



FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

MECANISMOS DE GOBERNANZA PARTICIPATIVA EN TEMAS AMBIENTALES: DOS CASOS EN LA AMAZONÍA PERUANA

Línea de investigación:

Gobernabilidad, derechos humanos e inclusión social

Trabajo de suficiencia profesional para optar el título profesional de Licenciada
en Sociología

Autora:

Patrón Alvarez, Patricia Alexandra

Asesor:

Nomberto Bazán, Víctor Raúl
(ORCID: 0000-0003-2449-8459)

Jurado:

Ramírez Miranda, Durga Edelmira
Tasayco Arana, Dolores Raquel
Valcárcel Aragón, Mario Sabino Rodolfo

Lima - Perú

2023





FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

MECANISMOS DE GOBERNANZA PARTICIPATIVA EN TEMAS AMBIENTALES:
DOS CASOS EN LA AMAZONÍA PERUANA

Línea de Investigación:
Gobernabilidad, derechos humanos e inclusión social

Trabajo de suficiencia profesional para optar el título profesional de Licenciada en Sociología

Autora:
Patrón Alvarez, Patricia Alexandra

Asesor:
Nomberto Bazán, Víctor Raúl
(ORCID: 0000-0003-2449-8459)

Jurado:
Ramírez Miranda, Durga Edelmira
Tasayco Arana, Dolores Raquel
Valcárcel Aragón, Mario Sabino Rodolfo

Lima-Perú
2023

Índice

RESUMEN	4
ABSTRACT	5
I. INTRODUCCIÓN	6
1.1 TRAYECTORIA DE LA AUTORA	8
1.2 DESCRIPCIÓN DE LA EMPRESA/INSTITUCIÓN DONDE LABORA O LABORÓ	10
1.3 ORGANIGRAMA DE LA EMPRESA/INSTITUCIÓN.....	11
1.4 ÁREAS Y FUNCIONES DESEMPEÑADAS.....	13
II. DESCRIPCIÓN DE UNA ACTIVIDAD	15
2.1 LA ACTIVIDAD OBJETO DE LA DESCRIPCIÓN	15
2.1.1 <i>Objeto de la descripción</i>	15
2.1.2 <i>Objetivo de la descripción</i>	17
2.1.3 <i>Espacio temporal</i>	17
2.2 MARCO DE REFERENCIA	18
2.2.1 <i>Marco de referencia general</i>	18
2.2.2 <i>Marco de referencia específico</i>	29
2.3 METODOLOGÍA PARA LA DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD	44
2.3.1 <i>Planificación del proceso</i>	45
2.3.2 <i>Recuperación, análisis e interpretación de la experiencia</i>	46
2.3.3 <i>Comunicación de los aprendizajes</i>	47
2.4 RESULTADOS DE LA DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD	48
2.4.1 <i>Incorporación de los resultados de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en la actualización del Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) de Loreto al 2021</i>	48
2.4.2 <i>Ejecución del Plan de Implementación de la Fase II de la Declaración Conjunta de Intención (DCI)</i> 64	
III. APORTES MÁS DESTACABLES A LA INSTITUCIÓN.....	85
IV. CONCLUSIONES.....	88

V.	RECOMENDACIONES	90
VI.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	92
VII.	ANEXOS.....	96
	ANEXO A: CRITERIOS E INDICADORES PARA SELECCIONAR LAS ACTIVIDADES A SER DESCRITAS.....	96
	ANEXO B : MARCO LEGAL DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA.....	98
	ANEXO C: METAS AL 2020 DEL PLAN DE IMPLEMENTACIÓN DE LA FASE II DE LA DCI.....	104

Resumen

La Amazonía peruana posee extensos bosques tropicales que contribuyen a estabilizar el clima del planeta, brindan servicios ecosistémicos a nivel global y albergan una abundante diversidad cultural y biológica (Barrantes y Glave, 2014). En este contexto, el objetivo del presente informe es identificar las lecciones aprendidas de la aplicación de los mecanismos de gobernanza participativa que han influido en dos procesos de toma de decisiones sobre temas ambientales en la Amazonía peruana: i) el proceso de elaboración de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) de la propuesta de actualización del Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) de Loreto al 2021 y ii) la elaboración del Plan de Implementación de la Fase II de la Declaración Conjunta de Intención (DCI). Para ello, se usó como marco de referencia el enfoque de paisaje integrado, los sistemas policéntricos y la gobernanza ambiental participativa; y se tomaron en cuenta los siguientes elementos: el alcance de los actores involucrados, la colaboración y comunicación, y la delegación de poder a los participantes; así como los condicionantes internos y externos que permitieran lograr un producto con altos estándares ambientales y su implementación. Como resultado se obtuvieron lecciones aprendidas sobre ambos procesos enfocados a aspectos institucionales, normativos y del entorno; y se propusieron recomendaciones para la aplicación de los mecanismos de gobernanza ambiental y participación en otros procesos relevantes.

Palabras clave: Gobernanza participativa, mecanismos de gobernanza participativa, Evaluación Ambiental Estratégica, deforestación.

Abstract

The Peruvian Amazon has extensive tropical forests that contribute to stabilize the planet's climate, provide global ecosystem services and are home to abundant cultural and biological diversity (Barrantes and Glave, 2014). In this context, the objective of this report is to identify the lessons learned from the application of participatory governance mechanisms that have influenced two decision-making processes on environmental issues in the Peruvian Amazon: i) the process of preparing the Environmental Assessment Strategy (EAE) of the proposal to update the Concerted Regional Development Plan (PDRC) of Loreto by 2021 and ii) the elaboration of the Phase II of the Implementation Plan of the Joint Declaration of Intent (DCI). For this, it was used as a framework of reference the integrated landscape approach, polycentric systems, and participatory environmental governance; and the following elements were considered: the scope of the actors involved, collaboration and communication, and the delegation of power to the participants; as well as the internal and external conditions that would allow to achieve a product with high environmental standards and its implementation. As an outcome, lessons learned were obtained about both processes focused on institutional, regulatory, and environmental aspects; and recommendations were proposed for the application of environmental governance mechanisms and participation in other relevant processes.

Keywords: Participatory governance, participatory governance mechanisms, Strategic Environmental Assessment, deforestation.

I. INTRODUCCIÓN

La Amazonía peruana posee extensos bosques tropicales que contribuyen a estabilizar el clima del planeta, brindan servicios ecosistémicos a nivel global y albergan una abundante diversidad cultural y biológica (Barrantes y Glave, 2014).

A nivel mundial, el Perú es el noveno país con mayor superficie de bosques y ocupa el segundo lugar en bosques húmedos amazónicos, con más de 68 millones de hectáreas al 2018, que se distribuyen en 15 departamentos: Amazonas, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Junín, La Libertad, Loreto, Madre De Dios, Pasco, Piura, Puno, San Martín y Ucayali.

Según datos de GEOBOSQUES del Ministerio del Ambiente, la pérdida de bosques en el año 2018 asciende a 154,766 hectáreas y durante el período 2001 al 2018, el Perú ha perdido en promedio 126,938 hectáreas de bosques al año. A nivel departamental, la pérdida de bosque húmedo Amazónico en el mismo período se concentra principalmente en los departamentos de Loreto, San Martín y Puno.

Como lo señala la Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático (ENBCC), las causas directas de la deforestación en la Amazonía peruana son la expansión agrícola, las actividades extractivas ilegales e informales y la expansión de infraestructura de comunicación e industrias extractivas.

La inversión en proyectos de infraestructura, sugiere que las amenazas futuras al bosque y a los derechos son sustanciales, particularmente porque la extracción de recursos y la infraestructura se refuerzan mutuamente y permiten la migración y la expansión agrícola adentro en el bosque (Bebbington et al., 2018).

El gobierno nacional y regional viene promoviendo políticas públicas para agilizar este tipo de proyectos lo que representa un riesgo para los ecosistemas y los servicios ecosistémicos que brinda la Amazonía peruana. En este marco la gobernanza participativa es un proceso que

se configura como la oportunidad para que diversos actores públicos y no públicos reflexionen sobre los problemas ambientales de la Amazonía, en específico en departamentos con mayor deforestación, como Loreto.

El objetivo del presente informe es identificar las lecciones aprendidas de la aplicación de los mecanismos de gobernanza participativa que han influido en el proceso de toma de decisiones sobre temas ambientales en la Amazonía peruana, de alcance nacional como subnacional (Loreto), tomando en cuenta a los actores involucrados, la colaboración y comunicación, y la delegación de poder a los participantes; así como los condicionantes internos y externos que permitieran lograr un producto ambiental y su implementación.

Los procesos descritos y analizados son: i) la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) de la propuesta de actualización del Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) de Loreto permite reflexionar sobre la utilidad de este instrumento de gestión ambiental para influir en la toma de decisiones respecto a la planificación ambiental de una jurisdicción específica; y ii) la ejecución del Plan de Implementación de la Fase II de la Declaración Conjunta de Intención (DCI), permite conocer cómo la coordinación multisectorial, multiactor y multinivel para el cumplimiento de compromisos de reducción de la deforestación en la Amazonía peruana, es útil para avanzar en la solución de problemas nacionales y cumplir con compromisos internacionales.

En esa línea los ejes en los que se enfoca la descripción de las actividades son el proceso de toma de decisiones públicas y los mecanismos de gobernanza participativa.

El valor de las actividades descritas en el presente informe radica en que describen procesos de gobernanza participativa que conllevan a una reflexión sobre la forma en que los ciudadanos pueden influir en el proceso de toma de decisiones sobre las propuestas de políticas, planes, programas y proyectos de infraestructura y de aprovechamiento de recursos naturales que configurarán el futuro de la Amazonía peruana.

Este informe ha sido presentado para optar por el Título por la Modalidad de Suficiencia Profesional en la Escuela Profesional de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Federico Villarreal.

1.1 Trayectoria de la autora

La autora estudió en la Universidad Nacional Federico Villarreal, Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Sociología durante los años 2000 a 2004, optando por la Especialidad de Ecología Social. A fines de 2004, inició prácticas profesionales en el Organismo No Gubernamental (ONG) “Asociación Civil Labor”, dónde laboró hasta mediados de 2008, en el cargo de responsable de proyectos de *advocacy* (abogacía en español) relacionados a la participación ciudadana y la organización de la sociedad civil para la vigilancia del cumplimiento de salvaguardas sociales y ambientales de las actividades extractivas y proyectos de infraestructura como el Gas de Camisea, la Carretera Interoceánica Sur, y a nivel regional sudamericano la Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA).

En septiembre de 2008, la autora inició sus estudios de posgrado en el Instituto Internacional de Estudios Sociales de la Universidad Erasmo de Rotterdam, en La Haya, Holanda, en la Maestría de Estudios de Desarrollo, Especialidad de Desarrollo Local y Regional, obteniendo el diploma de Magíster con el documento de investigación titulado: “*Regalías Mineras para la Competitividad Territorial: ¿Un futuro Elusivo? El caso de las comunidades al sur del Perú*” (Mining Revenues for Territorial Competitiveness: An Elusive Future? The Case of Rural Towns in Southern Peru).

Entre los años 2010 y 2016, la autora trabajó en la ONG “Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)”, en la cual se desempeñó como Especialista Social abordando, de la misma manera, temas relacionados a la participación ciudadana y la organización de la sociedad civil para la vigilancia al respeto de los derechos de los pueblos indígenas y el

cumplimiento de políticas y normas ambientales y sociales nacionales e internacionales por parte del Gobierno peruano y empresas.

Asimismo, se involucró en el fortalecimiento de la gestión pública regional relacionada a sus funciones y competencias en materia ambiental, para lo cual formó parte del equipo que apoyó en la actualización del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto y su Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), donde se partió de la importancia del bosque tropical Amazónico para el desarrollo sostenible de Loreto y la lucha contra el cambio climático a nivel global. Como resultado de este último proceso, la autora publicó el libro *“La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021: su aporte metodológico y su papel en el fortalecimiento de la gobernanza ambiental”*.

Desde el 2017, hubo un cambio significativo en la trayectoria laboral de la autora, debido a que empezó a trabajar en el sector público. La autora ha sido consultora para el Ministerio del Ambiente (MINAM), brindando asistencia técnica para atender los compromisos del Gobierno peruano en el marco de la Declaración Conjunta de Intención (DCI) sobre REDD+¹ suscrita con los gobiernos de Noruega y Alemania, con el objetivo de reducir las emisiones provenientes de la deforestación y degradación de los bosques en el Perú. Durante este tiempo, la autora participó en el equipo técnico para la elaboración del Plan de Implementación de la Fase II de la DCI, que tiene por objetivo identificar las intervenciones necesarias para contribuir a la reducción de la deforestación en la Amazonía peruana. De igual forma, la autora ha hecho el seguimiento de la implementación del mencionado plan, generando espacios para la coordinación multisectorial, multinivel y multiactor. La autora también ha participado en la difusión de información a los gobiernos regionales sobre las

¹ REDD+ es un mecanismo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, que promueve la Reducción de Emisiones de Efecto Invernadero provenientes de la Deforestación y Degradación de los Bosques.

medidas de mitigación frente al cambio climático, principalmente de los sectores de Uso del Suelo, Cambio de Uso del Suelo y Silvicultura (USCUSS) y Agricultura, y ha acompañado procesos relacionados a la gobernanza ambiental en REDD+.

Cabe resaltar que la autora ha dictado cursos extracurriculares sobre participación ciudadana en temas ambientales y de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y la Universidad Nacional Federico Villarreal (UNFV).

1.2 Descripción de la Empresa/institución donde labora o laboró

En esta sección se describirá las instituciones donde la autora ha obtenido la experiencia laboral que será descrita en el presente informe.

La primera experiencia se desarrolló en la Asociación Civil “Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)”, organización sin fines de lucro creada en 2004, y cuya misión es “construir y fortalecer la gobernanza ambiental y promover el ejercicio de los derechos humanos”. De acuerdo con su página web, DAR se enfoca en los siguientes temas: política y legislación ambiental, bosques, pueblos indígenas, inversiones en infraestructura y actividades extractivas, cambio climático y buena gobernanza.

La segunda experiencia se desarrolló en el Ministerio del Ambiente (MINAM) iniciándose en el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PNCBMCC) y culminando en la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación (DGCCD). El PNCBMCC fue creado en el 2010 por Decreto Supremo No. 008-2010-MINAM con el objetivo de conservar 54 millones de hectáreas de bosques tropicales como una contribución a la mitigación del cambio climático y la promoción del desarrollo sostenible. La DGCCD forma parte del Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales (VDERN) y tiene la misión de “generar políticas para la gestión ante el cambio climático, así como la lucha contra la desertificación y la sequía”. Asimismo, la DGCCD es la autoridad designada para dar cumplimiento a los compromisos que el Perú ha

asumido con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

1.3 Organigrama de la Empresa/institución

En esta sección se describirá brevemente la organización de las instituciones donde la autora ha trabajado.

La asociación civil DAR, antes del 2008 se organizaba en tres programas: Programa de Gestión ambiental e Inversiones, Programa Amazonía, y Programa Ecosistemas y Derechos, y a partir de 2012 contaba con la Oficina Descentralizada de Loreto. La autora trabajó como Especialista en el Programa de Gestión Ambiental e Inversiones y para la Oficina Descentralizada de Loreto.

Figura 1

Organigrama de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales-DAR



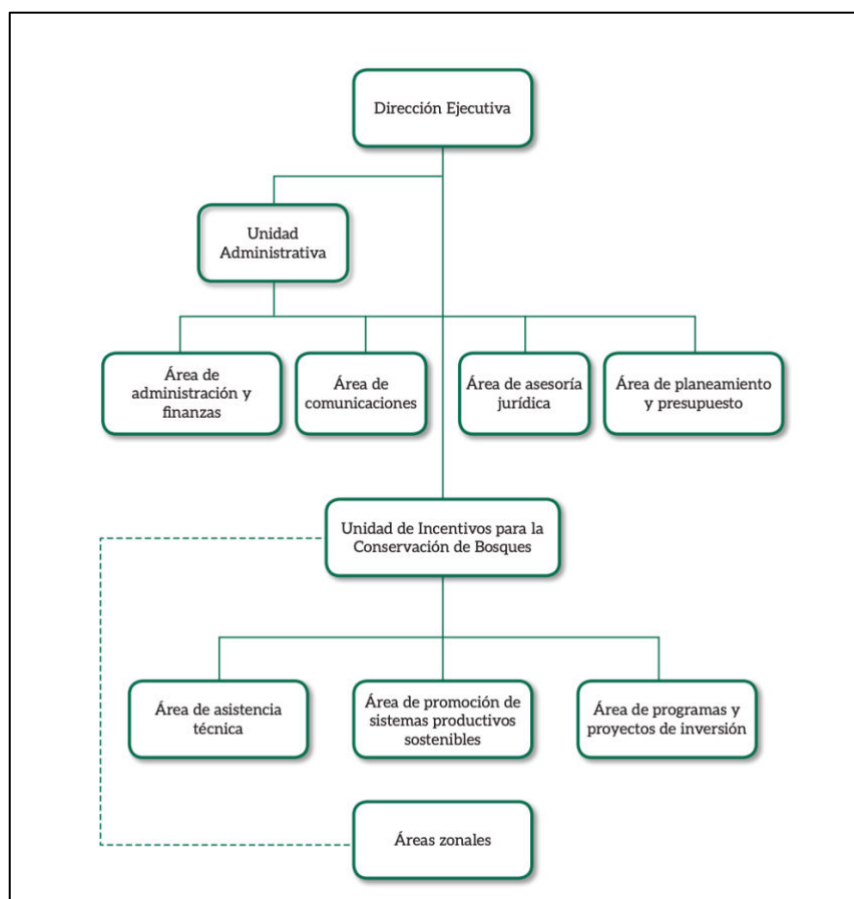
Fuente: DAR

El PNCBMCC, antes del 2019, contaba con una Unidad de Incentivos para la Conservación (UIC), que se dividía en tres áreas (ver figura 2): Área de Promoción de Productos Sostenibles, Área de Programas y Proyectos, y Área de Monitoreo del Estado de la Conservación. La autora trabajó en el Área de Programas y Proyectos, en el equipo de

Asistencia Técnica para la Coordinación Nacional de la Declaración Conjunta de Intención (DCI) entre Perú, Noruega y Alemania. En el 2018, la Coordinación Nacional de la DCI pasó a la DGCCD, la cual se organizaba en dos direcciones de línea: Adaptación al Cambio Climático y Desertificación (DACCD) y Mitigación de Gases de Efecto Invernadero (DMGEI). La autora ha trabajado en el equipo de Bosques y Cambio Climático de la DMGEI.

Figura 2

Organigrama del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático-PNCBMCC



Fuente: PNCBMCC (2018)

1.4 Áreas y funciones desempeñadas

En esta sección se describirá las funciones desempeñadas por la autora en la asociación civil DAR y en el MINAM.

En la asociación civil DAR, la autora trabajó entre los años 2010 y 2016, como Especialista del Programa de Gestión Ambiental e Inversiones y de la Oficina descentralizada de Loreto, desempeñó las siguientes funciones:

- Acompañamiento técnico en el diseño y aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto.
- Promoción de la gobernanza participativa para políticas, programas y proyectos de infraestructura en la Amazonía peruana, y en específico para la EAE de Loreto.
- Participación en espacios de discusión e incidencia política sobre ordenamiento y gestión territorial.
- Análisis de documentos técnico-normativos y preparación de recomendaciones para la mejora de estándares sociales y ambientales en la evaluación de impacto ambiental de proyectos de infraestructura en la Amazonía peruana.

Tanto en el PNCBMCC, entre los años 2017 y 2018 como en la DGCCD del MINAM, entre los años 2018 y 2019, la autora ha desempeñado las siguientes funciones:

- Apoyo en la elaboración del Modelo Lógico sobre las causas de la Deforestación.
- Apoyo en la recopilación de información, análisis y redacción del Plan de Implementación de la Fase II de la DCI.
- Seguimiento y monitoreo a la ejecución del Plan de Implementación de la Fase II de la DCI.

- Promoción de la gobernanza participativa para la elaboración y ejecución del Plan de Implementación de la Fase II de la DCI.

II. DESCRIPCIÓN DE UNA ACTIVIDAD

2.1 La actividad objeto de la descripción

2.1.1 Objeto de la descripción

El objeto de descripción de este informe son los mecanismos de gobernanza participativa empleados para influir en la toma de decisiones del Estado peruano sobre problemas ambientales en la Amazonía peruana. Los mecanismos de gobernanza participativa que se describirán son:

- i) Incorporación de los resultados de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en la actualización del Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) de Loreto al 2021; y
- ii) Ejecución del Plan de Implementación de la Fase II de la Declaración Conjunta de Intención (DCI) entre el Gobierno de la República del Perú, el Gobierno del Reino de Noruega y el Gobierno de la República Federal de Alemania sobre “Cooperación en Reducción de gases de efecto invernadero de deforestación y degradación de los bosques (REDD+) y promoción del desarrollo sostenible en Perú”.

La elección de estas dos experiencias responde a criterios de relevancia, validez, aplicabilidad e innovación.

Los mecanismos de gobernanza participativa identificados son relevantes porque se enfocan en la Amazonía, un ámbito geográfico de importancia global. La Amazonía peruana posee más de 68 millones de hectáreas de bosques tropicales que contribuyen a estabilizar el clima del planeta, brindan servicios ecosistémicos a nivel global y albergan una abundante diversidad cultural y biológica (Barrantes y Glave, 2014). La gobernanza participativa permite reflexionar sobre cómo los ciudadanos pueden influir en el proceso de toma de decisiones sobre las propuestas de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo en la Amazonía

peruana. La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) de la propuesta de actualización del Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) de Loreto permite reflexionar sobre la utilidad de este instrumento de gestión ambiental para influir en la toma de decisiones respecto a la planificación ambiental de una jurisdicción específica. La ejecución del Plan de Implementación de la Fase II de la DCI, permite conocer cómo la coordinación multisectorial, multiactor y multinivel para el cumplimiento de compromisos de reducción de la deforestación en la Amazonía peruana, es útil para avanzar en la solución de problemas nacionales y cumplir con compromisos internacionales.

Los mecanismos de gobernanza participativa para influir en la toma de decisiones sobre la Amazonía peruana son válidos porque han permitido obtener lecciones aprendidas sobre su aplicabilidad e importancia para lograr productos ambientales relevantes y el compromiso de los actores involucrados en su ejecución. La experiencia de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) de la propuesta de actualización del Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) de Loreto ha contribuido a la discusión de temas ambientales por parte de los servidores públicos involucrados en la planificación del desarrollo, así como para precisar el marco legal sobre este instrumento de gestión ambiental, y la experiencia de ejecución del Plan de Implementación de la Fase II de la DCI, ha llevado a cabo un proceso de coordinación multisectorial, multiactor y multinivel para el cumplimiento de compromisos de reducción de la deforestación que favorece el cumplimiento de un objetivo común en favor del desarrollo sostenible de la Amazonía peruana.

Los mecanismos de gobernanza participativa para influir en la toma de decisiones sobre la Amazonía peruana son replicables. Los mecanismos descritos promueven la participación ciudadana, la transparencia de la información, y la coordinación intergubernamental y multiactor poniendo en consideración la conservación ambiental, los derechos de los pueblos indígenas y la mitigación del cambio climático en el proceso de toma de decisiones sobre temas

ambientales de la Amazonía peruana. En ese sentido, los mecanismos identificados son una oportunidad para el fortalecimiento de los procesos de toma de decisiones públicas y la democracia.

Los mecanismos de gobernanza participativa para influir en la toma de decisiones sobre la Amazonía peruana son innovadores. La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) de la propuesta de actualización del Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) de Loreto es la primera aplicación de una EAE para un PDRC, y el primer proceso aprobado formalmente por el MINAM, lo que permite obtener diversas lecciones aprendidas sobre la utilidad del instrumento, así como para la aplicación de mecanismos de gobernanza participativa en la gestión ambiental. La ejecución del Plan de Implementación de la Fase II de la DCI para el cumplimiento de compromisos de reducción de la deforestación en la Amazonía peruana es un proceso innovador en tanto busca modificar la práctica común de que cada sector y/o gobierno subnacional y/o actor no público dupliquen esfuerzos y recursos para el cumplimiento de objetivos comunes.

2.1.2 Objetivo de la descripción

La descripción de las actividades del presente documento tiene el siguiente objetivo:

- Identificar las lecciones aprendidas de la aplicación de los mecanismos de gobernanza participativa que han influido en el proceso toma de decisiones sobre temas ambientales en la Amazonía peruana tomando en cuenta el alcance de los actores involucrados, la colaboración y comunicación, y la delegación de poder a los participantes; así como los condicionantes internos y externos que permitieran lograr un producto con altos estándares ambientales y su implementación.

2.1.3 Espacio temporal

Las estrategias han sido implementadas en los siguientes períodos de tiempo:

- La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) de la propuesta de actualización del Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) de Loreto fue realizada entre los años 2013 y 2015.
- La ejecución del Plan de Implementación de la Fase II de la DCI para cumplir compromisos de reducción de la deforestación se viene realizando entre el 2018 y el 2019. La elaboración del Plan se continuó en el 2017 por el PNCBMCC y se culminó en el 2018 por la DGCCD.

2.2 Marco de referencia

2.2.1 Marco de referencia general

2.2.1.1 La evolución de la sociología ambiental y su importancia: Solo en los últimos 40 años se ha empezado a discutir con mayor profundidad la definición y alcances de la sociología ambiental. A partir de la relación naturaleza y sociedad, Bowden (2017) elabora un recuento de los distintos estadios de la sociología ambiental, partiendo de su diferenciación de la sociología tradicional para contar con un nuevo paradigma sobre lo ambiental, y las actuales discusiones sobre la relación naturaleza-sociedad, como se verá en la tabla 1. Quienes cambiaron el paradigma hacia una sociología ambiental fueron Catton and Dunlap (1978) pues señalaron que diversas teorías sociológicas, entendidas como rivales entre ellas (funcionalismo, interaccionismo simbólico, etnometodología, teoría del conflicto, Marxismo, entre otras) tenían en común el antropocentrismo como un fundamento, siendo esto parte de una forma de ver el mundo muy básica de la sociología, según los autores. Esta forma de ver el mundo la llamaron “Paradigma del Excepcionalismo Humano” (Human Excepcionalism Paradigm-HEP por sus siglas en inglés) que ha impedido que los sociólogos tengan en consideración la dependencia ecológica de la sociedad humana. La sociología tradicional enfatizó la construcción social de la naturaleza, ocasionando que se pierda el foco sobre la

importancia del mundo biofísico y la interrelación ente naturaleza y sociedad (Catton and Dunlap, 1978).

Como apunta Bowden (2017) para rectificar este problema, Catton and Dunlap (1978) propusieron el “Nuevo Paradigma Ambiental” (NEP por sus siglas en inglés). Este nuevo paradigma se basa en supuestos que permiten “conceptualizar los procesos sociales dentro del contexto de la biosfera” (Buttel, 1987, p. 466). En esa línea Bowden (2017) precisa que NEP analiza “la naturaleza y la sociedad como esferas diferentes, pero interactuando de manera causal” (p. 49). Diferentes estudios en NEP ven al mundo biofísico como finito y como fuente de limitaciones para el desarrollo humano, como se ha manifestado en las preocupaciones sobre la huella ecológica global, los picos del consumo de petróleo y de otros recursos. Bowden (2017) considera NEP como la Sociología ambiental 1.0 en la tabla 1. Como señala Bowden (2017), actualmente la sociología ambiental se encuentra en medio de una reconceptualización de la relación entre naturaleza y sociedad, en donde no se les identifica como dos esferas diferentes, sino entrelazadas. Sin embargo, no existe un acuerdo sobre lo que esto significa, ni cómo lograrlo. Inclusive se han desarrollado dos enfoques que van desde una interrelación generada por complejas relaciones entre naturaleza y sociedad (co-construcción), y una en la que la interrelación no impide que se puedan separar los procesos sociales y naturales (panarquía). Esta situación es reflejada en la tabla 1 como Sociología ambiental 2.0.

En el contexto de esta reconceptualización (Sociología ambiental 2.0), hace 10 años Goldman y Schurman (2000) revisaron una serie de investigaciones provenientes de los márgenes de la sociología ambiental, tales como Marxismo ecológico, nueva ecología política, feminismo ambiental, y sociología del conocimiento y de la ciencia, para hacer las siguientes proposiciones: a) Además de analizar la sociedad como parte de la naturaleza, se debe entender a la naturaleza como un actor material unido a la sociedad; b) La sociología debe convertirse en una ciencia reflexiva que entiende el conocimiento (incluyendo el conocimiento ecológico)




como situado en un contexto, parcial, e interiorizado en el ejercicio de poder, y ejercido por personas (como sujetos y científicos) en contextos orgánica y ecológicamente entrelazados; c) Los estudios sobre la relación naturaleza-sociedad necesitan considerar procesos ecológicos, estructuras político-económicas, y significados, valores y agencias como componentes complementarios de análisis; y d) Los límites asumidos por las unidades tradicionales de análisis (nación, economía, biología, cultura o especies) son inherentemente inestables y permeables.

Para Goldman y Shurman (2000), en tanto la sociología ambiental logre desarrollar las proposiciones arriba mencionadas e incorporarlas en su núcleo teórico y empírico podrá generar avances significativos en el campo de la sociología, y no únicamente la ambiental. En otras palabras, para Goldman y Shurman (2000), lo mejor de la sociología es:

(..) cuando trata de entender cómo las estructuras nuevas y duraderas, las instituciones y las prácticas sociales que se van generando resultan en una explotación de la gente y de la naturaleza, a la vez que va descubriendo nuevas estrategias para salir de dicha opresión (p. 578).

El otro enfoque mencionado, y complejo es el de la panarquía, el cual ha sido desarrollado teóricamente por los sociólogos Gunderson y Holling (2001). El marco analítico de la panarquía es una abstracción bastante compleja que se aplica a sistemas adaptativos como lo social, ecológico, y económico, y que involucra tres aspectos clave: 1) un conjunto de ciclos adaptativos (A, B, y C) jerárquicamente ordenados (desde procesos de pequeña escala y corta duración a procesos que son de gran escala y larga duración), similares a 2) la distinción que la sociología hace entre fenómenos micro, meso, y macro, e involucra 3) procesos de interacción entre escalas.

Tabla 1*Tres conceptualizaciones de la relación Naturaleza-Sociedad*

Alcance	Sociología tradicional	Sociología ambiental 1.0	Sociología ambiental 2.0
Esfera	Sociedad 	Sociedad-Naturaleza 	Sociedad Naturaleza 
Causalidad:	Factores culturales y sociales (incluyendo la tecnología) son los mayores determinantes de los asuntos humanos	Los asuntos humanos son influenciados no solo por los factores sociales y culturales, pero también por vinculaciones intrincadas de causa y efecto, y retroalimentación en la web de la naturaleza	La sociedad y la naturaleza están inextricablemente entrelazadas de una manera compleja, evolucionando en un montaje socio-natural.
Contexto:	El ambiente social y cultural son el contexto crucial para los asuntos humanos, y el ambiente biofísico es en gran parte irrelevante.	Los seres humanos viven y dependen de un ambiente biofísico finito que impone poderosas limitaciones físicas y biológicas a los asuntos humanos.	Los seres humanos viven en un universo caracterizado por la entropía y la emergencia de complejidades locales. Limitaciones en el desarrollo humano surgen de la tensión entre estas dos tendencias, no desde la escases de recursos.

Tomado de “Three Conceptualizations of the Nature-Society Relation”, Bowden (2017)

Esta abstracción puede explicar la estructura, procesos y propiedades de un sistema, y para su operacionalización se deben identificar los “factores de control”. Por ejemplo, en un ciclo adaptativo de gran escala (macro), el clima de una ciudad está mediado por su ubicación (cantidad de energía que recibe en comparación con otras ciudades). En un ciclo a nivel meso,

el clima puede ser afectado por la presencia de un océano, y en un ciclo a nivel micro, otros factores locales pueden afectar el clima. En este ejemplo los factores de control son biofísicos, pero también son sociales, puesto que los cambios en el clima, como está siendo comprobado se deben a la influencia de las actividades que los seres humanos realizan (deforestación, quema de combustibles, etc.).

Luego de este resumen de lo que podríamos llamar la evolución de la sociología ambiental, y tomando como punto de partida a Lockie (2015a) quien señala que esta no debe estar definida por las investigaciones que realizan los sociólogos ambientales, propone que “la sociología ambiental es aplicar la imaginación sociológica a las conexiones entre la gente, instituciones, tecnologías y ecosistemas que configuran la sociedad”(p. 140)². Para llegar a esta definición, Lockie (2015a) hace las siguientes suposiciones: a) la sociología está enfocada en las relaciones, por lo que puede definirse como la ciencia de los patrones, asociaciones, redes, configuraciones y demás; b) ni las causas, ni las consecuencias de los problemas ambientales pueden explicarse exclusivamente en términos humanos; c) los sociólogos deben estar atentos a sus propios prejuicios y a la dinámica y naturaleza potencialmente reflexiva de la esfera social; d) la práctica de sociología ambiental implica un conocimiento de otras ciencias como ecología, biología, física, química o ingeniería.

A su vez, para Lockie (2015b) la sociología ambiental es importante porque los cambios ambientales globales, como cualquier problema complejo y profundamente social, tienen múltiples dimensiones que requieren atención obsesiva a los detalles desde distintas perspectivas. Asimismo, Lockie señala que esta importancia radica en que la investigación de la sociología ambiental debe tomar en cuenta que aunque muchas son experiencias individuales

² Según C. Wright Mills, para entender verdaderamente el comportamiento humano, se debe mirar más allá de estos individuos hacia el extenso contexto social en los que ellos viven. Los individuos hacen elecciones, de hecho, pero estas elecciones están limitadas por factores sociales, históricos, culturales, políticos y económicos.

relacionadas a diversos eventos como la inseguridad alimentaria, la exposición diaria a la contaminación y la vulnerabilidad frente a climas extremos, estos no son un reflejo de las fallas de los individuos, pero sí de una persistente marginalización política, económica y legal. Inclusive nuestro entendimiento y respuesta a las amenazas de los cambios ambientales globales son un fenómeno profundamente social (2015b).

2.2.1.2 Tradiciones teóricas de la sociología ambiental. En esta sección se partirá del recuento realizado por Saidul (2017) respecto a las tradiciones teóricas de la sociología ambiental que en complemento con lo expuesto en la sección anterior sobre la evolución de la sociología ambiental, permitirá ampliar la perspectiva respecto a la necesidad de la investigación en el campo de la sociología ambiental. Saidul (2017) enfatiza que la sociología ambiental “está ampliamente orientada hacia las relaciones recíprocas entre el ambiente y la sociedad más grande” (p. 4). En tanto la sociología ambiental es un sub-campo de la sociología, esta emplea diversas tradiciones teóricas para analizar y sondear las preocupaciones atendidas por esta disciplina. En este recuento, se empezará por la perspectiva marxista, que ha sido discutida y reintroducida como teorías neo-marxistas; las teorías neoliberales, que buscan entender los problemas sin retar la estructura económica y política; y, las teorías del interaccionismo simbólico que discuten cómo los significados obtenidos de las interacciones sociales pueden influir e interpretar las relaciones entre la sociedad humana y el ambiente.

a. *Teorías Neo-marxistas*

i) Fractura metabólica: Tomando en cuenta lo explicado por John B. Foster y Karl Marx, esta teoría describe cómo la sociedad y la ecología no deben ser clasificadas como dos entidades diferentes, por el contrario, deberían ser vistas como parte un metabolismo en el que uno no puede funcionar sin el otro. Asimismo, la teoría da cuenta de que el sistema capitalista ha promovido que el hombre vea a la sociedad y a la ecología como dos entidades separadas, creándose así una “fractura” entre los humanos y la tierra (Foster, 1999). Según Foster (1999)

Marx señala cómo el capitalismo ha interrumpido la “interacción metabólica entre el hombre y la tierra, por ejemplo, impidiendo el regreso al suelo de sus elementos constituyentes consumidos por el hombre en la forma de alimentos y ropa” (p. 379). Es decir, que nuestros patrones de consumo en el sistema capitalista, que van siempre en aumento, hacen que el hombre se preocupe solo del producto final y se olvide de que la naturaleza es el punto de partida de todos los recursos que se usan para elaborar los productos que consumimos. Más aún, Marx recalca, según lo citado por Foster (1999) que “la larga distancia del lugar de producción con el del comercio de alimentos y ropa hace que el problema de alienación de los elementos constituyentes del suelo sea una fractura irreparable” (p. 380). Es decir, esta distancia entre el lugar de la producción y el lugar del consumo intensifica la separación de los seres humanos de los bienes, haciendo que estos pierdan la noción sobre la naturaleza resultando en una fractura irreparable.

ii) La faja giratoria de la producción: Esta teoría ha sido propuesta por Allan Schnaiberg en su libro “The Environment: From Surplus to Scarcity” (El ambiente: de la plusvalía a la escases), en el cual sugiere que un círculo vicioso de producción es la característica central del modo de producción capitalista (Saidul, 2017). La faja giratoria de la producción describe dos procesos dialécticos de la interacción sociedad-ambiente: restas y adiciones. Además Saidul (2017) agrega que las restas son la materia prima que se extrae de la naturaleza para ser transformada en bienes económicos, mientras que las adiciones son residuos tóxicos y contaminantes que son lanzados al mundo natural. El sistema capitalista, a través de la propaganda y el marketing, hace que aumente el consumismo para generar ganancias. Este consumismo incrementa los procesos de producción, lo que a su vez genera mayor extracción de materia prima de la naturaleza y mayores residuos tóxicos que regresan a esta. Por ello, la faja giratoria de la producción predice una destrucción ambiental si la tendencia de las actividades humanas continúa a este ritmo.

Más allá de la destrucción ecológica, también existe una contradicción innata del capitalismo, como lo ha señalado Marx: la explotación laboral. Las instituciones sociales están enraizadas e integradas en el capitalismo, por lo tanto buscan solamente fortalecer y reforzar la ideología capitalista. Por ejemplo, los sindicatos laborales están a favor de la faja giratoria de producción en tanto crean empleo, y los gobiernos priorizan el crecimiento económico sobre la protección ambiental (Saudil, 2017 citando a Schnaiberg, 1980).

iii) Teoría del sistema mundial: Esta teoría ha sido desarrollada por Immanuel Wallerstein en base a fundamentos Marxistas, puesto que está de acuerdo con que el capitalismo está basado en un sistema de explotación para alcanzar las mayores ganancias. No obstante, es vista como una teoría neo-marxista, porque considera que el capitalismo no se desarrolla solo en un Estado-nación, sino que abarca todo el sistema mundial (Saudil, 2017). Dentro del sistema mundial, Wallerstein presenta tres posiciones: el núcleo, la periferia y la semiperiferia. El trabajo y la plusvalía son “comoditizados”³ y extraídos de la periferia hacia el núcleo, lo que genera un intercambio desigual de recursos. La semiperiferia, se ubica en el medio, puesto que es un explotador como también un explotado. Estas tres posiciones crean un sistema global estratificado que funciona basado en la racionalización y “comoditización” de las fuerzas impulsoras detrás de relaciones de explotación (Saudil, 2017). Otros estudios profundizan los avanzado por Wallerstein, como la teoría del intercambio ecológico desigual de Jorgenson (2006), en la que señala que los países más desarrollados con sus niveles altos de consumo redistribuyen los altos costos ambientales a los países menos desarrollados, lo que resulta en degradación y desastres ambientales.

³ Neologismo económico que da cuenta del resultado de un proceso de “comoditización” el cual sucede cuando un producto se vuelve un “commodity”, es decir que no logra diferenciarse de otro; un ejemplo de ello son las materias primas. Tomado del blog de César Piqueras: <https://www.cesarpiqueras.com/diferenciacion-vs-comoditizacion/> (Fecha de acceso: 30 de diciembre de 2019)

Un ejemplo de cómo funciona el sistema mundial es el caso de las hamburguesas que son consumidas en un lugar, sin pensar que esto está costando la deforestación de extensas áreas amazónicas debido a la ganadería. En este ejemplo, la tierra es vista como un “commodity” para el intercambio de valor, con el objetivo de criar ganado para abastecer a la creciente demanda en países desarrollados. Esto crea un intercambio ecológico desigual porque el núcleo obtiene los beneficios de la producción ganadera, mientras que la Amazonía (Brasil) localizada en la semiperiferia es explotada por la tierra que posee.

b. Teorías Neoliberales

i) Sociedad en riesgo: Según Beck, citado en Adam, Ulrich, y Van Loon (2000), una sociedad en riesgo puede ser entendida como “un modo particular de organización que responde a un nuevo reto impuesto sobre el mundo por las tecnologías y prácticas” (p. 5). Esto quiere decir, que la sociedad actual está en riesgo como resultado de la modernización que ha promovido un rápido avance y empleo de nuevas tecnologías, las cuales han mejorado la calidad de vida y aumentado la productividad, pero a su vez no están exentas de riesgo (Saudil, 2017). Beck (1992) define el riesgo como “una forma sistemática de lidiar con peligros e inseguridades inducidas e introducidas por la propia modernización” (p. 21). Asimismo, Beck señala que el riesgo a diferencia de las amenazas (desastres naturales), son un resultado de las decisiones humanas (Matten, 2004 citando a Beck, 1992). Giddens (1999) ha denominado a este tipo de riesgos como “riesgos manufacturados”, y señala que la humanidad ha empezado a preocuparse menos de lo que la naturaleza puede hacerle y más en lo que le ha hecho a la naturaleza.

Para ejemplificar esta clase de riesgo, Saudil (2017) presenta el caso de la energía nuclear, cuyo uso no genera gases de efecto invernadero (GEI) en comparación con el carbón o la electricidad, sin embargo, los accidentes nucleares generan impactos ambientales negativos tanto en la salud de las personas como en el ambiente. En este escenario, Beck señala

que no existe ningún tipo de seguro que pueda contrarrestar este tipo de riesgo, el cual las sociedades siguen asumiendo “en nombre de la modernización” con el objetivo de obtener mayores ganancias económicas. También resaltan que las instituciones políticas carecen de las competencias para gestionar los riesgos que vienen con las nuevas tecnologías (Saudil, 2017).

ii) Modernización ecológica: Mol y Spaargaren (2000) presentaron su teoría de la modernización ecológica a inicios de la década de 1980. Esta teoría sostiene que los problemas ambientales se resolverán con el uso de nuevas tecnologías, avanzando así en la modernización en vez de reformar la sociedad drásticamente. Los autores retaron la idea tradicional de los movimientos ambientales tradicionales de que la única forma para lograr el desarrollo sostenible sería reorganizar las instituciones centrales de la sociedad moderna (el sistema de producción industrial, la organización capitalista de la economía y el estado centralizado). Otro punto clave de esta teoría es la “modernización reflexiva”, a través de la cual la sociedad capitalista reflexionará sobre los problemas ambientales y conminará a los gobiernos y corporaciones a cambiar hacia una “sociedad verde” (Saudil, 2017). Las críticas señalan que los cambios que se hacen a partir de la presión no son cambios reales. Asimismo, Saudil (2017) agregar que otras críticas a esta teoría señalan que es demasiado optimista sobre el potencial de la tecnología y en la conversión de la fuerzas sociales y políticas por la conservación de la biodiversidad.

c. Teorías del interaccionismo simbólico

Saudil (2017) cita a Gary Alan Fine, quien desarrolla la idea de “naturework” que se refiere a cómo los seres humanos ajustan su comportamiento y actitudes alrededor de símbolos construidos socialmente. Es decir, la naturaleza puede tener significados diferentes para los seres humanos. Por ejemplo, los animales domésticos (chanchito, gallina, pollos, etc.) son socialmente considerados como animales que se crían para convertirse en alimentos, pero si el ser humano acude a la granja en un paseo de relajación donde convive con los animales

domésticos, este puede cambiar de idea y considerar que en favor de la naturaleza ya no volverá a alimentarse con animales domésticos. Este ejemplo da cuenta, de cómo los seres humanos tienen la capacidad para cambiar sus comportamientos y relaciones con la naturaleza de acuerdo con significados sociales.

Otro aspecto clave de esta teoría, es que se enmarca a la naturaleza como una entidad separada de lo social, creando una percepción de distancia y separación entre ellas. Esto provocó que la sociedad no desarrolle un sentido de responsabilidad sobre la naturaleza, permitiéndole desarrollar relaciones de poder sobre la naturaleza que resultan en la explotación de esta, a través de la tecnología (Saudil, 2017).

Este marco de referencia general ha sido elaborado a partir de una revisión de referencias bibliográficas sobre la evolución de la sociología ambiental, así como de sus tradiciones teóricas. Este ha servido para enfatizar que muchas experiencias individuales relacionadas a diversos eventos como el cambio climático, la deforestación, la pérdida de biodiversidad, tienen una explicación política, económica y legal, y que nuestro entendimiento y respuesta a las amenazas de estos cambios son un fenómeno profundamente social (Lockie, 2015b). Otro aspecto, que no se debe perder de vista, siguiendo esta perspectiva, es lo que señala Longos (2017):

Los sistemas humanos están subsumidos o integrados dentro de un sistema mundial mayor, y los sistemas económicos son productos socio-históricos que surgen a través de relaciones sociales dentro de un mundo biofísico mayor. (En ese sentido), el orden económico capitalista no debe ser naturalizado (...) (p. 20).

Tomando en cuenta esta reflexión, los sociólogos ambientales no deben olvidar la interrelación que existe entre sociedad y naturaleza, y afinar el ojo crítico para identificar las raíces sociales de los problemas ambientales, considerando la forma en que la naturaleza y sus cambios también influyen en la sociedad y las respuestas que damos a los problemas sociales.

2.2.2 Marco de referencia específico

2.2.2.1 Enfoque de paisaje integrado. La Amazonía peruana “es un espacio en constante transformación” cuyos cambios son generados principalmente por la acción humana enfrentando problemas de pobreza, deforestación, pérdida de la diversidad biológica, entre otros (Barrantes y Glave, 2014, p. 13). Cada vez más, se reconoce que los enfoques sectoriales son insuficientes para resolver estos problemas complejos e interrelacionados, por lo que se requieren soluciones con un enfoque más integral y multisectorial (Reed et al., 2016). Estas soluciones deben permitir afrontar las dimensiones sociales, económicas, ambientales y políticas detrás de cada problema en el territorio.

Es así como, el enfoque de paisaje se presenta como un marco para integrar políticas y prácticas de usos del territorio múltiples y contendientes a través de la implementación de sistemas de gestión adaptativos e integrales (Reed et al., 2016). Con este enfoque se hace explícito que es difícil satisfacer a todos los actores en un mismo territorio. Por ello, a través de un proceso de planificación y negociación participativo e inclusivo se busca minimizar las compensaciones (trade-off) y maximizar las sinergias para que haya menos perdedores y más ganadores (Sayer, et al., 2014). De acuerdo con Reed et al. (2016), entre los aspectos clave para aplicar un enfoque de paisaje efectivo, se encuentran los siguientes:

1. Evaluar el progreso dentro del paisaje es fundamental para determinar dónde se generan las pérdidas y las ganancias. Para esto es necesario contar con herramientas para medir los resultados en el paisaje que sean simples, costo-efectivas y confiables. El monitoreo debe balancear un proceso participativo con rigurosidad científica. Los indicadores deben ser específicos y contextualizados al paisaje tomando en cuenta variables sociales, ambientales, productivas y de gobernanza.

2. Establecer una buena gobernanza cuya estructura puede variar según el contexto del paisaje. Por ello, es importante identificar la mejor estructura, para implementarla y

evaluarla periódicamente asegurando así la sostenibilidad del paisaje. En algunos casos, los enfoques de toma de decisiones de arriba para abajo (sin tomar en cuenta las necesidades de los actores locales) o de abajo para arriba (con limitado capital social, poco apoyo institucional, caudillismo, escasos recursos financieros, distribución inequitativa de beneficios, captura elitistas de los recursos, entre otros) deben superar verdaderos desafíos en su aplicación, por lo que se recomienda un sistema de gobernanza de paisaje híbrido que tenga una estructura multisectorial, multinivel, y multiactor que se beneficie de la integración de conocimientos ancestrales y tradicionales con apoyo externo institucional y financiero.

3. Evolucionar de las soluciones milagrosas, ya que el enfoque de paisaje no es universalmente aplicable a todos los contextos. Un enfoque de paisaje puede no ser la estrategia más efectiva en todos los casos, por lo que contextualizar los enfoques y herramientas es una condición para obtener buenos resultados. Todos los marcos de referencia deben ser elaborados de acuerdo con las características del paisaje y alineados con metas específicas. Para ello, es necesario evaluar las diferentes opciones de usos de la tierra y proveer información verificable que sirva de sustento para una planificación que promueva resultados ambientales y de desarrollo. Se debe otorgar especial consideración a las necesidades socioculturales y deseos de las comunidades rurales, en tanto la gestión del territorio no es solo una actividad económica, sino una forma de vida (Mishra Panda, 1999).

4. Involucrar a múltiples actores en un proceso de negociaciones participativo e inclusivo puede contribuir a alinear las preocupaciones locales socio-culturales con las globales. Se debe posibilitar que los actores involucrados definan objetivos, desarrollen sinergias, e identifiquen compensaciones (trade-offs). De igual forma, para poder llevar a cabo todo ello se requiere una facilitación buena y confiable. Si no se logra el compromiso de las comunidades rurales, es poco probable que el enfoque de paisaje pueda ser exitoso, resultando en que los miembros de las comunidades vuelvan a realizar prácticas identificadas como

destructivas o evadiendo restricciones en favor de prácticas altamente rentables y altamente destructivas para el ambiente.

5. Adoptar procesos dinámicos ya que los componentes individuales de un paisaje no son estáticos. Asimismo, los marcos de referencia deben ser dinámicos y deben ser contruidos a medida para evitar cambios no identificados.

Si bien es cierto, el enfoque de paisaje y los aspectos clave que señala Reed et al. (2016), son una propuesta de solución para los distintos problemas respecto al uso del territorio, también pueden servir como un punto de partida para identificar y caracterizar los distintos intereses sectoriales y territoriales (políticas y prácticas sobre el uso del territorio que son múltiples y contendientes) que confluyen en la Amazonía peruana, y los problemas ambientales que estos generan.

2.2.2.2 Sistemas policéntricos para la gobernanza ambiental. Un sistema de gobernanza se refiere a un amplio espectro de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales (principalmente formalizadas a través de políticas, leyes, y reglamentos) que son creadas por las sociedades para proveer, gestionar y mitigar una variedad de problemas colectivos (Heikkila y Weible, 2018). En este sentido, Heikkila y Weible (2018) señalan que la forma en que las sociedades diseñan los sistemas de gobernanza va a definir el otorgamiento de poder y autoridad, las oportunidades para las decisiones gubernamentales, y los políticos ganadores o perdedores. El diseño de los sistemas gubernamentales también es importante porque define la forma en la que las sociedades atienden las necesidades de los ciudadanos o la efectividad para proveerlos de bienes y servicios públicos (Heikkila y Weible, 2018).

En este contexto, se habla de sistemas policéntricos, en tanto el término policéntrico se refiere a una compleja forma de gobernanza que “connota muchos centros de toma de decisiones que son independientes el uno del otro” (V. Ostrom, et al., 1961). Ostrom (2010) precisa que los sistemas policéntricos se caracterizan por contar con múltiples autoridades de

gobierno en diferentes escalas en vez de una sola “unidad monocéntrica” y que cada una de estas unidades ejerce considerable independencia para normar y regular dentro de su dominio específico pudiendo ser una familia, una empresa, un gobierno local, una red de gobiernos locales, una provincia, una región o un régimen internacional.

Asimismo, Carlisle y Gruby (2017) citando a McGinnis y Ostrom (2011) y a E. Ostrom (2005) señalan que “la toma de decisiones en la gobernanza policéntrica es descrita principalmente como ‘superpuesta’ porque está anidada en múltiples niveles jurisdiccionales (local, regional, nacional)” y cuentan con unidades de gobernanza con un propósito específico.

Para avanzar en una mejor definición de un sistema de gobernanza policéntrico, Carlisle y Gruby (2017), partieron de los componentes definidos por Ostrom en 1961: (1) Muchas unidades autónomas formalmente independientes la una de la otra; (2) escogiendo actuar de manera que toman en cuenta a otros; (3) a través de procesos de cooperación, competencia, conflicto, y resolución de conflictos. Tomando en cuenta estos tres componentes, propusieron dos atributos para los sistemas de gobernanza policéntricos: i) múltiples centros de toma de decisión superpuestos y con cierto grado de autonomía; y ii) escogen actuar tomando en cuenta al otro a través de procesos de cooperación, competencia, conflicto y resolución de conflictos.

Respecto al primer atributo, es importante explicar cómo se entiende cada uno de los conceptos: para el caso de “centros de toma de decisión” en vez de “unidades” (Ostrom, 1961) puesto que para Carlisle y Gruby (2017) capturan mejor el rol activo que las unidades de gobierno asumen mientras crean instituciones y promueven su cumplimiento en un ámbito específico. Asimismo, consideran que los centros de toma de decisión se refieren a una “red densa y evolutiva de centros de toma de decisión, algunos transitorios y otros relativamente fijos, y ‘actores de apoyo’ de diferentes sectores y dominios” (*Ídem*:7). Respecto al término “superpuestos” Carlisle y Gruby (2017) explican que se refiere a las capas de centros de toma de decisión operando a múltiples niveles jurisdiccionales, compartiendo capacidades

funcionales o áreas de responsabilidad. Una función clave de la superposición, según señalan los autores, es facilitar el flujo de información entre los centros de toma de decisiones, posibilitándoles saber qué instituciones empleadas por otros han sido exitosas. Otro aspecto importante del atributo es “la concurrencia de múltiples oportunidades a través de las cuales los participantes pueden forjar o disolver vínculos entre las diferentes entidades colectivas” (Carlisle y Gruby, 2017 citando a McGinnis, 1999, p. 6) y los autores agregan que es más importante lograr equilibrios y representatividad en la toma de decisiones, que el número de centros de toma de decisión. Finalmente, respecto a “cierto grado de autonomía”, los autores señalan que esta frase resalta la naturaleza incierta y contextualizada de un grado necesario o apropiado de autonomía.

El segundo atributo, relacionado al arreglo existente para que los centros de toma de decisiones que operan con cierto grado de autonomía puedan ser capaces de funcionar como un sistema coherente, escogiendo actuar tomando en cuenta a los otros a través de procesos de cooperación, competencia, conflicto y resolución de conflictos. En esta línea, los autores señalan que se refiere a cómo los centros de toma de decisiones basan estas, en parte sobre las acciones, inacciones o experiencias de otros miembros del sistema. Es decir, los centros de toma de decisión y los actores de apoyo en el sistema de gobernanza interactúan en procesos de cooperación, competencia, conflicto y resolución de conflictos, lo que puede llevar a lograr “incentivos para crear o instituir patrones apropiados de relaciones ordenadas” (Carlisle y Gruby, 2017 citando a V. Ostrom, 1999, p. 59). Los autores recalcan que los sistemas de gobernanza que se organizan entre sí, son capaces de continuar y adaptarse sin requerir la planificación o dirección externa. Sobre el término “cooperación”, los autores se refieren a una categoría amplia que incluye acciones voluntarias conjuntas que son incluidas en procesos como colaboraciones o compromisos contractuales. La cooperación es clave para el funcionamiento de un sistema de gobernanza, en tanto los centros de toma de decisiones

individualmente no pueden ser capaces de producir ciertos bienes y servicios eficaz y eficientemente o resolver problemas específicos de manera independiente. Respecto a “competencia” señalan que los centros de toma de decisiones compiten en la producción de bienes y servicios a los residentes. La competencia es saludable en tanto posibilita que las ideas y métodos empleados por los centros de toma de decisión conduzcan a nuevas formas de resolver desafíos emergentes sin necesidad de recurrir a la dirección central. De igual forma, las diferencias de poder y valores entre las partes con un interés en un recurso compartido puede generar conflictos cuando se tomen las decisiones sobre su distribución. Carlisle y Gruby (2017) señalan que mientras el conflicto no escale a un punto en el que sistema de gobernanza se vuelva disfuncional, “este puede traer conocimiento y cambio en tanto diferentes intereses, filosofías, y perspectivas son expuestas durante el proceso de deliberación y resolución del conflicto” (p. 7). Carlisle y Gruby (2017, citando a V. Ostrom y Ostrom, 1977) señalan que el conflicto es un indicador clave de potenciales pérdidas y que la resolución del conflicto puede resultar en un mejoramiento del bienestar social y económico. Por ello, es importante que los centros de toma de decisiones cuenten con capacidad para resolver conflictos, sin embargo, la resolución de conflictos es tan importante para el diseño de instituciones que gobiernan los recursos como la propia preocupación sobre un recurso.

Al igual que el enfoque de paisaje, la teoría del sistema policéntrico de gobernanza puede servir para caracterizar la forma cómo se toman las decisiones sobre el uso del territorio y la gestión ambiental de la Amazonía peruana. Esta teoría permitirá identificar y describir los centros de toma de decisión y el nivel en el que operan, las reglas de juego que emplean y a los actores que forman parte del sistema.

2.2.2.3 Gobernanza ambiental participativa. La gobernanza participativa es entendida como un concepto tridimensional que puede ser más exhaustivo en alguna o en todas su dimensiones, convirtiéndose así en variables independientes que pueden evaluarse por separado (Newig and Kvarda, 2012; Fung, 2006 citados en Newig et al., 2017, p. 5). Las tres dimensiones son:

1. *Alcance de los actores involucrados:* El rango de actores involucrados o *stakeholders*⁴ y otros actores que han sido incluidos en el proceso.
2. *Comunicación y colaboración:* La forma, dirección, e intensidad del flujo de información.
3. *Delegación del poder a los participantes:* La medida en que los participantes tienen influencia sobre las decisiones a ser tomadas.

Tomando en cuenta estas tres dimensiones, la gobernanza participativa es definida como “procesos y estructuras de la toma de decisiones públicas que involucran actores del sector privado, sociedad civil, y/o el público en general, con variados grados de comunicación, colaboración, y delegación de poder a los participantes” (Newig et al., 2017, p. 5). Esta gobernanza participativa forma parte de un proceso de toma de decisiones (PDT), el cual es entendido como cadenas de eventos que apuntan a la obtención de un resultado específico.

a. Mecanismos de gobernanza participativa

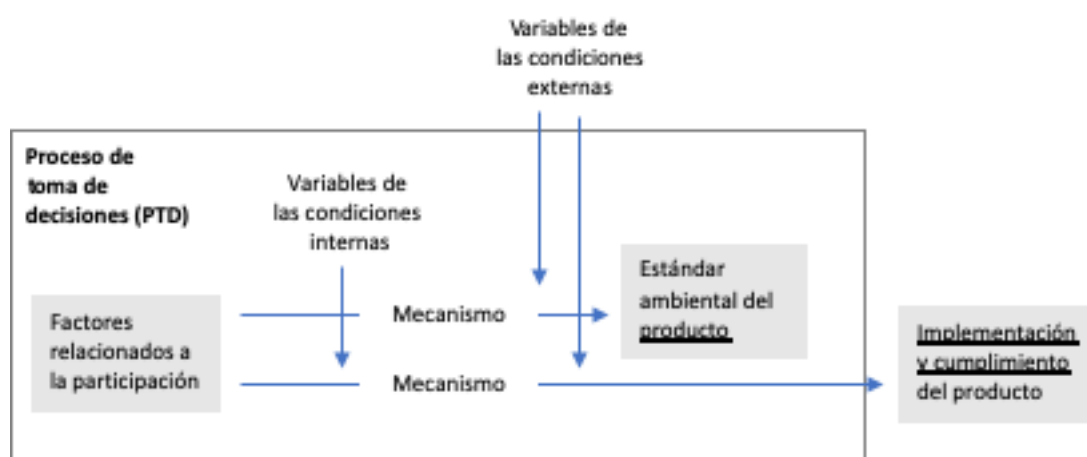
Tomando en cuenta el concepto de gobernanza participativa, para Newig et al. (2017) existen diferentes mecanismos de gobernanza participativa los cuáles son desarrollados para obtener productos sociales y/o resultados ambientales, tales como decisiones o planes acordados en conjunto. Como se ve en la figura 3, los mecanismos de gobernanza participativa

⁴ Newig et al. (2017) define *stakeholders* como actores potencialmente afectados por problemas ambientales y las consecuencias de posibles soluciones. Estos pueden ser ciudadanos individuales o representantes del gobierno, del sector privado, de las organizaciones o grupos de la sociedad civil.

son representados como una cadena causal que parte de sus tres dimensiones o variables independientes (factores relacionados a la participación) hacia la variable dependiente que sería el producto logrado, el cual cumple con estándares ambientales, y en el mejor de los casos, el logro sería la implementación del producto. Asimismo, se reconoce que las relaciones causales no solo dependen de los mecanismos de gobernanza, sino también del contexto en el que interactúan, por lo que se ha tomado en cuenta los factores condicionantes del contexto, es decir las condiciones internas y externas (fuera del control de los organizadores) relacionadas al proceso de toma de decisiones (Berry, Golder, y Milton, 2012 en Newig et al, 2017).

Figura 3

Representación esquemática de mecanismos de gobernanza participativa



Adaptado de “Environmental Performance of Participation”, Newig, J. et al (2017)

Si bien, Newig et al. (2017) identifica 19 mecanismos de gobernanza participativa, para los fines de esta descripción se ha escogido los que por sus características se asemejan más a los casos a ser tratados en el presente informe. En la tabla 2 se presentan las actividades a ser descritas, los mecanismos de gobernanza participativa, las variables independientes, la variable dependiente, y los factores condicionantes (internos y externos) que guiaran el marco de referencia.

i) Información sólida como base para una apropiada toma de decisiones:

Newig et al. (2017) señala que deben darse dos condiciones fundamentales para que el conocimiento sea tomado en cuenta durante el proceso de toma de decisiones: i) el conocimiento debe ser contextualizado y ser útil para los objetivos propuestos; y ii) el proceso de toma de decisiones públicas debe ser tratado como un proceso político influido por el poder y los intereses de los actores involucrados. Sobre este último punto, Newig et al. (2017) señala que se deben tomar en cuenta las siguientes variables independientes relacionadas a las características de los actores involucrados:

- *Orientación ambiental de los actores involucrados:* Se refiere a que de acuerdo con el problema y el alcance del PTD, los actores involucrados estarán más o menos orientados hacia las preocupaciones ambientales. Una variable independiente por considerar es la escala espacial de la decisión. Newig et al. (2017) señala como ejemplo, que a nivel local los actores involucrados tienden a estar más interesados en el desarrollo económico local, más que en aspectos ambientales.

Tabla 2

Actividades específicas y los mecanismos de gobernanza participativa

Actividad-proceso participativo	Mecanismo	Variable Independiente	Variable Dependiente	Factor condicionante interno	Factor condicionante externo
Incorporación de los resultados de la EAE en el PDRC de Loreto al 2021	Información sólida como base para una apropiada toma de decisiones (II3)	Conocimiento ambiental disponible para el PTD	Producto ambiental consistente y sólido	Conocimiento reconocido como útil	Voluntad política y compromiso; interés de los actores involucrados
Ejecución del Plan de Implementación de la Fase II de	Potenciales destinatarios son informados de sus	Participación temprana de los destinatarios	Implementación y cumplimiento del producto	Información clara, entendible, e imparcial	Interés y capacidad de los destinatarios,

la DCI sobre REDD+	próximas obligaciones (V1)	viabilidad técnica
--------------------	----------------------------	--------------------

Nota: PTD=Proceso de Toma de Decisiones; EAE=Evaluación Ambiental Estratégica; PDRC=Plan de Desarrollo Regional Concertado. Adaptado de “Overview of Mechanisms Including Contextual (Conditioning) Variables”, Newig, J. et al (2017)

- *Voluntad de los participantes:* Los actores involucrados evalúan los costos y beneficios de su participación, considerando la probabilidad de que puedan influir en la toma de decisiones. Esto es particularmente relevante para grupos cuya credibilidad está en juego o para los que tienen que ganarla. Asimismo, los actores tienden a no participar cuando perciben que sus preocupaciones serán suficientemente representadas por otros, o cuando anticipan manipulación por participantes más poderosos.

- *Capacidad de los participantes:* Los actores involucrados que cuentan con más recursos (conocimiento, financiamiento, equipos, etc.) tienen mayor disponibilidad para participar. Los grupos ambientalistas generalmente tienen pocos recursos a su disposición, ya que en su mayoría trabajan por una causa y no por el lucro. Presupone que el acceso a recursos y la capacidad para participar tienen que ver con la escala geográfica y considera que los actores involucrados a nivel supranacional o nacional son seleccionados principalmente por sus competencias y tienen acceso a recursos técnicos que sus contrapartes en niveles locales de gobernanza.

ii) Potenciales destinatarios son informados de sus próximas obligaciones

Se parte de la idea de que el involucramiento de actores estatales y no estatales que serán responsables de la implementación del producto resultante del proceso participativo los mantendrá informados, por consiguiente, ello mejorará su capacidad para actuar, adaptar, y comportarse de una manera que permita la implementación del producto (Brody, 2003; Innes & Booher, 2004, 2007 citado por Newig et al, 2017).

En cuanto a las variables independientes relacionadas a las características del proceso que influenciarán el grado de información de los participantes, Newig et al. (2017) menciona los siguientes:

- *Limitado conocimiento (participantes)*: Una precondition para este mecanismo es que los participantes no sean completamente expertos en el tema, pero el conocimiento que tengan debe permitir descartar algunos temas innecesarios para el fortalecimiento de capacidades.
- *Participantes comprometidos*: Los participantes deben estar interesados en la materia, con voluntad para escuchar y preparados para comprometerse con la perspectiva del gobierno.
- *Información comprensible e imparcial*: La información que proveen los organizadores debe ser amplia y comprensible por los actores involucrados, interesados y no especializados. Si la información es sesgada o parcializada, o ciertas visiones o sectores de la comunidad están sobre-representados, el aprovechamiento de la información por parte de los participantes es probable que se vea afectado.

En cuanto a los factores internos y externos que condicionan que el proceso participativo asegure la implementación de los productos, Newig et al. (2017) mencionan los siguientes:

- A pesar de que un proceso participativo haya logrado un acuerdo sobre las metas y objetivos, los desacuerdos pueden surgir durante la implementación, lo que puede retrasarla o estancarla.
- Si un PTD ha excluido actores importantes, la implementación puede verse afectada por estos grupos. Esto estaría a la vez influenciado por otros factores, tales como:
 - *Modalidad de toma de decisiones*: Donde el consenso no es necesario, pocas posibilidades existen de que un grupo pueda afectar la implementación del producto.

- *Grado del conflicto*: Cuando las posiciones de los participantes difieren sustancialmente, es menos probable que pueda haber una negociación, por consiguiente, es más difícil lograr una solución. En este contexto, los planificadores que buscan lograr soluciones implementables empiezan las negociaciones desde el inicio del proceso.
- *Voluntad y habilidad de los participantes para cooperar*: Esto aplica tanto a la actitud de los participantes en general, y a la libertad para negociar de los representantes de las organizaciones.
- En tanto puede haber una brecha de tiempo entre la toma de decisiones y la implementación, las circunstancias pueden cambiar haciendo que lo inicialmente decidido no sea factible o poco deseable.

b. Procesos participativos bien diseñados

De acuerdo con De Vente et al. (2016), los procesos participativos posibilitan que los actores puedan obtener no solo conocimientos sobre los hechos, sino que les permite que de manera creativa y colectiva desarrollen nuevas soluciones a través de una deliberación y reflexión voluntaria, generar una atmósfera inspiradora e incorporar una multiplicidad de perspectivas. Asimismo, señala que un proceso participativo bien diseñado puede lograr resultados ambientales más beneficiosos, a partir de decisiones mejor informadas y soluciones “win-win” respecto a objetivos económicos y de conservación.

En este contexto, De Vente et al. (2016) ha identificado tres aspectos clave a tomar en cuenta para diseñar un proceso participativo que posibilite alcanzar mejores resultados ambientales. Estos aspectos complementarios entre sí son: i) Representación legítima de los actores; ii) Entrega de información a todos los participantes; y, iii) Facilitación profesional.

i) Representación legítima de los actores involucrados:

La selección de participantes determina en gran medida los resultados de un proceso participativo. En ese sentido, es importante lograr una representación legítima de actores

involucrados, que incluya líderes de opinión, tomadores de decisión e implementadores de las soluciones, lo que facilitará el aprendizaje y la confianza entre los participantes. Es importante llevar a cabo un análisis de actores para identificar a los estratégicos, pero este no debe “marginalizar” a los menos influyentes. Es decir, se requiere hacer una selección cuidadosa de los participantes para asegurar un grupo heterogéneo de personas que representen los intereses de todos, incluyendo los que tienen mayor nivel de interés y los que tienen menos niveles de influencia en las decisiones (De Vente et al., 2016).

ii) Entrega de información a todos los participantes:

Un grupo diverso de actores bien informados proveerá las ideas más exhaustivas e innovadoras. Para ello es importante proveer de información de alta calidad, accesible e imparcial a todos los participantes. Asimismo, si el intercambio de información se produce “cara a cara” entre los participantes, habrá mejores posibilidades de que el proceso resulte en soluciones sostenibles (De Vente et al., 2016).

iii) Facilitación profesional:

Una facilitación profesional que incluya métodos estructurados para promover la priorización y la suma agregada de ideas entre los participantes tiene mejores posibilidades de generar aprendizajes e información nueva para el proceso, así como permitir soluciones “win-win”, resolución de conflictos, y mejora de la confianza entre los actores no públicos y las organizaciones gubernamentales responsables del proceso de toma de decisiones, y entre los actores no públicos y los investigadores.

De igual forma, De Vente et al. (2016) toma en cuenta los tres aspectos y hace un resumen de recomendaciones para el diseño de procesos participativos en la gestión ambiental para alcanzar resultados sociales y ambientales más beneficiosos como se puede ver en la tabla 3.

Tabla 3

Resumen de las recomendaciones para el diseño de procesos participativos en gestión ambiental para alcanzar resultados sociales y ambientales más beneficiosos

Recomendaciones	Descripción	Resultados esperados
1. Seleccionar cuidadosamente a los participantes	Desarrollar un análisis de actores involucrados y seleccionar actores diversos y representativos (incluyendo propietarios, instituciones gubernamentales, líderes de opinión, innovadores, compañías privadas, y OSC) en relación con el proceso y objetivos.	Más información Aprendizajes Ganancias mutuas (“win-win”) Soluciones sostenibles Cumplimiento de metas Aumento de confianza Aumento de aceptación del proceso
2. Hacer de la participación un proceso interesante y fácil	La participación debe hacer la diferencia, por lo que es importante negociar expectativas, objetivos realistas, y respeto a las limitaciones de tiempo de los participantes. Todo esto tomando el tiempo necesario para construir relaciones de confianza y pensar soluciones. Establecer colaboración con iniciativas similares y vincular el proceso a procesos políticos que se encuentra en marcha para asegurar un impacto político real. Diseñar procesos paralelos para los tomadores de decisión de alto nivel.	Aumento de la confianza Apropiación del problema Aumento de la participación
3. Promover la confianza entre los participantes	Construir a partir de las relaciones que ya existen entre los participantes usando las redes de comunicación. Atraer la atención de los medios sobre el problema y el proceso. Respetar el conocimiento de todos los participantes evaluando críticamente tanto los saberes locales como científicos.	Aumento de la confianza Mayor aceptación del proceso y de la implementación de las soluciones propuestas

Recomendaciones	Descripción	Resultados esperados
4. Proveer a los participantes con información relevante y poder de decisión	Brindar a los participantes con poder de decisión e información de alta calidad, accesible e imparcial.	Más información Aprendizajes Ganancias mutuas (“win-win”) Soluciones sostenibles Cumplimiento de metas Aumento de confianza
5. Usar una facilitación profesional independiente y métodos estructurados para sumar información.	Trabajar con un facilitador competente que pueda lidiar con los desequilibrios de poder, estimular la activa participación de todos los actores, y asegurar una participación justa y una deliberación con iguales oportunidades. Usar métodos estructurados de suma agregada de información y contacto cara a cara entre participantes.	Más información Aprendizajes Ganancias mutuas (“win-win”) Soluciones flexibles, sostenibles, y socialmente equitativas Resolución de conflictos Aumento de la confianza Cumplimiento de metas
6. Promover compromisos de todos los participantes	Una participación exitosa requiere compromisos de largo plazo de todos los participantes y apoyo económico para la implementación de las soluciones.	Aumento de confianza y de las posibilidades de implementación de las soluciones
7. Adaptar el lenguaje, ubicación y diseño del proceso, de acuerdo con los participantes	Usar lenguaje accesible y formas de información adaptadas al nivel educativo de los participantes. Visitas de campo a las comunidades son más efectivas que seminarios en universidades y oficina de gobierno.	Aumento de la confianza Aumento de la participación Aprendizaje

Adaptado de “Summary of recommendations for the design of participatory processes in environmental management to achieve more beneficial environmental and social outcomes”, De Vente, et al. (2016).

La tabla 3 aporta a la operacionalización de un mecanismo de gobernanza participativa y a su vez sirve de un marco de referencia para evaluar procesos ya realizados y obtener lecciones aprendidas que ayuden a superar problemas recurrentes de los procesos de gobernanza ambiental participativa.

El marco referencial descrito en esta sección es útil para contextualizar las experiencias descritas más adelante, ya que partiendo del enfoque de paisaje se caracteriza los distintos intereses sectoriales y territoriales (políticas y prácticas sobre el uso del territorio que son múltiples y contendientes) en la Amazonía peruana, la teoría del sistema policéntrico de gobernanza permite describir los centros de toma de decisión sobre el ecosistema amazónico y el nivel en el que operan, las reglas de juego que emplean y a los actores que forman parte del sistema; y los mecanismos de gobernanza ambiental participativa para caracterizar mejor las experiencias específicas.

2.3 Metodología para la descripción de la actividad

Para la descripción de la actividad se utilizó la metodología de la sistematización de experiencias. Para FAO (2004) la sistematización de experiencias “se refiere a las experiencias vistas como procesos que se desarrollan en un período determinado, en las que intervienen diferentes actores, en un contexto económico y social, y en el marco de una institución determinada” (p. 15). Asimismo, FAO (2004) señala que la sistematización es un proceso ordenado de:

- Reconstrucción de experiencias.
- Generación de conocimientos a través de la reflexión crítica de los actores y actrices que participan en ellas.
- Comunicación de los aprendizajes resultantes, tanto hacia adentro del programa como hacia su entorno (p. 19).

La metodología para la sistematización de experiencias, que fue aplicada en este documento, cuenta principalmente con tres etapas: planificación; recuperación, análisis e interpretación de la experiencia; y comunicación de los aprendizajes.

2.3.1 Planificación del proceso

- *Delimitación del objeto:* Se refiere a definir la o las experiencias que queremos sistematizar. Es importante delimitar adecuadamente la experiencia no solo en el tiempo, sino en el espacio. Para la delimitación del objeto de sistematización en el presente documento, se usaron los siguientes criterios: relevancia, validez, aplicabilidad e innovación. Con dichos criterios se elaboró una matriz, la cual se encuentra en el Anexo 1 de este documento.

- *Delimitación del objetivo:* Luego de definir el objeto de la sistematización, se definieron los resultados que se esperan obtener con la sistematización en términos de productos, así como la utilidad que esta tendrá. En este caso, el objetivo estaba enfocado en rescatar los aportes de la aplicación de mecanismos de gobernanza participativa en el proceso de toma de decisiones públicas, considerando el alcance de los actores involucrados, la colaboración y comunicación, y la delegación de poder a los participantes; así como los condicionantes internos y externos que permitieran lograr un producto ambiental y su implementación.

- *Definición del eje temático:* Los ejes temáticos permiten precisar el enfoque de la sistematización. Una misma experiencia puede ser sistematizada desde varias aristas, que vendría a ser las diferentes materias de conocimiento a los que el análisis de una experiencia puede aportar. Para la definición del eje temático de esta sistematización se revisó literatura académica, lo que nos llevó a definir los siguientes ejes temáticos: proceso de toma de decisiones públicas y mecanismos de gobernanza participativa.

- *Definición de la metodología:* En este paso se define el momento de iniciar la sistematización, que puede ser retrospectiva, correctiva o prospectiva. En este trabajo se van a sistematizar dos experiencias: la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) de la propuesta de actualización del Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) de Loreto cuyo proceso culminó en el 2015, por lo tanto, será retrospectiva; y la experiencia de ejecución del Plan de

Implementación de la Fase II de la DCI, se encuentra todavía en proceso por lo que el análisis podría ser usado como aporte para aplicar medidas correctivas al proceso.

2.3.2 Recuperación, análisis e interpretación de la experiencia

- *Recopilación de la información:* Este paso permite conseguir todos los elementos para reconstruir la actividad (como experiencia) en toda su dimensión. Para la elaboración del presente informe, se revisó principalmente información secundaria, que consistió en:

- Literatura académica: se revisaron artículos académicos para delimitar los ejes temáticos de la sistematización y para entender el contexto político y social en que se desarrollaron las actividades aquí descritas.

- Publicaciones: se revisaron libros elaborados por la organización DAR que sistematizaron previamente la experiencia de la EAE, y libros de entidades académicas que dan cuenta del contexto y los riesgos sociales y ambientales de las propuestas de desarrollo para la Amazonía peruana.

- Instrumentos de gestión e informes del MINAM: se revisaron la Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático (ENBCC) y el Plan de Implementación de la Fase II de la DCI (resultado ambiental de una de las actividades aquí descritas), así como informes sobre el problema de la deforestación en el país y sobre el proceso participativo llevado a cabo.

- *Ordenamiento de la información:* La información se ordenó según los ejes temáticos, y los momentos de la experiencia (situación inicial, proceso de intervención y situación final).

- *Análisis e interpretación crítica de la experiencia:* El análisis de la experiencia consistió en responder a dos preguntas: i) ¿Cómo se aplicaron los mecanismos de gobernanza participativa durante el proceso de toma de decisiones, tomando en cuenta los factores propios de la participación, las variables dependientes y los factores condicionantes internos y

externos? ii) ¿Qué lecciones aprendidas se obtuvieron de la aplicación de los mecanismos de gobernanza participativa?

- *Síntesis de los aprendizajes:* Luego del análisis de la información, se identificaron las lecciones aprendidas del proceso que sirvieron como principal aporte del documento.

2.3.3 Comunicación de los aprendizajes

Es la última etapa del proceso y como resultado principal se obtuvo el presente informe “Mecanismos de gobernanza participativa en temas ambientales: dos casos en la Amazonía peruana”, el cual contó con la revisión de un asesor académico, que sirvió para enriquecer el documento. Su difusión se hará a través de la biblioteca de la Escuela Profesional de Sociología.

2.4 Resultados de la descripción de la actividad

2.4.1 Incorporación de los resultados de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en la actualización del Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) de Loreto al 2021

2.4.1.1 Contexto. El Departamento de Loreto, es el más grande de la Amazonía peruana, con una superficie de 36,9 millones de hectáreas. Loreto ocupa el 28.7% del territorio nacional y el 51% de la Amazonía peruana. Se divide políticamente en 8 provincias y 53 distritos (Maynas, Alto Amazonas, Datem del Marañón, Loreto, Mariscal Ramón Castilla Putumayo, Requena, y Ucayali). Su población asciende a 883,510 habitantes aproximadamente, siendo su ciudad capital Iquitos, la más poblada de la Amazonía peruana con 500 mil habitantes (PDRC, 2016). En su territorio conviven 28 comunidades etnolingüísticas, haciendo que Loreto sea el departamento más multicultural del país. En cuanto a lo ambiental, 20% de su territorio se encuentra bajo el sistema de áreas naturales protegidas para la conservación de la diversidad biológica y de ecosistemas (Dourojeanni, 2013).

En cuanto a la cobertura de bosques, en el 2008 Loreto tenía 35.2 millones de hectáreas con una tasa anual de pérdida de bosques de aproximadamente 21,431 hectáreas (2001-2013). Debido al tamaño de su bosque, la conservación de los ecosistemas de Loreto se convierte en una estrategia clave para la mitigación del cambio climático, en tanto sumidero de carbono (Dourojeanni, 2013).

De acuerdo con el diagnóstico realizado por Dourojeanni en el 2013, en la primera década de este siglo, el gobierno peruano ha generado diversas propuestas de infraestructura vial y energética para Loreto, así como de aprovechamiento de recursos naturales como hidrocarburos, monocultivos, minería, hidroeléctricas, entre otros. Todas estas propuestas representaban y siguen representando un riesgo para Loreto en cuanto a lo social y ambiental, tal como lo señala el mismo autor.

Las propuestas sectoriales nacionales para el aprovechamiento de recursos naturales y la interconexión vial y energética de Loreto, de acuerdo con la información recopilada en el libro “Loreto Sostenible al 2021” de Marc Dourojeanni (2013), fueron las siguientes:

- Hidrocarburos: El Ministerio de Energía y Minas (MINEM) propuso la licitación de 17 nuevos lotes petroleros, lo que se sumaba a los 30 lotes ya concesionados en Loreto (4 en explotación y 23 en exploración).
- Minería: En el 2013, la actividad minera no era considerable pero, el MINEM promovió la entrada de tres proyectos de minería aurífera, ubicados en el río Marañón, que ya contaban con contrato de exploración.
- Hidrovía Amazónica: El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) presentó una lista de hidrovías para Loreto, por un total de 4,213 km en los ríos Napo, Putumayo, Huallaga, Marañón, Ucayali y Amazonas. En el 2006, se realizaron estudios de navegabilidad en los ríos Marañón, Amazonas y Napo. En el 2010, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó una cooperación técnica para financiar la preparación de un Plan de Desarrollo Hidrovial, y para completar los estudios en los demás ríos de Loreto.
- Línea de Transmisión Moyobamba-Iquitos: El MINEM promovió este proyecto, cuya línea de transmisión tendría una longitud aproximada de 560 kilómetros entre las ciudades de Iquitos y Moyobamba (San Martín) que permitiría a Loreto integrarse al Sistema Eléctrico Interconectado Nacional.
- Central Hidroeléctrica Mazán: El MINEM otorgó la concesión temporal para estudios a este proyecto de generación hidroeléctrica, ubicado en el río Mazán, que alcanzaría hasta los 150 MW de producción.
- Agroindustria: El Ministerio de Agricultura (MINAG en esa época) propuso que en Loreto se cuente con 620,000 hectáreas potenciales para el cultivo de la Palma Aceitera, las cuales se ubicarían en las provincias de Alto Amazonas, Maynas y Mariscal Ramón Castilla.

Asimismo, otras actividades sectoriales de uso del territorio en Loreto son la Áreas Naturales Protegidas a cargo del Servicio Nacional de Áreas Protegidas por el Estado Peruano (SERNANP), que al 2013 representaban aproximadamente 8.5 millones de hectáreas, y las concesiones forestales promovidas por el Ministerio de Agricultura que representan 1.9 millones de hectáreas.

Todas estas propuestas sectoriales nacionales de uso del territorio en Loreto demuestran la necesidad de tener una mirada multisectorial e integral a los problemas ambientales en este departamento, siendo difícil complacer a todos los actores respecto al avance de sus propuestas.

Es así como, la planificación del desarrollo de Loreto debía considerar las propuestas sectoriales nacionales para el aprovechamiento de recursos naturales y de interconexión vial y energética y la visión y objetivos estratégicos que serían definidos durante el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto.

El Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) es un instrumento de gestión pública que según el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) es el documento elaborado por los Gobiernos Regionales para presentar “la estrategia de desarrollo concertada del territorio para el logro de los objetivos establecidos en el [Plan Estratégico de Desarrollo Nacional] PEDN, así como los establecidos en los [Planes Sectoriales Multianuales] PESEM respecto a las competencias compartidas”⁵.

El PDRC se elaborará siguiendo la estructura planteada en la guía elaborada por el CEPLAN, y en base a los 6 ejes estratégicos que se definieron en el PEDN:

1. Derechos fundamentales y dignidad de las personas
2. Oportunidades y acceso a los servicios
3. Estado y gobernabilidad

⁵ Visto en la web institucional del CEPLAN: <https://www.ceplan.gob.pe/planes-territoriales/>. Fecha: 18 de setiembre de 2019.

4. Economía, competitividad y empleo
5. Desarrollo Regional e infraestructura
6. Recursos naturales y ambiente

El PDRC planteó acciones estratégicas y objetivos relacionados a cada uno de estos ejes, a partir de una proyección de algunas tendencias identificadas y el diagnóstico de las variables sociales, económicas, políticas y ambientales que comprendían cada eje.

La elaboración del PDRC de Loreto fue liderada por el Gobierno Regional a través de la Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial. La gestión del Gobierno Regional de Loreto se encontraba en su último año, por lo que era importante culminar con el proceso y aprobar el Plan que debía servir para las siguientes gestiones.

De acuerdo con la Ley de Bases de Descentralización, Ley No. 27680, los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia. Asimismo, precisa que la autonomía del gobierno regional es el derecho y la capacidad efectiva de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. La autonomía política faculta a los gobiernos regionales a adoptar y concordar planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes. La autonomía administrativa, los faculta para organizarse internamente y determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad.

La asociación civil DAR realizó una descripción de algunas de las competencias exclusivas y funciones específicas de los gobiernos regionales. Entre las competencias exclusivas listaron las siguientes (Patrón, 2015):

- Planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes.

- Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil de su región.

- Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones y de servicios básicos de ámbito regional (...).

- Dictar normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad, y proponer las iniciativas legislativas correspondientes.

- Promover el uso sostenible de los recursos forestales y su biodiversidad.

Entre los órganos de línea y sus funciones específicas, DAR listó los siguientes:

- Gerencia de Desarrollo Económico, a la cual le corresponde ejercer las funciones específicas regionales en los sectores de industria, comercio, turismo, artesanía, pesquería, minería, energía e hidrocarburos y agricultura.

- Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, a la cual le corresponde ejercer funciones específicas sectoriales en materia de planificación estratégica prospectiva, inversiones, presupuesto, tributación y ordenamiento territorial, entre otras funciones.

- Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente, a la cual le corresponde atender las funciones específicas sectoriales en materia de áreas protegidas, medio ambiente y defensa civil.

- Gerencia de Infraestructura, a la cual le corresponde ejercer las funciones específicas sectoriales en materia de viabilidad, transportes, comunicaciones, telecomunicaciones y construcción, entre otras que se establezcan por Ley (pp. 96-97).

Como se observa, se han tomado en cuenta dos niveles de toma de decisión que corresponden al nivel nacional-sectorial y al subnacional a través del gobierno regional. En el proceso no se tomó en cuenta a los gobiernos locales representados por las Municipalidades

Provinciales (Zonificación Ecológica y Económica a nivel Meso) y Municipalidades Distritales (certificados o constancias de posesión), los cuáles cuentan con algunas facultades legales para determinar el uso del territorio. Cada nivel tiene cierta autonomía para la toma de decisiones amparadas por el marco legal (Ley de Bases de la Descentralización, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley Orgánica de Municipalidades) sobre el uso del territorio, lo que complejiza la posibilidad de contar con una visión compartida sobre el futuro de este.

Además de los gobiernos regionales y locales, otro actor estratégico para Loreto, son sus 28 pueblos indígenas que pertenecen a 10 familias lingüísticas, siendo el departamento más multicultural y que posee la mayor población indígena de la Amazonía. De acuerdo con el diagnóstico realizado por Dourojeanni en el 2013 y tomando en cuenta el censo de 2007, la población indígena de Loreto ascendía a 105,900 habitantes. Las provincias con mayor población indígena son Datem del Marañón, Loreto y Mariscal Ramón Castilla. Loreto también cuenta con poblaciones indígenas en aislamiento voluntario, cuya protección sería salvaguardada a través de la creación de las entonces llamadas Reservas Territoriales (Napo-Tigre; Yavarí-Mirín y Tapiche).

Las organizaciones nacionales representativas de los pueblos indígenas que cuentan con organizaciones regionales en Loreto son la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), fundada en 1979; y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP) fundada en 1987. En el caso de AIDSESP sus organizaciones regionales son la Organización Regional de los Pueblos Indígenas del Oriente (ORPIO) y la Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de San Lorenzo (CORPI-SL). CONAP representa a los pueblos indígenas de Loreto a través de sus federaciones regionales. En este proceso se convocó principalmente a las organizaciones regionales de AIDSESP.

Para generar opciones que contrarresten los riesgos sociales y ambientales para Loreto, la organización DAR decidió financiar la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) al Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto (PDRC) que iba a entrar en proceso de actualización el año 2015. Según el Decreto Supremo No. 019-2009-MINAM, Título III, Artículo 61, la EAE “es un proceso sistemático, activo y participativo que tiene como finalidad internalizar la variable ambiental en las propuestas de políticas, planes y programas de desarrollo que formulen las instituciones del Estado, usándola como una herramienta preventiva de gestión ambiental en los niveles de decisión que corresponda”.

Como se señala en la publicación “La Evaluación Ambiental Estratégica del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021: su aporte Metodológico y su Papel en el Fortalecimiento de la Gobernanza Ambiental” (Patrón, 2015), la importancia de la EAE “radica en su carácter preventivo para identificar y prevenir las consecuencias de las decisiones sobre un territorio, que se plasman en políticas, planes y programas” (p. 10). La autora, citando a Fundingsland y Hanusch (2012), además resalta que con el pasar del tiempo a la EAE se le han asignado “múltiples roles” y “beneficios indirectos y de largo plazo, más allá de los efectos directamente visibles en el proceso de toma de decisiones” tales como:

Promover un espacio para el diálogo sobre problemas ambientales de las propuestas de desarrollo, aumentar el interés de los equipos de planeamiento por los temas ambientales, mejorar la transparencia de los procedimientos para el planeamiento y la toma de decisiones, y ayudar a generar consistencia entre los objetivos y las metas de las políticas con los planes (Patrón, 2015, p. 8).

Para la aplicación de la EAE, la organización DAR contaba con financiamiento de la Fundación Gordon and Betty Moore, a través de dos proyectos, que fueron diseñados mediante un equipo multidisciplinario con conocimientos sobre los alcances de la Evaluación Ambiental

Estratégica (EAE)⁶. Ambos proyectos tenían entre sus actividades aplicar la EAE en la planificación de Loreto. Las actividades específicas de los proyectos estuvieron relacionadas a la aplicación de la EAE, presentándose la oportunidad de evaluar el PDRC de Loreto. Este proceso contó con el involucramiento de diversos actores públicos y privados y consistió, *grosso modo*, en los siguientes pasos (Patrón, 2015):

- i. Difusión de información sobre la EAE, mediante talleres de capacitación, eventos públicos, publicaciones, entre otros;
- ii. Conformación del Equipo Consultivo entre el Ministerio del Ambiente (MINAM), el Gobierno Regional de Loreto y DAR;
- iii. Elaboración, revisión y aprobación de los Términos de Referencia de la EAE;
- iv. Convocatoria y elección de la empresa consultora para la elaboración de la EAE;
- v. Supervisar las actividades de la EAE y los productos elaborados por la empresa consultora;
- vi. Validar los productos de la EAE;
- vii. Generar lecciones aprendidas del proceso;
- viii. Difundir los avances y resultados obtenidos a lo largo del proceso (p. 20)

⁶ 1. “Planificación territorial y áreas naturales protegidas en Loreto”. El objetivo general del proyecto fue “mejorar la efectividad de la buena gobernanza ambiental en Loreto mediante la integración de áreas naturales protegidas, tierras indígenas y salvaguardas socio-ambientales en el desarrollo de la planificación territorial”. Este proyecto tuvo una duración de 24 meses entre los años 2013 y 2015 .

2. “Planificación y gestión ambiental en Loreto”. el objetivo general fue “fortalecer la capacidad de las autoridades ambientales regionales para gestionar y aplicar información explícita espacial para la gestión de áreas naturales protegidas y la regulación de industrias extractivas”. Este proyecto tuvo una duración de 14 meses entre los años 2015 y 2016 .

En conjunto con el equipo multidisciplinario de DAR (conformado por una abogada, un antropólogo, dos biólogas, y una ingeniera forestal) y los servidores públicos del GORE Loreto, la autora participó en las capacitaciones del CEPLAN para la aplicación de la metodología de elaboración del Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC). Conocer la metodología del CEPLAN era necesario para que la metodología de la EAE pueda adecuarse al proceso y definir en qué fases la EAE podía generar insumos clave para la planificación obteniendo “ventanas de oportunidad” para influir en el proceso.

2.4.1.2 Análisis de la experiencia. Un resultado que se buscaba obtener del proceso participativo de la EAE del PDRC de Loreto al 2021 fue incorporar acciones estratégicas ambientales relevantes y aplicables en el Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021 actualizado, a partir de información sólida sobre los aspectos ambientales (bosques, recursos hídricos, pueblos indígenas, pesquería, diversidad biológica) recogida durante el proceso participativo.

El proceso de toma de decisiones de la EAE estuvo dividido en diversos pasos iterativos para influir en la propuesta de actualización del PDRC. El diseño del Plan se basó en la Directiva General de Planeamiento Estratégico (CEPLAN, 2014), para el cual se consideró las siguientes fases:

- Fase de análisis prospectivo: Se diseña el modelo conceptual para comprender el sector o territorio, se identifican tendencias, se seleccionan variables, se construyen escenarios de futuro y se analizan riesgos y oportunidades.
- Fase Estratégica: Se construye el escenario apuesta, se formula la Visión, los objetivos estratégicos, los indicadores y metas, se identifican las acciones estratégicas y la correspondiente ruta estratégica (p. 21).

Para una mayor claridad sobre los pasos para la elaboración de la EAE del PDRC de Loreto al 2021, se puede ver la tabla 4:

Tabla 4

Pasos para la elaboración de la EAE de la actualización del PDRC de Loreto al 2021

Procedimiento	Responsable	Acciones a cargo del Gobierno Regional de Loreto	Participación
Hito 1: Conformidad por parte del MINAM de los Términos de Referencia de la EAE del PDRC de Loreto			
Discutir la viabilidad política de aplicar la EAE al PDRC de Loreto al 2021	GORE Loreto	Muestra voluntad política para aplicar la EAE	
Justificar la necesidad de una EAE para el PDRC de Loreto (Screening)	GORE Loreto y aliados técnicos y financieros (DAR)	Coordina los siguientes pasos con los aliados técnicos y financieros (DAR).	
Elaborar los TDR	GORE Loreto y aliados técnicos	Elabora los TdR con los aliados técnicos	Se informa a la ciudadanía sobre la aplicación de la EAE del PDRC
Conformidad a los TDR	MINAM	Organiza los siguientes pasos de la EAE del PDRC con los aliados técnicos	Se identifica e invita a participar a los actores clave en el proceso de la EAE.
Hito 2: Documento elaborado de la EAE de la actualización del PDRC de Loreto al 2021			
Identificar los aspectos sociales y ambientales relevantes de la EAE (scoping)	GORE Loreto y aliados técnicos	Participa en el scoping	Se convoca a taller público para identificar los aspectos sociales y ambientales relevantes
Contratar a la entidad autorizada para la elaboración de la EAE, teniendo en cuenta el scoping	GORE Loreto y aliados técnicos	Evalúa y selecciona a la entidad autorizada para elaborar la EAE (consultora)	Se hace público el proceso de selección de la consultora
Elaborar el Plan de Trabajo de la EAE del PDRC de Loreto	Entidad autorizada (consultora)	Da conformidad al Plan de Trabajo en coordinación con el MINAM	

Elaborar el diagnóstico de la EAE y el análisis tendencial	Entidad autorizada (consultora)	Incorpora aspectos ambientales y sociales del diagnóstico y del análisis tendencial (indicadores, línea base y análisis tendencial).	Genera aportes a los indicadores, la línea de base y el análisis tendencial.
Elaborar la evaluación ambiental del Escenario Apuesta del PDRC	Entidad autorizada (consultora)	Incorpora las metas ambientales de la EAE en el Escenario Apuesta y elabora los objetivos y acciones estratégicas a partir de estas.	
Elaborar la evaluación de impactos acumulativos e identificación de medidas para mitigarlos-PGSA	Entidad autorizada (consultora)	Proporciona información sobre los proyectos que serán incluidos en el PDRC de Loreto. Revisa los impactos acumulativos y los PGSA y decide sobre la lista final de proyectos.	Valida la metodología para la evaluación de impactos acumulativos.
Elaborar el diseño del programa de monitoreo y evaluación	Entidad autorizada (consultora)	Valida el programa de monitoreo y evaluación.	
Elabora el documento de la EAE del PDRC de Loreto al 2021	Entidad autorizada (consultora)	Envía el documento para aprobación del MINAM	Valida el documento de la EAE del PDRC de Loreto al 2021.
Hito 3: Aprobación del MINAM del documento de la EAE del PDRC de Loreto al 2021			
Elaborar el informe ambiental sobre la EAE	MINAM	Decisión sobre la aprobación del PPP teniendo en cuenta las recomendaciones de la EAE	Se hace pública la decisión del MINAM y del proponente.
Hito 4: Implementación de las recomendaciones de la EAE			
Generar los acuerdos con las autoridades competentes responsables de la ejecución y financiamiento de los PGSA	GORE Loreto en coordinación con el MINAM	Coordina con el MINAM y autoridades competentes	Se hacen públicos los PGSA

Hito 5: Monitoreo y evaluación del cumplimiento de las recomendaciones de la EAE			
Implementar las acciones de monitoreo y evaluación	GORE Loreto	Realiza el monitoreo de la implementación	Monitoreo y evaluación a través de la Comisión Ambiental Regional (CAR).

Adaptado de “Pasos para la elaboración de la EAE del PDRC de Loreto al 2021”, Patrón (2015).

Tomando en cuenta el marco de referencia sobre el mecanismo de gobernanza participativa “Información sólida como base para una apropiada toma de decisiones”, se describirá la experiencia, empezando por los factores relacionados a la participación o variables independientes:

- *Alcance del involucramiento:* Se buscó la participación de los siguientes actores:
 - Del Ministerio del Ambiente (MINAM): Especialistas de la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental.
 - Del Gobierno Regional de Loreto: Especialistas de las diversas direcciones generales relacionadas al tema ambiental (recursos hídricos, suelos, bosques, diversidad biológica, entre otros) y económico (agricultura, comercio exterior y turismo).
 - De las organizaciones de la sociedad civil: organismos no gubernamentales involucrados en la temática (bosques, pesquería, diversidad biológica, etc.) principalmente con sede en Loreto. Sobre las organizaciones de la sociedad civil, Biehl, et al. (2019) señalan que las ONG se encuentran bien equipadas con personal especializado, conocimientos y conexiones internacionales y que exitosamente han diseñado y comentado sobre los procesos de EAE.
 - De la academia: especialistas de las principales universidades de Loreto.
 - Expertos independientes: especialistas en las diversas materias ambientales de Loreto.

No se convocó a alcaldes provinciales ni distritales, ni otros actores de las distintas provincias de Loreto. No se condicionó al avance del proceso la participación de las organizaciones indígenas, ni de los empresarios.

- *Comunicación y colaboración:* La información para este proceso relacionada tanto a la metodología de la EAE, como a los contenidos técnicos estaba a cargo de la empresa consultora encargada del proceso, y de la organización DAR.

- De la forma en que se transmitía la información: se planificaron talleres y reuniones de capacitación, así como de validación de los productos del proceso. En la tabla 2 se describe los 7 espacios de participación que se realizaron, el lugar, objetivos y número de asistentes.

- De la dirección de la información: la información fluía principalmente del equipo consultor de la EAE a los participantes y no tanto en viceversa. En esa línea, el aprendizaje es que se debió contar con una estrategia para dirigir adecuadamente los contenidos informativos de acuerdo con las capacidades y potencialidades de los actores involucrados y los objetivos del proceso.

Al respecto Patrón (2015) precisa que para motivar la participación se hubiera contado con “una metodología más dinámica y didáctica para comunicar la extensa información técnica de la EAE (presentaciones, resúmenes y/o ayudas memoria, uso de infografías u otras técnicas gráficas como mapas conceptuales o ponderaciones)” (p. 60). Como una buena experiencia resalta la invitación al primer espacio de participación (determinación del alcance) de un experto internacional, lo que ayudó a mantener el interés de los participantes, en tanto también hubo un balance en las presentaciones sobre aspectos políticos y técnicos.

Tabla 5

Espacios de participación de la EAE del PDRC de Loreto al 2021

No.	Espacios de participación	Fecha	Lugar	Objetivo	Número de Asistentes
1	Taller público	10 y 11 de diciembre de 2013	Iquitos	Determinar el alcance de la EAE	50
2	Taller público	16 de julio de 2014	Iquitos	Socializar y validar el diagnóstico de la EAE: análisis FODA, indicadores y análisis tendencial	80
3	Reunión de trabajo con funcionarios del GORE	23 de setiembre de 2014	Iquitos	Socializar y validar la evaluación ambiental del Escenario Apuesta	12
4	Taller público con expertos	27 de noviembre de 2014	Iquitos	Presentar la metodología de Evaluación de Efectos Acumulativos (EEA)	26
5	Seminario Público	18 de diciembre de 2014	Iquitos	Presentar y validar los resultados de la EEA y Programas de Gestión Socio-ambiental	32
6	Taller público con la CAR-Loreto	07 de abril del 2015	Iquitos	Socializar y validar el documento preliminar de la EAE del PDRC de Loreto al 2021	50
7	Taller con funcionarios del GORE Loreto	10 de abril de 2015	Iquitos	Socializar y validar el documento preliminar de la EAE del PDRC de Loreto	25

Tomado de “Espacios de participación durante el proceso de elaboración de la EAE del PDRC de Loreto al 2021 (Patrón, 2015)

- De la intensidad: la información se compartía principalmente durante los eventos de participación, sin una estrategia definida como se señala en el punto anterior.

- *Delegación del poder a los participantes:* Existía incertidumbre por parte de todos los actores involucrados acerca de la posibilidad de que toda la información generada durante el proceso de la EAE podía ser incluida en el PDRC de Loreto.

Respecto a los factores condicionantes que influyeron en los resultados esperados de la aplicación del mecanismo de gobernanza participativa, a continuación, describimos las características de los actores involucrados que participaron en los espacios arriba listados:

- Del Ministerio del Ambiente: El principal objetivo de la participación de los especialistas fue evaluar la aplicación de la metodología del proceso. De su evaluación del proceso dependía la aprobación del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto.

- Del Gobierno Regional de Loreto: Diversas perspectivas sobre el desarrollo de Loreto. Su participación se realizaba de manera voluntaria (a excepción de los especialistas de la Autoridad Regional Ambiental y de la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto que tenían el mandato de participar en el proceso).

Sobre la participación de otras entidades públicas del Gobierno Regional, Patrón (2015:60) señala que fue “bastante pasiva, ya que no revisaron los documentos que se iban produciendo (...) debido a la recarga de sus actividades laborales”.

- De las organizaciones de la sociedad civil: Su principal interés es colocar los temas ambientales en la agenda regional. Su participación no fue constante.

- De la academia: Con conocimientos técnicos de los temas ambientales. Su participación no fue constante. No se aplicó estrategia para motivar y mantener la participación de estos actores.

- Expertos independientes: Con conocimientos técnicos de los temas ambientales.

Su participación no fue constante.

La información de un mapeo de actores con enfoque de paisaje hubiera sido útil para justificar mejores estrategias de involucramiento de los sectores nacionales como el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), Ministerio de Agricultura (MINAG), en tanto promotores de las actividades económicas y de infraestructura para Loreto.

Un factor condicionante externo, que no contribuyó a que se recolecte información sólida para el proceso fue el cambio de gobierno regional, lo que distrajo la atención de los funcionarios públicos participantes del proceso y retrasó algunas etapas planificadas. Lo que funcionó fue el trabajo con personal permanente del gobierno regional pues se fortalecieron capacidades y facilitó la secuencia técnica del proceso.

Sobre los resultados sociales del proceso, Patrón (2015) resalta que la experiencia ha permitido que los planificadores del Gobierno Regional tomen en cuenta los temas ambientales, los recursos naturales y la biodiversidad como una fortaleza para el desarrollo de Loreto (p. 59).

La Evaluación Ambiental Estratégica de la actualización del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021 ha sido la primera evaluación aprobada por el Ministerio del Ambiente (2016) lo que ha permitido generar lecciones aprendidas para fortalecer la gestión ambiental en el país y mejorar la elaboración de políticas, planes y programas. Es así como, en julio de 2016 se aprueban los “Criterios y Mecanismos para la implementación del proceso de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)” que recoge muchas de las recomendaciones que surgieron del proceso de la EAE del PDRC de Loreto.

2.4.1.3 Resumen de la aplicación de las recomendaciones para un proceso participativo bien diseñado. Tomando en cuenta las recomendaciones de De Vente et al. (2016) para el diseño de procesos participativos en la gestión ambiental que permitan alcanzar resultados sociales y ambientales más beneficiosos, en la tabla 6 se evalúa brevemente los resultados de la experiencia de Incorporación de los resultados de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en la actualización del Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) de Loreto al 2021.

Del caso de la aplicación del mecanismo de gobernanza participativa para la recolección de información sólida sobre los aspectos ambientales de Loreto para el Plan de Desarrollo Regional Concertado de PDRC, se puede concluir que fue logrado parcialmente en tanto se buscó la participación de actores clave del gobierno nacional y regional, organismos no gubernamentales regionales, expertos independientes y academia y se diseñaron espacios de participación (talleres, reuniones de trabajo, y seminarios públicos), sin embargo no se diseñó un estrategia para motivar continuamente a los participantes para demostrar la riqueza e importancia de la información para diseñar productos ambientales relevantes.

2.4.2 Ejecución del Plan de Implementación de la Fase II de la Declaración Conjunta de Intención (DCI)

2.4.2.1 Contexto. A nivel mundial, el Perú es el noveno país con mayor superficie de bosques y ocupa el segundo lugar en bosques húmedos amazónicos, con 68.4 millones de hectáreas al 2018, que se distribuyen en 15 departamentos: Amazonas, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Junín, La Libertad, Loreto, Madre De Dios, Pasco, Piura, Puno, San Martín y Ucayali.

Tabla 6

Aplicación de las recomendaciones para el diseño de procesos participativos en gestión ambiental en el caso de la EAE del PDRC de Loreto.

Recomendaciones	Descripción	Resultados obtenidos
1. Seleccionar cuidadosamente a los participantes	El mapeo de actores debió incluir también a los sectores nacionales, en tanto su influencia en el territorio.	Limitados aportes de propuestas de solución de los sectores nacionales clave como el MTC, MINEM y MINAG.
2. Hacer de la participación un proceso interesante y fácil	Se debió contar con una Estrategia de Involucramiento de Actores para asegurar un interés permanente en el proceso.	Limitada apropiación del problema por parte de los participantes.
3. Promover la confianza entre los participantes	Se debió contar con una Estrategia de Involucramiento de Actores para asegurar un interés permanente en el proceso.	Limitada apropiación del problema por parte de los participantes.
4. Proveer a los participantes con información relevante y poder de decisión	Se brindó a los participantes con poder de decisión e información de alta calidad, accesible e imparcial.	Aumentó el aprendizaje de los actores involucrados.
5. Usar una facilitación profesional independiente y métodos estructurados para sumar información.	Se contó con métodos estructurados para sumar información.	Aumentó la información sobre las variables estratégicas para el desarrollo sostenible de Loreto.
6. Promover compromisos de todos los participantes	Se debió reforzar el mensaje sobre el largo plazo y las estrategias de implementación de las EAE.	Limitada confianza sobre las posibilidades de implementación de las soluciones.
7. Adaptar el lenguaje, ubicación y diseño del proceso, de acuerdo con los participantes	Se usó lenguaje accesible y formas de información adaptadas al contexto de los participantes.	Aumentó el aprendizaje de los actores involucrados.

Elaboración propia

Desde un punto de vista del paisaje, existen diferentes derechos asignados en el bosque con los actores responsables de estos. Estos derechos asignados son consignados en la tabla 7 como áreas categorizadas, zonas transitorias y áreas no categorizadas al 2014. Entre las áreas categorizadas, las áreas naturales protegidas (gestionadas por el SERNANP) representan la mayor superficie, con el 17.76% (13,903,626 hectáreas) en segundo lugar se encuentran las

comunidades nativas tituladas que representan del 16.27 % (12,736,881 hectáreas) del bosque, y en tercer lugar se encuentran los Bosques de Producción Permanente en Reserva (a cargo del MIDAGRI) con el 11.36% (8,898,604 hectáreas). Las zonas transitorias representan el 5.67 % de los bosques, y las áreas no categorizadas el 29.32 % del bosque.

Según datos de GEOBOSQUES del Ministerio del Ambiente, la pérdida de bosques en el año 2018 asciende a 154,766 hectáreas y durante el periodo 2001 al 2018, el Perú ha perdido en promedio 126,938 hectáreas de bosque al año. A nivel departamental, la pérdida de bosque húmedo Amazónico en el mismo periodo se concentra principalmente en los departamentos de Loreto, San Martín y Puno.

La ENBCC, tomando en cuenta los datos de GEOBOSQUES, realizó un análisis sobre la pérdida de bosque entre el año 2001 y 2014 por unidad forestal, títulos habilitantes y tipo de tenencia. Esta información da cuenta que la mayor pérdida de bosques entre el año 2000 y 2014 se realizó en las áreas no categorizadas (sin unidad forestal, título habilitante o tipo de tenencia) representando el 45% (749,013 hectáreas), en segundo lugar se encuentran las comunidades nativas tituladas con el 16.54% (273, 476 hectáreas), y los Bosques de Producción Permanente en Reserva con el 12.29 % (203,209 hectáreas).

Como lo señala la Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático (ENBCC), las causas directas de la deforestación en la Amazonía peruana son la expansión agrícola, las actividades extractivas ilegales e informales y la expansión de infraestructura de comunicación e industrias extractivas:

- *La expansión agropecuaria* representa el 91.5% de la deforestación generada por la agricultura de pequeña y mediana escala, la agricultura de gran escala, la ganadería de pequeña y gran escala y los cultivos de coca.
- *Las actividades extractivas ilegales e informales* representan el 5.8% de la deforestación generada principalmente por la minería aurífera ilegal, principalmente en el

departamento amazónico de Madre de Dios. Asimismo, la tala ilegal también genera deforestación.

Tabla 7

Bosques y no bosque en áreas categorizadas y no categorizadas al 2014

Categorías			Bosque - No Bosque al 2014		Superficie Total		
			Bosque 2014 (Ha)	No Bosque y Otros ⁷ (Ha)	Ha	%	
Área Categorizada	Áreas Naturales Protegidas	Áreas Naturales Protegidas	13,434,628	468,998	13,903,626	17.76	
		Áreas de Conservación Regional	2,043,351	85,050	2,516,607	3.21	
		Áreas de Conservación Privada	19,468	1,516	20,984	0.03	
	Comunidades Nativas y Campesinas	Comunidades Campesinas Tituladas	727,845	436,671	1,164,516	1.49	
		Comunidades Nativas Tituladas	11,749,293	987,587	12,736,881	16.27	
	Bosques de Producción Permanente	1.1 Concesiones con fines maderables					
		Concesión maderable		7,481,537	225,150	7,706,687	9.84
		Concesión para reforestación		124,560	9,535	134,094	0.17
		1.2 Concesiones con fines no maderables					
		Concesión para otros productos del bosque - Castaña y Shiringa		961,856	30,245	992,101	1.27
Concesión para conservación			1,018,997	57,091	1,076,088	1.37	
	Concesión para ecoturismo		97,348	7,455	104,803	0.13	
	Concesión de área		1,697	2,302	3,999	0.01	

⁷ En este grupo se incluye el área de no bosque, hidrografía y la pérdida de bosque en el periodo 2001-

Categorías		Bosque - No Bosque al 2014		Superficie Total	
		Bosque 2014 (Ha)	No Bosque y Otros ⁷ (Ha)	Ha	%
de manejo de fauna silvestre					
	Bosques de Producción Permanente en Reserva (futuras concesiones o bosques locales)	8,328,497	570,107	8,898,604	11.36
	Predios Rurales	765,182	883,482	1,648,664	2.11
Zonas Transitorias	Zonas Reservadas (ANP)	2,701,124	21,478	2,722,602	3.48
	Reservas Territoriales a Favor de Indígenas Aislados en Contacto Inicial	1,689,716	28,696	1,718,412	2.19
Área No Categorizada	Zona Especial Humedales en la Amazonía	3,166,492	191,519	3,358,011	4.29
	No Categorizado	14,865,200	5,121,870	19,598,864	25.03
TOTAL		69,176,791	9,128,751	78,305,543	100.00

Adaptado de Bosques y no bosque en áreas categorizadas y no categorizadas al 2014

MINAM (2018).

- *La expansión de infraestructura de comunicación e industrias extractivas* representa el 0.3% de la deforestación generada por las carreteras, hidroeléctricas e hidrocarburos.

Las causas indirectas están conformadas por una serie de factores que combinados varios de ellos en una situación determinada, explican los procesos de deforestación (ENBCC, 2016). Entre los factores identificados se encuentran: i) demográficos (crecimiento poblacional y dinámica de la migración); ii) económicos (pobreza, incremento de precio de productos agropecuarios, demanda internacional de productos agropecuarios, producto bruto interno y valor agregado bruto, población económicamente activa, y precio del oro; iii) tecnológicos (bajo rendimiento/rentabilidad/sostenibilidad de la producción, escasa asistencia técnica/tecnología inadecuada); iv) político institucionales (marco legal para la titulación de

tierras, tenencia de la tierra, y gobernanza forestal; y v)culturales (nivel educativo/cultura ambiental y bajo conocimiento del uso de los recursos del bosque).

Para contrarrestar las causas directas e indirectas de la deforestación, la ENBCC (2016) presenta una teoría de cambio, siendo uno de sus objetivos estratégicos:

Reducir las emisiones e incrementar la remoción de GEI del sector USCUS de forma económicamente competitiva, sostenible, equitativa e inclusiva, de modo tal que contribuya al desarrollo del país, mejore el bienestar de la población y aporte al esfuerzo global de mitigación del cambio climático (p.112)

Para lo lograr este objetivo estratégico, la ENBCC presenta cinco acciones estratégicas, las cuales están relacionadas a las causas directas e indirectas de la deforestación:

- Acción Estratégica 1. Promover una agricultura y ganadería sostenible y competitiva adaptada al clima, que reduzca la presión sobre los bosques
- Acción Estratégica 2. Aumentar el valor de los bosques, a través del MFS, incluyendo el manejo comunitario y otras actividades, haciéndolo más competitivo frente actividades que generan deforestación y degradación.
- Acción Estratégica 3: Reducir las actividades ilegales/informales que generan deforestación y degradación de los bosques, fortaleciendo los sistemas de monitoreo, supervisión, fiscalización, control, vigilancia y sanción.
- Acción Estratégica 4: Reducir los impactos negativos de las actividades económicas de desarrollo sobre los bosques.
- Acción Estratégica 5: Completar la zonificación y ordenamiento forestal; y, el otorgamiento de derechos sobre los recursos forestales y de fauna silvestre y sobre las tierras ubicadas en los márgenes de los bosques.

Un aspecto clave de la ENBCC (MINAM, 2016), es emplear un “enfoque de gestión de paisajes forestales sostenibles” (p. 2). Según la estrategia, emplear este enfoque implica

implementar acciones que por un lado permitan aumentar el valor del bosque en pie, y por otro, incrementar la productividad de las actividades que ocurren por fuera de la frontera del bosque, esto para desincentivar el cambio de uso del suelo (reemplazar la cobertura de bosque para cualquier otra actividad económica).

Para contribuir a reducir las causas directas e indirectas de la deforestación, en el año 2014, con la información que se tenía al momento para elaborar la ENBCC, el Perú, a través del MINAM firmó un acuerdo con los gobiernos de Noruega y Alemania. Dicho acuerdo tiene el nombre de Declaración Conjunta de Intención (DCI). El propósito y enfoque de la DCI se estableció de la siguiente manera⁸:

- a) Contribuir a reducir significativamente las emisiones de GEI procedentes de la deforestación y degradación forestal en el Perú;
- b) Contribuir al logro de la meta de emisiones netas cero procedentes de la categoría USCUS en el Perú para el 2021 y la meta nacional de reducir la deforestación en 50% para el 2017 y reducciones adicionales de allí en adelante, y
- c) Contribuir al desarrollo sostenible de los sectores agrícola, forestal y minero en el Perú.

En el marco de este acuerdo, los compromisos del Gobierno Peruano se han distribuido en tres fases⁹:

⁸ Traducción no oficial del documento de la declaración suscrita por los tres países, que se puede encontrar en: <http://www.bosques.gob.pe/archivo/6-dci-acuerdo-peru-noruega-alemania-dci.pdf> (Fecha de acceso: 11 de octubre de 2019).

⁹ Por su parte, el Gobierno de Noruega se ha comprometido a contribuir con 300 millones de coronas noruegas (NOK) -equivalente a US\$ 50 millones-⁹ por el cumplimiento de metas asociadas a la implementación de las metas de la Fase I y II de la DCI y con hasta 1,500 millones de NOK- equivalente a US\$ 250 millones - por la reducción de emisiones verificadas durante el periodo 2017-2020. Ambos aportes se realizan bajo el enfoque de pago por resultados. De manera similar, el Gobierno de Alemania se ha comprometido a continuar con el apoyo que viene brindando a través de diferentes programas y proyectos; considerando además la posibilidad de realizar nuevas contribuciones en base a los resultados alcanzados por Perú.

- Fase I: Fase de Preparación, que considera el desarrollo de instrumentos para la implementación de REDD+¹⁰ en el Perú.
- Fase II: Fase de Transformación, que considera la ejecución de actividades para alcanzar hitos de política con indicadores establecidos relacionados a la reducción de la deforestación.
- Fase III: Contribuciones por reducción verificada de emisiones, que incluye el mecanismo de pago por la reducción verificada de emisiones.

La Fase II denominada como la fase de transformación, comprende los siguientes compromisos por parte del Gobierno Peruano:

1. Cesar las autorizaciones de conversión de tierras con bosques (bajo la categoría de Capacidad de Uso Mayor de los suelos- CUM- de producción forestal o de protección) a usos agrícolas.
2. Producir una evaluación del impacto de la deforestación y degradación forestal, en términos de superficie y emisiones, por actividades en la Amazonía peruana que incluyen la extracción de madera, minería, agricultura e infraestructura.
3. Reducir en un 50% el área remanente de bosques sin categorización, en una manera que evite la conversión de bosques a plantaciones.
4. Incrementar en por lo menos 5 millones de hectáreas la regularización de tierras indígenas, específicamente comunidades nativas. La regularización implica la demarcación más el otorgamiento del título/derecho.
5. Incluir al menos 2 millones de hectáreas en el esquema de pago por resultados de conservación de comunidades nativas (transferencias directas condicionadas bajo el Programa Nacional de Conservación de Bosques, y otros esquemas).

¹⁰ <https://redd.unfccc.int>

6. Implementación de los proyectos FIP de acuerdo con los planes existentes, para el 2016 como máximo, con la intención de acelerar la implementación.

Para esta fase, el Gobierno peruano acordó con Noruega y Alemania elaborar el “Plan de Implementación de la Fase II de la DCI”, con el objetivo de desarrollar el marco de indicadores y medios de verificación del cumplimiento de los entregables de esta Fase. Asimismo, el plan presenta las metas anuales o hitos (al 2020), un análisis del nivel de avance de cumplimiento de los compromisos al año 2017, el establecimiento de brechas para alcanzar las metas y la identificación de intervenciones y acciones para cubrirlas. Cabe destacar que las acciones contempladas en este Plan se vinculan a la ENBCC.

El liderazgo del proceso estuvo a cargo del MINAM, a través del PNCBMCC y la DGCCD. El MINAM organizó el proceso participativo para la elaboración del Plan de Implementación que tuvo un periodo de duración entre enero de 2016 y octubre de 2018. El proceso consistió en el involucramiento de los representantes de los sectores responsables y competentes en cada uno de los entregables, de los gobiernos regionales amazónicos, de las organizaciones de la sociedad civil y de los pueblos indígenas; a través de múltiples reuniones de trabajo bilaterales con diferentes actores, talleres multiactor, reuniones descentralizadas, personal de apoyo en los gobiernos regionales, recojo de aportes vía portal web, entre otras acciones.

Como resultado del proceso participativo, se culminó la elaboración del Plan de Implementación de la Fase II, el cual fue publicado en el portal Web del MINAM, el 16 de octubre de 2018. Este Plan cuenta con manifestaciones de conformidad de los sectores involucrados.

2.4.2.2 Análisis de la experiencia. Un resultado que se buscó lograr con el proceso participativo de elaboración del Plan de Implementación de la DCI es que luego de su aprobación, sea ejecutado por parte de las entidades públicas y no públicas involucradas en el proceso. Para el logro de este resultado, el proceso participativo para la elaboración del plan tuvo los siguientes objetivos:

- i. involucrar a los actores estatales y no estatales en la elaboración del plan;
- ii. recoger aportes especializados para el desarrollo del plan;
- iii. informar a los actores sobre las necesidades de los distintos actores para cumplir los compromisos de la DCI;
- iv. lograr la apropiación y reconocimiento del plan por parte de los actores involucrados para facilitar su posterior implementación.

Tomando en cuenta el marco de referencia sobre el mecanismo de gobernanza participativa “Potenciales destinatarios son informados de sus próximas obligaciones”, se describirá la experiencia, empezando por los factores relacionados a la participación o variables independientes:

- *Alcance de los actores involucrados:* Los actores públicos involucrados en el proceso fueron representantes de los siguientes sectores y sus organismos adscritos: Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI), Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), Ministerio de Cultura (MINCUL), Ministerio del Ambiente (MINAM), Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PNCBMCC), Gobierno Regional de Amazonas, Gobierno Regional de Huánuco, Gobierno Regional de Loreto, Gobierno Regional de Madre de Dios, Gobierno Regional de Junín, Gobierno Regional de San Martín y Gobierno Regional de Ucayali.

Entre los actores no públicos involucrados en el proceso se invitó a: organismos no gubernamentales nacionales e internacionales relacionados al tema ambiental, conservación y

forestal, organizaciones nacionales representativas de los pueblos indígenas tales como la Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP), la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP), la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP), y a la Asociación de Ejecutores de Contratos de Administración de las Reservas Comunales del Perú (ANECAP). También se convocó a algunos gremios empresariales, pero no participaron del proceso.

El proceso participativo se concentró principalmente en la ciudad de Lima, con una ronda de reuniones descentralizadas en los departamentos amazónicos con funcionarios de los gobiernos regionales, y si bien se inició en el 2016, aquí nos enfocaremos en el proceso que se desarrolló entre noviembre de 2017 y octubre de 2018.

- *Comunicación y colaboración:* La recopilación y coordinación con los sectores públicos para la presentación de la información estaba a cargo del equipo técnico del PNCMBCC/DGCCD.

- De la forma en que se transmitía la información: se planificaron mesas técnicas de trabajo y reuniones de trabajo. En la tabla 8, se presenta los espacios de participación empleados, los objetivos, la información proporcionada y el tipo de participantes en el proceso de elaboración y aprobación del Plan de Implementación de la Fase II de la DCI.

Tabla 8

Espacios de participación y tipo de participantes del proceso de elaboración del Plan de Implementación de la Fase II de la DCI

Espacios de participación	Objetivo e información proporcionada	Tipo de Participantes
Reuniones de trabajo por actor	Revisión de la Matriz de Resultados (indicadores y actividades)	Sectores, gobiernos regionales, y organizaciones de la sociedad civil y de pueblos indígenas.

Reunión multiactor	Presentación del proceso participativo	Sectores, gobiernos regionales, y organizaciones de la sociedad civil y de pueblos indígenas.
Talleres descentralizados multiactor	Revisión de la Matriz de Resultados (indicadores y actividades)	Sectores, gobiernos regionales, y organizaciones de la sociedad civil y de pueblos indígenas.
Reuniones de trabajo por entregable	Propuesta de indicadores y metas por entregable	Sectores
Reuniones de trabajo por actor	Primera versión del Plan	Sectores, gobiernos regionales, y organizaciones de la sociedad civil y de pueblos indígenas.
Mesas técnicas con organizaciones de pueblos indígenas	Revisión del plan	Organización nacional y bases regionales.
Mesas técnicas multiactor	Identificación de brechas	Sectores, gobiernos regionales, y organizaciones de la sociedad civil y de pueblos indígenas.
Mesas técnicas multiactor	Definición de actividades	Sectores, gobiernos regionales, y organizaciones de la sociedad civil y de pueblos indígenas.
Reunión multiactor	Segunda versión del Plan	Sectores, y organizaciones de la sociedad civil y de pueblos indígenas.
Reuniones descentralizadas con gobiernos regionales	Revisión del plan	Representantes de gobiernos regionales y otros actores subnacionales
Reuniones de trabajo	Subsanación de observaciones al plan	Sectores
Reuniones de trabajo	Incorporación de propuestas	Organizaciones de pueblos indígenas
Reunión multiactor	Socialización de la última versión del Plan de Implementación	Sectores, gobiernos regionales, y organizaciones de la sociedad civil y de pueblos indígenas.

Adaptado de MINAM (2018)

- De la dirección de la información: la información fluía de ambos lados, tanto del equipo técnico del PNCBMCC/DGCCD como de las entidades públicas y no públicas participantes del proceso.

- De la intensidad: la información se intercambiaba constantemente entre las entidades públicas del proceso a través de correo electrónico y reuniones bilaterales.

- *Delegación del poder a los participantes:* Para el caso de los actores públicos estos tuvieron conocimiento de cómo la información que brindaban al proceso influía directamente en la toma de decisiones sobre el contenido del plan. En el caso de las organizaciones indígenas, se tuvieron que desarrollar talleres y reuniones especiales para recoger sus aportes específicos e incorporarlos en el plan. En el caso de las organizaciones de la sociedad civil que también enviaron aportes por escrito (vía correo electrónico), se les comunicó cómo habían sido tomados en cuenta sus aportes durante el proceso.

En este marco, el mecanismo de gobernanza participativa empleado fue informar a los potenciales actores involucrados en la implementación del Plan de la Fase II de la DCI para lograr su apropiación y ejecución. A continuación, se describe el desempeño de los factores condicionantes internos y externos al proceso de toma de decisiones:

Respecto a los factores condicionantes internos, podemos mencionar lo siguiente:

- *Inclusión de los participantes:* Para el proceso de toma de decisiones se convocó a todos los actores públicos y no públicos involucrados en los temas de deforestación. En el caso de los gobiernos regionales amazónicos, se llevaron a cabo visitas descentralizadas para recoger aportes adicionales al plan. En el caso de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas se realizaron talleres específicos para la participación de las federaciones regionales de AIDSESP y CONAP.

- *Información comprensible e imparcial:* La información que sirvió de base para el proceso fue la ENBCC y la metodología consistió principalmente en un intercambio de

información sobre el problema de la deforestación entre todos los actores participantes del proceso. La información discutida en los talleres fue afinada por los representantes de los sectores públicos involucrados lo que constituyó el cuerpo principal del plan.

- *Modalidad de toma de decisiones:* En este caso, la aprobación del plan dependía del consenso de todos los actores con responsabilidades en su implementación, principalmente los actores públicos y las organizaciones representativas de los pueblos indígenas.

- *Brecha entre aprobación del plan e implementación:* En tanto el cumplimiento de las metas de la DCI contempladas en el Plan de Implementación de la Fase II de la DCI son un compromiso del Gobierno peruano no ha existido una brecha entre la aprobación del plan y su implementación. Un aspecto que está dificultando la implementación, son los limitados avances en el diseño de un mecanismo para canalizar el financiamiento comprometido por los otros países firmantes del acuerdo. Este último aspecto, podría ser de poca motivación para los funcionarios públicos responsables de cumplir las metas.

Entre los factores condicionantes externos, podemos mencionar:

- *Conocimiento de los participantes:* Los actores públicos y no públicos tenían un conocimiento especializado sobre los problemas relacionados a la deforestación de la Amazonía peruana, así como de las estrategias para contrarrestarlos. En el caso de los actores públicos el conocimiento del problema estaba ligado a las funciones y competencias de las instituciones que representaban. Los actores no estatales fueron convocados debido a su experiencia práctica con las comunidades y en campo, y a su especialidad para abordar las distintas aristas de los problemas relacionados a la deforestación en la Amazonía peruana. Si bien, hubo expertas y expertos en el tema, también hubo complementariedad de distintos conocimientos haciendo más interesante y enriquecedor el proceso para todas y todos los participantes.

- *Compromiso de los participantes:* En general los actores públicos y no públicos estuvieron comprometidos en aportar su conocimiento para la elaboración del plan, e incorporar actividades específicas para contribuir al logro de los compromisos. Las organizaciones indígenas representativas de los pueblos indígenas a diferencia de las organizaciones de la sociedad civil hicieron propuestas de actividades que serían implementadas bajo su responsabilidad. Un indicador del compromiso puede ser la concurrida asistencia a las reuniones multisectoriales por parte de todos los actores involucrados.

- *Grado de conflicto entre los participantes y la voluntad de cooperación de los participantes:* Se establecieron espacios de participación y negociación específicos con las organizaciones representativas de los pueblos indígenas para incorporar sus propuestas de actividades y metas intermedias. Estos espacios no estuvieron exentos de una discusión amplia y extensa para lograr el consenso. En todo caso, se mostró una voluntad de cooperación entre los actores para dar prioridad a temas relacionados con las propuestas que atendían la problemática de los pueblos indígenas.

- *Desavenencias posteriores a la elaboración del plan:* Durante el proceso participativo se logró un acuerdo sobre los indicadores, las metas finales, y las metas intermedias para el cumplimiento de plan y estas han servido como marco para evaluar el avance en la implementación y cumplimiento de los compromisos. A la fecha no se ha generado ningún conflicto o desavenencia respecto a las metas a ser implementadas.

El resultado del proceso participativo fue el documento del Plan de Implementación de la Fase II de la DCI consensuado por todos los actores involucrados, es decir por los distintos sectores, gobiernos regionales, organizaciones indígenas y organizaciones de la sociedad civil. Las metas al 2020 del plan se puede ver el Anexo 3.

El proceso para su ejecución continua, por lo que se continúa trabajando con los sectores involucrados como entes rectores en las diversas temáticas y compromisos asumidos

en el Plan, asimismo se ha decidido reforzar el trabajo con los gobiernos regionales amazónicos, las organizaciones representativas de los pueblos indígenas y el sector privado. En esa línea, es importante describir brevemente la naturaleza de la participación de estos actores:

- **Gobiernos Regionales Amazónicos:** Como se mencionó anteriormente, en el marco de la Declaración Conjunta de Intención (DCI) sobre REDD+ se ha involucrado a siete gobiernos regionales: Gobierno Regional de Amazonas, Gobierno Regional de Huánuco, Gobierno Regional de Loreto, Gobierno Regional de Madre de Dios, Gobierno Regional de Junín, Gobierno Regional de San Martín y Gobierno Regional de Ucayali. Los gobiernos regionales tienen las competencias para el Ordenamiento Forestal y el control y la vigilancia forestal (Gerencias Regionales de Gestión Forestal), la Titulación de Comunidades Nativas y autorizaciones de cambio de uso del suelo (Gerencias de Desarrollo Económico a través de las Direcciones Regionales Agrarias), la creación de Áreas de Conservación Regional (Autoridades Regionales Ambientales), intervenciones que tienen metas establecidas en el Plan. Para dar cuenta, de cómo los gobiernos regionales vienen avanzando con las condiciones habilitantes y acciones estratégicas para reducir la deforestación de acuerdo con las funciones descritas, en el Reporte de Cumplimiento de la DCI que se elabora anualmente se incluirá una sección por cada gobierno regional que incluirá los siguientes puntos:

- Contexto regional en el que se implementan la DCI
- Pérdida de bosque anual (según datos del GEOBOSQUES)
- Marco político institucional para bosques y cambio climático
- Principales proyectos regionales sobre bosques y cambio climático
- Avances de la Fase I y II (Entregable, año, hito)
- Otros avances orientados a la reducción de la deforestación y degradación de

los bosques

- Lecciones aprendidas
- Organizaciones representativas de los pueblos indígenas: Como se explicó anteriormente, durante el proceso de elaboración del Plan de Implementación de la Fase II de la DCI, participaron activamente las siguientes organizaciones representativas de los pueblos indígenas: la Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESEP), la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP), la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP), y la Asociación de Ejecutores de Contratos de Administración de las Reservas Comunes del Perú (ANECAP). Las tres primeras forman parte del Grupo de Trabajo para Pueblos Indígenas (GTPI) creado en el 2014 y presidido por el Ministerio de Cultura (MINCUL), que funciona como espacio institucionalizado (formal) para la “proposición, coordinación, participación, evaluación y seguimiento de los compromisos asumidos entre el Poder Ejecutivo y los pueblos indígenas u originarios a través de sus organizaciones indígenas nacionales”¹¹. Cuando ya se contaba con el primer borrador del plan, hubo un cambio en la forma de participación de las organizaciones indígenas que fue solicitado principalmente por AIDSESEP. En el primer borrador de acciones estratégicas, las propuestas de las organizaciones indígenas no se veían reflejadas en forma de intervenciones o actividades, por lo que se empezó una nueva metodología de trabajo con estas y sus bases regionales que incluían talleres de trabajo de varios días, y sobre cada uno de los Entregables de la DCI. Así, AIDSESEP, CONAP, ONAMIAP y ANECAP lograron incorporar sus propuestas como parte de las intervenciones del Plan, para que sean ejecutadas por ellos mismos. Actualmente, se tiene pendiente retomar el trabajo con las organizaciones indígenas para buscar el financiamiento para las implementaciones de sus propuestas.

¹¹ Resolución Ministerial No. 403-2014-MC y su modificatoria mediante Resolución Ministerial No. 357-2018-MC

El proceso de consulta previa al Reglamento de la Ley Marco de Cambio Climático ha mantenido ocupada la agenda de las organizaciones, pero ahora que el proceso culminó, la DCI puede formar parte de la agenda prioritaria nuevamente. Un acuerdo que ha resultado de este proceso es la conformación de la Plataforma de los Pueblos Indígenas para hacer frente al cambio climático. En noviembre de 2019, se creó el Grupo de Trabajo de naturaleza temporal y multisectorial encargado de diseñar la conformación y funcionamiento de la Plataforma¹², cuyas tareas serán: elaborar su estructura y conformación, definir sus funciones y su articulación con otros espacios, y elaborar una hoja de ruta para su operatividad. Este proceso marca un hito en la relación con las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, quienes son aliados en la reducción de la deforestación, y a través de este espacio se podrán canalizar propuestas y mecanismos de coordinación interinstitucional como es el caso del Plan de Implementación de la Fase II de la DCI.

- Coalición público-privada por jurisdicciones sostenibles y cadenas productivas libres de deforestación. La coalición es un espacio multiactor para el diálogo, compromiso y acción que busca promover jurisdicciones sostenibles y cadenas productivas libres de deforestación en Perú. Se sustenta en la Declaración de Tarapoto firmada en el 2017 y en el compromiso del MINAM y MIDAGRI por cadenas productivas libres de deforestación. 37 instituciones, incluidos ministerios, gobiernos regionales, gobiernos locales, empresas privadas, asociaciones de productores y organizaciones de la sociedad civil. De las empresas privadas, se cuenta con 15 miembros. Para el MINAM es importante la Coalición público-privada por dos razones:

- Aprovechar el compromiso del sector privado, que va en aumento, hacia cadenas productivas libres de deforestación

¹² Resolución Ministerial No. 358-2019-MINAM

- Generar oportunidades para los gobiernos regionales comprometidos con una planificación con enfoque de paisajes sostenibles y desarrollo bajo en emisiones.

La coalición público-privada busca lograr compromisos concretos de parte del sector privado que aporten a la reducción de emisiones de GEI. Asimismo, la coalición público-privada es un espacio clave para que el MINAM pueda mantener la articulación con el MIDAGRI, los gobiernos regionales amazónicos, la sociedad civil y las organizaciones indígenas, que permita incorporar en las políticas públicas prácticas e incentivos para una producción agropecuaria libre de deforestación, en cumplimiento de las medidas NDC, la ENBCC, los Ejes Prioritarios para Combatir la Deforestación, y la DCI.

El Plan de Implementación de la Fase II de la DCI es uno de los primeros planes que se está ejecutando para contribuir a reducir la deforestación en el Perú, habiendo canalizado financiamiento para avanzar en las acciones estratégicas de la ENBCC y logrando la coordinación y articulación multisectorial, multinivel y multiactor para la reducción de la deforestación. Asimismo, es un documento de gestión que permite orientar la canalización de recursos públicos y privados nacionales o internacionales para la mitigación del cambio climático en los sectores de USCUS y agricultura, y la implementación de las condiciones habilitantes para las medidas de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC).

2.4.2.3 Resumen de la aplicación de las recomendaciones para un proceso participativo bien diseñado. Tomando en cuenta las recomendaciones de De Vente et al. (2016) para el diseño de procesos participativos en la gestión ambiental que permitan alcanzar resultados sociales y ambientales más beneficiosos, en la tabla 9 se evalúa brevemente los resultados de la experiencia de Ejecución del Plan de Implementación de la Fase II de la Declaración Conjunta de Intención (DCI).

Tabla 9

Aplicación de las recomendaciones para el diseño de procesos participativos en gestión ambiental del caso del Plan de Implementación de la Fase II de la DCI.

Recomendaciones	Descripción	Resultados obtenidos
1. Seleccionar cuidadosamente a los participantes	Se elaboró un adecuado mapeo de actores que incorporó actores estatales y no estatales.	Copiosos aportes para la identificación de problemas y propuestas de solución.
2. Hacer de la participación un proceso interesante y fácil	La metodología empleada para el proceso participativo permitió un intercambio de diversos actores estatales y no estatales.	Aumento de la confianza, apropiación del problema y de la participación
3. Promover la confianza entre los participantes	La metodología empleada para el proceso participativo permitió un intercambio de diversos actores estatales y no estatales.	Aumento de la confianza, apropiación del problema y de la participación
4. Proveer a los participantes con información relevante y poder de decisión	Se brindó a los participantes poder de decisión e información de alta calidad, accesible e imparcial.	Aumentó el aprendizaje de los actores involucrados.
5. Usar una facilitación profesional independiente y métodos estructurados para sumar información.	Se contó con métodos estructurados para sumar información. Se debió considerar los aportes metodológicos de las organizaciones indígenas en el diseño del proceso.	Reorganización de la metodología con las organizaciones representativas de los pueblos indígenas.
6. Promover compromisos de todos los participantes	Se reforzó el mensaje de la necesidad de un compromiso país para lograr los objetivos.	Aumentó la confianza sobre las posibilidades de implementación de las soluciones.
7. Adaptar el lenguaje, ubicación y diseño del proceso, de acuerdo con los participantes	Se usó lenguaje accesible y formas de información adaptadas al contexto de los participantes.	Aumentó el aprendizaje de los actores involucrados.

Elaboración propia

Del análisis del caso se puede concluir que la aplicación del mecanismo de gobernanza participativa ha contribuido a la ejecución del Plan de Implementación de la Fase II de la DCI,

puesto que los actores públicos, principalmente de los sectores nacionales, responsables de la ejecución, han reportado el cumplimiento de metas anuales establecidas en el marco de resultados del Plan. Por otro lado, el no haber involucrado con mayor dinamismo a los gobiernos regionales amazónicos durante el proceso, se refleja actualmente en un limitada participación de estos en la ejecución del plan. La participación de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas ha sido limitada por la demora en la canalización de financiamiento para la ejecución de la actividades comprometidas y a agendas institucionales priorizadas.

III. APORTES MÁS DESTACABLES A LA INSTITUCIÓN

A continuación, se resaltan los aportes a la institución como al entorno que ha generado la aplicabilidad de mecanismos de gobernanza participativa, tanto de la experiencia de la EAE del PDRC de Loreto al 2021 como de la ejecución del Plan de Implementación de la Fase II de la Declaración Conjunta de Intención (DCI) entre Perú, Noruega y Alemania para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero provenientes de la deforestación y degradación de los bosques.

2.5 Incorporación de los resultados de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en la actualización del Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) de Loreto al 2021

- *A nivel institucional y normativo:* La Evaluación Ambiental Estratégica de la actualización del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021, es la primera evaluación aprobada por el Ministerio del Ambiente (2016) lo que ha permitido generar lecciones aprendidas para fortalecer la gestión ambiental y mejorar la elaboración de políticas, planes y programas en el país. Es así como, en julio de 2016 se aprueban los “Criterios y Mecanismos para la implementación del proceso de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)” que recoge las recomendaciones que surgieron del proceso de la EAE del PDRC de Loreto.

La asociación civil DAR aplicó un mecanismo de gobernanza participativa para la elaboración de la primera EAE de una propuesta de plan de desarrollo regional, que convocó a actores clave del departamento de Loreto. Esta experiencia constituye una buena práctica en procesos de evaluación de impacto ambiental tal como lo señalan estándares internacionales (Patrón, 2015, p. 63). Asimismo, la aplicación del mecanismo de gobernanza participativa y su evaluación posterior ha permitido obtener lecciones aprendidas para la mejora de próximos procesos, tanto para ampliar la convocatoria hacia otros actores clave, para mejorar las

estrategias de comunicación e intercambio de información y para mantener la motivación e interés permanente de los participantes.

- *A nivel de entorno:* La aplicación del mecanismo de gobernanza participativa para la EAE del PDRC de Loreto al 2021 ha permitido fortalecer la gobernanza ambiental, ya que en un primer momento los espacios participativos contaron con la participación de actores clave del departamento, quienes identificaron que el bosque, los recursos hídricos, los pueblos indígenas, la pesquería, y la diversidad biológica, son variables estratégicas para el desarrollo sostenible de Loreto.

Asimismo, otro resultado de la aplicación del mecanismo de gobernanza participativa según Patrón (2015) es que la experiencia ha permitido que los planificadores del Gobierno Regional tomen en cuenta los temas ambientales, los recursos naturales y la biodiversidad como una fortaleza para el desarrollo de Loreto (p. 59).

2.6 Sobre los aportes de la ejecución del Plan de Implementación de la Fase II de la Declaración Conjunta de Intención (DCI)

- *A nivel institucional:*

El Plan de Implementación de la Fase II de la DCI es uno de los primeros planes que se está ejecutando para contribuir a reducir la deforestación en el Perú, habiendo canalizado financiamiento para avanzar en las acciones estratégicas de la ENBCC y logrando la coordinación y articulación multisectorial, multinivel y multiactor para la reducción de la deforestación. Asimismo, es un documento de gestión que permite orientar la canalización de recursos públicos y privados nacionales o internacionales para la mitigación del cambio climático en los sectores de USCUS y agricultura, y la implementación de las condiciones habilitantes para las medidas de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC).

El Ministerio del Ambiente (MINAM) aplicó un mecanismo de gobernanza participativa que involucró actores clave públicos y no públicos, con responsabilidad y sin

responsabilidad en el cumplimiento del Plan de Implementación de la Fase II de la DCI, y que constituía el producto ambiental del proceso de toma de decisiones. El principal aporte de este proceso a la institucionalidad del MINAM es haber liderado la elaboración de un plan ambiental que ha surgido del consenso de los actores participantes lo que le da relevancia, validez y replicabilidad, y que se ha visto reflejado en el avance de la ejecución del plan.

- *A nivel del entorno:* El Ministerio del Ambiente cuenta con un documento de planificación que expone las orientaciones operativas para el cumplimiento de un compromiso nacional e internacional de reducción de la deforestación, así como para el cumplimiento de la Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático (ENBCC). A nivel nacional, el Plan de Implementación de la Fase II de la DCI es el instrumento de gestión consensuado intergubernamentalmente que está dirigido a atender el problema de la deforestación en la Amazonía peruana, por lo que su ejecución y el seguimiento es relevante.

Cabe resaltar, que ambas experiencias son un aporte a la discusión del futuro de la Amazonía peruana. La evaluación de la aplicabilidad de los mecanismos de gobernanza participativa aquí expuestos da cuenta de cómo los ciudadanos pueden influir en el proceso de toma de decisiones sobre las propuestas de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo en la Amazonía peruana.

IV. CONCLUSIONES

Tomando en cuenta el objetivo de las actividades expuestas en el presente documento, se ha logrado identificar las lecciones aprendidas de la aplicación de los mecanismos de gobernanza participativa que han influido en el proceso toma de decisiones sobre temas ambientales en la Amazonía peruana, no sin antes extraer las conclusiones sobre el contexto en que se desarrollaron:

- La práctica de la sociología ambiental no debe olvidar que las experiencias individuales relacionadas a diversos eventos como el cambio climático, la deforestación, la pérdida de biodiversidad, entre otros, tienen una explicación política, económica y legal, y que nuestro entendimiento y respuesta a las amenazas de estos cambios son un fenómeno profundamente social (Lockie, 2015b); ni debe olvidar la interrelación que existe entre sociedad y naturaleza, y afinar el ojo crítico para identificar las raíces sociales de los problemas ambientales, tomando en cuenta cómo la naturaleza y sus cambios también influyen en la sociedad y las respuestas que damos a los problemas sociales.

- El marco de referencia sobre el enfoque de paisaje, mecanismos de gobernanza participativa y procesos participativos bien diseñados ha permitido contextualizar, evaluar e identificar las lecciones aprendidas de las experiencias de gobernanza ambiental descritas en este informe, pues se ha podido caracterizar los distintos intereses sectoriales y territoriales en la Amazonía peruana, así como evaluar las variables independientes sobre los mecanismos de gobernanza ambiental participativa y el empleo de aspectos clave para el diseño de procesos participativos.

- Del análisis del caso de elaboración de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) de la propuesta de actualización del Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) de Loreto al 2021, se puede concluir que la aplicación del mecanismo de gobernanza participativa para la recolección de información sólida sobre los aspectos ambientales para el

Plan, fue logrado parcialmente en tanto se buscó la participación de actores clave del gobierno nacional y regional, organismos no gubernamentales regionales, expertos independientes y academia y se diseñaron espacios de participación (talleres, reuniones de trabajo, y seminarios públicos), sin embargo, se debió profundizar el análisis en la elaboración del mapeo de actores con enfoque de paisaje para justificar mejores estrategias de involucramiento de los sectores nacionales como el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), y el Ministerio de Agricultura; y se debió diseñar un estrategia para compartir información de acuerdo con las características de los actores y motivar continuamente a los participantes demostrando la riqueza e importancia de la información ambiental para generar productos ambientales relevantes.

- Del análisis del caso de ejecución del Plan de Implementación de la Fase II de la DCI, se puede concluir que la aplicación del mecanismo de gobernanza participativa ha contribuido a la ejecución del Plan, puesto que los actores públicos, principalmente de los sectores nacionales han reportado el cumplimiento de hitos anuales establecidos en el marco de resultados del Plan. Por otro lado, el no haber involucrado con mayor dinamismo a los gobiernos regionales amazónicos durante el proceso, se refleja actualmente en su limitada participación en la ejecución del plan. La participación de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas ha sido limitada por la demora en la canalización de financiamiento para la ejecución de las actividades comprometidas y a problemas institucionales internos. Como se explica en el documento, se están tomando las medidas correctivas para lograr la ejecución del Plan por todos los actores involucrados.

V. RECOMENDACIONES

A continuación, presentamos las principales recomendaciones que surgen tanto de las actividades descritas, como de la aplicación del marco de referencia sobre mecanismos de gobernanza participativa.

- *Para la aplicación de mecanismos de gobernanza participativa:*
 - El diseño del mecanismo de gobernanza participativa ambiental puede enriquecerse de la complejidad de las diferentes propuestas sectoriales y regionales, así como de la información sobre los diferentes usos del territorio concurrentes en un ámbito geográfico. Para ello, se recomienda realizar un mapeo de actores con enfoque de paisaje que considere los centros de toma de decisión, los actores de apoyo, y el poder formal o informal que ejercen estos. En el caso de la EAE del PDRC de Loreto, la información de un mapeo de actores con enfoque de paisaje hubiera sido útil para justificar mejores estrategias de involucramiento de los sectores nacionales (MTC, MINEM, MIDAGRI, MINCUL), las municipalidades provinciales y distritales y las organizaciones representativas de los pueblos indígenas.
 - Entre los aspectos que pueden ser mejorados en procesos posteriores es diseñar una estrategia para controlar y prever la dirección e intensidad de la información entre los organizadores del proceso de toma de decisiones y los participantes, la comunicación a los participantes sobre el nivel de influencia de la información que proveían en la toma de decisiones, puesto que en el largo proceso participativo hubiera contribuido a una mayor motivación de los actores.
 - Prever los recursos necesarios para asegurar el involucramiento permanente y continuo de todos los actores públicos y no públicos involucrados.
 - Analizar con anticipación los obstáculos que se podrían presentar para iniciar la ejecución del producto ambiental resultante del proceso de toma de decisiones, para no desincentivar a los actores involucrados.

- *Para la aplicación del marco de referencia sobre mecanismos de gobernanza participativa:*
 - El marco de referencia empleado es general, por lo que, en próximos análisis de casos de la aplicación de mecanismos de gobernanza participativas para lograr productos ambientales, se pueden usar otros materiales bibliográficos específicos que proponen indicadores para evaluar procesos participativos en materia de reducción de la deforestación y degradación de los bosques, gobernanza forestal, entre otros.
 - En línea con la recomendación anterior, también es útil acompañar el marco de referencia con explicaciones más específicas sobre algunos conceptos que explican las variables dependientes e independientes, así como los factores externos e internos relacionados a la aplicación del mecanismo de gobernanza participativa. Por ejemplo, a qué nos referimos con “información sólida”.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adam, B., Beck, U., Van Loon, J. (Eds.). (2000). *The Risk Society and Beyond: Critical Issues for Social Theory*. Sage Publications. London, UK.
- Barrantes, R. y Glave, M. (Eds.). (2014). *Amazonía peruana y desarrollo económico*. Lima, Perú: GRADE; IEP.
- Beck, U. (1992) *Risk Society: Towards a New Modernity*; Sage Publications. London. UK.
- Biehl, J., Koppel, J., Rodorff, V., Huesca, M. E., Zimmermann, A., Geißler, G., Rehhausen, A. (2019). Implementing strategic environmental assessment in countries of the global South- An analysis within the Peruvian Context. *Environmental Impact Assessment Review*, 77(2019), 23-29. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2019.02.009>
- Bebbington A., Humpreys, D., Aileen, L., Rogan, J., Agrawal, S., Gamboa, C., Imhof, A., Johnson, K., Rosa, H., Royo, A., Toumbouru, T. (2018). Resource extraction and infrastructure threaten forest cover community rights. *PNAS*, 115(52), 13164-13173. www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.1812505115
- Bowden, G. (2017). *An Environmental Sociology for the Anthropocene*. Canadian Sociological Association.
- Buttel, F. (1987). "New Directions in Environmental Sociology". *Annual Review of Sociology*, 13, 465-468.
- Carlisle, K., Gruby, R. (2017) *Polycentric Systems of Governance: A Theoretical Model for the Commons*. *The Policy Studies Journal*, 00(00).
- Catton, W., Dunlanp, R. (1978). *Environmental Sociology: A new Paradigm*. *The American Sociologist*, 13 (2), 41-49.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (2014). *Directiva General de Planeamiento Estratégico-Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico*. Lima, Perú: CEPLAN.

- De Vente, J., Reed, M., Stringer, L., Valente, S., Newig, J. (2016). How does the context and design of participatory decision-making processes affect their outcomes? Evidence for sustainable land management in global drylands. *Ecology and Society*, 21 (2):24
<http://dx.doi.org/10.575/ES-08053-210224>
- Dourojeanni, M. (2013). *Loreto Sostenible al 2021*. Lima, Perú: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales.
- Foster, J. (1999). Marx's Theory of Metabolic Rift: Classical Foundations for Environmental Sociology. *American Journal of Sociology*, 105, 366-405.
- Giddens, A. (1998). Risk-Lecture 2. Disponible en Línea:
http://news.bbc.co.uk/hi/english/static/events/reith_99/week2/week2.htm (Fecha de acceso: 27 de diciembre de 2019)
- Gobierno Regional de Loreto. (2016). *Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021*. Loreto, Perú:
<https://www.regionloreto.gob.pe/Descargas/PDRCLORETOAL2021.pdf>
- Goldman, M., Schurman, R. (2000). Closing the "Great Divide": New Social Theory on Society and Nature. *Annual Review of Sociology*, 26, 563-584.
- Gunderson, L., Holling, C. (2001). *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems*. Washington DC. Island Press.
- Heikkila, T., Weible, C. (2018) A semiautomated approach to analyzing polycentricity. *Wiley Environmental Policy and Governance*, 2018 (28), 308-318, doi:10.1002/eet.1817
- Jorgerson, A. (2006). Unequal Ecological Exchange and Environmental Degradation: A Theoretical Proposition and Cross-National Study of Deforestation, 1990–2000. *Rural Sociology*, 71(4), 685–712. doi:10.1526/003601106781262016
- Lockie, S. (2015a). Why environmental sociology? *Environmental Sociology*, 1(1), 1-3

- (2015b). What is environmental sociology? *Environmental Sociology*, 1(3), 139-142
- Longo, S., Clark, B., Shriver, T., Clausen, R. (2016). Sustainability and Environmental Sociology: Putting the Economy in its Place and Moving Towards and Integrative Socio-ecology. *Sustainability*, 8, 12-28.
- Ministerio del Ambiente (MINAM).
- (2016). Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático (ENBCC). Lima, Perú:
http://www.bosques.gob.pe/archivo/ff3f54_ESTRATEGIACAMBIOCLIMATICO2016_ok.pdf
- (2018). Plan de Implementación de la Fase II de la DCI. Lima, Perú:
<http://www.minam.gob.pe/cambioclimatico/wp-content/uploads/sites/127/2018/10/MINAM-Plan-DCI-FASE-II-16-10-2018-VF.pdf>
- Mol, A., Spaargaren, G. (2000). Ecological modernisation theory in debate: A review. *Environmental Politics*, 9 (1), 17-49, doi:
<http://dx.doi.org/10.1080/0964401008414511>.
- Newig, J., Challies, E., Jager, N., Kochskaemper, E., Adzersen, A. (2017). The Environmental Performance of Participatory and Collaborative Governance: A Framework of Causal Mechanisms. *The Policy Studies Journal*, 00, 1-29. doi:10.1111/psj.12209
- Matten, D. (2004). The impact of the risk society thesis on environmental politics and management in a globalizing economy– principles, proficiency, perspectives. *Journal of Risk Research*. 7, 377-398.
- Mishra, P. (1999). Towards a Sustainable Natural Resource Management of Tribal Communities: Findings from a Study of Swidden and Wetland Cultivation in Remote Hill Regions of Eastern India. *Environmental Management Development*. 23, 205-216.

- Ostrom, E. (2010). Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. *Global Environmental Change*, 20, 550-557, doi: 10.1016/j.gloenvch.2010.07.004
- Ostrom, V., Tiebout, C., Warren, R. (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A theoretical inquiry. *American Political Science Review*, 55, 831-42, doi: 10.1017/S0003055400125973
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). (2004). *Guía Metodológica de Sistematización. Programa Especial para la Seguridad Alimentaria PESA en Centroamérica*. Roma, Italia: FAO.
- Patrón, P. (2015). *La Evaluación Ambiental Estratégica del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021: Su aporte metodológico y su papel en el fortalecimiento de la gobernanza ambiental*. Lima, Perú: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales.
- Reed, J., Van Vianen, J., Deakin, E., Barlow, J. y Sunderland, T. (2016). Integrated landscape approaches to maintaining social and environmental issues in the tropics: learning from past to guide the future. *Global Change Biology* (2016) 22, 2540-2554, doi: 10.1111/gcb.13284
- Saidul, I. (2017) Sustainability through the Lens of Environmental Sociology: An Introduction. *Sustainability*, 9, 474, 1-11
- Sayer, J., Margules, C., Klintuni, A., Dale, A., Sunderland, T., Supriatna, J. y Saryanthi, R. (2014). Landscape approaches: what are the pre-conditions for success? *Integrated Research System for Sustainability Science*. 14 de noviembre de 2014, doi: 10.1007/s11625-014-0281-5

VII. ANEXOS

Anexo A: Criterios e indicadores para seleccionar las actividades a ser descritas

Relevancia	Los mecanismos de gobernanza participativa identificados son relevantes porque se enfocan en la Amazonía, un ámbito geográfico de importancia global. La Amazonía peruana posee más de 68 millones de hectáreas de bosques tropicales que contribuyen a estabilizar el clima del planeta, brindan servicios ecosistémicos a nivel global y albergan una abundante diversidad cultural y biológica (Barrantes y Glave, 2014). La gobernanza participativa permite reflexionar sobre cómo los ciudadanos pueden influir en el proceso de toma de decisiones sobre las propuestas de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo en la Amazonía peruana. La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) de la propuesta de actualización del Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) de Loreto permite reflexionar sobre la utilidad de este instrumento de gestión ambiental para influir en la toma de decisiones respecto a la planificación ambiental de una jurisdicción específica. La ejecución del Plan de Implementación de la Fase II de la DCI, permite conocer cómo la coordinación multisectorial, multiactor y multinivel para el cumplimiento de compromisos de reducción de la deforestación en la Amazonía peruana, es útil para avanzar en la solución de problemas nacionales y cumplir con compromisos internacionales.
Validez	Los mecanismos de gobernanza participativa para influir en la toma de decisiones sobre la Amazonía peruana son válidos porque han permitido aplicar mecanismos de gobernanza participativa, lo que permite obtener lecciones aprendidas sobre su aplicabilidad e importancia para lograr productos ambientales relevantes y el compromiso de los actores involucrados en su ejecución. La experiencia de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) de la propuesta de actualización del Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) de Loreto ha contribuido a la discusión de temas ambientales por parte de los servidores públicos involucrados en la planificación del desarrollo, así como para precisar el marco legal sobre este instrumento de gestión ambiental, y la experiencia de ejecución del Plan de Implementación de la Fase II de la DCI, ha llevado a cabo un proceso de coordinación multisectorial, multiactor y multinivel para el cumplimiento de compromisos de reducción de la deforestación que favorece el cumplimiento de un objetivo común en favor del desarrollo sostenible de la Amazonía peruana.
Aplicabilidad	Los mecanismos de gobernanza participativa para influir en la toma de decisiones sobre la Amazonía peruana identificados tienen aplicabilidad ya que teniendo en cuenta las lecciones aprendidas son aprovechables, útiles y replicables. Los mecanismos descritos promueven la participación ciudadana, la transparencia de la información, y la coordinación

	<p>intergubernamental y multiactor poniendo en consideración la conservación ambiental, los derechos de los pueblos indígenas y la mitigación del cambio climático en el proceso de toma de decisiones sobre el desarrollo de la Amazonía peruana. En ese sentido, los mecanismos identificados son una oportunidad para el fortalecimiento de los procesos de toma de decisiones públicas y la democracia.</p>
Innovación	<p>Los mecanismos de gobernanza participativa para influir en la toma de decisiones sobre la Amazonía peruana son innovadores. La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) de la propuesta de actualización del Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) de Loreto es ha sido la primera aplicación de una EAE para un PDRC, lo que permite obtener diversas lecciones aprendidas sobre la utilidad del instrumento, así como para la aplicación de mecanismos de gobernanza participativa. La ejecución del Plan de Implementación de la Fase II de la DCI para el cumplimiento de compromisos de reducción de la deforestación en la Amazonía peruana es un proceso innovador en tanto busca modificar la práctica común de que cada sector y/o gobierno subnacional y/o actor no público dupliquen esfuerzos y recursos para el cumplimiento de objetivos comunes.</p>

Elaboración propia

Anexo B : Marco Legal de la Evaluación Ambiental Estratégica

Norma	Año de publicación	Contenido
Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley No.27446	2001	<p>La ley señala, en su Artículo 1º, que el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) “es un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio del proyecto de inversión”.</p> <p>Esta Ley no menciona las posibles implicancias ambientales negativas de las políticas, planes y/o programa públicos, enfocándose solamente en las implicancias ambientales a nivel de proyectos de inversión pública, privada o mixta.</p>
Ley General del Ambiente, Ley No. 28611	2005	<p>La ley señala, en su Artículo 4to, que “toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo con ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional.</p> <p>Si bien señala que las políticas, planes y/o programas público (PPP) susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, están sujetos al SEIA, no hace explícito el instrumento para su evaluación.</p>
Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Decreto Supremo No. 008-2005-PCM	2005	<p>El Reglamento señala, en su Artículo 57º, que “la Autoridad Ambiental Nacional, en cumplimiento de su rol director del SEIA puede solicitar la realización de estudios que identifiquen los potenciales impactos ambientales negativos significativos a nivel de políticas, planes y programas”.</p> <p>En este instrumento tampoco se precisa el instrumento de gestión ambiental para evaluar las PPP.</p>
Decreto Legislativo No. 1078	2008	<p>Este Decreto Legislativo modifica diversos artículos de la Ley del SEIA y reconoce a la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) como un instrumento de gestión ambiental. Entre las modificaciones relacionadas a la evaluación de impacto ambiental de PPP, Patrón (2015:13) se mencionan las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El ámbito de aplicación de la Ley del SEIA incorpora a los PPP de nivel nacional, regional

		<p>y local que pudieran originar implicancias ambientales significativas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En la categorización de “proyectos” por riesgo ambiental menciona que le corresponde al sector proponente aplicar una EAE en el caso de propuestas de PPP, y que dicha EAE dará lugar a un Informe Ambiental por parte del MINAM que “orientará la adecuada toma de decisiones que prevenga el daño al ambiente”. • En el contenido de los instrumentos de gestión ambiental, menciona que lo dispuesto será de aplicación de la EAE en lo que corresponda y que los proponentes deben recurrir al Registro de Entidades Autorizadas para elaborar las EAE y los EIA, implementado por el MINAM. • Para la revisión de la EAE, señala que el proponente debe presentar el documento al MINAM. • Asimismo, señala que el MINAM debe emitir un Informe Ambiental que deberá ser puesto a disposición del proponente para que, si lo amerita, realice los ajustes “de manera previa a su adopción definitiva”. • Respecto del seguimiento y supervisión de las medidas establecidas en la EAE, señala que será responsabilidad del MINAM a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA. • Sobre la aprobación de las EAE de los PPP, señala que es el MINAM el encargado en su calidad de órgano rector del SEIA.
<p>Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Decreto Supremo No. 019-2009-MINAM</p>	<p>2009</p>	<p>Es a través de este Reglamento que se regulan varios aspectos de la EAE señalados en el DL 1078. En el Título III: Del Proceso de Evaluación Ambiental Estratégica de las Políticas, Planes y Programas Públicos, se precisan los siguientes aspectos:</p> <p>Sobre la EAE y su finalidad, el Artículo 61° señala que “constituye un proceso sistemático, activo y participativo que tiene como finalidad internalizar la variable ambiental en las propuestas de políticas, planes y programas de desarrollo que formulen las instituciones del Estado, usándola como una herramienta preventiva de gestión ambiental en los niveles de decisión que correspondan”.</p> <p>Sobre el carácter previo de la EAE, el Artículo 62° señala que “debe aprobarse previamente a la ejecución</p>

	<p>de políticas, planes, y programas públicos que recaen sobre materias declaradas de interés nacional mediante norma con rango de Ley” y que “el MINAM podrá requerir la elaboración de la EAE para aquellas políticas, planes y programas públicos que recaen sobre materias declaradas de interés nacional, mediante norma con rango de Ley”.</p> <p>Sobre el Contenido Mínimo de la EAE, el Artículo 63° lista hasta 14 aspectos que deben ser desarrollados en el documento de la EAE.</p> <p>Sobre la aprobación de la EAE, el Artículo 64° señala que el MINAM revisa y evalúa la EAE, y se pronuncia aprobando o no el Informe Ambiental de la EAE sometida a su consideración, tomando en cuenta los principios y lineamientos establecidos en la Política Nacional del Ambiente, la Ley No. 28611, la Ley y el presente Reglamento, y demás legislación vigente”.</p> <p>Sobre el Seguimiento y Control de la EAE, el Artículo 65° señala que el “proponente debe adoptar las medidas necesarias para cumplir con las recomendaciones formuladas por el MINAM al aprobar la EAE, así como prevenir, controlar, mitigar, compensar, o adoptar las medidas que se requieran respecto de las implicancias ambientales significativas de las políticas, planes y programas materia de la EAE”. Asimismo, señala que el OEFA es responsable del seguimiento y control de la implementación de las recomendaciones incluidas en el Informe Ambiental de la EAE, debiendo comunicar los hallazgos identificados a la Contraloría General de la República para los fines consiguientes”.</p> <p>Respecto al acceso a la información y la participación ciudadana en el marco del SEIA regulado en el Título IV del Reglamento, es importante resaltar los siguientes aspectos:</p> <p>Sobre el carácter público de la información, el Artículo 66° señala que “toda documentación incluida en el expediente administrativo de evaluación de impacto ambiental es de carácter público, a excepción de la información expresamente declarada como secreta, reservada o confidencial (...)”.</p> <p>Sobre la participación ciudadana, el Artículo 68° señala que es “un proceso dinámico, flexible e inclusivo, que se sustenta en la aplicación de múltiples</p>
--	--

		<p>modalidades y mecanismos orientados al intercambio amplio de información, la consulta, el diálogo, la construcción de consensos, la mejora de proyectos y las decisiones en general, para contribuir al diseño y desarrollo responsable y sostenible de los proyectos de inversión, así como de las políticas, planes y programas de las entidades del sector público”. De igual forma, el artículo precisa que el proceso de participación es aplicable a todas las etapas del proceso de evaluación de impacto ambiental, comprendiendo a la DIA, el EIA-sd, el EIA-d y la EAE.</p>
<p>Resolución Ministerial No. 175—2016-MINAM)(*)</p>	<p>2016</p>	<p>Mediante esta RM se aprueban los “Criterios y Mecanismos para la implementación del proceso de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)”. Entre los criterios y mecanismos más relevantes podemos mencionar:</p> <p>Sobre las Políticas, planes y programas sujetos a la EAE, en su Artículo 4º establece:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) PPP sobre materias declaradas de interés nacional mediante norma con rango de Ley. b) PPP vinculadas con las prioridades de desarrollo nacional, regional y local, en materia de energía, industria, minería, construcción, vivienda, salud, urbanismo, transportes, forestal, agropecuario, agroindustrial, pesquera, recursos hídricos, comunicaciones, turismo, desarrollo territorial o uso de suelo. c) PPP relacionadas con las materias citadas en el literal precedente y definidos como especiales, de acuerdo a la normativa del órgano rector del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico <p>Asimismo, el artículo precisa que “el MINAM podrá solicitar la ejecución de un proceso de EAE para las PPP que resulten importantes para la debida tutela del interés público en materia ambiental.”</p> <p>En su Título II precisa los intervinientes del proceso de la EAE que comprende al Ministerio del Ambiente (MINAM), el proponente de la PPP, y otros actores involucrados en el proceso de la EAE (representantes de entidades del sector público, del sector privado y de la sociedad civil organizada, con competencias vinculadas a la naturaleza de la PPP, cuya</p>

	<p>participación es clave en la toma de decisiones durante la EAE.</p> <p>En su Título III, regula el proceso de la EAE, a través de los siguientes aspectos:</p> <p>Sobre la elaboración y/o actualización de PPP, en su Artículo 8° señala que proponente informa al MINAM el inicio de elaboración y/o actualización de la PPP a través de una comunicación escrita e indica el contenido mínimo de la misma. Precisa que el MINAM comentará y brindará recomendaciones para mejorar la elaboración y/o actualización del PPP, en lo referido a los temas ambientales.</p> <p>Sobre el Plan de Trabajo del proceso de la EAE, en su Artículo 9° la norma establece el contenido mínimo del Plan de Trabajo que el proponente debe entregar al MINAM para su conformidad.</p> <p>Sobre los Criterios para el desarrollo del proceso de la EAE, en su Artículo 10°, se resalta la necesidad de desarrollar las actividades de acuerdo con el cronograma establecido, el trabajo coordinado entre profesionales encargados de la planificación y los encargados de la EAE, la aplicación de una metodología adecuada para la planificación o adecuación metodológica teniendo como referencia “métodos internacionalmente reconocidos sobre la EAE”, y el desarrollo de talleres o reuniones de coordinación y trabajo con los actores involucrados “analizando de manera integrada y paralela los aspectos de planificación y ambientales con relevancia estratégica”.</p> <p>Sobre el Documento Final de la EAE, en su Artículo 11° señala que este debe desarrollarse de acuerdo con el (nuevo) contenido mínimo establecido en el Anexo I del dispositivo.</p> <p>Sobre la Revisión y Evaluación de la EAE, en su Artículo 12° señala que el proponente presenta al MINAM el Documento Final, así como la PPP preliminar para su revisión y evaluación. Luego el MINAM emite comentarios y observaciones de ser el caso, y elabora el Informe Ambiental que sustenta la aprobación o desaprobación de la EAE (contenido señalado en el Anexo II del dispositivo). El dispositivo también indica que una copia del Informe Ambiental se envía al OEFA.</p>
--	---

		Finalmente, es importante resaltar que en la Segunda Disposición Complementaria Final, se señala que el “MINAM desarrolla un programa de asistencia técnica orientado a la entidades públicas de los tres niveles de gobierno para el fortalecimiento de capacidades con énfasis en la ejecución del proceso de EAE, en coordinación con organizaciones especializadas o involucradas en la temática”
--	--	---

Elaboración propia

*Esta norma fue publicada posteriormente a la aprobación de la EAE del PDRC de Loreto.

Anexo C: Metas al 2020 del Plan de Implementación de la Fase II de la DCI

Entregable	Indicador	Meta al 2020	Medios de verificación
Entregable 1): Cesar autorizaciones de conversión de tierras con bosques (bajo la categoría de producción forestal o de protección) a usos agrícolas	<p>Información sobre la situación legal de la conversión de tierras con bosques a usos agrícolas en la Amazonía peruana, generada por el aplicativo de seguimiento de solicitudes de autorizaciones de cambio de uso que permite la actualización del catastro nacional forestal, sobre la base de normativa revisada y capacidades institucionales fortalecidas, de modo que se asegure la debida diligencia del proceso</p> <p>Área en las regiones priorizadas que ha sufrido un cambio de uso ilegal entre los años 2019 y 2020, moviliza la institucionalidad de control y sanción del Estado</p>	<p>Aplicativo de seguimiento de solicitudes de autorizaciones de cambio de uso implementado, en seis regiones amazónicas con mayor deforestación y gobierno central, funcionando de manera interoperable y manteniendo actualizado el catastro nacional</p> <p>Área que ha sufrido un cambio de uso ilegal en el año 2020, es identificada en seis (6) regiones priorizadas.</p> <p>Dos (2) regiones priorizadas que han sufrido un cambio de uso ilegal en el año 2020, donde se moviliza la institucionalidad de control y sanción del Estado.</p> <p>Al menos 4 de los compromisos</p>	<p>Comunicación oficial de la puesta en operación del aplicativo de seguimiento de autorizaciones de cambio de uso</p> <p>Un reporte anual sobre la situación legal del cambio de uso del suelo, en al menos tres departamentos y el gobierno central</p> <p>Información publicada en GEOSERFOR de acceso público</p> <p>Reporte del Módulo de Monitoreo de la Cobertura de Bosques (MMCB) y registros del Aplicativo de seguimiento de solicitudes de Autorizaciones de Cambio de Uso.</p> <p>Reporte de afectación al patrimonio nacional forestal y de fauna silvestre por cambio de uso ilegal del suelo</p> <p>Declaración que refleja los compromisos en favor de la ALD suscrita por una coalición público-privada</p> <p>Normas que aprueba/n el/los instrumento/s de gestión sectorial que promueven/incluyen acciones de ALD</p> <p>Documentos sobre AT sectorial que incluye prácticas de ALD en la Amazonía en coordinación con el sector privado</p> <p>Documento sobre instrumentos financieros y económicos públicos o privados que incorporan criterios de ALD</p>

	<p>Número de compromisos público-privados de aplicación y monitoreo de políticas/prácticas de agricultura libre de deforestación (ALD) en la Amazonía suscritos entre actores de nivel nacional, regional o local, asociados a las cadenas productivas de café, ganadería, cacao y palma aceitera, que han iniciado su implementación</p>	<p>suscritos han iniciado su implementación</p>	<p>presentados en el marco de la coalición público-privada</p> <p>Sistema de trazabilidad de los productos agropecuarios priorizados, implementado en el marco de la Coalición público-privada</p>
<p>Entregable 2): Producir una evaluación del impacto de la deforestación y degradación forestal por actividades en la Amazonía peruana, incluyendo extracción de madera, minería, agricultura e infraestructura</p>	<p>Información disponible sobre el impacto de la deforestación y degradación, en términos de superficie y emisiones de GEI</p>	<p>Publicación de resultados del monitoreo periódico de la deforestación y degradación, con datos desagregados que permitan dirigir acciones para reducir las emisiones de GEI provenientes del cambio de uso de suelo por diferentes actividades, integrada dentro del Marco de Transparencia reforzado</p>	<p>Reportes periódicos de Gases de Efecto Invernadero disponibles en la web del Infocarbono (http://infocarbono.minam.gob.pe/).</p> <p>Protocolo metodológico para el monitoreo a largo plazo de las emisiones de GEI, coherente con las metodologías y las orientaciones de las buenas prácticas definidas por el IPCC, aprobado y disponible en la web del Infocarbono.</p>
	<p>Recomendaciones de política</p>	<p>Recomendaciones de política</p>	<p>Un documento de recomendaciones de política para</p>

	discutidas y socializadas a través de un diálogo permanente, con los sectores/actores pertinentes en concordancia con lo dispuesto en la Ley Marco de Cambio Climático y su reglamento	identificadas aportan en la actualización de la NDC	la reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques, como base para la actualización de la NDC, presentado y validado
Entregable 3): Reducir en un 50% el área remanente de bosque que se encuentre sin categorización, en una manera que se evite la conversión de bosques a plantaciones	Número de hectáreas de tierra cubierta con bosque sin categorización al 2014, que cuentan con modalidades específicas de categoría territorial asignada (ver en anexo 2 la descripción del indicador)	Al menos 11'211,266.5 hectáreas de tierra cubierta con bosque (50% sin categorización), cuentan con una modalidad de categoría territorial específica, asignada	Directorio de comunidades nativas tituladas de la DIGESPACR Decreto/s supremo/s que declaran reserva/s indígena/s. Decreto/s supremo/s de establecimiento de área/s natural/es protegida/s y/o área/s de conservación regional Resolución ministerial de aprobación del expediente de zonificación forestal Documento/s de establecimiento de la/s unidad/es de ordenamiento forestal (Resolución/es ministerial/es del MIDAGRI, o resolución/es ejecutiva/s de SERFOR)
Entregable 4): Incrementar en por lo menos 5 millones de hectáreas la regularización de tierras indígenas, específicamente e comunidades nativas (suma de demarcación más	Número de hectáreas de territorios de comunidades nativas con saneamiento físico y legal a partir de setiembre de 2014	Al menos 5 millones de hectáreas nuevas de territorios de comunidades nativas con saneamiento físico y legal	Reporte del Sistema de Información Catastral para comunidades campesinas y nativas

otorgamiento del derecho/título)			
Entregable 5): Incluir al menos 2 millones de hectáreas en el pago por resultados de conservación de comunidades nativas (transferencias directas condicionadas bajo el Programa Nacional de Conservación de Bosques, y otros esquemas).	Número de hectáreas de bosques en tierras de comunidades nativas bajo un mecanismo de incentivos para la conservación	Al menos dos (2) millones de hectáreas de bosques en tierras de comunidades nativas bajo un mecanismo de incentivos para la conservación	Reporte de superficie de GeoBosques que contiene los polígonos geo-referenciados de las áreas comprometidas para la conservación bajo el mecanismo de TDC (PNCBMCCMCC), compensación de multas por conservación (OSINFOR) y sitios RIA priorizados
Entregable 6): Implementación de proyectos FIP de acuerdo con los planes existentes, para el 2016 como máximo, con la intención de acelerar la implementación, de ser practicable.	Número de proyectos con la primera transferencia de fondos concretada Número de reportes SIAF de ejecución anual de presupuesto Número de proyectos con expedientes técnicos aprobados	4 transferencias iniciales (una por proyecto). 4 reportes SIAF de ejecución presupuestal. 4 proyectos con expedientes técnicos aprobados. 4 transferencias iniciales (una por proyecto).	Comprobante de transferencia de recursos desde el BID al Gobierno de Perú Reporte SIAF con el marco presupuestal para los proyectos, a nivel de ejecución porcentual del Presupuesto Institucional Modificado (PIM). 3 convenios de donación/inversión firmados entre el BID y el Gobierno de Perú 1 convenio de donación/inversión firmado entre el BM y el Gobierno de Perú Comprobante de transferencia de recursos desde el BID al Gobierno de Perú Comprobante de transferencia de recursos desde el BM al Gobierno de Perú

	Número de proyectos con la primera transferencia de fondos concretada		
--	---	--	--

Adaptado de MINAM (2018)