

ANÁLISIS PRELIMINAR SOBRE GOVERNABILIDAD Y CUMPLIMIENTO DE LA LEGISLACIÓN DEL SECTOR FORESTAL EN EL PERÚ

Preparado para:

World Bank Group

Elaborado por:

**LUCILA PAUTRAT
IVÁN LUCICH**

Octubre, 2006

CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN

II. MARCO CONCEPTUAL

III. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL SECTOR FORESTAL EN EL PERÚ

- III.1 Estado de Conservación de los Bosques en el Perú
- III.2 Características Generales del Sector Forestal
- III.3 El Aprovechamiento Forestal Maderable
- III.4 Producción Forestal y Mercado Interno
- III.5 Exportación de Productos Forestales Maderables

IV. MARCO POLÍTICO, LEGAL E INSTITUCIONAL DEL SECTOR FORESTAL EN EL PERÚ

- IV.1 Marco Político – Legal
 - El Acuerdo Nacional
 - Políticas Económica y Política Fiscal
 - Políticas para la Reducción de la Pobreza
 - Política de Descentralización
 - Políticas Ambiental
 - Políticas para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales
 - Política Forestal
 - Políticas contra la Tala y Comercio Ilegal de Maderas en el Perú
 - Marco Legal para la Lucha contra la Tala Ilegal
 - Marco Normativo Nacional sobre Pueblos Indígenas, Tierras y Recursos Forestales
 - Tierras, Territorios y Recursos Naturales
- IV.2 Institucionalidad del Sector Forestal
 - Instituciones Públicas
 - Instituciones Privadas
- IV.3 Índice Cronológico de Normas Legales

V. LA PROBLEMÁTICA DE LA TALA Y COMERCIO ILEGAL DE MADERAS EN EL PERÚ

- V.1 Antecedentes:
 - La Tala Ilegal a nivel Mundial
 - La Tala Ilegal en el Perú
- V.2 Definición de Tala Ilegal
- V.3 Volumen Estimado de la Tala y Comercio Ilegal de Maderas en el Perú
 - Medición de la Tala Ilegal en el Perú
 - Metodología para Cuantificar la Tala Selectiva
 - Estimación de la Madera Legalizada
 - Estimación de la Madera No Registrada
- V.4 *Modus operandi* de la Tala y Comercio Ilegal
- V.5 Dispersión y Ubicación de la Tala Ilegal en el Perú

VI. CAUSAS DE LA TALA Y COMERCIO ILEGAL DE MADERAS EN EL PERÚ

- VI.1 Causas Estructurales:
 - Pobreza y Desempleo
 - Deforestación / Degradación de los Bosques Tropicales
 - Limitaciones en la Administración Forestal
 - Informalidad
 - Políticas Fiscales
 - Distorsiones en los Mercados
 - Persistencia de Sistemas de Habilitación y Enganche
- VI.2 Causas Coyunturales:
 - El Proceso de Implementación de las Concesiones Forestales

VII. MECANISMOS Y SISTEMAS DE CONTROL FORESTAL

- VII.1 En el Aprovechamiento Forestal por Modalidad de Acceso al Bosque
- VII.2 En el Transporte
- VII.3 En la Transformación Primaria
- VII.4 En el Comercio Interno
- VII.5 En la Exportación

- VIII. IMPACTOS DE LA TALA Y COMERCIO ILEGAL DE MADERAS EN EL PERÚ:
- IX. DIAGNOSTICO PRELIMINAR DEL ESTADO DE LA INFORMACIÓN FORESTAL EN EL PERÚ
- X. RECOMENDACIONES
- XI. BIBLIOGRAFÍA
- XII. LISTA DE ACRÓNIMOS

ANEXOS

- II.1 Indicadores Macroeconómicos Perú 2000 - 2010
- III.1 Producción de Madera Aserrada y Rolliza por especies 2005
- III.2 Cuadro Resumen de las Concesiones Forestales
- III.3 Corredores Comerciales de la Madera Aserrada en el Mercado Interno
- III.4 Exportaciones Maderables 2005 – 2006
- III.5 Destinos y Empresas Exportadoras de *Cedrella odorata* según permisos CITES 2000 – 2005
- III.6 Saldos Cupo Nacional de Exportación de *Swietenia macrophylla* según permisos CITES, 2006
- III.7 Base de Datos de Permisos de Extracción de Productos Maderables 2005
- III.8 Exportaciones Sector Maderable 2000 – 2005
- III.9 Base de Datos de Producción Maderable por Modalidad de Aprovechamiento Forestal
- IV.1 Base de Datos de Comunidades Nativas registradas en el Ministerio de Agricultura
- IV.2 Base de Datos de Comunidades Nativas pendientes de Titulación y Ampliaciones
- IV.3 Acuerdo Nacional Forestal de la Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal
- IV.4 Resumen de Agenda Forestal: ¿Qué y como hacerlo? – Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal.
- IV.5 Directiva sobre Metodología para Zonificación Ecológica Económica - CONAM
- IV.6 DS No. 087-2004-PCM: Reglamento de ZEE
- IV.7 Estrategia ZEE
- IV.8 Lineamientos de Ordenamiento Territorial Aprobados – CONAM
- IV.9 Plan Operativo Bianual de ZEE 2005 – 2007
- IV.10 RP No. 134-2005-CONAM-DP
- IV.11 RP No. 135-2005-CONAM-DP
- IV.12 Informe de la Gestión Institucional INRENA 2005
- IV.13 Ley Orgánica de Aprovechamiento de Recursos Naturales

- IV.14 Organigrama del Estado Peruano
- IV.15 Organigrama del INRENA
- IV.16 Pronunciamiento Público I Foro Nacional de Tala y Comercio Ilegal de Maderas, 2004
- IV.17 Cupo de Exportación *Swietenia macrophylla* 2005
- IV.18 RJ No. 106-2006-INRENA Cupo de Exportación *Swietenia macrophylla* 2006
- IV.19 Normas del Sector Forestal 2005
- IV.20 Normas del Sector Forestal 2006-09-26
- IV.21 Varias Normas Nacionales
- V.1 Mapa de Rutas de Tráfico de Maderas . NCD, 2004
- V.2 Mapa de Zonas Estratégicas – NCD, 2004
- V.3 Base de Datos ATFFS 2005
- V.4 Base de Datos Puestos de Control
- V.5 Mapa ATFFS y Puestos de Control
- V.6 Mapa de Comunidades Nativas, Bosques de Producción Permanente y Áreas Naturales Protegidas
- V.7 Mapa de Zonas Estratégicas afectadas por la Tala Ilegal
- V.8 Presentación Operativos Pacaya Samiria
- VI.1 RJ No. 280-2002-INRENA
- VI.2 CAP sobre Tala Ilegal, Perú 2005. Incluye PPT.
- VI.3 Base de Datos Comités de Gestión de Bosques
- VI.4 Informe de Trabajo Forzoso en el Sector Forestal OIT, 2005
- VI.5 Estructura Organizativa INRENA
- VI.6 Presentación ante la CMLTI: Avances en la Lucha contra la Tala Ilegal SUNAT 2005
- VI.7 Base de Datos del SINANPE
- VI.8 GTF Clonadas
- VI.9 Certificados CITES de Exportación *Swietenia macrophylla* sin Certificados de No Detrimiento
- VI.10 Informe Declaraciones Juradas CITES

AGRADECIMIENTOS

El presente estudio se ha desarrollado en el marco del proceso Forest Law Enforcement, Governance and Trade - FLEGT del Banco Mundial, siendo posible gracias al apoyo de diversas personas e instituciones.

Al Dr. Antonio Andaluz por sus acertados e inspiradores comentarios y teorías.

Al Ministerio de Agricultura, en particular a la Ing. Nilda Vásquez por facilitarnos información de gran importancia. Al Instituto Nacional de Recursos Naturales – INRENA.

A Iván Lucich quien contribuyó en la elaboración del capítulo de Impactos Económicos y Estimación del Volumen de la Tala Ilegal. Adicionalmente tuvo a bien revisar todo el documento, enriqueció las discusiones del grupo de trabajo y nos brindó su grata amistad.

A Elena Castro, quien nos apoyó en la búsqueda de la información secundaria, estadísticas y documentación relevante para el presente informe; y a Ivo Urrunaga quien tuvo a su cargo el desarrollo del estudio: Sondeo de Opinión sobre el Sector Forestal en el Perú.

A MARONI Consultores SAC por las facilidades logísticas y el respaldo institucional brindados. A Sonia Lou (Programa de Comunidades Nativas de la Defensoría del Pueblo) por sus aportes al tema de Pueblos Indígenas.

A Herman Burger por su incondicional e invaluable apoyo y amistad a lo largo del proceso de elaboración de todo el documento, así como su participación en el Capítulo de Sistemas de Control y Vigilancia Forestal.

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 m³ (40% de la producción nacional) de madera son extraídos ilegalmente, los que finalmente son legalizados mediante procedimientos fraudulentos¹. 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 dólares²”*. 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 seguridad³. 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

¹ 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.

² 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.

³ 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 especies⁴.

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 sostenible⁵.

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.

⁴ Idem p. 3.

⁵ Ibidem.

II. MARCO CONCEPTUAL:

Los Derechos Humanos constituyen 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 tala y comercio ilegal de maderas en el Perú no sólo genera serios impactos sociales, económicos y ambientales. Durante los últimos años se han incrementado los niveles de complejidad y riesgo de esta problemática, constituyéndose, en algunas zonas, en una amenaza a la seguridad interna del país. Adicionalmente, debido a la afectación directa a los Derechos Humanos de los pobladores amazónicos, especialmente, los pueblos indígenas y poblaciones en alto grado de vulnerabilidad.

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 ONU estableció el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. En el Informe del 2005⁶, 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 Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes⁷ en su artículo 4º señala que deberán adoptarse las medidas

⁶ 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).

⁷ Aprobado mediante Resolución Legislativa 26253 del 02 de diciembre de 1993.

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 Declaración sobre el derecho al Desarrollo⁸, 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.

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*⁹ 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 Estado¹⁰. 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. 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. 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. Algunas premisas adicionales para construir el desarrollo humano son: 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 y Garantizar la equidad en los niveles de protección respecto de daños ambientales¹¹.

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 también refleja una elección de valores para el desarrollo de las actividades humanas,

⁸ Adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986

⁹ Sen 2000 e Iguíñez 2003

¹⁰ PNUD, 2005. Índice de Desarrollo Humano, Perú: 2005. Lima, Perú. Pp:20

¹¹ Ibidem.

tales como la equidad entre las personas ahora y, entre esta generación y las futuras generaciones¹². En este contexto, el Desarrollo 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.

De otro lado, 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 pueblo¹³. La Gobernabilidad también puede ser definida como el *“estado o grado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental”*¹⁴. Esta definición *“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”*¹⁵.

Los problemas de déficit y crisis de gobernabilidad surgen 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 institucional¹⁶. 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 gobernabilidad¹⁷. 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 regresiones¹⁸. *“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”*¹⁹.

¹² OCT-OEA, 2003. Manual de Gestión de la Calidad del Ambiente. Washington DC, USA. 153 p.

¹³ Xavier Arbós y Salvador Giner La gobernabilidad, Ciudadanía y Democracia en la encrucijada mundial. Editorial Siglo XXI primera edición 1993

¹⁴ Camou, Antonio (1995), “Gobernabilidad y Estabilidad”, *Gobernabilidad y Democracia*, México, IFE, p.22

¹⁵ *Ibid.*, p.21

¹⁶ García, A. 2003. Gobernabilidad Democrática En América Latina. Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE). Organización de los Estados Americanos.

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ *Ibidem.*

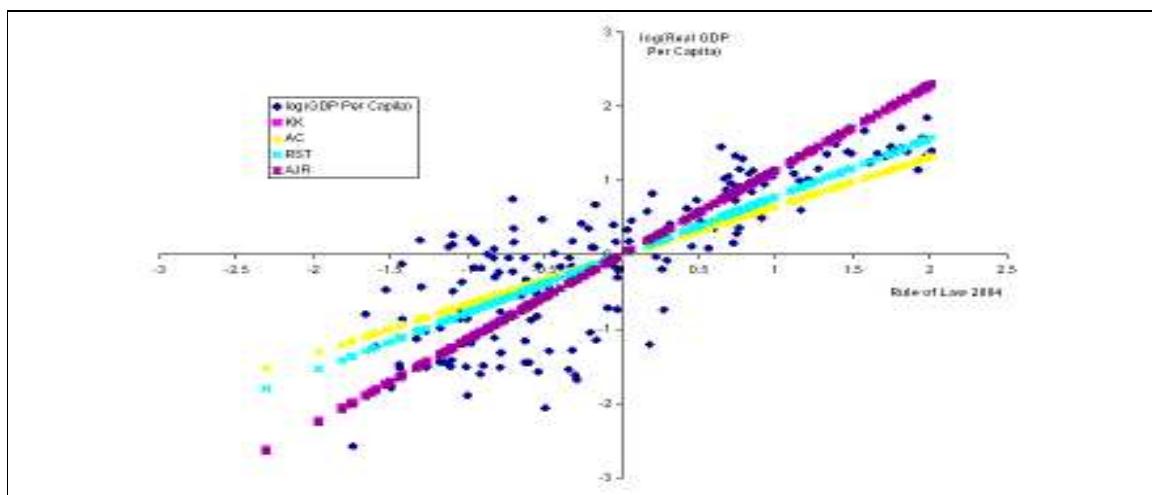
¹⁹ Kaplan Marcos (1990), “La gobernabilidad del Estado democrático”, Agenda para la consolidación de la democracia en América Latina, Costa Rica, IIDH, p.425 (Citado por García, A. 2003. Op. Cit).

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 gobernabilidad²⁰.

Los indicadores capturan seis dimensiones claves de calidad institucional o gobernabilidad²¹:

- **Voz y Rendición de Cuentas** – mide derechos humanos, políticos y civiles.
- **Estabilidad Política y Ausencia de Violencia** – mide la posibilidad de amenazas violentas a, o cambios en, el gobierno, incluyendo el terrorismo
- **Efectividad Gubernamental** – mide la competencia de la burocracia y la calidad de la prestación de servicios públicos.
- **Calidad Regulatoria** – mide la incidencia de políticas hostiles al mercado
- **Estado de Derecho** – mide la calidad del cumplimiento de contratos, la policía, y las cortes, incluyendo la independencia judicial, y la incidencia del crimen.
- **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).

EL DIVIDENDO DE DESARROLLO DE LA BUENA GOBERNABILIDAD – VARIOS ESTUDIOS

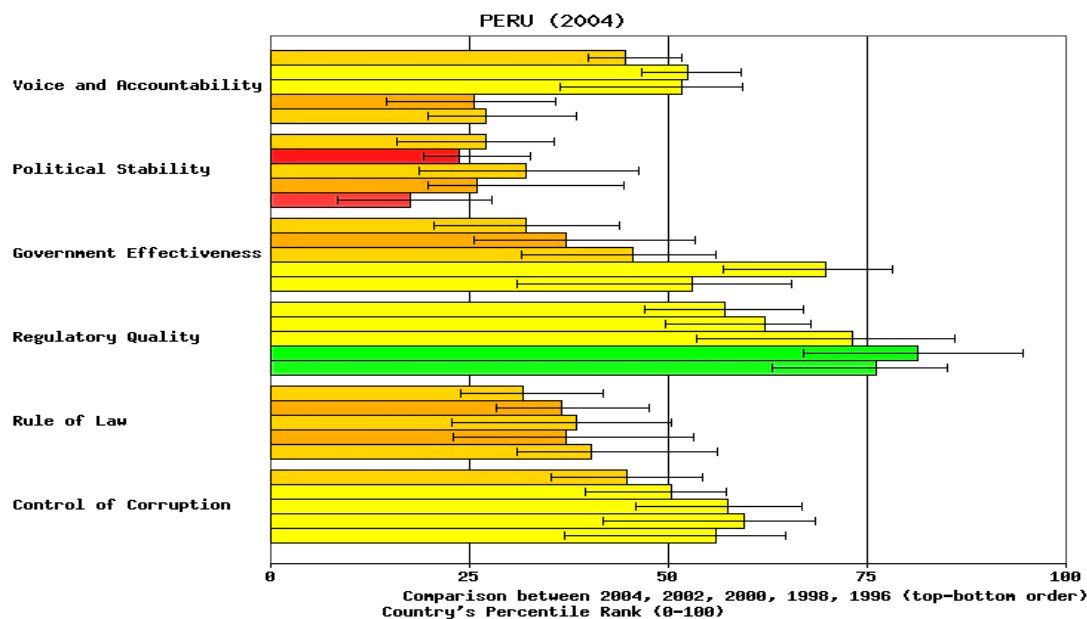


Nota: El PNB per capita ha sido estandarizado para tener una media de cero y una desviación estándar de uno. Las cuatro líneas ajustadas corresponden a cuatro diferentes conjuntos de estimados del impacto causal de la gobernabilidad sobre los ingresos en el largo plazo: AJR – Acemoglu, Jonson y Robinson (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. Mastruzi. 2005. Governance IV: Nuevos Datos, Nuevos Desafíos. Banco Mundial.

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. Mastruzi. 2005. Governance IV: Nuevos Datos, Nuevos Desafíos).

²⁰ Kaufmann, D; A. Kraay & M. Mastruzi. 2005. Governance IV: Nuevos Datos, Nuevos Desafíos. Banco Mundial. 10 p.

²¹ Idem, pp: 2.



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 asunto²². 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^o 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 Nación²³. 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 social²⁴.

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 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.

²² Defensoría del Pueblo, 2005. Ante todo el Diálogo: Defensoría del Pueblo y conflictos sociales y políticos. Lima, Perú. 199 p.

²³ Ibidem.

²⁴ Ibidem.

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 comunidades²⁵.

DISTRIBUCIÓN DE LAS AREAS DE CONFLICTO: Mayo 2004 - Setiembre 2005		
CAUSAS	No.	%
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
TOTAL	143	100.00
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 comunidad²⁶. 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 autoridades²⁷.

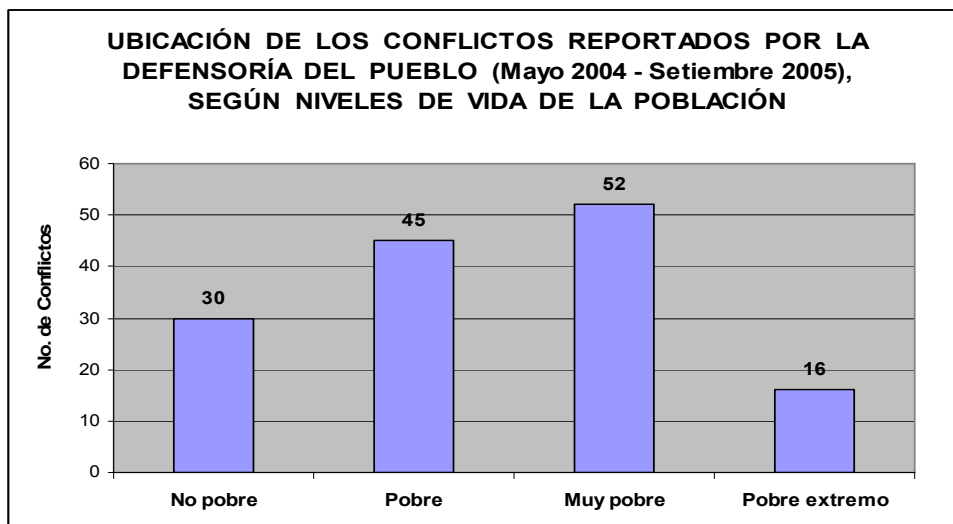
El 59% de los conflictos ocurrieron en áreas rurales (84 casos). Según el nivel de pobreza de la población, 113 conflictos (79%) se desarrollaron en lugares donde la mayoría de la población vive bajo la línea de la pobreza. Entre las entidades cuestionadas que forman parte de los conflictos se encuentran: Autoridades municipales (51%), Gobiernos Regionales (11%), empresas extractivas (10%), comunidades campesinas y nativas (7%), universidades públicas (6%), y dependencias del Ministerio de Agricultura (4%)²⁸.

²⁵ Idem, pp: 14.

²⁶ Idem, pp: 20.

²⁷ Idem, pp: 21.

²⁸ Idem, pp: 15.



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 reclamación²⁹. 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 diálogo³⁰.

²⁹ Idem, pp: 18.

³⁰ Idem, pp: 10.