables y de los permisos en comunidades nativas, sin realizar la inspección ocular previa de los mismos, con excepción de las especies forestales maderables incluidos en los Apéndices II y III de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre - CITES.

VIII.2.5 Política de Promoción de los Biocombustibles

La crisis energética que venimos atravesando, ha hecho que la producción de cultivos agroenergéticos, para la obtención de biocombustibles sea vista como una alternativa al problema. Así mismo las nuevas directrices de mitigación del cambio climático hacen que se empiece a orientar el desarrollo de la nueva matriz energética a la producción y consumo de energía renovables. El problema energético a nivel mundial es cada vez más alarmante, en vista del cual se impulsan programas de desarrollo de biocombustibles en América Latina, y en especial en los países en vías de desarrollo, que cuentan con abundancia en tierras, agua, clima apropiado y disponibilidad de mano de obra barata, factores que garantizan la producción y utilización de fuentes agroenergéticas. Para dichos objetivos se desarrollan coordinaciones internacionales, acuerdos de promoción comercial entre países con mercados y empresas dispuestos a invertir, fuentes cooperantes, instituciones científicas que impulsen y garanticen el desarrollo de dichos programas.

La demanda por los insumos energéticos es cada vez más exigente e inflexible por las grandes transacciones dedicadas a la producción, transformación y comercialización de Biodiesel y Etanol, así como sus derivados. Desde esta perspectiva, Sudamérica sería ideal para la producción de cultivos energéticos, y el territorio Amazónico reuniría todos los requisitos para ser un área de gran potencial para dichos cultivos agrícolas; por tanto, obedeciendo a las nuevas tendencias agro energéticas de nivel internacional, durante los próximos años se espera, se daría comienzo a una revolución de la matriz energética a nivel mundial. Para ello, las líneas de acción buscan contar con altas inversiones orientadas al desarrollo energético, sistemas de transporte y comunicación altamente sofisticados, una creciente industria energética, y todo un cambio de los sistemas de tenencia de tierras y de accesos a los recursos naturales. Las prioridades de inversión del privado y de los fondos estatales estarían encauzados a implementar programas de cultivo agroenergéticos de los cuales se obtienen los biocombustibles; cultivos que proporcionan dos tipos de fuentes energéticas: El Biodiesel que se obtiene de cualquier grasa de animal y aceites vegetales, sustancia oleaginosa obtenida a partir de los cultivos de palma, girasol, canola, soja o jatropha, entre otros, y el Etanol, al alcohol obtenido a partir de los cultivos de maíz, sorgo, caña brava, caña de azúcar o remolacha, entre otros. Siendo estos combustibles prioritarios para la reingeniería energética, el país viene implementado diversas políticas, normas e instrumentos de gestión que promueva e impulse la nueva matriz energética y el cultivo de agroenergético y agroindustrial del país.

Entre los aspectos que impulsan las Políticas de Promoción de Biocombustibles tenemos:

- La creciente demanda de las energías renovables a nivel mundial y nacional.
- Financiamiento e inversiones de las fuentes cooperantes orientadas a la promoción de los biocombustibles.
- El desarrollo de la nueva matriz energética del país.

- Los argumentos a favor de la contribución de la energía renovables (Agroenergéticos) a la mitigación de los impactos del cambio climático
- Percepción de la necesidad de una neocolonización de la amazonia

Entre las Normas e Instrumentos de Políticas a través de las cuales se implementa la promoción de biocombustibles tenemos:

- Políticas de Promoción de Biocombustibles - Planificación

- Programa para el Desarrollo de una Nueva Matriz Energética Sostenible I
- Plan Estratégico de Energías Sostenibles y Biocombustibles.
- Plan Nacional de Promoción de Inversión y desarrollo de Biocombustibles en el Perú
- Programa de Promoción del uso de Biocombustibles – PROBIOCOM.
- Programa de Desarrollo de la Amazonia – PROAMAZONIA
- Planes Nacionales de Producción de Caña Brava, Bambu, Palma
- Programa de Biocombustibles de la región San Martín - PROBIOSAM
- Decreto Supremo. N° 004-2008-AG En la que se declara de interés nacional la instalación de plantaciones de Caña Brava y del Bambú.
- Decreto Supremo. N° 016-2008-AG. Declaración de interés nacional la instalación de plantaciones de piñón e higuera como alternativas para promover la promoción de biocombustibles en la Selva
- Ley N° 28059, Ley de promoción de la inversión privada descentralizada.

- Políticas de Promoción para la Apertura del Mercado de Tierras

- Decreto Legislativo N° 1064 Aprueba el régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario.
- Decreto Legislativo N° 994. Que promueve la inversión privada en proyectos de irrigación para la ampliación de la frontera agrícola.
- Decreto Legislativo N°. 1089. Establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales.
- Decreto .Supremo N°. 994 – 2008, Ley de Tierras Eriazas y Proyectos de Irrigación

- Políticas de Promoción de las Semillas de origen Transgénico

- Decreto Legislativos N° 1080 Modifica la Ley 27262 – Ley General de Semillas.

- Políticas de Acceso a los Recursos Hídricos

- Decreto Legislativo. N° 1081, que crea el sistema nacional de recursos hídrico
- Decreto Legislativo. N° 1083, que promueve eficiente y la conservación de los recursos hídricos.

- Política de Reducción de Aranceles

- Ley de Preferencias arancelarias de los países andinos
- Ley de promoción comercial andina y erradicación de drogas

- Política de Investigación

- Ejecución del programa nacional de investigación de cultivos agroindustriales. (tiene la prioridad de investigar la caña de azúcar)
- Implementación y ejecución de la red de investigación en agro energéticos, en los que tiene como prioridad a los cultivo de caña de azúcar, piñón blanco, sorgo azucarado, higuera, colza, entre otros.
- Ejecución del programa nacional de sistemas agroforestales

- Política de Gestión de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre

- Decreto Legislativo. N° 1090 Ley Forestal y de Fauna Silvestre, modificado por Ley 29317
- Decreto Legislativo N° 27360. Ley de promoción privada en reforestación y agroforestería.

- Política Energética

- Ley N° 28054, Ley de Promoción del Mercado de Biocombustibles.
- Decreto Supremo. N° 013-2005 EM Reglamento de la Ley de Promoción del Mercado de Biocombustibles.
- Decreto Supremo. N° 021-2007 EM Reglamento de Comercialización de Biocombustibles.
- Proyecto de Ley N° 2893/2008-CR, que propone la Ley de fortalecimiento y modernización de la empresa de Electricidad del Perú.

- Política Ambiental

- Promueven el sistema de evaluación ambiental mediante el DL. N° 1078 que Modifica la Ley 27446, Ley de Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

Actores que promueven e implementan las Políticas de Biocombustibles

Actores internacionales:

- Organización Mundial de Comercio (OMC)
- Banco Interamericano de Desarrollo – BID
- Cooperación Alemana – GTZ
- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID
- Agencia Internacional de Energías Renovables
- Organismo de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO

Gobierno Central

- Presidencia de la República
- Ministerio de Economía y Finanzas – MEF
- Ministerio de Agricultura – MINAG
- Ministerio de Energía y Minas - MINEM
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
- Agencia de la promoción privada - PROINVERSIÓN
 - Instituto Nacional de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI
- Organismo Supervisor de la Inversiones en Energía y Minería de OSINERG

Gobiernos Regionales

- Presidente regional y gerencia de desarrollo económico de las regiones de Amazonas, San Martín, Iquitos, Madre de Dios.

Instituciones Académicas

- Universidad Nacional de Ingeniería
- Universidad Nacional Agraria de La Molina
- Universidad Peruana Cayetano Heredia
- Laboratorios INTERTEK.

Empresas inversionistas y productoras de biocombustibles

- Agrícola del Chira (Grupo Romero),
 - Pure Biofuels
 - Grupo Horcona España
 - Industrias del Espino S.A.
 - Heaven Petroleum Operators S.A.C.

- Samoa Fiber Bio Oil
- Pen Investment Group
- Biodisel Perú Internacional S.A.C.
- Heaven Petroleum - Grupo Herco

Empresas de demanda energética energéticas

- SGS del Perú S.A.C
- Soluciones Prácticas – ITDG
- PETROPERÚ S.A.
- Grupo PECSA
- Repsol
- Shell Perú
- Empresa Nacional de Petróleo - ENAP

Asociaciones de Biocombustibles

- Asociación Peruana de Productores de Biocombustibles - APPAB
- Asociación de Representantes Automotrices del Perú - ARAPER
- Confederación Nacional de Productores y Empresa de Palma Aceitera
- Asociación Nacional de Productores de Caña Brava
- Asociación Peruana de Productores de Azúcar y Biocombustibles
- Asociación de Pequeños y Medianos Palmicultores de San Martín
- Asociación Peruana de Bambú

Interacción entre políticas y actores

Dentro de los acuerdos de contribución a la reducción del calentamiento global al disminuirse el CO₂ en el ambiente y enfrentar crisis energética que atraviesa el planeta hizo que el Organismo Mundial de Comercio impulse acuerdos de promoción para el desarrollo de energías renovables con las organizaciones internacionales, fuentes cooperantes y empresas privadas, Dichos programas mundiales se enmarcarían dentro de acceso a los beneficios de los Mecanismos de Desarrollo Limpio contemplados en el Acuerdo del Protocolo de Kyoto.

La necesidad e importancia de desarrollar los Mecanismos de Desarrollo Limpio en el Perú, busca promover el desarrollo de las fuentes renovables de energía, Modificando la actual matriz energética, mediante el desarrollo de las fuentes primarias disponibles en el país.

El desarrollo energético del País, en base a la producción y usos de los biocombustibles es de carácter multisectorial, y entre los organismos competentes tenemos a: I) Ministerio de Agricultura – MINAG, promueve el desarrollo de las áreas disponibles de con aptitud agrícola para la producción de biocombustibles. II) Ministerio de Energía y Minas – MEN/DGH, Autoriza para la comercialización de biocombustibles y sus mezclas con gasolina y el diesel 2. III) Ministerio de la Producción – PRODUCE, Autorización para la instalación y funcionamiento de las plantas productoras de biocombustibles. IV) Pro Inversiones, Promueve los programas PROBIOCM y PROAMAZONIA Y V) OSINERMIN, Controla y fiscaliza.

La implementación de Plan de Desarrollo Energético como política del país se desarrolla de la siguiente manera:

1. Los sectores involucrados de acuerdo a sus competencias adecuan la legislación peruana a los programas de desarrollo energético del país, formulación de normas técnicas de Biodiesel y Etanol y adaptar para el Perú estándares internacionales.

2. El Ministerio de Energía y Minas promueve el mercado y usos de los biocombustibles, mediante el cual se impulsan los programas; PROBIOCOM y PROAMAZONIA orientados a los cultivos agroenergéticos y agroindustriales mediante la base de la libre competencia y el libre acceso a la actividad económica.
3. El Ministerio de Agricultura busca ampliación de la frontera agrícola, cambiando el régimen de usos de acceso y usos de tierras, promueve los programas de reforestación y agroforestería en tierras eriazas, el cual permite adjudicar concesiones en zonas deforestadas y degradadas hasta 40, 000 Has. Promueve la exploración hídrica e irrigación de tierras eriazas e impulsa la investigación agraria mediante la Red de investigación en agroenergéticos del INIA.
4. Pro inversiones y el MEF promueven las inversiones privada mediante mecanismos que permite que los interesados puedan solicitar adjudicaciones activos del Estado como tierras eriazas para el cultivo de biocombustibles.
5. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento promueve los programa de catastro y titulación de tierras, mediante el cual se busca titular hasta 30, 000 mil hectáreas para el cultivo de biocombustibles en tierras deforestadas y degradadas.
6. Mediante la Cooperación Financiera de Desarrollo - COFIDE se busca fortalecer a las asociaciones productores de cultivos agroenergéticos. Y,
7. COFIDE –PROINVERSIÓN, Fondo INCAGRO, FINCYT promueven el financiamiento de proyectos de desarrollo tecnológico e innovación agroenergético y agroindustrial.
8. Ministerio de Transporte y Comunicaciones, si bien es cierto, no está directamente involucrado como sector competente en la promoción de los biocombustibles, sin embargo es un sector que implementa las políticas de infraestructura (Los Ejes IIRSA) en el tema de vías de acceso a las zonas identificadas para los cultivos agroenergéticos, el cual favorece e incrementa el potencial de la productividad y comercialización de los biocombustibles.

Como adelantos de la promoción de los biocombustibles y las acciones de los diversos sectores involucrados en el país se tienen las siguientes acciones:

- Implementación del Programa de Integración de las Infraestructura Regional de Suramérica (los ejes IIRSAS) mediante el cual se potencia el acceso a los recursos naturales,
- Identificación de las zonas para los Corredores de Biocombustibles a las márgenes de la construcción de las carreteras: I) Eje Multimodal Amazonas Norte del IIRSA, comprende las regiones de Amazonas, San Martín y Loreto; II) Eje Multimodal Amazonas Centro del IIRSA, comprende las regiones de Ucayali y Huánuco; y III) Corredor Vial Interoceánico Sur, Perú – Brasil, comprende las regiones de Madre de Dios y Puno¹³⁶.

Los cultivos agroenergéticos priorizados son: Los cultivos de Palma Aceitera, se instalaran en las regiones de Loreto, San Martín, Huánuco, Ucayali¹³⁷, los cultivos de Caña, en las regiones de Amazonas, San Martín, Ucayali, Cajamarca y Huánuco¹³⁸, para la adecuación de las especies a las corredores de biocombustibles el INIA, viene realizando las investigaciones de los cultivos; Caña de Azúcar, Piñón Blanco, Sorgo Azucarado, Higuera, Colza, entre otros. y según los estudios recientes la selva presentaría condiciones adecuadas para dichos cultivos, en tal sentido se estaría buscando implementar 600 mil has bajo cultivo agroenergéticos.

¹³⁶ Fuente: Dirección General de promoción Agraria – MINAG, “Mapa de Corredores de Biocombustibles”, junio del 2008

¹³⁷ Fuente: Dirección General de promoción Agraria – MINAG, “Mapa de Potencialidad de la Palma Aceitera en la Selva”, Junio del 2008

¹³⁸ Fuente: Dirección General de promoción Agraria – MINAG, “Mapa de las Zonas Potencialidad para la Caña - Etanol”, junio del 2008

Para la instalación de los cultivos agroenergéticos se viene proponiendo la instalación de Corredores de Biocombustibles como los ya señalados anteriormente y los Parques Agroindustriales¹³⁹⁻¹⁴⁰, podemos deducir que esta propuesta buscaría integrar las inversiones de las cadenas comerciales en biocombustibles, y de esta manera elevar la productividad y reducir los costos de producción y generar mayores márgenes de utilidad para el inversionista. Los Parques Agroindustriales que se promueven son: I) Parque Agrícola de San Martín – Caynarachi, Lamas y Tocache, que está siendo promovida mediante el Programa PROBIOSAM, a cargo del Gobierno Regional de San Martín quien pretende instalar 300,000 has de cultivos para palma aceitera y 10,000 has de reforestación, y de instalación de *Jatropha* en tierras marginales, mediante las siguientes modalidades de inversión; Compra de tierras, Joint Venture con asociaciones de productores y licencia de Bio-prospección. La inversión se dará de acuerdo a la infraestructura económica del Eje Vial IIRSA NORTE. Puerto de Yurimaguas – Puerto Paita. II) Parque Agroindustrial del Eje Yurimaguas – Tarapoto (Loreto); promovida por el Gobierno Regional de Loreto, quien impulsa la instalación de 10,000 has de palma aceitera y 1,000 has de reforestación. Los mecanismos de inversión para este parque se dan mediante: Compra de tierras, Joint Venture con asociaciones de productores y licencia de Bio-prospección. Y guardaran relación con el Eje Vial IIRSA NORTE. Puerto de Yurimaguas – Puerto Paita. III) Parque Agroindustrial de Eje Iquitos- Nauta (Loreto); promovida por el Gobierno Regional Loreto, quien promoverá la instalación de 300,000 has de palma aceitera, cacao, café, 80,000 has de agroforestería y reforestación y 12,000 has de bosques protección. Este Parque Agroindustrial tiene las siguientes modalidades de inversión: Compra de tierras, Joint Venture con asociaciones de productores y licencia de Bio-prospección. La inversiones se darán de acuerdo a la infraestructura económica de Eje Fluvial IIRSA (Centro y Norte) Puerto de Iquitos. IV) Parque Agroindustrial Neshuya – Aguaytía (Ucayali); promovida por el gobierno regional de Ucayali, quien promoverá la instalación de 150,000 has para palma aceitera, cacao y café, 300.000 has con agroforestería y reforestación, 200,000 de bosques de protección de biodiversidad. Los mecanismos de inversión se darán mediante: Compra de tierras, Joint Venture con asociaciones de productores y licencia de Bio-prospección y guardan relación con las la infraestructura económica Eje Vial IIRSA CENTRO (Carretera Federico Basadre) Puerto de Pucallpa.

Adicionalmente a los corredores de Biocombustibles y parques agroindustriales, se tiene prevista la Instalación de Plantas Productoras de Biodiesel y Etanol, tales como el Parque Regional de Agronegocios, el cual constituye tres importantes proyectos industriales:

- I) Maple – Energy que se dedicara a la transformación de Etanol,
- II) Palmas e Industrias del Espino (Grupo Romero) se dedicara a la transformación de Biodiesel y
- III) Pure Biofuels (Fundo Tournavista) también destinada para la transformación Biodieses.

Para poder desarrollar adecuadamente estas propuestas se plantea lineamientos de promoción de agronegocios y biocombustibles de manera conjunta entre el Ministerio de Energía y Minas, y el Ministerio de Agricultura. Entre las principales se proponen: I) planes de ordenamiento territorial y zonificación económica ecológica por los gobiernos regionales, II) Desarrollo de nuevos cultivos como el Piñón e higuera marginales, III) Promoción de los negocios inclusivos: como las Compra de tierras, Joint Venture con asociaciones de productores y licencia de Bio-prospección, III) Gestión integral y sostenible del agua, IV) Clusters territoriales para el desarrollo de agronegocios restables y sostenibles, V) Promoción de la inversión privada basa en soluciones innovadoras como el aprovechamiento de aguas subterráneas, la reconversión de cultivos, la reforestación y la asociación con pequeños productores. Las principales áreas de acción propuestas: I) Infraestructura regional y local, a cargo del

139

Parque Agroindustrial, Cooperación entre productores con la finalidad de poder hacer frente a las grandes necesidades de capital en relación a una actividad en común y obtener así beneficios colectivos, traducidos en menores costos de producción y mayores márgenes de utilidad. La apuesta por los parques agroindustriales pretende ser una respuesta a la tendencia de integración de las cadenas comerciales. Fuente: Boletín Quincenal de inteligencia agraria – INFOCIR; Volumen 13, diciembre el 2005.

140

De acuerdo a la Ley N°28183, Ley Marco de Desarrollo de los Parques Agroindustriales y su Modificatoria Ley N°28566; la define como, una zona reservada para la realización de actividades productivas, en micro, pequeña y mediana escala correspondiente al sector industrial. Y quien determina su ubicación son los Gobiernos Regionales de acuerdo a la Ley N°27867. Ley Organiza de Gobierno Regionales, de acuerdo a su jurisdicción así como su administración.

Ministerio de Transportes y Comunicaciones y los Gobiernos Regionales, II) Información sobre Zonificación Económica y Ecológica a cargo del INRENA, ahora Dirección Forestal y de Fauna Silvestre. III) Titulación de tierras a cargo de COFOPRI, III) promoción de la asociación de productores, capacitación y extensión tecnológica a cargo del MINAG, IV) Programa de créditos a Asociaciones a cargo de COFIDE, AGROBANCO y V) Promoción de la inversión privada y alianzas estratégicas a cargo de PROINVERSIONES, PETROPERÚ y Gobiernos Regionales. Como parte de las negociaciones de inversión privada se vienen implementando 15 mega proyectos agrícolas, biocombustibles y forestales. En proyectos de Irrigación, Ventas de tierras e iniciativas Privadas y zonas de desarrollo forestal y de biocombustibles.

Impactos generales en la deforestación

La política de promoción de las energías renovables (Biocombustibles) que el país viene impulsando generaría procesos de deforestación directa e indirecta por los siguientes motivos:

- Las políticas agroenergéticas carecen de estudios de impactos ambientales (en los componentes de planificación y técnicos),
- Ambigüedades entre los sectores sobre las terminologías empleadas para el uso y acceso a las tierras y el bosque.
- Limitaciones de coordinación intersectoriales para identificación y delimitación de las zonas desatinadas para los biocombustibles.
- Argumentación a favor de la contribución de las energía renovables (Agro energéticos) a la mitigación de los impactos del cambio climático,
- La creciente demanda de las energías renovables a nivel mundial y nacional que,
- Alta Presión de las inversiones y el mercados a la promoción de los biocombustibles
- Construcción de las Ejes IIRSA Norte, Centro y Sur, infraestructura que dinamiza el acceso al bosque, y facilita los procesos migratorios a la selva, contribuyendo en la expansión de la frontera agrícola.
- Incentivos a la deforestación mediante programas de titulación de tierras, que garantiza el libre acceso a la propiedad y la seguridad jurídica las tierras, así como el derecho de propiedad sobre la tierra en todas sus modalidades; el de uso agrícola, forestal o pecuario, los predios rurales comunales de las comunidades campesinas y comunidades nativas, promoviendo la deforestación y cambio de del suelo.
- Adjudicación de tierras mediante concesiones, propiedad, posesión, en sus diferentes particularidades; tierras erizas, tierras degradadas, tierras marginales, tierras deforestadas entre otras modalidades; orientadas a actividades agroenergéticos y agroindustriales.
- Otorgamiento de concesiones para reforestación y agroforestería en áreas con bosque primario
- Instalación de cultivos agroenergéticos y agroindustriales, sustitución de las especies forestales y nativas del bosque por las plantaciones agrícolas (monocultivos), alterando la biodiversidad y dinámica del bosque.

VIII.2.6 Políticas de Promoción de la Infraestructura Vial y Energética:

Existe un contexto favorable para las infraestructuras viales en el país y el mundo. En las últimas décadas se ha venido impulsando en la región la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) la cual involucra un conjunto de proyectos de infraestructura de integración vial, energética y de comunicaciones a realizarse muchos en la Amazonia. En los últimos meses, tanto a nivel nacional e internacional, este contexto de promoción de las inversiones en infraestructura se ha visto acentuado pues además es percibida como una oportunidad para hacer frente a la actual crisis financiera internacional.

El Informe “Desarrollo con Menos Carbono” del Banco Mundial que analizan los efectos del cambio climático en la región latinoamericana recomendó: *“Los programas masivos de inversiones públicas en infraestructura deberían (sic) formar parte del estímulo fiscal necesario para enfrentar la crisis*

*económica global...*¹⁴¹. Como parte del “Plan Anti-crisis” del gobierno peruano se promoverán las inversiones en infraestructura vial, disminuyendo cualquier “restricción” existente. Incluso a nivel regional y local, se sigue percibiendo la construcción de una carretera como un signo del desarrollo, y se encuentran recurrentemente en sus planes de desarrollo proyectos de carreteras de todo tipo.

En cuanto a la promoción del desarrollo de infraestructura energética, en particular la construcción de Centrales Hidroeléctricas, se tienen serias dudas respecto de su conveniencia y viabilidad en el mediano y largo plazo debido a la acelerada reducción de los glaciares andinos y los altos riesgos de variación de los regímenes hídricos en los Andes como consecuencia del cambio climático.

Todo lo contrario ocurre con la promoción de otras energías renovables. Si bien la reducción de los precios del petróleo ha bajado el interés de los últimos años por energías alternativas, los efectos del cambio climático aun constituyen un aliciente para promover nuevas fuentes de energía que sean más sostenibles. El actual gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, ha señalado que va dar gran impulso a la investigación para desarrollo de energías alternativas. Caso similar ocurre como por ejemplo con la Unión Europea, el Gobierno de Japón y el Banco Interamericano de Desarrollo que vienen promoviendo el uso e investigación de las energías renovables. En el Perú, también existe un ambiente favorable para la promover el uso de energías renovables. Algunas de esas medidas incluyen incluso la modificación de la matriz energética del país con el objetivo de hacerla sostenible, lo que significa incrementar el porcentaje de consumo de energías renovables. Asimismo, finalidad de promover estos cambios se ha dado un marco legal de promoción de las energías renovables en el Perú, lo que incluye la obligación de utilizar determinados porcentajes de biocombustibles, así como beneficios de índoles tributaria a otras fuentes alternativas de energía.

Fuerzas Impulsoras

Las fuerzas impulsoras de esta política podemos encontrarlas en el sostenido incremento de la economía mundial y de los flujos comerciales internacionales, *“desde 1960, mientras que la economía global prácticamente se cuadruplicó, el comercio mundial creció en un factor de 12 a nivel mundial”*¹⁴². Cada vez los mercados globales requieren mayor y más rápido acceso a más fuentes de recursos y materias primas, y productos manufacturados, de esa manera la integración del transporte, las comunicaciones y las fuentes de energía debe incrementarse constantemente a fin de atender la creciente demanda mundial. La facilitación de los medios de integración entre los centros de producción y los de consumo es uno de los paradigmas de estos tiempos.

Impulsan ese proceso en el exterior, varios gobiernos como los de Estados Unidos de Norteamérica, la Unión Europea, Japón, Corea, Canadá, etc. Por lo tanto sus agencias de cooperación técnica y financiera apoyan proyectos de energías renovables. También organismos internacionales como las Naciones Unidas, , organismos financieros como el Banco Mundial, la Corporación Andina de Fomento, y el Banco Interamericano de Desarrollo.

En el Perú, la promoción de las inversiones en todos los campos, pero en particular en los de infraestructura y energía es política del actual gobierno nacional, apoyada por los gobiernos regionales, e impulsada fuertemente por intereses empresariales que esperan invertir en estos rubros (construcción de carreteras y puertos, plantaciones para biocombustibles, generación eléctrica, etc.).

Normas e Instrumentos de Políticas a través de las cuales se implementan

¹⁴¹ Augusto de la Torre, Pablo Fajnzylber y John Nash “Desarrollo Con Menos Carbono: Respuestas Latinoamericanas Al Desafío Del Cambio Climático” (Síntesis) Banco Mundial, Washington, D.C. 2009, p. X.

¹⁴² Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente e Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible “Manual de Medio Ambiente y Comercio”, Canadá, 2005, p.1.

Instrumentos de planificación

- Plan Estratégico Institucional 2007-2011 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, aprobado por RM No 766 - 2007 MTC/01 del 17.12.07
- Política Nacional y Política Sectorial del Ministerio de Transportes y Comunicaciones para el 2007, aprobada por RM No 316-2007MTC/09 del 27.06.07
- Plan Estratégico Sectorial Multianual 2008-2011 del Ministerio de Energía y Minas
- Plan Estratégico 2008 de PERUPETRO

Instrumentos normativos

- Decreto de Urgencia N° 025-2009 que incorpora recursos en el Presupuesto del Ministerio de Transportes y Comunicaciones para el Año Fiscal 2009 para el Proyecto Corredor Vial Interoceánico Perú Brasil (IIRSA SUR).
- Decreto de Urgencia N° 010-2009. Declaran de necesidad nacional y de ejecución prioritaria diversos proyectos de inversión pública en el contexto de la crisis financiera internacional

Decreto de Urgencia N° 017-2009. Dictan medidas relacionadas a los plazos para la certificación ambiental de los proyectos comprendidos en los Decretos de Urgencia N° 047-2008 y N° 010-2009

- Decreto Legislativo N° 1058 que promueve la inversión en la actividad de generación eléctrica con recursos hídricos y con otros recursos renovables
- Decreto Legislativo N° 1041 que modifica diversas normas de Marco Normativo Eléctrico
- Decreto Legislativo N° 1014 que establece medidas para propiciar la inversión en materia de servicios públicos y obras públicas de infraestructura.
- Decreto Legislativo N° 1012 que Aprueba la Ley de Empleo Productivo y Dicta Normas para la Agilización de los Procesos de Promoción de la Inversión Privada (modificado por Decreto Legislativo N° 1016)
- Decreto Legislativo N° 1003 que agiliza trámites para la ejecución de obras públicas
- Decreto Legislativo N° 1002 de promoción de la inversión para la generación de electricidad con el uso de energías renovables
- Decreto Legislativo N° 1001 que regula la inversión en Sistemas Eléctricos Rurales (SER) ubicados en zonas de concesión
- Decreto Supremo N° 066-2008-EM. Aprueban Reglamento de la Ley N° 29163, Ley de Promoción para el desarrollo de la Industria Petroquímica y modifican Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 031-2004-EM
- Decreto Supremo N° 003-2009-PCM. Modificación del Reglamento del Texto Único Ordenado de las normas con rango de ley que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, aprobado por el Decreto Supremo N° 060-96-PCM

Actores que promueven e implementan

- Gobierno Nacional: Presidencia de la República, Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Transporte y Comunicaciones, Ministerio de Vivienda y Construcción, PROMPERU, PERUPETRO, PETRO PERU.
- Gobiernos Regionales: Presidencia Regional, Gerencia de Desarrollo Económico.
- Empresas concesionarias: Constructora Andrade Gutiérrez, Norberto Odebrecht S.A. y Graña y Montero S.A., JJC Contratistas Generales S.A., Constructores y Comercio Camargo Correa S.A., Constructora Queiroz Galvao S.A., etc.
- Empresas de Generación Eléctrica: Electroperu S.A.
- Actores Internacionales: Banco Interamericano de Desarrollo, Corporación Andina de Fomento, Banco Mundial.

Impactos generales en la deforestación

De manera general las Políticas de Promoción de la Infraestructura Vial y Energética generan deforestación de manera directa. En los impactos directos de las infraestructuras deben distinguirse aquellos que se refieren a la construcción de aquellos que se deben al uso. Los mayores impactos no están concentrados en la construcción de la infraestructura sino principalmente es las actividades que se realizan con posterioridad y como consecuencia del uso de la infraestructura.

Durante la construcción de las infraestructuras se genera cierta deforestación sin embargo esta es pequeña comparada con los impactos que se generan con posterioridad por estas infraestructuras. Los principales impactos directos para la deforestación en la etapa de construcción son: la degradación del paisaje, la pérdida de la cobertura vegetal, erosión y sedimentación.

Las infraestructuras viales permiten el acceso a las áreas hasta entonces aisladas y por lo tanto con poca deforestación. De esa manera se incrementa la cantidad de vehículos que pueden trasladar a las personas hacia esas áreas incrementándose la deforestación. Este impacto directo del uso de las infraestructuras terrestres es quizás el más serio para los bosques. El incremento de población significa necesariamente una mayor presión sobre el bosque no solo por la carga que significan las nuevas poblaciones sino por las actividades económicas que se realizan para los mercados globales. Por eso cuando estas áreas se encuentran más articuladas a los mercados internacionales la presión sobre el bosque es mayor.

Las infraestructuras de energéticas igualmente permiten mejores condiciones para los centros poblados, lo que hace incrementar tu población y las actividades económicas humanos. Por lo que generan impactos en el mismo sentido de las infraestructuras viales.

VIII.2.7 La Política de promoción de Hidrocarburos y Minería

El alza de los precios del petróleo y los minerales, impulsada principalmente por las guerras en medio oriente y el crecimiento de los países emergentes, ha incrementado la demanda por los minerales e hidrocarburos. Los constantes conflictos bélicos en medio oriente, y en particular después del 11 de septiembre del 2001 han elevado de manera constante el precio del petróleo y sus derivados. Por su parte la rápida industrialización de los países emergentes pero en particular de China también contribuye al incremento en la demanda y consumo de materias primas especialmente de minerales.

Este contexto ha impulsado la promoción de las inversiones para la exploración y explotación de hidrocarburos, así como para el incremento de la actividad minería en el país. De esta manera muchos proyectos que estuvieron paralizados varios años empezaron a ejecutarse aprovechando el alto precio de los hidrocarburos y los minerales. Ambas actividades económicas han experimentado grandes flujos

de inversión y utilidades los últimos años, por lo que también se han incrementado las regalías e impuestos que recibe el Estado por estas actividades económicas. Particularmente a las empresas mineras se ha permitido acumular las sobreganancias no esperadas a través de los Contratos de Estabilidad Tributaria y otros beneficios financieros.

La promoción en estos rubros ha consistido principalmente en disminuir las exigencias técnico-ambientales. El caso de las constantes modificaciones a los contratos del Proyecto Camisea constituyen un ejemplo de lo que se ha entendido por “promoción”: mejorar las condiciones para incrementar las utilidades del privado. Una de las justificaciones para promover el gas ha sido principalmente que su uso en la industria puede empezar modificar la matriz energética del país, haciéndonos menos dependientes del petróleo importado. Asimismo, se le considera una fuente de energía mucho más limpia en el contexto del calentamiento global y el cambio climático.

Otra manifestación del fuerte impulso de las inversiones en el sector hidrocarburos ha sido el incremento del área lotizada para ser entregada en concesión. El año 2004 el 15% de la Amazonía se encontraba cubierta con lotes de hidrocarburos. El año 2008 más del 75% ya se encontraba en oferta por lotes de hidrocarburos. Esta proliferación de lotes ha ocasionado que estos se superpongan a distintos tipos de derechos y usos de los bosques (reservas indígenas, tierras de comunidades, concesiones forestales, de ecoturismo, de conservación, áreas protegidas, etc.) ocasionando conflictos tanto con los sectores sociales afectados, como con los sectores empresariales que tienen derechos previamente adquiridos sobre las tierras forestales. Ello también constituye un riesgo y amenaza a las Áreas Naturales Protegidas y a las Reservas Indígenas del Estado a favor de las poblaciones indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial.

El incremento de las inversiones en minería también ha sido causa de constantes conflictos, especialmente en el sector andino del país. En ese sentido se han registrado problemas mineros con comunidades, por tierras, agua y contaminación. Asimismo, las autoridades locales y regionales se han enfrentado por las regalías generadas por las explotaciones mineras en sus territorios. Sin embargo, es la minería artesanal o informal la que ocasiona mayores impactos para la deforestación en la Amazonía. Así en los departamentos de Madre de Dios y Puno la minería informal aurífera ha causado ya graves impactos ambientales al bosque.

No obstante todo lo dicho, la aparatosa caída de los precios del petróleo y los minerales durante el segundo semestre del año pasado, sumado a la grave crisis financiera desatada a nivel mundial, ha influido en una regresión de la promoción de este tipo de inversiones. Tanto los países desarrollados como los emergentes (Brasil, China, México, India, Sudáfrica, etc.) han disminuido su consumo y con ello el motor del crecimiento económico y el comercio de estos productos. Sin embargo, se espera que en uno o dos años los precios de estos productos vuelvan a incrementarse y prosiga el impulso promotor de estas actividades.

Fuerzas Impulsoras

Como se ha señalado líneas arriba las fuerzas impulsoras de estas actividades de hidrocarburos y minería han sido el incremento del consumo de estos productos principalmente por las economías emergentes que se encuentran en procesos de industrialización. Crecimiento de estos países emergentes que consumen grandes cantidades de materias primas y requieren más energía ha sido uno de los principales motores del incremento de inversiones en hidrocarburos y minería. Ello ha generado un gran flujo de inversiones de todo tipo que han pretendido aprovechar los precios elevados que han caracterizado a los hidrocarburos y los minerales durante los últimos 6 años.

Normas e Instrumentos de Políticas a través de las cuales se implementan

En el subsector hidrocarburos, buscan promover las inversiones dirigidas a la modernización y adecuación de las refinerías del país de producir combustibles de óptima calidad y abastecer la futura demanda del mercado. Asimismo, esperan que con la diversificación de la matriz energética, a través del

desarrollo de la industria del gas natural y de los biocombustibles se cuente con una balanza comercial más positiva. También, buscan propiciar las relaciones armoniosas entre los actores que intervienen en el subsector hidrocarburos, las comunidades nativas y los organismos relacionados.

En el subsector minería, se busca propiciar nuevos proyectos, los procesos de transformación de los minerales y el crecimiento de las actividades mineras; promoviendo una filosofía empresarial responsable, con seguridad para los trabajadores, cuidando el medio ambiente, y estableciendo una relación amigable con las comunidades locales, su cultura y con la comunidad nacional. Asimismo, también pretende regularizar las actividades mineras desarrolladas por pequeños productores mineros y mineros artesanales, propendiendo a la formalización, promoción y desarrollo de las mismas.

En el caso peruano las principales leyes del sector de hidrocarburos son la Ley N° 26221- Ley Orgánica de Hidrocarburos, la Ley N° 27377- Ley de Actualización de Hidrocarburos, la Ley N° 27133 - Ley de Promoción del Desarrollo de la Industria del Gas Natural, la Ley N° 28109 - Ley para la Promoción de la Inversión en la Explotación de Recursos y Reserva Marginal de Hidrocarburos a nivel nacional, la Ley N° 28176 - Ley de Promoción de la Inversión en plantas de procesamiento de gas natural, la Ley N° 28849 - Ley de descentralización del acceso al consumo de gas natural, la Ley N° 29163 - Ley de promoción para el desarrollo de Industria Petroquímica. En el caso de la minería las principales normas son el Decreto Supremo N° 014-92-EM - TUO de la Ley General de Minería y la Ley N° 27651 - Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal. Para ambas actividades el Plan Estratégico Sectorial Multianual 2008-2011 del MINEM es el instrumento de planificación principal.

Actores que promueven e implementan

Los principales actores que promueven los sectores de hidrocarburos y minería son el Ministerio de Energía y Minas, PETROPERU y PERUPETRO desde el sector público. Además, en lo que respecta a minería artesanal le corresponde a los Gobiernos Regionales la supervisión y control de estas actividades. Desde el sector empresarial cabe resaltar la Sociedad Nacional de Energía, Minería y Petróleo como el gremio de las empresas de dichos sectores. Debido a su importancia las empresas involucradas en el proyecto Camisea (REPSOL YPF, PERU LGN, Pluspetrol y Hunt) tienen una elevada relevancia en el escenario nacional de hidrocarburos.

Impactos generales en la deforestación

El impacto en la deforestación de las actividades de hidrocarburos no es directo en gran escala. Es decir, las actividades de exploración y explotación deforestan zonas específicas donde se realizan las actividades y las obras necesarias. No obstante requiere de la apertura de caminos y vías para poder conectar la zona de explotación con las vías de comunicación nacionales. Estos caminos pueden ser utilizados por migrantes que se afincan a los lados del camino, incluso durante el proceso de extracción del hidrocarburo, de manera que los impactos pueden empezar a percibirse desde el inicio. Al igual que en el caso de la minería (principalmente artesanal) los impactos ambientales pueden ser muy graves. En el caso de la minería artesanal aluvial genera un impacto de deforestación directo y serio debido a las sustancias que se vierten sobre la superficie.

VIII.3 ACTORES RELEVANTES EN EL ÁMBITO DE LOS PROYECTOS IIRSA NORTE Y SUR

Se presenta la Lista de los Actores relevantes en el ámbito de los Proyectos IIRSA Norte y Sur, que tienen competencias en la promoción o mitigación, o inciden directa o indirectamente en los procesos de deforestación en la zona de estudio. La caracterización detallada de los Actores se presenta en las Matrices de Caracterización y Ponderación respectivas.

ACTORES RELEVANTES EN EL ÁMBITO DE LOS PROYECTOS IIRSA NORTE Y SUR

ORGANISMOS INTERNACIONALES

Agencias Financieras

- Banco Interamericano de Desarrollo - BID
- Cooperación Andina de Fomento – CAF
- Banco Mundial - WB

Agencias de Cooperación Técnica:

- Servicio Alemán de Cooperación Social Técnica - DED
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO
- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID
- Agencia Internacional de Energías Renovables - IRENA
- Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente - PNUMA
- La Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito - ONUDD
- Cooperación Alemana - GTZ
- Global Village Energy Partnership – GVEP
- Bank Information Center - Proyecto BICECA

GOBIERNO CENTRAL

Congreso de la República

- Comisión de Agraria
- Comisión de Pueblos Indígenas, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología.

- Comisión de Fiscalización y Contraloría
- Comisión de Transportes y Comunicaciones
- Comisión de Energía y Minas

Ministerio de Agricultura

- Dirección Agraria
- Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre
- Instituto Nacional en Innovación Agraria - INIA
- IncaAgro
- Consejo de Coordinación del Proyecto CAF - INRENA

Ministerio del Ambiente

- Viceministerio de Gestión Ambiental
- Viceministerio de Gestión Estratégica de los Recursos Naturales
- Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SERNANP
 - Administración del Bosque de Protección Alto Mayo – Amazonas
 - Jefatura del Parque Nacional Río Abiseo - San Martín
 - Administración de la Reserva Comunal Tuntanain – Amazonas
 - Administración de la Zona Reservada Santiago Comaina
 - Administración de la Zona de Reserva Cordillera Colán – Amazonas
 - Jefatura del Parque Nacional Cordillera Azul - San Martín

Ministerio de Vivienda y Saneamiento.

- COFOPRI

Ministerio de Economía y Finanzas

- Pro Inversiones

Ministerio de Energía y Minas – MINEM

- Viceministerio de Energía / Sub Sector Hidrocarburos
- Viceministerio de Energía / Sub Sector Electricidad
- Viceministerio de Minas
- Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero – INACC
- PERUPETRO

Ministerio de Transporte y Comunicaciones – MTC

- Dirección General de Caminos y Ferrocarriles
- Dirección de Transportes Acuáticos
- Dirección General de Asuntos Socio Ambientales
- Provías Rural
- Empresa Nacional de Puertos - ENAPU

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo - MINCETUR

- Viceministerio de Comercio

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social

- Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos – INDEPA

Presidencia de Consejo de Ministros - PCM

- Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público - OSITRAN
- Organismo Supervisor de las Concesiones Forestales - OSINFOR
- Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINGERMIN
- Sierra Exportadora
- Selva Sostenible

I. EJE MULTIMODAL AMAZÓNICO IIRSA NORTE

GOBIERNOS REGIONALES

- Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR
- Consejo Interregional de la Amazonía – CIAM
- Región de Loreto
- Gobierno Regional de Loreto
 - Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial
 - Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente
 - Dirección Regional Agraria
 - Dirección Regional Forestal (ATFFS)
 - COFOPRI – Oficina Descentralizada - Loreto
 - Dirección Regional de Energía y Minas
 - Dirección Regional de Transporte y Comunicaciones
 - Dirección Regional de Turismo
- Región de San Martín
 - Gobierno Regional de San Martín
 - Gerencia de Desarrollo Económico
 - Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente
 - Dirección Regional Agraria
 - Dirección Regional Forestal
 - INIA EEA. El Porvenir – Madre de Dios
 - COFOPRI – Oficina Descentralizada - San Martín
 - Dirección Regional de Energía y Minas
 - Dirección Regional de Transporte y Comunicaciones
 - Dirección Regional de Turismo
 - REMURPE - Tabalosos - San Martín
 - Proyecto Central Térmica Tarapoto - San Martín
- Región de Amazonas
 - Gobierno Regional de Amazonas
 - Gerencia de Desarrollo Económico
 - Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente
 - Dirección Regional Agraria
 - Dirección Regional Forestal
 - COFOPRI – Oficina Descentralizada - Amazonas
 - Dirección Regional de Energía y Minas
 - Dirección Regional de Transporte y Comunicaciones
 - Dirección Regional de Turismo
 - Fiscalía Especializada de Medio Ambiente (Cajamarca, Amazonas y San Martín)

- INIA EEA. El Porvenir - Amazonas

GOBIERNOS LOCALES

Municipalidades de Loreto

- Municipalidad Provincial de Yurimaguas

Municipalidad de San Martín

- Municipalidad Provincial de Tarapoto
- Municipalidad Provincial de Moyobamba
- Municipalidad Provincial de Rioja

Municipalidades de Amazonas

- Municipalidad Provincial de Alto Amazonas
- Municipalidad Distrital de El Porvenir

EMPRESAS PRIVADAS

Concesiones Forestales

- Timberland SAC. - San Martín
- Asociación Participación Copefor Bartolini Asociados - San Martín
- Agrupación Madera Alto Biavo SAC - San Martín
- Rafael Angel Ramos Ruiz – Loreto

Empresas Concesionarias para la Construcción de Ferrocarriles

- Ferrocarril Transoceánico SAC - COMFERSA

Empresas Concesionarias por tramos de la carretera

- Constructora Andrade Gutiérrez – Tramo Yurimaguas – Tarapoto – Rioja - Corral Quemado.
- Constructora Norberto Odebrecht S.A. - Tramo Yurimaguas – Tarapoto – Rioja - Corral Quemado.
- Constructora Graña y Montero S.A. - Tramo Yurimaguas – Tarapoto – Rioja - Corral Quemado.
- Constructora JJC Contratistas Generales S.A. - Rehabilitación y mejoramiento de la carretera Olmos - Corral Quemado y Moyobamba – Rioja

Empresas Concesionarias para Hidrocarburos

- Occidental Petroleos del Perú CCL - San Martín – Lote 103
- Barrett Resources (Perú) Llc., Sucursal Del Perú - San Martín – Lote 125
- Pluspetrol Norte S.A. - implementación del Oleoducto entre los tramos Andoas - Bayovar.
- Olympic Perú INC - Sucursal del Perú. - Área II Hidrocarburos no Convencional

Concesiones Mineras

- Grupo Río Tinto – Cajamarca

Empresas interesadas en invertir en biocombustibles

- Grupo Romero Diesel SAC
- Grupo Horcona España

- Pen Investment Group
- Samoa Fiber Bio Oil
- Heaven Petroleum - Grupo Herco
- Biodiesel Peru International S.A.C.
- Pure Biofuels Corporation.

ORGANIZACIONES SOCIALES

ONG AMBIENTALES / CONSERVACIÓN

- Centro de Conservación, Investigación y Manejo de Áreas – CIMA – Sede San Martín.
- Asociación Peruana para la Conservación de la Naturaleza – APECO – Sede San Martín
- Sociedad Peruana de Derecho Ambiental – Sede Loreto
- Paz y Esperanza - San Martín
- Centreo de Desarrollo e Investigación de la Selva Alta – CEDISA – San Martín
- Instituto del Bien Común – IBC

Consejos Ambientales Regionales

- Consejo Regional Ambiental – CAR de Loreto
- Consejo Regional Ambiental – CAR de San Martín
- Consejo Ambiental Regional – CAR de Amazonas

Organizaciones de Bases

- Coordinadora Regional de Pueblos Indígenas de Amazonas – CORPI
- Red Ambiental Loretana
- Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas - San Lorenzo (CORPI)
- Frente Patriótico de Lotero
- Frente Cívico de Defensa y Desarrollo de San Martín – FRECIDES
- Frente de Defensa de Alto Amazonas – FREDESSA

Federaciones

- Federación de Pueblos Kechuas de la Región San Martín (FEPIKRESAN)

GREMIOS

Productores

- Confederación Nacional de Productores y Empresa de Palma Aceitera
- Asociación Nacional de Productores de Caña Brava
- Asociación Peruana de Productores de Azúcar y Biocombustibles
- Asociación de Pequeños y Medianos Palmicultores de San Martín
- Asociación de Ganaderos de San Martín

Empresarios

- Asociación Peruana de Bambú
- Asociación de Carpinteros de Moyobamba
- Cámara de Comercio de Loreto
- Cámara de Turismo de Loreto
- Cámara de Comercio de San Martín
- Cámara de Turismo de San Martín
- Cámara de Comercio de Amazonas
- Cámara de Turismo de Amazonas

COMUNIDADES NATIVAS

- Comunidad Nativa Alto Mayo (Alto Mayo - San Martín)
- Comunidad Nativa Alto Naranjillo (Alto Mayo – San Martín)
- Comunidad Nativa Bajo Naranjillo (Alto Mayo – San Martín)
- Comunidad Nativa Cachiyacu (Alto Mayo – San Martín)
- Comunidad Nativa El Dorado (Alto Mayo – San Martín)
- Comunidad Nativa Kusu (Alto Mayo – San Martín)
- Comunidad Nativa Huascayacu (Alto Mayo – San Martín)
- Comunidad Nativa Morroyacu (Alto Mayo – San Martín)
- Comunidad Nativa Nueva Jerusalén (Alto Mayor – San Martín)
- Comunidad Nativa San Rafael (Alto Mayo – San Martín)
- Comunidad Nativa Shampuyacu (Alto Mayo – San Martín)
- Comunidad Nativa Shimpuyacu (Alto Mayo – San Martín)
- Comunidad Nativa Tiwiyacu (Alto Mayo – San Martín)
- Comunidad Nativa Yarau (Alto Mayo – San Martín)
- Comunidad Nativa Payorote (Alto Amazonas)
- Comunidad Nativa Puerto Prado (Alto Amazonas)
- Comunidad Nativa 2 de Abril Mangual (Bajo Amazonas)
- Comunidad Nativa Cahuide Yanayacu (Bajo Amazonas)
- Comunidad Nativa Nueva Primavera (Bajo Amazonas)
- Comunidad Nativa Nueva Galilea (Bajo Amazonas)
- Comunidad Nativa Primavera (Bajo Amazonas)
- Comunidad Nativa San Pedro de Cacao (Bajo Amazonas)
- Comunidad Nativa Santa Rosa de Pucaplaya (Bajo Amazonas)
- Comunidad Nativa Achual (Bajo Amazonas)
- Comunidad Nativa Bellavista de Callaru (Bajo Amazonas)
- Comunidad Nativa Buen Jardín del Callaru (Bajo Amazonas)

- Comunidad Nativa Bufe Cocha (Bajo Amazonas)
- Comunidad Nativa Cajocuma (Bajo Amazonas)
- Comunidad Nativa Capironal (Bajo Amazonas)
- Comunidad Nativa Chineria (Bajo Amazonas)
- Comunidad Nativa Condor (Bajo Amazonas)
- Comunidad Nativa Cushillo Cocha (Bajo Amazonas)
- Comunidad Nativa Edén de la Frontera (Bajo Amazonas)
- Comunidad Nativa El Sol (Bajo Amazonas)
- Comunidad Nativa Gamboa (Bajo Amazonas)
- Comunidad Nativa Juan Pablo II de Cajocuma (Bajo Amazonas)
- Comunidad Nativa Las Palmeras del Bajo Amazonas (Bajo Amazonas)
- Comunidad Nativa Nueve de Octubre en Bajo Amazonas
- Comunidad Nativa Nuevo Jerusalén en Bajo Amazonas
- Comunidad Nativa Nuevo Mayoruna en Bajo Amazonas
- Comunidad Nativa Nuevo Progreso del Río Amazonas en Bajo Amazonas
- Comunidad Nativa Pancho Cocha en Bajo Amazona
- Comunidad Nativa Puerto Alegre en Bajo Amazonas
- Comunidad Nativa Pichana en Bajo Amazonas
- Comunidad Nativa Puerto Sinai en Bajo Amazonas
- Comunidad Nativa Remanso en Bajo Amazonas
- Comunidad Nativa San Alberto de Morona en Bajo Amazonas
- Comunidad Nativa San Francisco de Yahuma en Bajo Amazonas
- Comunidad Nativa San José de Loreto Yacu en Bajo Amazonas
- Comunidad Nativa San José de Yanayacu en Bajo Amazonas
- Comunidad Nativa San Martín de Arahua en Bajo Amazonas
- Comunidad Nativa San Miguel en Bajo Amazónica
- Comunidad Nativa Santa Cecilia en Bajo Amazonas
- Comunidad Nativa Santa Clara del Amazonas en Bajo Amazonas
- Comunidad Nativa Santa Rita de Gallinazo en Bajo Amazonas
- Comunidad Nativa Santa Rita de Mochila en Bajo Amazonas
- Comunidad Nativa Santa Rosa del Caño en Bajo Amazonas
- Comunidad Nativa Santo Toribio de Mogrovejo en Bajo Amazonas
- Comunidad Nativa Sargento Lores de Camote Isla en Bajo Amazonas
- Comunidad Nativa Uranias en Bajo Amazonas
- Comunidad Nativa Verbena en Bajo Amazonas
- Comunidad Nativa Villa Nueva Alianza en Bajo Amazonas

- Comunidad Nativa Villa Nueva Esperanza de Caballo Cocha - Sector "B" en Bajo Amazonas
- Comunidad Nativa Yahuma Callaru en Bajo Amazonas
- Comunidad Nativa Yahuma I Zona en Bajo Amazonas
- Comunidad Nativa Yahuma II Zona en Bajo Amazonas
- Comunidad Nativa Yarina en Bajo Amazonas
- Comunidad Nativa Matses en Frontera Gálvez – Amazonas
- Comunidad Nativa Comandancia en Medio Amazonas
- Comunidad Nativa Cuzco en Medio Amazonas
- Comunidad Nativa Las Palmeras en Medio Amazonas
- Comunidad Nativa Nueva Libertad de Paucarillo en Medio Amazonas
- Comunidad Nativa Palometillo en Medio Amazonas
- Comunidad Nativa Sabalillo en Medio Amazonas
- Comunidad Nativa San José de Topal en Medio Amazonas
- Comunidad Nativa Santa Rosa de Orosa en Medio Amazonas
- Comunidad Nativa Santa Ursula en Medio Amazonas
- Comunidad Nativa Yaguas de Catalán en Medio Amazonas
- Comunidad Nativa Yaguas de Tipishca en Medio Amazonas
- Comunidad Nativa Yanayacu en Medio Amazonas

INSTITUCIONES ACADÉMICAS

- Instituto Alto andino de Biocombustibles - Lima
- Universidad Nacional de San Martín – Facultad de Ingeniería Ambiental
- Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana Loreto – Área de Investigación de Sistemas Terrestres

II. PROYECTO CORREDOR VIAL INTEROCEÁNICA PERÚ – BRASIL - IIRSA SUR

GOBIERNOS REGIONALES

- Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
- Gobierno Regional de Madre de Dios
 - Gerencia de Planeamiento, presupuesto y acondicionamiento territorial
 - Gerencia de Recursos Naturales y Ambiente
 - Dirección Regional Agraria
 - Dirección Regional Forestal
 - COFOPRI Oficina Descentralizada
 - Dirección Regional de Energía y Minas
 - Dirección Regional de Transporte y Comunicaciones

- Dirección Regional de Turismo
- Gobierno Regional de Puno
 - Gerencia de Planeamiento, presupuesto y acondicionamiento territorial
 - Gerencia de Recursos Naturales y Ambiente
 - Dirección Regional Agraria
 - Dirección Regional Forestal
 - COFOPRI - Oficina Descentralizada
 - Dirección Regional de Energía y Minas
 - Dirección Regional de Transporte y Comunicaciones
 - Dirección Regional de Turismo
- Gobierno Regional de Cuzco
 - Gerencia de Planeamiento, presupuesto y acondicionamiento territorial
 - Gerencia de Recursos Naturales y Ambiente
 - Dirección Regional Agraria
 - Dirección Regional Forestal
 - COFOPRI - Oficina Descentralizada
 - Dirección Regional de Energía y Minas
 - Dirección Regional de Transporte y Comunicaciones
 - Dirección Regional de Turismo

GOBIERNOS LOCALES

Municipalidades de Madre de Dios

- Municipalidad Provincial de Tahuamanu
- Municipalidad Provincial de Tambopata – Puerto Maldonado
- Municipalidad Provincial de Manu
- Municipalidad Distrital de Iñapari
- Municipalidad Distrital de Iberia
- Municipalidad Distrital de Mazuko

Municipalidad de Puno

- Municipalidad Provincial de Juliaca
- Municipalidad Provincial de Azángaro
- Municipalidad Provincial de San Gabán

Municipalidad de Cuzco

- Municipalidad Provincial de Urcos
- Municipalidad Distrital de Ocongate

- Municipalidad Distrital de Camanti Quincemil

EMPRESAS PRIVADAS

Concesiones Forestales

- Maproin S.A.
- Canales Tahuamanu S.A.C.
- Empefomsa S.A.C.
- Maderera Paujil S.A.C.
- Maderyja S.A.C.
- Mafofunchi S.A.C.
- Shihuahuaco Timber S.A.C.

Concesiones para carreteras

- Consorcio Interoceánico Sur - CONIRSA S.A., representado por Jorge Enrique Barata – Ejecuta Tramo 2 (Urcos - Puente Inambari) y Tramo 3 (Puente Inambari - Iñapari). Consorcio conformado por Constructora Odebrecht y Constructora Graña y Montero.
- Intersur Concesiones S.A. Representado por Breno Luiz Filomeno Saldanha. - Tramo 4 (Azángaro – Puente Inambari)
- Constructora JJC Contratistas Generales S.A. – Mantenimiento del Tramo 2 (Urcos - Puente Inambari) y Tramo 3 (Puente Inambari - Iñapari)

Concesiones para Hidrocarburos

- Empresa Petrolera Pan Andean Resource PLC (Perú), Lote N° 141– Puno
- Sapet Development, Lote N° 103 – Madre de Dios
- Empresa Hunt Oil Company, Lote N° 76 – Madre de Dios
- Petro Perú, Lote 154 – Madre de Dios

Concesiones de Hidroenergéticas

- Electro Perú S.A. - Central Hidroenergéticas San Gabán I – Puno
- Empresa de Generación Hidroeléctrica de Cuzco

Concesiones Mineras

- Minera MINSUR –Puno
- Minera Arasi – Puno

Empresas interesadas en invertir en biocombustibles

- Grupo Romero Diesel S.A.C
- Grupo Horcona España
- Pen Investment Group
- Samoa Fiber Bio Oil

- Heaven Petroleum - Grupo Herco
- Biodiesel Peru International S.A.C.
- Pure Biofuels Corp.

ORGANIZACIONES SOCIALES

ONG AMBIENTALES / CONSERVACION

- TREES PERU – Madre de Dios
- Asociación para la conservación de la cuenca amazónica – ACCA
- SPDA – Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
- Bosques, Sociedad y Desarrollo – BSD Madre de Dios
- Conservación Internacional – CI-MDD

Asociaciones

- Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil para la Interoceánica SUR
- Comité de Gestión de las ANP RN Tambopata y PN Bahuaja Sonene
- Comité de Gestión de Bosques del Río Las Piedras, Tahuamanu, Tambopata, – Madre de Dios
- Comité de Coordinación del Proyecto CAF-INRENA

FEDERACIONES

- Federación Nativa del río Madre de Dios y Afluentes – FENAMAD
- Alianza de Federaciones del Madre de Dios
- Federación Agraria Departamental de Madre de Dios – FADEMAD
- Federación de Castañeros de Madre de Dios - FEDECAMD
- Federación de Mineros de Madre de Dios – FEDEMIN

GREMIOS

Productores

- Confederación Nacional de Productores y Empresa de Palma Aceitera - Lima
- Asociación Nacional de Productores de Caña Brava – Lima
- Asociación Peruana de Productores de Azúcar y Biocombustibles – Lima
- Asociación de Castañeros de Madre de Dios
- Asociación de Agricultura Ecológica – Madre de Dios

Empresarios

- Asociación Peruana de Bambú – Lima
- Asociación Concesionarios Forestales de Madre de Dios

Comerciales – Exportadores

- Cámara de Comercio de Madre de Dios
- Cámara de Turismo de Madre de Dios
- Cámara de Comercio de Puno
- Cámara de Turismo de Puno
- Cámara de Comercio de Cusco
- Cámara de Turismo de Cusco

COMUNIDADES NATIVAS

- Comunidad Nativa Arazaire en Madre de Dios
- Comunidad Nativa Barranco Chico en Madre de Dios
- Comunidad Nativa Bélgica en Madre de Dios
- Comunidad Nativa Boca del Inambari en Madre de Dios
- Comunidad Nativa Boca Isiriwe en Madre de Dios
- Comunidad Nativa Boca Pariamanu en Madre de Dios
- Comunidad Nativa Diamante en Madre de Dios
- Comunidad Nativa El Pilar en Madre de Dios
- Comunidad Nativa Infierno en Madre de Dios
- Comunidad Nativa Kotsimba en Madre de Dios
- Comunidad Nativa Palma Real en Madre de Dios
- Comunidad Nativa Palotoa en Madre de Dios
- Comunidad Nativa Puerto Arturo en Madre de Dios
- Comunidad Nativa Puerto Luz en Madre de Dios
- Comunidad Nativa San Jacinto en Madre de Dios
- Comunidad Nativa San José de Karene en Madre de Dios
- Comunidad Nativa Shintuya en Madre de Dios
- Comunidad Nativa Shipetiari en Madre de Dios
- Comunidad nativa Shiringayoc en Madre de Dios
- Comunidad Nativa Sonene en Madre de Dios
- Comunidad Nativa Tres Islas en Madre de Dios

INSTITUCIONES ACADÉMICAS

- Instituto Alto andino de biocombustibles – Lima
- Universidad Nacional Amazónica de Madre de Dios – UNAMAD
- Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana – IIAP MDD
- Instituto Bartolomé de las Casas – Cuzco

