

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



Re escalando la gobernanza ambiental: avances y limitaciones en la construcción de un estado subnacional verde en la región San Martín (2003-2018)

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE LICENCIADA EN SOCIOLOGÍA**

**AUTOR**

Marisol Arestegui Espinal

**ASESORA**

Deborah Delgado Pugley

Enero, 2020

## RESUMEN

La presente tesis busca rastrear los avances y limitaciones en la construcción de un Estado subnacional verde en la región San Martín (Perú) durante el periodo 2003-2018. Se identificaron las diferentes racionalidades ambientales presentes en la sociedad civil presente en la región, y se analizó el desarrollo de cuatro capacidades del estado subnacional. Para la investigación se realizaron entrevistas a profundidad, y una revisión de gabinete. Se han identificado 3 grupos de ONGs presentes en la región que cuentan con diferentes racionalidades ambientales: Autonomía y Desarrollo, Derechos Indígenas, y Conservación. Por ello, si bien se han podido generar avances en la generación de herramientas de gestión, figuras legales y la institucionalización de espacios de diálogo y concertación en materia ambiental - estos han encontrado barreras en la transversalización de políticas que tomen en cuenta límites ambientales al verse confrontados con intereses económicos. Así, en la región San Martín se habría estado desarrollando un estado subnacional con políticas que responderían a un Estado de Bienestar, el cual tiene una fuerte dependencia a un crecimiento económico sostenido debido a que este sostiene sus políticas sociales. Por otro lado, se observa una tendencia de recentralización de la gobernanza ambiental desde la creación del MINAM en el 2008. A medida que este ente se fortalecía, se debilitaban los espacios de innovación, diálogo y propuesta regionales. Si bien el MINAM ha traído orden y modernización de la normatividad ambiental, se pierde la riqueza de una respuesta subnacional ante problemáticas ambientales - corriendo el riesgo de proponer respuestas homogeneizadoras, no involucrar a los actores involucrados de manera adecuada, y no contar con una adecuada flexibilidad.

**Palabras Clave:** Estado Verde, Políticas ambientales, Gobernanza Ambiental

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	i
CAPÍTULO 1: Diseño de la investigación	1
1.1 Propuesta de investigación	1
1.2 Marco Conceptual	3
1.2.1 Definiendo un Estado verde: establecimiento de límites y replanteamiento de capacidades	3
1.2.2 Re escalamiento de la gobernanza ambiental: estados subnacionales y sociedad civil	10
1.2.2.1 Re escalamiento vertical	12
1.2.2.2 Re escalamiento horizontal	14
1.3 El caso	16
1.3.1 Desarrollismo, Despensa Nacional, la Marginal, Explosión migratoria y degradación ambiental	17
1.3.2 Coca, Narcotráfico, y el milagro San Martín	23
1.3.3 Descentralización, Regionalización e Hipercentralización	29
1.3.4 El Perro del hortelano, el Baguazo y el proceso de recentralización	32
1.3.5 ONGs en la región San Martín	36
1.4 Metodología	39
CAPÍTULO 2: Visiones diversas en la sociedad civil de la región San Martín	41
2.1 Grupo 1: Autonomía y Desarrollo	42
2.2 Grupo 2: Derechos Indígenas	50
2.3 Grupo 3: Conservación	61
CAPÍTULO 3: Desarrollo de capacidades estatales verdes	67
3.1 Formación de consenso	69
3.2 Planificación estratégica.	76
3.3 Coordinación de políticas., monitoreo, regulación e implementación de políticas ambientales.	83
REFLEXIONES FINALES	90
BIBLIOGRAFÍA	94
ANEXOS	103

Anexo 1: Listado de entrevistas	103
Anexo 2: Marco legal ARA	104
Anexo 3: Naturaleza / estructura / funciones CAR	104
Anexo 4: Guía de entrevistas	106



## AGRADECIMIENTOS

La presente tesis se realizó en el marco del proyecto del equipo VLIR-UOS titulado: "Activando el desarrollo sostenible y la inclusión social indígena a través de REDD + basado en la comunidad en la selva amazónica peruana". Este involucra a cuatro universidades: la Universidad KU Leuven, Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad Nacional de San Martín y la Universidad Nacional de la Amazonia Peruana. Muchas gracias a Deborah Delgado y a Liliana Lozano por considerarme para ser parte - pero también por su guía, consejo, y ánimo constante. Que privilegio tan grande ha sido tenerlas cerca en todo este proceso.

Gracias a mi familia linda, por haber sido mi espacio seguro durante esta temporada y en todas las demás! Gracias Ma, Pa y Miki por animarme, escucharme, y enfocarme. Es un regalo tan grande tenerlos conmigo y ser un equipo. Son lo mejor de lo mejor.

Gracias a mis amigas, Clau y Dama. Siempre hablamos de lo improbable que fue el habernos conocido en este viaje universitario, pero que agradecida estoy de que así haya sido! Que bonito ha sido caminar juntas, y saber que lo seguiremos haciendo. Traen tanta alegría a mi vida.

Y, sobretodo, gracias a mi Dios. Ha sido tan bueno, y siempre lo será. Que regalo tan grande es caminar confiada sabiendo que siempre me acompaña, y que todo está bajo Su control.

## INTRODUCCIÓN

Nos estamos acercando peligrosamente y rápidamente a un punto sin retorno en la degradación de la amazonia. Nepstad (2008) señala que *“las tendencias sinérgicas en las economías, los bosques y el clima de la Amazonía podrían conducir al reemplazo o la degradación severa de más de la mitad de los bosques de la cuenca del Amazonas para el año 2030, incluso sin invocar incendios o el calentamiento global”* (p.1744). Por lo tanto, si incluimos también el acelerado proceso de cambio climático a la progresiva destrucción del hábitat, cambios de uso de suelo y deforestación extendida podemos hacer aún más corto el tiempo de llegada. Si bien se han identificado estrategias a nivel nacional o subnacional que han demostrado ser muy útiles en contrarrestar y/o disminuir la velocidad del avance de las tendencias mencionadas, como la creación de áreas protegidas, agricultura a menor escala y con nuevas técnicas (Nepstad, 2008; p. 1745), el problema de fondo de la crisis ecológica se encuentra en un conjunto de racionalidades occidentales. Se trata de una crisis cultural de la racionalidad de la modernidad, de la economía del mundo globalizado que *conduce la cosificación del ser y la sobreexplotación de la naturaleza*” (Leff, 2004; p. xi). Ante esto, un Estado Verde reformula su propia racionalidad ambiental, y revaloriza la naturaleza bajo nuevos términos.

El objetivo de la siguiente investigación es el analizar los avances, limitaciones y dinámicas de la construcción de un Estado subnacional verde en la región San Martín (Perú) durante el periodo 2003-2018. Para ello, estaremos tomando como base la definición y operacionalización presentada por Peter Christoff (2005), el cual toma como guía los planteamiento de Robyn Eckersley. Christoff señala que un Estado Verde es aquel que *“incorpora en su corazón el reconocimiento de las limitaciones ambientales en la actividad material, y esto se refleja en desarrollos institucionales que beneficien sustancialmente a la naturaleza”* (p. 41). Con el fin de comprender las racionalidades ambientales coexistentes en el territorio, se utilizara el concepto de marcos (*framings*) planteado por Benford & Snow (2000). Ellos plantean que los actores presentes

en un escenario determinado no sólo son receptores pasivos de conceptos, ideas y significados, sino que son parte de la construcción dinámica de estos - conteniendo y confrontando con otras visiones con las que coexisten. Este "enmarcar" realizado por los actores se da en tres etapas: diagnóstico, pronóstico" y motivación. Una vez que hayamos podido identificar los diferentes marcos presenten en el escenario sanmartinense, procederemos a ver el desarrollo institucional que deriva a la luz de los 4 ejes: (1) espacios para la deliberación, (2) planificación estratégica & visión a largo plazo, (3) coordinación de políticas e integración entre sectores, e (4) Implementación. A lo largo del desarrollo de los puntos mencionados, se llamará la atención sobre las particularidades que presenta un estado subnacional en cada eje a tratar. Así como el análisis de las unidades estatales no deja de lado los actores no estatales, el análisis del estado subnacional no excluye al nacional - sino que mantienen una interacción dinámica y constante.

Para poder analizar los temas planteados, se optó por realizar revisión de archivo, y la elaboración de entrevistas a profundidad hacia especialistas seleccionados en campo. La combinación de estos métodos nos permite la reconstrucción histórica de las dinámicas que sucedieron en el periodo de tiempo seleccionado, recogiendo las diferentes miradas de actores pertinentes. Gracias a la generosidad, tiempo y apertura de los entrevistados, y de los funcionarios que facilitaron documentos solicitados, es que se pudo realizar el siguiente trabajo.

La contribución de la siguiente tesis se da en dos dimensiones. Por un lado, busca contribuir con el bloque de investigaciones que se realizan en búsqueda de una mejor comprensión de cómo se vería este Estado Verde en la realidad, ante qué retos se enfrentaría y qué estrategias fueron útiles en camino a su consolidación. Más aún, con la creciente relevancia de los estados subnacionales en la región, y las posibilidades metodológicas que trae en

analizar unidades de menor tamaño, se buscará contribuir con el enriquecimiento de la aún escasa literatura sobre un estado subnacional verde. Por otro lado, se contribuirá con información empírica de la región San Martín. Esta región ha atraído los ojos de tanto investigadores como funcionarios debido a lo 'exitoso' del Programa de Desarrollo Alternativo en la región aplicado a finales del siglo XX, las políticas de lucha contra la pobreza del gobierno de Villanueva (2007-2010), y por sus avances en la creación de herramientas de gestión, figuras legales y políticas que fortalecieron su institucionalidad ambiental regional. Si bien las cifras que muestran la erradicación del cultivo de coca, o el descenso de la tasa de pobreza en la región, invisibilizan los efectos sociales y ambientales que generaron de manera 'indirecta' - sigue siendo un caso excepcional en el territorio nacional que requiere de aún mayor profundización. El siguiente trabajo buscará generar aportes en esa dirección.

A partir del análisis realizado, se obtuvieron algunos hallazgos interesantes. En primer lugar, se propone la agrupación de ONGs presentes en la región bajo 3 categorías: Autonomía y Desarrollo, Derechos Indígenas, y Conservación. Cada uno de ellos identifica diferentes problemáticas y proponen diferentes estrategias para lograr sus objetivos. Debido a su nivel de articulación con el GORESAM, el Grupo 1 (Autonomía y Desarrollo) ha contado con mayor influencia, y sus propuestas con mayor alcance. Acompañó y promovió el impulso de políticas que responden a un Estado de Bienestar Social - no a uno de Estado Verde, los cuales suelen ser confundidos como etapas de un mismo proceso de respuesta ante fallas del mercado.

Por otro lado, se han logrado avances en la formulación y creación de herramientas, ordenanzas y figuras legales que facilitan una gestión sostenible del territorio pero la priorización de la sostenibilidad ecológica por sobre políticas de desarrollo económico es raramente visto. Asimismo, se observa también un proceso de recentralización de la gobernanza ambiental a partir de la creación del MINAM en el 2008. Esta tendencia puede generar el riesgo de

proponer respuestas homogeneizadoras, no involucrar a los actores involucrados de manera adecuada, y no contar con una adecuada flexibilidad. Sin embargo, se ve muy poco interés en luchas por revertir esta tendencia - ya que otros actores involucrados en la gobernanza ambiental cuentan con otros mecanismos priorizados para lograr sus objetivos. Por último, consideramos que los escándalos de corrupción relacionados a la gestión de César Villanueva afectarán la legitimidad y dificultarán un re-empoderamiento de la gobernanza ambiental subnacional.

Esta tesis empezará por presentar el capítulo de **Diseño de la Investigación**, el cual se divide en 4 secciones: Propuesta de investigación, Marco Conceptual, El caso y Metodología. El capítulo 2 presenta las **diversas visiones presentes en la sociedad civil de la región San Martín** agrupadas en: Autonomía y Desarrollo, Derechos Indígenas y Conservación. El capítulo 3 indagará sobre el **desarrollo de capacidades estatales verdes** por medio del análisis de 4 de ellas: formación de consenso; planificación estratégica; monitoreo, regulación e implementación de políticas ambientales; y coordinación de políticas. Por último, se encuentra la Reflexión final, Bibliografía y Anexos.

## CAPÍTULO 1: Diseño de la investigación

### 1.1 Propuesta de investigación

La presente tesis abordará el proceso de transformación de la región San Martín de poseer la mayor tasa de deforestación en el año 2007, a ser reconocida como una de las que presenta un mayor avance hacia una gestión sostenible de su territorio. Tanto el proceso de degradación ambiental como el de conformar las bases para consolidar un movimiento ambiental desde la sociedad civil iniciaron en la década de los 70s, pero llegaron a puntos de inflexión en el periodo 2003-2018 en el que múltiples actores nacionales y regionales se vieron en la necesidad de generar diálogo y concertación. Si bien esta “transformación verde” es cuestionada por ciertos sectores, la región San Martín ha mostrado avances en el desarrollo y continuidad de una institucionalidad ambiental efectiva en el marco normativo y de fiscalización (Augusto et al., 2017: p. 99). A medida que nos acercamos a un punto sin retorno en la destrucción de los ecosistemas de la amazonia, toda reforma que contribuya a revertir o desacelerar su tendencia y velocidad de avance merece ser analizada detalladamente.

Si bien la gestión ambiental de la región San Martín ha sido atendida desde una mirada que revaloriza el rol de la sociedad civil (Augusto et. al, 2017), esta puede ser enriquecida al ser analizada en el marco de la construcción de un Estado Verde. Reconociendo la formación de nuevas maneras de interactuar entre actores y escalas involucradas en la gobernanza ambiental, creemos importante el profundizar en la reconfiguración de la interacción **horizontal**, entre el estado subnacional y los actores de la sociedad civil con los que coexisten; y **vertical** entre el estado subnacional y el estado central.

Buscaremos contribuir a una mejor comprensión de las dinámicas entre los diferentes actores que conforman la sociedad civil al agruparlos según la problemática que identifican, y cómo enmarcan su rol en respuesta a ella. Asimismo, realizaremos un rastreo de los avances y limitaciones de la

construcción de un estado verde subnacional mediante en análisis de 4 capacidades: formación de consenso; planificación estratégica; monitoreo, regulación e implementación de políticas ambientales; y coordinación de políticas.



## 1.2 Marco Conceptual

### 1.2.1 Definiendo un Estado verde: establecimiento de límites y replanteamiento de capacidades

En 1820 se formularon las primeras leyes de temática ambiental, las cuales buscaban una regulación moderada del uso de los recursos al reconocer el carácter finito de la naturaleza, y el infinito deseo de acumulación y extracción por parte de los humanos. Sin embargo, a partir de la década de los setenta, se hace evidente lo estructuralmente insostenible de los patrones dominantes de producción y consumo (Leff, 2014; p. 100), por lo que la necesidad de establecer límites a la actividad humana se hace más urgente e inician esfuerzos sostenidos por comprender este escenario y plantear caminos alternativos. Un resultado de estos esfuerzos es el libro “Los límites del crecimiento” (Meadows et al., 1972), hito en la construcción de miradas diferentes y críticas a la ideología del crecimiento económico eterno. A pesar de lo acertado de sus predicciones, no fue bien recibido hasta inicios de la década del 2000, momento en el que las evidencias de la crisis ecológica ya no podían ser negadas por la rapidez de su avance y lo extendido de sus consecuencias. Las respuestas a este crecimiento que coloca una carga insostenible sobre los ecosistemas, que no respeta los límites de la capacidad del planeta para proveer materia y energía y absorber desechos, deben considerar la escala planetaria de la problemática: una crisis ecológica global.

Entre diversas propuestas ante dicha crisis, la formulación de un Estado Verde resalta por su carácter multidimensional - y por formular una respuesta que va “más allá de ese mínimo necesario para evitar una catástrofe socioecológica” (Meadowcroft, 2005: pg 4-5). Debido al carácter neoliberal y capitalista de los estados modernos, estos suelen cargar con el peso de la responsabilidad parcial o total de la aceleración de la degradación ambiental debido al fomento de prácticas que contribuyen un determinado modelo desarrollista y de construcción

nacional incoherente con las condiciones territoriales (Barry y Eckersley, 2005; pg 10). El Estado Verde, a diferencia, es definido como aquel que *“incorpora en su corazón el reconocimiento de las limitaciones ambientales en la actividad material, y esto se refleja en desarrollos institucionales que beneficien sustancialmente a la naturaleza”* Christoff (2005; p. 41). Este nuevo modelo de estado mantiene una estructura estatal similar a la de otros estados modernos, pero la racionalidad detrás de sus acciones toma un giro drástico.

La crisis ambiental tiene como fundamento un conjunto de lógicas existentes en la sociedad occidental. Se trata de una crisis cultural de la racionalidad de la modernidad, de la economía del mundo globalizado que *conduce la cosificación del ser y la sobreexplotación de la naturaleza”* (Leff, 2004; p. xi). Por ello, más que una falla en el funcionamiento del modelo capitalista, la crisis ambiental es el resultado de sus fundamentos y formas de conocimiento del mundo, tales como la *“sobre economización del mundo, desbordamiento de la racionalidad cosificadora de la modernidad, y los excesos del pensamiento objetivo y utilitarista”* (Leff, 2004; p.x). Ante esto, el Estado Verde requiere reformular su propia racionalidad ambiental, y revalorizar la naturaleza bajo nuevos términos.

Si bien existe una gran diversidad de lógicas ambientales, tanto antropocéntricas como ecocéntricas, el reformular el valor del medio ambiente a partir de su rol central en el bienestar de una sociedad ha sido, sin lugar a dudas, la que ha tenido mayor aceptación. En esa línea, es necesario resaltar la diferente, pero relevante, trayectoria del Estado de Bienestar Social. Al igual que el Estado Verde, este modelo también responde a fallas del mercado y de la acción colectiva. Debido a que ambos tienen ideales de bienestar y justicia en el centro de su acción, pueden ser confundidos como diferentes etapas del mismo proceso. Sin embargo, su necesidad de un crecimiento vigoroso que respalde sus programas (creación de empleos, mejora de pensiones, etc.) entre otros factores, lo diferencian radicalmente. Un Estado Verde, por el contrario, estaría

comprometido con un desarrollo del bienestar social de la sociedad que se encuentre dentro de las fronteras de la sostenibilidad ambiental (Meadowcroft, 2005: pp. 7-9).

Si bien no se puede hablar aún de un Estado Verde consolidado y en funcionamiento, la teoría política verde ya nos permite vislumbrar la forma y características que éste tomaría. Un Estado Verde sería, entonces, aquel que replantea su racionalidad ambiental y refleja su respeto por los límites físicos en sus interacciones y funcionamiento. Asumiría nuevos roles, transformaría los vigentes, y fortalecería su capacidad para formular una respuesta gubernamental sólida y a la altura de la crisis ambiental multiescalar. No se trataría de un proceso lineal, sino más bien de una modernización ecológica prolongada, desordenada e inestable. A continuación observaremos a mayor detalle 4 capacidades a las que un Estado Verde aspiraría.

**Formación de consenso.** En primer lugar, un Estado Verde sería altamente inclusivo con la sociedad civil en los procesos de deliberación de programas que busquen cambios sustanciales económicos y sociales ligados al medio ambiente (Christoff, 2005; p. 44). Debido a que un Estado Verde tendría como principal impulsor a los movimientos y partidos ambientalistas, el alcance de su inclusión será clave en la velocidad y nivel del avance de una agenda verde. De Castro et al. (2015) señala que la importancia de la participación de la sociedad civil en procesos de negociación, sea ecológica o de otra naturaleza, ya cuenta con una aceptación generalizada, y aún los grupos más conservadores u orientados al mercado reconocen lo necesario de su inclusión. Por ello, al hablar de inclusión no nos referimos a una que queda en el discurso, sino a una que permita la conexión efectiva de las propuestas de la sociedad civil con los imperativos estatales que guían la agenda pública (Hunold y Dryzek, 2005: p. 76). Es decir, una gobernanza ambiental.

Debido a lo diverso de la sociedad civil, no podemos hablar de un único interés perseguido por este grupo. Un Estado Verde debería estar en la

capacidad de reconciliar objetivos ambientales con otras ideales presentes en su territorio, como justicia social, derechos indígenas, y bienestar de futuras generaciones. La coexistencia de diferentes racionalidades ambientales entre los actores presentes en la región requerirían de un Estado que sea capaz de *adaptar su discurso para recibir el apoyo y soporte de diferentes grupos, por diversas razones, en diferentes periodos de tiempo* (Meadowcroft, 2005: pp. 7-9). La formación de consenso, y la coordinación de acciones que deriven de este, solo se podrá dar cuando los objetivos ambientales tengan vínculos claros a diferentes metas por las que la sociedad civil ha venido trabajando.

**Planificación estratégica.** Un Estado Verde debería contar con la capacidad de planificar de manera integral su territorio, integrando los aspectos sociales y económicos, y aspirando a una sostenibilidad ecológica con horizontes más allá de beneficios para actores específicos de la industria o de la sociedad (Christoff, 2005; p. 44). Al tener como rol central la defensa de los límites ambientales de los ecosistemas presentes en su territorio, dicha planificación estatal se diferenciaría de aquellas empresariales que buscan sobre todo el incrementar ganancias para sus stakeholders. Solo al identificar los conflictos de intereses, la sobreposición de autonomías o las incoherencias en el uso de suelos es que se podrá plantear una visión integral funcional a las particularidades del escenario en cuestión.

Con el fin de acercarse a comprender un territorio complejo, un Estado Verde requerirá contar con información que le permita mapear los patrones de interacciones socioecológicas, y pueda anticipar diferentes escenarios futuros (Meadowcroft, 2005: p. 5). Para ello, necesitará tanto la asignación de recursos como el reclutamiento de personas calificadas para desempeñar las diferentes acciones necesarias.

**Monitoreo, regulación e implementación de políticas ambientales.**

Un Estado Verde requeriría extender su autoridad estatal a nuevas áreas de la vida social, o a intensificar las ya existentes, con el fin de redistribuir

efectivamente los impactos de la degradación ambiental entre aquellos que generan, y aquellos que experimentan sus consecuencias. (Meadowcroft, 2005: p. 4). El carácter amplio y transversal de la respuesta ante la degradación ambiental exige un alejamiento de principios liberales clásicos como la división de lo público y privado, y la separación de la naturaleza y sociedad (Eckersley, 2004: p. 31). Es decir, al reconocer los vínculos existentes entre humanos y naturaleza, y la necesidad de una acción estatal que impacte a los actores y sus actividades en su totalidad, la línea que separa los ámbitos públicos y privados se hace cada vez más difusa. Esto puede verse reflejado en, por ejemplo, la regulación de mercados bajo estándares ambientales (Newell y Paterson, 2010).

Esta extensión de la autoridad estatal requerirá también de una extensión en la asignación de recursos. Un Estado Verde requeriría contar con la capacidad de asegurar recursos para las tareas de regulación, monitoreo, y otras relacionadas con el asegurar la sostenibilidad ambiental (Christoff, 2005; p. 44). Si bien esto requerirá de una fuerte voluntad política, necesitará sobre todo un plan funcional de financiamiento. Ante ello, se debe recordar que al hacer efectiva la implementación de diferentes mecanismos para asegurar una sostenibilidad ambiental, un Estado Verde *alteraría los patrones tradicionales de interacciones económicas, pero continuaría operando en el marco de las relaciones económicas y políticas ya existentes*. (Meadowcroft, 2005: p. 4). Es decir, un Estado Verde buscaría una reforma progresiva de aquellos sistemas ya existentes, no una abolición brusca. Por ejemplo, la dependencia de los estados a la acumulación de capital privado es incongruente con una racionalidad ambiental que proponga límites al crecimiento económico (Craig, 2016: p.3). Ante ello, una reforma progresiva de este sistema podría ser la búsqueda de alternativas de estrategias de acumulación verde. Algunos pasos a tomar serían la promoción de nuevos mercados, y la modificación de prácticas de producción e intercambio.

Una vez se encuentre en marcha la implementación de diferentes medidas que transforman patrones de interacción socioeconómica, resurgirán controversias sobre la racionalidad que guía dichas acciones (Meadowcroft, 2005: p. 21). Nuevamente será necesaria la formación de consenso, y el replantear la planificación estratégica, la coordinación de políticas, y su implementación, haciendo evidente lo dinámico y circular de este proceso. Al ser un escenario que cambia constantemente, la respuesta debe mantenerse vigente y abierta a realizar las modificaciones que sean necesarias.

Como mencionamos anteriormente, el surgimiento y establecimiento de un Estado Verde será un proceso más prolongado, desordenado, irregular e inestable de lo que se suele imaginar. Algunos factores que afectarían el desarrollo de las 4 capacidades estatales que hemos observado son: (1) el equilibrio entre iniciativas públicas y privadas en la elaboración y aplicación de políticas; (2) la naturaleza de los instrumentos políticos históricamente preferidos: regulación, mandatos normativos, negociaciones, incentivos financieros, etc.; (3) el balance entre la autoridad central, regional y local; (4) el nivel de intención del estado en involucrarse más allá del mínimo necesario para evitar una crisis ambiental; (5) la distribución de las consecuencias dictadas por la política ambiental, (6) el nivel de influencia internacional en la toma de decisiones nacionales, (7) y el grado de preocupación por los actores no humanos (Meadowcroft, 2005; p. 20). Por ello, prestar atención a la historia del estado que será observado es crucial, ya que procesos como políticas de descentralización, tendencias de las gestiones entrantes, o atención internacional coyuntural serán determinantes en el desarrollo institucional de un Estado.

**Coordinación de políticas.** Un Estado Verde debería estar en la capacidad de manejar las diferentes presiones domésticas, internacionales y globales relacionadas con la crisis ecológica (Barry y Eckersley, 2005: p. 10, Meadowcroft, 2005: p 12). Por lo tanto, en búsqueda de una sostenibilidad

ambiental, requiere formular respuestas transversales tanto entre los diferentes niveles de gobierno, como entre los diferentes actores presentes en mismo territorio. En la siguiente sección profundizaremos sobre este re escalamiento de la gobernanza ambiental.



### 1.2.2 Re escalamiento de la gobernanza ambiental: estados subnacionales y sociedad civil

En el clásico “Dilemas de una teoría general de planeación” de Rittel y Webber (1973), señalaron la existencia de problemas retorcidos (*wicked problems*) en el marco del planteamiento de políticas. Debido a los grandes avances entre 1850 y 1950 en la resolución de problemas ‘relativamente simples’, como la erradicación de ciertas enfermedades, la implementación de sistemas de agua potable y la construcción de colegios, era momento de poner atención a problemas más complejos (p.156). Estos nunca son solucionados definitivamente, sino que en el mejor caso, son solucionados una y otra vez. Podemos reconocer un problema retorcido si, entre otros, (a) no cuenta con una resolución definitiva, (b) no se puede formular una delimitación clara de la cadena de responsabilidades, (c) es considerado, a su vez, como síntoma de un problema mayor, (d) la manera en la que se elija explicar el problema determinará la naturaleza de su solución, (e) y es esencialmente único (p.161-167). La crisis ambiental y el cambio climático son identificados como ejemplos clásicos de este tipo de problemas, en las que aquellos que buscan presentar propuestas terminan enredados en la ambigüedad de sus redes causales.

A medida que el tiempo ha pasado, la dificultad en la creación e implementación de políticas que respondan adecuadamente a los diferentes problemas que han ido surgiendo solo se ha agudizado. Además de tratarse de problemas de difíciles de definir y de responder, (f) el tiempo para responder se hace cada vez más corto, (g) se cuenta con autoridades centrales débiles, (h) aquellos que generan el problema también buscan aportar en su solución, y (i) el escenario futuro está en tan grave degradación que las soluciones contemporáneas son cada vez menos valiosas (Peters, 2017: p. 388; Levin et al., 2012). En el caso de la crisis climática, el factor de tiempo cobra aún mayor importancia debido a las predicciones de daños irreversibles y puntos sin

retorno (*tipping points*) si no se dan significativas intervenciones de políticas.

La definición de qué escala de gobierno es la más adecuada para impulsar dichas políticas está aún en discusión. Debido a cuán débil es percibida la gobernanza ambiental por parte de instituciones globales, algunos proponen que deben ser respuestas por parte de estados nacionales que coordinan entre sus pares constantemente y ir conformando una respuesta conjunta progresivamente (Barry y Eckersley, 2005: p. 10, Meadowcroft, 2005: p 12). Sin embargo, una respuesta centralizada podría caer en tres problemas: proponer una respuesta homogeneizadora cuando debería ser una que responda a la particularidad de los diferentes territorios que incluye, el no involucrar a los actores involucrados de manera adecuada, y el no contar con una adecuada flexibilidad (Peters, 2017: p. 394). Al identificar que los problemas ambientales requieren de organizaciones sociales e instituciones que trabajen de manera coordinada e integrada para formular respuestas efectivas, se reemplaza la esfera internacional dominada por interacciones entre estados nación, por una en la que interactúan organizaciones internacionales, estados nacionales, estados subnacionales, científicos, ONGs, y otros (Andonova & Mitchell, 2010: p. 256). Esta interacción que incluye tanto actores sub nacionales como internacionales conforma una red transnacional compleja. Si bien estas redes suelen ser débiles (Abbot, 2014: p. 60), ponen en evidencia la creciente importancia de los estados subnacionales en la formulación de políticas en el marco de la gobernanza ambiental. Para comprender estos cambios y reformulaciones de roles e interacciones, se propone el concepto de re escalamiento de la gobernanza ambiental multinivel.

Dicho re escalamiento es definido como 'un cambio en la localización, agencia y alcance de las políticas ambientales y gobernanza a través de las diferentes escalas' (Andonova & Mitchell, 2010: p. 257). Es decir, se forman nuevos enlaces entre actores y escalas en las que los problemas ambientales suceden de manera transversal. Por ello este re escalamiento significa una

reformulación de la relación entre los diferentes niveles de gobierno y también entre actores que coexisten en un mismo territorio.

#### 1.2.2.1 Re escalamiento vertical

La crisis ecológica requiere, como mencionamos, el involucramiento de instituciones que operan en cada uno de los niveles de gobernanza. Con el creciente empoderamiento de los estados subnacionales desde inicios de los años 2000, y su inserción en esfuerzos internacionales para lidiar con problemas ambientales globales, los estados subnacionales han ido cambiando las dinámicas en la gobernanza ambiental. Al tratar con temas que figuran fuera de su rol tradicional, han promovido un re escalamiento vertical de la gobernanza ambiental, pasando de una toma de decisiones centralizada a una localizada (Setzer, 2017: p. 505; Andonova & Mitchell, 2010: p 257). El optar por una jurisdicción de menor escala territorial podría ser, además, un factor que permita acercar la escala de delimitación territorial gubernamental con la escala ambiental ante la que se debe responder y plantear propuestas.

Un estado subnacional es una entidad territorial situada entre el nivel local y nacional, con capacidad para la toma de decisiones de manera autoritativa (Marks et al, 2008: p. 113). A pesar que los arreglos políticos y territoriales de los gobiernos subnacionales se encuentran en un proceso de flujo y redefinición como parte del proceso de re escalamiento de la gobernanza ambiental, hay 2 roles que permanecen: (1) originador de innovaciones, (3) resistencia, mediador y/o implementador de las agendas nacionales o corporativas.

**Originador de innovaciones.** Un gobierno subnacional tiene la capacidad de proveer una visión descentralizada de las dinámicas de poder, los sistemas y estructuras que persisten en el tiempo y las razones detrás de estas. Esta comprensión del escenario subnacional le permite formular propuestas socioecológicas a una escala en la que tiene el potencial de influenciar disputas

ambientales tanto en el campo nacional (entre sectores productivos, económicos, ambientales, etc.) como geopolíticos (Cowell et al., 2017: p. 42; Setzer, 2014). A pesar de lo vigente que se mantiene la relación de dependencia con el estado nacional como proveedor de recursos económicos para emprender tareas de planificación, los estados subnacionales cuentan con información detallada y exclusiva, así como con personas con las capacidades adecuadas al territorio en cuestión (Eckersley, 2018: p. 6). Su cercanía con la escala ambiental ante la que responderá, le permite contar con una mejor capacidad de formular innovaciones apropiadas y funcionales.

**Resistencia, mediador y/o implementador de las agendas nacionales o corporativas.** Los gobiernos subnacionales son, para fines prácticos y analíticos, muy diversos. Sus estructuras, dependencias y naturaleza varía no solamente entre naciones, sino al interior de estas (Cowell et al., 2017: p. 14), llevando a contar con una gran diversidad de estados subnacionales que se diferencian según su manera de interactuar con las agendas nacionales y corporativas. Por lo tanto, la capacidad de un estado subnacional, definida como su habilidad de cumplir objetivos políticos (Eckersley, 2018: p. 3), es construida relacionadamente. Los estados subnacionales no serían contenedores espaciales separados en los que posee responsabilidades y poderes delimitados y excluyentes, sino que se constituirían como interdependientes y caracterizados por la búsqueda de negociación y diálogo entre los diferentes espacios y actores (Cowell et al., 2017: p. 44; De Laurentis et al., 2016). La defensa de la soberanía subnacional dejaría de ser un factor que demuestra solidez y fortaleza, al mismo tiempo que la valorización de su capacidad de generar diálogo y promover negociaciones verticales y horizontales se fortalece.

A nivel interno, un estado subnacional contiene sus propios retos y barreras a sortear con el fin de implementar políticas que apunten a la sostenibilidad ecológica. Por ello, se debe prestar atención a las divisiones, jerarquías y dificultades al interior de los aparatos administrativos de diferentes

ministerios, agencias y oficinas encargadas de lidiar con el manejo integral del ambiente (Craig, 2016), evidenciando lo fracturado de su composición. La diversidad de visiones e ideales llevará a que los procesos de diálogo, generación de consenso, planificación e implementación incluyan contestación y conflicto (Setzer, 2017: p.516). Lo complejo de la crisis ambiental lleva a que existan diferentes diagnósticos y propuestas ante los mismo problemas, situación que también puede ser observada entre aquellas organizaciones que conforman la sociedad civil. La necesidad de fortalecer los mecanismos de negociación es transversal a los niveles de gobierno y los sectores de la sociedad.

#### 1.2.2.2 *Re escalamiento horizontal*

El re escalamiento horizontal busca generar un aumento en los vínculos entre actores y problemas ambientales. Revaloriza el rol de la sociedad civil como parte central de la gobernanza ambiental multinivel, definida como el involucramiento de la sociedad en el proceso de gobernar tanto a nivel local, regional, nacional e internacional (Hill y Hupe, 2002: p.14). Se aleja de una visión que solo considera las diferentes organizaciones estatales, en sus diferentes niveles jurisdiccionales, como las encargadas de generar propuestas e impulsar cambios y da paso a la inclusión de actores de la sociedad civil.

Si bien la sociedad civil incluye a una diversidad de actores, las Ongs resaltan por el rápido crecimiento de su influencia en redes transnacionales, posicionándose como actores prominentes en la escena nacional y subnacional. A diferencia de activistas locales u organizaciones sociales, las ONGs regionales, nacionales o internacionales pueden proveer de recursos tales como información, análisis legales, y financiamiento (Andonova & Mitchell, 2010: p 262). A medida que su influencia incrementaba, también lo hacían una diversa gama de sofisticados diagnósticos y propuestas.

Los diferentes actores sociales que conforman las también diferentes

ONGs son “*agentes significativos que participan activamente en la producción y el mantenimiento del significado para los constituyentes, antagonistas y espectadores u observadores*” (Benford & Snow, 2000: p.613). Es decir, no solo asumen conceptos e ideas que les son dados, sino que se encuentran en constante una reformulación contenciosa que no solamente se diferencia silenciosamente de otras lógicas existentes, sino que las desafían. Con el fin de comprender estas dinámicas de coexistencia, negociación y consenso, profundizaremos en la construcción de marcos de acción, definido como un fenómeno dinámico que implica agencia en la construcción evolutiva de la realidad. Esta construcción se da en 3 momentos: (1) Diagnóstico, (2) Pronóstico y (3) Motivación.

**Marco: Diagnóstico.** La construcción de un marco inicia con la formulación de un diagnóstico. A partir de un determinado escenario, se puede identificar una situación problemática de injusticia y desequilibrio ante la cual se buscará el reconocimiento de víctimas y responsables. Debido a que los actores sociales que construyen el diagnóstico buscan remediar dicha situación, el asignar responsabilidades es necesario y relevante. A partir de la descripción de la problemática presente en un escenario, y la identificación de los roles y responsabilidades diferenciadas de los actores presentes en este, se puede desarrollar un proceso de atribución. De esta manera, se construye un marco con una clara división entre lo bueno y lo malo, entre protagonistas y antagonistas (Benford y Snow, 2000: p.615).

**Marco: Pronóstico.** El siguiente paso luego de la elaboración del diagnóstico, es la construcción de una respuesta ante el. Para ello, se debe dar un proceso de concertación en el que defina qué vías son las más adecuadas para dar solución ante la situación problemática identificada. Esta concertación incluye un proceso creativo intenso - por lo que es también bastante impredecible. La gran diversidad de respuestas y líneas de acción en un mismo territorio se ve explicada tanto por lo amplio de las posibilidades que la

creatividad permite, como por los diferentes alcances con los que los actores cuentan. Esta es la etapa en la que se observarán las mayores diferencias entre grupos o movimientos coexistentes (Benford y Snow, 2000: p.616).

**Marco: Motivación.** Luego de haber construido un diagnóstico, y hallado consenso en la elección de la línea de acción a tomar, viene el llamado a la acción. En cada uno de los 3 momentos mencionados, los actores no son observadores pasivos y distantes: hay un constante deseo de remediar la situación. Por ello, en este último momento de la construcción de marcos (*framings*) se busca conectar con la causa, y construir socialmente un vocabulario común que contribuya a ello. Este requiere articular gravedad, urgencia, eficacia y propiedad en su formulación (Benford y Snow, 2000: p.617).

El siguiente trabajo buscará analizar los avances y limitaciones en la construcción de un estado subnacional verde, en un marco de gobernanza ambiental. Para ello se analizará el escenario de la región San Martín bajo los conceptos presentados en la presente sección.

### 1.3 El caso

La región San Martín ha tenido transformaciones profundas en los últimos 60 años. Ha pasado de ser una región completamente abandonada por el Gobierno Central, a ser el foco de las políticas de desarrollo nacional agrario, a convertirse en el mayor productor de coca. Finalmente, San Martín es reconocida por revertir sus índices de pobreza, desempleo y violencia - lo que algunos han llamado "El Milagro San Martín". La siguiente sección buscará presentar cuatro procesos históricos relevantes para el análisis del estudio de caso.

La teoría verde pierde valor cuando es universalizada, ya que solo al unirla a una comprensión profunda del contexto podremos observar las complejas dinámicas de negociación y resistencia que se dan en las diferentes

jurisdicciones y al interior de ellas. Las 4 capacidades estatales a las que un estado verde aspira (*Formación de consenso; Planificación estratégica; Monitoreo, regulación e Implementación de políticas ambientales; y Coordinación de políticas*) se verán impulsadas o contenidas por el contexto en el que se desarrollen, y “atención al contexto, significa atención a la historia” (Hunold & Dryzek, 2005). Por ello, la siguiente sección que esta tesis presentará.

### 1.3.1 Desarrollismo, Despensa Nacional, la Marginal, Explosión migratoria y degradación ambiental

Durante el primer gobierno de Fernando de Belaunde Terry (1963-1968) se realizaron esfuerzos sostenidos por ‘integrar’ a la Amazonia al resto del país como parte de su visión de desarrollo estatal. Esta fue inicialmente presentada en su libro ‘La Conquista del Perú por los Peruanos’ (1959), y fue tomando forma en los años previos a su primera llegada al gobierno gracias a, entre otros, algunos viajes que realizó al interior del país que le permitieron ver que la Selva no estaba solo aislada, sino también abandonada por el Estado y sin acceso a servicios esenciales. Aun si ya habían surgido miradas que denunciaban esta relación con la Amazonia como incorrecta, Belaunde continuaba visualizando el desarrollo amazónico en función al beneficio del resto del Perú (Dourojeanni, 2017), por lo que se propusieron una serie de programas de colonización y desarrollo con el fin de incrementar la presencia estatal en la región San Martín, y así integrarla a la economía del país (Manrique, 2016: p. 63). Esto respondía a la construcción del imaginario de la Amazonía peruana como un espacio inhabitado, desierto, vacío pero fértil y por lo tanto, lleno de potencial productivo. Este proyecto desarrollista tuvo dos componentes conectados: el productivo y el simbólico.

El componente productivo del proyecto de desarrollo nacional fue evidenciado con la creación de políticas de promoción a la actividad agraria. El Estado peruano, y el BID como aliado central, buscaron convertir a la región San

Martín en una 'despensa nacional agrícola' que garantice el suministro de alimentos para las grandes ciudades de la costa y sierra (Manrique, 2016: p. 64; Zárate, 2003: p. 22, Maskey, Rojas y Pinedo, 1991), priorizando los cultivos de arroz y maíz (Durand, 2005). Para ello, se implementaron 3 políticas de fomento: Exenciones fiscales, Programas Estatales de desarrollo, y la construcción de la carretera Marginal (Zárate, 2003: p. 22). Las exenciones fiscales fueron propuestas en el año 1964 con el fin de incentivar la actividad de los agricultores y comerciantes que radicacen en regiones amazónicas, haciendo atractiva la región. Estos fueron acompañados por políticas de subsidio de la producción de los productos priorizados. Por último, la construcción de la carretera Marginal permitiría el intercambio terrestre de San Martín con el resto del país por primera vez. Su construcción respondía no sólo a fines productivos nacionales, sino la búsqueda de una integración económica latinoamericana. En enero de 1964, en acuerdo con autoridades de Colombia, Ecuador y Bolivia, se acordó la pronta iniciación de la obra. Entre los años 1977 y 1984 se terminaron de construir los tramos restantes (Zárate, 2003: p. 22).

El fin simbólico que se encontraba detrás del proyecto de colonización de la Amazonia era el de la conquista de la Amazonia por medio de su integración, un reto de dimensiones continentales que esperaba disminuya las tensiones sociales nacionales del momento (Zárate, 2003: p. 22) y repotenciar la región latinoamericana. Por ello, impulsó desde el inicio de su gobierno su gran proyecto de infraestructura vial: la carretera Marginal de la selva (también llamada '*la Marginal*' o, oficialmente, '*carretera Fernando Belaúnde Terry*'). Dourojeanni (2017) cita una mensaje de Belaunde dirigido al congreso durante su segundo mandato (1980-1985) en el que señaló: "*Hay que pensar en que la integración es algo simple, y tal vez se me perdone, dado mi antecedente de arquitecto, que quiera poner la integración en términos matemáticos, en una ecuación: Interconexión hidrovial y energética + libre tránsito + moneda común = integración*". La simpleza de la propuesta puede ser un factor que explique la

ligereza con la que se emprendió este gran proyecto de infraestructura, sin la adecuada consideración de los efectos directos e indirectos de su construcción

Imagen 1



Fuente: Archivo fotográfico Fernando Belaúnde Terry. En: (12 de junio de 2017). Belaúnde en la Amazonía. CAAP.

Con el fin de contar con la mano de obra necesaria para llevar a cabo el proyecto productivo, se promovió la migración de colonos y la entrega de títulos a campesinos. El primer programa oficial de colonización se dio en 1964, tras la identificación de 456,800 hectáreas 'libres' en el valle del Huallaga y, al finalizar el primer gobierno de Belaúnde, se habían entregado 3794 títulos (Manrique, 2016: pp. 66-68). La migración explosiva llevó a que la población censada crezca de 94,843 (1940), a 161,763 (1961), y a 224, 427 (1972). En 1981, el 23,5% de los 319,751 eran migrantes (Limachi, 2003).

Sin embargo, el proyecto desarrollista estatal terminó en un fracaso inesperado debido a factores sociales, políticos, ecológicos y económicos, tales como: la rotación constante de tierras de cultivo que no favorece la producción

agroindustrial (Manrique, 2016: p. 71), migración espontánea que llevó a la ocupación ilegal de las concesiones (p. 72), incapacidad fiscal para sostener los subsidios y el mantenimiento de las obras, la manera vertical en la que se implementaron los proyectos (p. 73), y el mal uso del suelo (p.75). Este fracaso fue evidenciado, entre otros, por la existencia de conflictos entre colonos y la población asentada en las áreas que se creían vacías, la degradación ambiental a gran escala y de rápido avance, y la expansión de cultivos de coca (p. 70), del cual hablaremos a mayor profundidad en la siguiente sección.

La degradación ambiental que la región San Martín experimento a partir de 1963 creció y se profundizó en los años siguientes. El proyecto productivo impulsado por el gobierno generó la extensiva práctica del monocultivo que destruía el equilibrio ecológico del territorio. Entre los años 1960-1975, se pasó de contar con un total de 296,019 hectáreas deforestadas, a 1'046,675. (Limachi, 2003; Manrique 2016: p. 75). Para el año 1979, se habían deforestado y quemado 615,375 hectáreas de bosque, de las que solo se usaban 138,000 (Dourojeanni, 2017). Si bien el Centro Nacional de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria, y otras organizaciones, denunciaron el avance de la degradación ambiental (Bedoya, 1981), no recibió mayor atención por parte del gobierno en ninguno de sus dos periodos de gobierno. Durante el primero, se continuaron abriendo nuevas carreteras y promoviendo el asentamiento de colonos a pesar de contar con la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN) desde 1962. Durante su segundo gobierno, Belaunde creó el Instituto Nacional de Desarrollo (INADE) con el fin de conducir proyectos que adopten una ocupación racional del territorio, el buen manejo de los recursos naturales, y la ampliación de los servicios públicos para la mejora de la calidad de vida de la población. Si bien algunos jefes y dirigentes buscaban activamente evitar desastres ambientales y el respeto por los derechos indígenas, no era un esfuerzo respaldado por el presidente Belaunde. Él, por su lado, tomó una

posición dura ante todo aquel que represente una barrera a su ideal de expansión y desarrollo: pueblos indígenas.

Imagen 2



Recuperada el 10 de Octubre del 2019 en:

<https://www.servindi.org/actualidad-noticias/17/04/2017/el-genocidio-perpetrado-contra-los-mayorunas-por-fernando-belaunde>

La relación de Belaunde con los pueblos indígenas de la región fue vertical y violenta. En el año 1964 perpetró el genocidio de indígenas Matsés en el Alto Yavarí, el primer bombardeo a pueblos indígenas en la historia del Perú.

*“(...) el bombardeo de los indefensos hombres, mujeres y niños matsés fue presentado por la prensa nacional como un acto de heroísmo de los pilotos de la fuerza aérea peruana luchando contra los brutales salvajes que se oponían al progreso del país. La verdad detrás la propaganda de los medios era que los indígenas mayoruna estaban en el camino de algunas pocas*

*compañías madereras nacionales y transnacionales” (Entrevista a Stefano Varesse, Quevedo 2017).*

Su actitud fue también paternalista, e intento integrarlos a las tradiciones y formas del mundo occidental. Además de buscar usar el quechua como lengua generalizable, promovió la colonización de la selva por parte de la población costeña y andina (Dourojeanni, 2017). Sin embargo, ya se venían gestando las redes y la recopilación de información para la primera Ley de Comunidades Nativas en 1974, durante el gobierno del general Velasco Alvarado. El trabajo realizado requería de un replanteamiento completo de la relación con las poblaciones nativas, las que eran denominadas como “poblaciones tribales, tribus, chunchos, indios, selvícolas”. El hablar de una ‘comunidad nativa de la selva’ se presentaba como un término neutro, sin el bagaje histórico o carga peyorativa (Varesse, 2009). Así como evidencia el genocidio al pueblo Marcés, el gobierno protegía sus políticas migratorias y de expropiación de territorios mediante una desinformación intencional. Mientras que el gobierno de Belaunde llevaba como consigna sus principios colonialistas, la revolución de Velasco proponía la modernización del país - la cual pensaban que era amenazada por la coexistencia de diversos pueblos y culturas en el territorio nacional (Varesse, 2009: p. 3) La ley proponía “reconocer a los territorios de los pueblos indígenas de la Amazonía como unidades de jurisdicción colectiva (étnica) para todos los fines de la vida social, económica, política y cultural de cada pueblo indígena” (p. 4).

La ley de Comunidades Nativas significó el inicio del proceso de recuperación territorial por parte de los pueblos indígenas, y el fomento involuntario de la movilización política de los mismos en la forma de congresos y federaciones (Varesse, 2009: p. 5). Tras la salida del general Velasco del poder, hubieron diversas modificaciones que buscaban regresar al impulso ininterrumpido de políticas que pasaban por alto a los pueblos indígenas. De

manera especial, se observaron agresiones y retrocesos durante las reformas de Alberto Fujimori (*presidente del Perú en el periodo 1990-2000*), ya que “ningún proyecto neoliberal está dispuesto a salvaguardar y proteger tierras, recursos, y gentes de la voracidad del capitalismo desenfrenado y delincuente” (p.6). A pesar de las demoras en la implementación del reconocimiento de los derechos lingüísticos, educativos y culturales, el Perú era pionero en dichas políticas, hasta que Bolivia y Ecuador tomaron la delantera a inicios de los 2000.

Por último, se observa una progresiva toma de consciencia por cierto sector de la sociedad en temas ambientales. Durante los dos periodos de gobierno de Belaunde se creó el menor número de áreas naturales protegidas, y las que fueron creadas fueron las de menor extensión. Asimismo, fue un gobierno activo en la obstaculización de mecanismos de protección que vayan en contra de programas productivos o de explotación minera, como fue el caso del Parque Nacional del Manu (1968) o la Reserva Nacional de Paracas (1982). En ambos casos, la presión de la sociedad nacional o internacional fue un factor clave para que las decisiones que atentaban contra el equilibrio ecológico sean revertidas a pesar de la clara intención extractivista del gobierno.

### 1.3.2 Coca, Narcotráfico, y el milagro San Martín

Como mencionamos, una consecuencia del fracaso del proyecto desarrollista de los años 60 fue la expansión de cultivos de coca como resultado del repliegue del Estado que dejó a los colonos en abandono (Manrique, 2016: p. 81). El Estado disminuyó intervención en los procesos de producción y comercialización de los cultivos de arroz y maíz (Zárate, 2003: p. 24) generando un decaimiento de su ritmo de crecimiento para el año 1983. Al mismo tiempo, el clorhidrato de cocaína ganaba popularidad y se posicionó como una de las drogas más populares en Estados Unidos, generando un boom de la producción de la hoja de coca destinada al tráfico ilícito de drogas. (Gootenberg, 2012). La combinación de estos factores propició que los migrantes andinos opten por el cultivo de este producto que les era conocido y fácil de cosechar. Para inicios de

la década de los 90s, la región San Martín se había posicionado como un centro mundial de producción de coca y pasta básica de cocaína (Manrique, 2016: p. 83).

El cultivo de coca con fines comerciales legales tuvo sus inicios a finales del siglo 19 (Gootenberg, 2006), con Huánuco como el centro de producción. Sin embargo, debido a la implementación de políticas de restricción a la comercialización de la droga, la producción legal de la hoja de coca disminuyó después del fin de la Primera Guerra Mundial en 1910 (Manrique, 2016: p. 88). El paso de la producción legal a la ilegal se dio en 1949, debido a las políticas que obligaban a la clausura de fábricas productoras durante el gobierno del presidente Odría (1948 - 1956) (Gootenberg, 2008). A medida que los esfuerzos por la erradicación de las drogas se fortalecieron e institucionalizaron, la demanda y consumo de ellas creció de manera explosiva precisamente. En el Perú de contaba con el conocimiento y técnica de su cultivo y comercialización debido al auge de la producción legal de algunos años atrás - por lo que puso asumir un rol central en la oferta ilegal internacional de drogas por medio de la producción de pasta básica de cocaína (Manrique, 2016: p. 89). Las organizaciones delictivas colombianas que llevaban ya años en esta interacción comercial, encontraron en los colonos decepcionados por el fracaso del proyecto de desarrollo nacional, la mano de obra necesaria para la producción ilegal de hoja de coca (p. 90). La vía ilegal era mucho más rentable que la venta del producto al estado (6 veces más), y que la producción de los productos priorizados como el maíz y arroz (10 veces más) (Briceño y Martínez, 1989; García Sayán, 1989; Manrique, 2016: p. 91). Esto no solo respondía a la necesidad de trabajo de aquellos migrantes que llegaron a la región como parte de los proyectos de colonización, sino que atrajo nuevos migrantes a la zona. Para el año 1982, San Martín contaba con 40,000 hectáreas dedicadas al cultivo de la coca (Podestá, 1989), ocupando por mucho el primer puesto ante otras regiones amazónicas vecinas.

La demanda de la coca en el mercado negro, generó que diversos actores criminales y subversivos se asienten en la región San Martín con el fin de obtener beneficios del tráfico de drogas. Esta ola de violencia llevó a la disminución de la capacidad de intervención estatal en la zona y a la consolidación de la región como un foco de narcotráfico. La Amazonia había ido perdiendo peso como zona relevante para la política y desarrollo nacional debido a la sustitución de discurso que exaltaba la búsqueda de objetivos comunes, por uno que exaltaba la importancia de la acción individual y la baja intervención del Estado (Zárate, 2003: p. 24). Sin embargo, esto no significó la ausencia de una respuesta estatal ante el auge de la producción ilegal de la coca. Por el contrario, inició un 'combate frontal' por medio de la erradicación forzosa de cultivos de coca (1978). Estos intentos estatales generaron movilizaciones e interacciones violentas con la población, pero ningún logro mayor. Ante ello, no se replanteó la estrategia, sino que se agudizó el uso de la fuerza (Manrique, 2016: p. 109).

La represión estatal fue aprovechada por Sendero Luminoso y el MRTA para ganar legitimidad política, los cuales contaron con un poder y avance innegable hasta el ataque al puesto policial de Uchiza en 1989. A partir de este evento, el Estado por fin replanteó su estrategia, y optaron por un nuevo acercamiento: de represión generalizada a represión focalizada (Manrique, 2016: p. 167). Paralelamente, empezó el proceso de fortalecimiento de organizaciones locales que aprovecharon la intensa presencia estatal para afianzarse, al mismo tiempo que se creaban las condiciones para una activa presencia de la cooperación internacional. La presencia de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) resalta debido al programa de Desarrollo Alternativo. Si bien en un inicio buscaban la sustitución de cultivos, la alta rentabilidad de la coca no podía ser igualada (UNODC, 2010b: 2), así como la degradación de la calidad del suelo no permitirían su desarrollo. Ante ello, se añadieron estrategias de desarrollo rural que incluían proyectos de infraestructura y suplir necesidades básicas de los agricultores. Para que esta

propuesta de desarrollo alternativo encuentre un escenario seguro, promovió también un incremento de la presencia estatal en la región (p.172). El PDA, y el proceso de fortalecimiento estatal que lo acompañó, marcaron las bases para lo que a inicios de los años 2000 se conocería como “El Milagro San Martín”.

A partir de la experiencia y resaltantes resultados observados en la región San Martín, se habla de la existencia de un “milagro” o “modelo”. Este estaría compuesto por una combinación de 4 acciones complementarias: (1) la erradicación de los cultivos de coca de manera voluntaria y/o compulsiva, (2) el asegurar la gobernabilidad y seguridad de las zonas en donde se aplica la estrategia, (3) la coordinación de las diferentes actividades interinstitucionalmente, y (5) el impulso de actividades económicas sostenibles (Cabieses, 2010: p.1). Un informe de DEVIDA (2010) señala algunos resultados de la unión de la voluntad de cambios de los pobladores, con el potencial productivo de la región, y la inversión estatal:

1. Reducción de la pobreza de un 68.2% en el año 2001, a un 33.2% en el 2008.
2. Reducción de la pobreza extrema de un 43.0% en el año 2001, a un 14.5% en el 2008.
3. Reducción de la economía de la coca, pasando de un 46% del valor bruto de producción en 1992, a un 0,5% en el 2008.
4. Incrementó el ingreso de los productores cacaoteros de 3 millones de dólares en el año 2003, a 20 millones en el 2008.
5. Se fortaleció 5 gobiernos locales mediante capacitaciones
6. Se impulsó la realización de la zonificación económica ecológica (ZEE), y planes de ordenamiento territorial

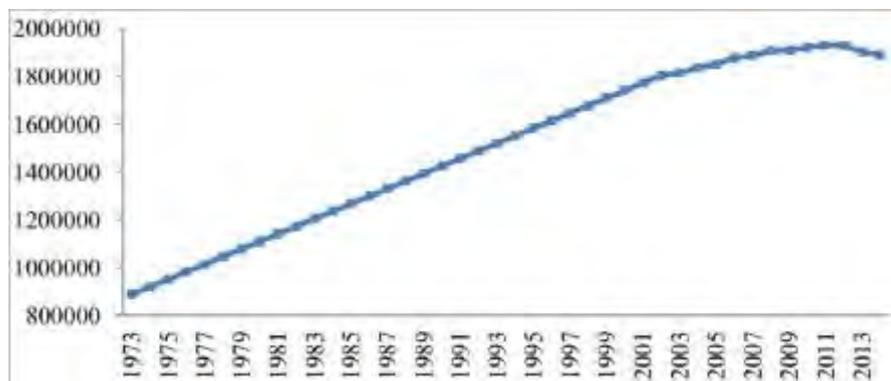
Sin embargo, tuvo también efectos sociales y ambientales negativos, de los que resaltaremos el problema de la **monoproducción de cultivos**

**tradicionales de exportación.** Con el fin de sustituir el cultivo de la hoja de coca por cultivos alternativos rentables, se promovió 5 productos priorizados: café, cacao, palmito, palma aceitera y caña de azúcar (Cabieses, 2010: p. 4). La selección de estos productos no fue acorde con las condiciones agro ecológicas del territorio sanmartinense, el cual encuentra un equilibrio en la diversificación productiva que articula pisos ecológicos con un mercado local en mente (p. 7). Como consecuencia, el impulso a la actividad agraria fue un factor que incrementó la tasa de deforestación ambiental, posicionándose en el año 2007 como la región más deforestada a nivel nacional:

*“La deforestación comenzó cuando se abrió la carretera que unía la región con la costa en la década de los sesenta. Paró un poco cuando había narcotráfico y terrorismo en la zona. Luego vino el boom del café en el 2000 y ahora hay casi 140.000 hectáreas de este cultivo y 90.000 de cacao, que empieza a trabajarse como alternativa a la coca” (Entrevista a Karina Pinasco, El País, 01 de Junio del 2019).*

Si bien se inició con el impulso de herramientas de gestión ambiental en el año 2003, cuyo hito inicial fue la propuesta de la ZEE, no fue hasta el año 2010 en el que se observó una disminución en la tasa de deforestación acumulada regional. En el periodo 2010-2014 (Durante el final del primer y el inicio del segundo periodo de la gestión de César Villanueva), se logró pasar de 1 922 117 a 1 890 023 hectáreas deforestadas (R. Layza, 2018: p. 23).

Gráfico: Deforestación acumulada (1973-2013)



Fuente: R. Layza et. al (2018). La deforestación y el cambio climático en la provincia de San Martín periodo: 1973 al 2014. Rev. Cienc. Tecnol. 14(2):

19-30

Luego de décadas en la lucha constante ante problemas estructurales de pobreza y violencia, San Martín debía asumir una nueva tarea en la búsqueda de la sostenibilidad ambiental de su territorio. Ante ello, César Villanueva emprendió la tarea de modernizar las instituciones y políticas ambientales en la región en un esfuerzo que denominó: “San Martín: región verde”. Sin embargo, a pesar de incluir el componente ambiental en las grandes herramientas de gestión, como el “Plan Concertado de Desarrollo Departamental San Martín 2008-2015”, se siguió priorizando obras de infraestructura como la construcción y rehabilitación de carreteras, y el fortalecimiento de las estrategias de exportación de los productores de la región (GORESAM, 2010: p. 25). Asimismo, se continuó con el impulso de la agroindustria al adjudicar grandes cantidades de hectáreas a grupos empresariales como el Grupo Romero, al cual se le dio en concesión 8 mil hectáreas de bosque virgen en el distrito de Barranquita, y 25 mil de bosques primarios en el límite de San Martín y Loreto en el año 2009. La coexistencia de políticas productivas y ambientales contradictorias en el periodo 2003-2018 será objeto de análisis en los capítulos siguientes. Debido a los procesos históricos que la región vivió, que la sumió en años oscuros de pobreza y violencia, encontrar un modelo de desarrollo de gestión que contemple un

bienestar social unido al equilibrio ecológico de su territorio será un proceso 'prolongado, desordenado e inestable', en caso se de. El siguiente trabajo rastreará los diferentes avances y limitaciones de dicho proceso.

### 1.3.3 Descentralización, Regionalización e Hipercentralización

Los estados latinoamericanos han transitado, desde la década de los 80s, por un proceso de cambio en su composición debido a reformas institucionales que apuntaban a cambios estructurales (Aragon, 2016: p.11). La descentralización forma parte central de dichas reformas, y es entendida como la *'redistribución democrática del poder en el territorio de una Nación que supone, requiere y expresa una reforma del conjunto del Estado y de sus relaciones con el territorio y la sociedad'* (Dammert, 2003: p. 9). El componente territorial, que significa entrelazar el desarrollo del Estado con el desarrollo de los territorios, llevará a un procesos de transferencias de funciones hacia gobiernos regionales y locales. La manera en cómo este proceso se desarrolle, en la particularidad de cada escenario local, variará grandemente.

En el caso peruano, la promesa organizar el Estado de manera descentralizada viene desde su fundación republicana. Tanto antes como después de la implementación del sufragio, los gobiernos han prometido una mejor distribución del poder entre las provincias, departamentos, o regiones. Sin embargo, una vez en el poder, sólo fortaleció el centralismo ya existente y basado en Lima que tenía en abandono al resto de su territorio, o sólo relacionándose cuando tenía interés en la explotación de algún recurso (Dammert, 2003: p. 10). En el periodo 1980-1992 se lograron avances en la tan esperada descentralización, tales como el establecimiento de tres niveles de gobierno (Nacional, Regional y Municipal). Sin embargo, la propuesta del APRA que Alan García Pérez implementó durante su primer gobierno (1985-1990), proponía la creación de regiones que integren 2 o más departamentos, cuya agrupación se de en función a conexiones presentes y futuras que busquen cambiar las

desigualdades existentes, las cuales eran una expresión del subdesarrollo (Córdova, 1994: p. 41). La falta de consideración de factores culturales en juego, generó conflictos en ciertas zonas, entre las que resalta la región San Martín (Zárate, 2003: p. 28).

**Imagen 3**



Fuente: H. Córdova (1994). 'Propuesta del Instituto Nacional de Planificación Estableciendo Doce Regiones y Que Fue Aprobada por el Congreso'

Según el plan de Regionalización presentada durante el gobierno aprista, la región San Martín se uniría a la Libertad para conformar la región Víctor Raúl Haya de la Torre. Esta propuesta fue rechazada por la población local, y motivó la coordinación entre los diferentes frentes de defensa con miras hacia la consolidación de una región autónoma (1986). En 1987 se consolidó el *Frente*

*de Defensa Departamental (FEDIP-SM)*, y presentó el 7 de agosto del mismo año, ante el Congreso, la propuesta de creación de la región autónoma de San Martín. En un primer momento se rechaza la propuesta argumentando que solo representa el interés de un grupo reducido, lo que motivó diversas manifestaciones en las principales ciudades sanmartinenses (Zárate, 2003: p. 28). A pesar de haber aceptado inicialmente la propuesta de la región autónoma en agosto de 1988, en enero de 1989 se crea de todas maneras la región Víctor Raúl Haya de la Torre mediante la Ley N° 24986 (p. 29). Dicha decisión no solo generó manifestaciones masivas, sino que llevó a que en las elecciones del 8 de abril de 1990, el 72.2% de los votos emitidos en San Martín sean nulos o en blanco, ante lo que el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) declara nulas las elecciones regionales de la región. En 1990, Alberto Fujimori dejó sin efecto la creación de la región integrada tras una consulta popular (p. 30).

El Golpe de Estado de Fujimori en 1992 tuvo grandes repercusiones para el proceso de descentralización. A partir de ese año, y hasta el regreso de la democracia en el año 2000, los territorios estuvieron bajo un dominio de hipercentralismo y sectorialista, caracterizado por la alta concentración de atribuciones en el Poder Ejecutivo (Dammert, 2003: p. 39). Anularon todos los avances políticos y administrativos que se habían emprendido en el siglo xx, con el fin de impulsar las reformas económicas que perseguían. Debilitó los gobiernos regionales elegidos en 1990, y fue impulsando un sistema que reducía su función a la de una maquinaria partidaria electoral (p. 42). Sin embargo, la región San Martín fortaleció su identidad descentralista (Zárate, 2003: p. 50), y mantenía la expectativa de una reforma efectiva en el siglo XXI. Tras el retorno de la democracia en el año 2002, también se retomó las reformas de descentralización. La dificultad encontrada en los procesos de transferencia de funciones evidencia la debilidad institucional que dejó el decenio de Fujimori.

#### 1.3.4 El Perro del hortelano, el Baguazo y el proceso de recentralización

En el año 2006, Alan García Pérez (AGP) llega por segunda vez al gobierno con una propuesta neoliberal que fomentaba la disminución de la participación del Estado a favor de la intervención de los inversionistas privados (Postigo, 2010: p. 220). Entre los años 2007 y 2008, el entonces presidente publicó una serie de artículos en los que desarrollaba una queja ante lo que él llamó 'el perro del hortelano'. De los textos podemos rescatar las siguientes ideas:

1. **Mercialización de la naturaleza.** Se denomina como "ociosos" a aquellos territorios que no se encuentren en una activa producción de cultivos o sujetos a la extracción de diferentes minerales. La Amazonia era un recurso a explotar, y sus 'riquezas' debían contar con todas las condiciones legales que permitan su venta y explotación por parte de inversores externos.
2. **Desprecio y desconocimiento de los saberes indígenas.** Se refiere a la cosmovisión indígena como un conjunto de 'ideologías superadas' que no permiten la explotación de la amazonía debido a ociosidad, indolencia o por la lógica del perro del hortelano: <<Si no lo hago yo que no lo haga nadie>>.
3. **No reconoce la legitimidad del territorio indígena.** Considera que catalogar de "intocable" al territorio indígena por ser territorio sagrado responde a una estrategia colonial para 'arrinconar a los indígenas en tierras no productivas'. Afirma que estos territorios son de 'propiedad aparente' ya que sus dueños no tienen ni la formación ni los recursos económicos para ponerla en valor. Denomina como 'telaraña ideológica

del siglo XIX' al conjunto de saberes que se oponen a la venta de los territorios en grandes lotes.

4. **De comunistas a ambientalistas.** Señala que desde el siglo XIX han existido grupos anticapitalistas y que se oponen a la inversión. Estos grupos han “cambiado de camiseta” a lo largo de los siglos: pasaron de un ‘viejo comunista anticapitalista’ del siglo XIX, a un proteccionista en el XX, y a medioambientalista en el siglo XXI.

Concretando su visión, y coherente con su propuesta neoliberal, AG promovió un conjunto de Decretos Legislativos que facilitaban la inversión extranjera, el otorgamiento de tierras a empresas extractivas, y dejar el camino libre para que grandes empresas accedan a tierras comunales (Postigo, 2010: p. 220). Las noticias sobre los cambios legislativos llegaron a las diferentes regiones que se verían afectadas por las modificaciones de los derechos territoriales de las comunidades nativas y campesinas. Refiriéndose al levantamiento de aquellos posibles opositores, señaló lo siguiente:

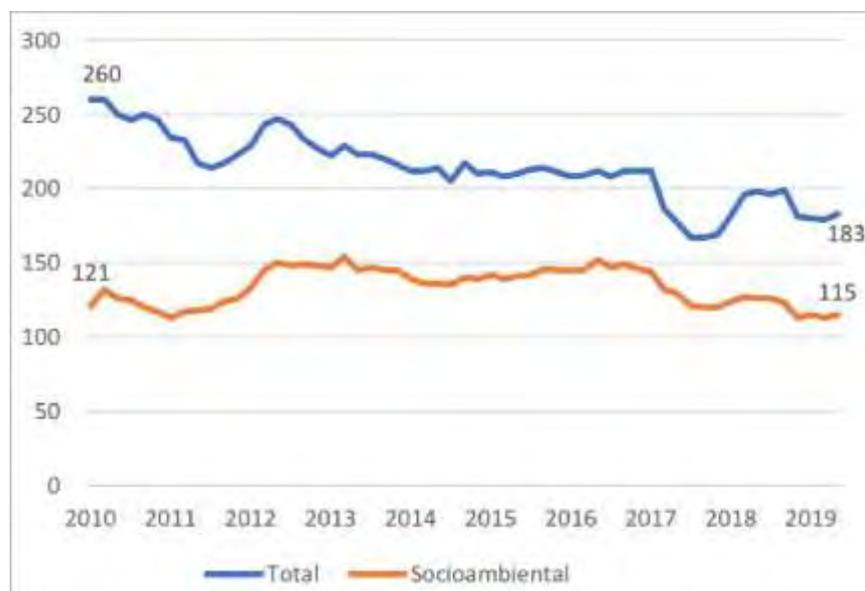
*“La sociedad pide al Estado orden. Ya estuvo bueno, estas personas no tienen corona, no son ciudadanos de primera clase. 400 mil nativos no pueden decirle a 28 millones de peruanos <<tú no tienes derecho a venir por aquí>>. De ninguna manera. Eso es un error gravísimo. Quien piense de esa manera nos quiere llevar a la irracionalidad, al retroceso primitivo”.*

El escalamiento de la tensión, y la profundización de la polarización, llevó a la formación de grupos organizados entre los pueblos Wampis y Awajun. Eran conscientes de los derechos territoriales que la Constitución reconocía al tratarse

de tierras tituladas, y contaban con las estrategias para lograr un activismo político efectivo (Romio, 2018: p.4). Se identifica al Estado como un enemigo externo ante el que debían defenderse tanto por sus territorios, como por su identidad indígena. Tras 2 paros en agosto del 2008 y abril del 2009, el fallido intento de ocupación del Puente Corral Quemado en mayo del 2009 inició una etapa de rápido escalamiento de violencia que llegó a su cúspide un par de semanas más adelante. El 5 de junio de ese mismo año tomó lugar un enfrentamiento violento cuando el gobierno encargó despejar un bloqueo pacífico organizado por miles de indígenas cerca a Bagua. Durante lo que se conocería como el “*Baguazo*”, 33 personas fueron asesinadas entre civiles y policías: el “*Baguazo*” (Amnistía, 2013: p. 3).

Durante el gobierno de AG (2006-2011), la explotación de recursos naturales se presentaba como la herramienta que permitiría resolver los problemas de desigualdad. Esto fortalecía la posición política del Estado en la gestión de los recursos naturales, permitiéndole asumir mayor protagonismo en la definición de condiciones de su explotación (De Castro et al., 2015: p. 30) y brindándole legitimidad. Sin embargo, su estabilidad podía ser afectada grandemente por las demandas de los actores afectados por las actividades extractivas (Andrade, 2015: p. 163). A pesar del intento por difundir el discurso que señalaba que las corporaciones tenían un papel clave en la solución de problemas, y que estas trabajarían por conciliar su producción con las demandas sociales y ambientales de la población (De Castro et al., 2015: p. 30), los conflictos socioambientales se han mantenido constantes en el periodo 2010-2019. Si bien los conflictos sociales han mostrado una tendencia decreciente, los conflictos socioambientales representan un promedio del 65% de estos (Defensoría del Pueblo-SIMCO):

Gráfico: Deforestación acumulada (1973-2013)



Fuente: J. Celestino (2019). Determinantes económicos y sociopolíticos de los conflictos socioambientales en el Perú

En este contexto, el Perú sorprendió con una reforma de recentralización de la gobernanza ambiental de gran importancia: en mayo del 2008 anunciaba la creación del Ministerio del Ambiente (MINAM). Este nuevo ministerio fue creado, coherente con el corte neoliberal del gobierno de AG, con el fin de cumplir con las condiciones necesarias para la continuidad de las negociaciones en el marco del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos (Orihuela, 2014: p. 260). Además, el Decreto Legislativo 1013 señalaba también:

*“La gestión ambiental en el país y la estructura organizacional para ese fin tienen serias limitaciones que dificultan una respuesta eficiente a los desafíos ambientales en un mundo cada vez más globalizado, por lo que la dispersión y la escasa integración y coordinación son problemas que deben resolverse en beneficio de la gestión ambiental, la que debe velar por el buen uso de los recursos y revertir los procesos de deterioro ambiental”*

Si bien se contó con el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) desde 1994, el MINAM buscaba ser una autoridad con una fuerte capacidad de coordinación, y no solamente un ente coordinador. Más allá de las motivaciones iniciales para su creación, o el tipo de modelo económico que promovía el gobierno de ese entonces, este ministerio abría un nuevo espacio importante para responder a los retos que la crisis climática traería. El primer ministro del ambiente fue Antonio Brack-Egg, un reconocido impulsor del contramovimiento ambiental desde la década de los 70. Su trayectoria profesional es evidencia de los vínculos existentes entre el estado y la sociedad, muestra de la posible continuidad entre ser 'artesano estatal' y un 'creador de la sociedad civil transnacional' (Orihuela, 2019: pp. 8-9). La creación del MINAM, con tales emprendedores de políticas ambientales a la cabeza, parecía representar una nueva etapa para la gobernanza ambiental en el país.

#### 1.3.5 ONGs en la región San Martín

La sociedad civil de la región San Martín ha impulsado acciones organizadas desde la década de los 90 que responde a la construcción de una identidad común en base a los procesos que se dieron en la región San Martín que hemos señalado en las secciones anteriores: proyectos de desarrollismo estatal, la lucha contra el narcotráfico, las reformas descentralistas, entre otros (Augusto et. al, 2016). Esto llevo, tras la generación de alianzas, a generar reformas en las políticas regionales.

Las ONGs presentes en la región San Martín han ido ganando legitimidad desde los años 90 gracias a los procesos de (1) recomposición del tejido social, (2) el fortalecimiento de los gobiernos locales y espacios de participación ciudadana, (3) y la presencia de la cooperación internacional e inversiones privadas (Tenorio, 2002: p. 10). Asimismo, gracias al amplio margen

de delegación de atribuciones que proveyeron los Consejos transitorios de Administración Regional (CTAR), las ONGs pudieron incidir en los planes de desarrollo que se estaban elaborando. La ‘apolitización’ de estas organizaciones les permitió mantener un perfil bajo y eludir desencuentros personales e institucionales en la década de los 90 (Zárate, 2003: p.360).

Sin embargo, su rol toma un giro diferente desde el regreso de la democracia en el 2000, y se profundiza con la llegada de Nueva Amazonia al Gobierno Regional en el año 2007. Se generó un flujo constante de expertos entre diferentes las diferentes oficinas del gobierno regional que provenían de diferentes ONG’s: “César Villanueva “se rodea de jóvenes profesionales que provienen del sector no gubernamental, especialmente la cúpula del centro de investigación del cual fue fundador: CEDISA” (Muñoz et al., 2016). Esta selección de jóvenes profesionales fue más allá de ser una selección por simpatía o cercanía, ya que se encontraba legitimada por la calidad de sus capacidades técnicas. Fueron reconocidos “como voceros legítimos frente al Estado, especialmente en el plano ambiental” teniendo como resultado una alta rotación entre las instituciones presentes en la región: ONG’s, Cooperación Internacional, y alguno de los niveles de gobierno. Esto permitió la formación de una red actualizada y conectada (Augusto et. al, 2017) que, se cree, permite la continuidad de políticas ambientales.

Si bien se ha propuesto una agrupación de ONGs de la región en dos generaciones (Augusto, 2016), creemos que la heterogeneidad de las ONGs presentes en la región San Martín merece mayor atención. Por ello, el siguiente capítulo profundizará en las diferentes miradas al interior de este sector de la sociedad. Debido a los diferentes niveles de involucramiento con el gobierno regional, acceso a financiamiento, momentos en los que surgieron, y aliados con los que se relacionan, su grado de influencia en la agenda política regional ha sido diferenciado también. Su homogenización puede generar el perder de vista los conflictos internos, y la diferente distribución de poder.



## 1.4 Metodología

La metodología empleada para la presente tesis se sustentó principalmente en una revisión bibliográfica de literatura sobre la región, entrevistas y revisión de gabinete. En primer lugar, se dedicó tiempo a revisar la bibliografía generada alrededor de los procesos sociales, económicos y ambientales en la región San Martín. Se buscó identificar aquellos procesos que podrían impactar el desarrollo de la construcción de un posible 'estado verde' en la región. Para ello, se revisaron tanto artículos académicos, libros, tesis, consultorías e informes del BCR, GORESAM, y la GIZ.

Las entrevistas fueron realizadas en 3 viajes realizados en: Junio y Octubre del 2018, y Junio del 2019 a las ciudades de Tarapoto, Moyobamba, Lamas y Juanjui. Gracias a que esta investigación forma parte del apoyo a tesis de los estudiantes del proyecto 'Triggering sustainable development and indigenous social inclusion through community-based REDD+ in the Peruvian Amazon Forest', se contó con los recursos y los contactos que permitieron concretar las siguientes entrevistas:

### Junio 2018

- Elias Torres: Nueva Amazonia, UNSM Agronomía
- Jorge Arboccó: Paz y Esperanza - San Martín
- Kathy Ramirez: IIAP
- Santiago Casas: UNSM - Ecología
- Shila Vega: ARA
- Augustin Cerna: UNSM - Agronomía
- Jerzy Virhuez: DRASAM
- René Bartra: DRASAM
- Eduardo Rodrigo: ARA

#### Octubre 2018

- César Rengifo: (CEDISA) Centro de Desarrollo e Investigación de la Selva Alta, Nueva Amazonia
- Daniel Vecco: Urku Estudios Amazónicos
- Karina Pinasco: AMPA - Amazónicos por la Amazonía
- Tatiana Pequeño: CIMA - Cordillera Azul
- Milagros Sandoval: Conservación Internacional
- Anahí Chaparro: (CAAP) Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica
- Santiago Casas: UNSM - Ecología
- Roxana Huamán: (ARA) Autoridad Ambiental Regional
- Laura García: SERFOR
- Eduardo Rodrigo: (ARA) Autoridad Ambiental Regional
- Dick Vega: (FUNDAVI) Fundación Amazonía Viva

#### Julio 2019 (Lima)

- César Villanueva: Nueva Amazonía, CEDISA

#### Julio 2019

- Anke Kaulard: Investigadora
- Elias Torres: Nueva Amazonia, UNSM Agronomía
- Santiago Casas: UNSM - Ecología

## **CAPÍTULO 2: Visiones diversas en la sociedad civil de la región San Martín**

El fundamento de la crisis ambiental se encuentra en la racionalidad moderna que dirige el funcionamiento de la economía y sociedad: una que cosifica al ser, y mercantiliza y sobre explota la naturaleza. Si bien el camino hacia la sostenibilidad ambiental es un proceso prolongado, desordenado e inestable, parte de un cambio en la racionalidad ambiental que guía las diferentes interacciones que se dan en el territorio. Con el fin de comprender el proceso hacia la consolidación de un nuevo ideal regional que respete los límites de sus ecosistemas, debemos prestar atención a las miradas coexistentes en el territorio.

El siguiente capítulo indagará sobre las racionalidades ambientales presentes en la muy diversa sociedad civil sanmartinense. Esta se encuentra compuesta por organizaciones y actores que constantemente reformulan sus lógicas en base a reflexión y contiendas con otras existentes. Según Benford y Snow (2000), el proceso de construcción de dichas racionalidades se da en 3 pasos: (1) Diagnóstico, en el que identifican la situación problemática y atribuye responsabilidad, (2) Pronóstico, en el que construyen respuestas a la problemática identificada, y (3) Motivación, en el que trabajan por encontrar las mejores maneras para lograr que otros actores se sumen a su causa.

En esa línea, estaremos agrupando diferentes actores de la sociedad civil presentes en la región San Martín que han trabajado por la construcción de un estado verde subnacional, según la racionalidad ambiental que comparten. Orihuela (2019) señala que existen 2 tipos de contramovimientos en el Perú: conservacionistas por la protección de los bosques y el ambiente, y aquellos dedicados a abogar derechos de los pueblos indígenas. Asimismo, Augusto et al (2017) identifica dos grupos dentro de la coalición ambiental sanmartinense: la primera formada entre los años 60-70, e influenciada por la cooperación holandesa; y una segunda formada en los 90-00s, compuesta por profesionales de carreras ambientales. Mientras que el grupo formado en los 90-00s responde

a lo que Orihuela categorizaría como el movimiento conservacionista, el formado en los 60-70s tenía en el centro de su acción la búsqueda del desarrollo y autonomía regional. Por lo tanto, agruparemos a los actores bajo los siguientes 3 grupos: (1) Autonomía regional, (2) Derechos Indígenas, (3) Conservación. Los actores sobre los que hablaremos no son los únicos que abogaron por estas causas, pero fueron los que contaron con la posibilidad de influenciar y generar las redes de apoyo necesarias para llevarlas a cabo total o parcialmente (Orihuela, 2019: p. 7). Si bien no terminan por explicar los procesos, nos acercan lo suficiente a ellos como para enriquecer la discusión.

## 2.1 Grupo 1: Autonomía y Desarrollo

El primer grupo que analizaremos está compuesto por 3 organizaciones: el Centro de Desarrollo e Investigación de la Selva Alta (CEDISA), Intermediate Technology Development Group (ITDG), actualmente Soluciones Prácticas, y el Centro de Estudios y Promoción Comunal del Oriente (CEPCO). Estas iniciaron sus funciones en 1981, 1985, y 1985 respectivamente, durante el segundo periodo de gobierno de Fernando Belaúnde Terry (1980-1985).

### **Identificación de problemática(s) y adjudicación de responsabilidades**

Este Grupo inició sus actividades en un momento crítico en la historia de la región San Martín, a inicios de los años 80. La región se estaba consolidando como un foco de narcotráfico, y la creciente violencia era percibida por la población. Como señala César Rengifo, miembro fundador de la ONG CEDISA: *“...todo lo que nos ha ocurrido en los últimos 30, 40 años es para llorar, pero de ahí hemos tenido que salir adelante”*. Al tratarse de procesos sociales complejos debido a la multiplicidad de actores involucrados, la tarea de generar un diagnóstico requería tanto un interés activo por parte de la sociedad civil, como también la adquisición de mecanismos y capacidades que faciliten el diálogo.

Durante los años 80s, se generaron espacios en los que se pudo soñar y formular lo que sería un futuro deseable para San Martín. Estaban conformados, en su mayoría, por profesionales jóvenes que habían podido estudiar fuera de la región. Estos les había permitido tener contactos con corrientes mundiales y latinoamericanas descentralistas:

“Este grupo aparece por interés de gente que ha empezado a reflexionar sobre el tema de desarrollo en la región y en la Amazonía...hemos estado dándole vuelta por dónde, de qué manera podemos avanzar. Hubieron procesos paralelos que han ido apareciendo a nivel mundial, y influenciaron en el sentido de la democracia, de la participación, del sentido: que hay que construir el desarrollo desde adentro hacia afuera” (Entrevista a C.R - CEDISA).

La influencia de corrientes de pensamiento extranjeras venía también de la Cooperación Internacional presente en la región. Ellos impulsaron no sólo la mirada descentralizadora, sino también el poner en valor los mecanismos participativos en la toma de decisiones. Al tratarse de profesionales jóvenes, y ONGs que recién estaban surgiendo, el fortalecimiento de sus capacidades de diálogo y negociación fue muy valorado y puesto rápidamente en práctica. Esto llevó a la consolidación de una relación positiva, fluida, de admiración: *“Para mí, es la gente más progresista que hay en la cooperación. Ha venido la mejor gente por acá”* (Entrevista a C.R - CEDISA).

Consecuente con la interiorización de la mirada descentralizadora, el diagnóstico de la problemática regional estuvo marcado por la identificación del Estado como un no-aliado. Se le percibía como un ente que no tomaba en consideración las necesidades y prioridades de la región, dejándola en abandono en los problemas que enfrentaba: *“( el suplir nuestras necesidades) sigue siendo*

*una esperanza no alcanzada, ya que para el Estado éstas muy poco cuentan en sus planes”* (CEPCO, 2015).

El estado no solo no atendía las necesidades regionales, sino que su poca atención a las particularidades del territorio era la causa original de las problemáticas que se evidenciaban a mediados de los 80.

“El mismo Gobierno Central te encarga roles, no te pregunta. Si el territorio está ocupado o no está ocupado... como ya había La Marginal, (nos encargaron) un conjunto de cosas. La Marginal fue pensada porque quería incorporar parte de este territorio a la economía, y nos asignaron ese rol donde el capitalismo te desestructura todo. Vino el Banco Agrario y los créditos aparecieron para los pequeños agricultores. Se organizó todo el sistema y fuimos maiceros de un momento a otro. Mi padre ha sido maicero, tumbaba su bosque para sembrar maíz, y nos hemos sentido orgullosos por ser maiceros. Sin embargo, todo ese maíz iba para atender la demanda de las grandes empresas vinculadas a la preparación de alimentos balanceados para la crianza de aves que empezó a aparecer en Lima, para atender ese descolgamiento de la población” (Entrevista a C.R - CEDISA).

La reforma desarrollista que Belaúnde impulsó en su primer gobierno (1963-1968) dejó claro, para los profesionales de la región, que el Gobierno Central no contaba con un conocimiento real del territorio. Formuló toda su propuesta de desarrollo teniendo en mente el bienestar de Lima y las otras grandes ciudades de la costa y sierra, sin prestar mayor atención a los efectos ambientales y sociales que generaría en las otras regiones:

“No puedes depender del centralismo porque que tiene un concepto totalmente fuera de la realidad, y quiere administrar conceptos de gestión de recursos, de territorio de la Amazonía, pero pensado en Lima” (Entrevista a C.R - CEDISA).

El grupo formado entre los actores de la sociedad civil, con apoyo de la Cooperación Internacional, debía responder a un Gobierno Central que imponía roles y políticas que no se adecuaban a la realidad del territorio.

### **Construcción de propuestas, y búsqueda de aliados**

A partir de las políticas productivas aplicadas en la región, se generó una polarización entre el “nosotros” regional, y el “ellos” nacional como actores que trabajan de manera aislada. Esto solo se profundizó tras los intentos de unir San Martín con La Libertad en el proyecto de regionalización de Alan García en su primer periodo de gobierno (1985-1990), el cual subestimó la importancia de los aspectos culturales y de identidad en su propuesta. CEDISA y CEPCO optaron por proveer de soporte técnico a la Federación Agraria Selva Maestra (FASMA), y al Frente de Defensa de los Intereses del Pueblo de San Martín (FEDIPSM) en su resistencia ante dicho proyecto estatal (Durand, 2005: p. 61). Durante este proceso, se hacen conocidos en la región 4 de los fundadores de estas ONGs: César Villanueva, César Rengifo, Max Rengifo y Teócritio Pinedo.

Tras un arduo trabajo por parte de la sociedad civil sanmartinense, lograron ganar su autonomía regional en el plebiscito propuesto por Fujimori a inicios de los 90. Esta victoria evidenció que era posible generar cambios en la esfera nacional, desde una plataforma regional. En medio del golpe de estado del 92, una descentralización truncada, y escándalos de corrupción en las más altas esferas del gobierno, los jóvenes de la región debían decidir qué camino

tomar en su esfuerzo por traer cambio y desarrollo. Es ahí donde encuentran consenso en que era necesario optar por acciones políticas organizadas:

*“Nos percatamos que la única forma de avanzar en esa perspectiva, en esos sueños que hemos tenido en la etapa inicial de nuestra generación, era con participar a través de una organización política. No había otra forma”* (Entrevista a C.R - CEDISA).

Con el retorno de la democracia en el 2000, se promulgó la Ley de Partidos políticos en el año 2002. En ella, se reconocía los movimientos regionales como participantes de los procesos electorales, abriendo una ventana de oportunidad para concretar la creación de una organización política regional que represente sus intereses. Es así como Nueva Amazonia, el movimiento regional que había fundado en 1983 en conjunto con César Rengifo y otros, participa por primera vez en una contienda electoral en el 2002. Sin embargo, C. Villanueva pierde por un margen de 2% contra el APRA.

CEDISA, con César Villanueva a la cabeza, logra posicionarse con aún mayor notoriedad debido a su rol central en la creación de la ACR Cordillera Escalera en el 2005. Gracias a las redes que había ido construyendo, el conocimiento técnico que poseía, la capacidad de articulación de diferentes actores de la sociedad civil sanmartinense y el haber sido acreedores de un fondo de la Cooperación Finlandesa, pudieron construir la base para su creación. Se encargaron de la elaboración del Estudio Justificadorio, el Plan Maestro y spots de sensibilización, y hasta asumieron la tarea de convencer al Gobierno Regional de San Martín (GORESAM) de unirse a la causa. Tanto los resultados positivos obtenidos desde su gestión desde la sociedad civil, como su alianza con Fuerza Social, y una creciente popularidad llevan a César Villanueva a alcanzar la Presidencia del Gobierno Regional de San Martín para el periodo 2007-2010.

Una vez que Nueva Amazonia llega al poder, este Grupo y sus integrantes se ven empoderados, y fortalecen su postura descentralista. Tienen una visión más clara de lo que hay que transformar, y las posibilidades de incidencia que poseen. Por ejemplo, se había identificado la necesidad de contar con una gestión del territorio que responda a información real y de calidad. Esta propuesta fue concretizada al buscar la transferencia de funciones del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), encargado de promover las acciones necesarias para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la conservación de la biodiversidad silvestres y la gestión sostenible del medio ambiente - a instancias regionales.

“Sabíamos que INRENA no estaba funcionando adecuadamente. Pedimos que transfieran las funciones del INRENA a los gobiernos regionales, y así empezó el primer progreso de la descentralización. Teníamos un principio: si esperas una ley, no sucede. Debíamos ir con propuestas concretas.” (Entrevista a C.R - CEDISA).

La búsqueda por la consolidación de una verdadera autonomía regional, que vaya más allá de un reconocimiento jurídico y llegue a un verdadero poder sobre el territorio, encontró en la gestión ambiental a su gran aliado.

“Lo que hemos impulsado desde la descentralización, es tener autonomía y autoridad sobre el territorio que vamos a gobernar como región. (...) Si no tienes control de las cosas, y para tomar decisión tú tienes que voltear tu cuello para preguntarle al ministerio tal, al ministerio tal, no... nosotros decidimos acá, somos parte de un estado nacional, pero nuestro desarrollo está acá y nosotros decidimos por eso” (Entrevista a C.R - CEDISA).

Teniendo como experiencia la creación de la primera ACR en el Perú, eran conscientes del espacio que podían ganar en la esfera nacional si llevaban propuestas innovadoras y bien justificadas. Por ello, no solo quedó en la creación de esa primera ACR, o el acompañamiento e impulso de la Zonificación Económica Ecológica, sino que se continuaron innovando mecanismos y herramientas regionales. La Autoridad Regional Ambiental de la región San Martín, si bien no fue la primera, fue la más dinámica y por lo tanto - la más influyente. Ello gracias a un Gobierno Regional Inclusivo, a la par de una Sociedad Civil activa.

Por último, este Grupo contó con bastante soporte y aliados a lo largo de su trayectoria. En un inicio, fueron acompañados de una manera constante y cercana por la Cooperación Internacional durante su consolidación en los años 80. Esta proveyó de tanto recursos económicos, como de un grupo de profesionales altamente capacitados que enriqueció su labor grandemente. Asimismo, ganó espacios y voz cuando uno de sus dirigentes llegó a la cabeza del Gobierno Regional en el periodo 2007-2013. Si bien la cercanía de César Villanueva con CEDISA durante su gestión llevó a que algunos hablen de conflicto de intereses, o hasta de indicios de corrupción (Info región, 2008), fue mayoritariamente poco cuestionada. El flujo de miembros de este Grupo hacia diversas oficinas del GORESAM fue percibido como un factor positivo de la gestión, trayendo redes que se formaron en los años de diálogo y lucha social a una renovada gestión regional.

Algunos resultados de la primera gestión de Villanueva fueron: reducción de la pobreza de un 68.2% a un 33.2%, y de la pobreza extrema de un 43.0% a un 14.5% del 2001 al 2008; el cambio de cultivo por parte de 46,606 familias que se tradujo en 235 mil hectáreas de arroz, café, cacao, palma aceitera, maíz y algodón; y el incremento del ingreso de los agricultores de cacao de 3 millones a 20 millones. Asimismo, se promovió la asociatividad de agricultores, la otorgación

de títulos de propiedad, sistemas de crédito y la instalación de plantas de tratamiento: es decir, se acondicionó un escenario propicio para el desarrollo de los cultivos alternativos. Por último, pero de gran importancia, se dió un proceso de fortalecimiento del Gobierno Regional y de los gobiernos locales - así como el impulso a la realización de la ZEE, acelerando el proceso de ordenamiento territorial (Cabieses, 2010 : p.3). La participación activa de este Grupo en este proceso, le dio gran notoriedad tanto en la esfera regional como en la nacional. Sin embargo, su impulso al cultivo de commodities lo puso en conflicto con aquellos que sostienen una mirada conservacionista.

Como comentario final, es necesario prestar atención al gran desprestigio de Nueva Amazonía como movimiento regional desde la renuncia de César Villanueva al GORESAM en el año 2013. Tras aceptar la invitación a asumir el cargo de Primer Ministro del entonces presidente, Ollanta Humala, el discurso descentralizador por el que se hizo conocido perdió credibilidad. Asimismo, las denuncias por corrupción que surgieron a raíz de los proyectos de infraestructura vial que se emprendieron durante su gestión restaron legitimidad a su imagen como dirigentes sociales. Estas denuncias fueron confirmadas a finales del año 2019, como parte de los descubrimientos de pagos de coimas por parte de la empresa Odebrecht. La fama que CEDISA adquirió debido a su vínculo con Nueva Amazonia, terminó por convertirse en un vehículo de desprestigio.

Sin embargo, independientemente de los escándalos de corrupción que mancharon la gestión de Villanueva - las organizaciones pertenecientes a este Grupo fueron reduciendo su visibilidad en la región desde años anteriores. Para inicios del 2019, CEDISA ya no contaba con una página web activa y había puesto en alquiler su local central; mientras que la oficina de ITDG en la región se encontraba en proceso de cierre. Paralelamente, aquellas organizaciones conservacionistas iban ganando espacios y se convertían en las caras más visible de la sociedad civil sanmartinense.

## 2.2 Grupo 2: Derechos Indígenas

El segundo grupo que analizaremos está compuesto por 2 organizaciones: el Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP) y Paz y Esperanza. Estas iniciaron sus funciones en 1974 y 1999.

### **Identificación de problemáticas y adjudicación de responsabilidades**

Las organizaciones que conforman este grupo nacen surgen en momentos muy diferentes de la historia de la región y en la lucha por el reconocimiento de los Derechos Indígenas. El CAAAP es creado por los nueve Obispos de la Iglesia Católica de la selva peruana, como institución al servicio de las poblaciones marginadas de la Amazonía, a finales del gobierno del general Juan Velasco Alvarado. Paz y Esperanza nace en 1996, pero instala su primera oficina descentralizada en la ciudad de Moyobamba en el año 1999. Esta organización que aboga por los derechos humanos surge a finales del gobierno de Fujimori, buscando servir a diferentes poblaciones vulnerables, entre las que se encuentran los pueblos indígenas.

En 1974 se anunciaba la creación de la Ley de Comunidades Nativas gracias al trabajo de algunos intelectuales de la época, los cuales ocuparon espacios e introdujeron cambios que abrían posibilidades para los pueblos indígenas. Esta generación propuso el término 'comunidades nativas' en reemplazo a como se les solía denominar: "poblaciones tribales, tribus, chunchos, indios, selvícolas". Sin embargo, estos primeros pasos hacia su reconocimiento se vieron truncados durante el gobierno de Fujimori:

“La Ley de Comunidades Nativas fue modificada y distorsionada varias veces tras la caída del gobierno de Velasco. Las mayores agresiones se realizaron, legal e ilegalmente, durante el decenio fujimorista. Ningún proyecto neoliberal está dispuesto a salvaguardar y proteger tierras, recursos, y gentes de la

voracidad del capitalismo desenfrenado y delincuente que marca la entrada al tercer milenio de la mayoría de los pueblos del mundo” (Entrevista a Stefano Varese, 2013)

Es así como, al igual que para el Grupo por la Autonomía y Desarrollo, el Estado Central se presenta como una amenaza hacia lograr un verdadero reconocimiento de los Derechos de los pueblos indígenas. No era una falta de interés en su reconocimiento, sino una decisión intencional con el fin de no interrumpir proyectos que iban acorde con la mirada neoliberal que el estado peruano asumió:

*“Encontramos que lo que decía el Estado no era tan cierto. Decían que existían solamente 30 comunidades, y fuimos encontrando que habían muchas más, pero que no eran reconocidas como comunidades, sino como centros poblados porque los propios funcionarios del Estado habían motivado que no se reconozcan como comunidades indígenas. Les dijeron que era preferible para ellas, ellos mismos lo recomendaron”*  
(Entrevista a J. A - Paz y Esperanza)

A pesar de la negación por parte del gobierno, en la esfera internacional se daban grandes avances hacia asegurar la protección de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas. El primer Grupo de Trabajo encargado de la redacción de la declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP) fue creado en 1985, y en 1995 ya se encontraba en revisión. Asimismo, las Naciones Unidas proclamaron el año 1993 como el Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (ONU), generando no solo el fortalecimiento de la cooperación que sostenía los esfuerzos emprendidos, sino también una sensibilización ante la invisibilización indígena por parte de la

sociedad occidental. San Martín no fue ajeno al proceso de reconocimiento progresivo a nivel mundial, por lo que inició también su proceso de autoreconocimiento:

*“Poco a poco han ido distinguiendo la diferencia entre ser un pueblo, centro poblado y una comunidad indígena. Y (al reconocerse) han ido exigiendo ya su derecho como comunidades indígenas.”* (Entrevista a J. A - Paz y Esperanza)

Ante ello, el Estado Central ha presentado argumentos que buscan el reconocimiento parcial de sus derechos. No contempla la integralidad de los derechos indígenas, que incluye derechos humanos, económicos, políticos, culturales y **territoriales**.

*“No sólo es absurdo y burlesco, sino criminal, alegar que los derechos territoriales de las comunidades no abarcan el derecho al bosque y al subsuelo. ¿Qué es lo que el Estado neocolonial peruano reconoce a la comunidad nativa? ¿Unos cuantos centímetros de suelos?”* (Entrevista a Stefano Varesse, 2013)

La Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva fue promulgada en 1978, en reemplazo de la que fue expedida en 1974. La diferencia entre ellas estaba en el componente territorial. En el Decreto Ley N° 22175 de 1978, se garantiza la integridad territorial de las comunidades por medio de la otorgación de títulos de propiedad sobre sus territorios ancestrales (Romero, 2018). A pesar de haber quedado sin mayor

efecto durante el decenio de Fujimori (1990-2000), la otorgación de títulos se mantuvo como una promesa incompleta a concretar.

Con el regreso de la democracia en el 2000, se mantuvieron hostiles las condiciones en las que se debía emprender el proceso de titulación de tierras, evidenciado en: el desinterés por parte del Estado Central, reflejado en la provisión de recursos insuficientes a las oficinas encargadas; la eliminación del reconocimiento de gastos logísticos en el proceso de titulación, por lo que dependen de fondos privados; y en lo inexacto de la información estatal sobre los pueblos originarios presentes en sus territorios, difiriendo de las cifras que maneja la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP). Asimismo, algunos factores que han influenciado negativa y directamente en el avance de la titulación de tierras son: la falta de inscripción de las comunidades como comunidades indígenas, el exigir la presentación de un estudio de clasificación y capacidad de uso del suelo sin proveer el apoyo económico y técnico para su realización, al tráfico de tierras al interior de territorio indígena, y la falta de una figura legal que permita reconocer territorio indígena que coexiste con otras figuras de gestión territorial como los Bosques de Producción Permanente (BPP) (Romero, 2018).

A partir del 2001 fueron ganando popularidad las herramientas de gestión disponibles para personas naturales u ONGs que busquen trabajar por la conservación territorial. Surgieron las figuras de Concesiones para Conservación (CC), y las Áreas de Conservación Privada (ACP) (Lo Lau, 2016). Si bien estas herramientas fueron recibidas por aquellas organizaciones del Grupo de Conservación, están compitiendo con la titulación de territorio indígena:

*“Se vendía desde el mismo gobierno regional, y algunas ONG’s, que la titulación de comunidades era prácticamente imposible. Se les vendió la idea de que tenían que pedir concesiones de*

*conservación (..) Yo llegué en esa época, y me jalaba de los pelos. Yo llegué en un momento en el que se vendía la idea de que la titulación era prácticamente un sueño inalcanzable, y que no les quedaba otra que pedir concesiones” (Entrevista a J. A - Paz y Esperanza)*

Mientras que la titulación de territorios indígenas se encuentra dentro de una lucha por el reconocimiento de los derechos de estos pueblos, las concesiones son *“una figura legal que permite al Estado otorgar a un particular el derecho para realizar actividades de protección, investigación y educación ambiental en un área de libre disponibilidad, ayudando así a conservar la diversidad biológica. Se entiende por áreas de libre disponibilidad, aquellas tierras sobre las cuales no existan derechos de propiedad o, donde la autoridad forestal y de fauna silvestre no haya otorgado otro derecho”* (SPDA, 2012: p. 1). Debido a que ambas figuras legales, titulación y concesiones, fueron desarrollándose a partir del 2001, las comunidades indígenas se veían en la necesidad de tomar partido por alguna.

Una propuesta que busca posicionarse en el intermedio, es la que propone que las concesiones podían ser una herramienta de defensa del territorio temporal ante las amenazas del tráfico de tierras o la explotación ilegal de recursos: un “aseguramiento” provisional. Debido a que se trata de una figura legal de concesión temporal, y no el reconocimiento de un derecho territorial ancestral, el procedimiento es más rápido y encuentra menos dificultades en el proceso. Una vez ‘asegurado el territorio’, la comunidad indígena podía emprender la larga tarea de lograr la titulación de sus tierras contando con la protección de dicha herramienta de gestión. Sin embargo, se trata de un proceso costoso - que no cuenta con subsidios por parte del Estado (Entrevista a A.C - CAAAP).

La creciente popularidad de la agenda conservacionista desde inicios de la década de los 2000 es evidenciada en la proliferación de figuras legales de gestión territorial, como las concesiones de conservación o la creación de ACRs. Asimismo, la titulación de territorios indígenas se vio como un móvil para el mismo fin. Si bien es cierto que el manejo territorial de los pueblos indígenas es uno que mantiene un equilibrio ecológico, este Grupo considera que su legitimidad no debería estar vinculada a ella:

“Cuando tu condicionas la titulación de comunidades nativas porque es (bueno) para el medio ambiente, como si la titulación no fuera un valor en sí mismo porque es un derecho que las comunidades tienen, entras en un problema. (...) La única razón por la que están titulando es porque hay una preocupación por el medio ambiente, no hay una preocupación real del estado de que <<yo tengo que titular comunidades nativas porque tengo que titular comunidades nativas>>” (Entrevista a A.C - CAAAP).

Podemos observar un punto común con el Grupo de Autonomía regional al ver sus reclamos escuchados solo cuando estos pueden ser conectados a un beneficio nacional. Así como San Martín fue el foco de atención debido a su supuesto potencial productivo, la titulación de territorios indígenas cobró relevancia debido a su aporte a la agenda de conservación. Por ello, la fiscalización estatal no buscaba la protección de los derechos indígenas ni consideraba los aspectos culturales de su manejo territorial, sino el cumplimiento de estándares ambientales nacionales:

*“En el ACR se denuncia a la población indígena porque estaban haciendo chacra en una zona. Había una chacra que estaba desde antes de la creación del área. Ha sido un territorio de caza*

*de esa comunidad toda la vida, y sus hijos estaban empezando a hacer chacras pequeñas, de media hectárea. Son comunidades que empiezan a tener problemas con el avance de madera ilegal, el avance de la palma aceitera, la coca también está bastante fea. Para mí, es un tema para pensar porque la verdad es que más problema les hacen a las comunidades indígenas que tienen media hectárea de cultivo dentro del ACR. La reacción frente a los madereros ilegales, o a otra gente ¿qué es? Nula.” (Entrevista a A.C - CAAAP).*

Los altos estándares que se le imponen a los pueblos indígenas iban más allá de la gestión territorial. Este escrutinio desigual al que se les somete también es aplicado al criticar su organización interna y liderazgo. Problemas de corrupción que están presentes en todo nivel de gobierno, son duramente criticados en la organización indígena y utilizados como justificación para el no reconocimiento de sus derechos:

*“En algunos casos se llega a hablar en contra de la titulación de comunidades nativas porque se dice que los nativos son unos vendidos. He escuchado decir que los dirigentes son vendidos, que hacen tratos con los madereros entonces la titulación de la comunidad es cuestionada, como si fuera un tema que pueda decidir de esa forma ¿no?. Si, hay problemas de corrupción, pero ni por casualidad son únicos de los pueblos indígenas en este país, como bien nos muestran todos nuestros presidentes en los últimos años. La corrupción se da en todos lados y a todo nivel. Tú no puedes negar derechos por temas de corrupción, y si quieres atacar los temas de corrupción haz estrategias para lidiar con la madera ilegal, haz estrategias: ten mayor presencia en la*

*zona, no abandones comunidades, dales posibilidades atractivas económicas, etc. etc. Pero no puedes negar derechos” (Entrevista a A.C - CAAAP).*

La falta de presencia estatal por parte del Gobierno Central y Subnacional ha sido constante en la historia de los pueblos indígenas sanmartinenses. Han sido invisibilizados de manera intencional con el fin de no afectar la continuidad de los grandes proyectos de desarrollo nacional del siglo XX, y su autonomía territorial está siendo afectada para asegurar el cumplimiento de metas ambientales de beneficios regional y nacional.

“A Villanueva no lo quieren ni ver en muchas comunidades. Han sido los más agresivos contra los pueblos indígenas porque promueven la conservación, pero contra todos, (contra) cualquiera que no estuviera dentro de su visión de lo que es conservación, como la media hectárea de chacra que pueden hacer las comunidades. Todas estas denuncias de la población indígena son de la época de Villanueva” (Entrevista a A.C - CAAAP).

Así como la primera gestión de César Villanueva (2007-2010) fue conocida como el periodo de auge del “Milagro San Martín”, su segunda gestión (2011-2014) buscó posicionarse como la que impulsó la transformación ‘verde’ de la región. Fue efectiva en generar avances hacia una gestión sostenible del territorio, pero al priorizar el bienestar de sus ecosistemas - dejó de lado el reconocimiento independiente de los derechos de los pueblos indígenas de la región.

### **Construcción de propuestas, y búsqueda de aliados**

Las organizaciones pertenecientes a este Grupo no buscaron ser representantes de los pueblos indígenas, sino asumir un rol de colaboradores. Para definir los ejes priorizados en los que se trabajaría, impulsaron la construcción de una agenda indígena colaborativa entre los años 2000-2004:

*“Les dijimos <<Miren lo que está pasando>>. Hicimos la agenda indígena de aquellos tiempos, nos juntamos para elaborar una agenda conjunta. De ahí salieron 4 problemas principales: tierras, acceso a educación, acceso a salud y derechos de las mujeres. Esos fueron los 3 temas en orden de prioridad. Y nos dividimos el trabajo. CAAP y nosotros (Paz y Esperanza) íbamos a trabajar tierras. ITDG iba a trabajar servicios, acceso a salud y educación. Y derechos de las mujeres lo iba a trabajar la Mesa (contra la pobreza)” (Entrevista a J. A - Paz y Esperanza)*

Sin embargo, rápidamente se reconoció la necesidad de trabajar por armar la Coordinadora de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de la región San Martín (CODEPISAM). Si bien esta fue consolidada en el año 2007, el trabajo de diálogo y concertación inició de manera sostenida en el año 2005, con el acompañamiento activo de la sociedad civil:

*“Ayudamos todos nuevamente a hacer un gran evento. Ahí fueron casi como 200 personas. Y logramos que en Fepikresam se uniera a la CODEPISAM. Luego de ello vino el trabajo de anexar a aquellas federaciones que no estaban afiliadas. Ahí Urku - Estudios Amazónicos y Huamanwasi ayudaron” (Entrevista a J. A - Paz y Esperanza)*

La consolidación de la CODEPISAM fue un gran hito en la región, y en su influencia a nivel nacional y transnacional. El contar con un ente que agrupe 8 federaciones representantes de 3 pueblos originarios (Awajún, Kechwa y Shawi) era un verdadero avance hacia el fortalecimiento de la voz indígena.

Gráfico: Ubicación de federaciones y pueblos indígenas de la CODEPISAM en San Martín



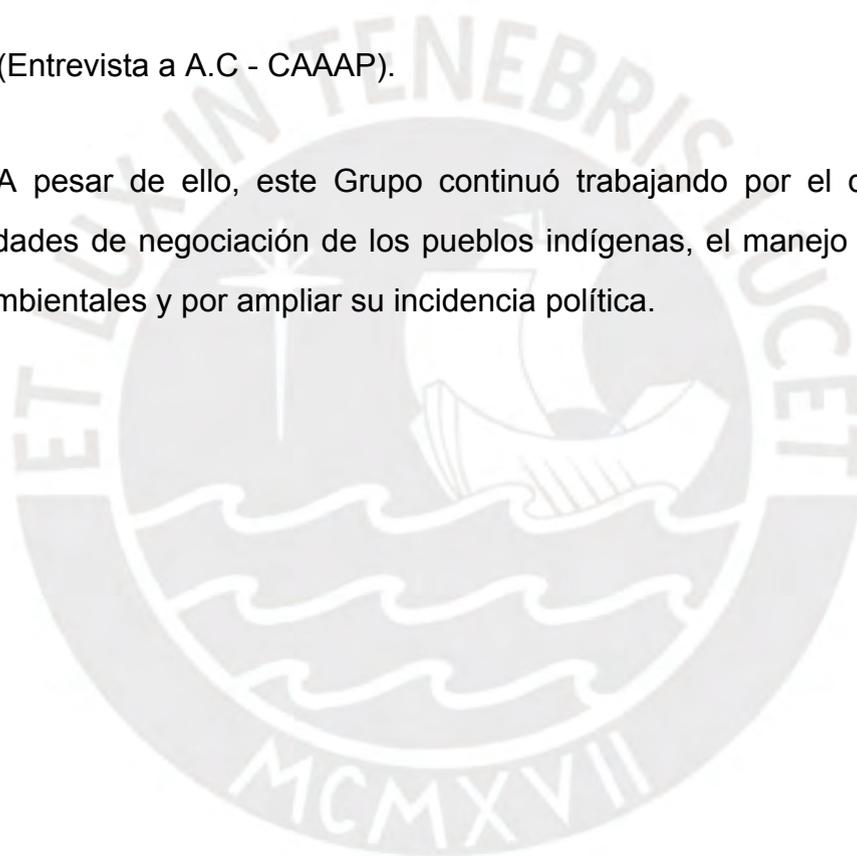
Fuente: Jave, I., & Uchuypoma, D. (2017). *Los casos de San Martín y Ucayali Diagnóstico sobre experiencias de formación en los pueblos indígenas: Los Casos de San Martín y Ucayali.*

Sin embargo, la lucha por el reconocimiento de los Derechos Indígenas en la región San Martín no encontraron aliados en las gestiones del GORESAM en el periodo 2003-2019. Aún la gestión de César Villanueva, que suele ser reconocida por su activa inclusión de la sociedad civil, mantuvo su distancia con las organizaciones que conforman este Grupo. Se percibía que se había formado una élite informal exclusiva de profesionales que recibieron invitaciones para participar de diferentes oficinas y espacios del GORESAM. Creían que, gracias a ello, habían logrado mayores avances en el impulso de sus iniciativas:

*“Tú te das cuenta que hay una rotación de gente relacionada al partido. ONG’s de conservación que pasan al Gobierno Regional, que hacen estudios para el gobierno. ONG’S que han participado en el proceso de elaboración de la ZEE ahora tienen relación con la ARA. (...) Luego de ello, ¡oh casualidad! son las que tienen mayores hectáreas de conservación en la región”*

(Entrevista a A.C - CAAAP).

A pesar de ello, este Grupo continuó trabajando por el desarrollo de capacidades de negociación de los pueblos indígenas, el manejo de conflictos socioambientales y por ampliar su incidencia política.



### 2.3 Grupo 3: Conservación

El tercer grupo que analizaremos está compuesto por 4 organizaciones: Amazónicos por la Amazonía (AMPA), el Centro de conservación, investigación y manejo de áreas naturales (CIMA), URKU - Estudios amazónicos y Conservación Internacional (CI). Estas iniciaron sus funciones en el 2000, 2002, 2003 y 2010 respectivamente.

#### **Identificación de problemática(s) y adjudicación de responsabilidades**

La región San Martín se vio completamente transformada a inicios de la década de los 2000. No solamente redujo las tasas de pobreza, desempleo, violencia y narcotráfico - sino que contaba con una sociedad civil con décadas de experiencia. No solamente se trataba de profesionales altamente capacitados, sino que eran conscientes de lo necesario de promover una gobernanza participativa. Los antiguos fundadores de ONGs, como César Villanueva o los hermanos Rengifo, habían incursionado en la política y habían suavizado las líneas divisorias entre la sociedad civil y las oficinas estatales. Se habían abierto una ventana de oportunidad para contar con mayor incidencia en agenda regional. Sin embargo, fueron también años de intensa degradación ambiental - posicionando a la región como la más deforestada a nivel nacional en el año 2007.

Las políticas de impulso a la producción de commodities, de los que resaltan el café y cacao, requerían de una serie de condiciones para su funcionamiento. Se requería de personal capacitado, la creación de nuevos mercados, y contar con una infraestructura vial que soporte un intercambio intenso. Por ello, Villanueva retoma el asfaltado de la Marginal de Belaunde Terry:

*“Todo lo que sé no lo he estudiado en doctorados, lo he estudiado en la vida misma. He aprendido de Fernando Belaunde Terry que amó la selva y soñó con la Marginal, que demoró más de 30, 40 años, y hasta el día de hoy no podemos sellarlo totalmente, pese al esfuerzo que estamos haciendo para culminar el asfalto. Y ¿por qué ha demorado 40 años una carretera emblemática para el Perú? Por la mezquindad política (...) Así hemos un país corto, así hemos un país donde la pobreza nos fue ganando. Así es, pero aprendí de ese hombre a mirar la selva con mirada de futuro y soñadora” (Discurso de César Villanueva como jefe del Gabinete ante el Congreso de la República)*

Confiado en que continuar con la tarea de asfaltado traerá desarrollo a la región, y ayudaría en la lucha contra la pobreza que se vivía, emprendió dicha tarea a gran velocidad. Sin embargo, el ‘abrir’ la selva sin la capacidad de contar con un sistema de regulación adecuada es un arma de doble filo. Si bien facilitaba el intercambio comercial de productos legales, abría camino también para actividades que iban ganando terreno, como la extracción ilegal de madera:

*“Ahora hay mucha extracción maderable. Hay extensiones de carretera que se ven con imágenes satélite, y que tienen 20 - 30 kilómetros. Son carreteras forestales muy, muy fuertes, y la última noticia que hemos tenido es que había gente llegando hacia esta zona para instalarse por tierras, y no son 20 personas. Son 300 o 400 que normalmente son hombres, ¿no? Los*

*primeros que llegan siempre son hombres, y llegan para instalarse. Y no son “pobrecitos”. Seguramente son gente pobre, pero llegan organizados, llegan movidos por alguien.”*

(T.P, CIMA Cordillera Azul)

Por otro lado, el avance del modelo neoliberal en el Perú generó una mercantilización extrema de la naturaleza. El impulso a la producción de commodities, aún si tenían un componente de sostenibilidad incluido, reconfiguraron el valor que se le atribuía al territorio:

*“El modelo económico ha calando mucho dentro de la visión comunitaria, se ha perdido la estructura comunitaria. Hay tiempo para el cacao, el café, pero la gente ya no tiene tiempo para el territorio. Mucha gente está bastante relacionada a las actividades agrícolas que los mantiene ahí, y ya no importa la estructura de la comunidad. Todo es dinero, ya no producen alimentos, todo es bodega” (D.V, URKU)*

Sin embargo, a pesar de identificar iniciativas regionales como las que generaron -directa o indirectamente- el avance de la degradación ambiental, las organizaciones pertenecientes a este grupo hacen referencia a instancias nacionales como las responsables por la falta de una respuesta adecuada. Con la creación del MINAM en el año 2008, este se convierte en el foco de responsabilidad en materia ambiental. Si bien habían instancias regionales que habían asumido las tareas de generar herramientas de gestión, como la Zonificación Económica Ecológica (ZEE) o impulsar el funcionamiento de espacios de diálogo y concertación, como las Comisiones Ambientales Regionales (CAR), la centralización de las funciones en el Ministerio del Ambiente genera un cambio en la adjudicación de responsabilidades. Sin

embargo, este es identificado como un Ministerio débil, con poca influencia en materias donde la sostenibilidad y la generación de riquezas se ven enfrentados:

*“(Hay un) doble enfoque. Por ejemplo, el Ministerio del Ambiente apoya y da dinero para la conservación ¿no? Pero el Ministerio de Energía y Minas quiere petróleo. Cuando se reúne el Consejo de Ministros, el Ministerio del Ambiente no tiene peso... o sea, lo que dice el Ministro del Ambiente no es más importante. Entonces, los programas son muy cortos también. El Estado tiene programas muy cortos, como el Programa de Conservación de Bosques” (D.V, URKU)*

Asimismo, encontrando un punto en común con los otros dos Grupos, identifica la falta de información del territorio regional por parte del Estado Central como una amenaza a la construcción de una gestión territorial sostenible. En este caso, el MINAM utiliza mecanismos de recojo de información que subestiman el avance de la deforestación:

“El MINAM no proyecta en función a drivers dinámicos. Hablan de una tendencia creciente, cuando realmente se trata de una tendencia exponencial. Aseguran que esa tendencia creciente es lo máximo que podrían conseguir, porque podría haber sido una tendencia plana, ¿no? O sea, un promedio así como si siempre estuviera deforestándose lo mismo. La verdad es que es exponencial. No solamente aumenta la deforestación, sino que va aumentando cada vez más. La amenaza sigue creciendo. Ese es nuestro gran dilema. Porque acá no hay deforestación, por lo tanto la proyección es “ah, no va haber deforestación” (T.P, CIMA Cordillera Azul)

La subestimación de la tendencia exponencial de deforestación puede generar un repunte en las tasas de deforestación en la región San Martín. Si estas estimaciones son incorrectas debido a ignorancia o a un interés económico de por medio, es algo que aún tendrán que definir los actores presentes en la región.

Por último, se ha gestado un conflicto adicional entre diferentes actores de la sociedad civil. Tanto la titulación de territorios, como las Áreas de Conservación Regional (ACR), las Áreas de Conservación Privadas (ACP) y las Concesiones surgieron de manera paralela, a inicios de los 2000. Debido a que estas figuras legales requieren de exclusividad, los pueblos indígenas se ven en la decisión de optar por alguna de ellas con el fin de asegurar su territorio. Sin embargo, la competencia de las ONGs en búsqueda de convencer a las comunidades de optar por una u otra opción ha terminado por generar situaciones hostiles, en la que los integrantes del Grupo de Derechos indígenas y el de Conservación se ven unos a otros como amenazas:

“Hay otras organizaciones que solo se preocupan por el título de propiedad y eso no más es y ya, y ellos se matan por el título de propiedad y sabotean organizaciones cuando tienen otra posición. Hay ONGs que tienen su corazón por el pueblo indígena. Yo también estoy al lado del pueblo indígena pero no puedo dejar de ver la realidad. Animar la animadversión de las áreas protegidas por ejemplo ¿no? Por ejemplo exageran el hecho de que se diga que les digan que los han despojado de su territorio. Yo también digo eso, pero también propician a que se hagan acciones que van en contra las áreas naturales protegidas, que son áreas de interés público” (D.V, URKU)

A diferencia de la primera generación de ONGs, las que abogan por el reconocimiento y defensa de los Derechos Indígenas, y las Conservacionistas deberán aprender a coexistir una con la otra a pesar de llevar agendas diferentes y, en ocasiones, contradictorias.

### **Construcción de propuestas, y búsqueda de aliados**

Este Grupo surge a inicios del siglo XXI, luego de uno de los escándalos de corrupción más grandes de la historia del Perú. Si bien la salida de Fujimori y el regreso de la democracia cambió en muchos aspectos la cara del país, se mantienen vigentes las redes de corrupción aún 20 años después. Sin embargo, esto no se trata de un fenómeno exclusivo del Gobierno Central, sino es una práctica generalizada que se encuentra presente en todo nivel del aparato estatal - generando una profunda desconfianza en el Estado como un todo. Por ello, este Grupo no buscaba llegar al poder o participar como funcionarios de las diferentes oficinas de gestión ambiental:

“Villanueva me propuso trabajar en la subgerencia, pero yo no acepté (...) Él hizo un gran papel, pero dentro del ARA hay muchas pasiones, muchas corrupciones, y no hay vocación de servicio. La gente está ahí peleando por un puesto, sacando las uñas” D.V, URKU)

Esto no significa que cortaron relación con el GORESAM. Por el contrario, eran conscientes de la necesidad de aportar en la gestión territorial desde su plataforma como actores de la sociedad civil. Si bien la creación de la institucionalidad ambiental era necesaria, esta requería de ser respaldada por otros actores regionales para su legitimación y funcionamiento:

“ La institucionalidad es importante, pero para poder implementarlas necesitas a las personas adecuadas. Por más que le pongas a la institucionalidad las normas y no sé qué, si no cuentas con coordinaciones claras, no va a funcionar” (M.S, Conservación Internacional)

No solamente mantuvo su distancia con el GORESAM debido a su naturaleza apolítica, sino porque no era el único canal con el que puede lograr sus objetivos. Debido al carácter global de la crisis ambiental, este Grupo tiene a su disposición redes transnacionales a las cuales puede afiliarse, como la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y muchos otros. Estos espacios proveen tanto de contactos como de financiamiento, y son propicios para la generación de herramientas o figuras legales innovadoras para la gestión territorial. Algunas instituciones que financian estas 4 organizaciones conservacionistas presentes en la región San Martín son: Althelia Climate Fund, USAID, Fundación Moore y la Fundación MacArthur.

### **CAPÍTULO 3: Desarrollo de capacidades estatales verdes**

San Martín ha sido reconocida como una región innovadora y pionera en la creación de herramientas y espacios para una gestión territorial sostenible. Si bien la reducción de la tasa de deforestación en el año 2010, tras la implementación de políticas ambientales, ha sido reconocida como un caso excepcional a nivel nacional - es la constancia del apoyo de la sociedad civil la

que ha sido señalada como el gran impulsor y sostén de las condiciones que permitieron dichos avances (Augusto et. al, 2017).

Como pudimos ver en el capítulo anterior, la sociedad civil sanmartinense es muy diversa en su composición. Identifican diferentes problemáticas a tratar, diferentes medios por los cuales alcanzar sus objetivos, y cuentan con redes diferentes de aliados regionales e internacionales. Si bien un estado verde es aquel que *“incorpora en su corazón el reconocimiento de las limitaciones ambientales en la actividad material, y esto se refleja en desarrollos institucionales que beneficien sustancialmente a la naturaleza”* Christoff (2005; p. 41), el primer paso hacia su consolidación es contar con la capacidad de reconciliar sus objetivos ambientales con otros ideales presentes en el territorio. La capacidad de adaptar su discurso ambiental para que aquellos que busquen autonomía regional, desarrollo productivo o el reconocimiento integral de los derechos indígenas se vean reflejados en él será la condición base hacia la sostenibilidad.

Sin embargo, el abrir espacios de diálogo e incluir a la sociedad civil en los procesos de gobernanza es solo un primer paso. Con un creciente número de conflictos socioambientales, la importancia de la participación para lograr enfrentar los desafíos económicos, sociales -y de conservación- no suelen ser cuestionados por los grupos de elite. Más aún, se ha adoptado un discurso que apuesta por la sostenibilidad o el ‘crecimiento verde’, pero no siempre con implicancias reales y sostenidas si es que estas se ven en conflicto con intereses que traerán mayor ganancia económica. La construcción de un estado subnacional verde deberá ser evidenciado también en el desarrollo de capacidades complementarias que vayan más allá de un cambio en el discurso. Por ello, el siguiente capítulo buscará realizar un rastreo de los avances y limitaciones de la construcción de un estado subnacional verde en la región San Martín en el periodo 2003-2018, mediante el análisis de 4 capacidades:

formación de consenso; planificación estratégica; monitoreo, regulación e implementación de políticas ambientales; y coordinación de políticas.

Durante el periodo seleccionado, la región San Martín vivió el paso de 4 gestiones del GORESAM. La primera (200-2006) fue encabezada por Max Ramírez, del Partido Aprista Peruano (PAP). Esta fue la primera gestión luego de la creación de la Ley de Partidos Políticos, y justo después del regreso de la democracia tras la salida de Fujimori en el año 2000. La segunda gestión es la de César Villanueva, el cual llegó al GORESAM como líder del partido regional Nueva Amazonia. Tras una gestión que sorprendió por los índices de reducción de pobreza y de desempleo, gana las elecciones para continuar como gobernador en el periodo 2011-2013. Sin embargo, renuncia a su puesto en el 2013 al aceptar a aceptar la Presidencia del Consejo de Ministros por invitación del presidente Ollanta Humala. Deja como gobernador a Javier Ocampo para que este termine la gestión de Nueva Amazonia el año 2014. Por último, Víctor Noriega de Fuerza Popular llega al GORESAM para el periodo 2015-2018.

### 3.1 Formación de consenso

La primera capacidad con la que un estado subnacional verde debería contar es la de ser altamente inclusivo con la sociedad civil en los procesos de deliberación de programas que busquen cambios sustanciales económicos y sociales ligados al medio ambiente (Christoff, 2005; p. 44). Esta debe, además, permitir la conexión efectiva de las propuestas de la sociedad civil con los imperativos estatales que guían la agenda pública (Hunold y Dryzek, 2005: p. 76). Por último, debe ser capaz de generar unidad a pesar de los diferentes fines perseguidos por los actores presentes en su territorio, con el fin de sumar aliados que impulsen una gestión sostenible del territorio.

En el caso de la región San Martín, podemos observar el desarrollo de esa capacidad mediante el impulso del funcionamiento de la Comisión Ambiental Regional (CAR). Esta es una instancia de gestión ambiental que se encarga de

coordinar la política ambiental en su jurisdicción. Deben promover el diálogo y acuerdo entre los sectores público, privado y sociedad civil - pero dependerá del GORESAM la delimitación de sus funciones específicas. Si bien hay otros múltiples espacios de deliberación en material ambiental, estos son creados con un fin y duración específicos. La continuidad de la CAR la diferencia sobre otros espacios en el escenario regional.

Se anuncia la creación de la CAR en el año 1997, bajo el nombre de "Comisión Técnica Multisectorial Regional", pero recién para el año 2001 esta contará con un reglamento general y de organización y funciones - y se encontraba inserta en la secretaría ejecutiva de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAM). En el marco de la creación de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, se crea también el Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA), el cual agrupa "políticas, principios, normas, procedimiento, técnicas e instrumentos mediante el cual se organizan las funciones y competencias ambientales de las entidades públicas para permitir la implementación de la Política Nacional del Ambiente". El artículo 23 de la ley marco del SNGA, señala que las CAR: "son las instancias de gestión ambiental, de carácter multisectorial, encargadas de coordinar y concertar la política ambiental regional". Si bien las CAR siempre se habían encontrado bajo la institución rectora en materia ambiental nacional - estos entes no habían sido realmente funcionales. La creación del MINAM en el 2008, durante el gobierno de Alan García, estaba por cambiar ello. Por más que la ley de Creación, Organización y Funciones del nuevo ministerio del Ambiente reconocía la autoridad de los gobiernos regionales sobre las CAR, el carácter recentralizador de la creación de este nuevo ente nacional re formularía sus dinámicas de funcionamiento.

**Primera etapa: 2002-2006**

A pesar de haber sido creada en el año 1997, la CAR fue verdaderamente puesta en funcionamiento en el año 2002. Era un tiempo de reformas estructurales del aparato estatal, marcado por el regreso de las reformas descentralistas. La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales estaba por transformar progresivamente el escenario de la región. En medio de procesos inconclusos de transferencia de funciones, la CAR tuvo un proceso de consolidación lento y progresivo. Si bien se trataba de un espacio de debilidad institucional, donde las funciones de los diferentes actores eran poco claras, los actores de la sociedad civil supieron aprovecharlo como una oportunidad y plataforma para institucionalizar propuestas que habían gestado años atrás. Debido a la poca información que se contaba sobre el territorio a gestionar, el contar con herramientas de mapeo para ordenar el territorio era un reclamo prioritario.

Sin lugar a dudas, el gran hito logrado durante esta primera etapa de funcionamiento de la CAR es la propuesta, acompañamiento y aprobación de la Zonificación Económica Ecológica (ZEE). El Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP) formuló la propuesta en este espacio multiactor, a partir de la cual se consolidó un Comité técnico para realizar el seguimiento respectivo. Si bien este comité generó sus propios espacios enfocados en sacar adelante la propuesta, la CAR se mantuvo relevante al ser el espacio donde las preocupaciones por las implicancias económicas y sociales fueron identificadas (Entrevista a K.R., IIAP). La aprobación de esta herramienta en el 2006 buscaba proveer de información que permita un desarrollo que se aleje de la visión hegemónica centrada en la lógica del crecimiento y que considere aspectos fundamentales como el social, cultural y ambiental (Lugón, 2015: p. 179).

**Segunda etapa: 2007-2011**

Con la salida de Max Ramírez del GORESAM, los espacios participativos en materia de gestión territorial se vieron aún más empoderados con la llegada de Nueva Amazonia al poder. César Villanueva fue reconocido rápidamente como un aliado en la modernización de la institucionalidad ambiental.

Las primeras reuniones de esta nueva etapa de la CAR contaron con un aproximado de 60 participantes. Esta es una cifra que nunca más, a pesar de los muchos esfuerzos por replicarla, se volvió a observar. No era solo un tema de cantidad, sino también de la gran diversidad de actores que se reunían para discutir problemáticas regionales. Estaban presentes tanto actores de la sociedad civil, que contaban con una gran capacidad técnica y visiones a futuro para la región; como la cooperación internacional, con su capacidad técnica y de financiamiento; y miembros importantes del GORESAM, con la capacidad de institucionalizar las propuestas. De esta época, que es percibida como los mejores años de la CAR, se resaltan dos componentes diferenciadores:

En primer lugar, se reconocía una fuerte voluntad política a favor del impulso de la innovación e implementación de nuevas herramientas de gestión territorial por parte del presidente regional, César Villanueva. Él venía de ser un miembro fundador de la ONG CEDISA, la cual había estado esperando el momento de tener acceso a canales políticos para llevar a cabo su agenda de desarrollo. Esta agenda no era un trabajo improvisado, sino era el resultado de décadas de diálogo y crítica en la búsqueda de formular respuestas ante el subdesarrollo, pobreza, violencia y el hipercentralismo. Asimismo, estas décadas de trabajo desde la sociedad civil también le había permitido formar redes de alianzas con, sobre todo, la Cooperación Internacional. Sus buenas relaciones facilitarían su trabajo coordinado. Por último, César Villanueva venía de una generación que había sido fuertemente concientizada sobre los beneficios de los mecanismos participativos - por lo que puso en valor los espacios de diálogo y concertación. No solamente los delego a algún encargado o funcionario, sino que

él asumió un rol de participante en dichos espacios. Reformulo su rol como presidente regional con el fin de librarse de tareas administrativas, y tener mayor libertad de participar de espacios como la CAR u otros (Entrevista a E.T, Nueva Amazonia). Lo simbólico de contar con la presencia del gobernador regional género que sea reconocible el interés de su gestión en la modernización de las herramientas de gestión ambiental y territorial.

Al ser consciente de la importancia de la participación de los actores de la sociedad civil, y la mucha riqueza de conocimientos que estas organizaciones tenían, César Villanueva puso en práctica un dicho que repetía constantemente: “Nadie sobra, todos son bienvenidos”. Aprovechando los vacíos que generaba el no contar con un ente centralizado realmente activo en materia ambiental, se generó un ambiente de libertad en los espacios participativos. Es decir, se contemplaba un margen amplio para la propuesta libre de temas. Al no contar con una agenda clara de prioridades ambiental estatales, cada institución podía poner en agenda las problemáticas que -en base a su capacidad técnica- había podido identificar. Esto significó una revalorización del conocimiento producido por la sociedad civil, empoderándola.

Sin embargo, la creación del MINAM en el 2008 generó una progresiva re centralización de funciones. Esto generó una reestructuración de funciones en los diferentes niveles de gobierno. En el año 2010 se sintió a nivel regional el efecto de contar con un nuevo ente rector al recibir 4 ejes priorizados: Diversidad biológica, Ordenamiento territorial, Cambio climático y Educación Ambiental.

El tener que someter la agenda regional a los ejes priorizados por el MINAM generó diferentes reacciones entre los actores de la sociedad civil. Debido a su lucha por la autonomía regional, el Grupo 1 sintió este cambio como un retroceso ya que nadie conoce mejor las necesidades de la región, como las personas de la región (Entrevista C.R, CEDISA). Por otro lado, para aquellas organizaciones Conservacionistas (Grupo 2), el MINAM significaba mayor orden

y eficiencia para lograr las metas ambientales que perseguían. Al contar con un ente rector nacional más consolidado en el antiguo CONAM, se avanzaba hacia la consolidación de un esfuerzo nacional que responda a la escala de la crisis ecológica.

A pesar de la existencia de diversas opiniones sobre la creación del MINAM y la reestructuración de funciones, la CAR fue perdiendo su atractivo y llegó a quedar casi desactivada debido a la baja convocatoria.

### **Tercera etapa: 2012-2015**

Una tercera reactivación se dio en el año 2012, por medio de la Ordenanza Regional 020-2012-GRSM/CR (adecuación al D. L. N° 1013, 2007-2017). Se trataba del segundo año de la segunda gestión de César Villanueva, en un contexto en el que los conflictos socioambientales se hacían cada vez más presentes. En este contexto, con un MINAM fortalecido, se planteaba la priorización de dos ejes: Diversidad biológica y Ordenamiento territorial. Debido a lo específico de los temas de la agenda a tratar, muchos actores de la sociedad civil no sentían que podían aportar desde sus plataformas y conocimientos (Entrevista a K.R, IIAP). En consecuencia, la participación rondó los 10 participantes en las primeras reuniones, pero rápidamente se redujo y las reuniones de la CAR empezaron a ser canceladas nuevamente por falta de quórum.

Un suceso que generó un fuerte cambio en el carácter de los espacios participativos impulsados por el GORESAM fue la renuncia de César Villanueva a su cargo de gobernador regional, para responder al llamado del entonces presidente, Ollanta Humala, para ser el nuevo premier. Si bien esta decisión era incoherente con su discurso descentralista, cobra sentido al recordar que él visualizaba la vía política como la única manera de generar cambio verdadero y duradero (Entrevista a C.R, CEDISA). En el 2014 asume la presidencia del Gobierno Regional de la región San Martín Javier Ocampo - en medio de un

malestar generalizado el inesperado cambio. Esta transferencia de mando fue sentida en la CAR de manera directa, profundizando la percepción de abandono. La mayor legitimidad que se obtenía era contar con la presencia de algún funcionario del MINAM por medio de SKYPE.

#### **Cuarta etapa: 2016-2018**

Como en casos anteriores, al iniciar una nueva gestión en el GORESAM se realizaba también una nueva reactivación de la CAR. Si bien Víctor Noriega llega al gobierno regional por el partido nacional Fuerza Popular, el cuerpo de profesionales que componen las oficinas de gestión ambiental -como el ARA, SERFOR, y otros- se mantuvieron en sus puestos. La aceptación de los mecanismos de participación son, para esa fecha, muy poco cuestionados. Sin embargo, el incumplimiento por parte del GORESAM en promesas de fortalecimiento de capacidades o de contar con especialistas invitados terminó por consolidar el desanimo en la participación de dichos espacios. Ante ello, se dejó de convocar a la CAR como comisión abierta, y se prefirió optar por invitar selectivamente a actores de la sociedad según se hagan necesarios.

La CAR San Martín nos permite analizar un espacio que representa la inclusión de la sociedad civil por parte del GORESAM en los procesos de deliberación para generar cambios económicos y sociales en un escenario ecológicamente limitado. Siendo esto así, llama la atención lo fluctuante y la tendencia decreciente de la participación de la sociedad civil. Si bien la voluntad y manejo político de C. Villanueva generó unos años de participación activa - no se trataría de un logro institucionalizado. Se identifica como una limitación a la participación efectiva de la sociedad civil, la priorización de temáticas por parte del MINAM. Si bien esta busca generar orden que permita el logro de metas ambientales que respondan a compromisos a nivel país, se trataría de un proceso de recentralización que daña la riqueza que trae el ejercicio de una

autonomía regional: contextualización de políticas, innovaciones de herramientas de gestión, entre otras.

La combinación de factores expuestos en esta sección demuestran una tendencia decreciente en la inclusión de la sociedad civil en espacios de deliberación regional, en relación inversa con el crecimiento de la solidez de la institucionalidad. A medida que el marco legal se fortalecía, y este espacio se alineaba a la jerarquía institucional bajo la que fue colocada, había menos espacio y convocatoria para los actores del escenario regional.

### 3.2 Planificación estratégica.

Un Estado Verde requiere contar con la capacidad de planificar de manera integral su territorio, integrando los aspectos sociales y económicos, y aspirando a una sostenibilidad ecológica con horizontes más allá de beneficios para actores específicos de la industria o de la sociedad (Christoff, 2005; p. 44). Al tener como rol central la defensa de los límites ambientales de los ecosistemas presentes en su territorio, dicha planificación estatal se diferenciaría de aquellas empresariales que buscan sobre todo el incrementar ganancias para sus stakeholders. Solo al identificar los conflictos de intereses, la sobreposición de autonomías o las incoherencias en el uso de suelos es que se podrá plantear una visión integral funcional a las particularidades del escenario en cuestión. Con el fin de acercarse a comprender un territorio complejo, un Estado Verde requerirá contar con información que le permita mapear los patrones de interacciones socioecológicas, y pueda anticipar diferentes escenarios futuros (Meadowcroft, 2005: p. 5). Para ello, necesitará tanto la asignación de recursos como el reclutamiento de personas calificadas para desempeñar las diferentes acciones necesarias.

En el caso de la región San Martín, podemos observar el desarrollo de esa capacidad en el desarrollo de la Zonificación Económica Ecológica (ZEE) Se trata de una herramienta que provee de información que permite un desarrollo que se

alejé de la visión hegemónica centrada en la lógica del crecimiento y que considere aspectos fundamentales como el social, cultural y ambiental (Lugón, 2015: p. 179). Esta herramienta marcó un hito en la planificación a largo plazo multiactoral y multisectorial. En la presente sección analizaremos los alcances y limitaciones de esta herramienta hito en la facilitación de la planificación orientada a la sostenibilidad ecológica en la región San Martín, la cual es definida como:

*“un proceso dinámico y flexible que tiene como objetivo identificar las diferentes zonas distribuidas en nuestro departamento, evaluando sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales, con miras a darle un uso adecuado y sostenible a nuestro territorio y así poder desarrollar nuestras diferentes actividades económicas en lugares apropiados para cada actividad” (GORESAM, GTZ, 2009 - p. 7).*

Es decir, esta herramienta debía identificar, evaluar, y proveer la información necesaria para ordenar las actividades en el territorio. En el año 2001 se declara a la ZEE de interés nacional (2001), en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica. Ese mismo año, el IIAP presentaría el primer piloto para la elaboración de esta herramienta en la región San Martín. La falta de conocimiento sobre el territorio era identificado como una barrera al desarrollo sostenible que el Estado debía promover:

*“En el artículo 69 de la Constitución Política del Perú, se establece que el Estado “promueve el desarrollo sostenible de la Amazonía”. Sin embargo, una de las limitaciones que no permiten el logro de este propósito, es la falta de*

*conocimientos para diferenciar la variabilidad geográfica y las verdaderas potencialidades y limitaciones del territorio, sus características ecológicas y los procesos socioeconómicos, como base para definir políticas adecuadas que viabilicen el desarrollo sostenible de la Amazonía” ( IIAP, 2001, pp8).*

En la década de los 60, Belaunde impulsó un proyecto de desarrollismo estatal que concebía la amazonia como un lugar vacío y lleno de potencial agrario. La implementación de políticas que responden a dicho imaginario trajo baja producción, una rotación de suelos acelerada y una degradación ambiental extendida. Desde esos años, se habían realizado solo estudios aislados sobre el uso de suelos más adecuado según el potencial del territorio, pero ninguno a una escala regional. Juntamente con el reconocimiento de su utilidad para el planteamiento de políticas adecuadas para la Amazonia por parte del Estado Central, el contar esta herramienta sería de utilidad para múltiples actores. El IIAP identificó a los siguientes en su propuesta del 2001:

- CTAR-San Martín, Gobiernos Locales, Proyectos Especiales, Direcciones Regionales de los Ministerios, Comités de Reforestación y FONCODES: Contar con información que permita definir políticas y planes de ordenamiento territorial ambiental, así como planes estratégicos para el desarrollo sostenible.
- Sector privado: Contar con información que permita definir políticas y planes de inversión productiva
- ONG's: Contar con información que permita orientar sus actuaciones en las actividades de promoción.
- Cooperación internacional: Contar con información que permita definir sus políticas de cooperación.

- Organizaciones representativas de la población, a nivel departamental y provincial: Contar con información que permita orientar a sus asociados, así como para definir sus políticas de intervención.
- Universidades e instituciones de investigación: Contar con información que permita definir sus políticas de investigación orientados a ampliar el conocimiento y la generación de tecnologías.

El piloto del IIAP fue elaborado en el 2001, pero presentado como una propuesta consolidada recién en el año 2003 en la CAR. Esta propuesta fue rápidamente bien recibida por otros actores de la sociedad civil y gobierno regional, facilitando su avance. Se formó el equipo técnico, se realizaron los estudios necesarios, y se elaboró el documento final - el cual fue aprobado el año 2006 por medio de la Ordenanza Regional N°012- 2006-GRSM/CR. Esto convirtió a San Martín en la primera región en contar con esta herramienta de gestión territorial.

Las ONGs pertenecientes al Grupo 1 llevaban ya dos décadas activas desde su creación. Encontraron en la ZEE una herramienta que se alineaba a sus ideales, ya que esta permitía contar una mayor autonomía regional. La calidad de la herramienta fue muy poco cuestionada, por lo que los informes y propuestas que la tomaban como base contaban con legitimidad. Si bien en todo tipo de negociación a realizar se podía percibir una desigualdad de poder entre una organización nacional por sobre una regional, la ZEE permitía ir cerrando la brecha. Coherente con esto, cuando César Villanueva asume el GORESAM en el 2007, refuerza el apoyo a la continuidad y perfeccionamiento de las herramientas para la planificación territorial:

*“Fue así que la ZEE de San Martín fue aprobada el 2006, recibiendo un nuevo impulso a partir del año siguiente con el ingreso del movimiento Nueva Amazonía al gobierno regional,*

*observándose un uso creciente del instrumento. Esta agrupación permaneció en el gobierno regional por dos períodos, estabilidad que permitió llevar adelante una serie de reformas institucionales.” (Lugon, 2015, pp.190)*

Fue recién en el año 2009 cuando se aprobó el reglamento de la aplicación de la ZEE mediante el Decreto Regional N°02-2009- GRSM/PGR, un año después de la creación del MINAM. En cuanto a la ZEE, el MINAM identificó la necesidad de estudios especializados adicionales para generar un proceso escalonado ordenado y sólido. El Nuevo proceso escalonado era el siguiente: (1) Zonificación Ecológica Económica (ZEE), (2) Estudios Especializados (EE), (3) Diagnóstico Integrado del Territorio (DIT), (4) Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Sobre este aumento de documentos requisitos propuestos por el MINAM, Lugón (2015, pp 186) señala:

*“Si bien esta proliferación de documentos puede ser entendida como una búsqueda de refinamiento del proceso de OT, también puede interpretarse como un intento de generar trabas a los procesos regionales, sea por razones técnicas (donde las ZEE avanzan a un paso más acelerado que el deseado por el gobierno central, siendo que todo documento debe pasar por la validación del MINAM, estando en duda la capacidad de la DGOT para procesar todos estos estudios) o políticas (donde los resultados de ZEE regionales se oponen a intereses políticos y económicos, con el ejemplo paradigmático de la ZEE de Cajamarca y el conflicto de Conga)”*

Podemos reconocer un patrón en relación a la interacción GORESAM - MINAM. San Martín fue una región pionera en la elaboración de esta herramienta - con un equipo técnico y de sostén sumamente involucrado y capacitado. Hicieron suya esta herramienta, se generaron espacios innovadores y las condiciones necesarias para que esta herramienta se elabore y apruebe. Aprovecharon lo difuso de los planteamientos del Gobierno Central, el proceso en desarrollo de descentralización, y instituciones nacionales en materia ambiental débiles para su rápido avance. Sin embargo, la creación del MINAM y la recentralización que este significaba generó mayor lentitud en los procesos, así como filtros políticos adicionales. Se reclama de vuelta la autonomía inicialmente entregada, a cambio de mayor orden y claridad.

Si bien mencionamos el apoyo sostenido del Grupo 1 (Autonomía y Desarrollo) hacia la aprobación de la ZEE, no podemos olvidar el rol y percepción que cumplieron los otros dos restantes. El Grupo 2 (Derechos Indígenas), por su parte, encontró en el proceso de formulación de la ZEE un momento de formación de contactos, redes y alianzas - en el que no se sintieron incluidos. La notoriedad de este proceso, la cantidad de esfuerzo volcado en la herramienta, lo extenso de su elaboración permitió la consolidación de un bloque técnico que rotaba entre instituciones aún muchos años después. Este bloque técnico generó un espacio de conexión entre los profesionales fundadores de las ONGs de la década de los 80s y los nuevos profesionales que entrarían a constituir el bloque de conservación. Mientras el bloque de desarrollo encontró en la ZEE una herramienta de autonomía regional, el bloque de Conservación encontró una herramienta técnica sumamente útil para generar cambios en el uso del territorio - con el fin que sea coherente con el verdadero potencial presente: Zonas de Protección y Conservación Ecológica, representando un 64,60% del total del territorio (GORESAM, GTZ 2009).

Como señalamos, la ZEE es herramienta que marca un antes y después en la capacidad de planificación integral sostenible. Sin embargo, encontramos que la recentralización de funciones por parte del MINAM, y el constante conflicto Gobierno Central - Gobierno Regional, pone límites en las condiciones para dicha planificación. La incompleta transferencia de funciones, la diferente identificación de ejes priorizados, y las limitaciones presupuestales terminan por poner trabas y retardar procesos.

Por otro lado, ZEE de la región San Martín contó con legitimidad debido a la calidad técnica de su informe. A pesar de proveer información conflictiva para aquellos que hacían un uso inadecuado del territorio, no fue puesta en duda. Más aún, esta aceptación de la herramienta se dió no sólo entre diferentes esferas y actores - sino aún entre gestiones del GORESAM. Nueva Amazonia estuvo 8 años en el Gobierno Regional, por lo que se tuvieron varios años de estabilidad y continuidad. Sin embargo, quedaba la interrogante de lo que traería Víctor Noriega, de la mano de Fuerza Popular, a la región. Sin embargo, primó la confianza generalizada en que la solidez de las herramientas que sostenían la planificación del territorio estaban muy por encima de las diferentes visiones o contiendas entre partidos o gestiones.

La calidad técnica era el seguro para mantener esta visión integral vigente - sin embargo, ¿como fue llevado esto a la práctica? ¿qué barreras encontró al enfrentarse fuera del círculo ambiental? La ZEE evidencio la necesidad de contar con una visión intersectorial, por lo que el GORESAM debía ser fortalecido para que pueda asegurar una planificación integral y sostenible del territorio. Es ahí donde entra el rol de la Autoridad Regional Ambiental (ARA)

### 3.3 Coordinación de políticas., monitoreo, regulación e implementación de políticas ambientales.

Un Estado Verde debería estar en la capacidad de manejar las diferentes presiones domésticas, internacionales y globales relacionadas con la crisis ecológica (Barry y Eckersley, 2005: p. 10, Meadowcroft, 2005: p 12). Por lo tanto, en búsqueda de una sostenibilidad ambiental, requiere formular respuestas transversales tanto entre los diferentes niveles de gobierno, como entre los diferentes actores presentes en mismo territorio. Asimismo, esta extensión de la autoridad estatal requerirá también de una extensión en la asignación de recursos. Un Estado Verde requeriría contar con la capacidad de asegurar recursos para las tareas de regulación, monitoreo, y otras relacionadas con el asegurar la sostenibilidad ambiental (Christoff, 2005; p. 44). Si bien esto requerirá de una fuerte voluntad política, necesitará sobre todo un plan funcional de financiamiento.

La Autoridad Regional Ambiental de la región San Martín se creó el año 2010, y contó con su Reglamento de Organización y Funciones (ROF) en el año 2011. Su creación respondía a las siguientes necesidades (GORESAM, 2013):

- Identificación previa de la problemática del territorio y voluntad política de las autoridades para resolverla y realizar una gestión integral del territorio.
- Necesidad de fortalecer institucionalmente al gobierno regional para el cumplimiento de nuevas funciones.
- Planificación territorial previamente establecida y aprobada: ZEE.

A inicios de la década de los 2000 se empezaron a trabajar una serie de documentos y estudios que fueron evidenciando las causas históricas de la problemática ambiental. Asimismo, la intensificación de la degradación ambiental

a causa de la producción de commodities llevo un período crítico evidenciado en las altas tasas de deforestación (2007-2010). Conscientes de las causas de la crisis ecológica, y de la necesidad de tomar acción inmediata para evitar llegar a un punto sin retorno, ciertos actores de la sociedad civil que abogan por la conservación de los ecosistemas emprendieron la tarea de solicitar organismos y políticas transversales con urgencia.

La propuesta de creación del ARA por parte del GORESAM reconoce la necesidad de contar con un órgano que pueda fiscalizar la totalidad de actividades presentes en un territorio. El factor de transversalidad era prioritario:

*“La propuesta de creación e implementación de un órgano de carácter transversal, que asumiera responsabilidades de gestión, fiscalización y de rectoría regional en materia de recursos naturales, ambiente, uso y ocupación del territorio fue considerada por la autoridad política regional como la decisión más adecuada. De esa manera, la creación e implementación de la ARA responde también a la voluntad política de las autoridades regionales de revertir la problemática de deforestación y deterioro ambiental del departamento; por ello, las funciones de la ARA y su posición organizacional obedecen a una lógica transversal y de articulación con los demás órganos del gobierno regional, para dar solución a una problemática que tiene causas multisectoriales.”* GORESAM (2013).

Por otro lado, la creación del ARA responde también a necesidades propias del GORESAM. La propia constitución de los gobierno regionales contenían un enfoque sectorial, significando una limitación a la gestión integral

del territorio que se requería en el caso de San Martín. Por ello, fue rápidamente abrazada la iniciativa de crear un autoridad regional que “concentre las funciones en materia de recursos naturales, ambiente y ordenamiento territorial a partir de un enfoque de gestión territorial y ecosistémico”. Asimismo, la creación de esta autoridad regional también respondía a la necesidad del fortalecimiento del GORESAM para poder responder a las medidas planteadas en base a la ZEE. El ARA significaba proveer de un ente funcional que ponga en práctica la visión integral de la política pública regional en materia de ambiente, recursos naturales y ordenamiento territorial (GORESAM, 2013: p.15).

Por último, se refuerza la relevancia de la ZEE como factor para la creación de la ARA. Esta herramienta impacto en la construcción de los planes regionales - ya que se convirtió en un filtro para la toma de decisiones, “orientando intervenciones en el territorio a partir de las limitaciones y potencialidades que éste presenta” (GORESAM, 2013: p.16). Tomando como base la información que la ZEE proveyó (15% productiva, 20% zonas para recuperación, 65% zonas de conservación de recursos y servicios ambientales) se evidenció la necesidad de contar con un ente capaz de asegurar que esta distribución sea respetada en el territorio. La ZEE no solamente es uno de los factores de mayor peso para la creación de la ARA, sino también “*un instrumento de planificación que le da un marco general de actuación*” (p.16)

La combinación de los 3 factores presentados sirvieron de base para la formación de la Autoridad Regional Ambiental. La expectativa era la de contar con una institución que trabaje de manera transversal, fortaleciendo al GORESAM en su tarea de ordenar y gestionar el territorio según la información expuesta en la ZEE. Además, no se debe olvidar el carácter de urgencia que la situación ambiental de la región generaba, y la necesidad del GORESAM de adaptarse a los compromisos derivados del TLC - factores que generaron decisiones e implementaciones apuradas. Entonces, finalmente, la ARA es definida como un “Órgano desconcentrado dependiente jerárquicamente de la

Gerencia General, responsable de las funciones específicas en materia de recursos naturales, áreas protegidas, medio ambiente y ordenamiento territorial”. Debido a los (1) recursos humanos y financieros disponibles, y a las (2) responsabilidades asumidas en el marco de la transferencia de competencias forestales y ambientales se optó por este modelo de institución (GORESAM, 2013). Se le atribuyó, entre otras, las siguientes características:

- (1) *“Tiene carácter multisectorial y para cumplimiento de sus funciones debe articularse con los otros dos niveles de gobierno (Gobierno Nacional y Gobiernos Locales); así como, concertar con la sociedad civil, sea a través de la Comisión Ambiental Regional – CAR o en otros espacios”,*
- (2) *“en su condición de rector de políticas regionales, otros órganos del gobierno regional les consultan y reportan las acciones y proyectos que vayan a tener impacto en el territorio o el ambiente”.*

Ambos factores se encuentran cercanamente relacionados. El carácter multisectorial de la ARA y su articulación multinivel lleva a que pueda estar posicionado como el ente rector, consultor y al que se reporta sobre cualquier actividad que vaya a tomar lugar en el territorio. Como vimos anteriormente, estas eran características necesarias para que se pueda llevar a la realidad la planificación integral que responde a la ZEE de manera adecuada. Por medio de estas atribuciones que se le da al ARA, podemos ver en ella una plataforma que permite la coordinación e integración de políticas con consideraciones ambientales a través de sectores económicos y de la sociedad civil. Sin embargo, se pueden identificar también tres limitaciones principales que la ARA encontró en su constitución, desarrollo y funcionamiento.

En primer lugar, hay poca claridad en todo lo que concierne a instancias propias del Gobierno Central, dificultando la articulación las diferentes oficinas:

*“( hay una) inexistencia de claridad respecto de las funciones que corresponde cumplir a cada nivel de gobierno en materia de ambiente – sobre todo certificación ambiental-, recursos naturales, áreas protegidas y ordenamiento territorial. De igual modo, existen vacíos normativos sobre cómo pueden intervenir los gobiernos regionales en los procesos cuya aprobación corresponde al Gobierno Nacional. Este es un obstáculo que se deriva de las normas nacionales, pero que afecta directamente a la ARA y a los gobiernos regionales en general.” (GORESAM, 2013 p.23)*

Sin embargo, a pesar que el MINAM es parte del grupo de instituciones con las que se llevó a cabo una relación difusa en cuanto a las funciones que les corresponden, algunas áreas del MINAM han encontrado en la ARA un aliado estratégico para implementar de manera articulada sus iniciativas” (GORESAM, 2013: p.23). Esta confianza depositada sobre el ARA ha generado que esta institución coordine de manera cercana algunas grandes iniciativas, como el Programa de Conservación de Bosques para la mitigación y adaptación del cambio climático y la Dirección de Cambio Climático con el Programa REDD. Grandes responsabilidades y iniciativas que, consecuentemente, requieren tanto de personal como de financiamiento para que se pueda sostener.

La segunda barrera se encuentra precisamente en el financiamiento que esta autoridad recibe. Si bien las diferentes instancia del gobierno regional tienen sus propias necesidades y requerimientos en cuanto a sus presupuestos otorgados, el caso de la ARA responde al deber que el Estado tiene con asegurar un

desarrollo integral de la Amazonia. Si bien esta autoridad sigue pasando por procesos de consolidación y mejora - su financiamiento debería estar asegurado, y no representar una limitación adicional a considerar su rango de acción:

*“(que) el Gobierno Nacional reconozca que la creación e implementación de la ARA, considerando su naturaleza jurídica de órgano dependiente de la gerencia general del gobierno regional, es una experiencia de modernización de la gestión del Estado para cumplir mejor funciones que en el territorio amazónico tienen una vinculación intrínseca (gestión del ambiente, gestión de los recursos naturales y ordenamiento territorial). Vale decir, se trata una reforma institucional que refleja una visión omnicomprensiva de la Amazonía para facilitar la gestión integral del territorio y sus necesidades, cuya sostenibilidad debe ser garantizada financieramente. En esa medida, su reconocimiento por parte del Gobierno Nacional facilitará que el GORESAM pueden negociar con el MEF la ampliación de su presupuesto para cumplir con las funciones que le ha asignado la LOGR y que están en manos de la ARA.”* (GORESAM, 2013: p.24).

Sin embargo, San Martín tiene aun pendiente la tarea de contar con una gestión que funcione en torno a las prioridades de la política pública en materia territorial y ambiental (GORESAM, 2013: p.25), y no promueva actividades contradictorias entre sectores. Ello evidencia la necesidad de figuras legales que aseguren coherencia entre las consultas en materia territorial y ambiental, siendo verdaderamente transversales.

La presente sección buscó el observar cómo es que el GORESAM facilita la coordinación e integración de políticas con consideraciones ambientales a

través de sectores económicos y de la sociedad civil - así como asegurar los recursos necesarios para que pueda ser puesto en práctica. Nuestro punto de partida fue la Autoridad Regional Ambiental (ARA), la cual se crea como respuesta a la necesidad de contar con un ente que responda a la urgente crisis ambiental regional, canaliza la voluntad política regional por generar una gestión integral del territorio, fortalece la institucionalidad del GORESAM, y ordena el territorio según la información que la ZEE proveyó. Por ello, el carácter de esta autoridad es multinivel y multisectorial, esperando que con ello pueda responder de manera adecuada a un territorio que requiere una acción coordinada. Sin embargo, encuentra tres barreras en su acción: una distribución difusa de funciones por parte del Gobierno Nacional y el GORESAM, ausencia de una adecuada distribución de presupuesto para que la ARA pueda cumplir con las tareas encargadas, y un GORESAM sectorizado, que dificulta la construcción de una planificación integral. Si bien podemos observar que hay un esfuerzo por generar políticas intersectoriales multinivel, hay barreras que han impedido o retrasado que pueda darse una implementación real y cabal de ellas.

## REFLEXIONES FINALES

La presente tesis buscó rastrear los avances y limitaciones de la posible construcción de un estado verde subnacional en la región San Martín. En el periodo 2007-2010, mientras la región era felicitada por la reducción de sus índices de pobreza y desempleo - y la erradicación del cultivo de coca, la degradación ambiental de su territorio iba en crecimiento. Si bien las políticas que promovían la producción de commodities eran efectivas para animar al cambio de cultivo, no se tomó en cuenta los efectos ambientales que tendrían sobre sus ecosistemas. Sin embargo, tras posicionarse como la región con la mayor tasa de deforestación en el año 2010, el gobierno de César Villanueva anuncia que tomará acciones con el fin de convertirse en una región 'Verde'. Ante ello, se vio una gran creación de herramientas de gestión y la proliferación de figuras legales que aseguren el territorio. Sin embargo, las tasas de deforestación solo presentaron una ligera baja en el periodo 2011-2013 (de 27,180.20 a 21,541.90 hectáreas de superficie deforestada), pero retomaron su tendencia de aumento exponencial desde el 2014 (volviendo a subir a 48,478.48) (MINAM, 2015). En esa línea, esta tesis buscó analizar a mayor profundidad los esfuerzos por modernizar las políticas ambientales en el periodo 2003-2018, observar si estos fueron esfuerzos aislados o temporales, y si realmente se ha logrado la transversalización de las políticas ambientales. Para ello, reconociendo la fortaleza de la sociedad civil de la región San Martín, se prestó atención especial a este sector de la población.

Un Estado Verde es más que un Estado neoliberal con políticas ambientales de regulación. Al reconocer que la crisis ambiental de escala global se ha gestado en la lógica de mercado que gobierna el mundo los últimos 50 años -una que cosifica al ser y mercantiliza y sobre explota la naturaleza- la respuesta debe partir de un cambio en la forma en como se ve a la naturaleza. La construcción de un estado verde (nacional o subnacional) parte de reconocer que (1) esta tiene límites biofísicos que no pueden ser excedidos, y (2) que no

puede ser puesta en peligro a favor de solventar políticas sociales, ya que el bienestar de las sociedades se encuentra íntimamente relacionado al bienestar de su territorio. Reconociendo la creciente influencia de la sociedad civil en la gobernanza ambiental, buscamos reconocer las visiones presentes que las diferentes ONGs presentes en el territorio han ido formulando.

Si bien las ONGs y la sociedad civil en general ha ido ganando espacios y protagonismo desde inicios de los 2000 en el Perú, esto se ha visto agudizado debido al surgimiento de redes transnacionales en materia ambiental. Más aún, la sociedad civil sanmartinense ha recibido atención debido a lo capacitada e influyente que es en el escenario regional (Augusto et. al, 2017). Por todo esto, creímos importante indagar a mayor profundidad en las dinámicas entre los actores que componen este sector de la sociedad. Al hacerlo, encontramos gran diversidad de visiones, identificación de problemáticas, roles asumidos y redes de aliados. Los colocamos en 3 grupos según la manera en cómo enmarcan su acción: (1) Autonomía y Desarrollo, (2) Derechos Indígenas, y (3) Conservación.

Meadowcroft (2005) señala que suele generarse confusión entre políticas que responden a un Estado de Bienestar Social, con aquellas que responden a un Estado Verde ya que ambas nacen en respuesta a la lógica de mercado capitalista. Sin embargo, estas pueden ser diferenciadas fácilmente ya que un Estado de Bienestar es dependiente a un crecimiento económico vigoroso que respalde sus programas sociales - mientras que un Estado Verde pondrá límites al alcance de sus políticas sociales con el fin de mantenerse dentro de las fronteras de sostenibilidad ambiental. La confusión genera que estas dos lógicas opuestas sean vistas como etapas de un mismo progreso - y no como amenazas directas la una con la otra. Este es el caso de las propuestas del Grupo 1 y 3.

Si bien las ONGs pertenecientes al Grupo 1 han impulsado la creación de herramientas de gestión como la ZEE, o el fortalecimiento de espacios para la gestión territorial como la CAR o la misma ARA - han sido también impulsores de políticas de producción de commodities como el café o cacao. Asimismo, el

acompañamiento a la gestión de Nueva Amazonia tuvo como resultado las mejores cifras en reducción de pobreza, pero acompañadas de las peores en cuanto a degradación ambiental. Si bien se crearon herramientas innovadoras de gestión territorial y ambiental que permiten contar con información detallada del territorio, incluyendo sus límites y potencialidad, estas no siempre tienen la última voz al encontrarse en un conflicto un interés económico con uno ecológico. Ya que el beneficio que encontraban en la gestión ambiental estaba muy conectada a su lucha por obtener una mayor autonomía regional, el factor de sostenibilidad quedaba en segundo lugar. Sin embargo, estas organizaciones son confundidas y incluidas en el mismo grupo que abogan por la conservación del territorio al considerar solo su fuerza en el impulso de las iniciativas, y no el fin último por el cual lo hacían.

Creemos que lo mismo se ve reflejado al analizar las 4 capacidades estatales en el periodo 2003-2018. Se observan grandes avances en la creación de figuras legales o en la construcción de herramientas de gestión en comparación a otras regiones amazónicas: ZEE (2003), Estrategia Regional de la Diversidad Biológica de San Martín (2007) Plan Forestal Regional (2008), Mesa REDD (2009), Plan de Zonificación Forestal (2014), Política Territorial Regional (2012), Política de inversiones sostenibles (2014), Mesozonificación Picota (2014), , Estrategia Regional de Control y vigilancia forestal y de fauna silvestre (2014). Si bien han habido avances y retrocesos en el camino, San Martín es pionero y un referente a nivel nacional en cuanto a su institucionalidad ambiental. Sin embargo, la priorización de la sostenibilidad ecológica por sobre políticas de desarrollo económico es raramente visto. Tal vez uno de los ejemplos más claros es la decisión de Villanueva de retomar la construcción de la Marginal sin fortalecer los sistemas de monitoreo con el fin de proteger el territorio de amenazas a su bienestar - a pesar de contar con estudios y herramientas de gestión que así lo sugerían.

Si bien las condiciones y el momento en el que se opta por continuar con esta gran obra de infraestructura vial ha generado críticas debido a sus implicancias ambientales, esta ha sido justificada por los beneficios económicos y sociales que trae. La priorización de los últimos ha traído una efectiva reducción de la pobreza, pero también una deforestación de exponencial crecimiento en el periodo 2003-2018 (MINAM, 2018). Si bien los beneficios de políticas sociales son sentidas inmediatamente, sabemos las poblaciones vulnerables serán las más afectadas por la degradación ambiental a largo plazo. El reto de encontrar balance entre una gestión sostenible que vele por los derechos sociales al mismo tiempo es una tarea pendiente en la región.

Por otro lado, se observa una tendencia de recentralización de la gobernanza ambiental desde la creación del MINAM en el 2008. Si bien hubo un corto periodo de tiempo (2002-2007) en el que los actores regionales supieron aprovechar la poca claridad institucional del Estado Central en materia ambiental para innovar y proponer herramientas de gestión, esto se detuvo con la creación del MINAM y su progresivo fortalecimiento. Ante ello, y debido a que cuentan con soporte de redes transnacionales, las nuevas generaciones de ONGs Conservacionistas han optado por enmarcar su acción en otras esferas fuera del GORESAM. Si bien mantienen coordinaciones, y participan de los espacios de diálogo cuando son convocados, no es la misma intensidad con la que se contó durante esos años intermedios. Si bien el MINAM ha traído gran modernización a la normatividad ambiental, se pierde la riqueza de una respuesta subnacional ante problemáticas ambientales - corriendo el riesgo de proponer respuestas homogeneizadoras, no involucrar a los actores involucrados de manera adecuada, y no contar con una adecuada flexibilidad.

Para finalizar, hay que reconocer que no solo son políticas del Gobierno Central las que han debilitado la política subnacional en San Martín. César Villanueva ha sido un personaje de gran influencia en la región, contando con el apoyo de la población para su reelección como gobernador regional en el 2010, y su elección como congresista para el periodo 2016-2019. Un primer momento

de tensión se dio en el año 2013, cuando acepta la invitación a ser Primer Ministro del gobierno de Ollanta Humala. Tan solo habían transcurrido 2 años desde el inicio de su segunda gestión cuando decide renunciar. Esto fue percibido como un abandono, y era una acción incoherente con su discurso regional. Sin embargo, el verdadero desprestigio vino con la confirmación de la denuncia de corrupción como parte del pago de coimas de Odebrecht. Se le acusa de haber recibido US\$320.000 por la construcción de la carretera San José de Sisa. Debido a su cercanía con las ONGs, y con las redes de profesionales que trabajan en la gestión ambiental, no parece ser un escenario muy esperanzador para una reactivación de la gobernanza ambiental subnacional.

### BIBLIOGRAFÍA

Abbott, K. W. (2014). Strengthening the transnational regime complex for climate change. *Transnational Environmental Law*, 3(1), 57–88

Agudo, A. (2019) San Martín y la salvación de los bosques del Amazonas. *El País*, 1 de Junio del 2019.

Amnistía Internacional (2013). *'A cuatro años de los trágicos sucesos de Bagua, el Estado peruano continúa sin garantizar los derechos de todas las víctimas y de sus familiares a la verdad, la justicia y la reparación integral'*.

Recuperado de:

<https://amnistia.org.ar/wp-content/uploads/delightful-downloads/2016/08/amr460022013es.pdf>

Andrade, P. (2015). El Gobierno de la Naturaleza. La gobernanza ambiental posneoliberal en Bolivia y Ecuador. En De Castro, F. ; Hogenboom, B.; y Baud,

M. (Ed.) "Gobernanza ambiental en América Latina en la encrucijada: Moviéndose entre múltiples imágenes, interacciones e instituciones".

Gobernanza Ambiental. Ciudad Autónoma de Buenos Aires . CLACSO. pp. 135-170.

Andonova, M. y Mitchell, R. (2010). The Rescaling of Global Environmental Politics. Annual Review of Environment and Resources. DOI: 10.1146/annurev-environ-100809-125346

Aragón, J. (2016) "El estudio de la política subnacional en el Perú: posibilidades, avances y desafíos". Revista de Ciencia Política y Gobierno, PUCP. 3(6), 2016, , pp. 11-17

Augusto, M. (2016) "Los orígenes sociales de la institucionalidad política: una mirada a la gestión ambiental en San Martín (1998-2015)". Tesis para optar el grado de Licenciada en Ciencia Política y Gobierno. PUCP.

Augusto, M; Dargent, E. y Rousseau, S. (2017) "Más allá de la Capacidad Estatal: Sociedad Civil e Implementación de Políticas a Nivel Subnacional en Cusco y San Martín (Perú)" Colombia Internacional. 90. 10.7440/colombiaint90.2017.04.

Ballon, E. (2013) "El premier César Villanueva". Quehacer, Poder y Sociedad. Edición 192. 23-25 p.

Barry, J. y Eckersley, R. (2005) The State and The Global Ecological Crisis. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press. (p.335).

BCR (2008) "Informe Económico y Social: Región San Martín". Banco Central de Reserva del Perú.

Belaunde, F. (1959) La Conquista del Perú por los peruanos. p. 175

Benford, R. y Snow, D. (2000) "Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment". *Annual Review of Sociology*, 26(1), 611–639.

Briceno, J. y Martinez, J. (1989). "El ciclo operativo del tráfico ilícito de la coca y sus derivados: implicancias en la liquidez del sistema financiero". En: León, Federico y Castro de la Mata, R. (Eds.) *Pasta básica de cocaína. Un estudio multidisciplinario*. Lima: Cedro, pp. 261- 280

Cabieses, H. (2010) "El 'milagro de San Martín' y los síndromes del 'desarrollo alternativo' en el Perú". Informe sobre políticas de drogas No. 34, Transnational Institute. pp. 1-12

Cowell, R. ; Ellis, G. ; Sherry-Brennan, F. ; Strachan, P.; Toke, D. (2017). Sub-national government and pathways to sustainable energy. *Environment and Planning C: Politics and Space*. pp. 39-55

Christoff, P. (2005) "Out of chaos, a shining star? Toward a typology of green states". En Barry, J. y Eckersley, R. (Ed.). *The State and the Global Ecological Crisis*. Cambridge, MA: MIT Press. pp 25-52

Craig, Martin (2016) "Treasury Control' and the British Environmental State: The Political Economy of Green Development Strategy in UK Central Government". The University of Sheffield. SPERI Paper No. 34.

Dammert, M. (2003) *La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial*. Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

De Castro, F. ; Hogenboom, B.; y Baud, M. (2015) "Gobernanza ambiental en América Latina en la encrucijada: Moviéndose entre múltiples imágenes, interacciones e instituciones". *Gobernanza Ambiental*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires . CLACSO

De Laurentis, C.; Eames, M. y Hunt, M. (2016) Retrofitting the built environment 'to save' energy: Arbed, the emergence of a distinctive sustainability transition pathway in Wales. *Environment and Planning C: Government and Policy* 35(7): 1156–1175.

Dourojeanni, M (2017). *Belaúnde en la Amazonía*. CAAP.

Durand, A. (2005). *Donde habita el olvido: los (h)usos de la memoria y la crisis del movimiento social en San Martín. Memoria, política y movimientos sociales en la Región San Martín (1985-2000)*. Lima: Universidad Nacional Mayor de

San Marcos. Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales

Eckersley, R. (2004) "The green state: rethinking democracy and sovereignty". Cambridge, Mass, MIT Press.

Eckersley, R. (2018) "The Green State in Transition: Reply to Bailey, Barry and Craig" *New Political Economy*, DOI: 10.1080/13563467.2018.1526270

EL COMERCIO (2013) " Cambio ministerial: los detalles de la llegada de Villanueva a la PCM" Recuperado de: <https://web.archive.org/web/20131103002347/http://elcomercio.pe/actualidad/1652402/noticia-cambio-ministerial-detalles-llegada-villanueva-pcm>

García Sayan, Diego (1989). "Narcotráfico: el emperador está desnudo". *Debate agrario*, n°6, pp. 53-68

GOESAM (2008) "Plan Forestal regional de San Martín. Gerencia regional de recursos naturales y gestión del medio ambiente".

GOESAM (2013) "AUTORIDAD REGIONAL AMBIENTAL – ARA DEL GOBIERNO

GOESAM, GTZ (2009) "Resultados de la Zonificación Ecológica y Económica del departamento de San Martín".

GORESAM, IIAP, GTZ (2009) “Las potencialidades y limitaciones del departamento de San Martín: zonificación ecológica y económica como base para el ordenamiento territorial”. Cooperación Alemana al Desarrollo – GTZ

Gootenberg, Paul (2003). Entre la coca y la cocaína: un siglo o más de las paradojas de la droga entre Estados Unidos y el Perú, 1860-1980. Lima: IEP.

Hill, M.; Hupe, P. (2002). Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice. London: Sage.

Hunold, C. & Drysek, J. (2005) “Green Political Strategy and the State: Combining Political Theory and Comparative History”. En Barry, J. y Eckersley, R. (Ed.). The State and the Global Ecological Crisis. Cambridge, MA: MIT Press. pp 75-96

IIAP (2001) "ZONIFICACIÓN ECOLÓGICA-ECONÓMICA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA REGIÓN DE SAN MARTÍN" Proyecto (Primera versión) Recuperado de: [http://repositorio.iiap.org.pe/bitstream/IIAP/230/1/zeesm\\_proyecto\\_2001.pdf](http://repositorio.iiap.org.pe/bitstream/IIAP/230/1/zeesm_proyecto_2001.pdf)

Layza, R. (2018). La deforestación y el cambio climático en la provincia de San Martín periodo: 1973 al 2014. Rev. Cienc. Tecnol. 14(2): pp. 19-30

Leff, E. (2004) Racionalidad Ambiental: La reapropiación social de la naturaleza. Recuperado el 10 de Octubre de: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwis7suryafnAhVeHrkGHSCqA50QFjABegQIAxAB&url=http%3A%2F%2Fao.org.br%2Fao%2Fpdfs%2Fpublicacoes%2Fracionalidad-ambiental-enrique-leff.pdf&usg=AOvVaw1h4\\_hJMMrJqzfhJ\\_UScXmy](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwis7suryafnAhVeHrkGHSCqA50QFjABegQIAxAB&url=http%3A%2F%2Fao.org.br%2Fao%2Fpdfs%2Fpublicacoes%2Fracionalidad-ambiental-enrique-leff.pdf&usg=AOvVaw1h4_hJMMrJqzfhJ_UScXmy)

Leff, E. (2014) Environmental Rationality: The Social Re-Appropriation of Nature. ALTERNAUTAS. (Re)Searching Development. Vol.1 – Issue 1

Levin, K. ;Cashore, S.; Bernstein, & Auld, G. (2012). Overcoming the tragedy of super wicked problems: Constraining our future selves to ameliorate global climate change. *Policy Sciences*, 45, 121–152

Limachi, L. (2003). *Zonificación Ecológica Económica de la región San Martín*.

Lo, J. (2016). Perú: primera Concesión para Conservación en el mundo cumple 15 años

Lugon, J. (2015) La zonificación ecológica económica: instrumento tecnopolítico para otro tipo de desarrollo\*. Tesis de maestría en Prácticas en Desarrollo Sostenible de la Universidad Federal Rural de Rio de Janeiro (Brasil)  
Recuperado de:  
[http://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/28/08\\_Lugon\\_PH\\_dic\\_15.pdf](http://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/28/08_Lugon_PH_dic_15.pdf)

Manrique, H. (2016) “El fin de la guerra de la cocaína: construcción de Estado y desarrollo alternativo en la región San Martín (1978-2015)”. Tesis para optar el grado de Licenciado en Sociología. PUCP.

Marks, G. ; Hooghe, L. y Schakel, A. (2008). Measuring regional authority. *Regional and Federal Studies* 18(2–3): 111–121.

Maskey, A. Rojas, J. y Pinedo T. (1991). *Raíces y Bosques, San Martín Modelos para Armar*. Gráfica educativa. Tarea: Lima

Meadowcroft, J. (2005) *From Welfare State to Ecostate*. En Barry, J. y Eckersley, R. (Ed.). *The State and the Global Ecological Crisis*. Cambridge, MA: MIT Press. pp 3-24.

Meadows, D. (1974) *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*. New York: Univ. Books

MINAM (Noviembre, 2015) MAPA ESTANDARIZADO DE CAMBIO DE LA COBERTURA DE BOSQUE POR DEFORESTACIÓN. Recuperado el 10 de Octubre del 2019 en: [http://geoservidorperu.minam.gob.pe/geoservidor/Archivos/Documentos/PRES\\_ENTACION\\_MAPA\\_DEFORESTACION\\_2015.pdf](http://geoservidorperu.minam.gob.pe/geoservidor/Archivos/Documentos/PRES_ENTACION_MAPA_DEFORESTACION_2015.pdf)

MINAM (2017) “Guía para la gestión de las Comisiones Ambientales Regionales”

Muñoz, P. ; Monsalve, M. ; Guibert, Y. ; Guadalupe, C. y Torres, J. (2016)

“Élites regionales en el Perú en un contexto de boom fiscal : Arequipa, Cusco, Piura y San Martín (2000-2013)”. Lima : Universidad del Pacífico, 2016. 141 p

Nepstad, D. C., Stickler, C. M., Filho, B. S., & Merry, F. (2008). Interactions among Amazon land use, forests and climate: prospects for a near-term forest tipping point. *Philosophical transactions of the Royal Society of London. Series B, Biological sciences*, 363(1498), 1737–1746. doi:10.1098/rstb.2007.0036

Newell, P. & Paterson, M. (2010). *Climate Capitalism: Global Warming and the Transformation of the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511761850. Recuperado de: <https://www.cambridge.org/core/books/climate-capitalism/6D4CFF7FE7A5E7BA17D71DF3914B2674>

Orihuela, J. (2014) *Converging Divergence: the Diffusion of the Green State in Latin America*. *Studies in Comparative International Development*. pp. 242–265

Orihuela, J. (2019) *Embedded Countermovements: The Forging of Protected Areas and Native Communities in the Peruvian Amazon, New Political Economy*, DOI: 10.1080/13563467.2019.1570101

Peters, G. (2017) What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program, *Policy and Society*, 36:3, 385-396, DOI: 10.1080/14494035.2017.1361633

Pizarro, R. (2010) El Modelo San Martín: Aportes para una Estrategia de Desarrollo Rural. DEVIDA, Lima, 23 de Junio 2010

Podestá, B. (1989). "Crisis, drogas y sociedad". En: León, Federico y Ramiro Castro de la Mata (Eds.) Pasta básica de cocaína. Un estudio multidisciplinario. Lima: Cedro, pp. 211-224

Postigo, J. (2010). El capitalismo neoliberal del segundo gobierno de Alan García.

Quevedo, L. (2017). El genocidio perpetrado por Fernando Belaúnde contra los mayorunas. Recuperado el 11 de Octubre de: <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/17/04/2017/el-genocidio-perpetrado-contra-los-mayorunas-por-fernando-belaunde>

Rittel, H. , WEBBER, M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, Vol. 4, No. 2

Romero, A. (2018). 40 AÑOS DESPUÉS: LA TITULACIÓN DE TIERRAS EN COMUNIDADES NATIVAS. CEDIA.

Romio, S. (2018). El "pre-Baguazo" y sus historias: anatomía de un conflicto (mayo-junio 2009). *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. Cuestiones del tiempo presente, DOI : 10.4000/nuevomundo.72918

Setzer, J. (2017) How Subnational Governments are Rescaling Environmental Governance: The Case of the Brazilian State of São Paulo, *Journal of Environmental Policy & Planning*, 19:5, 503-519, DOI: 10.1080/1523908X.2014.984669

UNODC, GORESAM, DEVIDA, USAID (2013) “San Martín: Análisis económico del Impacto del Desarrollo Alternativo, en relación a la Deforestación y la Actividad Cocalera”. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Octubre, 2013.

Varesse, S. (2009). EN LA SELVA SÍ HAY ESTRELLAS: Una entrevista con el doctor Stéfano Varesse, por Rodrigo Montoya, Hernando Burgos y Martín

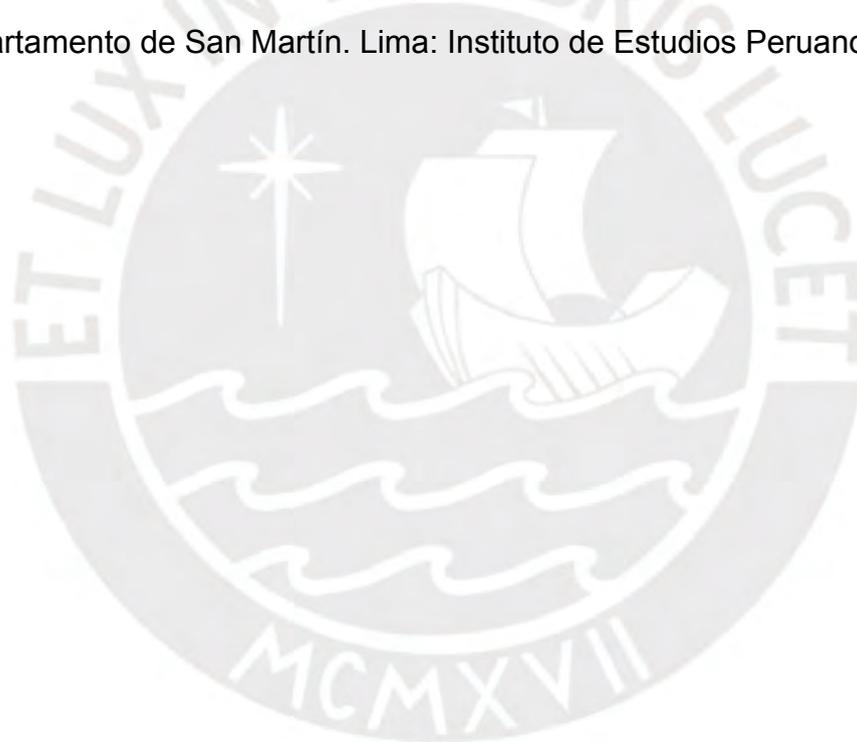
Paredes.

Recuperado

de:

<http://www.desco.org.pe/recursos/sites/indice/136/601.pdf>

Zárate, P. (2003). La democracia lejos de Lima. Descentralización y política en el departamento de San Martín. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. Zevallos,



## ANEXOS

Anexo 1: Listado de entrevistas

n°	Nombre	Institución
Entrevistado 1	Cesar Rengifo	CEDISA, Nueva Amazonia
Entrevistado 2	Elias Torres	Nueva Amazonia, UNSM Agronomía
Entrevistado 3	Daniel Vecco	Urku Estudios Amazónicos
Entrevistado 4	Karina Pinasco	AMPA - Amazónicos por la Amazonía
Entrevistado 5	Tatiana Pequeño	CIMA - Cordillera Azul
Entrevistado 6	Milagros Sandoval	Conservación Internacional
Entrevistado 7	Anahí Chaparro	CAAP
Entrevistado 8	Jorge Arboccó	Paz y Esperanza - San Martín
Entrevistado 9	Kathy Ramirez	IIAP
Entrevistado 10	Santiago Casas	UNSM - Ecología
Entrevistado 11	Shila Vega	ARA
Entrevistado 12	Augustin Cerna	UNSM - Agronomía
Entrevistado 13	Roxana Huamán	ARA
Entrevistado 14	Laura García	SERFOR
Entrevistado 15	Jerzy Virhuez	DRASAM
Entrevistado 16	René Bartra	DRASAM
Entrevistado 17	Eduardo Rodrigo	ARA
Entrevistado 18	Dick Vega	FUNDAVI

Entrevistado 19	César Villanueva	Nueva Amazonia, CEDISA
-----------------	------------------	------------------------

#### Anexo 2: Marco legal ARA

Año	Ordenanza
2006	Ordenanza que aprueba de la Zonificación Ecológica Económica - ZEE del departamento de San Martín, Ordenanza N° 012-2006-GRSM/CR.
2007	Ordenanza que declara en proceso de modernización la gestión del Gobierno Regional, Ordenanza N° 035-2007-GRSM/CR.
2009	Reglamento de aplicación de la ZEE San Martín, Decreto Regional N° 002- 2009-GRSM/GR
2010	Reglamento de Organización y Funciones - ROF del Gobierno Regional de San Martín, Ordenanza N° 037-2010-GRSM/CR.
2011	Reglamento de Organización y Funciones – ROF de la Autoridad Regional del Ambiente del Gobierno Regional de San Martín, Ordenanza N° 013-2011-GRSM/CR.
2011	Ordenanza que aprueba el Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA de la Autoridad Regional del Ambiente del Gobierno Regional de San Martín, Ordenanza N° 031-2011-GRSM/CR.

Fuente: Elaboración propia. En base a GORESAM (2013)

#### Anexo 3: Naturaleza / estructura / funciones CAR

n.º	Naturaleza / estructura / funciones
1	Es un órgano desconcentrado dependiente jerárquicamente de la Gerencia General de San Martín, con autonomía técnica y administrativa.

2	<p>Forma parte del pliego presupuestal del Gobierno Regional de San Martín, no constituye una unidad ejecutora independiente en los términos previstos en el artículo 58o de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público, Ley No 2841133.</p>
3	<p>Es el órgano responsable de atender las funciones específicas sectoriales en materia de recursos naturales, áreas protegidas, medio ambiente y ordenamiento territorial, previstas en los artículos 51°, incisos e) y q), y 53° de la LOGR. En ese marco, el ROF de la ARA le asigna 26 funciones concretas.</p>
4	<p>Además de la Gerencia, la ARA cuenta con áreas u órganos de apoyo, asesoría, planificación, difusión y de sistematización de información ambiental. Asimismo, está conformada por tres direcciones ejecutivas que son responsables de las funciones sectoriales específicas en atención a su especialidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Dirección Ejecutiva de Gestión Ambiental Estratégica</li> <li>● Dirección Ejecutiva de Administración y Conservación de Recursos Naturales</li> <li>● Dirección Ejecutiva de Planeamiento y Administración Territorial.</li> </ul>
5	<p>Es el órgano rector de la política pública regional sobre recursos naturales, áreas protegidas, ambiente y ordenamiento del territorio.</p>
6	<p>Tiene carácter multisectorial y para cumplimiento de sus funciones debe articularse con los otros dos niveles de gobierno (Gobierno Nacional y Gobiernos Locales); así como, concertar con la sociedad civil, sea a través de la Comisión Ambiental Regional – CAR o en otros espacios.</p>
7	<p>Es responsable de la creación y gestión del sistema regional de gestión ambiental y territorial que permita la gestión integrada de los recursos naturales, el medio ambiente y uso sostenible del territorio.</p>
8	<p>Su actuación tiene como principal referente la ZEE y la Política Regional Territorial, en el marco de la visión del Gobierno Regional de San Martín</p>
	<p>como “Región Verde”.</p>

- |   |  |
|---|--|
| 9 | En su condición de rector de políticas regionales, otros órganos del gobierno regional les consultan y reportan las acciones y proyectos que vayan a tener impacto en el territorio o el ambiente. |
|---|--|

Fuente: Elaboración propia. En base a GORESAM (2013)

#### Anexo 4: Guía de entrevistas

##### *Racionalidad en la gobernanza de tierras y bosques:*

1. Que lógica ha primado en las decisiones para la gestión de bosques/tierras? El mercado, las instituciones, lo ambiental? (formal, procedural; substantive and goal-oriented, reflexive and procedural, un-reflexive and value-oriented)
  - a. *(En forma de pregunta - socializada)* ¿Que cree que es lo que ha guiado las decisiones en cuanto a la gestión del bosque y tierras en la región?
    - i. Mercado? Instituciones? Ambiente?
  
2. Cuales han sido los criterios de éxito de esta lógica de gestión? (Eficiencia, efectividad, participación y consentimiento, lograr compromiso de actores?
  - a. *(En forma de pregunta - socializada)* Bajo esta lógica de gestión, ¿Que es considerado como éxito?
    - i. Eficiencia? Participación y consentimiento? Compromiso de actores? Ganancias económicas?
  
3. Cuales han sido los criterios de fracaso? Which have been the primary and secondary criterion of failure? (.....)
  - a. *(En forma de pregunta - socializada)* En la misma línea, ¿Qué es considerado como fracaso?

- i. Poca Eficiencia? Poca Participación? No llegar a consentimiento? Poco compromiso de actores? Pocas ganancias económicas?
- 4. Ha habido cambios en esta lógica y sus criterios a lo largo del tiempo?
  - a. *(En forma de pregunta - socializada)* ¿Que cambios se han dado a lo largo del tiempo en la lógica que guía las decisiones en cuanto a la gestión del bosque y tierras en la región?
    - i. ¿Como era antes? ii. ¿Como es ahora?
    - iii. ¿Por qué cambió?
- 5. Como se ha visto influenciado por los cambios a nivel nacional?
  - a. *(En forma de pregunta - socializada)* Los cambios a nivel nacional han influenciados en la toma de decisiones / miradas a nivel local?
    - i. ¿Como? ii. ¿Por que influenció?
    - iii. ¿Por qué no influenció?
- 6. La descentralización: Qué cambios ha percibido en la agenda de bosques/tierras con la llegada de la descentralización? Antes y después
  - a. *(En forma de pregunta - socializada)* ¿Que cambios se han dado en la gestión de bosques / tierras con la llegada de la DESCENTRALIZACIÓN?
    - i. ¿Como era antes? ii. ¿Como es ahora?
    - iii. ¿Por que se dio esos cambios?
    - iv. ¿Que no cambio?
      - 1. ¿Por qué?

*Espacios de intercambio*

- 7. Cuales son los espacios de coordinación para la gobernanza forestal?
- 8. Como y cuando han emergido? A qué intereses ha respondido su creación?

- a. *(En forma de pregunta - socializada)* ¿Cuándo se crearon estos espacios?
- b. *(En forma de pregunta - socializada)* ¿Por qué se crearon?



c. *(En forma de pregunta - socializada)* ¿Quién impulsó estos espacios?

9. Qué entienden por participación en dichos espacios?

a. *(En forma de pregunta - socializada)* ¿Que significa participar en los espacios de coordinación para la gobernanza forestal?

i. ¿Qué motiva esta participación?

ii. ¿Qué te hace parte / miembro de los espacios?

10. Quienes y en qué forma se ha dado la participación? Cuál es el alcance de estos espacios? (informativo, decisivo...)

a. *(En forma de pregunta - socializada)* ¿Quienes participaron en los espacios de coordinación para la gobernanza forestal?

b. *(En forma de pregunta - socializada)* ¿Qué pueden lograr en estos espacios?

i. Informarse / Decidir / Proponer

11. Qué impactos han generado sobre los tenedores de tierra y en el cambio de uso de tierras?

a. *(En forma de pregunta - socializada)* ¿Cómo fue tomado por los que fueron impactado por los acuerdos?

o *(En forma de pregunta - socializada)* ¿Qué propuestas no pudieron ser aplicadas?

■ ¿Por qué?