

# ¿Es posible conciliar la conservación de la naturaleza y el bienestar humano en la Amazonía peruana?

Mecanismos para una mayor coherencia de políticas



Diálogo con usuarios del bosque para comprender la realidad local y promover acuerdos entre actores en Madre de Dios, Perú. © Haley Wiebel / Andes Amazon Fund

Frente al incremento de las presiones sobre los recursos naturales y de la informalidad que caracteriza muchas de las actividades extractivas en la Amazonía peruana, las políticas públicas actuales muestran su limitada eficiencia. Trabajar hacia una mayor coherencia de políticas de conservación ambiental y de desarrollo sostenible requiere formular políticas que respondan a los problemas locales y a las necesidades de los diversos usuarios de los bosques y actores de la sociedad. Organizaciones estatales, no estatales y población local deben identificar mecanismos, incentivos o estrategias participativas innovadoras, que permitan promover acuerdos comunes para la conservación del medioambiente y la generación de mejores condiciones de vida para las personas.

## Implicaciones para los tomadores de decisión

- Generar información y conocimiento sobre los problemas ambientales y sus dimensiones económicas y sociales, para orientar la formulación de políticas que respondan a las necesidades e intereses de los diferentes grupos de actores locales.
- Incrementar la participación de los usuarios del bosque y otros actores de la sociedad en la formulación e implementación de políticas relacionadas con el manejo de los recursos naturales.

- Desarrollar procesos administrativos prácticos, programas de asistencia técnica e incentivos económicos que fomenten el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; y comunicarlos de forma amigable a la población local.
- Promover una mayor coordinación y articulación entre entidades estatales, no estatales y usuarios de los recursos naturales para una gestión concertada del territorio.
- Desarrollar competencias y capacidades en los gestores públicos de los niveles nacional, regional y local con un enfoque de trabajo en el ciudadano, la sostenibilidad, la participación y la innovación.

## La conservación ambiental y el desarrollo sostenible deben ir de la mano

El incremento de la deforestación y degradación de los ecosistemas en la Amazonía peruana a causa de diferentes actividades extractivas, predominantemente informales, tales como la minería aurífera o la tala ilegal, no puede abordarse mediante miradas parciales de la realidad. Al contrario, requiere comprender que las

necesidades de los actores locales, organizaciones o privados, usuarios de los recursos naturales, son tanto económicas y sociales como ambientales. A menudo las acciones de conservación ambiental son vistas fuera del contexto del desarrollo sostenible, cuando en realidad son metas complementarias y que pueden y deben apoyarse mutuamente, en consecuencia, se debe fomentar actividades económicas que contribuyan al bienestar de la población, y a la vez, que permitan mantener los recursos naturales para las generaciones futuras.

## ¿Qué limita la eficiencia de las políticas?

A pesar de existir muchas políticas públicas a nivel nacional y regional para enfrentar los problemas ambientales, son poco eficientes por varias razones, tales como:

1. Las políticas ambientales son poco claras y no toman en cuenta aspectos sociales y culturales de los usuarios, en su formulación.
2. Existe una deficiente transferencia de las políticas ambientales desde las instituciones estatales del nivel nacional a los niveles regional y local.
3. Las poblaciones locales tienen resistencia frente a la implementación de políticas ambientales, porque las asocian principalmente a sanciones y restricciones que las perjudican.
4. Las políticas ambientales no favorecen incentivos para el uso sostenible de recursos naturales, existiendo una deficiente facilitación de fondos económicos que promuevan este tipo de actividades.
5. Existe una débil voluntad política de autoridades locales, regionales y nacionales para promover acciones de conservación y desarrollo sostenible, donde predomina básicamente una rentabilidad económica y política al corto plazo.
6. Las medidas impulsadas por las políticas ambientales generan un incremento de carga administrativa y costos para los usuarios, como en el caso de los regentes forestales y de fauna silvestre.
7. Los problemas ambientales y del desarrollo no son abordados de manera integral y, menos, articulada. Las políticas ambientales responden a objetivos de instituciones que se trabajan de forma y con competencias compartimentadas, siendo la planificación y los presupuestos planteados de manera sectorial.
8. Predominan leyes transversales que condicionan las acciones del Estado y restringen las acciones sectoriales, como las de contrataciones o de presupuesto. La planificación cuenta con limitado presupuesto y con períodos demasiado cortos para ser eficientes.

## Las políticas ambientales deben reflejar la realidad local

Los actores locales demandan políticas que puedan servir para solucionar problemas reales de su día a día. Para ello, se requiere contar con información y conocimientos sobre el contexto socioeconómico y ambiental local, que incluyen aspectos tales como los derechos y sistemas de propiedad o mecanismos de acceso a recursos naturales, las características poblacionales, la capacidad de los bosques, etc. Además, es necesario conocer las necesidades y los intereses de los diferentes grupos de actores

locales. Con esta información se desarrollan condiciones para la generación de políticas más pertinentes. En este escenario, los procesos participativos no deben ser solo informativos o de transferencia “de arriba hacia abajo”, sino, es necesario impulsar procesos de consulta y de toma de decisión donde los actores compartan responsabilidades.



Figura 1: Mecanismos propuestos para una mayor coherencia de políticas ambientales.

## Promover la valoración del uso sostenible de los recursos naturales

La ilegalidad de las actividades extractivas en la Amazonía peruana, principalmente en la región de Madre de Dios, generan condiciones de vida poco seguras, además de la represión estatal a los que se exponen estos usuarios del bosque. En esta situación, se ha identificado que los actores locales tienen cierta expectativa hacia la sostenibilidad ambiental en tanto buscan oportunidades que brinden calidad de vida y seguridad para sus familias en un futuro. Esta situación representa un espacio fructífero para la promoción y valoración del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, mediante actividades tales como la agroforestería, el ecoturismo, la recolección y transformación de productos del bosque, la acuicultura y la extracción forestal responsable. A esto contribuirá desarrollar procesos administrativos prácticos comunicados de forma clara y amigable a la población local; asimismo, implementar programas de asistencia técnica e incentivos económicos que apoyen estas actividades.

## Hacia una mayor articulación entre instituciones del Estado

Se debe definir una agenda que permita abordar de manera conjunta las cuestiones de conservación ambiental y de desarrollo sostenible. Una agenda común requiere determinar cómo se coordinará o articulará entre las instituciones estatales y no estatales, y con los actores

diversos, para tomar decisiones sobre el aprovechamiento de los recursos naturales. Ello también implica contar con un entendimiento integral de las dimensiones ambientales, sociales y económicas de los problemas principales a los cuales se pretende responder. El esfuerzo de articulación institucional para la gestión del territorio y los recursos naturales dependerá de la Presidencia del Consejo de Ministros o del Gobierno Regional, cuando le corresponda.

## Medidas innovadoras requieren nuevas capacidades de gestión

Al nivel de los gobiernos regionales y locales existe una alta rotación del personal vinculado a temas ambientales y de desarrollo, como resultado de la injerencia política sobre la carrera pública. Esta situación, aunado a insuficientes mecanismos de capacitación e incentivos, ocasiona un limitado desarrollo de las competencias y capacidades de los trabajadores. Incrementar la coherencia y la pertinencia de políticas públicas ambientales necesita gestores públicos y actores con capacidades y competencias nuevas que les permita implementar medidas de gestión innovadoras. Ello requiere un enfoque de trabajo en el ciudadano, la sostenibilidad, la participación y en la innovación. También requiere el desarrollo de mayores incentivos para la carrera pública y esfuerzos para alejar la injerencia política de la gestión pública.



Deforestación a causa de la minería aurífera ilegal en La Pampa, Madre de Dios. © Pavel Martiarena / ACCA

## Aprender de las innovaciones locales de gestión

Tanto en la región de Madre de Dios como en otras regiones amazónicas del Perú se desarrollan experiencias participativas e innovadoras que pueden contribuir a generar condiciones para una mayor coordinación y articulación entre actores. Estas experiencias incluyen por ejemplo acuerdos de conservación, cadenas de valor más sostenibles, asociatividad para negocios ambientales, participación local e indígena, co-gestión de áreas

protegidas entre Estado y población local, asistencia técnica por grupos de trabajo especializados, planificación estratégica en zonas de amortiguamiento, entre otros. Identificar y analizar estas experiencias de participación y acuerdos sociales puede generar aprendizajes importantes para pasos hacia una mayor coherencia de políticas públicas de conservación ambiental y desarrollo sostenible, tanto a nivel regional como a nivel nacional.



### Estudio de Caso: Coherencia de políticas de conservación ambiental y desarrollo sostenible en Madre de Dios, Perú

Este briefing paper se basa sobre un análisis de las condiciones de la implementación de políticas de conservación ambiental y desarrollo sostenible, así como en la identificación de oportunidades y mecanismos para una mayor coherencia de políticas en el departamento de Madre de Dios, en la Amazonía del sudeste peruano. El estudio se realizó mediante una revisión de literatura, un análisis de las competencias institucionales y de las políticas vinculadas a la conservación y desarrollo sostenible, y entrevistas semi-estructuradas a actores vinculados a la conservación ambiental y al desarrollo sostenible del nivel local, regional y nacional, que han permitido desarrollar un análisis predominantemente cualitativo sobre las percepciones de estos actores.

Madre de Dios representa un interesante caso de investigación por ser un espacio con dinámicas socioecológicas y económicas variadas y a veces contradictorias, donde se observan por un lado una fuerte presión sobre los recursos y, por otros esfuerzos de conservación y manejo sostenible. Habitado por poblaciones indígenas de siete grupos étnicos distribuidos en comunidades nativas y población migrante que colonizó este espacio, entre otros actores y empresas atraídas por el uso de recursos naturales, existe un incremento de los conflictos socioambientales con limitada capacidad estatal para responder a ellos. La expansión agrícola, una minería aurífera, tala y otras actividades extractivas a menudo ilegales, aunado a una planificación inadecuada del territorio y superposición de títulos de propiedad, conllevan a una fuerte presión sobre los recursos naturales y altos niveles de deforestación y degradación de los ecosistemas naturales.

Sin embargo, la conservación ambiental y el manejo sostenible de los recursos naturales también representan una oportunidad económica para la región, siendo el 44.1% de su territorio áreas protegidas – incluyendo a los Parques Nacionales del Manu, Alto Purús y Bahuaja Sonene, la Reserva Nacional Tambopata y la Reserva Comunal Amarakaeri, y el 27.9% destinado a concesiones forestales. El aprovechamiento de productos no maderables como la castaña (*Bertholettia excelsa*), mediante concesiones, cuya cosecha beneficia a 20,000 familias de la región de Madre de Dios, así como el incremento de las actividades de ecoturismo durante los últimos 20 años complementan las actividades de conservación.



## Bibliografía

Banco Central de Reserva del Perú. 2021. Madre de Dios: Síntesis de Actividad Económica. Enero 2021. Departamento de Estudios Económicos. Sucursal Cusco.

Brugué-Torruella, Q. 2014. Políticas públicas: Entre la deliberación y el ejercicio de la autoridad. Revista Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, Vol.1:37-55.

Comisión Europea. 2021. Gobernanza de los Recursos Naturales: Lecciones emergentes sobre su rol catalizador para la implementación efectiva de la NDC en América Latina. Autoras: Thora Amend, Lili Ilieva, Alicia Ruíz. Programa EUROCLIMA+, Dirección General de Desarrollo y Cooperación – EuropeAid, Comisión Europea. Bruselas, Bélgica. 45 p.

Mathez-Stiefel, S-L., Mulanovich, A.J., Jaquet, S., Bieri, S., Lojas, J., Breu, T. y Messerli, P. 2020. Estableciendo una interfaz ciencia-gestión-sociedad para la conservación de la biodiversidad y el bienestar humano en la Amazonía: el caso de Madre de Dios. Perú. Ecosistemas 29(1): 1882 (Enero-Abril 2020).

Morales, C., Pérez, R., Riffo, L., y Williner A. 2020. Desarrollo territorial sostenible y nuevas ciudadanías: consideraciones sobre políticas públicas para un mundo en transformación. Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/180), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nilsson, M., T. Zamparutti, J.E. Petersen, B. Nykvist, P. Rudberg y J. McGuinn. 2012. Understanding Policy Coherence: Analytical Framework and Examples of Sector-environment Policy Interactions in the EU. *Environmental Policy and Governance*, 22(6), pp. 395-423.

Otero, I. et al (2020) Biodiversity policy beyond economic growth. *Conservation Letters*. 2020; e12713.

Soria, C. 2021. Aspectos sociales, deforestación y el futuro sostenible del bosque amazónico. En: Cambio ambiental global, metabolismo social local, gobernanza y alternativas. Boletín del Grupo de Trabajo Cambio ambiental, global, metabolismo social local. N° 1, Mayo 2021. CLACSO.

Torre-Marin Rando, A., González-Rojí, S. J., Hurni, K., Mathez-Stiefel, S.-L., Messmer, M., Raible, C. C., ... Fischer, M. 2021. Towards sustainable futures for nature and people: An appraisal report for Madre de Dios, Peru. Wyss Academy Report 1, Wyss Academy for Nature, Bern, Switzerland.

Vanthomme, H., Sánchez-Cuervo, A.M., Gárate, P., Bravo, A. y Dallmeier F. 2019. The future of Madre de Dios. Smithsonian's Working Landscape Simulator for Sustainable Development. Smithsonian Scholarly Press. Washington D.C.

## Autores

Jamil Alca Castillo. Dr. en Estudios del Desarrollo, Universidad Nacional Agraria La Molina, Perú; Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento, Perú. [jamil.alca@otass.gob.pe](mailto:jamil.alca@otass.gob.pe)

Sarah-Lan Mathez-Stiefel. Dra. en Geografía Humana, Centre for Development and Environment, University of Bern, Switzerland; Asesora Senior, Hub South America, Wyss Academy for Nature, Switzerland. [sarah-lan.mathez@wyssacademy.org](mailto:sarah-lan.mathez@wyssacademy.org)

## Este número

Edición: Sarah-Lan Mathez-Stiefel

Revisión: Elena Borasino

Diseño: Daria Vuistiner

## Editorial

Wyss Academy for Nature at the University of Bern, Kochergasse 4, 3011 Bern, Switzerland. [info@wyssacademy.org](mailto:info@wyssacademy.org)

## Referencia

Alca Castillo J., Mathez-Stiefel S.-L. 2021. ¿Es posible conciliar la conservación de la naturaleza y el bienestar humano en la Amazonía peruana? Mecanismos para una mayor coherencia de políticas. Wyss Academy Briefing Paper 2, Wyss Academy for Nature, Bern. Switzerland.

Versión pdf disponible en: <https://bit.ly/wyssacademy-briefingpapers2>

## El presente trabajo se realizó en colaboración con



## Wyss Academy for Nature Briefing Papers

Los Briefing Papers de la Academia Wyss contienen información relevante para la política y la práctica, basada en el aprendizaje obtenido en nuestras actividades de incubación, investigación y diálogo. Se distribuyen con el objetivo de compartir conocimientos, iniciar el debate sobre cuestiones emergentes y, en última instancia, contribuir al desarrollo de vías que generen impactos beneficiosos sobre la naturaleza y las personas en diferentes paisajes en todo el mundo.