

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

**“POLÍTICA PÚBLICA Y AMBIENTE EN EL PERÚ: LA LEY DE
MECANISMOS DE RETRIBUCIÓN POR SERVICIOS ECOSISTÉMICOS
Y LOS FACTORES QUE PERMITIERON SU APROBACIÓN”**

**Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política con
mención en Políticas Públicas y Gestión Pública**

AUTOR

José Luis Capella Vargas

ASESOR

Enrique Patriau Hildebrandt

JURADOS

Edmundo P. Beteta Obreros

Jan D. Gelles Caner

LIMA – PERÚ

2016



Contenido

INTRODUCCIÓN	4
I. CAPÍTULO 1 : ELEMENTOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES PARA EL CASO DE LA LEY 30215, LEY DE MECANISMOS DE RETRIBUCIÓN POR SERVICIOS ECOSISTÉMICOS	9
1.1. Políticas públicas	9
1.2. Transferencia de políticas	14
1.3. Burocracia weberiana vs. Liderazgo por tecnócratas	15
1.4. Definiendo el concepto de servicios ecosistémicos	17
II. CAPÍTULO 2: EVOLUCIÓN HISTÓRICA EN EL USO DEL PATRIMONIO NATURAL Y LOS RECURSOS NATURALES	21
2.1. Visión histórica de los recursos naturales	21
2.2. Visión histórica del uso de recursos naturales en el mundo	22
2.3. La aceleración en el Perú. Breve reseña del uso de los recursos naturales	25
2.3.1. Los minerales.....	27
2.3.2. El guano.....	30
2.3.3. El caucho.....	31
2.5. La evolución de las políticas públicas y las normas en materia ambiental	38
2.5.1 Período sin normas sobre recursos naturales o ambiente (Desde antes de la República hasta 1990).....	39
2.5.2 Normas ambientales principales.....	41
3. CAPÍTULO 3: ESTUDIO DE CASO – EL PROCESO DE POLÍTICA PÚBLICA DE LA LEY 30215, LEY DE MECANISMOS DE RETRIBUCIÓN POR SERVICIOS ECOSISTÉMICOS	46

3.1. El camino hacia la aprobación de la Ley 30215	47
3.1.1 Los primeros pasos (2003-2008)	48
3.1.2. La agenda y discusión del set de soluciones de política (2009-2012)	54
3.1.3. La aprobación de la Ley 30215 (2013-2014)	59
3.2 Análisis de las variables que explican la aprobación de la política pública	66
3.2.1 Transferencia de política	66
3.2.2 Liderazgo fuerte por parte de tecnócratas	70
3.2.3 Coyuntura política y “ventana de oportunidad”	74
3.2.4 Impulso desde la arena subnacional: el papel de los gobiernos regionales	76
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA	79
4.1. El patrimonio natural más allá de los recursos naturales	79
4.2. Conclusiones sobre la evaluación de los factores que explican la aprobación de la Ley 30215	83
4.3. Recomendaciones para la implementación de la Ley 30215	87
BIBLIOGRAFÍA	91
ANEXO 1: Relación de entrevistas	97
ANEXO 2: Ley de mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos	98

INTRODUCCIÓN

El deterioro ambiental como problema público ha sido advertido desde diferentes dimensiones y escalas. Entre ellas, las del desarrollo sostenible (ODS 2015), la mitigación y adaptación al cambio climático (IPCC 2015) y la vulnerabilidad de ciudadanos más cerca de los ecosistemas. Países como el Perú son más propensos a sufrir impactos negativos en los ambiental, social y económico. De ahí la relevancia de buscar soluciones innovadoras y plasmarlas en políticas de Estado.

Las respuestas a este problema están relacionadas con políticas públicas que favorecen la conservación de los ecosistemas y el uso adecuado de los recursos, entre otros; pero hasta el momento, sobretodo en países en vías de desarrollo, no han logrado ser priorizadas por encima de las tendencias históricas de extracción de recursos sin considerar las consecuencias presentes y futuras.

Tomando en cuenta que las normas sobre recursos naturales en el Perú se han caracterizado por tener un corte extractivista, promotor de inversión y con poca preocupación por los impactos ambientales, es relevante determinar qué explica la aprobación de una norma –la Ley de Mecanismos de Retribución por

Servicios Ecosistémicos, Ley 30215– que considera una visión holística del patrimonio natural, valorando y retribuyendo a quienes cuidan de los ecosistemas que son fuente de los bienes y servicios que presta la naturaleza ser humano.

Objetivo

La presente investigación tiene como objetivo principal identificar cuáles son los factores que explican la aprobación de la Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos, Ley 30215, en un país como el Perú que cuenta con una tradición histórica de normas y políticas de extracción agresiva de recursos naturales y deterioro ambiental a diferentes escalas. Buscaremos analizar los factores o variables que explican dicha aprobación.

Hipótesis

La hipótesis que se sostiene en esta investigación es que la aprobación de la Ley 30215, Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos, tiene como variables explicativas estos factores de transferencias de políticas públicas desde fuera del país, liderazgos tecnocráticos específicos, aprovechamiento de una ventana de oportunidad y, posiblemente, un impulso de la política de “abajo hacia arriba” que responde a preocupaciones en las regiones.

Marco Teórico

El marco teórico busca definir los conceptos de ciclo de política pública y complejidad de las políticas públicas y el set de decisiones posible más allá del rational choice (Subirats 2008; Lindblom 1991). Asimismo, se pretende realizar un análisis crítico de las burocracias a cargo de la implementación de políticas públicas (Alza 2008) y cómo se pueden identificar tecnocracias o expertos que innovan en la solución de problemas públicos (Dargent 2015). Se definirá, además, la manera cómo las políticas llegan a través de transferencia y/o imitación de otros países, tendencias internacionales o cooperación técnica (Dollowitz 1996, Dussauge 2012, Cashore 2012). Nos interesa como materia de análisis, también, la capacidad de liderazgo a través del desarrollo de argumentos (Majone 1997) y la posibilidad de institucionalizar la discusión argumentativa para las políticas públicas.

Metodología

Se utilizará un estudio de caso que será presentado de manera narrativa a través de la utilización de informantes clave. Entre los eventos que describiremos se pondrán en relieve los “encadenamientos significativos” (Barzelay 2004: 24) que nos permitan extraer de la narrativa los elementos de análisis sobre las variables que explican la aprobación de la política.

Las entrevistas con informantes claves se realizaron entre noviembre de 2015 y mayo de 2016, llegando a entrevistar a diez informantes que estuvieron

directamente relacionados con la aprobación de la política pública. De forma complementaria se revisó la literatura que estos y otros actores han producido sobre el tema en particular. En especial, cuando se relaciona al mismo proceso para una norma sobre servicios ecosistémicos, como también sobre temas convergentes en esa materia.

Con las entrevistas se confirmaron algunas de las variables incluidas en la hipótesis de trabajo y otras fueron descartadas o cambiaron. Por ello, consideramos importante narrar de manera detallada el proceso a partir de lo que los informantes describieron y manifestaron. Principalmente es interesante analizar la relación Ejecutivo-Legislativo en el detalle del proceso de la Ley 30215, en donde pudimos identificar dinámicas de cooperación, como también problemas en la coordinación y retrocesos.

El final del tercer capítulo contiene el análisis de los factores o variables (transferencia, liderazgo, “de abajo hacia arriba” y coyuntura) y cómo cada una de éstas se comportó con relación al proceso. Se obtienen varios elementos de análisis para la fase de implementación, así como lecciones aprendidas que podrían servir en situaciones similares (aún cuando no es la intención generar pautas para mejores políticas públicas desde la presente investigación). Finalmente, reconociendo que la Ley 30215 y la política que se desprende de ella

se encuentra en etapa de implementación, se identifican algunos efectos que ésta a causado así como recomendaciones a partir de lo analizado.

Estructura

En el primer capítulo se desarrolla el marco teórico a partir de los conceptos fundamentales que intervendrán en la investigación. El segundo explicita el problema público del deterioro ambiental al que nos ha llevado la política actual de extracción y uso del patrimonio natural a través del sistema jurídico y político basado en recursos naturales, para identificar los elementos principales que causan o subyacen a problemas como el cambio climático inducido por el hombre, la pérdida de la biodiversidad y el deterioro de ecosistemas vitales para el ser humano. El tercer capítulo presenta el estudio de caso en el que se aplica una metodología instrumental a través de la narración, con el apoyo de las entrevistas seme-estructuradas a actores relevantes y el apoyo de la literatura revisada, del camino que llevó el ciclo de política para la aprobación de la Ley 30215, en el año 2014. Finalmente, arribaremos a conclusiones en relación a los factores más importantes que explican la aprobación de esta Ley, así como su implementación y la posibilidad de que se convierta en un punto de partida para transitar hacia los servicios ecosistémicos como modelo.

I. CAPÍTULO 1 : ELEMENTOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES PARA EL CASO DE LA LEY 30215, LEY DE MECANISMOS DE RETRIBUCIÓN POR SERVICIOS ECOSISTÉMICOS

1.1. Políticas públicas

Las políticas públicas son definidas por Subirats (2008) como un “conjunto de decisiones y actividades coherentes” (ibíd.: 43). El autor remite el momento de introducción del término a la década de 1970, en donde se diferencia del término “política” que está más vinculado a los actores políticos más tradicionales (partidos políticos por ejemplo) que “pretenden acceder al poder legislativo o gubernamental respetando las reglas constitucionales e institucionales”. La política pública busca solucionar un problema público específico que, según Subirats citando a Muller (1990), “refleja un problema social (cambiante) que se ha articulado a través mediadores (por ejemplo, medios de comunicación, nuevos movimientos sociales, partidos políticos y/o grupos de interés) para debatirse posteriormente en el proceso democrático de toma de decisiones” (Subirats 2008:36). Subirats también identifica la posibilidad de que la política pública no provenga de un problema

público identificado por un colectivo, sino que ésta puede ser la consecuencia del “ejercicio de poder y dominación de un grupo social sobre otro (...) bajo una idea de control o captura de la instituciones públicas” (ibíd.: 38).

Las políticas públicas para Mény y Thoening (1992) se explican por la necesidad de tomar “decisiones públicas”, la necesidad de resolver seleccionando soluciones. Para estos autores “la decisión representa el apogeo del trabajo político y administrativo” (ibíd.: 129), por lo que le otorgan un lugar esencial en el estudio de los sistemas políticos y por tanto en la forma como nos relacionamos en sociedad. En ese sentido, afirman, “quien tiene la decisión de ejercer el verdadero poder” (ibíd.: 129). Entonces, un proceso de política pública tendrá su momento cumbre con la aprobación efectiva de una norma que concrete la política pública o algún instrumento de carácter mandatorio que formalice la existencia de una decisión estatal concreta.

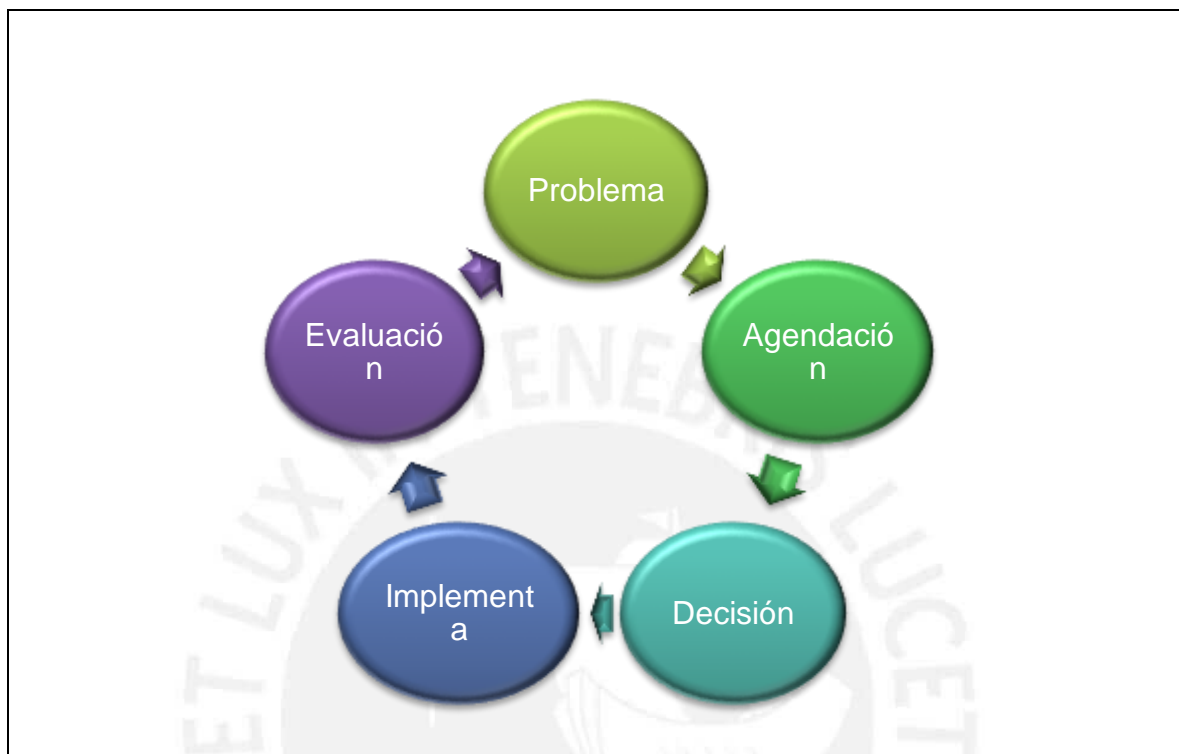
La política pública incluye una cadena de actos, normas, procedimientos, reglamentos, directivas, y un largo etcétera. Además, estas normas pueden ser elaboradas por diferentes niveles de gobierno y diferentes actores institucionales y otros no institucionales. Para Subirats (2008) esto se resume en que:

“La política pública incorpora pues las decisiones correspondientes a todas y cada una de las etapas de la acción pública e incluye tanto reglas generales y abstractas (leyes, decretos, órdenes, etcétera), como actos individuales y concretos producidos durante la ejecución de las mismas (decisiones administrativas, autorizaciones, subvenciones, etcétera)” (ibíd.:39).

Para poder analizar una política pública se necesita establecer una definición operativa o analítica. Por ello, a continuación mencionamos los elementos constitutivos de la política pública propuestos por Subirats (2008), como parte de su definición analítica:

- a) Solución de un problema público,
- b) Existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público,
- c) Una coherencia al menos intencional,
- d) Existencia de diversas decisiones y actividades,
- e) Programa de intervenciones,
- f) Papel clave de los actores públicos.

Con relación a la definición del ciclo de política pública, autores como Jones (1970), Mény y Thoening (1989), Parsons (1995) y Lindblom (1991) han fijado las bases teóricas para una caracterización por fases secuenciales basadas en una visión pragmática o racionalista, en donde podemos identificar las etapas que a continuación exponemos resumiendo el trabajo revisado sobre el ciclo de políticas:

Cuadro 01: Ciclo de Política

Fuente: Adaptado de Parsons, Jones, Subirats (2008), Mény y Thoening (1989)

El ciclo de políticas también es estudiado por Lindblom, quien distingue las diferentes fases por las que transita un “proceso de política pública” (Lindblom, 1991: 11) y las reconoce como útiles para cualquier análisis académico o científico que pretenda ordenar por fases y contar con una metodología comparable con otros análisis. También reconoce las limitaciones que tiene esta visión racionalista de la política pública, por ello aconseja colocar dentro del análisis el contexto y los actores involucrados como ejes importantes de las investigaciones sobre políticas públicas.

Por otro lado, la política pública no puede ser separada de la gestión pública, es decir, de la manera cómo se implementan el conjunto de decisiones que conforman la política. Éstas constituyen, como señala Alza, “dos caras de una misma moneda” en virtud a que: “la decisión pública es una moneda que gira permanentemente sobre su eje, no es estática y no podría serlo pues forma parte de procesos políticos complejos. Una moneda a la que se puede girar desde sus dos lados. Se trata de miradas (enfoques) distintas” (Alza 2008: 221). Los actores son también determinantes para las políticas públicas. Desde la perspectiva del liderazgo, por ejemplo, la existencia de un líder que ejerza la función de solucionar un problema público específico seleccionando de forma participativa (con su equipo) una opción de política pública específica es fundamental.

Un último alcance teórico importante lo tomamos del documento denominado “La política de las políticas públicas: Re-examinando la calidad de las políticas públicas” del Banco Interamericano de Desarrollo. En este documento se afirma que: “(i) las capacidades gubernamentales son fundamentales para contar con políticas públicas con mejores características (...), (ii) mejores características de las políticas públicas producen mejores resultados en el desarrollo (...) y (iii) mejores capacidades del Estado producen políticas públicas mejor diseñadas” (BID 2014:7).

1.2. Transferencia de políticas

La dependencia de factores externos en la forma cómo las políticas públicas llegan a ser agendadas y son seleccionadas dentro de las opciones posibles ha sido estudiada por varios autores bajo el rubro de “transferencia de políticas”. Para Dollowitz (1996), la transferencia de políticas aparece como una opción para mejorar la calidad de las políticas públicas de un país y es un instrumento que debe ser privilegiado por los elaboradores e implementadores de políticas públicas cuando pueda ser usado.

Dussauge (2012) aborda el tema desde la óptica de la “innovación en el sector público”, indicando que en algunos casos las políticas públicas transferidas pueden ser positivas, pero que existe el riesgo de imitar o hacer mímica respecto de recetas que no servirán en el país debido a factores como el contexto o el tipo de actores que las implementan. El autor define algunas de las razones por las cuales se implementan políticas públicas bajo transferencia o “fuente de innovación”, entre estas razones se encuentran: buscar “soluciones similares para problemas similares”, acceder a “decisiones simplificadas” (Dussauge 2012: 58), contar con un “mecanismo de experimentación gratuita” (Dussauge 2012: 60) o contar con “una plataforma para el desarrollo (Dussauge 2012: 62).

Otros autores, como Cashore, han buscado respuesta y “camino” para una buena transferencia de políticas públicas (pathway) o para lograr insertar cambios positivos a partir de una agenda internacional (MacDermot y Chasore 2010, Bernstein y Chasore 2004). Estos elementos son importantes para el caso de las políticas públicas ambientales y en particular para el caso de las referidas a servicios ecosistémicos.

1.3. Burocracia weberiana vs. Liderazgo por tecnócratas

Las políticas públicas se relacionan con estados bien preparados para reconocer la necesidad de solucionar problemas públicos y de acertar en la decisión e implementación del set de soluciones adecuado. Lamentablemente, como señala Alza citando a Weber y Barzelay todavía contamos con una burocracia que se debate entre dos paradigmas:

“El paradigma burocrático, caracterizado por un modelo racionalizado de decisión en el que la ley se convierte en el limitante del poder estatal; es decir, una organización delimitada por una estructura de dominación basada en las leyes y que debe ser ejercida a través de un cuerpo administrativo especializado [y por otro lado] el denominado paradigma post burocrático, caracterizado por la búsqueda de la eficiencia y la eficacia en la organización estatal, busca mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos a través de la incorporación de enfoques estratégicos de toma de decisiones” (Alza 2012:224).

Esta dicotomía para solucionar problemas públicos se hace más evidente cuando nos alejamos de las capitales (centro-periferia) y vamos a hacia las zonas rurales donde se realiza el aprovechamiento de los recursos naturales. En efecto,

si bien existen algunos espacios que podríamos considerar “islas de eficiencia”, lo cierto es que coincidimos con Alza (2012) cuando menciona que en nuestro país “los esfuerzos por incorporar la gestión pública han sido infructuosos” (ibíd.: 225). Es más, el autor caracteriza a nuestra burocracia como una que “no tiene ni por asomo las características básicas del paradigma weberiano (ibíd.: 225).

Visto así, la eficacia de los “expertos técnicos” o tecnócratas que Dargent (2015: 36) considera tienen una influencia considerable para la toma de decisiones sería deseable como una oportunidad de salir del entrampamiento que existe para innovación en políticas públicas. Sin embargo, habría que analizar si en el caso de las políticas públicas que analizaremos, se cumplen las dos razones que Dargent identifica como subyacentes al éxito de los tecnócratas que son: “(i) la creciente legitimidad del conocimiento técnico en las sociedades modernas y (ii) la “palanca” que genera ser experto. Aquí es importante añadir un concepto más desarrollado por Dargent (2015: 37) siguiendo a Weber, que consiste en la importancia que tiene para el tecnócrata entregar información selecta (específica) para la toma de decisiones, información que de otro modo no hubiera podido conseguir el actor público. Finalmente, sobre el concepto de tecnócratas, es interesante el planteamiento de Dargent (2015:152) sobre si los expertos tienen o no autonomía cuando deciden impulsar una política pública. Los resultados del autor en la evaluación en el Perú de los temas de salud y economía es una buena pista para discutir en el estudio de caso cuál es la autonomía o dependencia que tuvieron los

expertos con relación a las fuentes de financiamiento, cooperación internacional y tendencias internacionales predominantes.

Un elemento final que consideramos importante comentar es la posibilidad que tienen algunos tecnócratas de realizar o implementar un liderazgo argumentativo para las políticas públicas que buscan impulsar. Majone (1997) resalta “el extraordinario potencial de las persuasión y la centralidad de la discusión bilateral para la democracia” (ibíd.: 36). El autor por tanto propone “institucionalizar la discusión” a través de “el auxilio de reglas y procedimientos apropiados. El debate sin regulación conduce con facilidad a la discusión interminable e incluso a la violencia” (ibíd.: 37).

1.4. Definiendo el concepto de servicios ecosistémicos

Los servicios ecosistémicos son los beneficios para la gente, que se derivan de los ecosistemas, “todas las personas del mundo dependen por completo de los ecosistemas de la Tierra y de los servicios que éstos proporcionan, como los alimentos, el agua, la gestión de las enfermedades, la regulación del clima, la satisfacción espiritual y el placer estético” (Millenium Ecosystem Assessment - MEA, 2005: 5). Esta forma de ver la relación del hombre con la naturaleza comprende un enfoque en el que los diferentes bienes y servicios que obtenemos de nuestra relación con ella son interdependientes y, por ello, deben ser valorados

cada uno de manera particular. Esta forma de relacionarnos, tanto en el marco formal (normativo), como en el público-internacional (tratados, acuerdos internacionales, entre otros), viene siendo cada vez más importante debido a la fuerte dependencia del bienestar y el desarrollo de los seres humanos, de la mejora del manejo de los servicios ecosistémicos del planeta, asegurando su conservación y uso sostenible.

Un ejemplo claro de esta relación es la importancia que han tomado los ecosistemas con relación a la regulación climática. En efecto, de acuerdo al Panel Intergubernamental para el Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés), la temperatura de la tierra se viene elevando en los últimos años debido a causas humanas. Este incremento de la temperatura podría llegar a niveles que hagan insostenible la vida en determinadas partes del planeta. Estas actividades o causas humanas están relacionadas con el uso de combustibles fósiles (recursos naturales), el aumento de la deforestación en países en vías de desarrollo, el aumento poblacional, los patrones de consumos, entre otros.

La relación con los servicios ecosistémicos es directa si entendemos que el hombre puede preferir obtener aquellos bienes y servicios de los ecosistemas que mantengan en mejor estado de conservación los servicios que presta la naturaleza. Así, podría preferir mantener bosques o no seguir subsidiando los

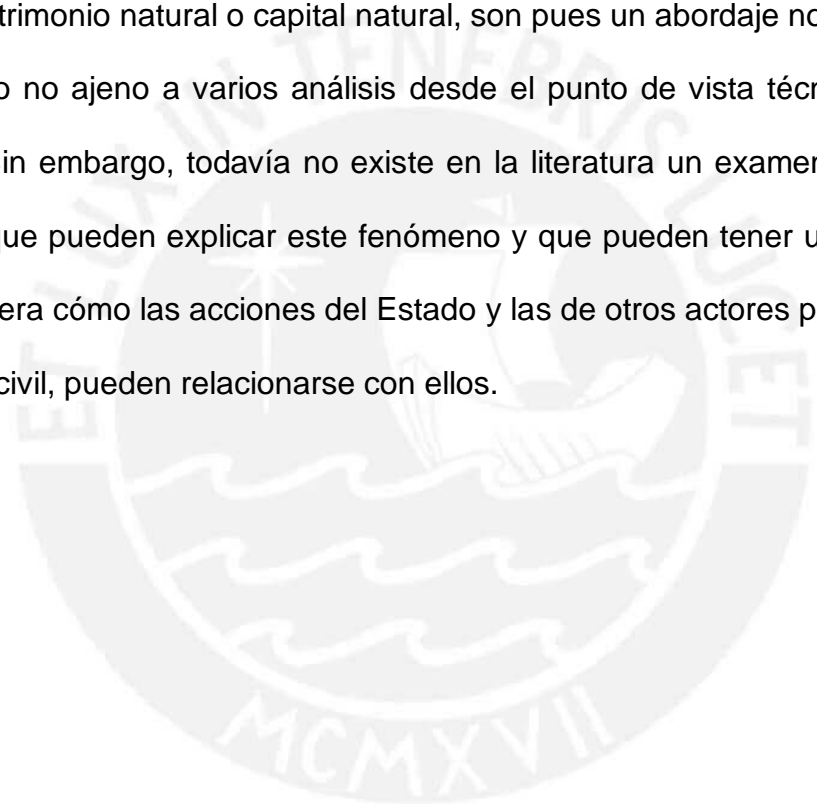
hidrocarburos, y al mismo tiempo encontrar energía de fuentes renovables como el sol o el viento.

De acuerdo al Millenium Ecosystem Assesment (MEA 2005), el ser humano modificó en los últimos 50 años los ecosistemas que son sustento para el mantenimiento de la vida en nuestro planeta de forma más dramática que en cualquier otro período de tiempo en la historia de la humanidad.

Estos cambios produjeron mejoras significativas en el bienestar de los seres humanos, pero también modificaron de manera dramática el ciclo natural de los ecosistemas y su capacidad para seguir contribuyendo a brindar bienes y servicios básicos para el hombre como agua, madera, regulación del clima, comida, entre otros. Además, el problema de desigualdad es latente (aunque no será evaluado en el presente estudio).

En el ámbito internacional, diversos organismos han colocado a la difusión de buenas prácticas, incentivos y cambio de políticas públicas en torno a los servicios ecosistémicos en el centro de la agenda pública. Tanto para mecanismos globales (como los asociados al cambio climático), como para mecanismos locales (como los hídricos), se han realizado esfuerzos importantes para difundir y transferir políticas públicas y se está presionando para su adopción como normas legales efectivas en países como el Perú.

Desde el punto de vista social, diversos grupos de ciudadanos han venido impulsando la creación de mecanismos de retribución a favor de quienes coadyuvan o apoyan el mantenimiento y mejora de los servicios ecosistémicos. Estos servicios como manera de valorar, gestionar, aprovechar y en conclusión usar el patrimonio natural o capital natural, son pues un abordaje novedoso para el Perú, pero no ajeno a varios análisis desde el punto de vista técnico-científico y jurídico. Sin embargo, todavía no existe en la literatura un examen de las aristas políticas que pueden explicar este fenómeno y que pueden tener una repercusión en la manera cómo las acciones del Estado y las de otros actores privados, o de la sociedad civil, pueden relacionarse con ellos.



II. CAPÍTULO 2: EVOLUCIÓN HISTÓRICA EN EL USO DEL PATRIMONIO NATURAL Y LOS RECURSOS NATURALES

2.1. Visión histórica de los recursos naturales

El problema del deterioro del planeta que pone en riesgo cómo éste brinda los bienes, recursos y servicios vitales para que el hombre viva en él, se ve enfrentado con diferentes políticas, instrumentos y cambios de paradigmas. Uno de ellos es la lógica de los servicios ecosistémicos como modo de valorización y uso del patrimonio natural, que hoy en día se aprecia casi exclusivamente y usa bajo la lógica de los recursos naturales.

Para poder aproximarnos correctamente al estudio de los servicios ecosistémicos, a continuación, haremos una breve revisión sobre cómo nos vimos inmersos en el problema del deterioro ambiental y, específicamente, cómo en el Perú se han venido utilizando algunos recursos naturales estratégicos para el desarrollo del país. La intención es determinar cuáles son los elementos relevantes de este uso y acercarnos luego al análisis del ciclo de política que llevó

a la aprobación de una norma que, de acuerdo a nuestra hipótesis de trabajo, sería un cambio o giro en la tendencia normal de valoración y uso del patrimonio natural.

2.2. Visión histórica del uso de recursos naturales en el mundo

Desde una perspectiva de “gran historia”, empleada por McNeill (1998) prácticamente a lo largo del siglo XX, la humanidad sometió a la naturaleza a un “gigantesco experimento” en el que forzó al máximo al planeta y a los recursos para mantener los bienes y servicios que le proveen. El historiador se refiere a la manera cómo hemos cambiado los ecosistemas, extraído los recursos naturales, agotado los recursos hídricos, afectado los climas, desertificado los suelos y, en general, usado insosteniblemente todo lo que nos provee el planeta para poder seguir existiendo como especie sobre la tierra.

Otra perspectiva es la de Aaron Sachs, cuando compara el momento que vivimos con el fin del siglo XIX, cuando el hombre se maravilló con el control sobre la energía eléctrica. Sachs dice que en ambas épocas:

“nos encontramos en un período de rápida transformación que genera entusiasmo y angustia, caracterizado por todas las discontinuidades temporales, espaciales e interpersonales de la modernización, incluyendo una distribución tremendamente injusta de los recursos y servicios ecológicos” (Sachs 2014: 170).

Maravillarnos con la cantidad de cosas que podemos hacer y con el bienestar que disfrutamos los que vivimos en situación favorecida no nos debería hacer perder de vista el costo real de esta comodidad. Sachs mencionaba como ejemplo los miles de obreros, maquinaria, recursos detrás de encender las bombillas cercanas a Wall Street la primera vez que se usó luz eléctrica para iluminar las calles de New York, y agrega que estos recursos estaban “ocultos” para quienes se maravillaban con la cálida y limpia luz que resplandecía.

Igualmente, quienes asistimos o gozamos de una serie de servicios que nos otorga la naturaleza hoy en día no consideramos lo que tiene que pasar para que, por ejemplo, tengamos agua cuando abrimos el caño, tengamos energía eléctrica para encender nuestros aparatos, contemos con madera para hacer nuestros muebles, tengamos un clima adecuado. Eso que damos por sentado, ahora sabemos, no estará ahí para siempre si es que no tomamos decisiones importantes y cambiamos el modelo de cómo nos relacionamos con la naturaleza.

Combinando la lógica de la gran historia, que nos remite a un deterioro sin precedentes en las capacidades de la tierra para mantener vida como la humana, con la lógica de cómo hemos reaccionado en los últimos años a este problema, nos lleva a encontrar uno de los problemas públicos globales más complejos e importantes de la historia: la posibilidad de que la acción humana sobre los ecosistemas haga insostenible la vida en el planeta.

La historia de cómo los países han contribuido a este problema es diferente considerando a los países desarrollados (o industrializados) que cuando se considera a los países en vías de desarrollo (como el Perú). Esta marcada diferencia en el aporte histórico en la emisión de gases de efecto invernadero fue reconocida al inicio de los noventa en la cumbre de Río (1992) y dio lugar a los principios de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” (que luego se incluyó en el marco global sobre cambio climático, como explicaremos más adelante). Adelantamos que consiste en reconocer que quienes han contribuido con contaminación y emisiones de gases de efecto invernadero al problema del cambio climático son definitivamente los países que han pasado por la industrialización. En cambio, países en vías de desarrollo o pre-industrializados, como el Perú, tienen una responsabilidad más limitada, tienen la responsabilidad de desarrollarse de tal forma que no agraven el problema.

Regresando a Sachs (2014), él plantea la importancia de una visión histórica hacia el problema público de la sostenibilidad, basándose en que los recursos históricos y éticos pueden ser más efectivos y que la prognosis apocalíptica de un futuro en donde la humanidad no pueda mantenerse sobre el planeta tierra. De ahí que sea importante reconocer el camino seguido en nuestro territorio respecto de los recursos naturales y ecosistemas, así como la forma

cómo nos hemos relacionado históricamente. A continuación, reseñamos brevemente qué ha pasado en el Perú con el patrimonio natural.

2.3. La aceleración en el Perú. Breve reseña del uso de los recursos naturales

El Perú ha sido caracterizado como un país que sustenta su economía en la extracción de recursos naturales a lo largo de la historia. Incluso si nos remontamos a antes de la creación de la República y a antes de la invasión española, las investigaciones de Rostworowsky (2005) ubicaron en fuentes no tradicionales, como las fuentes administrativas, los aspectos más relevantes de cómo los habitantes de la costa peruana usaron los recursos naturales pesqueros y forestales. La época de la colonia se caracterizó por la extracción indiscriminada de recursos naturales, principalmente mineros, como el oro y la plata. También en un abusivo régimen de repartición de las tierras de cultivo. El sesgo extractivo de nuestra sociedad quedó reflejado en diferentes instituciones legales y económicas como la encomienda, la mita minera, la repartición, entre otras.

Para Acemoglu y Robinson (2012) determinadas instituciones pueden ser consideradas como “extractivas” y marcan la forma cómo hemos utilizado históricamente los recursos naturales en el país, incluso hasta nuestros días, debido a lo que los autores han denominado “ley de hierro de la oligarquía”, que

consiste en que algunos grupos de poder siempre tendrán posibilidad de modular las reglas de juego a su favor para mantener el régimen que les convenga. Por ejemplo, en el caso del Perú hasta el día de hoy contamos con la figura de la concesión sobre los recursos naturales que cuenta con características que generan conflictos socio-ambientales, como el hecho que ésta no sea parte de un ordenamiento territorial efectivo, no cuente con una licencia o certificación ambiental y social idónea, entre otros.

Es de particular interés para esta investigación caracterizar la manera cómo históricamente se han tratado estos recursos naturales en el país, con el fin de aportar elementos para el análisis posterior de la nueva tendencia de acercamiento bajo un enfoque ecosistémico.

Con la llegada de la República, las normas y reglas de uso de los recursos naturales adoptadas por nuestro joven país no distaron casi nada de las que dejaron los españoles a favor de la Corona. En cambio, sí establecieron una articulación con lo que necesitaba el país para crecer, es decir, el Gobierno se volvió rentista y casi siempre acomodado a lo que pudiera darle quien se encargara de explotar esos recursos. A continuación, desarrollaremos algunos recursos naturales claves para explicar el punto acerca del modo cómo el Estado, los empresarios y la sociedad civil se relacionaron históricamente con los recursos naturales durante la época democrática peruana.

Un estudio detenido de la etapa republicana lleva a identificar los varios y sucesivos apogeos de explotación de recursos naturales estratégicos, denominados “boom”. El hilo conductor de estos boom ha sido un afán de extracción intensiva por parte del Estado, principalmente con el apoyo de una clase oligárquica o capitalista que se adaptó o dominó el modo cómo el Estado decidió promover la inversión en dichos recursos naturales.

2.3.1. Los minerales

Como ya hemos indicado, durante la Colonia la minería de plata y oro (principalmente) fue el objetivo prioritario para los virreyes (El Comercio 1998). Para ello, se copiaron experiencias pasadas y trajeron instituciones que ya hemos calificado de “extractivas”, en la medida que no aportaban valor y más bien mantenían a una clásica oligárquica parasitaria en poder de los recursos en detrimento del interés del Estado (en este caso de la Corona) y, peor aún, del interés público. Instituciones como las matrículas, las inscripciones en registros oficiales o el mismo mitayo minero dieron a esta época una característica de poca eficacia en las formas cómo se hacía la minería y al mismo tiempo de productividad en decrecimiento y poco uso de tecnología e innovación. Otro factor importante es que el Estado concentraba los medios de producción del mineral, es decir, el monopolio que mantenía sobre el comercio de azogue, pólvora y otros

insumos mineros (ver legislación minera de la época colonial). La Colonia dependía de la minería e intervenía fuertemente en ella para asegurar que se siguiera obteniendo el recurso de manera consistente y permanente, como lo explican Alfonso Barta (1640) y Juan Francisco Baldeón Ríos (1971).

Incluso reformas para la tecnificación de la minería fracasaron en la etapa colonial (La Misión Nordenflichten América Española, Noticia de una técnica nueva, 1788) al no encontrar terreno propicio en la relación que jugaba el Estado con el aprovechamiento del recurso. La forma cómo se entregaba y asignaba derechos y las modalidades de comercio impedían el éxito de esas reformas.

Durante la etapa de independencia y el primer militarismo, las cosas no cambiarían mucho con relación a la extracción de minerales. Esta época fue, en términos económicos, un fracaso dado que el augurado auge económico posterior al levantamiento de las restricciones comerciales no fue tal. Se evidenció un descenso de la producción (también minera). Hubo pérdida de mercados tradicionales y ausencia de crédito. Pese a ello, la temprana Nación se sustentó en la exportación de la plata por buen tiempo todavía, aún cuando el nuevo Estado no optó por proteger la minería, sino que la gravó para mantener sus arcas. En este período y el del primer militarismo, prácticamente no se añadieron nuevas unidades mineras al país, sino que se explotó principalmente Cerro de Pasco para poder mantener la situación vigente. También en este período se mantuvo un

grupo reducido de familias a cargo de la explotación del mineral (Según el dato del libro “Gran Historia del Perú” (2000) un 60% de la producción de la Cerro de Pasco era controlado por 13 personas/familias).

Lo ocurrido en el período de la llamada “república oligárquica” no fue muy diferente a lo mencionado, pero sí se notó un auge con el (i) aumento de operaciones mineras, (ii) concentración de propiedad de los recursos naturales en las clases oligárquicas y (iii) protección de la inversión privada por parte del Estado.

Este tipo de acercamiento a los recursos naturales está todavía vigente en el país y solo tuvo un intervalo con la transición de los gobiernos militares en los setentas (el General Juan Velasco Alvarado principalmente). Todavía el capital de la minería está en manos de unos pocos y éstos cuentan con un marco de protección que tiene como objetivo último el aumento de las operaciones mineras en todo el Perú.

Con relación a la sostenibilidad de estas operaciones y la relación con su entorno es justo reconocer que ha sido y es la minería la primera actividad que se preocupó por el componente ambiental debido, entre otras cosas, a la competitividad que está en la primera línea de trabajo.

La historia más reciente de la minería nos lleva a observar un énfasis en el aumento de unidades mineras en zonas que vienen siendo el foco de atención de la inversión nacional y extranjera, como es el caso de la minería en Cajamarca (Proyecto Conga) o en Arequipa (Proyecto Tía María). En los últimos años han quedado “truncos” éstos y otros proyectos, no por legalidad o por controles del Estado, sino por alzamientos populares que han denunciado supuestas afectaciones al ambiente.

2.3.2. El guano

Entre 1840 y casi finales del siglo XIX el Perú contó con el beneficio de la extracción y comercialización del guano, el cual proporcionó una gran cantidad de recursos (sin precedentes para la temprana República) en un período de tiempo en el que La Gran Historia del Perú (2000) considera como de importante prosperidad económica. Se subdivide el modelo de extracción del recurso natural en etapas caracterizadas por el tipo de acuerdo o contrato que se hizo para la explotación. Así, tenemos una primera etapa con contratos con empresas específicas que no tuvieron éxito en su desarrollo (p.e. con la familia Quirós). Esta etapa se cubre con contratos monopólicos y un régimen poco transparente en el acceso a la explotación del recurso. Luego, llegó el capital extranjero que exigió que las condiciones de explotación sean más precisas. Hacia la década de 1850 se consolida el sistema de consignatarios, que luego caería en desgracia acusado

de corrupción y un desprolijo manejo político-administrativo. Este período, incluso, ha sido considerado por los investigadores de la corrupción en el Perú, como “el azote del régimen guanero” (Quiroz, 2014: 121), por la evidencia en el manejo irregular de intereses particulares, culpa tanto en el lado empresarial como de los gobiernos de turno.

El régimen de explotación del guano estuvo acompañado de una serie de arreglos institucionales y legales, algunos de los cuales permanecen hasta hoy. Sin embargo, este régimen era y es básicamente de extracción (hoy con PROABONOS). Por ejemplo, Solano (2005) advierte sobre la inexistencia de un régimen de protección de la biodiversidad (aves, ecosistema marino, etcétera) que hizo posible, a través de cientos de años, la existencia de la cantidad de guano que extrajimos por años. Recién sería en el 2009, luego de una gran devastación, que el Perú aprobaría una reserva nacional denominada “Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras” mediante Decreto Supremo 024-2009-MINAM que protege, de forma integral, los ecosistemas que hicieron posible el auge del guano (Solano 2005: 249).

2.3.3. El caucho

Para la Amazonía peruana y quienes vivieron en ella el boom del caucho fue uno de los procesos históricos más determinantes. Zonas que antes no habían sido exploradas ni por los incas, ni por los españoles, fueron sitios de avance de

sed colonizadora de compañías peruanas y extranjeras que buscaron la goma. El padre Álvarez-Lobo describió esta etapa bajo el título de “Los árboles lloran” en alusión a la forma cómo se obtiene la resina del caucho de los árboles. A partir de 1894, “la explotación del caucho adquirió entonces gran importancia en la economía nacional. El Perú se convirtió en el objetivo de todas las industrias mundiales de la goma” (Álvarez Lobo 1984: 193). Se trata de un época en la que la Amazonía, antes ni siquiera explorada por incas y españoles, fue objeto del ingreso de un capitalismo salvaje y explotador, basado en la codicia por la materia prima. Es importante señalar cómo Inglaterra aprovechó la debilidad estatal y el impulso desenfrenado que le dieron al comercio del caucho para imponer un la explotación del caucho favoreciendo intereses particulares De acuerdo a Álvarez Lobo:

“Inglaterra no haría inversiones, ni elaboraría el producto, ni crearía empresas de participación con sus obreros; únicamente haría la explotación del caucho a través del sistema de concentración del capital en manos de unos pocos, los cuales, a su vez, lo extraerían empleando el sistema más fácil, usual en la época, de explotación del hombre por la habilitación” (Álvarez Lobo 1984:194).

Así, el Estado peruano prácticamente dejó en manos de algunos “explotadores y empresas comerciales”, como Fitzcarrald, Vaca Díez, Leopoldo Collazos, Carlos Sharffe, Máximo Rodríguez, Guillermo Sousa y Julio Arana el destino de esta región y de los indígenas, habitantes ancestrales de la Amazonía (Álvarez Lobo, 1984:195).

El trabajo de García (1982) describe acuciosamente el modo cómo se implementaba la extracción de caucho en la Amazonía peruana. La forma cómo se creaban pequeñas colonias, así como una explicación de cómo se llevaba a cabo el enganche y el habilito:

“La colonia cauchera de las primeras épocas de explotación del caucho estaba compuesta por el patrón, los sirigueros y los peones. Los sirigueros explotaban los gomales del patrón según un contrato, y se diferenciaban de los peones en que éstos trabajaban por un salario fijo mensual, mientras que ellos lo hacían a destajo y por un tanto alzado. Los peones, en su mayoría indígenas, estaban condenados a no salir nunca de los ríos caucheros, ya que siempre estaban endeudados con el patrón, que era contratista, almacenista y proveedor al mismo tiempo” (García 1982: 260).

El caso de Madre de Dios, reseñado por García, es particularmente interesante para denotar el carácter cíclico, o de círculos viciosos, que tiene la extracción de recursos naturales en contextos como el de dicha región. Al caucho siguió la extracción de oro aluvial, la de caoba (especie maderera valiosa) y luego, nuevamente, el oro aluvial (con un precio mucho más alto y con nuevas técnicas de explotación más dañinas aún) (García 1982: 264) (Valencia 2014).

2.4. La evolución económica del concepto de recursos naturales como eje del uso del patrimonio natural

El reto de cambiar la forma cómo utilizamos la naturaleza y transitar hacia opciones más adecuadas para la sostenibilidad del planeta es también un reto económico. Recientemente la CEPAL (2015) en su estudio *“La economía del cambio climático en América Latina y El Caribe: Paradojas y desafíos del*

desarrollo sostenible” indica que “desde una óptica económica, el cambio climático es quizá la mayor externalidad negativa posible. Ello porque las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) que se descargan a la atmósfera no tienen un costo económico para quienes las emiten, por lo que aconseja que se implementen políticas públicas consistentes para remediar dicha falla del mercado” (CEPAL 2015: 10).

Sobre la relación histórica que hemos tenido con los recursos naturales (la cual ha sido ejemplificada en el apartado precedente para el caso de Perú), la CEPAL indica que “el actual estilo de desarrollo es insostenible” (CEPAL 2015). Puntualizando en el caso latinoamericano y haciendo una generalización agrega lo siguiente:

“En efecto, el alto dinamismo económico de América Latina y el Caribe, apoyado en el auge de las exportaciones y los precios de los recursos naturales renovables y no renovables, ha contribuido a reducir la pobreza y mejorar las condiciones sociales. Sin embargo, también ha coadyuvado a la conformación de diversas externalidades negativas, tales como la contaminación ambiental o atmosférica y el cambio climático. En ese sentido, esas externalidades negativas tienen costos económicos significativos y crecientes y están erosionando las propias bases de sustentación del actual estilo de desarrollo (...)” (CEPAL 2015: 10).

Entre los impactos y riesgos más significativos que advierte la CEPAL con relación al cambio climático en Latinoamérica podemos identificar algunos de los aspectos que podrían ser solucionados con una visión más allá de la explotación de los recursos naturales, por ejemplo, insertando la lógica de servicios

ecosistémicos. A continuación, se reproduce un gráfico de CEPAL sobre el particular:

Cuadro 02: Impactos potenciales y riesgos del cambio climático en América Latina

Impactos	Riesgos clave	Factores climáticos
Agricultura	Disminución de la producción y calidad de los alimentos, ingresos más bajos y alza de precios.	Temperaturas extremas Precipitación extrema Concentración de CO2 Precipitación
Agua	Disponibilidad de agua en regiones semiáridas y dependientes del derretimiento de los glaciares, e inundaciones en áreas urbanas relacionadas con precipitación extrema.	Tendencia al aumento de temperatura Tendencia a la sequía Cubierta de nieve
Biodiversidad y bosques	Modificación del cambio de uso de suelo, desaparición de bosques, decoloración de los corales y biodiversidad y pérdida de servicios ecosistémicos.	Aumento de la deforestación Concentración de CO2 Tendencia al aumento de temperatura Acidificación de océanos
Salud	Propagación de enfermedades transmitidas por vectores en altitud y latitud.	Tendencia al aumento de temperatura Temperaturas extremas Precipitación extrema Precipitación
Turismo	Pérdida de infraestructura, alza del nivel del mar y fenómenos extremos en zonas costeras.	Alza del nivel de mar Temperaturas extremas Precipitación extrema e inundaciones
Pobreza	Disminución del ingreso, principalmente agrícola, de la población vulnerable y aumento de la desigualdad en los ingresos.	Temperaturas extremas Tendencia a la sequía Precipitación

Fuente: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), sobre la base de Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), "Chapter 27, Central and South America", Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability, Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, V.R. Barros y otros (eds.). Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

Fuente: Tomado de CEPAL 2015

Uno de los cambios más relevantes que se han propuesto implementar los líderes mundiales para enfrentar el problema del cambio climático y la degradación ambiental es pasar a otro modelo económico de desarrollo. Como mencionan los representantes de la Naciones Unidas, ante este problema lo único que nos puede sacar de él es un cambio en el modelo de cómo llegamos aquí (Figueres 2015).

Si bien es cierto que el problema del cambio climático es el que más atención tiene desde la visión económica, no debemos olvidar que otros problemas importantes, como la pérdida de biodiversidad o el aumento de nitrógeno en el suelo (Lovejoy 2002), son también asuntos relevantes que suman a favor de un cambio en el paradigma económico, dado que comparten causas determinantes.

Por ello, en el mundo se avanzaron esfuerzos importantes desde el punto de vista económico para abonar en el establecimiento de una valorización y promoción del uso de la naturaleza bajo la visión de los servicios ecosistémicos que presta. Algunos de los ejemplos y la literatura que los sustenta son:

- A. The economics of ecosystem and biodiversity.
- B. Iniciativas de promoción de infraestructura verde (p.e. Banco Mundial)
- C. Movimientos desde la cooperación para movilizar recursos en un mercado de servicios ecosistémicos (ver: <http://www.ecosystemmarketplace.com/>)

Los primeros mercados voluntarios y privados que están comenzando a tomar fuerza son los de carbono forestal (deforestación y degradación evitada) y de agua..

En la COP 21 de París (2015), uno de los temas más complicados ha sido determinar cuánto cuesta solucionar el problema del planeta, en este caso específico en lo relacionado con el cambio climático. Así, se ha planteado una serie de metas importantes, pero tal vez la que prima es financiar de forma sustancial el cambio de matrices energéticas desde aquellas vinculadas a combustibles fósiles, hacia otras que dependan de fuentes más amigables como el viento, el sol o la geotermia. Este escenario es propicio para que la lógica de los servicios ecosistémicos quede justificada, también, en la economía, es decir, en buenos negocios.

Para un país como el Perú que está en una etapa de pre-industrialización en muchos aspectos, principalmente presente en la ruralidad en donde el desarrollo económico no ha logrado brindar beneficios suficientes a los ciudadanos pero sufriendo el impacto de una globalización feroz, es importante tener en cuenta la dicotomía que se forma con relación a las etapas de la influencia de bonanza económica por la explotación de recursos naturales, versus la degradación ambiental que puede estar asociada a ésta.

Podría afirmarse que una gran parte de la población del país está todavía basada en una economía de tipo pre-industrial (el campesinado, las zonas rurales, los espacios en donde hay todavía una débil institucionalidad pública), mientras que las normas promotoras de inversión son elaboradas bajo una lógica de promoción de la inversión a gran escala o “gran inversión” y se resiste a entender que debe considerar los aspectos ambientales como importantes, creándose el efecto de la “cortina de hierro oligárquica” mencionada por Acemoglu y Robinson (2012).

Adicionalmente, uno de los factores claves de la economía ligada a los servicios ecosistémicos es el suministro o provisión que las comunidades y ciudadanos rurales exigen sean mantenidos (agua, cuencas, bosques, ecosistemas marinos, entre otros) para continuar con un modelo de vida basado en el uso ancestral o básico del territorio. Estos servicios se ven afectados por el problema de la “superposición” con las actividades extractivas, generándose conflictos socio-ambientales graves y cambios drásticos en las economías rurales donde se realizan esas actividades (p.e. Proyectos mineros de Conga, Tía María, entre otros).

2.5. La evolución de las políticas públicas y las normas en materia ambiental

Existen antecedentes importantes sobre las decisiones públicas que tomó el Estado peruano con relación a los recursos naturales que vale la pena reseñar en esta sección de la investigación. Por ello, vamos a tomar en cuenta una evolución por períodos en donde haremos un breve recuento instrumental buscando describir los aspectos de políticas públicas, normatividad e institucionalidad pública alrededor de los recursos naturales. En esta parte del análisis retrospectivo, nos enfocaremos principalmente en lo que ha hecho el Perú en torno a las políticas públicas sobre el patrimonio natural y los recursos naturales:

2.5.1 Período sin normas sobre recursos naturales o ambiente (Desde antes de la República hasta 1990)

Ya hemos expuesto, de forma resumida, la forma cómo se regularon los recursos naturales principales en nuestro territorio en la época colonial y en la temprana República. Sin embargo, para complementar el análisis habría que describir algunos desarrollos normativos de la temprana República en los que se hizo énfasis en la mejor extracción de un recurso natural y en el mayor beneficio para las arcas públicas. A continuación, realizamos una revisión de la evolución de la legislación minera como ejemplo para entender la forma como se han venido regulando los recursos naturales en nuestro país.

Tal es el caso de las normas mineras descritas por Belaunde (2011) como la “evolución histórica de la concesión minera”, en donde nos remonta hasta el “derecho indiano” y las ordenanzas de Toledo de 1574 y nos lleva por ordenanzas

como la vigente en el Perú desde 1785 y que se manejó con algunas modificaciones hasta el inicio del siglo XX. De forma simplificada, Belaúnde (2011) describe las siguientes características de este régimen:

- a) las minas eran propiedad del Estado que sucedía a la persona del Rey,
- b) el Estado podía concederlas en posesión y propiedad para que fueran explotadas por particulares
- c) este derecho de posesión y propiedad quedaba virtualmente asimilado a la propiedad civil toda vez que las concesiones podían ser objeto del tráfico jurídico como cualquier bien, siempre que se trabajaran
- d) (...) posesión y propiedad supeditada a un pago puntual del impuesto al Estado
- e) (...) obligación de presentar los títulos ante la diputación territorial, dentro de un plazo determinado” (ibíd.: 43)

De acuerdo con Belaúnde (2011), en 1901 el presidente López de Romaña aprobó el primer Código de Minería que había elaborado la Sociedad Nacional de Minería. El autor menciona que éste fue cuestionado dado su carácter privatista. Pese a ello, este Código rigió por casi 50 años. Una característica importante (y que mantenemos en el imaginario minero hasta la actualidad) es que éste fue el Código que daba preferencia al titular minero sobre el resto de propietarios de la superficie (p.e. campesinos o titulares forestales) y les facultaba a promover expropiaciones.

El Código de Minería de 1950 y la Ley General del Minería de 1971 y 1980 no distaron mucho en los alcances de las exigencias mineras. Lo resaltante es que se estableció un dominio soberano o propiedad del Estado sobre los recursos mantenidos en su fuente. El papel del Estado en la explotación tuvo mayor

importancia durante los regímenes dictatoriales, pero no cambió mucho el fondo del aprovechamiento.

La vigente legislación de minería, Decreto Legislativo 708 de 1991 es una norma parecida a la de 1901 de López de Romaña, en el sentido que fue elaborada con una lógica liberal privatista a favor de los empresarios y el ingreso de capital. Pese a ya encontrarse bastante avanzado el proceso de las normas ambientales, como veremos más adelante, la norma minera buscó dejar por fuera las exigencias ambientales y sociales, e inclusive las atacó como veremos cuando reseñemos el Código del Medio Ambiente.

2.5.2 Normas ambientales principales

En el año 1990 el país ya contaba con algunas normas que habían avanzado conceptos básicos sobre sostenibilidad en el uso de los recursos naturales. Por ejemplo, la Ley Forestal de 1975, Decreto Ley 21147, era una norma vigente que buscaba que los bosques fueran utilizados de forma sostenible a través de contratos que debían (de alguna forma) asegurar el manejo sostenible del bosque.

Durante la década de los ochenta en el Perú, como en el mundo, se discutía el concepto de sostenibilidad en el uso de los recursos naturales, dando lugar este movimiento a la creación de una Comisión del Congreso de la

República encargada de proponer una norma que aglutinara los conceptos más relevantes en materia ambiental. Así, se aprobó el 8 de setiembre de 1990 el primer instrumento jurídico fundamental en materia ambiental, el Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales, el mismo que incluía una serie de definiciones importantes para regular el uso del ambiente y de los recursos naturales, siendo algunas de las más importantes:

- Obligación de implementar una política ambiental
- Reglas de protección del ambiente frente a todo tipo de actividades
- Definición del concepto de patrimonio natural
- Reglas respecto de diferentes recursos naturales como los mineros y energéticos.

Pese al importante avance, antes de que se pudieran implementar vía reglamentación muchas de las herramientas que traía el Código, poco más de un año más tarde, el 13 de noviembre de 1991, otro Decreto Legislativo, el 757, tiraría por tierra muchos de los avances del Código a favor de la extracción de recursos naturales y la protección de la inversión en actividades que causaban impactos en el ambiente. Este último decreto fue promovido por el sector empresarial (SPDA 2010) que buscó morigerar las condiciones ambientales exigentes que ponía el Código. Vale la pena resaltar que algunas de las “taras” impuestas con el Decreto de 1991 sobreviven hasta hoy, como es el caso de que los sectores evalúen los estudios de impacto ambiental que ellos mismo piden a las empresas.

La siguiente norma fundamental en materia ambiental proviene de un mandato constitucional respecto de los recursos naturales. El artículo 66 de la carta magna regula: “Artículo 66º.- Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal” (Constitución Política del Perú 1993).

En consecuencia, el 26 de junio de 1997, el Congreso de la República aprobó la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley 26821, la misma que, vigente hasta hoy, reúne las principales consideraciones sobre el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Entre los aportes más resaltantes de esta norma tenemos que:

- Se define como una norma de promoción (fomento) a la inversión, “procurando un equilibrio dinámico entre el crecimiento económico, la conservación de los recursos naturales y del ambiente y el desarrollo integral de la persona humana” (Artículo 2º).
- Define claramente qué son y cuáles son los recursos naturales.
- Establece el dominio del Estado sobre los recursos naturales “mantenidos en su fuente” y los determina como Patrimonio de la Nación. Establece que

los frutos y productos de los recursos naturales obtenidos legalmente pasan a ser de quienes tienen títulos sobre ellos.

- Crea una serie de instrumentos como la zonificación ecológica y económica, las concesiones para recursos naturales (genérico), el pago por el aprovechamiento de los recursos, la necesidad de instrumentos de gestión ambiental, entre otros.

La norma también dispone que los marcos normativos que regulan recursos naturales específicos se deben adecuar a las características y principios de ésta. La mayoría de ellos así lo hizo, como es el caso de los marcos de bosques, fauna, agua, áreas naturales protegidas, etcétera. Entraremos a mayor detalle de esta explicación al momento de implementar el estudio de caso y desarrollar cada uno de estos marcos específicos.

La última norma que se revisa en esta sección es la Ley General del Ambiente (vigente hasta la fecha) promulgada por el Congreso de la República en el año 2005, luego de que una comisión de revisión fuera encargada de realizar una revisión general del Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales. Esta norma incluye una serie de conceptos nuevos e importantes para la gestión ambiental, así como principios específicos, mejoras en la relación entre ambiente y empresas, entre otros. Esta norma es la primera de carácter general que incluye,

además del concepto de recursos naturales, al concepto de servicios ambientales, los mismos que son regulados de la siguiente forma:

“Artículo 94.- De los servicios ambientales

94.1 Los recursos naturales y demás componentes del ambiente cumplen funciones que permiten mantener las condiciones de los ecosistemas y del ambiente, generando beneficios que se aprovechan sin que medie retribución o compensación, por lo que el Estado establece mecanismos para valorizar, retribuir y mantener la provisión de dichos servicios ambientales, procurando lograr la conservación de los ecosistemas, la diversidad biológica y los demás recursos naturales.

94.2 Se entiende por servicios ambientales, la protección del recurso hídrico, la protección de la biodiversidad, la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero y la belleza escénica, entre otros.

94.3 La Autoridad Ambiental Nacional promueve la creación de mecanismos de financiamiento, pago y supervisión de servicios ambientales” (Ley General del Ambiente).

Más adelante, en el tercer capítulo del presente documento, se desarrolla en detalle la forma cómo se ha desarrollado e implementado este artículo, hasta la aprobación en 2014 de la Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos, Ley 30215, que reemplaza el concepto de servicios ambientales.

3. CAPÍTULO 3: ESTUDIO DE CASO – EL PROCESO DE POLÍTICA PÚBLICA DE LA LEY 30215, LEY DE MECANISMOS DE RETRIBUCIÓN POR SERVICIOS ECOSISTÉMICOS

Como hemos explicado a lo largo del marco teórico y el análisis retrospectivo, el deterioro ambiental y la pérdida de los ecosistemas que proveen los servicios ecosistémicos es un problema que puede ser atacado de diversas formas. Una de ellas son las políticas públicas de incentivo o promoción, otra diferente es aquella que busca relaciones de comando-control. El presente estudio de caso analiza una norma promotora y de incentivos para la conservación y mejoramiento de los servicios ecosistémicos que presta la naturaleza. De manera específica, la Ley 30215 “promueve, regula y supervisa los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos que se derivan de acuerdos voluntarios que establecen acciones de conservación, recuperación y uso sostenible para asegurar la permanencia de los ecosistemas” (Congreso 2014: 1).

El caso que desarrollamos a continuación pretende mostrar el ciclo de agenda, decisión e inicio de implementación de la política pública que ha insertado

la lógica de servicios ecosistémicos en el Perú, es decir, que por primera vez desarrolla de manera explícita y crea un marco jurídico e institucional con una visión diferente sobre la valoración del patrimonio natural, más allá de la función económica como recurso natural y atendiendo a las necesidades de conservación para que los ecosistemas sigan prestando los bienes y servicios que requerimos como humanidad.

El estudio de caso se estructura de la siguiente manera: primero, explicando los tres períodos por los que ha pasado la política pública, iniciando en 2003 y terminando con la aprobación de la norma en 2014. La división por etapas responde a la información recabada en las entrevistas a profundidad realizadas con actores que directamente estuvieron involucrados en el proceso. Se escogió a los entrevistados en base al conocimiento previo en la materia de trabajo; utilizamos la información específica de los actores para construir la narración de los hechos que suman hacia el estudio de caso. En segundo lugar, se desarrollan los cuatro factores que identificamos como más relevantes en la aprobación de la política pública. Se toma en cuenta para el análisis los elementos apropiados durante la maestría, así como la literatura a la que se tuvo acceso, aplicándola a los casos en concreto del análisis de factores.

3.1. El camino hacia la aprobación de la Ley 30215

3.1.1 Los primeros pasos (2003-2008)

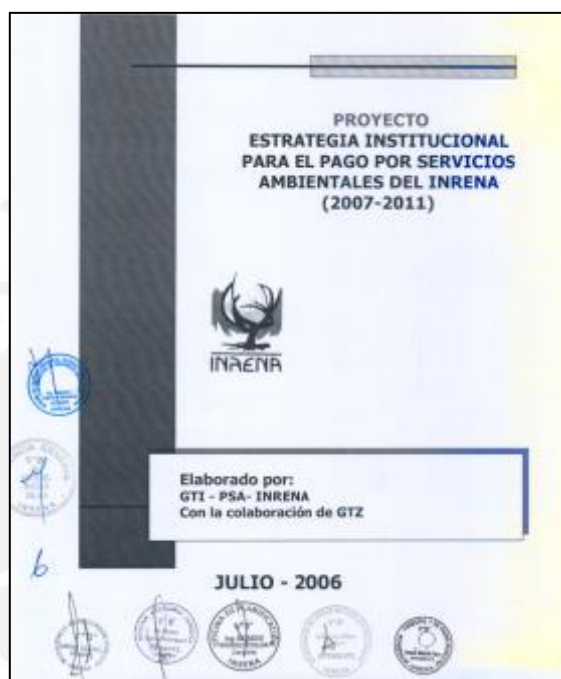
Como hemos explicado en el capítulo anterior, cuando definimos el concepto de servicios ecosistémicos éste se inserta en el debate internacional, documentos oficiales y normas desde finales de la década de 1990 e inicios del presente siglo en el debate internacional. La inserción, como posible respuesta al problema público del deterioro ambiental y la pérdida de la capacidad de la naturaleza en el Perú, la podemos identificar en actividades y acciones del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) que fue, entre la década de 1990 y el año 2008, la autoridad pública a cargo de tres intendencias: (i) la de áreas naturales protegidas por el Estado, (ii) la de recursos hídricos (agua dulce) y (iii) la forestal, encargada del patrimonio forestal y de fauna silvestre del país (bosques y fauna). Esta entidad, adscrita entonces al Ministerio de Agricultura y Riego, constituyó en el año 2003 el “Grupo de Trabajo Institucional de Pago por Servicios Ambientales GTI-PSA”, que fue oficializado dos años después mediante Resolución Jefatural 185-2005 del propio INRENA. El grupo estaba conformado por representantes de las tres intendencias, así como asesores del INRENA. Además, contaba con el asesoramiento técnico de un proyecto de la cooperación alemana, PDRS/GTZ. Este proyecto contribuyó activamente con las distintas instancias del INRENA para que el tema de los servicios ambientales, luego denominados servicios ecosistémicos, quedaran firmes en dichas instancias.

En la entrevista 2, el informante (Fernando León) recordó lo siguiente: “formamos un grupo de trabajo dentro del INRENA para comenzar a trabajar el tema de servicios ambientales; la cooperación alemana apoyó y logramos juntar un grupo con representación de todas las intendencias del INRENA”.

En ese momento el informante (entrevista 2) se desempeñó como asesor del Grupo. La estrategia que terminó aprobando el INRENA, que luego comentaremos, afirmaba: *“El concepto de PSA [pago por servicios ambientales] se vislumbra como un instrumento innovador para financiar la conservación de la naturaleza y el buen manejo de los recursos naturales”*.

En ese contexto, el Grupo de Trabajo mencionado llegó a impulsar y aprobar mediante Resolución Jefatural 060-2007-INRENA del 8 de marzo de 2007, un documento denominado “Estrategia institucional para el pago por servicios ambientales del INRENA (2007-2011)”. En los créditos de la elaboración se puede observar la reconocida colaboración de la cooperación internacional como podemos apreciar aquí en la carátula del documento:

Imagen 01: Proyecto de estrategia institucional para el PSA del INRENA (2007-2011)



Fuente: Resolución Jefatural 060-2007-INRENA

Con relación al contenido de la estrategia mencionada, es importante resaltar que ya para ese momento los servicios ecosistémicos eran los siguientes: “(i) fijación de carbono, (ii) protección de la biodiversidad, (iii) provisión de servicios hidrológicos y (iv) mantenimiento de belleza escénica” (INRENA 2007: 6). Además, la estrategia privilegiaba la determinación de pagos o compensaciones como “mecanismos flexibles, directos y promisorios, donde los proveedores de

servicios ambientales reciben un pago por parte de los usuarios de tales servicios” (INRENA 2007: 7), tomando una definición del Banco Mundial.

Sobre lo que dejó este primer avance para el desarrollo final del tema en el MINAM, el entrevistado 9, quien sería el Director General a cargo de implementar la última versión de la norma, indica que “trabajando en la Universidad Agraria La Molina, a inicios de la década de 2000, pude participar de los primeros proyectos sobre mecanismos hidrológicos como Moyombamba, Cañete, Oxapampa o Río Chili en donde se recibía apoyo de GIZ, USAID y PROFONANPE”. Esto quiere decir que estas iniciativas tempranas ya contaban con apoyo de la cooperación técnica y fueron predecesoras de cualquier idea de marco legal o institucional sobre servicios ecosistémicos.

Al año siguiente de aprobada esta estrategia, en mayo de 2008, el INRENA comenzaría a dejar de operar dado que con la creación del Ministerio del Ambiente (MINAM), mediante Decreto Legislativo 1013, la competencia en áreas naturales protegidas sería transferida al MINAM y las competencias en recursos hídricos pasaría a ser absorbida por la Autoridad Nacional del Agua (ANA), adscrita al Ministerio de Agricultura y Riego. Finalmente, la competencia en patrimonio forestal y de fauna silvestre pasaría a una dirección de línea del MINAGRI, para luego, recién en 2011 crearse un organismo técnico especializado denominado SERFOR.

Con ello, los planes de desarrollo institucionales del INRENA para implementar una política sobre servicios ecosistémicos quedarían truncados, pero la información sobre este avance, como veremos más adelante, se mantuvo para los funcionarios e instituciones que asumieron competencias luego, como es el caso del Ministerio del Ambiente a partir del año 2008.

En más de una entrevista con informantes claves, los entrevistados hicieron referencia a que la implementación de esta política, más que deberse a una decisión política fuerte por parte del Estado, tiene su explicación en el apoyo de la cooperación internacional, grupos de organizaciones no-gubernamentales y también en funcionarios específicos (a quienes podríamos identificar como tecnócratas de acuerdo a la caracterización realizada).

Mientras estos avances se evidenciaban en el Poder Ejecutivo, en el Congreso de la República, el partido de gobierno (Partido Aprista) presentaba el 30 de abril de 2008 la primera iniciativa legislativa que buscaría regular el tema de servicios ecosistémicos. Se trataba del proyecto de ley 2386/2007-CR denominado “Ley de Promoción y Compensación de los Servicios Ambientales” (Congreso de la República 2008), presentado por el congresista Franklin H. Sánchez Ortiz de la Célula Parlamentaria Aprista.

Este proyecto de ley, sin embargo, de acuerdo a las entrevistas 4, 6 y 7, no fue consultado o concordado con el entonces equipo de trabajo a cargo del tema en el INRENA, por lo que se emitieron opiniones contrarias a su aprobación desde el Poder Ejecutivo.

De acuerdo a la entrevista 9 (que fue a Roger Loyola, actual Director General de la Dirección General de Evaluación, Valoración y Financiamiento del Patrimonio Natural), “este proyecto de ley contenía lenguaje muy complejo y no era claro en el objetivo que perseguía, necesitaba de muchos ajustes y era casi imposible explicarlo”. Una particularidad positiva que colocó este proyecto es la creación, en el artículo 12º, del denominado “Fondo Nacional de Financiamiento de los Servicios Ambientales – FONAFISA” el cual debía “captar y orientar los recursos económicos y tecnológicos provenientes de los servicios ambientales (...)”. Adicionalmente, indicaba en su artículo 13º que los recursos captados por el FONAFISA podían provenir del erario público de acuerdo a lo que determinara la Ley Anual de Presupuesto.

El FONAFISA como fondo de naturaleza pública y como política del Estado que invertiría en los servicios ecosistémicos guarda gran similitud con el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal de Costa Rica (FONAFIFO) que desde la década de 1990 y hasta la actualidad opera con éxito un sistema de retribución

por servicios ecosistémicos reseñado como exitoso por varios autores como Le Coq (2015) y Peña (2015).

3.1.2. La agenda y discusión del set de soluciones de política (2009-2012)

Con la creación del Ministerio del Ambiente se constituye dentro de su estructura una dirección de línea que jugaría un papel central para la política pública sobre servicios ecosistémicos¹: la Dirección General de Evaluación, Valoración y Financiamiento del Patrimonio Natural (DGEVFPN) que forma parte del Vice-Ministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales. Parece claro que por sus funciones específicas, explicadas en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MINAM, esta dirección debía relacionarse directamente con el tema de servicios ecosistémicos, ya que cuenta con las siguientes funciones:

“Artículo 11.- Funciones del Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales

(...)h) Elaborar el inventario y establecer mecanismos para valorizar el Patrimonio Natural del país en coordinación con las autoridades sectoriales y descentralizadas, con el fin de mantener la provisión de los servicios ambientales, así como promover el financiamiento, el pago y la supervisión de los mismos

Artículo 38.- Funciones de la Dirección General de Evaluación, Valoración y Financiamiento del Patrimonio Natural

(...)i) Formular y proponer la política nacional relacionada a los servicios ambientales y su compensación, promoviendo el diseño e implementación de mecanismos de financiamiento, pago y supervisión de servicios ambientales”.

¹ Más de la mitad de los entrevistados refirieron a esta dirección como el actor más relevante para la aprobación de la Ley 30215.

El MINAM realizó a partir de fines de 2008 una serie de acciones relacionadas a los servicios ecosistémicos. El funcionario que tomó el cargo de director en la DGEVFPN fue Fernando León Morales, quien había sido antes asesor de la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas del INRENA por casi 5 años y quien había asesorado para la creación del grupo de trabajo reseñado líneas arriba bajo la cooperación alemana. Es claro que se mantuvo el impulso a través del paso de conocimiento de una institución a otra.

Entre las opciones para promover la valorización y el financiamiento de los servicios ecosistémicos (todavía llamados ambientales en ese momento), el Estado comenzó a evaluar diferentes opciones de política pública, atendiendo a las necesidades que marcaban la agenda de los servicios ecosistémicos que estaban siendo más tranzados en el mercado, es decir, en los que existían iniciativas tempranas en camino: carbono forestal retenido en bosques y recursos hídricos (cuencas).

Esta intención por parte del Estado peruano coincide con un impulso desde la cooperación internacional respecto de la promoción de mecanismos de mercado como respuesta a “fallas de mercado” identificadas como factores determinantes para que los bosques y ecosistemas forestales se vinieran deteriorando a pasos sostenidos (Portela 2008: 12). Es por ello que el MINAM integra dentro de su programa de trabajo iniciativas como TEEB (The Economics of Ecosystem and

Biodiversity) (TEEB 2009) desarrollando en esa etapa la base para proyectos pilotos de implementación de esquemas que favorezcan la valoración y mantenimiento de los servicios ecosistémicos. Es por ello que el entrevistado 2 mencionó:

“Si bien es cierto el primer tema de servicios ecosistémicos fue la experiencia de turismo y específicamente en áreas naturales protegidas, no cabe duda que el INRENA dejó una base para entender los servicios ecosistémicos en el Perú que va más allá del paisaje [turismo]. Para ello jugó un papel fundamental el hecho que hubieran personas con conocimientos sobre el tema en cargos públicos, como también el apoyo de la cooperación como GTZ (ahora GIZ) y CONDESAN”.

Es importante tomar en cuenta que en el 2007 este entrevistado, Fernando León, publica un libro denominado “El Aporte de las Áreas Naturales Protegidas a la Economía Nacional” en dónde explica la relación entre los servicios ecosistémicos y las áreas naturales protegidas.

Específicamente para países sudamericanos, autores como Killeen (2007: 75) venían sosteniendo que la recaudación (financiamiento) necesaria para detener la “tormenta perfecta” que “afectaría de manera dramática la Amazonía con consecuencias terribles” sería la monetización de los servicios ecosistémicos. Para el caso de los mecanismos relacionados a las cuencas y los recursos hídricos, iniciativas como las implementadas en las microcuencas Mishiquiyacu, Rumiyacu y Almendra en el departamento de San Martín (MINAM 2010), que abastecen de agua a la capital de ese departamento, Moyobamba, habían sido

identificadas y hasta tomadas como modelo por el ministerio para poder ser replicadas en cuencas y microcuencas con características similares.

En ese contexto el Poder Ejecutivo, específicamente el MINAM a través del Ministro del Ambiente, Antonio Brack Egg, promovió una iniciativa legislativa enviada el 28 de abril de 2009 al Congreso de la República con la firma del entonces Presidente de la República Alan García Pérez y el Presidente del Consejo de Ministros Yehude Simon Munaro. Este proyecto de ley, que ingresó al Congreso con el número 3213/2008-PE, se denominaba “Ley de Servicios Ambientales”. La idea principal de este proyecto de ley era promover y regular la relación entre proveedores de servicios ecosistémicos y actores que voluntariamente retribuyeran por ellos. El marco de política presentado por el Poder Ejecutivo tenía como eje un Estado que fungía de “administrador de los servicios ambientales que proveen los ecosistemas en tanto bienes de dominio público, estableciendo un marco regulador y promotor para su conservación y aprovechamiento” (Proyecto de Ley 3213/2008-PE). Inclusive, se establecieron funciones para el Ministerio de Economía y Finanzas, así como para PROINVERSIÓN para que impulsaran inversión pública y privada a favor de estos mecanismos.

Paradójicamente, el periodo en el que el Ejecutivo presentó este proyecto coincide con uno de los conflictos sociales más graves que ha vivido el país en los

últimos años: el Conflicto de Bagua² (Salazar 2014: 125) que es, en parte, producto de un modelo de pensamiento sintetizado en un artículo publicado en un medio local por el entonces Presidente de la República, Alan García Pérez, titulado “El Perro del Hortelano”. Esta mirada más bien no consideraba la conservación de los ecosistemas, el rol del Estado para promover su conservación y, en última instancia, tampoco a sus habitantes originarios, es decir, los pueblos indígenas amazónicos del Perú. En ese sentido, resulta interesante observar la dicotomía presentada en un mismo período de gobierno.

Finalmente, de acuerdo al trabajo de campo realizado, el proyecto de ley enviado por el Ejecutivo no prosperaría en las comisiones del Congreso de la República por la desconfianza en las bancadas en el proyecto y sus bondades para los pueblos indígenas, así como la oportunidad en el que se presentó ya que, entre otras cosas, se exigió que el proyecto de ley pasase por un proceso de consulta previa, libre e informada antes de ser discutido en el Congreso (entrevista 6).

² Dicho conflicto puso en evidencia la posición del Estado peruano (Gobierno de Alan García Pérez) frente a la conservación de los ecosistemas que son la fuente de los servicios ecosistémicos. El conflicto se origina en la desafectación de territorios indígenas que debían ser declarados como un área natural protegida (Parque Nacional Ichicak Muja) para favorecer intereses en explotación minera e hidrocarburífera, así como la aprobación de una serie de decretos legislativos (entre ellos el DL 1090, que aprobaba una ley forestal y de fauna silvestre) que conculcaban derechos de los pueblos indígenas al poner en peligro la integralidad de sus áreas.

3.1.3. La aprobación de la Ley 30215 (2013-2014)

Con el fracaso de la aprobación del proyecto de ley presentado por la bancada aprista, el texto se archivó. Sin embargo, como hemos podido identificar en la literatura consultada y las entrevistas, el tema de la regulación y promoción de los servicios ecosistémicos siguió siendo un tema importante que, además, se mantuvo en vigencia gracias a las iniciativas implementadas. Principalmente resaltan en este período las iniciativas vinculadas a:

- (i) Carbono forestal, es decir, servicios ecosistémicos vinculados a la capacidad del bosques para fijar y retener carbono, o REDD+ como se le denomina en el ámbito internacional de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC). Para el 2014, tal y como demuestra el portal REDDX (Forest Trends 2014) ya se podía dar cuenta de una importante cantidad de recursos financieros provenientes de: (a) principalmente cooperación bilateral (cooperación alemana, noruega y norteamericana), (b) cooperación financiera multilateral (Banco Mundial, Naciones Unidas) y (c) cooperación de fundaciones privadas. Además de ello, el Estado verificó la existencia de más de 40 proyectos REDD+ o llamados iniciativas tempranas, principalmente desarrollados por empresas y ONGs dedicadas a temas ambientales. El Estado implementó una plataforma para darles seguimiento y planea implementar un registro para regularlas y promover su buen desempeño (MINAM 2015).

- (ii) Recursos hídricos. Se creó una incubadora de mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos (MRSE) bajo el auspicio de la ONG internacional Forest Trends y el apoyo de COSUDE, en vista de la cantidad de iniciativas que venían implementándose sobre servicios ecosistémicos hidrológicos. A la fecha, se tienen mapeadas 17 iniciativas en todo el Perú (MINAM 2015ii).

El contexto se completa con la existencia de dos coyunturas particulares: una interna y otra externa. La coyuntura externa tiene que ver con la imposibilidad de implementar algunos proyectos de extracción de minerales en el Perú, que tiene como símbolo el Proyecto Minas Conga, el mismo que tuvo su pico entre 2011 y 2012. El conflicto interno llevó al Poder Ejecutivo a buscar repensar la relación entre la minería y otras industrias extractivas y el resto de los esquemas de desarrollo. Con ese fin, se llegó a la creación de una Comisión Multisectorial mediante Resolución Suprema 189-2012-PCM, encargada de elaborar “propuestas normativas y políticas orientadas a mejorar las condiciones ambientales y sociales bajo las que se desarrollan las actividades económicas, especialmente las industrias extractivas” (MINAM 2012: 1). El informe vio la luz en octubre de 2012 y en el eje de “Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica como Oportunidad para el Desarrollo” contiene como una de las propuestas a implementar:

“Promover la valoración de los servicios de los ecosistemas, mediante un proyecto de ley de Promoción de Mecanismos de Retribución por Servicios

Ecosistémicos, que busca promover y regular mecanismos para valorar y retribuir por la conservación, recuperación y manejo sostenible de los ecosistemas como fuente de los servicios ecosistémicos para el bienestar humano” (MINAM 2012: 41).

Gracias a las entrevistas 1, 2 y 8 constatamos que la coyuntura externa favorable tiene que ver con el evento internacional Río +20 que en el 2012 conmemoró los 20 años de la cumbre internacional (Cumbre de Río) en donde se establecieron los compromisos para una nueva relación entre el hombre y la naturaleza. También se discutió con los entrevistados la posibilidad de que hubiera podido influir la cercanía de la Conferencia de las Partes de Cambio Climático (COP20) que debía llevarse a cabo a fines del 2014 en Lima, y en donde debía aprovecharse la oportunidad para dar a conocer avances de lo que el Perú consideraba como buenas políticas ambientales.

En todo caso, el MINAM decidió volver a impulsar una estrategia para retomar el proyecto de ley de servicios ecosistémicos (entrevista 9). Para ello, de acuerdo a la encargada de enlace parlamentario (entrevista 6), se ha podido determinar que un momento crucial es aquel cuando se decide no preparar un nuevo proyecto de ley desde el Poder Ejecutivo y, en su lugar, se decide apoyar una propuesta que había sido enviada para consulta por el partido de oposición en el Congreso (Fuerza Popular) y a partir de él construir una propuesta de consenso.

En efecto, en el período parlamentario de 2012, existían en agenda de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología, hasta tres proyectos de ley para regular esta materia:

- Proyecto de ley de provisión de servicios ambientales ingresado con el número 786/2011-CR el 31 de enero de 2012, bajo iniciativa del congresista César Elmer Yrupailla Montes del Grupo Parlamentario Gana Perú
- Proyecto de ley que regula el pago por servicios ambientales y establece mecanismos para su promoción, ingresado con el número 1755/2012-CR el 27 de noviembre de 2012, bajo iniciativa del congresista Teófilo Gamarra Saldívar del Grupo Parlamentario Gana Perú.
- Proyecto de ley de compensación por servicios ambientales ingresado con el número 2629/2013-CR el 5 de setiembre de 2013, bajo iniciativa del congresista Néstor Antonio Valqui Matos del Grupo Parlamentario Fuerza Popular.

En vista de esta circunstancia, el Ministerio del Ambiente decidió no presentar una nueva iniciativa legislativa, sino trabajar con el Congreso para mejorar las existentes, darle una forma común agrupando sus aspectos más relevantes, para luego aprobar una norma idónea para los objetivos que se habían trazado. De hecho, de acuerdo a las personas entrevistadas del MINAM, fueron también los congresistas de la bancada que presidía la Comisión (Fuerza Popular)

quienes mostraron interés acercándose al MINAM para discutir la posibilidad de reactivar el tema de los servicios ecosistémicos.

Luego de varias coordinaciones, avances y retrocesos, se llegó a un “Predictamen acumulativo recaído en los proyectos de ley 786/2011-CR y 1755/2012-CR que proponen la Ley de Retribución por Servicios Ambientales”. Bajo el liderazgo de la alta dirección del MINAM y la Dirección General de Evaluación, Valoración y Financiamiento del Patrimonio Natural (DGEVFPN) se llevaron a cabo una serie de presentaciones con otros sectores del Ejecutivo, la sociedad civil y la academia. También se realizaron al menos cinco reuniones técnicas de coordinación en donde los miembros del Congreso se reunieron con el MINAM y otros sectores interesados del Ejecutivo, como por ejemplo, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Economía y Finanzas, así como algunas organizaciones no gubernamentales (entrevistas 6 y 9).

En el camino, con el envío de una nueva propuesta legislativa desde otra bancada congresal (2629/2013-CR), y dado que en las reuniones de coordinación aparecieron nuevos elementos para mejorar la propuesta, se decidió preparar un nuevo dictamen que considerara todo lo mencionado. Es así como a fines de 2013 se llegó al dictamen recaído en los tres proyectos de ley mencionados con un texto de consenso que fue aprobado por la Comisión. El consenso se obtuvo

gracias al papel central que jugó el entonces presidente de la Comisión, Néstor Valqui Matos, del grupo parlamentario Fuerza Popular.

Otro elemento importante a considerar es la cantidad de opiniones que tuvo la construcción de este dictamen. De la revisión de la documentación y las entrevistas con informantes clave destacan las opiniones de los siguientes actores: (i) el Ministerio de Economía y Finanzas, (ii) la Sociedad Nacional de Minería Petróleo y Energía y (iii) las organizaciones no gubernamentales. Los dos primeros mencionados, pese a considerar que el tema era importante, no estaban de acuerdo con aprobar una norma como la propuesta. Las preocupaciones principales giraban alrededor del tema económico y la obligatoriedad o voluntariedad que debía tener un mecanismo como éste.

El dictamen entró en sesión de pleno por primera vez el 10 de abril de 2014, en donde se presentaron objeciones para su aprobación, principalmente por algunos congresistas que tomaron la palabra para impulsar los argumentos del MEF (esto fue corroborado en las entrevistas) en el sentido que se necesitaba mayor precisión en la parte económica de la propuesta y en algunos conceptos.

En esa etapa se observó (entrevistas 6 y 9) que se necesitaba mayor explicación y coordinación con los sectores que todavía tenían dudas sobre cuestiones del proyecto de ley. En ese sentido, durante los siguientes meses el

MINAM desplegó una estrategia para argumentar a favor de la aprobación de la norma. Uno de los hitos más importantes para convencer a tomadores de decisión fueron dos viajes a Moyobamba para observar de primera mano la experiencia de mecanismo de retribución por servicios ecosistémicos hidrológicos en la microcuenca de los ríos Mishquiyacu, Rumiycacu y Almendra. A uno de los viajes asistió la congresista Verónica Mendoza (representante de un grupo que hasta el momento había tenido reticencia al proyecto dado que tenía dudas sobre su idoneidad para favorecer a pueblos indígenas y ciudadanos rurales). Luego de esos viajes, en donde destacó el acompañamiento del Gobierno Regional San Martín, las dudas de las bancadas se disiparon (entrevistas 6 y 9).

En virtud al acuerdo en el Poder Ejecutivo, como también con las diferentes bancadas congresales, el dictamen pasó nuevamente al pleno donde fue aprobado en dos instancias en el mismo día, el 11 de junio de 2014, por unanimidad (solo hubo una abstención del congresista Belaúnde en la primera votación), para luego ser promulgada por el Ejecutivo el 29 de junio de 2014 como Ley 30215, Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos.

3.2 Análisis de las variables que explican la aprobación de la política pública

Habiendo analizado, a partir de la literatura disponible y de acuerdo a las entrevistas realizadas, las distintas etapas por las que pasó la Ley 30215, es ahora momento de analizar y desarrollar el conjunto de variables que a nuestro parecer explican mejor la aprobación de la norma. Hemos identificado cuatro:

3.2.1 Transferencia de política

La participación de la cooperación internacional en la *agendación* del tema “servicios ecosistémicos” fue fundamental desde los inicios de la década del 2000. La intención inequívoca de la cooperación alemana, pero también de la norteamericana y de fundaciones específicas está documentada en el apoyo técnico, conversatorios y talleres de apoyo, y ha sido confirmada por más de la mitad de los entrevistados como un factor determinante desde 2003 hasta la fecha. Actores como GIZ, USAID, Forest Trends y organizaciones no gubernamentales nacionales dedicadas a temas ambientales han sido fundamentales para diferentes momentos del proceso.

Esta cooperación tiene relación con una corriente de opinión internacional sobre la importancia de los servicios ecosistémicos, que responde a diferentes necesidades. Las dos más importantes atendidas en los proyectos en Perú son: (i)

mantener caudales ecológicos saludables para tener agua dulce disponible, asociado a mecanismos de retribución hidrológicos y (ii) mitigación de gases de efecto invernadero procedentes de la deforestación y degradación forestal, asociados con el mecanismo REDD+. De acuerdo a la literatura revisada y a las entrevistas, ambos modelos han sido fuertemente impulsados desde la cooperación internacional.

Durante las entrevistas funcionarios involucrados con la aprobación de la norma refirieron que ésta habría correspondido a “ideas que llegaron desde fuera, desde instancias multilaterales y países en donde estas recetas ya habían sido probadas” (entrevista 9). Otros refirieron que si bien es cierto que estas ideas estaban siendo conversadas en espacios multilaterales, fue el convencimiento de funcionarios específicos lo que llevó a implementar la política. Es decir, siendo capacitados en temas de servicios ecosistémicos trajeron ese bagaje a favor de la implementación de estas políticas (entrevistas 2 y 8). Finalmente, otros mencionaron la importancia de los talleres, conversatorios, reuniones de trabajo y similares que fueron promovidos e implementados por la cooperación a cargo de impulsar este tema (entrevistas 3, 8 y 9).

Tomando en cuenta lo mencionado, analicemos cómo llegó esta política, en términos específicos, bajo la literatura de transferencia de políticas. Vale la pena adelantar en este punto, como hemos mencionado en el marco teórico, que

coincidimos con Lindblom (1991:12) cuando afirma que el proceso de política pública puede ser un “proceso no claro”, es decir, aquél en donde no se puede confiar en que todo sea “ordenado y racional”. En el presente caso, además, identificamos lo que Lindblom denomina “mezcla” entre las fases de la política pública, dado que la implementación de experiencias de mecanismos de servicios ecosistémicos se sobrepone con la agendación y aprobación de la Ley. Dicho esto, la intención del estudio de caso fue identificar “eventos” y lo que Barzelay (2004) denomina “encadenamientos significativos entre los eventos, reconstruyendo así el sentido global de la experiencia” (ibíd.: 24), en el caso de la aprobación de la Ley 30215 y la política pública que de ella se desprende.

Un primer evento relacionado con la transferencia de políticas lo encontramos en el hecho de que el primer proyecto de ley sobre servicios ambientales (del 2007) tuvo como uno de sus elementos más saltantes la creación de un símil del FONAFIFO³ costarricense. Es decir, los proponentes consideraron que se podía imitar una institucionalidad existente en un país que había implementado una política pública sobre servicios ambientales. Esta idea de un FONAFIFO en el Perú fue comentada por algunos entrevistados como equívoca básicamente por dos razones: (i) la primera es legal, pues por una norma sobre patrimonio natural no se pueden crear fondos que administren o deriven recursos

³ El FONAFIFO de Costa Rica es un fondo público que canaliza el apoyo a modo de subsidio a favor de aquellos “finqueros” o agricultores que efectivamente realizan tareas de conservación de bosques y demuestran un buen desempeño en un período de tiempo. Ellos reciben una retribución o compensación por ese desempeño.

públicos, lo cual fue el temor constante del MEF (inclusive cuando los siguientes proyectos de ley ya no consideraban esa posibilidad), y (ii) la segunda razón es para descartar que un “FONAFIFO peruano” es de carácter contextual. De acuerdo a Peña (2015), quien también fue entrevistado, el FONAFIFO funcionó en Costa Rica porque su implementación tuvo como antecedente la existencia de instituciones idóneas bien conformadas del sector forestal. Sin este sector y sus características no se podría haber contado con un régimen de incentivos viable. La transferencia de ese aspecto de la política no se llevó a cabo, pero sí quedó la idea de que el Estado debía jugar un rol más importante para promover los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos.

Otro elemento interesante transferido lo identificamos en la necesidad de crear normas para poder impulsar la política pública. En efecto, en más de un conversatorio previo a la aprobación de la Ley 30215 (MINAM 2010: 117) se discutió la necesidad (o no) de contar con una Ley o un marco regulatorio más complejo que el que ya se tenía para los servicios ecosistémicos. Finalmente, la tendencia internacional y principalmente la latinoamericana (Greiber 2010: 13) llevó a observar la necesidad de aprobar normas, principalmente en la necesidad de promover esquemas de mecanismo por servicios hidrológicos (cuencas y agua dulce). En el Perú, los tomadores de decisión quedaron sensibilizados sobre la necesidad de aprobar una norma, aun cuando no necesariamente se tenía claro el tipo de problemas que solucionaría su implementación (entrevistas 8 y 3).

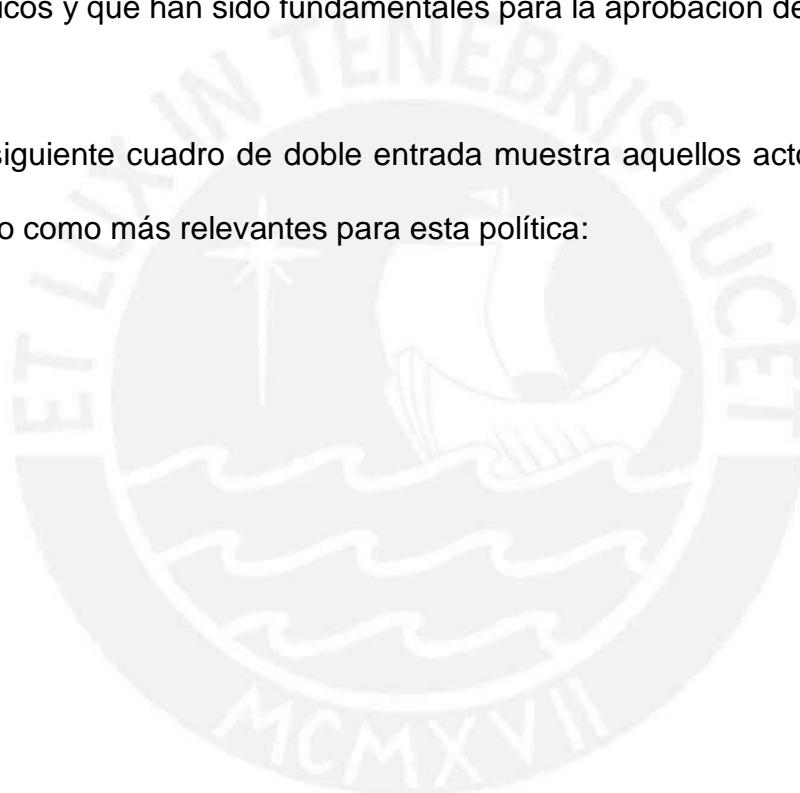
Otro punto en donde encontramos tendencia de transferencia de política es el hecho de imitar desarrollos de esquemas o mecanismos similares en países cercanos. Lo que Dussauge (2012) denomina “la promesa de encontrar soluciones similares para problemas similares” (ibíd.: 56) fue un motor importante para generar la innovación y la adopción de políticas que habían sido implementadas, por ejemplo, con relativo éxito en el Estado de Acre de Brasil⁴ o en espacios específicos de Bolivia. Continuando con Dussauge, otro concepto identificable es “la promesa de contar con un mecanismo de experimentación gratuita”, dado que en el Perú se contaba con el apoyo de estrategias globales como TEEB (The Economics of Ecosystem and Biodiversity) que planteaba un set de soluciones existentes que podían ser implementadas en los países sin mayor problema para el Estado (TEEB 2009: 5) y contando con documentos dirigidos a “hacedores nacionales de política” con recetas armadas para ser utilizadas en cada país. Tal es el caso de los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos basados en mercados.

3.2.2 Liderazgo fuerte por parte de tecnócratas

⁴ El Estado de Acre de Brasil cuenta con una política pública de desarrollo bajo en emisiones que privilegia un desacople de su economía de actividades que producen gases de efecto invernadero (GEI) generadores del cambio climático. Por su parte, las experiencias de retribución por servicios ecosistémicos en Colombia o Ecuador eran reconocidas como exitosas a mediados de la década de 2000 y fueron fuente de inspiración para nuestras políticas sobre servicios ecosistémicos.

La perspectiva de expertos liderando desde cargos de confianza la implementación de la política pública sobre servicios ecosistémicos ha sido uno de los factores en los que más han insistido los informantes clave. En efecto, como hemos adelantado en la explicación del caso, existe un grupo específico de funcionarios públicos que han estado involucrados con el tema de servicios ecosistémicos y que han sido fundamentales para la aprobación de la Ley 30215.

El siguiente cuadro de doble entrada muestra aquellos actores que hemos identificado como más relevantes para esta política:



Cuadro N° 03: Actores influyentes

Actor	Posiciones	Importancia
Manuel Pulgar-Vidal Otálora	Ministro del Ambiente al momento de la agendación y aprobación de la política (2011-a la fecha).	Inserta el tema como línea estratégica y encarga la coordinación con el Congreso de la República para implementar la política.
Fernando León Morales	Director General Evaluación, Valoración y Financiamiento del Patrimonio Natural del MINAM (2008-2011).	Insertó la política pública en INRENA (Comisión) y desarrolló el tema con literatura especializada (Áreas Naturales Protegidas). Participó en la primera
Lucía Ruíz Ostoic	Jefa del Gabinete de Asesores del MINAM (2012-2013)	Encargada de coordinar con todas direcciones del MINAM la implementación de la política.
Roger Loyola	Director General Evaluación, Valoración y Financiamiento del Patrimonio Natural (2012-a la fecha).	Experto técnico que asumió la defensa del proyecto de ley y el perfeccionamiento a partir de las opiniones de otros sectores y congresistas.
Carola Morales	Asesora de la Alta Dirección del MINAM (2008-a la fecha).	Encargada de la coordinación con el Congreso. Impulsó el proceso de convencimiento hacia asesores y congresistas.

Fuente: Elaboración propia

El primer tema a destacar para comenzar a desarrollar la importancia de los expertos es la forma cómo obtienen éstos el conocimiento necesario para implementar las políticas públicas. En el caso de León y Quijandría (este último viceministro de desarrollo estratégico de recursos naturales al momento de aprobarse la norma) se pudo identificar que ambos estudiaron posgrados en el INCAE de Costa Rica y aprovecharon estas capacidades para insertar el tema, primero en la agenda del INRENA (León), institución que implementó avances con una Comisión desde el 2005, y luego desde el MINAM, que fue en donde pudieron tener el espacio y el respaldo para implementar mejor la política.

El uso de la información de expertos fue posible debido a la importancia que tenía contar con conocimiento sobre estas tendencias en la forma de utilizar el patrimonio natural. Varios entrevistados refirieron que la coyuntura de un cierto “agotamiento” del modelo de extracción de recursos naturales hizo que la gente buscara otras opciones, encontrando en los servicios ecosistémicos una posibilidad de cambiar la lógica de extracción. En ese sentido, se confirmaría uno de los requisitos que menciona Dargent (2015: 36) en el sentido de tener legitimidad como expertos en un tema en debate. El hecho de que el Ejecutivo se enfrentara a la necesidad de tener nuevas ideas para poder implementar las políticas públicas (veremos esto en la evaluación de la coyuntura política “post-Conga”) hizo que actores que contaban con ideas y proyectos demostrativos sobre servicios ecosistémicos se legitimen y presenten sus ideas como solución.

Otra característica de los tecnócratas identificados es que tenían el interés de comunicar y convencer con los argumentos técnicos y al mismo tiempo traducirlos en ideas fáciles de entender para los tomadores de decisión como los congresistas. En ese sentido, resaltaron durante las entrevistas la decisión de realizar documentos de gestión de forma constante. Por ejemplo, documentos como el Informe de la Comisión Multisectorial (MINAM 2012) que ya hemos reseñado buscan que la política pública pueda ser previsible y el diálogo y la concertación se “institucionalice” más allá de discutir soluciones (Majone 1997).

La vocación por argumentar y transmitir también se evidencia con la serie de talleres, conversatorios y reuniones de trabajo que fueron impulsados por el Estado (por el Ejecutivo principalmente) para poder dar a conocer y confirmar la importancia de los servicios ecosistémicos y una norma que los promoviera. Finalmente, los técnicos expertos en estos temas pudieron complementarse para llevar un mensaje lo más inteligible posible sobre un tema complejo, tomando en cuenta el nivel encontrado en algunos burócratas.

3.2.3 Coyuntura política y “ventana de oportunidad”

La tercera variable determinante que desarrollamos para explicar la aprobación de la Ley 30215 es la coyuntura política que vivió el Perú en el año 2014. En una primera instancia, al construir la hipótesis de nuestra investigación habíamos considerado la variable de la COP 20 en Lima (Conferencia de las partes de la Convención de Cambio Climático de la Naciones Unidas) como una variable importante para la aprobación de la norma. Sin embargo, con el trabajo de campo y el desarrollo de las entrevistas se vio como importante otra variable coyuntural, como fue la que rodea la Comisión Multisectorial aprobada mediante Resolución Suprema 189-2012-PCM y las soluciones que entregó, dentro de las cuales se encuentra la priorización por el Ejecutivo del proyecto de ley sobre servicios ecosistémicos.

En efecto, varios entrevistados han referido la importancia que tuvo la necesidad de contar con respuestas claras para responder a una mirada diferente entre las industrias extractivas y la naturaleza o, cómo el propio informe refiere, una mirada que recoja aquello que el propio Presidente de la República mencionó en la Cumbre de Río +20 (2014) :

“El Perú es el país de la región con la economía más dinámica y estable, con un crecimiento anual promedio de 6%, y se ha convertido en un destino atractivo de inversiones, por lo que el Gobierno buscará promoverlas e incentivarlas. Pero a su vez ha expresado la preocupación de asegurar que el crecimiento económico se realice cuidando el valioso patrimonio cultural y natural del país, integrando el uso del territorio y los recursos naturales en un marco general de sostenibilidad que permitan beneficio a todos los peruanos y peruanas de hoy, sin hipotecar el futuro y calidad de vida de las nuevas generaciones” (MINAM 2014:4).

Esta coyuntura de país se refería, además, a la imposibilidad de implementar proyectos extractivos por la oposición de actores de la zona de influencia de los proyectos que asociaban éstos con el deterioro ambiental en el que vivían. Asimismo, por grupos políticos que tomaron esos argumentos para discutir la lógica extractivista que (como hemos desarrollado en el capítulo 2) ha sido la constante en la relación con el patrimonio natural. En esta coyuntura, una norma sobre servicios ecosistémicos constituyó un hito relevante, pero no necesariamente suficiente, para cambiar el modelo de desarrollo o por lo menos discutir la hegemonía de una lógica extractivista.

El Perú, luego de Río+20, las decisiones de las COP 20 (Lima) y 21 (París) (y los compromisos internacionales y nacionales que de ellas se derivan), la

definición de los objetivos de Desarrollo Sostenible y la posibilidad de ingresar a la OCDE, cuenta con un conjunto de futuras coyunturas en donde será posible insertar en el debate la implementación de estas políticas públicas de incentivo a una mejor relación con la naturaleza.

3.2.4 Impulso desde la arena subnacional: el papel de los gobiernos regionales

Los departamentos que han tenido más empuje para desarrollar proyectos e iniciativas relacionadas con servicios ecosistémicos son San Martín y Madre de Dios. En el caso de San Martín, tanto el Gobierno Regional como la sociedad civil organizada priorizó el desarrollo de políticas públicas relacionadas con servicios ecosistémicos, tan es así que ha buscado aprobar ordenanzas y normas internas (por ejemplo de salvaguardas para proyectos) de ámbito regional.

En el caso de San Martín, también se ha corroborado con las entrevistas el papel de apoyo que tuvo para la aprobación de la Ley 30215 (inclusive en la etapa final), la demostración a congresistas (como Veronika Mendoza) de casos exitosos como los proyectos de Moyobamba sobre MRSE hidrológico, y que cambiaron la perspectiva de estos actores con relación a la política en debate. Aquí se debe recordar que la experiencia de Moyobamba fue referida por el entrevistado 9 como uno de los casos pioneros en implementación de la norma, así como fue parte de

una publicación del MINAM y la cooperación alemana para promover que la cantidad y calidad de agua para la ciudad de Moyobamba sea mantenida por la conservación de las cuencas y bosques cercanos (MINAM 2010: 9). Además, es fundamental considerar los elementos constituyentes del esquema en Moyobamba, donde (i) el esquema se implementa a partir de áreas de conservación que fueron de administración municipal, (ii) “se trata de un lugar de acceso colectivo que por déficits en la gestión, el control y la vigilancia, se destina en gran proporción a la agricultura por familias migrantes (...) afectando la prestación de bienes y servicios ambientales” (MINAM 2010: 10) y (iii) con esa degradación se pone en riesgo las cabeceras de cuenca que dan agua a una ciudad de cincuenta mil habitantes, Moyobamba, cuyos pobladores estarían dispuestos a contribuir con la conservación de las cuencas para asegurar su fuente de recursos hídricos.

Ahora bien, en el caso de Madre de Dios no podemos decir que exista gran desarrollo o influencia para la aprobación de la ley. Las entrevistas (3, 4 y 5) realizadas allí nos llevan a afirmar que los proyectos en desarrollo (principalmente sobre deforestación evitada / REDD+) no tuvieron mucha relación con la aprobación de la norma. Incluso, un análisis de las declaraciones de los actores involucrados en los proyectos nos lleva a inferir que éstos se sienten temerosos sobre el posible efecto que tendría un reglamento de la ley de servicios ecosistémicos y cómo afectaría a sus proyectos. Más aún, de acuerdo a la

entrevista 3, pese a existir una Mesa de Servicios Ambientales y REDD+ de Madre de Dios, esta instancia no jugó un papel importante en la aprobación de la Ley 30215, sino que se mantuvo al margen de las acciones del Ejecutivo y del Legislativo en torno a la norma.



4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

4.1. El patrimonio natural más allá de los recursos naturales

Esta investigación no trata de generalizar o dar una respuesta al problema del extractivismo y el uso/abuso de los recursos naturales, pero igualmente hemos identificado que desde una visión histórica nos encontramos en un momento en el cual la extracción y uso de los recursos naturales nos ha llevado a niveles preocupantes de deterioro ambiental y, en algunos casos, a conflictos socio-ambientales graves. Además, es claro que el modelo de exportación de materia prima, extraída de forma primaria, ha sesgado nuestro modelo de desarrollo hacia determinadas actividades y no ha permitido que surjan otras opciones de desarrollo más sostenibles y/o viables para el país. Ejemplos como el oro, el guano y el caucho nos muestran una constante de extracción y posterior deterioro de nuestro patrimonio y su capacidad para brindar bienes y servicios ecosistémicos.

Históricamente los recursos naturales como los minerales, el guano o el caucho, significaron un importante dinamismo económico, principalmente debido a que se trató de recursos altamente valorados (precio) y que fueron exportados con relativo éxito a través de políticas que lamentablemente no dejaron mucho bienestar o desarrollo sostenible para el Perú. Esto se debe a que los modelos institucionales y legales responden a una lógica que privilegia el beneficio cortoplacista de pequeños grupos y de un Estado centralizado. Además, se pueden identificar “instituciones extractivas” (Acemoglu y Robinson 2012) que han permanecido en el tiempo como las concesiones mineras, las mismas que no consideran el ecosistema como fuente de los bienes que obtiene, minerales, sino que buscan directamente una extracción intensiva a costa del entorno.

También es clave considerar la constante de burócratas y tecnócratas ávidos de dar soluciones a las oligarquías o grupos de poder para poder extraer más y tener más beneficio económico. El sueño neoliberal del “chorreo” hacia sectores menos favorecidos puede ser observado históricamente a través de los booms de recursos. Se requiere formar e inspirar otro tipo de burócratas y tecnócratas para que apoyen reformas a favor de un enfoque diferente. Además, la corrupción fue y es un problema que acompañó y acompaña la existencia de los booms de recursos naturales. Cualquier estrategia que busque cambiar realmente el modelo de aprovechamiento de los recursos o cambiar el paradigma hacia

servicios ecosistémicos u otros debe tomar en cuenta ese problema y enfrentarlo en las fases de diseño e implementación de las políticas públicas.

Se ha producido cursos cíclicos de aprovechamiento de recursos naturales: del caucho al oro, a la caoba, al oro. Tal es el caso de la región Madre de Dios, como la más violenta después de Lima (INEI 2016), pero que al mismo tiempo está debajo de la línea de pobreza extrema, y por ello las actividades del estilo boom son aceptadas y hasta protegidas por la población más necesitada. Al mismo tiempo, los sectores más favorecidos por el statu quo del uso del patrimonio natural (minería, hidrocarburos, suelo, forestal) tienen grandes incentivos para mantener la situación tal y como está. Por ello, el hecho que se apruebe por consenso entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo una norma que rompe con el concepto de extracción de recursos naturales resulta de particular interés, y el análisis de los factores o variables que la hicieron posible es una materia relevante para analizar.

La aprobación de la Ley 30215 significa una nueva mirada al patrimonio natural donde se reconocen los beneficios integrales de los ecosistemas al bienestar de los ciudadanos y al planeta. El primer ejemplo lo tenemos en los servicios ecosistémicos asociados al cambio climático, en donde el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas – SERNANP (SERNANP 2016: 121) afirma que esta Ley “permite el desarrollo de iniciativas y el establecimiento de

regulaciones y procedimientos para la comercialización de los derechos generados por proyectos de conservación de los ecosistemas naturales presentes dentro de las áreas naturales protegidas”, lo cual a la fecha ha llevado (de acuerdo al mismo SERNANP) a una reducción de emisiones de gases de efecto invernadero verificada de hasta 10.9 millones de toneladas de carbono. Esto a partir de evitar la deforestación de 30,000 hectáreas de bosques de acuerdo a los propios datos del SERNANP.

En síntesis, la valoración de los servicios ecosistémicos a partir de los conceptos aportados por esta Ley permite conseguir mayores recursos financieros para la conservación de estas áreas protegidas y conduce a un mayor desarrollo sostenible para el país y a la mitigación del cambio climático como beneficio para el planeta.

En segundo lugar, podemos resaltar el caso de los servicios ecosistémicos hidrológicos. En este caso, el retribuyente principal (artículo 3.e. de la Ley 30215) para los mecanismos que se han podido implementar han sido las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPSs) y hasta el momento han podido financiar las labores de mejora de la cuenca, pero con inconvenientes de tipo regulatorio. La Ley bajo análisis permitirá que fondos públicos sean utilizados para establecer esquemas de retribución, es decir, retribuir a quienes conserven o realicen buenas prácticas, gracias a la Segunda Disposición Complementaria Final

que ordena: “Autorízase a las entidades públicas a recaudar recursos económicos y a transferirlos a los contribuyentes al servicio ecosistémico, según los arreglos institucionales para cada caso, con la finalidad de destinarlos a la implementación de mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos”. Con ello, aquellos proyectos que habían tenido problemas para la recaudación y canalización de fondos en esquemas de retribución hidrológicos (GIZ Moyobamba) (Tilacancha SPDA 2014) tendrán ahora un marco regulatorio apropiada gracias a esta norma y asegurarán la llegada de los recursos financieros a los proyectos para la conservación y remediación de las cuencas correspondientes.

4.2. Conclusiones sobre la evaluación de los factores que explican la aprobación de la Ley 30215

La Ley 30215, Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos, se aprobó en junio de 2014 con el impulso del Poder Ejecutivo (principalmente del MINAM) y también con el apoyo del Congreso de la República. Aprobada por unanimidad y defendida por el grupo parlamentario de oposición, quien además tenía a su cargo la presidencia de la Comisión de Ambiente y Ecología, se trata de una norma que definitivamente rompe con la forma cómo se establecen regulaciones sobre el patrimonio natural.

En la investigación sobre cuáles fueron los factores principales que explican la aprobación de la norma, nuestros resultados de investigación arrojan que tres de los cuatro factores fueron confirmados, y uno de ellos fue solamente parcialmente confirmado.

En el caso de la transferencia de políticas públicas desde actores con influencia para determinar la difusión de tendencias como los servicios ecosistémicos encontramos que actores no-gubernamentales de cooperación fueron determinantes en las primeras fases de agendación de la política. Por ejemplo, bajo el período de análisis donde INRENA (entonces como entidad pública a cargo de los bosques y el agua) tuvo intenso apoyo por parte de la cooperación para promover el enfoque de servicios ecosistémicos, se produjo la conformación de un grupo de trabajo y el financiamiento de las primeras acciones demostrativas en campo. Asimismo, la cooperación internacional ayudó a formar capacidades hacia actores que luego se mantuvieron ya sea en el sector público o en entidades que contribuyeron desde la sociedad civil para que la norma se apruebe y la política se instaure. Otro asunto relevante en el análisis es el hecho que la política internacional y las tendencias internacionales hicieron atractivo para los tomadores de decisión usar conceptos que ya había sido probados por otros países (p.e. Costa Rica) o que ya tenían un respaldo en financiamiento posible (p.e. carbono forestal por deforestación evitada). Ese también es un factor que apoyó innovar, en el sentido de aprobar una norma como la Ley 30215.

El liderazgo fuerte por tecnócratas fue el factor que los entrevistados colocaron como más relevante o fundamental para la aprobación de la norma. De hecho hemos podido trazar la trayectoria de varios expertos que se mantuvieron cerca de la política pública tanto en instituciones públicas como desde la cooperación, y que tuvieron un contacto directo con el proceso de política. Inclusive se pudo identificar acciones específicas en el momento del debate entre Ejecutivo y Congreso para que la norma saliera adelante. Los expertos estaban sensibilizados y capacitados sobre servicios ecosistémicos tanto por el hecho de provenir de universidades donde recibieron ese conocimiento innovador, como por su participación en experiencias demostrativas previas a la aprobación de la norma. Asimismo, se pueden identificar características claras de cómo se comportaron estos expertos, siendo que el uso de la información privilegiada es un factor importante, pero también lo es la exposición de argumentos convincentes hacia los decisores sobre los beneficios de aprobación de la norma.

En el caso del aprovechamiento de la coyuntura para aprobar la política pública, si bien es cierto habíamos colocado como factores determinantes la coyuntura internacional con la COP 20 de Lima como factor determinante, así como avances de política internacional que podían favorecer este tipo de políticas nacionales como la Cumbre de Río +20 o la suscripción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), fue un factor interno nacional el que apareció como

importante en varias entrevistas. En efecto, la coyuntura política que llevó a la conformación de la Comisión Multisectorial del 2012 que recomendó (entre otras cosas) impulsar una ley de servicios ecosistémicos es uno de los elementos más interesantes que devinieron del análisis y que deben ser tomados en cuenta en la fase de implementación.

Finalmente, la variable de impulso desde las regiones sólo pudo ser confirmada parcialmente y en específico para el departamento de San Martín (no así para Madre de Dios). De hecho en el caso de San Martín se puede identificar un impulso involuntario para la política en virtud a las experiencias demostrativas que ya estaban en curso (principalmente asociadas a los recursos hídricos y las cuencas, como en Moyobamba), pero el apoyo a la política expresada en la norma no fue claramente confirmada en las entrevistas del estudio de caso. En este caso, la política regional, encabezada por el Gobierno Regional San Martín, sí guarda relación con la política pública priorizada, es decir, sí existen factores que sumaron y se correlacionaron con la aprobación de la norma.

En cambio, en Madre de Dios se pudo confirmar que la política no es conocida o en todo caso es una materia que solamente se comprende dentro de los intereses del sector de ONGs y de la cooperación, y específicamente para el proyecto de reducción de emisiones procedentes de deforestación y degradación

forestal. No se ha podido hallar evidencia de un apoyo a la política y menos a la norma materia de análisis.

4.3. Recomendaciones para la implementación de la Ley 30215

Los expertos (tecnócratas) son una buena alternativa para innovar en las políticas públicas cuando la burocracia y los tomadores de decisión no llegan a tener acceso a información y medios para mejorar las políticas públicas ambientales. Sin embargo, los límites al desempeño de políticas públicas que llegan desde las ideas de tecnócratas se ven principalmente cuando las ideas se contrastan con la realidad. Por ello, en la fase de implementación de esta política se requiere un seguimiento cercano por parte del Estado del desempeño de las iniciativas y emprendimientos a partir de la norma. Principalmente, se requiere identificar más a detalle posibles problemas y cuellos de botella en la implementación que podrían aparecer por las propias carencias de las zonas en donde se implementarán los proyectos en términos de presencia efectiva del Estado, capacidad para hacer cumplir la ley y posibilidad de distribuir beneficios que deriven de la implementación de las políticas ambientales, en el caso analizado, en relación a la retribución por las acciones de los contribuyentes a la conservación de las fuentes de los servicios ecosistémicos.

Siendo una política pública que innova en la relación entre el ser humano y la naturaleza, la política de servicios ecosistémicos debería ser insertada de forma más robusta dentro de la política nacional peruana, y, en particular, dentro del debate regional. En el ámbito de los compromisos internacionales del Perú identificamos puntos de apoyo que podrían servir para que se implemente directamente sobre el territorio estas políticas con participación de los gobiernos regionales, municipalidades, entre otros. Por ejemplo, las contribuciones nacionales dedicadas a la adaptación y mitigación al cambio climático (NDC) presentadas por Perú a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático pueden derivar en apoyo técnico y económico para los departamentos con bosques (Loreto, Ucayali, Madre de Dios, San Martín, Amazonas, entre otros) a partir de esquemas que utilizarán la Ley 30215. El avance del Consejo Interregional Amazónico (CIAM) para llegar a una política regional puede ser parte de una transferencia de políticas desde Brasil o países amazónicos con los que ha tenido contacto, pero un buen camino a seguir para insertar políticas de este tipo más allá de la arena nacional y sectorial (más allá de Lima). Las coyunturas internas e internacionales pueden favorecer el desarrollo de este tipo de políticas, pero pasada la coyuntura y logrado un cambio importante, se requiere perfilar buenos protocolos, procedimientos y monitoreo para que la política pública funcione en el campo.

Además, hay que considerar que aun cuando esta política pública sola no puede ser vista como un cambio radical en el modo como los peruanos nos relacionamos con el patrimonio natural, es importante, a partir de esta experiencia, demostrar que es viable lograr consensos políticos para avanzar hacia esquemas que favorezcan un desarrollo sostenible y enfrenten el creciente deterioro ambiental. Las variables que lo explican pueden ser diversas, pero es deseable que ejemplos como este se repitan y su impacto se evalúe en el tiempo.

Finalmente, esta Ley tiene la potencialidad de lograr beneficios efectivos ya que cuenta con el soporte económico y político de las decisiones tomadas en el ámbito internacional, como son las últimas dos conferencias de las partes de la Convención de Cambio Climático COP 20 en Lima y COP 21 en París. El sentido de estas decisiones internacionales es favorecer un cambio en el modo como se utilizan los recursos y servicios que prestan los ecosistemas, privilegiando e incentivando cada vez más el tránsito hacia opciones que signifiquen bajas emisiones de gases de efecto invernadero. Esta lógica va directamente en la línea de lo que busca la norma materia de análisis. Por otro lado tenemos la aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en donde se priorizan objetivos específicos vinculados a: agua limpia, acción por el clima, vida de ecosistemas terrestres, entre otros. Todos los anteriores en la línea de lo propuesto por la Ley 30215.

En general todos los elementos que se desarrollan en la propuesta de Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático (2015). Esta situación ofrece una oportunidad para que la Ley se implemente de forma idónea en los próximos años.



BIBLIOGRAFÍA

- ACEMOGLU, Daron & Robinson, James
2012 Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Barcelona: Editorial Crítica. Versión en español.
- ALVAREZ LOBO, Ricardo
1984 TSLA. Estudio etno-histórico del Urubamba y Alto Ucayali. Instituto Superior de Filosofía de Valladolid, Aletheia 2. Salamanca: Editorial San Esteban
- ALZA, Carlos
2008 Gestión Pública, un tema pendiente en la investigación académica. En: VI Seminario de Reforma del Estado “GESTIÓN PÚBLICA: BALANCES Y PERSPECTIVAS”. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- BARZELAY, M. & CORTAZAR, J.C.
2004 Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social. Estudio de caso 1. Washington: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Pp. 70.
- BELAÚNDE, Martín
2011 Derecho minero y concesión. Cuarta Edición actualizada. Lima: Editorial San Marcos.
- CEPAL
2015 La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Paradojas y desafíos del desarrollo sostenible. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA
2005 Ley N° 28611. Ley general del ambiente. Lima, 15 de octubre de 2005.

- 2008 Proyecto de ley N° 2386/2007-CR. Ley de promoción y compensación de los servicios ambientales. Lima, 30 de abril de 2008.
- 2009 Proyecto de ley N°3213/2008-PE. Ley de servicios ambientales. Lima, 28 de abril de 2009.
- 2012i Proyecto de ley N° 1755/2012-CR. Proyecto de ley que regula el pago de los servicios ambientales y establece mecanismos para su promoción.
- 2012ii Proyecto de ley N° 786/2011-CR. Proyecto de ley de provisión de servicios ambientales. Lima, 31 de enero de 2012.
- 2013i Proyecto de ley N° 2629/2013-CR. Ley de compensación por servicios ambientales. Lima, 5 de setiembre de 2013.
- 2013ii Dictamen 02-2013-2014/CPAAAAE-CR. Dictamen recaído en los proyectos de ley 786/2011-CR, 1755-2012-CR y 2629/2013-CR, con un texto sustitutorio por el cual se propone la ley de mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos. Lima, 19 de diciembre de 2013. Archivo del Congreso de la República.
- 2014 Ley N° 30215. Ley de mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos. Lima, 29 de Junio de 2014.
- DARGENT, Eduardo.
2015 Technocracy and democracy in Latin America: The Experts Running Government. New York: Cambridge University Press
- DOLLOWITZ, D. and MARSH, D.
1996 "Who learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature". Political Studies, Volume 44, pp.343-357.
- DUSSAUGE, Mauricio.
2012 "La transferencia de políticas como fuente de innovación gubernamental: promesas y riesgos." *En: Estado, gobierno, gestión pública. Revista Chilena de Administración Pública*. Volumen N°19, p.p. 51-79. 2012.
- EL COMERCIO
1998 Gran Historia del Perú. Documento por fascículos coleccionables. Lima: El Comercio.

FIGUERES, Christiana

2015 Declaraciones en COP 21 – Paris sobre reto de cambio climático.
Fecha de consulta: 5 de Mayo de 2016
<<https://europa.eu/eyd2015/en/unric/posts/questions-cristina-figures-cop21>>

FOREST TRENDS

2014 Overview: REDD+ finance flowing to Peru. Interactive chart. Fecha de consulta: 6 de mayo de 2016. <<http://reddx.forest-trends.org/country/peru/overview>>

INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES – INRENA

2005 Resolución Jefatural 185-2005-INRENA. Constituye el “Grupo de Trabajo Institucional de Pago por Servicios Ambientales – PSA” del INRENA. Lima, 9 de Agosto de 2005. Fecha de consulta: 5 de mayo de 2016.

<[http://www.serfor.gob.pe/portal/pdf/normatividad/2005/resojefa/RJ%20%20N%C2%BA%20%20185-2005-INRENA\(Grupo%20de%20Trabajo%20de%20Pago%20serv.%20Ambienta-PSA\).pdf](http://www.serfor.gob.pe/portal/pdf/normatividad/2005/resojefa/RJ%20%20N%C2%BA%20%20185-2005-INRENA(Grupo%20de%20Trabajo%20de%20Pago%20serv.%20Ambienta-PSA).pdf)>

2007 Resolución Jefatural 060-2007-INRENA del 8 de Marzo de 2007. Aprueba la Estrategia Institucional para el Pago por Servicios Ambientales del INRENA 2007-2011” formulada por el Grupo de Trabajo institucional de Pago por Servicios Ambientales GTI/PSA del INRENA. Lima, 8 de marzo de 2007. Fecha de consulta: 5 de mayo de 2016.

<<http://www.serfor.gob.pe/portal/pdf/normatividad/2007/resojefa/RJ%20N%C2%BA%20060-2007%20-%20Estrategia%20PSA-INRENA.pdf>>

IPCC

2015 Synthesis Report on Fifth Assessment Report. Consulta: 10 de mayo de 2016. <<http://www.un.org/climatechange/blog/2015/03/ipcc-launches-complete-synthesis-report/>>

IUCN

2006 Establishing payments for wáter-shed services. Gland: IUCN. 109 pp.

KILLEEN, Timothy

2007 A perfect storm in the Amazon Wilderness: Development and Conservation in the Context of the Initiative for the Integration of the

Regional Infraestructure of South America (IIRSA). Advances in Applied Biodiversity Science. Washington: Conservation International.

LE COQ, Jean-François, et al.

2010 Payment for Environmental Services Program in Costa Rica: a policy process analysis perspective. Communication presented at the 90th Annual Meeting of the Southwestern Social Science Association, March 31-April 3, 2010 – Houston, Texas.

LINDBLOM, Charles.

1991 El proceso de elaboración de Políticas Públicas. México DF: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. MAP.

MAJONE, Giandoménico.

1997 Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas. Capítulo 1: Análisis de las políticas y deliberación pública. Pp35-56. México D.F.: FCW.

MCDERMOTT, C., CASHORE, B. & KANOWSKI, P.

2010 Global Environmental Forest Policies: An International Comparison. London: The Eartscan Forest Library.

MCNEILL, William

2000 Something new under the sun: an environmental history of the Twentieth-Century World, Nueva York: W.W. Norton.

MÉNY, Ives & THOENING, Jean Claude

1989 Las Políticas Públicas. Versión en español a cargo de Francisco Morata. Barcelona: Editorial Ariel.

MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT (MEA) 2005 – Equipo de trabajo.

2005 Informe de Síntesis.

MINAM

2010 Compensación por servicios ecosistémicos: Lecciones aprendidas de una experiencia demostrativa. Las microcuencas Mishiquiyacu, Rumiyacu y Almendra de San Martín. Primera Edición junio de 2010. Lima: Ministerio del Ambiente.

2011 Conversatorio Internacional: Mecanismos de financiamiento para la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad. Lima: MINAM. Primera Edición marzo de 2011.

2012 Informe de la comisión multisectorial encargada de elaborar propuestas normativas y políticas orientadas a mejorar condiciones

ambientales y sociales bajo las que se desarrollan las actividades económicas, especialmente las industrias extractivas creado por Resolución Suprema 189-2012-PCM. Lima: Ministerio del Ambiente.

2015 Propuesta de Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático. Lima: Ministerio del Ambiente.

Naciones Unidas

2015 Objetivos de Desarrollo Sostenible. Fecha de consulta: 10 de mayo de 2016. <<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>>.

PEÑA, Pablo

2016 A legal Butterfly Effect: Unexpected Twists and Turns of the Law in Costa Rica's Payment for Ecosystem Services Program. En MAUERHOFER, V. (ed.), Legal Aspects of Sustainable Development. Springer International Publishing.

PODER EJECUTIVO

2008 Decreto Legislativo N° 1013. Decreto Legislativo que aprueba la Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente. Lima: 14 de Mayo de 2008.

PORTELA, Rosimeiry et al.

2008 The idea of market-based mechanisms for forest conservation and climate change. En Streck, C. et al (Ed.) Climate change and forests. Harrisonburg: R.R. Donnelley. pp. 3-29.

SACHS, Aaron

2013 Arcadian America: The death and life of an environmental tradition. New Haven: Yale U. Press.

SOLANO, Pedro

2005 La esperanza es verde: áreas naturales protegidas en el Perú. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

SALAZAR, Diego Et al.

2014 Crónica de un conflicto anunciado: El caso del conflicto social en Bagua (5 y 6 de Junio 2009). En Aprender de la Experiencia ALZA, Carlos (Ed.). Lima: PUCP. Pp. 121-145.

SUBIRATS, Joan. Et al.

2012 Análisis y gestión de políticas públicas. Madrid: Huertas Industrias Gráficas SAC.

TEEB (The Economics of Ecosystems and Biodiversity)
2009 The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy Makers – Summary: Responding to the value of nature. Malta: Progress Press.



ANEXO 1: Relación de entrevistas

Identificación	Nombre	Fecha entrevista	Tipo de entrevista	Ubicación laboral en el período bajo análisis
Entrevista 1	Claudia Ochoa Pérez	27/11/2015	Presencial	Bosques Amazónicos SAC - BAM. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA. Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (Asesora).
Entrevista 2	Fernando León Morales	27/11/2015	Presencial	Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA. Ministerio del Ambiente - MINAM (Director General de Valoración Evaluación y Financiamiento del Patrimonio Natural). Cooperación Alemana al Desarrollo - Agencia GIZ en el Perú.
Entrevista 3	Luisa Ríos Romero	25/02/2016	Presencial	Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA (Profesional en la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre). Fondo de Desarrollo Forestal - FONDEBOSQUE. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA.
Entrevista 4	Jiang Oliver Liao	25/02/2016	Presencial	Gobierno Regional de Madre de Dios - GOREMAD. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA (Oficina Madre de Dios).
Entrevista 5	Billy Echevarría Gil	25/02/2016	Presencial	Rainforest Alliance
Entrevista 6	Carola Morales Ruiz	06/05/2016	Presencial	Congreso de la República (Asesora de Despacho Congresal) Ministerio del Ambiente (Asesora de la Alta Dirección).
Entrevista 7	Lucía Ruiz Ostoic	07/05/2016	Presencial	Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA (Directora de la Oficina de Asesoría Jurídica). Centro de Conservación Investigación y Manejo de Áreas Naturales - CIMA Cordillera Azul. Ministerio del Ambiente - MINAM (Miembro del Gabinete de Asesores).
Entrevista 8	Pablo Peña Alegría	09/05/2016	Presencial	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA. Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Director de Gestión Estratégica).
Entrevista 9	Roger Loyola Gonzáles	09/05/2016	Presencial	Universidad Agraria La Molina. Ministerio del Ambiente - MINAM (Director General de Valoración Evaluación y Financiamiento del Patrimonio Natural).
Entrevista 10	Gustavo Suárez de Freitas		Telefónica y por correo	Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA (Intendente de Áreas Naturales Protegidas). Consejo Interregional Amazónico - CIAM. Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (Coordinador Ejecutivo).

ANEXO 2: Ley de mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos
Ley N° 30215
(Publicada el 29/6/2014)

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY DE MECANISMOS DE RETRIBUCIÓN POR SERVICIOS ECOSISTÉMICOS

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley promueve, regula y supervisa los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos que se derivan de acuerdos voluntarios que establecen acciones de conservación, recuperación y uso sostenible para asegurar la permanencia de los ecosistemas.

Artículo 2. Alcance

La presente Ley se aplica a las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que promuevan, diseñen e implementen mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos.

Artículo 3. Definiciones

Para los efectos de la presente Ley, se entiende por:

a) Ecosistema. Es el sistema natural de organismos vivos que interactúan entre sí y con su entorno físico como una unidad ecológica. Los ecosistemas son la fuente de los servicios ecosistémicos. También es considerado como ecosistema generador de dichos servicios aquel recuperado o establecido por intervención humana, de conformidad con las disposiciones establecidas en la presente Ley y su reglamento.

b) Servicios ecosistémicos. Son aquellos beneficios económicos, sociales y ambientales, directos e indirectos, que las personas obtienen del buen funcionamiento de los ecosistemas, tales como la regulación hídrica en cuencas, el mantenimiento de la biodiversidad, el secuestro de carbono, la belleza paisajística, la formación de suelos y la provisión de recursos genéticos, entre otros, señalados en el reglamento de la presente Ley. Los servicios ecosistémicos constituyen patrimonio de la nación.

c) Mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos. Son los esquemas, herramientas, instrumentos e incentivos para generar, canalizar, transferir e invertir recursos económicos, financieros y no financieros, donde se establece un acuerdo entre contribuyentes y retribuyentes al servicio ecosistémico, orientado a la conservación, recuperación y uso sostenible de las fuentes de los servicios ecosistémicos.

d) Contribuyente al servicio ecosistémico. Es la persona natural o jurídica, pública o privada, que mediante acciones técnicamente viables contribuye a la conservación, recuperación y uso sostenible de las fuentes de los servicios ecosistémicos.

Pueden ser reconocidos como contribuyentes al servicio ecosistémico:

i. Los propietarios, poseedores o titulares de otras formas de uso de tierras, respecto de las fuentes de los servicios ecosistémicos que se encuentran en éstas.

ii. Los que cuenten con títulos habilitantes otorgados por el Estado para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables que cumplan con los fines para los cuales les fueron otorgados.

iii. Los titulares de contratos de administración de áreas naturales protegidas y otros mecanismos definidos por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp), respecto de las fuentes de servicios ecosistémicos que se encuentran en ellas.

iv. Otros que reconozca el Ministerio del Ambiente.

e) Retribuyente por el servicio ecosistémico. Es la persona natural o jurídica, pública o privada, que, obteniendo un beneficio económico, social o ambiental, retribuye a los contribuyentes por el servicio ecosistémico.

CAPÍTULO II

MECANISMOS DE RETRIBUCIÓN POR SERVICIOS ECOSISTÉMICOS

Artículo 4. Finalidad de los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos

Los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos tienen la finalidad de asegurar la permanencia de los beneficios generados por los ecosistemas.

Artículo 5. Retribución por servicios ecosistémicos

5.1 Mediante la retribución por servicios ecosistémicos, los contribuyentes de dicho servicio perciben una retribución condicionada a la realización de acciones de conservación, recuperación y uso sostenible de las fuentes de los servicios ecosistémicos por parte de los retribuyentes.

5.2 Las acciones a que se refiere el párrafo anterior pueden ser las de conservación de espacios naturales, las de recuperación de algún espacio que ha sufrido problemas de deterioración o degradación ambiental y las de cambio hacia un uso sostenible de las fuentes de los servicios ecosistémicos, entre otras acciones que apruebe la autoridad ambiental.

Artículo 6. Elementos para el diseño de los mecanismos de retribución

Para el diseño de los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos, según sea el caso, se tienen en cuenta los siguientes elementos:

a) Caracterización de la estructura y función del ecosistema, del servicio ecosistémico, la fuente, la funcionalidad y la condición actual, promoviendo su articulación, compatibilidad y complementariedad catastral.

b) Identificación y caracterización de los contribuyentes y retribuyentes por el servicio ecosistémico.

c) Estimación del valor económico del servicio ecosistémico, los costos necesarios para mantener el flujo del servicio ecosistémico, la voluntad de pago u otros que contribuyan a los acuerdos.

d) Establecimiento de acuerdos entre los contribuyentes y retribuyentes por el servicio ecosistémico, donde se determinan las actividades de conservación, recuperación y uso sostenible, los beneficios económicos, sociales y ambientales esperados, las modalidades de retribución y sus estrategias de financiamiento.

e) Promoción de una plataforma conformada por diferentes actores públicos y privados vinculados al mecanismo de retribución por servicios ecosistémicos, que monitoreen el cumplimiento de los acuerdos y supervisen la transparencia en la retribución bajo la estrategia de financiamiento que se considere adecuada.

f) Diseño de un sistema de monitoreo que permita evaluar el progreso de las acciones de conservación, recuperación y uso sostenible de los ecosistemas implementados por el mecanismo.

Artículo 7. Modalidades de los mecanismos de retribución

7.1 Los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos pueden adoptar, de común acuerdo entre los contribuyentes y los retribuyentes por el servicio ecosistémico, cualquiera de las siguientes modalidades:

a) Financiamiento de acciones específicas, directas e indirectas, para la conservación, recuperación y uso sostenible de las fuentes de los servicios ecosistémicos.

b) Financiamiento de acciones de desarrollo productivo e infraestructura básica sostenibles en beneficio directo de la población involucrada en el mecanismo.

c) Otras modalidades acordadas libremente entre las partes, dentro de los alcances de la presente Ley.

7.2 La determinación y aplicación de las modalidades de los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos debe tener como fin asegurar la permanencia de los servicios que ofrece, teniendo en cuenta un enfoque intercultural, atendiendo a la diversidad cultural, geográfica, ecológica y sociopolítica de cada región.

7.3 Las modalidades de los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos que decidan adoptar los contribuyentes y los retribuyentes por el servicio ecosistémico son evaluadas y aprobadas por el Ministerio del Ambiente.

Artículo 8. Cumplimiento de obligaciones

La aplicación de los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos no exonera el cumplimiento de las obligaciones contenidas en las normas, planes o instrumentos de gestión ambiental, así como las provenientes de sanciones administrativas y penales.

CAPÍTULO III

REGISTRO ÚNICO DE MECANISMOS DE RETRIBUCIÓN POR SERVICIOS ECOSISTÉMICOS

Artículo 9. Creación y publicidad del Registro Único de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos

9.1 Créase el Registro Único de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos, el cual es gestionado por el Ministerio del Ambiente con la finalidad de validar los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos, así como su respectiva regulación y supervisión. Este registro es implementado progresivamente de acuerdo al reglamento de la presente Ley.

9.2 El Registro Único de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos es publicado en el portal institucional del Ministerio del Ambiente, a través del Sistema Nacional de Información Ambiental.

9.3 Los acuerdos entre las partes que desarrollen mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos son inscritos en el registro mencionado en el párrafo anterior.

Artículo 10. Lineamientos y procedimiento para la validación y registro de propuestas de mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos

10.1 Los lineamientos y el procedimiento para la validación y registro de los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos son aprobados por el Ministerio del Ambiente, en coordinación con las instancias públicas competentes. En este procedimiento, el sector ambiente garantiza que se respete la territorialidad y derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas, en lo que sea aplicable.

10.2 Los lineamientos referidos en el párrafo anterior consideran prioritariamente los instrumentos existentes de planificación del territorio y que las modalidades de retribución coincidan con la finalidad de la presente Ley.

CAPÍTULO IV

ROL PROMOTOR DEL ESTADO Y DE LAS ENTIDADES COMPETENTES

Artículo 11. Rol promotor del Estado

En el marco de la presente Ley, es responsabilidad del Estado promover:

a) La inversión pública y privada en la conservación, recuperación y uso sostenible de las fuentes de los servicios ecosistémicos.

b) El acceso e intercambio de información generada por diversos actores para determinar el estado de las fuentes de los servicios ecosistémicos.

c) El desarrollo tecnológico y el fortalecimiento de capacidades en la conservación, recuperación y uso sostenible de las fuentes de los servicios ecosistémicos.

Artículo 12. Funciones del Ministerio del Ambiente

En el marco de la presente Ley, son funciones del Ministerio del Ambiente:

a) Ejercer la rectoría del sector ambiental que comprende los servicios ecosistémicos.

b) Diseñar, regular y promover políticas, normas y procedimientos para el desarrollo, implementación y supervisión de los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos, en coordinación con otras autoridades.

c) Fomentar el desarrollo e implementación de mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos en las áreas naturales protegidas, en coordinación con el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp).

d) Brindar asistencia técnica en el diseño e implementación de los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos.

e) Fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y locales para la implementación de la presente Ley y sus normas complementarias.

f) Incentivar la inversión en la investigación de la funcionalidad del ecosistema que integre el conocimiento científico y tradicional.

g) Promover la conformación de estrategias de financiamiento que contribuyan con la sostenibilidad de los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos.

h) Administrar, regular y supervisar el Registro Único de los Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos.

Artículo 13. Rol de los gobiernos regionales y gobiernos locales

13.1 Los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven y facilitan la implementación de mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos, en el marco de lo dispuesto en la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y demás normas complementarias, respetando las competencias de otras entidades públicas.

13.2 Los gobiernos regionales y gobiernos locales pueden considerar dentro de sus presupuestos el financiamiento de actividades de conservación, recuperación y uso sostenible de las fuentes de los servicios ecosistémicos.

13.3 Los gobiernos regionales y gobiernos locales pueden adicionalmente canalizar recursos económicos de donaciones para el financiamiento de actividades de conservación, recuperación y uso sostenible de las fuentes de los servicios ecosistémicos.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Declaración de interés nacional

Declárase de interés nacional la promoción de la inversión pública y privada en la conservación, recuperación y uso sostenible de las fuentes de los servicios ecosistémicos.

SEGUNDA. Autorización a entidades públicas a recaudar recursos económicos

Autorízase a las entidades públicas a recaudar recursos económicos y a transferirlos a los contribuyentes al servicio ecosistémico, según los arreglos institucionales para cada caso, con la finalidad de destinarlos a la implementación de mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos.

TERCERA. Adecuación a los alcances de la presente Ley

Las entidades públicas que vienen recaudando recursos económicos con la finalidad de destinarlos al financiamiento de actividades de conservación, recuperación y uso sostenible de fuentes de servicios ecosistémicos tienen que adecuarse a los alcances de la presente Ley, en un plazo de ciento ochenta días calendario, contados desde la publicación de su reglamento.

CUARTA. Referencia en las normas legales y administrativas a los servicios ambientales

Toda referencia que se haga en las normas legales y administrativas a los servicios ambientales debe entenderse, cuando corresponda y dentro de los alcances de la presente Ley, a los servicios ecosistémicos.

QUINTA. Financiamiento de la presente Ley

La aplicación de lo establecido en la presente Ley se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, según corresponda, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

SEXTA. Límite de la presente Ley

La presente Ley no regula el otorgamiento del aprovechamiento de recursos naturales ni el otorgamiento de títulos habilitantes, los cuales son regulados por leyes especiales.

SÉPTIMA. Consulta previa

Las normas complementarias a la presente Ley que impliquen afectación directa a los derechos colectivos de los pueblos indígenas deben cumplir con el procedimiento de consulta previa establecido en la Ley 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y su reglamento, el Decreto Supremo 001-2012-MC.

OCTAVA. Reglamentación de la Ley

El Poder Ejecutivo reglamenta la presente Ley en un plazo de ciento veinte días calendario, contados a partir de su vigencia.

Comuníquese al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación.

En Lima, a los once días del mes de junio de dos mil catorce.

FREDY OTÁROLA PEÑARANDA

Presidente del Congreso de la República

LUIS IBERICO NÚÑEZ

Segundo Vicepresidente del Congreso

de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veintiocho días del mes de junio del año dos mil catorce.

OLLANTA HUMALA TASSO

Presidente Constitucional de la República

RENÉ CORNEJO DÍAZ

Presidente del Consejo de Ministros

