

# **ANÁLISIS PRELIMINAR SOBRE GOBERNABILIDAD Y CUMPLIMIENTO DE LA LEGISLACIÓN DEL SECTOR FORESTAL EN EL PERÚ**

Preparado para:

**World Bank Group**

Elaborado por:

**LUCILA PAUTRAT  
IVÁN LUCICH**

**Octubre, 2006**

## I. INTRODUCCIÓN

---

Una de las principales preocupaciones a nivel mundial es la acelerada tasa de degradación de los bosques y la pérdida de cobertura forestal. Hacia 1973 la FAO sostenía que la superficie boscosa a nivel mundial era de 3780 millones de ha, de las cuales el 50% eran bosques tropicales primarios. Para 1990 se estimaba una deforestación total de 450 millones de ha, siendo los más afectados los bosques tropicales. Diversos autores reconocen que entre las principales causas de la deforestación a nivel mundial se encuentra una demanda creciente de maderas tropicales por parte de los países industrializados, hecho que ejerce una fuerte presión de uso sobre los países poseedores de bosques, que coincidentemente constituyen aquellos de menos recursos. De otro lado, deficientes políticas para implementar sistemas de manejo sostenible, aunados a las fuerzas del mercado, han producido un incremento significativo de la tala ilegal en diversos países, siendo el Perú uno de los principales exportadores de madera ilegal.

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 m<sup>3</sup> (40% de la producción nacional) de madera son extraídos ilegalmente, los que finalmente son legalizados mediante procedimientos fraudulentos<sup>1</sup>. 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 m<sup>3</sup> de madera ilegal. Es decir, 15% de la producción nacional, lo que equivale a US \$ 44.5 millones de dólares<sup>2</sup>”*. 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.

Los crímenes forestales, incluyendo actividades ilícitas como la extracción ilegal, la invasión y/o quema de tierras forestales, la caza furtiva de animales silvestres, ocupación de bosques públicos y privados, corrupción se están incrementando de manera alarmante alrededor del mundo. Esto resulta particularmente conflictivo en países en desarrollo donde solo la tala ilegal en tierras públicas causa pérdidas estimadas en recursos e ingresos que exceden los US \$ 10 billones anuales, ocho veces más que el total oficial de los fondos de cooperación para el desarrollo destinado al manejo forestal sostenible en dichos países. Las pérdidas por evasión de impuestos se estiman en US \$ 5 billones. Entre los países en desarrollo un millón de personas en pobreza extrema dependen de los bosques para satisfacer sus necesidades vitales y para su seguridad<sup>3</sup>. Estos grupos vulnerables se encuentran en riesgo por la extracción ilícita de productos maderables y no maderables de los bosques. Adicionalmente, la vulneración de las áreas naturales protegidas amenaza la conservación de los recursos forestales y su biodiversidad. Las empresas forestales formales son afectadas por una competencia ilegal de precios subvaluados que desalientan la inversión privada responsable y hacen inviable social y ambientalmente el manejo de los bosques. Otros impactos menos visibles pero de alto costo son la erosión de la institucionalidad, la dispersión de la corrupción y un menor crecimiento económico. Finalmente, los crímenes forestales traen como consecuencia impactos negativos en

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> World Bank, 2006. Strengthening Forest Law Enforcement And Governance. Addressing A Systemic Constraint To Sustainable Development. Working Paper. 25 p

los ámbitos ambiental, económico y social, incluso a nivel global. Los bosques son bienes públicos de escala global y su degradación implica costos globales como el cambio climático y la pérdida de especies<sup>4</sup>.

En este contexto, el Banco Mundial ha estado comprometido con el proceso de Fortalecimiento de la Legislación y Gobernabilidad en el Sector Forestal (Forest Law Enforcement and Governance - FLEG) desde la primera Conferencia Ministerial FLEG llevada a cabo en Asia el 2001. La importancia de mitigar la tala ilegal y otros crímenes forestales ha sido también priorizada en la Estrategia Forestal del Banco Mundial 2002. A nivel de país el Banco también tiene una larga trayectoria de cooperación apoyando procesos de fortalecimiento y consolidación del marco legal y gobernabilidad en el sector forestal; y en los últimos años con un creciente y marcado énfasis en combatir los crímenes forestales como parte de las estrategias necesarias para un crecimiento sostenido del sector forestal. En este sentido el Banco se encuentra trabajando en asociación con un gran número de actores incluyendo gobernantes, organizaciones de la sociedad civil, compañías del sector privado y organizaciones internacionales a fin de combatir la tala y comercio ilegal de maderas y otros crímenes forestales, que han pasado de ser, hasta hace poco, un tema tabú solo discutido indirectamente y en términos poco definidos, a convertirse en un tema central dentro de las discusiones sobre manejo forestal sostenible<sup>5</sup>.

La presente consultoría: *“Análisis Nacional sobre Gobernabilidad y Cumplimiento de la Legislación en el Sector Forestal de los Países Amazónicos”* se hace por encargo del Banco Mundial y comprende un Diagnóstico Preliminar sobre el Estado y Caracterización de la Tala y Comercio Ilegal de Maderas en el Perú, y como estos procesos afectan la Gobernabilidad y el Cumplimiento de la Legislación en el Sector Forestal peruano. El presente informe tiene como objetivos:

- Recopilar, Analizar y Sistematizar la información secundaria disponible en las diferentes instituciones públicas y privadas sobre el aprovechamiento y comercio ilegal de productos forestales maderables en el Perú.
- Analizar el contexto político, legal e institucional del sector forestal; las causas e impactos de la tala y comercio ilegal de maderas en el Perú.
- Caracterizar la dinámica de la extracción ilegal y comercio de maderas. Incluye la identificación de mecanismos de operación y actores socio-económicos.
- Proponer alternativas que contribuyan a mitigar el aprovechamiento y comercio ilegal de productos forestales maderables a nivel técnico y administrativo.

Para el desarrollo de la presente investigación preliminar se procedió a la recopilación, análisis y sistematización de información secundaria disponible en relación al aprovechamiento y comercio legal e ilegal de recursos forestales maderables en el Perú.

---

<sup>4</sup> Idem p. 3.

<sup>5</sup> Ibidem.

## II. MARCO CONCEPTUAL:

### II.1 DERECHOS HUMANOS

Los Derechos Humanos son el conjunto de características y atributos propios del ser humano derivado de su dignidad, por lo que no pueden ser afectados o vulnerados. Es imprescindible que los Estados y sus leyes los reconozcan, los difundan, protejan y garanticen. Los derechos humanos son las facultades, prerrogativas y libertades fundamentales que tiene una persona por el simple hecho de serlo, sin los cuales no se puede vivir como tal. El Estado no sólo tiene el deber de reconocerlos, sino también de respetarlos y defenderlos; concretar su actuación a los límites señalados por la ley, la cual le impone en determinados casos la obligación de no hacer o actuar con el fin de garantizar a los individuos la vigencia de sus libertades y derechos consagrados en la Constitución.

Los Derechos Humanos son:

- Inherentes al ser humano, todos los seres los poseen pues se generan a partir de la misma naturaleza humana.
- Son Universales, se extienden a todo el género humano, cualquiera sea su condición histórica, geográfica, etnia, sexo, edad o situación en la sociedad.
- Son Inalienables, no se pueden quitar ni enajenar pues son parte consustancial de la propia naturaleza humana.
- Son Inviolables, no se pueden o no se deben transgredir o quebrantar y en caso de ser así , el ciudadano víctima puede exigir una reparación o compensación por el daño causado a través de los tribunales de Justicia.
- Son Imprescriptibles, es decir, no caducan ni se pierden por el transcurso del tiempo.
- En cuanto al ejercicio en plenitud de los Derechos Humanos, existe una cierta relatividad ya que dicho ejercicio está limitado por las exigencias del bien común de la sociedad.

### **DERECHOS DE PRIMERA GENERACIÓN, O DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS:**

Imponen al Estado el deber de respetar siempre los derechos fundamentales del ser humano:

- A la vida
- A la integridad física y moral
- A la libertad personal
- A la seguridad personal
- A la igualdad ante la ley
- A la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión
- A la libertad de expresión y de opinión
- De resistencia y de inviolabilidad del domicilio
- A la libertad de movimiento o de libre tránsito
- A la justicia
- A una nacionalidad
- A contraer matrimonio y fundar una familia
- A participar en la dirección de asuntos políticos
- A elegir y ser elegido a cargos públicos

- A formar un partido o afiliarse a alguno
- A participar en elecciones democráticas

### **DERECHOS DE SEGUNDA GENERACIÓN, O DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (DESC):**

La constituyen los derechos de tipo colectivo, los sociales, económicos y culturales. Están integrados de la siguiente manera:

#### ***Derechos económicos***

- A la propiedad (individual y colectiva)
- A la seguridad económica

#### ***Derechos sociales***

- A la alimentación
- Al trabajo (a un salario justo y equitativo, al descanso, a sindicalizarse, a la huelga)
- A la seguridad social
- A la salud
- A la vivienda
- A la educación

#### ***Derechos culturales***

- A participar en la vida cultural del país
- A gozar de los beneficios de la ciencia
- A la investigación científica, literaria y artística

### **DERECHOS DE TERCERA GENERACIÓN, DERECHOS DE LOS PUEBLOS O DE SOLIDARIDAD:**

Surgen como respuesta a la necesidad de cooperación entre las naciones, así como de los distintos grupos que la integran. Se forma por los llamados derechos de los pueblos:

- A la paz
- Al desarrollo económico
- A la autodeterminación
- A un ambiente sano
- A beneficiarse del patrimonio común de la humanidad
- A la solidaridad

## II.2 DERECHOS HUMANOS Y PUEBLOS INDÍGENAS<sup>1</sup>

A nivel internacional las políticas dirigidas al desarrollo y la inclusión de los pueblos indígenas, basadas en el respeto a la identidad y con la facultad de determinar la forma y el ritmo de su desarrollo, han sido promovidas desde los órganos de las Naciones Unidas. En este sentido, instrumentos como el Convenio N° 169 de la OIT, los Objetivos para el Desarrollo del Milenio, el Informe del Foro Permanente de Cuestiones Indígenas del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y los Informes de los Relatores Especiales, han establecido como principios la protección de los derechos de los pueblos basados en el respeto de sus culturas, formas de vida, tradiciones y costumbres propias. Estos organismos preocupados por la situación de pobreza y exclusión en la que se encuentran los pueblos indígenas, hacen un llamado a los Estados miembros para que adopten medidas que permitan salvaguardar sus derechos, con especial énfasis en reducción de la pobreza, reconocimiento de sus tierras y protección de la identidad cultural, citaremos algunos de ellos:

La Recomendación General XXIII relativa a los derechos de las poblaciones indígenas aprobada en la 1235ª Sesión del 18 de agosto de 1997, en el 51º Período de Sesiones Comité CERD, exhorta a los Estado partes a reconocer y proteger los derechos de las poblaciones indígenas a poseer, explotar, controlar y utilizar sus tierras, territorios y recursos comunales, y en los casos en que se les ha privado de sus tierras y territorios, de los que tradicionalmente eran dueños, o se han ocupado o utilizado esas tierras y territorios sin el consentimiento libre e informado de aquellas poblaciones, que adopten medidas para que les sean devueltos. Únicamente cuando, por razones concretas, ello no sea posible, se sustituirá el derecho a la restitución por el derecho a una justa y pronta indemnización, la cual, en la medida de lo posible, deberá ser en forma de tierras y territorios.

En julio de 2000, el Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas estableció el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, en el Informe sobre el cuarto período de sesiones (realizado entre el 16 y el 27 de mayo de 2005)<sup>6</sup>, en relación al tema especial de los objetivos de desarrollo del Milenio y los pueblos indígenas, en especial en lo relacionado con el Objetivo 1, “La erradicación de la pobreza extrema y el hambre”, dicha instancia acordó: *“4. El Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas señala que la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio en relación con los pueblos indígenas debe considerarse en el contexto más amplio de la Declaración del Milenio, en la que confluyen los tres objetivos básicos de la Carta de las Naciones Unidas, es decir, la paz y la seguridad, el desarrollo económico y social y los derechos humanos. En la misma medida que todos los demás, los pueblos indígenas tienen derecho a beneficiarse de los objetivos de desarrollo del Milenio y de otras metas y aspiraciones que figuren en la Declaración del Milenio.”*

El Foro observa con inquietud que las cuestiones indígenas *“a menudo están ausentes de los procesos relacionados con los objetivos de desarrollo del Milenio y la reducción de la pobreza”,* agregando que *“al Foro le preocupa que, a menos que la situación particular de los pueblos indígenas se tome debidamente en cuenta, algunos procesos relacionados con la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio pueden dar lugar, para los pueblos indígenas, a una pérdida acelerada de tierras y recursos naturales y, por ende, de sus medios de subsistencia generando con ello su desplazamiento y la asimilación y erosión aceleradas de su cultura”.*

El Informe final de la Relatora Especial, Erica-Irene A. Daes, en julio de julio de 2004<sup>7</sup>, recomienda a los Estados: i) todas las acciones y las medidas jurídicas y administrativas

<sup>6</sup> Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. *Informe sobre el cuarto período de sesiones (16 a 27 de mayo de 2005)*. Nueva York, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Documentos Oficiales, 2005. Suplemento N° 23 (E/2005/43 E/C.19/2005/9).

<sup>7</sup> Informe final de la Relatora Especial, Erica-Irene A. Daes. 56º período de sesiones de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. E/CN.4/Sub.2/2004/30. 13 de julio de 2004

estatales e internacionales en lo que concierne a las tierras, los territorios y los recursos indígenas tendrán un carácter no discriminatorio en su aplicación y puesta en práctica y no deberán conllevar desventaja ni consecuencia adversa de ningún tipo para los pueblos o las personas indígenas respecto de las no indígenas de ese Estado; ii) Todas las acciones y medidas jurídicas estatales e internacionales en lo que concierne a las tierras, los territorios y los recursos indígenas deberán garantizar que todos los pueblos indígenas tengan tierras, territorios y recursos suficientes para asegurar su bienestar y su desarrollo equitativo como pueblos; iii) En todas las acciones y medidas jurídicas estatales e internacionales en lo que concierne a las tierras, los territorios y los recursos indígenas se deberá reconocer el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y ajustarse a la obligación de tratar con las instituciones indígenas de gobierno pertinentes y a la obligación de respetar el derecho de los pueblos indígenas a controlar y proteger sus propias tierras, territorios y recursos.

El Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes<sup>8</sup> en su artículo 4° señala que deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados. Asimismo, el artículo 7°, señala que los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

La segunda parte del Convenio, referida a Tierra, establece lo siguiente: Artículo 13°: Respeto a la importancia especial de los valores espirituales para las culturas con relación a sus tierras o territorios.

1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.
2. La utilización de término “tierra” en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

Artículo 14°.- Protección de los derechos de propiedad y de posesión.

1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados los derechos de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.
2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.
3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierra formuladas por los pueblos interesados.

---

<sup>8</sup> Aprobado mediante Resolución Legislativa 26253 del 02 de diciembre de 1993.

Artículo 15°.- Derechos de participación en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus tierras o del Estado

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

Artículo 18°.- Sanciones contra toda intrusión o uso no autorizado

La Ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por persona ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones.

Finalmente, queremos destacar la Declaración sobre el derecho al Desarrollo<sup>9</sup>, como otra herramienta de naciones unidas destinada a la protección y promoción de derechos. Este instrumento señala que todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él. El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos Pactos internacionales de derechos humanos, el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales.

A nivel regional, también se perciben estos compromisos asumidos por los Estados. Así, la Declaración sobre la Democracia, los derechos de los pueblos indígenas y la Lucha contra la Pobreza (Declaración de Muchupicchu), constituye la decisión de los gobiernos de continuar desarrollando estrategias y políticas dirigidas a revalorizar la pluralidad étnica y la multiculturalidad de las naciones andinas con el fin de promover la participación de los pueblos indígenas. También la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (Carta Andina de Naciones), reafirma el derecho de todos los pueblos y comunidades de los países andinos a la preservación y desarrollo de sus identidades propias y a la consolidación de la unidad nacional de cada país sobre la base de la diversidad de sus sociedades. Se comprometen de manera especial a promover programas a favor de la interculturalidad, cumplir y hacer cumplir los derechos y obligaciones consagrados en instrumentos internacionales que tienen como finalidad promover y proteger los derechos los pueblos, en particular el Convenio 169.

El Artículo 39 de la carta reconoce el derecho de los pueblos indígenas y comunidades de afro descendientes, dentro del marco de los ordenamientos constitucionales y legislaciones nacionales y de la normativa internacional sobre derechos humanos, a conservar y promover sus prácticas tradicionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica; a participar en el uso, administración y usufructo sostenibles de los recursos naturales que se ubican en sus tierras o territorios; a ser consultados en las decisiones que se tomen sobre la explotación de los recursos naturales no renovables que se hallan en sus tierras o territorios y sobre toda actividad que afecte al medio ambiente y formas de vida; de aquellos a participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten actividades de manejo de recursos naturales en sus tierras y territorios; a percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de estas actividades; a ser consultados y participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes de desarrollo que les concierna; y a formular sus propios planes de desarrollo sostenible y gestionar de los Estados los recursos para su financiamiento y la cooperación internacional.

---

<sup>9</sup> Adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986



## LAS ACCIONES AFIRMATIVAS:

La acción afirmativa es un conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas específicamente a remediar la situación de los miembros del grupo a que están destinadas en un aspecto o varios aspectos de su vida social para alcanzar la igualdad efectiva<sup>10</sup>. Estas se justifican en tanto buscan enderezar o reparar injusticias históricas, reparar la discriminación social, crear la diversidad o representación proporcional de los grupos, también están planteadas como un medio de construir una nación. Estas medidas, no deben generar discriminación.

### II.3 DESARROLLO HUMANO

PNUD ha definido Desarrollo Humano como el proceso de expansión de las capacidades y derechos de las personas, dentro de un marco de igualdad de oportunidades, en el cual éstas pueden progresar en libertad<sup>11</sup>. El concepto de Desarrollo Humano es amplio, complejo y difícil de medir. El enriquecimiento de la *vida humana* no está directamente relacionado al crecimiento de la producción por habitante aunque, generalmente, dicho crecimiento es considerado un factor importante para lograrlo. Según PNUD, el énfasis de los estudios sobre Desarrollo Humano está puesto en lo que la gente puede *ser y hacer*, y no en lo que puede *tener*<sup>12</sup>.

El proceso de crecimiento hacia el Desarrollo Humano requiere *un marco institucional, legal y cultural que fomente la igualdad de oportunidades*. Sobre esta base, *el desarrollo se presenta como el uso pleno de la libertad*<sup>13</sup> que tienen las personas para decidir sobre sus vidas, ocupaciones, consumo, cultura, y en general para lograr vidas plenas. De estos tres elementos, los dos primeros son condiciones para el tercero y son los aspectos sobre los que se puede actuar directa o indirectamente desde la sociedad y desde el Estado<sup>14</sup>. Sin embargo, la adquisición y el ejercicio de las capacidades, derechos e igualdad de oportunidades constituyen un tema central que determina las posibilidades de desarrollo humano. La adquisición de derechos y capacidades forma parte de un proceso que comienza por el acceso a una adecuada alimentación y salud en la niñez, un entorno familiar en un ambiente saludable, educación y acceso a cultura, para luego encontrar trabajo o realizar alguna actividad empresarial, tener una familia, participar en sociedad, en la política, cultura, creación hasta llegar a una madurez y vejez plenas y continuar con el ciclo de vida de la siguiente generación<sup>15</sup>. El crecimiento económico, industrial y productivo de las sociedades, como las oportunidades de recreación, investigación, mejoras en la salud, alimentación y calidad de vida de las personas demandan la consolidación de una base productiva sostenible y un ambiente biológica y funcionalmente viable.

El respeto y defensa de la vida y sus manifestaciones constituye un valor ético fundamental en la relación ser humano-naturaleza, en el desarrollo humano y en la vida en sociedad. El hombre es el agente dinámico de transformación que crea espacios productivos o los deteriora poniendo en riesgo su propia sobrevivencia. De otro lado, las oportunidades iguales se generan socialmente a través de los mercados, el Estado, las redes sociales, las organizaciones; es decir, a través de instituciones, normas éticas, leyes y políticas públicas. Para ello, las sociedades nacionales, regionales y locales deben organizarse y tener, implícita o explícitamente, el desarrollo del ser humano como objetivo fundamental.

<sup>10</sup> E/CN.4/Sub.2/2002/21, publicado el 17 de junio de 2002 Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Prevención de la discriminación. "El concepto y la práctica de la acción afirmativa". Informe final presentado por el Sr. Marc Bossuyt, Relator Especial, de conformidad con la resolución 1998/5 de la Subcomisión

<sup>11</sup> PNUD, Perú. 2002. Índice de Desarrollo Humano. 2002.

<sup>12</sup> PNUD, 2005. Índice de Desarrollo Humano, Perú: 2005. Lima, Perú.

<sup>13</sup> Sen 2000 e Iguíñez 2003

<sup>14</sup> PNUD, 2005. Op. Cit. Pp:20

<sup>15</sup> Ibidem.

La premisa esencial en una estrategia de desarrollo humano es que el acceso a los recursos y medios que posibilitan la equidad de oportunidades sea integral y universal. Por ello es necesario fortalecer las capacidades del Estado y de la sociedad local o regional para generar las condiciones que permitan proveer alimentación, salud, vestido, vivienda, educación, seguridad social y un ambiente saludable a toda su población. El desarrollo humano es el resultado de las capacidades organizacionales, amplia participación social para la solución de sus problemas y persistencia en objetivos de largo plazo.

Algunas premisas esenciales para construir el desarrollo humano:

- Garantizar que el acceso a los recursos y medios que posibilitan la equidad de oportunidades sea integral y universal
- Garantizar la equidad en el acceso a los beneficios y oportunidades de aprovechamiento de los recursos naturales
- Garantizar la participación efectiva en la toma de decisiones
- Garantizar la equidad en los niveles de protección respecto de daños ambientales

#### **NIVELES DE REALIZACIÓN ESPACIAL DEL DESARROLLO HUMANO:**

Según el Informe de Desarrollo Humano del Perú 2005, la competitividad y el desarrollo humano se manifiestan de manera real en el espacio físico que se va conformando como espacio socialmente construido, cuyos referentes son la actividad de las personas y sus implicancias, las cuales son de diferente nivel y radio de acción. El Desarrollo Humano distingue al menos tres niveles de realización espacial: local, regional y nacional<sup>16</sup>.

El espacio local es el de la convivencia y el consumo, de las relaciones personales inmediatas, del vecindario o comunal. En éste se perfila una identidad particular y se expresan las preocupaciones esenciales de las personas respecto a su calidad de vida. Los ciudadanos esperan tener la posibilidad de vivir en un entorno adecuado y tener acceso eficiente a la salud, educación, ornato y seguridad. Muchas de las opciones del desarrollo humano se definen en este espacio mínimo y variado, y es allí, en lo local, donde comienzan a gestarse los procesos sociales y donde se perciben de manera vivencial y directa los impactos en el ambiente. El espacio regional, por su parte, es el espacio de la producción, la inversión y el empleo. La producción se realiza a través de la actividad empresarial en actividades económicas que demandan recursos, insumos, trabajadores, mientras que la oferta de empleo, en cambio, proviene de las familias y las personas. La interacción económica se define regionalmente por la necesidad de gestionar los recursos para lograr una base productiva sostenible y donde la población pueda movilizar la producción y el comercio. En la región se construye la base ambiental, material, social e institucional del desarrollo humano.

Por último, el espacio nacional es el de la integración. En éste se origina el Estado y las leyes como instituciones que permiten el desenvolvimiento social, pero es también donde se establecen las condiciones del funcionamiento de la economía. Consolidar un estado de derecho supone normar y promover el aumento de las capacidades de la población y operar con equidad en todos los ámbitos contenidos en lo nacional. Estas dimensiones espaciales se hallan en continua interacción, sobre todo la local y no corresponden necesariamente a las delimitaciones político-administrativas. Los espacios de la convivencia-consumo y de la producción interactúan y se redefinen permanentemente, mientras que el espacio nacional provee los elementos de la integración en tanto cristaliza aspectos culturales a través de la normativa jurídica, las tradiciones locales y regionales que sustentan la identidad nacional<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> Ibidem.

## La Espacialidad del Desarrollo Humano

El desarrollo humano es el resultado de la organización de las personas en distintas dimensiones



Elaboración: PNUD / Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

### DESARROLLO HUMANO LOCAL:

En la escala local el desarrollo humano depende del desarrollo de las personas y del desarrollo productivo asociado al territorio. El desarrollo humano, entendido como la expansión de capacidades y ampliación de oportunidades, depende de los distintos tipos de capital (social, natural, institucional, financiero) y de la presencia de servicios e instituciones capaces de atender adecuadamente el conjunto de necesidades que presenta la población. Estos satisfactores de necesidades específicas más inmediatas deben ser suministrados por la localidad como resultado de los recursos y capitales existentes en su territorio y como efecto de la articulación con otras localidades y regiones. Así, según PNUD el Desarrollo Humano es función de la oferta de centros de trabajo con empleo decente, la calidad del gobierno, leyes eficientes, igualdad ante la ley, la existencia de organizaciones políticas, sociales y culturales, y el acceso a la seguridad social. Entre los satisfactores del Desarrollo Humano se encuentran la infraestructura básica, acceso a bienes y servicios, vías de comunicación, salud y educación accesibles<sup>18</sup>. El desarrollo humano en la escala local contempla la posibilidad de que los capitales se articulen, se transformen eficientemente y generen nueva riqueza de manera creciente. Esto implica el uso constante de las potencialidades y de la eficiencia productiva en el ámbito inmediato. El desarrollo humano local queda definido por los niveles de desarrollo humano alcanzado por los habitantes, las capacidades para la convivencia humana, el uso de las potencialidades y productividad local.

<sup>18</sup> PNUD, 2005. Op. Cit. Pp: 32

## II.4 DESARROLLO SOSTENIBLE

En 1987 la Comisión Mundial para el Desarrollo del Medio Ambiente (Brundtland) señaló: *"El desarrollo sostenible es aquél que satisface las necesidades actuales sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades"*.

Dentro de este concepto, la protección ambiental, además de constituir una condición imprescindible para el crecimiento económico y el bienestar social, actúa como promotor de desarrollo, a causa del gran esfuerzo de gestión, avance tecnológico e inversión que tal protección exige. El desarrollo sostenible refleja una elección de valores para el desarrollo de las actividades humanas, tales como la equidad entre las personas ahora y, entre esta generación y las futuras generaciones<sup>19</sup>.

### MANEJO FORESTAL SOSTENIBLE

Es *"la gestión y utilización de los bosques, plantaciones y tierras de aptitud forestal de tal forma que conserven su diversidad biológica, productividad, capacidad de regeneración, vitalidad y capacidad de cumplir, en el presente y en el futuro, las funciones ecológicas, económicas y sociales a escala local, nacional y mundial, sin causar perjuicio alguno a otros ecosistemas"* (Comunidad Europea, 1997).

El Manejo Forestal Sostenible debe armonizar y garantizar:

- La satisfacción de las expectativas de desarrollo humano de las poblaciones
- El desarrollo de actividades productivas sostenibles
- El respeto a los derechos de Propiedad y uso de los recursos por parte del Estado, las comunidades, los inversionistas, los usuarios.
- El respeto a la diversidad étnica y cultural
- El mantenimiento de la biodiversidad, procesos ecológicos y servicios ambientales
- La continuidad y el mantenimiento de los bosques desde un enfoque ecosistémico.

## II.5 GOBERNABILIDAD - INDICADORES

La gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia del pueblo<sup>20</sup>. Dentro de esta definición se debe tomar en cuenta dos variables la primera es la Eficacia, y la segunda la legitimidad. La eficacia puede entenderse como el cumplimiento de los objetivos del gobierno. La legitimidad se puede considerar como la aceptación de los ciudadanos de la dominación del gobierno<sup>21</sup>.

El *Diccionario de Política* de Norberto Bobbio y Matteucci, (1998) define el término de gobernabilidad como la relación de gobierno es decir, la relación de gobernantes y gobernados, por lo tanto la relación compleja entre los dos entes es lo que permite hablar de gobernabilidad. Algunos autores enfatizan ciertos elementos que la definen como una propiedad (Juan Rial, 1987), cualidad (Angel Flisfish, 1987; Xavier Arbós y Salvador Giner, 1993) o un estado

<sup>19</sup> OCT-OEA, 2003. Manual de Gestión de la Calidad del Ambiente. Washington DC, USA. 153 p.

<sup>20</sup> Xavier Arbós y Salvador Giner La gobernabilidad, Ciudadanía y Democracia en la encrucijada mundial. Editorial Siglo XXI primera edición 1993

<sup>21</sup> Ibidem.

(Comisión Trilateral: Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watahuki, 1975) de la relación del gobierno<sup>22</sup>.

El pensamiento político, desde sus orígenes, se ha desarrollado alrededor de dos concepciones opuestas: la primera, ligada a la esfera ética, tiene como guía la nación de justicia y destaca la conexión necesaria entre legitimidad y ejercicio del poder concentrando su atención en la calidad de la acción gubernamental; la segunda, ligada a la esfera de la eficacia, en donde el ejercicio del poder debe tener la capacidad para alcanzar objetivos al menor costo posible, por lo tanto, en este caso, la gobernabilidad es una propiedad del sistema político. Junto a estas dos acepciones, surge una tercera intermedia, que se ha guiado por el antiguo problema del orden político: la estabilidad. Un sistema político será más gobernable mientras tenga más capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político<sup>23</sup>.

La Gobernabilidad también puede ser definida como el *“estado o grado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental”*<sup>24</sup>. Esta definición articula los tres principios (eficacia, legitimidad y estabilidad), asimismo permite ubicar a la gobernabilidad en el plano de relación entre sistema político y sociedad, sin excluir a ninguno de la relación de gobierno, por lo tanto, *“la eficacia gubernamental y legitimidad social se combinan en un círculo virtuoso de gobernabilidad, garantizando la estabilidad de los sistemas políticos; mientras que la ineficacia gubernamental para el tratamiento de los problemas sociales y la erosión de la legitimidad política generan un círculo vicioso que desembocará en situaciones inestables o de ingobernabilidad”*<sup>25</sup>.

Se pueden considerar los siguientes niveles de gobernabilidad<sup>26</sup>:

- **Gobernabilidad ideal:** equilibrio puntual entre respuestas y demandas, es decir, nos referimos a una sociedad sin conflicto.
- **Gobernabilidad normal:** equilibrio dinámico entre las demandas y respuestas, donde las diferencias son aceptadas e integradas en el marco de la relación de gobierno.
- **Déficit de gobernabilidad:** desequilibrio que amenaza la relación de gobierno y puede presentarse en diversas esferas (política, económica).
- **Crisis de gobernabilidad:** conjunción de desequilibrios inesperados o intolerables.
- **Ingobernabilidad:** disolución de la relación de gobierno.

Los niveles clave que requieren mayor análisis son el déficit de gobernabilidad y la crisis de gobernabilidad. Los problemas en estos niveles surgen, normalmente, en las áreas comunes de acción de los sistemas políticos: mantenimiento del orden y la ley, la capacidad del gobierno para desarrollar una gestión eficaz de la economía, la capacidad del gobierno para promover el bienestar social y el control del orden político y la estabilidad institucional<sup>27</sup>. Al hacer un análisis de la gobernabilidad, es necesario tomar en cuenta la relación que este término tiene con la democracia. La democracia es una forma de gobierno y la gobernabilidad es un estado, cualidad o propiedad que nos indica el grado de gobiernos que se ejerce en una sociedad. Por lo tanto puede existir una democracia (como forma de gobierno), y no necesariamente un gobierno democrático<sup>28</sup>. Bobbio (1984) critica que, bajo un régimen democrático, la expresión del conflicto de las sociedades es más fácil de manifestar, y que de no resolverse favorablemente el conflicto, éste obstaculizaría la legitimidad del gobierno<sup>29</sup>.

<sup>22</sup> García, A. 2003. Gobernabilidad Democrática En América Latina. Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE). Organización de los Estados Americanos.

<sup>23</sup> Idem, pp: 12.

<sup>24</sup> Camou, Antonio (1995), “Gobernabilidad y Estabilidad”, *Gobernabilidad y Democracia*, México, IFE, p.22

<sup>25</sup> *Ibid.*, p.21

<sup>26</sup> García, A. 2003. Op. Cit.

<sup>27</sup> Idem, pp: 4

<sup>28</sup> *Ibidem.*

<sup>29</sup> *Ibidem.*

El tema de gobernabilidad democrática podría ser el núcleo central de la problemática en la consolidación de la democracia en América Latina. La presencia de tensiones estructurales entre fuerzas y coacciones del sistema social prevaleciente es una constante amenaza para la gobernabilidad<sup>30</sup>. La permanente búsqueda de soluciones externas ha llegado a subestimar la importancia de encontrar fórmulas internas que propicien resultados de crecimiento, modernización, desarrollo social, Estado nacional, democracia, cultura y ciencias autónomas, por lo que se podría deducir que los países latinoamericanos han carecido de la visión de una revolución democrática, de la formación de una sociedad civil, del principio de ciudadanía y del estado de derecho; lo que ha dirigido a un Estado pendular en el que abundan las oleadas de movimientos de inclusión y exclusión, ascensos y desbordes, recuperaciones y regresiones<sup>31</sup>. *“La historia política de América Latina recuerda el mito griego de la roca de Sísifo, empujada penosamente hasta las cercanías de la cima para volver a caer al pie de la montaña, en una interminable repetición compulsiva de la misma pesadilla”*<sup>32</sup>.

Gran parte de la población se haya inmersa en una estructura piramidal de dominación. Esta estructura genera desintegración de las formas organizadas de la vida económica, social y política por parte de sectores importantes de la sociedad, mientras que otros aseguran su dependencia de los centros de poder tanto privados como públicos. En este contexto se producen las crisis de los partidos políticos y las crisis de poder legislativo, ambos componentes esenciales para la existencia de un sistema democrático.

La buena gobernabilidad ofrece la base fundamental para el desarrollo económico. La investigación económica se ha enfocado por mucho tiempo en los efectos de la calidad institucional sobre el crecimiento en el plazo muy largo, haciendo notar que hay un fuerte efecto causal de la calidad institucional en los ingresos per cápita en todo el mundo generando “dividendos en términos de desarrollo” de la buena gobernabilidad<sup>33</sup>.

#### **INDICADORES DE GOBERNABILIDAD PROPUESTOS POR EL BANCO MUNDIAL<sup>34</sup>:**

Los indicadores capturan seis dimensiones claves de calidad institucional o gobernabilidad:

1. **Voz y Rendición de Cuentas** – mide derechos humanos, políticos y civiles.
2. **Estabilidad Política y Ausencia de Violencia** – mide la posibilidad de amenazas violentas a, o cambios en, el gobierno, incluyendo el terrorismo
3. **Efectividad Gubernamental** – mide la competencia de la burocracia y la calidad de la prestación de servicios públicos.
4. **Calidad Regulatoria** – mide la incidencia de políticas hostiles al mercado
5. **Estado de Derecho** – mide la calidad del cumplimiento de contratos, la policía, y las cortes, incluyendo la independencia judicial, y la incidencia del crimen.
6. **Control de la Corrupción** – mide el abuso del poder público para el beneficio privado, incluyendo la corrupción menor y en gran escala (y la captura del estado por las élites).

---

<sup>30</sup> Ibidem.

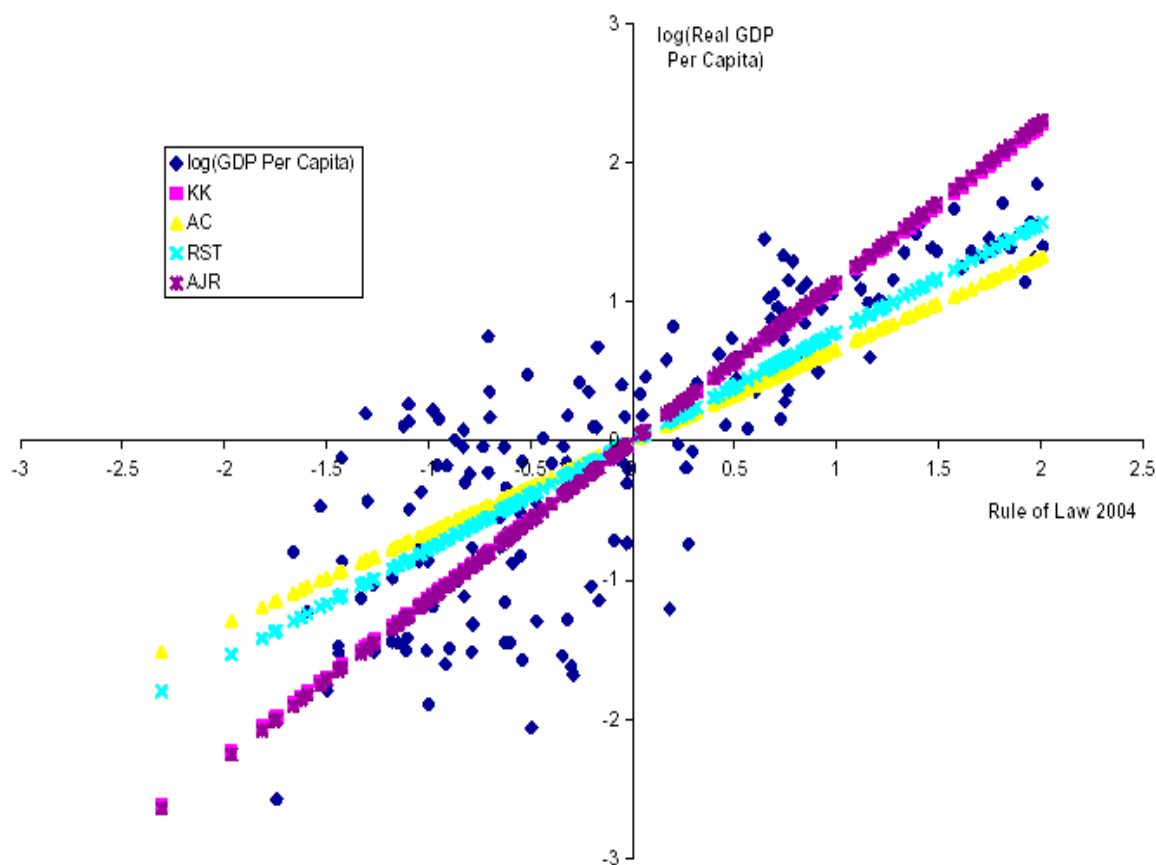
<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> Kaplan Marcos (1990), “La gobernabilidad del Estado democrático”, Agenda para la consolidación de la democracia en América Latina, Costa Rica, IIDH, p.425 (Citado por García, A. 2003. Op. Cit).

<sup>33</sup> Kaufmann, D; A. Kraay & M. Mastruzi. 2005. Governance IV: Nuevos Datos, Nuevos Desafíos. Banco Mundial. 10 p.

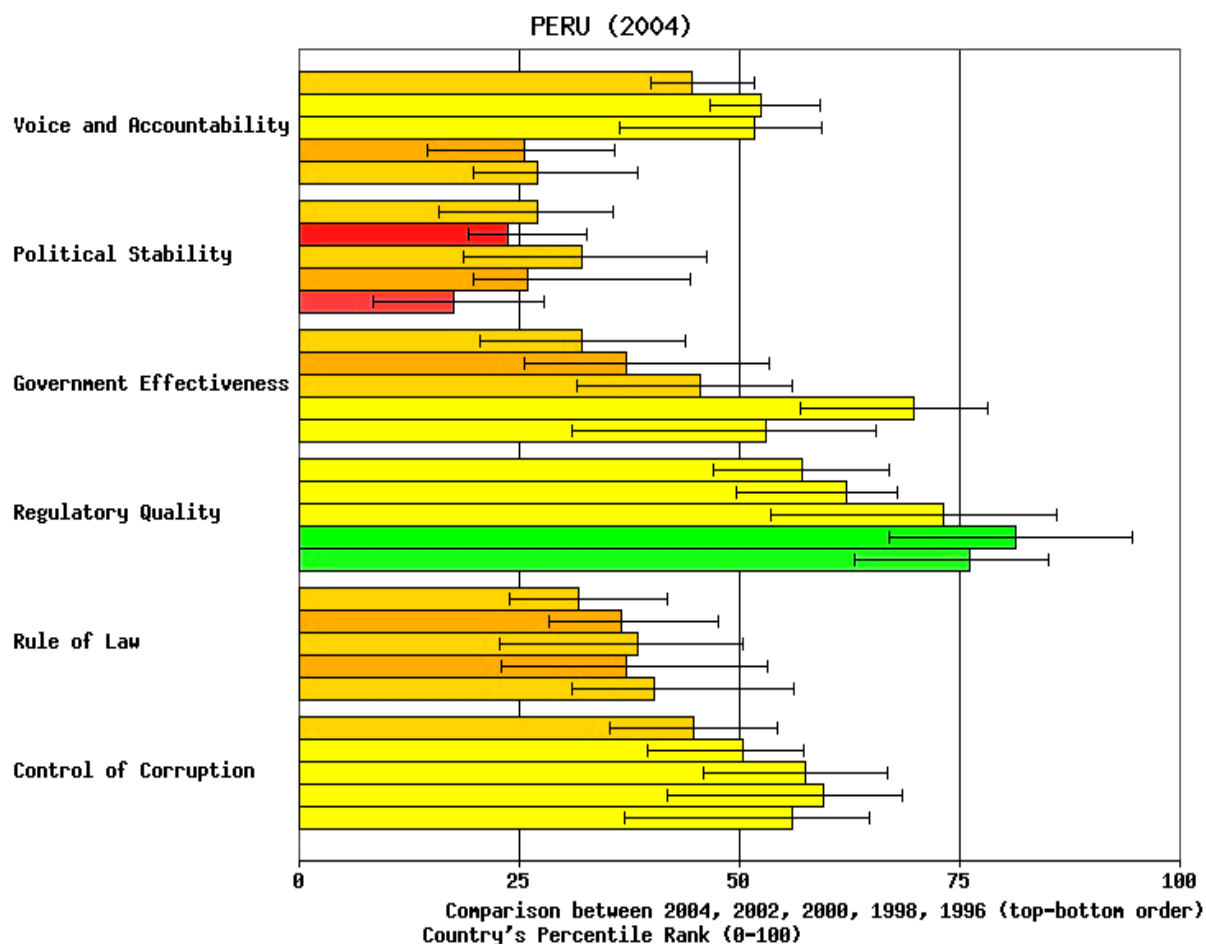
<sup>34</sup> Idem, pp: 2.

## EL DIVIDENDO DE DESARROLLO DE LA BUENA GOBERNABILIDAD – VARIOS ESTUDIOS



Nota: El PNB per capita ha sido estandarizado para tener una media de cero y una desviación estándar de uno. Las cuatro líneas ajustadas corresponden a cuatro diferentes conjuntos de estimados del impacto causal de la gobernabilidad sobre los ingresos en el largo plazo: AJR – Acemoglu, Jonson y Robinson (2000); KK – Kaufmann y Kraay (2002), AC – Alcalá y Ciccone (2004), RR – Rodrik y Rigobon (2004). Cada escenario basado en los datos Estado de Derecho del 2004. Fuente: Kaufmann, D; A. Kraay & M. Mastruzzi. 2005. Governance IV: Nuevos Datos, Nuevos Desafíos. Banco Mundial.

Durante los últimos años se ha evidenciado un interés creciente de los académicos y decisores políticos en el desarrollo y verificación de indicadores que buscan medir diversos aspectos de la gobernabilidad al interior de cada país y entre los países. Un estudio reciente del Banco Mundial ha desarrollado indicadores de gobernabilidad para 209 países y territorios entre los años 1996 al 2004. Los indicadores de gobernabilidad fueron construidos usando una metodología de componentes no observados. Las seis dimensiones de la gobernabilidad que miden son: i) Voz y Rendición de Cuentas, ii) Estabilidad Política y Ausencia de Violencia, iii) Efectividad Gubernamental, iv) Calidad Regulatoria, v) Estado de Derecho, y vi) Control de la Corrupción. A continuación se presentan los datos actualizados de los Indicadores de Gobernabilidad para Perú medidos por el Banco Mundial entre 1998 y el 2004 (Kaufmann, D; A. Kraay & M. Mastruzzi. 2005. Governance IV: Nuevos Datos, Nuevos Desafíos).



### CONFLICTOS SOCIO-POLÍTICOS: 2004 - 2005

La posibilidad de conflicto es inherente a la vida social en la medida que en cualquier colectivo humano es posible encontrar diferencias de percepción u opinión sobre cualquier asunto<sup>35</sup>. Los actores de un conflicto pueden ser diversos, pero en todos los casos, el Estado se constituye como participante, a menudo porque su actuación es cuestionada, pero sobretodo porque la Constitución en su artículo 44<sup>o</sup> le asigna las funciones de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia, el desarrollo integral y equilibrado de la Nación<sup>36</sup>. En tal sentido, el conflicto social puede entenderse como una confrontación pública entre actores que buscan influir en la organización de la vida social. Cabe resaltar el carácter público del conflicto, en tanto el objeto de la divergencia lo constituyen los elementos organizadores de la vida colectiva, y el escenario donde estas se desarrollan desafían el ordenamiento social. El carácter disruptivo del conflicto convoca la acción del Estado como responsable de garantizar el orden social<sup>37</sup>.

Según un Informe de la Defensoría del Pueblo (2005) durante los años 2004 y 2005 las movilizaciones de grandes sectores de la población han sido cada vez más frecuentes y violentas, denotando impaciencia, descontento o desconocimiento de las vías pacíficas para

<sup>35</sup> Defensoría del Pueblo, 2005. Ante todo el Diálogo: Defensoría del Pueblo y conflictos sociales y políticos. Lima, Perú. 199 p.

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> Ibidem.



tratar los problemas. El Estado por su parte no ha sabido o no ha podido reaccionar a tiempo a fin de encaminar la protesta por los procedimientos de la legalidad y el diálogo. En este sentido la amenaza o vulneración de derechos fundamentales plantea desafíos para monitorear la evolución de los hechos, diseñar herramientas de seguimiento e intervención para una mejor comprensión y manejo de los conflictos.

Entre mayo del 2004 y setiembre del 2005 la Defensoría del Pueblo ha dado cuenta de 143 conflictos a nivel nacional. 57% del total de los conflictos reportados se desarrollaron en el nivel local y están referidos a cuestionamientos contra los gobiernos municipales, demandas gremiales, demandas territoriales y enfrentamientos entre poblaciones y empresas extractivas. Entre dichos conflictos destaca la incidencia entre conflictos por desacuerdos territoriales, acceso a recursos naturales, procesos de consulta y participación en el otorgamiento de derechos de uso de los recursos a empresas privadas y problemas de contaminación que afectan a las comunidades<sup>38</sup>.

<b>DISTRIBUCIÓN DE LAS AREAS DE CONFLICTO: Mayo 2004 - Setiembre 2005</b>		
<b>CAUSAS</b>	<b>No.</b>	<b>%</b>
Cuestionamientos a Gobiernos Locales	81	56.64
Reivindicaciones gremiales o territoriales	26	18.18
Disputas entre población local y empresas extractivas (uso de recursos y contaminación)	12	8.39
Enfrentamientos entre comunidades por demarcación territorial o acceso a recursos	9	6.29
Cuestionamientos a Autoridades	8	5.59
Disputas entre Gobiernos Regionales por demarcación territorial o acceso a recursos	4	2.80
Cuestionamientos de coccaleros a políticas de erradicación	2	1.40
Desestabilización política	1	0.70
<b>TOTAL</b>	<b>143</b>	<b>100.00</b>
Fuente: Defensoría del Pueblo, 2006.		

Los conflictos ambientales son disputas entre actores desiguales referentes a las modalidades de uso y manejo de los recursos naturales, el acceso a estos, y la generación de problemas de contaminación. Los más visibles son los derivados de actividades extractivas (minería, hidrocarburos y maderables) que se ven exacerbados por un marco legal inadecuado que promueve y atrae la inversión privada sin fijar las condiciones apropiadas para la relación con las poblaciones del entorno, por lo que no cautela los derechos de los ciudadanos y de la comunidad<sup>39</sup>. Los conflictos sobre asuntos de gobiernos regionales son por disputas de demarcación territorial o por acceso a recursos (especialmente agua), y en segundo lugar cuestionamientos a las autoridades<sup>40</sup>.

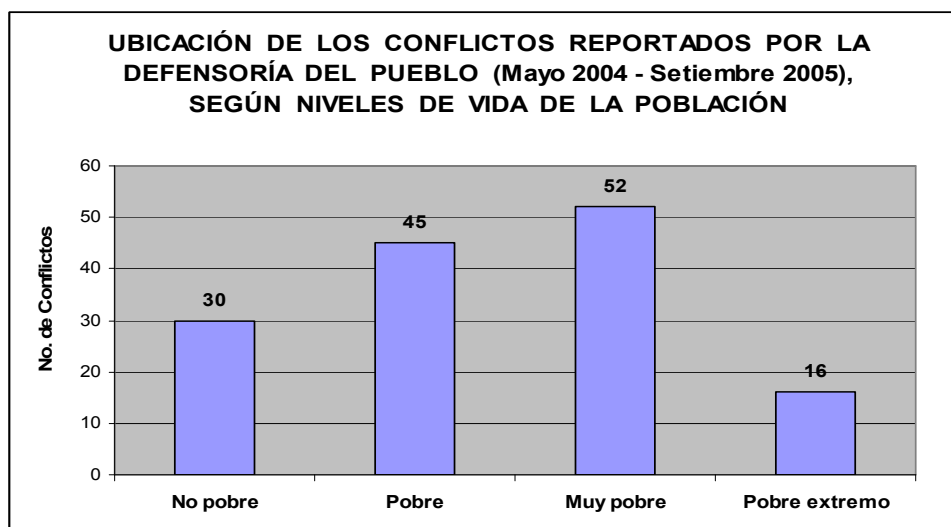
El 59% de los conflictos ocurrieron en áreas rurales (84 casos). Según el nivel de pobreza de la población, 113 conflictos (79%) se desarrollaron en lugares donde la mayoría de la población vive bajo la línea de la pobreza. Entre las entidades cuestionadas que forman parte de los conflictos se encuentran: Autoridades municipales (51%), Gobiernos Regionales (11%),

<sup>38</sup> Idem, pp: 14.

<sup>39</sup> Idem, pp: 20.

<sup>40</sup> Idem, pp: 21.

empresas extractivas (10%), comunidades campesinas y nativas (7%), universidades públicas (6%), y dependencias del Ministerio de Agricultura (4%)<sup>41</sup>.



Fuente: FONCODES, Mapa de la Pobreza, 2004. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Según la Defensoría del Pueblo, la conflictividad social parecía ser uno de los rasgos principales de la vida política del gobierno democrático entre el 2004 y 2005. El tránsito relativamente rápido entre la reclamación y la confrontación violenta reflejan una acentuada desconfianza en las instituciones del Estado. No solo no existe una cultura del diálogo, sino que la violencia es percibida como el medio más eficaz de alcanzar los objetivos de una reclamación<sup>42</sup>. La violencia con que se presentan los conflictos pone en evidencia la insuficiente capacidad de respuesta del sistema político, frente a lo cual se abre la necesidad de recurrir a mecanismos de diálogo<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> Idem, pp: 15.

<sup>42</sup> Idem, pp: 18.

<sup>43</sup> Idem, pp: 10.

## II.6 PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Se conoce como participación ciudadana al proceso institucionalizado y dinámico entre actores sociales y el Estado para asegurar que los derechos y responsabilidades de los involucrados sean cautelados y ejercitados en la gestión pública, las políticas y los proyectos de desarrollo<sup>44</sup>. La participación involucra activa y equitativamente a los agentes sociales en la formulación de políticas y estrategias de desarrollo; análisis, planeación, implementación, monitoreo y evaluación de actividades del desarrollo. También facilita la equidad en la toma de decisiones entre agentes con desiguales cuotas de poder; y mejora el nivel de conocimiento, influencia y control sobre los medios de vida de la población, incluyendo las iniciativas de desarrollo que los afectan<sup>45</sup>.

La participación es un medio para alcanzar:

1. **El desarrollo sostenible:** alcanzar un sólido equilibrio entre las variables social, ambiental y económica de las políticas de desarrollo.
2. **La justicia ambiental**, entendida como el acceso a que todos, sin distinción de raza, cultura o ingreso, disfruten del mismo grado de protección de daños ambientales y a la salud; un acceso igualitario al proceso de toma de decisiones y el derecho a un ambiente sano en el cual vivir, aprender y trabajar.

La participación ciudadana también es un proceso interactivo que permite el reajuste de las relaciones entre diferentes actores sociales, para acrecentar el control e influencia de estos *sobre las iniciativas de desarrollo que afectan sus vidas*. En tal sentido, la participación es clave puesto que ayuda a:

- Construir sobre potencialidades y capacidades existentes
- Crear un gran sentido de pertenencia por parte de los agentes involucrados
- Aumentar el compromiso con los objetivos y resultados
- Garantizar la sostenibilidad social a largo plazo
- Aumentar las capacidades de auto ayuda
- Crear relaciones con otras agencias e instituciones

En su sentido más amplio, la participación ciudadana es la integración de los ciudadanos al interior de todas o algunas de las etapas del ciclo de elaboración de políticas. Esta participación puede ser entendida de dos maneras: un primer enfoque se centra en las áreas de comunicación, acceso, necesidades básicas y descentralización; mientras que una segunda aproximación relaciona la participación con el poder: siendo entonces la participación un proceso a través del cual los interesados influyen y comparten el control sobre las iniciativas de desarrollo y las decisiones y recursos que los afectan.

La participación debe promoverse prioritariamente en los siguientes temas:

- La rendición social de cuentas.
- La generación de espacios para el involucramiento cívico en políticas y proyectos de desarrollo.
- El monitoreo y evaluación participativa de los proyectos y programas.
- La participación en el proyecto, programa o política. (Grupo de Participación e Involucramiento Cívico del Banco Mundial)

<sup>44</sup> INRENA, 2005. La participación ciudadana en el proceso de actualización del Plan Director de ANP. Documento de Trabajo. Intendencia de Áreas Naturales Protegidas. Lima – Perú. 15 p.

<sup>45</sup> Ibidem.

## MARCO LEGAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El derecho a la participación ciudadana es un pilar fundamental para la protección del ambiente y tiene un nexo indelible con el desarrollo sostenible, en la medida que contribuye al equilibrio de los aspectos económicos, ambientales y sociales. La participación ciudadana, entendida como el trato justo y el involucramiento significativo de las poblaciones, es una columna estratégica tanto de la democracia como del desarrollo sostenible<sup>46</sup>. La participación ciudadana es un derecho contemplado en:

- La Constitución Política del Perú.
- Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley de Descentralización
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano.
- Ley de EIA
- Ley de ANP
- Ley Forestal y de Fauna Silvestre
- Ordenanzas Municipales sobre Participación de Vecinos en Asuntos Comunes
- Otras Normas.

### La Constitución Política del Perú:

Dentro del Título I: De la Persona y de la Sociedad se establecen los diferentes artículos relevantes para la participación ciudadana, las cuales están distribuidas en los siguientes capítulos:

#### Capítulo I Derechos Fundamentales:

Artículo 2°.- toda persona tiene derecho:

- Inc. 4°.- Derecho de Opinión y Expresión: *“A las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimento algunos, bajo las responsabilidades de ley”.*
- Inc. 5°.- Solicitud de Información: *“A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional”.*
- Inc. 17°.- Participación Ciudadana: *“A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum”.*
- Inc. 20°.- Formulación de Peticiones: *“A formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional sólo pueden ejercer individualmente el derecho de petición”.*

---

<sup>46</sup> Ibidem.

### Capítulo III: De los Derechos Políticos y de los Deberes

- Artículo 30°.- Ciudadano: *“Son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años. Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere la inscripción electoral”.*
- Artículo 31°.- Derechos de Participación y Control: *“Los ciudadanos tienen derecho a participar en asuntos públicos mediante referéndum, iniciativa legislativa, remoción o revocatoria de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por la ley orgánica”.*

Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación. Es nulo o punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.

Artículo 32°.- Temas sujetos a Referéndum. Pueden ser sometidas a referéndum:

1. La reforma total o parcial de la Constitución;
2. La aprobación de normas con rango de ley;
3. Las ordenanzas municipales; y
4. Las materias relativas al proceso de descentralización.

No pueden someterse a referéndum la supresión o al disminución de los derechos fundamentales de la persona, ni las normas de carácter tributario y presupuestal, ni los tratados internacionales en vigor. Todas estas formas de participación han sido reguladas por la Ley 26300.

### **NIVELES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

La participación puede ser utilizada para referirse a la distribución de información, o a un diálogo, una consulta, una negociación o la transferencia de la toma de decisiones. Puede ser centralizada, descentralizada, interdepartamental, multisectorial o intercultural. Puede incluir a los tomadores de decisiones, representantes, actores, titulares de derechos o a las partes de un conflicto. Puede ser escrita, oral o incorporada en una página de Internet, vía cuestionarios, audiencias públicas o entrevistas. Cualquiera sea la forma que tome, la participación sólo será significativa si su objetivo es asegurar la toma de decisiones conjunta, permitiendo a los participantes influir, e incluso modificar, el proceso y sus resultados. Pero sobre todo, la participación es un proceso y no un fin en sí mismo, el cual mediante flexibilidad y voluntad de aprender puede ayudar a romper las barreras de los conflictos culturales, ideológicos y profesionales. Puede provocar un apasionado debate sobre el desarrollo de políticas y asegurar los derechos e intereses de los pueblos indígenas, a fin de que estos se vean reflejados en los regímenes legales dominantes. (Tobin y Swiderska)

La participación ciudadana en la gestión de los recursos naturales comprende los siguientes derechos:

- Derecho a la información
- Derecho a saber
- Participar en el proceso de toma de decisiones
- Participar en el control ambiental
- Participar en el monitoreo ambiental
- Participar en los beneficios
- Acceso a la justicia

## **PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTROL Y VIGILANCIA FORESTAL**

La participación ciudadana es el derecho de los ciudadanos a tomar parte activa en las decisiones de gobierno en cualquier instancia sobre aspectos claves que afectan nuestras condiciones de vida, así como el derecho a controlar la actuación de las autoridades elegidas y de los funcionarios. A través de ella fortalecemos la democracia y resolvemos los problemas que se puedan suscitar tanto por las decisiones tomadas por el gobierno y que nos afectan, así como por actuaciones de los funcionarios.

La participación ciudadana se hace cada vez más importante en los procesos de diseño e implementación de las políticas nacionales, regionales y locales de administración de los recursos naturales, especialmente para aquellas poblaciones cuyas condiciones de vida son directamente afectadas por el aprovechamiento de dichos recursos. En tal sentido, el Sector Forestal viene implementando diversos mecanismos de participación ciudadana que garanticen la representatividad de la sociedad civil en diversos niveles de toma de decisión.

De otro lado, se considera de particular importancia la participación ciudadana en los sistemas de control y vigilancia forestal con la finalidad de mitigar la tala y comercio ilegal de maderas. Ello en virtud a que la ciudadanía no solo se halla física y geográficamente presente en todo el territorio nacional, siendo más efectiva su actuación en áreas donde la presencia de las autoridades es escasa; sino sobretodo por los procesos de concienciación para involucrar a las poblaciones locales en el cuidado y mantenimiento de recursos vitales como los bosques, suelo y aguas de actividades que generan impactos ambientales irreversibles. Adicionalmente, la participación ciudadana en el control y vigilancia forestal contribuye también al fortalecimiento de la autoridad e institucionalidad del sector, a la vez que promueve y facilita los procesos de fiscalización y transparencia de la gestión pública.

La gestión social del bosque se desarrolla en un contexto político donde confluyen los procesos de descentralización, las actividades económicas y el ordenamiento forestal. Actualmente se vienen implementando procesos de gestión local de recursos naturales, así como la conformación y consolidación de los Comités de Gestión de Bosques.

Entre los espacios de participación ciudadana en el Sector Forestal destacan:

- Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal
- Mesas Regionales de DCF
- Comités de Gestión de Bosques
- Comités de Gestión de Áreas Naturales Protegidas
- Comisiones Regionales de Lucha contra la Tala Ilegal

