



# DEFORESTACIÓN EN LOS EJES IIRSA NORTE Y SUR DEL PERÚ

**-Propuesta Conceptual y Metodológica  
para el Análisis de Políticas y Actores -**



**RESULTADOS PRELIMINARES**

**Puerto Maldonado, 11 Setiembre del 2009**

*Lucila Pautrat*

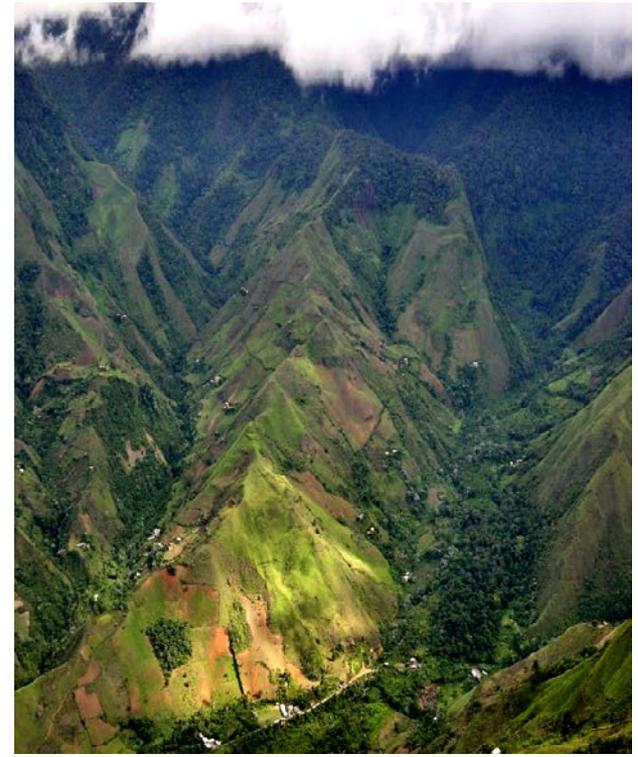
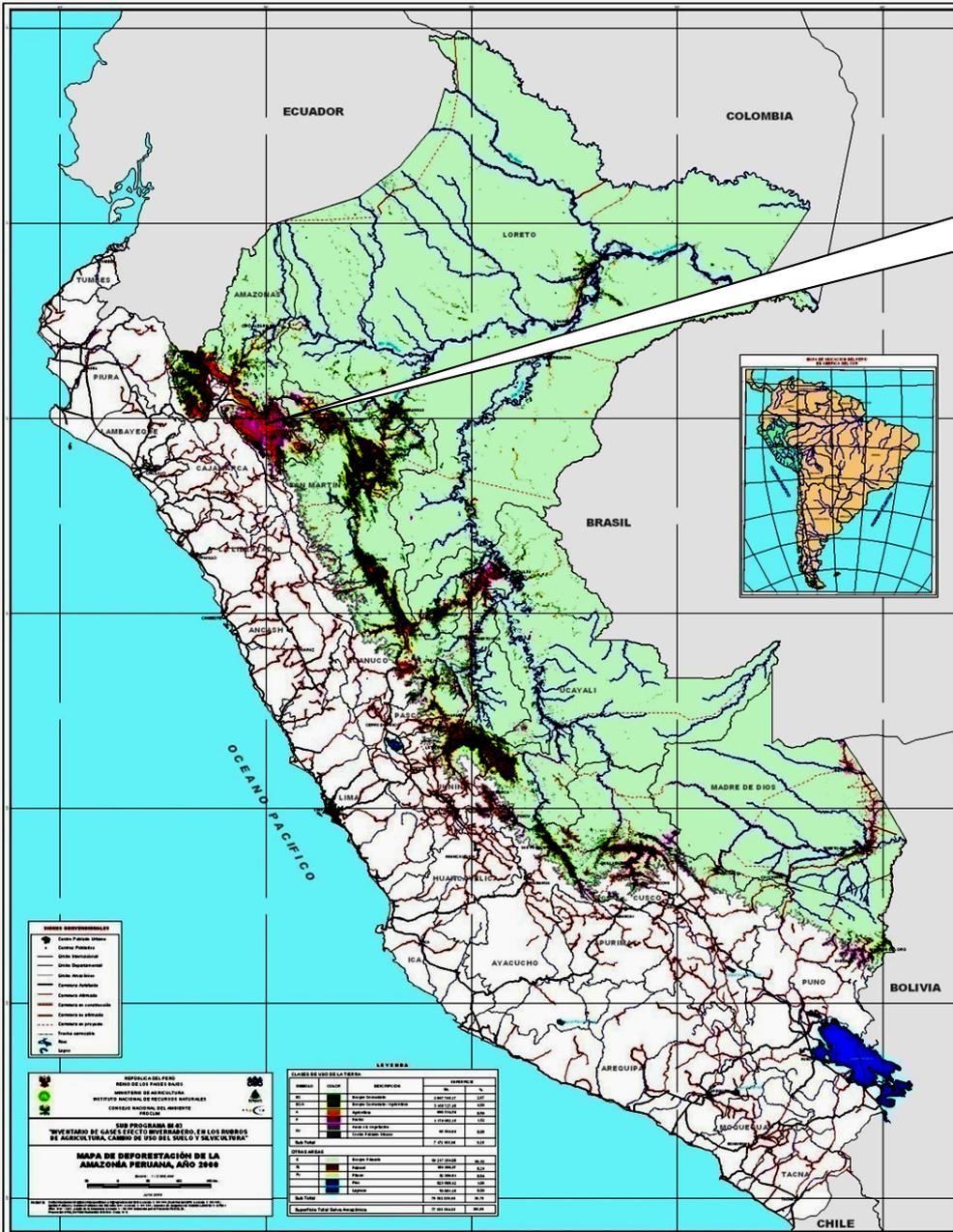
# **CONTENIDO:**

- I. Antecedentes: La Deforestación en el Perú e IIRSA**
- II. Objetivos del Estudio**
- III. Ámbito del Estudio**
- IV. Marco Conceptual General**
- V. Propuesta Metodológica**
- VI. Avances en los Resultados:**
  - Causas de la Deforestación y Políticas Públicas**
  - Matriz de Identificación y Priorización de Políticas**
  - Matriz de Identificación y Ponderación de Actores**

## **LA DEFORESTACIÓN EN EL PERU:**

- Estado de conservación de los bosques en las últimas décadas muestra variaciones significativas, con tendencias a la deforestación, degradación, devaluación y fragmentación.
- 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).

**7'171,553.98 ha  
DEFORESTADAS**  
(INRENA, 2005)



- Ocupación informal
- Incremento de los cultivos de coca

# IIRSA



I I R S A

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).

Promueve la articulación de 10 ejes de integración, 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.



# IIRSA

• Iniciativa Integración Vial, Energética y Comunicaciones

• 12 Países

• 10 ejes de integración

• 514 Proyectos de Infraestructura Vial, Energética y de Comunicaciones

• Agenda Consensuada 2005 – 2010

• Costo US \$ 69,000 millones a diciembre del 2008.

• BID / CAF / FONPLATA

## II. OBJETIVOS DEL ESTUDIO:

- Identificar los principales actores interesados y las políticas impulsoras de deforestación en cada área prioritaria de los Proyectos IIRSA Norte y Sur.
- 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. ÁMBITO DEL ESTUDIO:

IIRSA

Eje Andino

Eje Andino del Sur

Eje de Capricornio

Eje de la Hidrovía Paraguay - Paraná

**Eje del Amazonas ( 7 GP)**

Eje del Escudo Guyanés

Eje del Sur

Eje de la Interoceánica Centro

Eje MERCOSUR - Chile

**Eje Perú-Brasil-Bolivia (3 GP)**

G3: ACCESO A LA HIDROVÍA HUALLAGA - MARAÑÓN

G4: ACCESO A LA HIDROVÍA DEL UCAYALI

G1: CORREDOR PORTO VELHO, RIO BRANCO, PUERTO ASIS, PUERTO MALDONADO, CUSCO, JULIACA, PUERTOS DEL PACÍFICO

# EJE DEL AMAZONAS



IIRSA

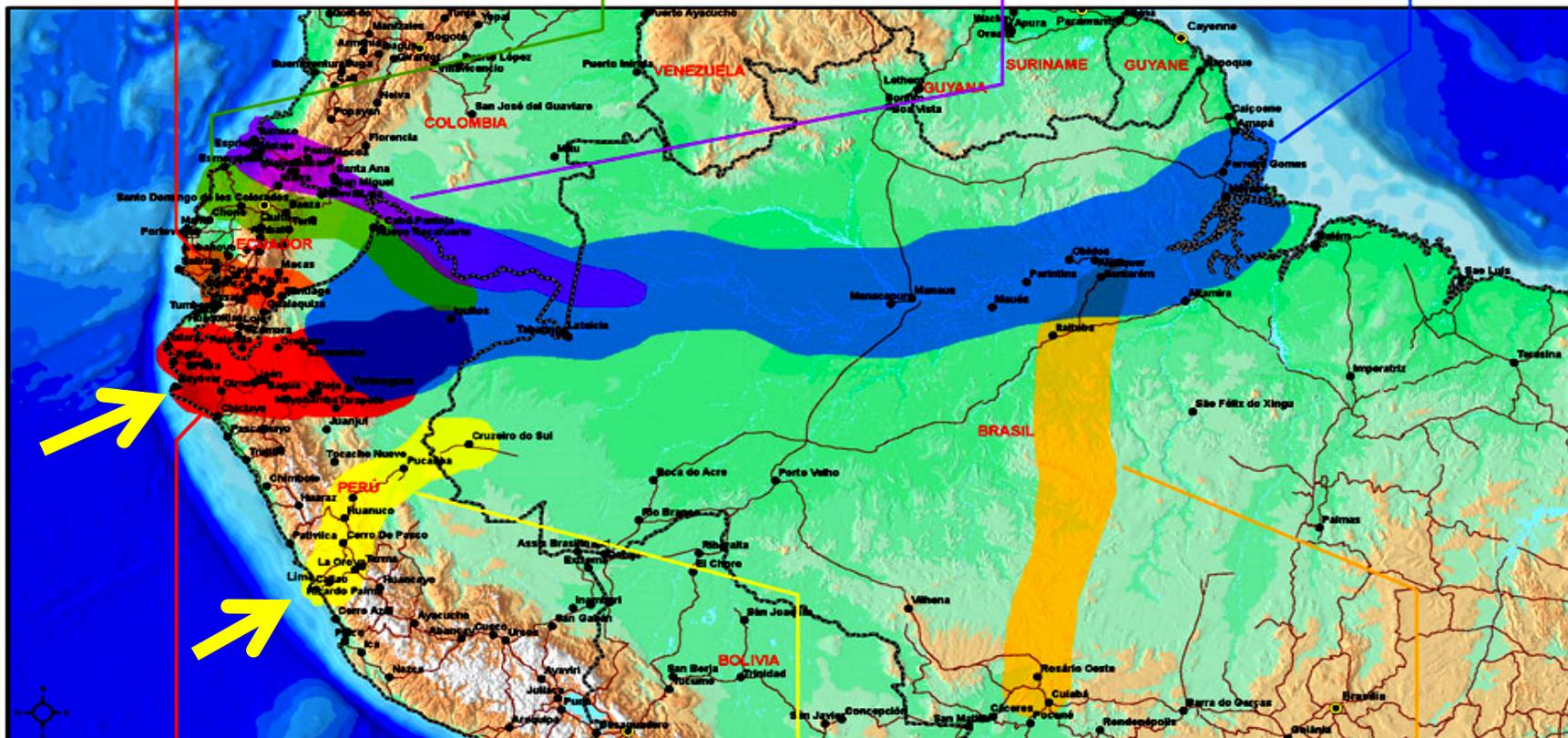
## Grupos de Proyectos

Grupo 7: Acceso a la Hidrovía del Morona-Marañón-Amazonas

Grupo 2: Acceso a la Hidrovía del Napo

Grupo 1: Acceso a la Hidrovía del Putumayo

Grupo 6: Red de Hidrovías Amazónicas



Grupo 3: Acceso a la Hidrovía del Huallaga-Marañón

Grupo 4: Acceso a la Hidrovía del Ucayali

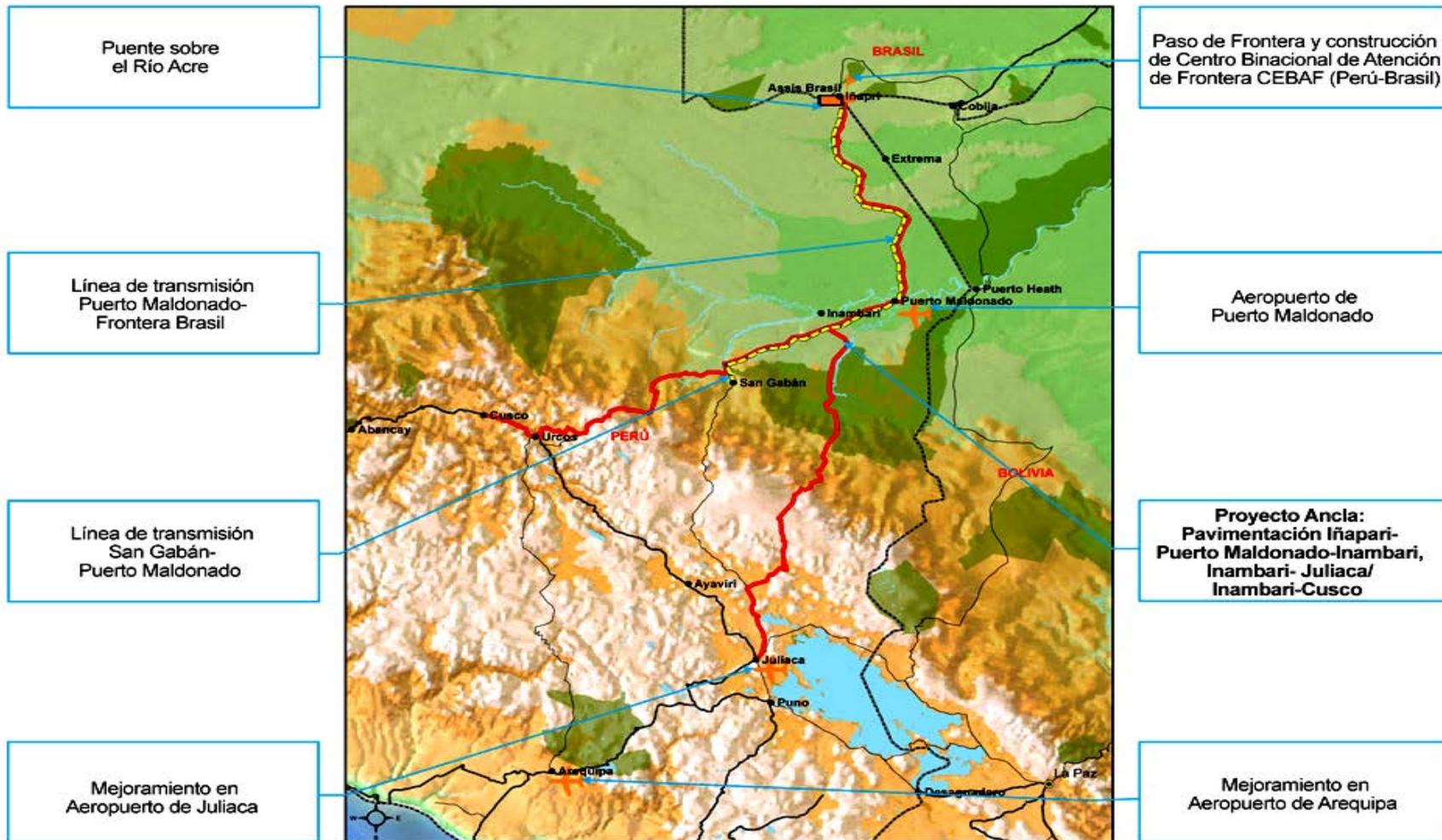
Grupo 5: Acceso a la Hidrovía del Solimões-Amazonas

# EJE PERÚ-BRASIL-BOLIVIA



I I R S A

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



# CARRETERA INTEROCEANICA DEL SUR



## IV. MARCO CONCEPTUAL GENERAL:

### POLÍTICAS PÚBLICAS:

- **Un conjunto de decisiones**: “decidir que existe un problema. Decidir que se debe intentar resolver. Decidir la mejor manera de proceder. Decidir legislar sobre el tema, etc.” (Subirats: 1994, 41).
  - **Uso de la autoridad del Estado**: genera obligaciones y derechos (Regula las actividades y relaciones humanas)
  - **Respuesta a situaciones consideradas como problemas que requieren intervención pública**: generan valor público.
- **Evaluación de la efectividad** de diversas políticas para alcanzar uno o varios **objetivos específicos**, y las **relaciones** que se dan entre dichas políticas y el logro de los objetivos.

# LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO PROCESOS:

Las 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).

*Lindblom, Ch. & E. Woodhouse.*

*The Policy Making Process.*

***El límite de las Políticas Públicas están en:***

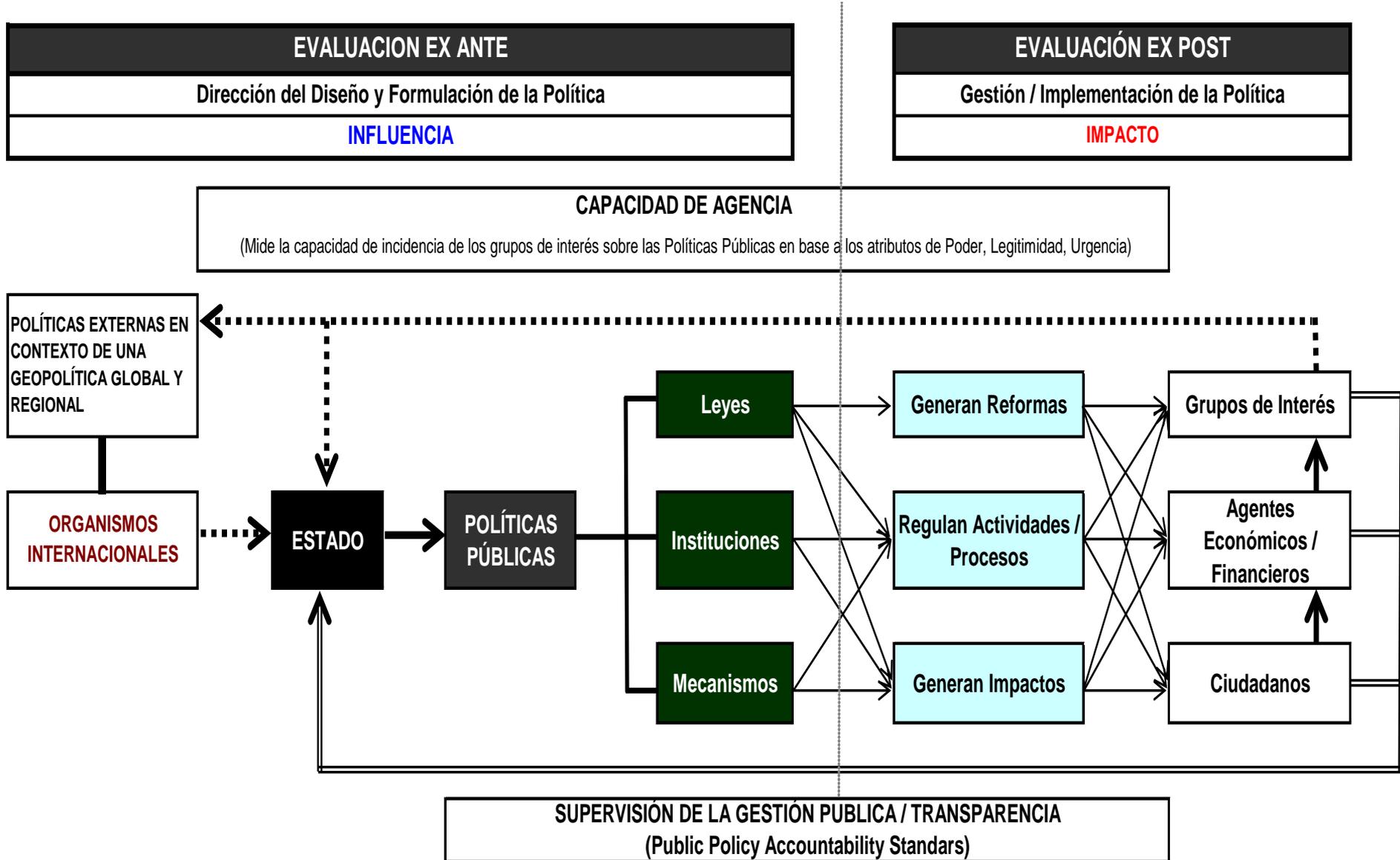
- ***Los Principios y Normas de la Constitución Política.***
- ***El Rol del Estado***

# ANALISIS DE POLÍTICAS PUBLICAS Y ACTORES

- ¿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 interactúan los *stakeholders* sobre las Políticas?

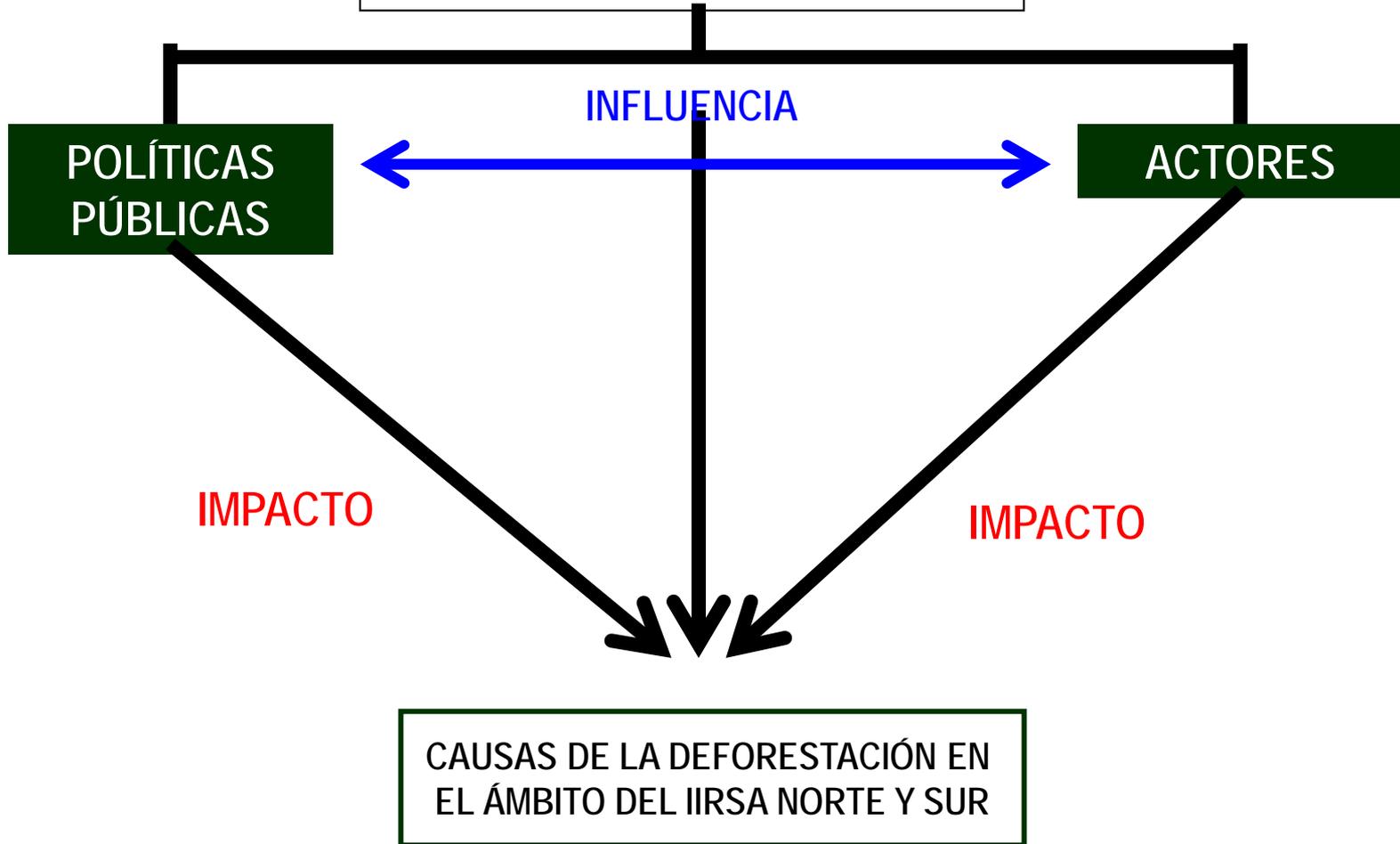


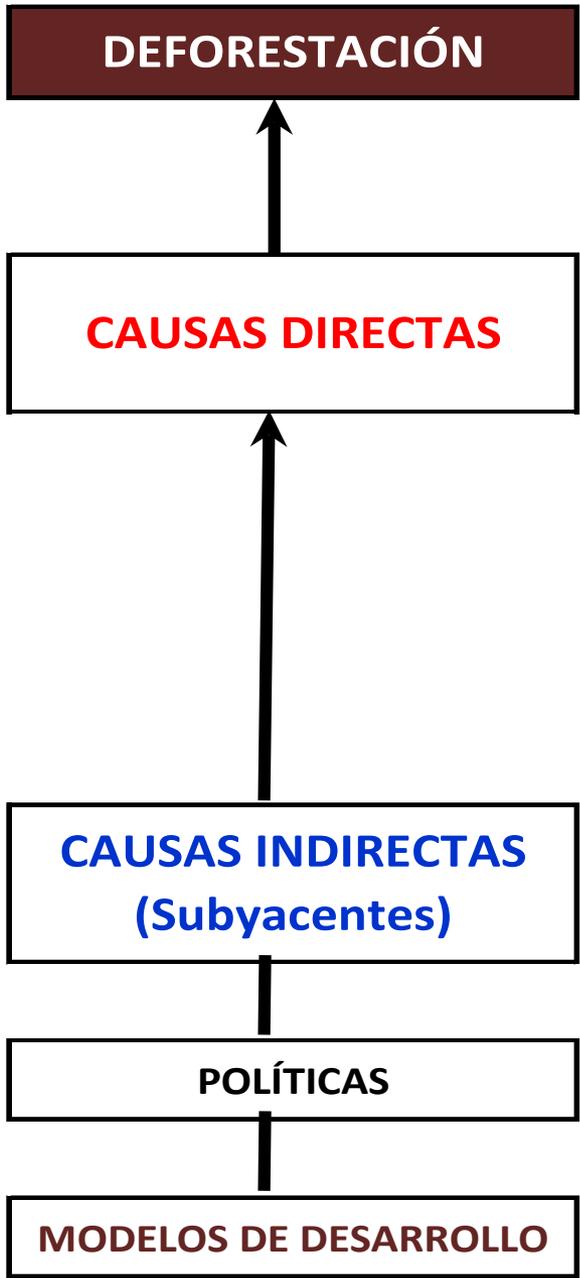
# ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS / CAPACIDAD DE AGENCIA DE LOS ACTORES RELEVANTES



# MODELO DE DESARROLLO

(Paradigma / Discurso Político a partir del cual el Estado concibe la formulación de las Políticas Públicas)





- Dimensión Local
  - Impacto focalizado e indirecto
  - Responden a decisiones económicas de uso de la tierra
  - Resultado de la implementación de las actividades económicas
- 
- Dimensión Nacional / Global
  - Fuerzas socioeconómicas y políticas que promueven el desarrollo de actividades que generan deforestación
  - Responden a modelos de desarrollo de generación de rentas sobre la base de la extracción de los recursos naturales, la industrialización, o la transformación de los habitats naturales

## V. METODOLOGÍA:

### SISTEMATIZACIÓN Y MAPEO DE ACTORES Y POLÍTICAS:

#### FASE 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

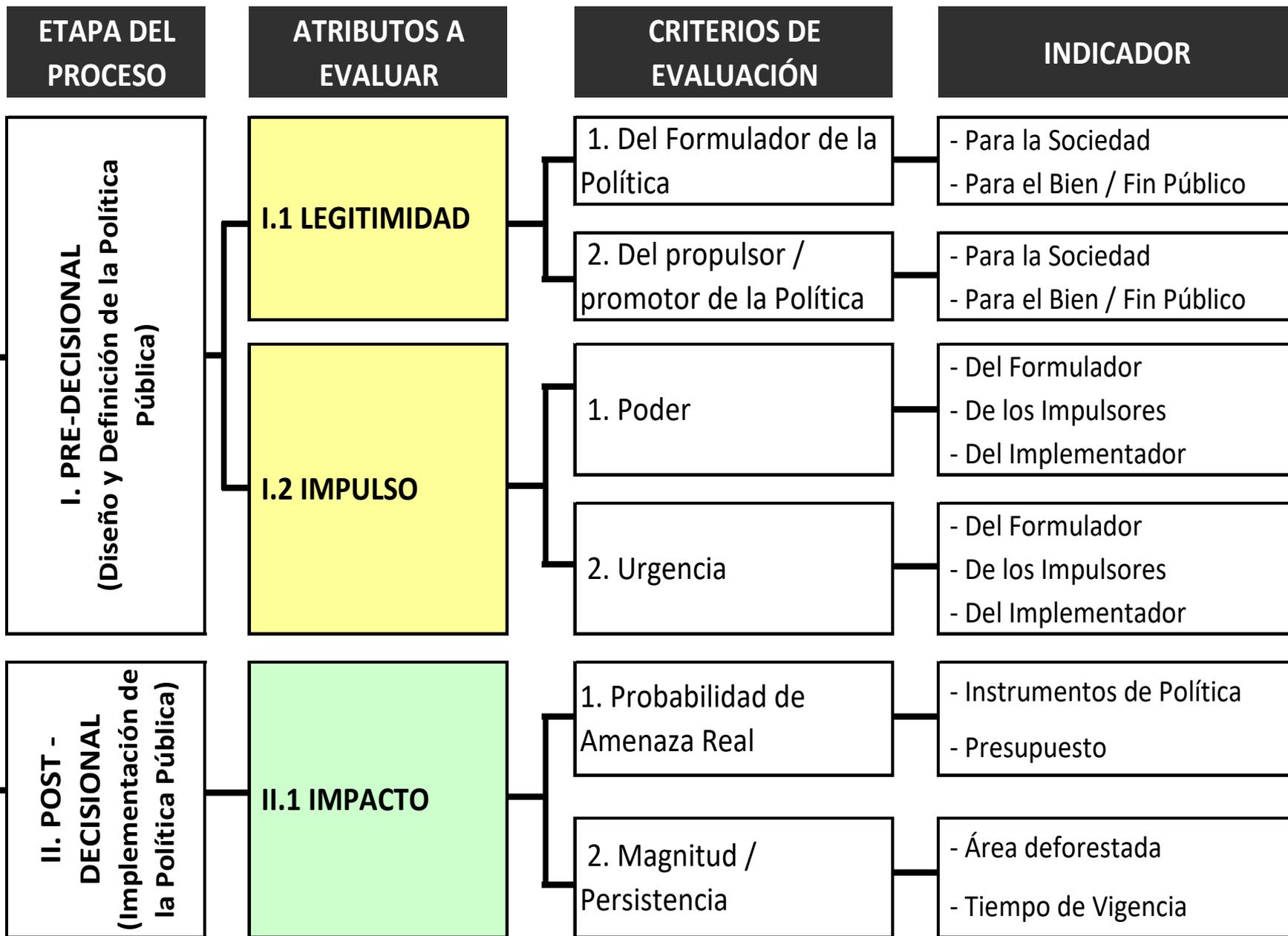
# **SISTEMATIZACIÓN Y MAPEO DE ACTORES Y POLÍTICAS:**

## **FASE II: CARACTERIZACIÓN Y PONDERACIÓN**

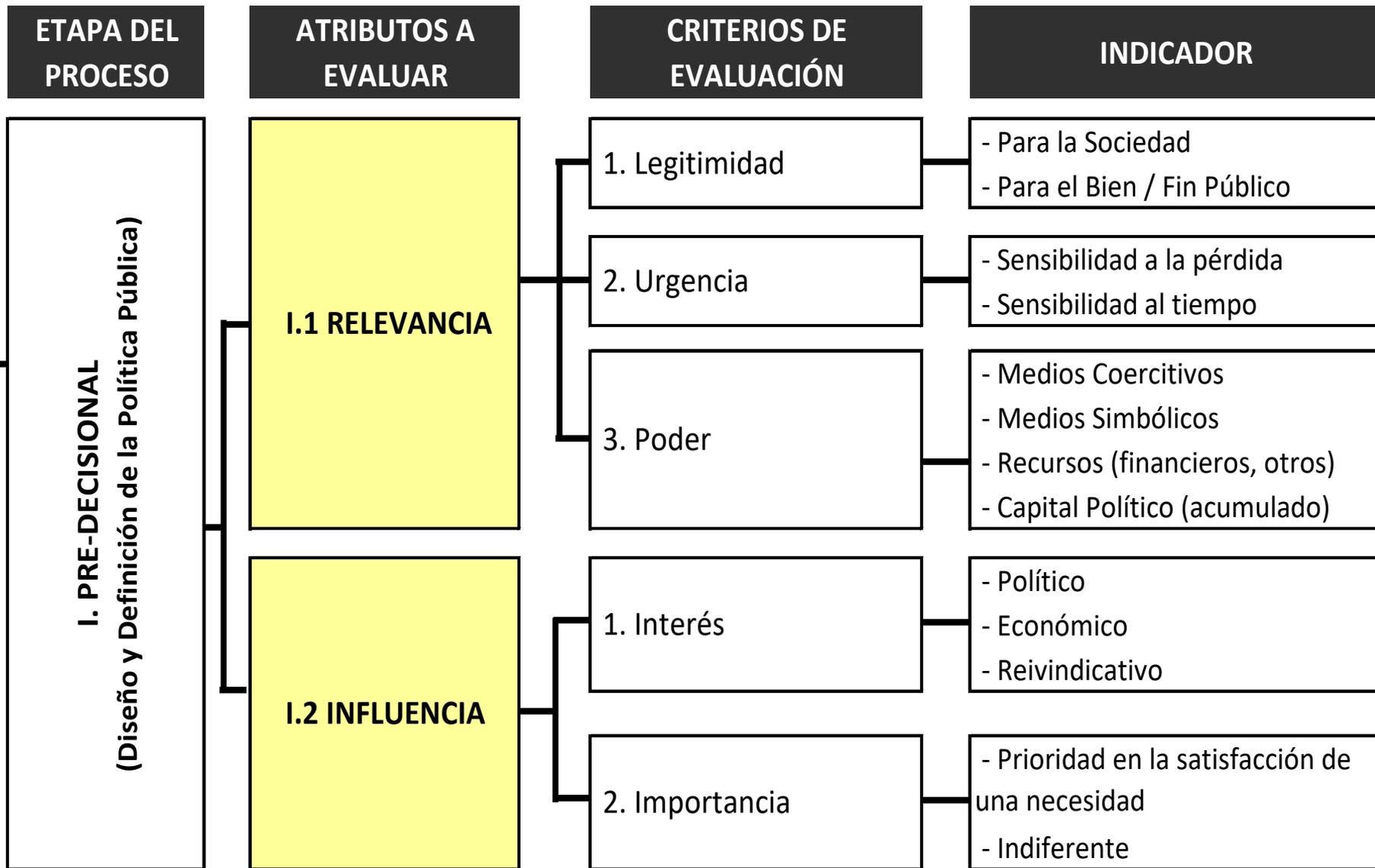
1. Caracterización de las Políticas Implícitas y Explícitas asociadas / que inciden o exacerban los procesos de Deforestación en el ámbito del IIRSA Norte y Sur.
2. Ponderación de las Políticas Explícitas.
3. Caracterización y Ponderación de los Actores que influyen sobre las políticas que favorecen la deforestación, o que son afectados por la deforestación en el ámbito del IIRSA Norte y Sur

## **FASE III: INTEGRACIÓN DE RESULTADOS Y RECOMENDACIONES**

# ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



# ANÁLISIS DE ACTORES



**ANÁLISIS DE ACTORES**

**ETAPA DEL PROCESO**

**ATRIBUTOS A EVALUAR**

**CRITERIOS DE EVALUACIÓN**

**INDICADOR**

**II. POST - DECISIONAL**  
(Implementación de la  
Política Pública)

**II.1 IMPACTO**

1. Probabilidad de  
Amenaza Real

2. Magnitud /  
Persistencia

- Voluntad de implementar la  
Política  
- Disponibilidad de Recursos para  
implementar la Política

- Área deforestada / Capacidad  
de regeneración  
- Tiempo de permanencia

# **ANALISIS DE LAS POLÍTICAS QUE INCIDEN EN LOS PROCESOS DE DEFORESTACIÓN**



# RESULTADOS:

- Caracterización detallada de 25 Políticas Nacionales
- Caracterización detallada de más de 200 Actores
- Identificación de las principales políticas asociadas a las causas de la deforestación
- Diseño de una Metodología y Marco Conceptual para la caracterización de las Políticas y jerarquización en función a su potencial de incidir sobre los procesos de deforestación
- Análisis de las Políticas, su interacción y potencial sinérgico
- Identificación de los alcances y limitaciones de la metodología de ponderación
- Identificación de la necesidad de un monitoreo continuo y dinámico de las políticas

• ***CARACTERIZACIÓN DE POLÍTICAS***

• ***CARACTERIZACIÓN DE ACTORES***

## CAUSAS DE LA DEFORESTACIÓN Y POLITICAS ASOCIADAS

### Formato I

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

<p><b>3. Proliferación de la Minería Informal</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Negación implícita de poblaciones marginales / desprecio étnico</li> <li>- Crecimiento económico sobre la base de las actividades extractivas</li> <li>- Proteccionismo de la gran inversión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De promoción de la gran minería</li> <li>- De evasión de responsabilidades</li> <li>- De Descentralización (Transferencia de riesgos)</li> <li>- Flexibilización de los estándares ambientales para actividades económicas a escala artesanal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Políticas de Lucha contra la pobreza y desarrollo en zonas rurales marginales</li> <li>- De evaluación y control de los impactos sociales</li> <li>- Políticas de Fortalecimiento de las Capacidades de los Gobiernos Regionales Locales</li> <li>- De ordenamiento territorial</li> </ul>
<p><b>4. Megaproyectos de Infraestructura Vial y Energética</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Neoliberalismo económico y apertura de mercados</li> <li>- Reducción del estado</li> <li>- Promoción de la propiedad privada por grandes inversionistas</li> <li>- Crecimiento económico en base a las exportaciones y comercio</li> <li>- Maximización en el aprovechamiento de los recursos no renovables y aquellos no explotados</li> <li>- Flexibilización de la regulación ambiental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De Promoción de Inversiones en megaproyectos de infraestructura vial (carreteras de penetración)</li> <li>- De promoción de los cultivos agroindustriales para biocombustibles, plantas de transformación y comercialización</li> <li>- Apertura del mercado de tierras / Cambio del régimen de propiedad de la tierra</li> <li>- 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</li> <li>- Política de debilitamiento de la Autoridad Ambiental, Forestal, y la institucionalidad de la sociedad civil</li> <li>- Promoción de Inversiones en proyectos energéticos a través del aprovechamiento del gas / obras hidroenergéticas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausencia de una Política Nacional Ambiental (a escala local y de paisaje) / Remediación ambiental</li> <li>- Política Energética coherente con la realidad ambiental y social del país</li> <li>- Política de Planificación del desarrollo a nivel nacional y regional</li> <li>- Política de reconocimiento de los Derechos de las Comunidades Nativas e Indígenas</li> <li>- Políticas de Intangibilidad de las tierras forestales y de protección y Restricciones al cambio de uso de las tierras agrícolas</li> <li>- De evaluación y control de los impactos sociales y ambientales a escala de paisaje, regional y local</li> </ul>

CAUSAS DIRECTAS

Tala ilegal y prácticas forestales insostenibles

Cambio de Uso de Bosques y Tierras Forestales

Desbosque / Tala rasa / Incendios

Apertura de parcelas agrícolas / asentamientos humanos

Tráfico de Tierras

CAUSAS SUBYACENTES

Políticas y Legislación Forestal Débil o insuficiente

Promoción de Biocombustibles

Expansión Agrícola y Ganadera

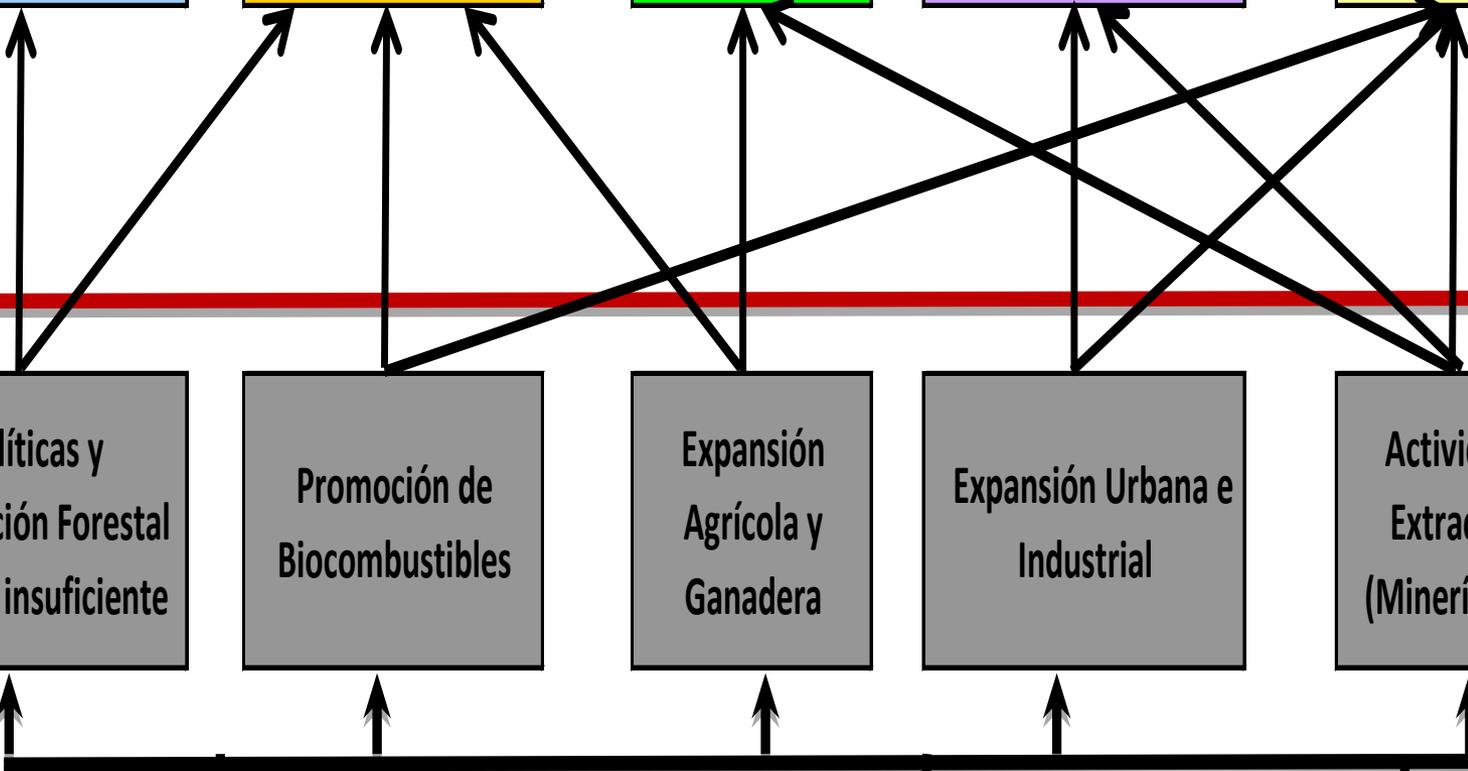
Expansión Urbana e Industrial

Actividades Extractivas (Minería e HC)

Pobreza, Migración y Colonización

Promoción de Megaproyectos de Infraestructura Vial y Energética

Economía Primaria



# PONDERACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

POLITICAS PÚBLICAS	INDICE PREPONDERANCIA	CLASIFICACIÓN POLÍTICAS
- Principios de Política Económica	1.361667134	AGRESIVAS
- Política Energética	1.345452698	AGRESIVAS
- Política de Biocombustibles	1.301164269	AGRESIVAS
- Política Minera	1.289099107	AGRESIVAS
- Política de Titulación de Tierras	1.282054194	AGRESIVAS
- Política sobre Recursos Hídricos	1.209054961	MUY PREPONDERANTES
- Política de Promoción de las Inversiones	1.176937355	MUY PREPONDERANTES
- Política de Transporte e Infraestructura	1.02258323	MUY PREPONDERANTES
- Política de Descentralización	1.015906697	MUY PREPONDERANTES
- Política de Diversidad Biológica	1.011608929	MUY PREPONDERANTES
- Principios de Política Agraria	0.99867279	PREPONDERANTES
- Principios de Política Ambiental	0.875345409	PREPONDERANTES
- Política de Aprovechamiento Forestal	0.835828788	PREPONDERANTES
- Política de Participación Ciudadana	0.722838895	PREPONDERANTES
- Política de Promoción de la Amazonía	0.583077192	POCO PREPONDERANTES
- Principios de Política de Pueblos Indígenas	0.568087833	POCO PREPONDERANTES
- Política de Ordenamiento Territorial	0.400620518	POCO PREPONDERANTES

# CAUSAS SUBYACENTES DE LA DEFORESTACIÓN:

## A Escala Global:

- **Políticas macroeconómicas:** Globalización de los Mercados, Incremento de la demanda de materias primas por las Economías Emergentes: China, La India, Brasil, y los países industrializados / Inversiones poco reguladas, Distorsiones del Mercado
- **Crisis Energética:** Incremento de la Demanda de Hidrocarburos / Cambios en la Matriz Energética y Promoción de Biocombustibles)
- **Comercio:** Acuerdos de Promoción Comercial (Incremento de la demanda de maderas tropicales), políticas discriminatorias, subsidios
- **Crisis Financiera:** Especulación en la valoración de tierras, bosques,
- **Hegemonía Geopolítica:** Incentivos para mega proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones, de la construcción
- **Economías Subterráneas:** Corrupción, Tráfico de maderas, fauna silvestre, expansión de cultivos ilícitos, lavado de activos, biopiratería, otros.

# CAUSAS SUBYACENTES DE LA DEFORESTACIÓN:

## A Escala Nacional:

- Política macroeconómica: Promoción de Actividades Extractivas de alto impacto: minería y extracción forestal
- Política Ambiental débil: Ausencia de Ordenamiento Territorial
- Ausencia de una Política Forestal, Inestabilidad y debilidad en la Administración y Legislación Forestal / Débil regulación
- Crisis Energética (Incremento de la Demanda de Hidrocarburos / Cambios en la Matriz Energética y Promoción de Biocombustibles)
- Acuerdos de Promoción Comercial (Incremento de la demanda de maderas tropicales)
- Políticas Incoherentes: Promoción de la expansión agropecuaria en zonas boscosas

# **CAUSAS SUBYACENTES DE LA DEFORESTACIÓN:**

## **A Escala Nacional:**

- Política de colonización de la Amazonía / Procesos migratorios y ocupación no planificada**
- Inseguridad jurídica sobre el régimen de tenencia de tierras de las comunidades indígenas**
- Débil gobernabilidad del Sector Forestal**
- Altos niveles de pobreza en las Regiones con Bosques**
- Ausencia de Políticas de Desarrollo acordes a la realidad geográfica y ecológica de los bosques**
- Economías Subterráneas: Expansión de los cultivos ilícitos**

# Proyectos de Infraestructura Vial



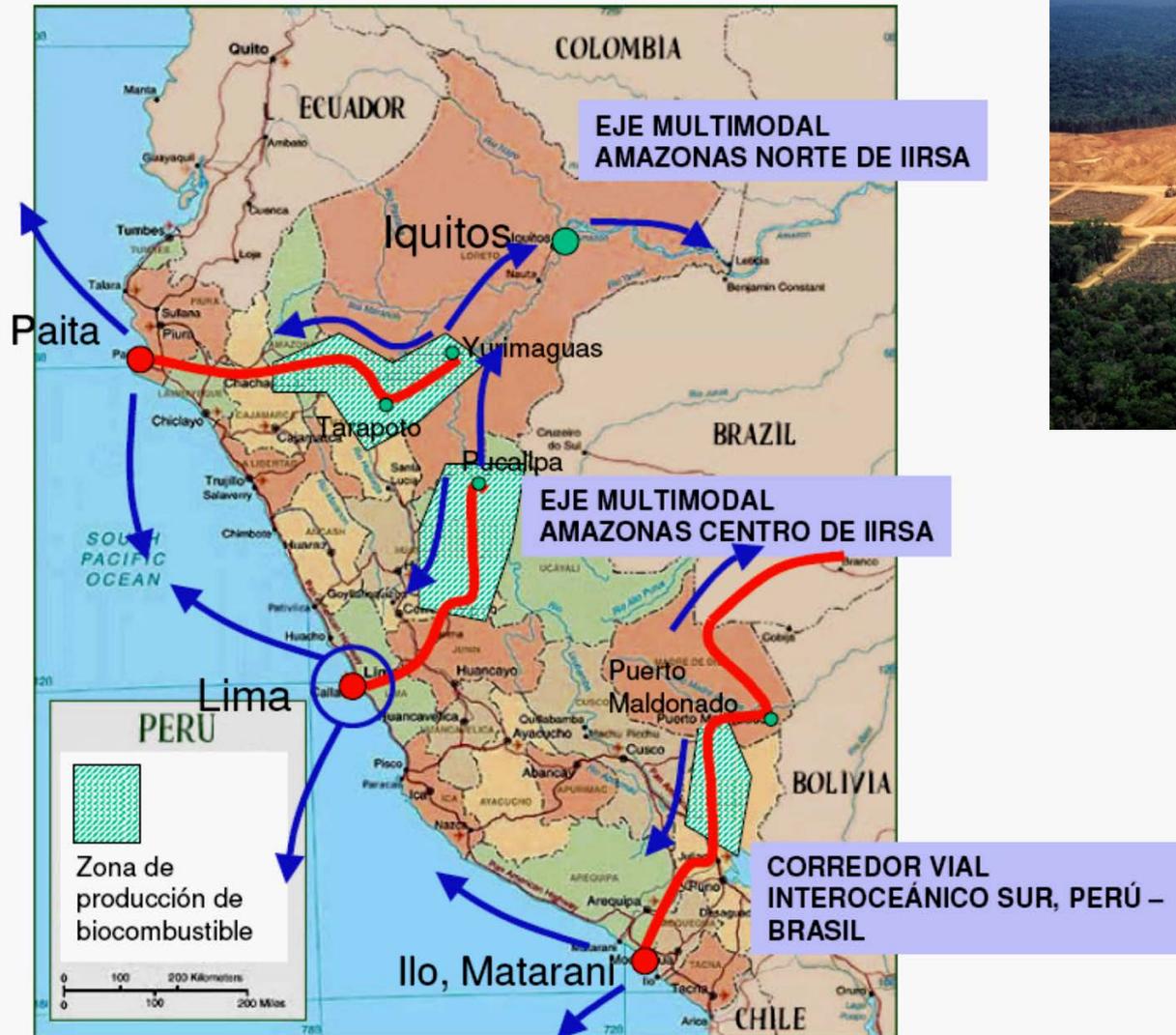
# LOTES DE HIDROCARBUROS OFERTADOS 2009

Superposiciones con Tierras de Comunidades Nativas, ANP, Reservas Territoriales a favor de pueblos indígenas en aislamiento voluntario



# PROMOCIÓN DE MONOCULTIVOS AGROENERGÉTICOS: BIOCOMBUSTIBLES

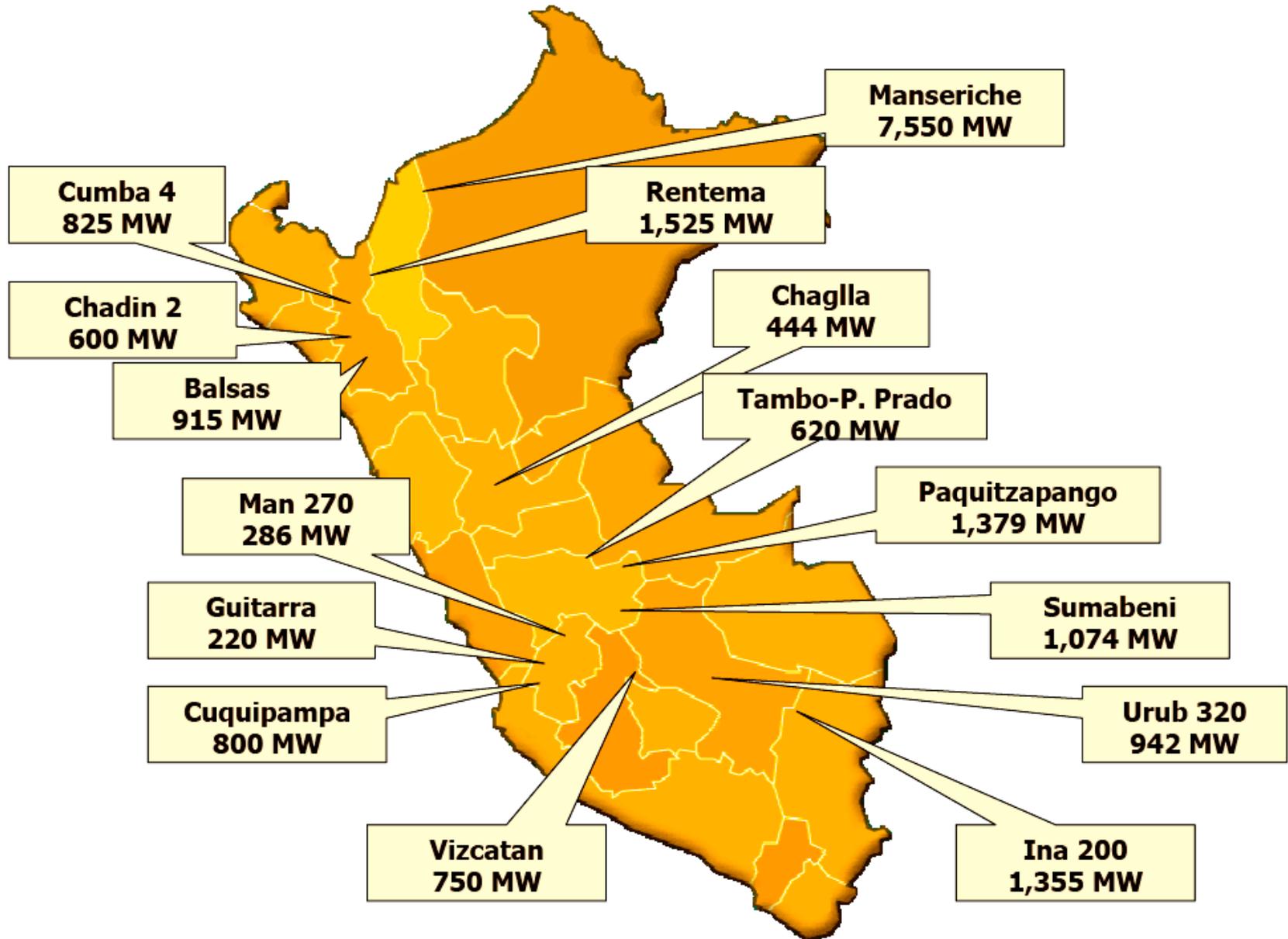
## “Corredores de Biocombustibles”



# Parques Regionales de Agronegocios



# Proyectos Hidroeléctricos con Potencial para la Exportación al Brasil



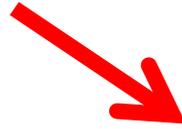
# ACTIVIDADES EXTRACTIVAS DE ALTO IMPACTO: Minería e Hidrocarburos



# EXPANSIÓN DE ÁREAS AGRÍCOLAS Y TALA ILEGAL



Tala-roce-quema  
para apertura de  
chacras



Extracción ilegal  
de maderas sin  
manejo



Erosión de  
suelos y  
laderas,  
derrumbes



# TALA ILEGAL TRÁFICO DE MADERAS



# EFFECTOS DE LA DEFORESTACION EN EL CAMBIO CLIMATICO

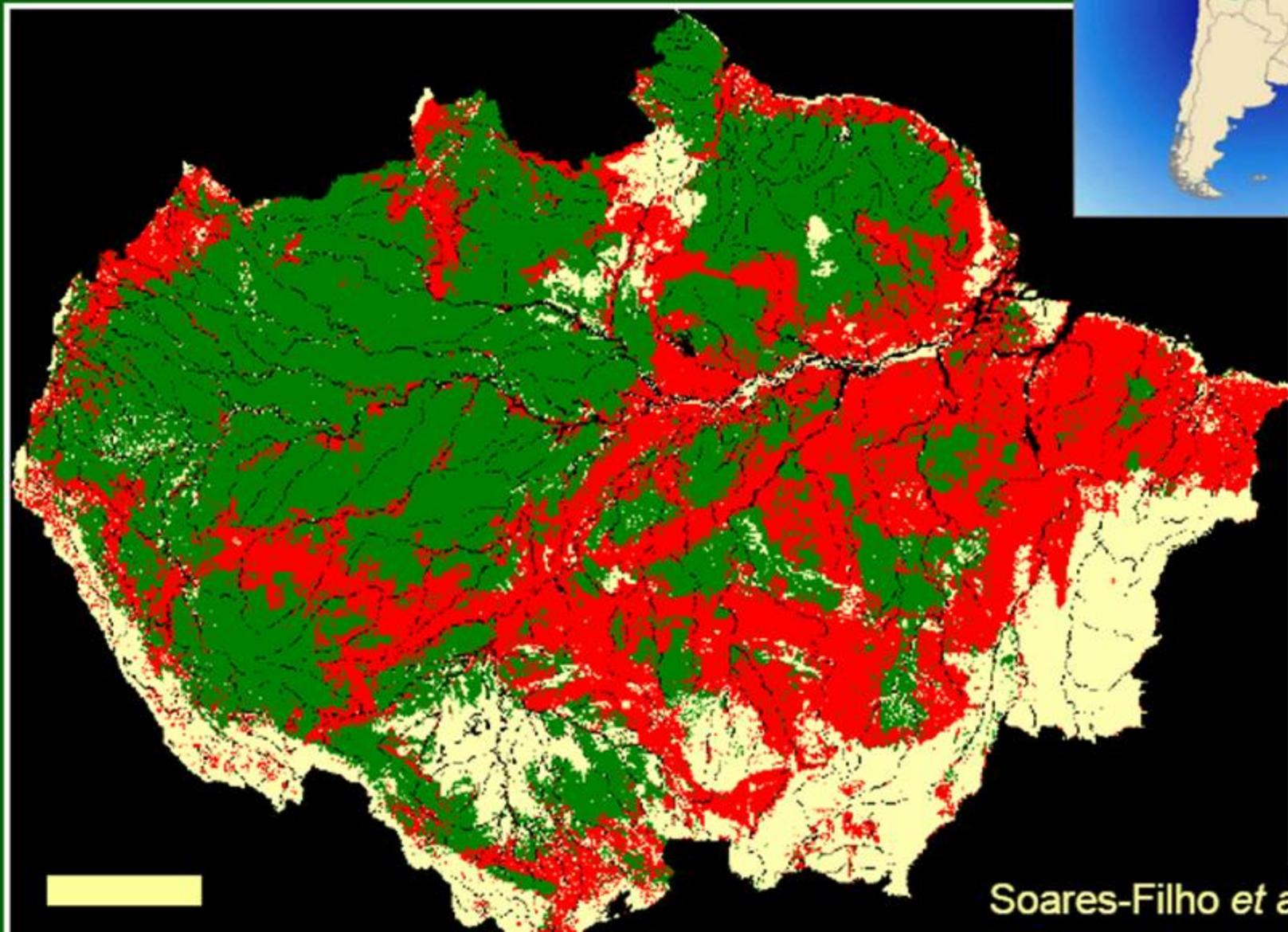


## 2050 Escenario Convencional:

Deforestación 2,698,735 km<sup>2</sup> (32 PgC hasta 2050)

Bosque 3,320,409 km<sup>2</sup>

No-Bosque 1,497,685 km<sup>2</sup>



Soares-Filho *et al.* 2004

## ***CONCLUSIONES PRELIMINARES:***

**1. Las Políticas Públicas responden a los **Paradigmas del Desarrollo** que predominan en la mente de los “tomadores de decisiones”. En democracias frágiles, dichos paradigmas no necesariamente responden a las expectativas de las poblaciones.**

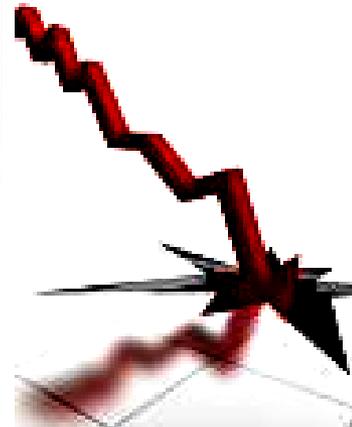
**2. Toma de Decisiones son procesos **NO racionales, sino la RESULTANTE** de Fuerzas Antagónicas donde se conjugan el Poder, la Legitimidad y el Impacto de las políticas**

**3. Políticas Públicas: se dan en escenarios dinámicos, de alta variabilidad, donde los actores y sus intereses varían permanentemente en contextos, espacios y periodos relativamente inestables.**

- **Análisis de políticas y actores como un Diagnóstico puntual**
- **Monitoreo permanente de cómo cambian las políticas, los intereses, actores, y niveles de impacto sobre determinados procesos**

#### 4. Identificar Megatendencias de Políticas Económicas, que operan a escala de una Geopolítica Global:

- **Crisis y Especulación Financiera**
- **Crisis Energética y del Petróleo**
- **Boom de los biocombustibles y transgénicos**
- **Políticas de Comercio Exterior (Apertura de mercados)**
- **A escala regional: Infraestructura Vial, Energética**
- **Especulación en la Industria de la construcción**



5. Constatar como estas tendencias de los mercados internacionales **sobrepasan las capacidades institucionales de los países** para hacer frente a las fuerzas externas.



6. Estas Megatendencias han generado una **inversión de los principios constitucionales, vulneraciones a los derechos de los ciudadanos, y absolutización de metas de desarrollo** impuestas, generando graves impactos sociales y ambientales.

**7. Es necesario realizar también un Análisis de las Políticas Regionales, las relaciones de interdependencia con las Políticas Nacionales, y su potencial sinérgico de incidencia sobre:**

- Procesos de Descentralización y Regionalización;**
- La existencia de posibles conflictos de competencias entre las Políticas Regionales y las Políticas Nacionales**
- La transferencia de riesgos a las regiones, en lugar de capacidades y funciones efectivas.**



**Transferencia de  
Competencias**



**GOBIERNOS  
REGIONALES**

8. Análisis: Contrastable con la realidad.

9. El Índice de preponderancia es resultado de la **interacción de variables y criterios** durante el diseño e implementación de las Políticas:

- **Poder vs. Legitimidad**
- **Urgencia y Recursos**
- **Potencial agresivo e Impacto**

**La importancia de estos criterios varía en contextos sociales distintos.**

**Resalta la sensibilidad y fragilidad de las relaciones entre las variables, y su potencial de modificar los resultados**