



Organización de las Naciones Unidas para la
Agricultura y la Alimentación

ANEXO 2

PROPUESTA PARA LA FASES II Y III DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE RECURSOS NATURALES (ENRN)

*Antonio Bernales
Melitón Carvajal
Gisela Ulloa V.*

Lima, Peru 2004

PROPUESTA PARA LA FASES II Y III DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE RECURSOS NATURALES (ENRN)

I. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN:

En el Perú, existe un abanico de enfoques de planificación estratégica, tanto a nivel nacional y descentralizado. También existe una tradición de preparar periódicamente planes nacionales de desarrollo, que abarcan periodos de cinco años. Generalmente, los ministerios competentes preparan capítulos sectoriales. Tales planes suelen formular objetivos generales e incluir proyectos y actividades que serán financiados por los presupuestos ordinarios. Junto con estos instrumentos de planificación, los ministerios competentes preparan planes y estrategias de inversión sectorial.

En la última década se han elaborado diversas estrategias sectoriales y temáticas referidas a los recursos naturales renovables, con una creciente incorporación de enfoque ecosistémico. Hay coincidencia en ellas en recomendar el ordenamiento territorial y de cuencas para un manejo territorial integrado. No obstante en el Perú no existen aún las políticas y normas que determinen y regulen su aplicación.

La ENRN se enmarcará en las Políticas de Estado contenidas en el Acuerdo Nacional¹ referidas al Desarrollo Sostenible y Descentralización e incluirá un conjunto de recomendaciones y propuestas para adecuar los Instrumentos de Política y de Gestión a las necesidades de una gestión territorial integrada y ordenada.

Para los fines de este documento se entiende la ENRN como un conjunto de actividades del gobierno para mantener la base de los recursos naturales y la recuperación de áreas ambientalmente críticas y degradadas, como medio para promover la descentralización y competitividad, reducir la pobreza y los desequilibrios regionales.

La Constitución Política del Perú de 1993 en sus Art. 66 al 69, el Código del Medio Ambiente y la Ley Orgánica de los Recursos Naturales², así como los Acuerdos Internacionales, conforman el marco normativo general que inspira y orienta el desarrollo de instrumentos de política y gestión para el manejo de los recursos naturales en el Perú.

La presente propuesta para la Fases II y III de la ENRN, es el resultado del documento "**primera aproximación de una Estrategia Nacional de Recursos Naturales (ENRN) para el País**". La iniciativa responde a la solicitud del INRENA a la FAO y los términos de referencia formulados para este propósito. Su preparación será ejecutada en un periodo de 12 meses.

¹ El Acuerdo Nacional incluye 30 Políticas de Estado agrupadas en los grandes objetivos que siguen: Democracia y Estado de Derecho; Equidad y Justicia Social; Competitividad del País; Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado.

² Decreto Legislativo N° 613, septiembre 1990 y Ley N° 26821 del 10 de junio 1997 respectivamente

El Marco Estratégico para la FAO 2000-2015, aprobado en noviembre de 1999, constituye, la primera declaración de objetivos estratégicos básicos de la Organización a un plazo largo y que permite tomarlo como referencia para el propósito planteado.

Para hacer frente a los retos implícitos, el Marco Estratégico define tres metas mundiales. Es así que la Meta 3 se refiere a “**conservación, mejoramiento y utilización sostenible de los recursos naturales**”; y el punto iv de su MISIÓN señala que ayudará a “**conservar y fortalecer la base de recursos naturales**”, cuyos objetivos estratégicos son:

- Ordenación integrada de la tierra, el agua y los recursos pesqueros, forestales y genéticos
- Conservación, rehabilitación y desarrollo de los entornos expuestos a mayores
- Riegos

La propuesta se basa en un enfoque ecosistémico para la planificación local y regional, la cual ayudará a comprender la necesidad de asegurar los procesos ecológicos y la ventaja del ordenamiento ambiental y territorial como instrumento clave para una gestión descentralizada y para atraer y orientar inversiones, puesto que ayuda a prevenir riesgos y conflictos en el aprovechamiento de los recursos naturales.

El proceso de diseño de la ENRN buscará generar puentes entre los diversos actores institucionales y partes interesadas para un manejo concertado de los recursos naturales; y recoge las siguientes lecciones y condiciones de éxito identificadas en diversas estrategias de desarrollo sostenible.

- Definen y señalan una visión a largo plazo; y puntualizan prioridades
- Procuran fomentar la convergencia de los sistemas de planificación existentes;
- Favorecen la apropiación y compromiso nacional
- Se fundan en una participación adecuada
- Establece un sistema de coordinación que permite integrar todos los componentes del desarrollo sostenible en los principales procesos de planificación.

II. Propósito y Objetivos:

El propósito de la Estrategia de los Recursos Naturales es desarrollar, a partir la Ley Orgánica para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales, un enfoque integrador y transectorial que proporcione a los responsables políticos y otros agentes interesados en los ámbitos correspondientes el marco y la información necesarios para:

- Identificar, monitorear y evaluar las repercusiones del uso de los recursos naturales en el ambiente, la biodiversidad y la salud pública.
- Potenciar la competitividad a partir del aprovechamiento eficiente de los ecosistemas, biodiversidad y recursos no renovables, prever las situaciones de escasez o deterioro de algunos recursos y los conflictos potenciales en ambas situaciones.
- Revisar el marco de políticas y regulaciones principales referidas a los recursos e identificar las recomendaciones necesarias para su armonización

Este proceso permitirá evaluar la pertinencia de nuevas medidas e instrumentos para aumentar la coherencia de las políticas para integrar los objetivos económicos, sociales y ambientales en relación con el uso de los recursos naturales. El análisis incluirá los mecanismos financieros y no financieros para contribuir a una mejor calidad de vida y el manteniendo los equilibrios básicos en los sistemas naturales.

Experiencias similares en otros países sugiere tener en cuenta las lecciones dejadas por estos procesos y son listadas a continuación:

- Impulso a la corresponsabilidad entre el sector público y la sociedad en la administración de los recursos y una distribución equitativa de los beneficios de su aprovechamiento
- Mejoras a los procesos participativos en la definición de prioridades y asignación de competencias, orientados por el consenso
- Desarrollo de instrumentos de mercado y definición de instancias para la resolución de controversias en la asignación y manejo de los recursos
- Una planificación transectorial e integrada con el uso de indicadores claros, que mantenga una aproximación adaptativa y abierta al aprendizaje
- Invertir en el desarrollo de capacidades para lograr un balance eficiente entre la administración centralizada y descentralizada.

EL Objetivo general planteado es desarrollar, validar y lograr la aprobación de la ENRN, así como su implementarla a nivel nacional a escala piloto, llevar a cabo el proceso de consulta y dialogo, nacional y regional.

III. OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Fortalecer Institucionalmente la gestión de los recursos naturales para su uso Sostenible.
- Promover y facilitar el flujo de Información y Conocimientos todos los niveles.
- Involucrar a la población en el proceso de gestión de los recursos naturales
- Perfeccionar la Legislación pertinente.

- Desarrollar los instrumentos necesarios para la gestión territorial descentralizada de los recursos naturales.
- Desarrollar y Aplicar a Nivel Nacional Criterios e Indicadores de Desarrollo Sostenible.

IV. RESULTADOS ESPERADOS

El principal resultado del proyecto será:

Sentar las bases legales e institucionales para mantener la integridad de los ecosistemas naturales, asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y mejorar la calidad de vida de los peruanos.

Los productos específicos a alcanzar:

- Una visión compartida para la gestión de los recursos naturales a nivel nacional y regional y los acuerdos institucionales necesarios para su implementación al 2021.
- Un conjunto de instrumentos de política y gestión prioritarios cuya aplicación permita la progresiva construcción de la visión anterior.
- Mecanismos identificados para la toma de decisiones equilibradas respecto al uso de los RRNN, basada en Información pertinente y oportuna
- Estrategias para reducir los impactos ambientales en relación al uso de los recursos naturales con enfoque eco sistémico
- Pautas claras para consolidar una institucionalidad y administración basados en la eficiencia y eficacia

V. PROPUESTA

Metodología

El proceso de diseño de la ENRN busca generar puentes entre los diversos actores institucionales y partes interesadas para un manejo concertado de los recursos naturales; y que recoja las lecciones y condiciones de éxito identificadas en diversas estrategias.

La metodología definida para la implementación de la propuesta se basa en tres pilares:

<i>Planificación</i>	<i>Participación</i>	<i>Información</i>
-----------------------------	-----------------------------	---------------------------

Sobre estos tres pilares básicos, se debe asentar el proceso que lleve a la formulación de una Estrategia Nacional de Recursos Naturales.

La planificación de los recursos naturales resulta fundamental en tanto posibilita integrar políticas; como así también promover y facilitar el desarrollo de políticas trans sectoriales; lo cual resulta sumamente importante para los conceptos de conservar y mejorar el uso sostenible de los recursos naturales que se visualiza como la articulación de consideraciones: Sociales; Económicas; Ambientales y de Gobernabilidad.

Mediante la planificación se deben resolver temas como el uso sostenible de los recursos naturales a largo plazo; reconciliar las acciones de corto plazo con el objetivo de largo plazo; y compatibilizar los derechos Privados y los Intereses Públicos.

La participación es otro aspecto a destacar. Encaminarnos hacia el uso sostenible de los recursos naturales implica consolidar en la sociedad una visión común de largo plazo; para lo cual resulta necesario construir consenso y ello se logrará en tanto haya claridad sobre el rumbo, continuidad y dinámica.

El proceso participativo debe necesariamente involucrar a los decisores de peso y para ello se debe clarificar sobre la real importancia política y económica del proceso.

También son necesarias las alianzas estratégicas que involucren al gobierno nacional; los gobiernos regionales y locales, la sociedad civil, el sector privado, el sector académico, y científico-técnico.

La participación también resulta importante porque el proceso de promoción del uso sostenible debe estar motivado por fuerzas internas y para ello resulta necesario promover y facilitar las acciones locales; la constitución de redes; lograr éxitos tangibles; beneficios tangibles a las partes interesadas y contribuir concretamente a la lucha contra la pobreza. El proceso participativo debe ser iterativo y de respuesta, flexible y dinámico, permitiendo a los actores locales sentirse dueños del proceso, de su contenido y su resultado.

Íntimamente ligado a lo anterior se encuentra el tema de la **Información** que resulta básica para que el proceso se apoye en el conocimiento. En ese sentido, dos son las tareas a resolver: Promover y facilitar el flujo de información y conocimiento a todos los niveles y decidir en función de datos confiables e información científica.

También es importante la comunicación con el público, con buenos medios de comunicación es posible ampliar la apropiación y la participación. Importa aprovechar los medios nacionales y locales para difundir la estrategia

Adicionalmente se puede utilizar para la última Fase el monitoreo y la auditoría independiente para comparar el desempeño de las organizaciones con sus mandatos y para evaluar el respeto de los cometidos y responsabilidades atribuidos.

Actividades

Las principales actividades que componen este Proyecto son las siguientes:

I. Fase preparatoria y de análisis

1. A partir de la revisión de la Primera Aproximación de la ENRN, desarrollar un Documento de trabajo que permita profundizar la discusión de las modificaciones de política y el marco institucional para la gestión de los RRNN propuesto, de manera que se inserte el proceso de Reforma del Estado y Descentralización en curso y responda a los objetivos específicos de corto, mediano y largo plazo. Tal documento debe incluir las lecciones de experiencias exitosas y menos exitosas de otros países y regiones que permita enriquecer el diálogo y la búsqueda de consenso.
2. Analizar el marco de políticas macro y sectoriales que influyan sobre los RRNN
3. Estructurar un diagnóstico detallado normativo y funcional de las instituciones públicas y privadas y/o agentes involucrados en el tema de RRNN
4. Sistematizar y analizar los lineamientos de políticas programas y proyectos en RRNN. Esto significa la revisión del marco institucional con la identificación de las debilidades y fortalezas institucionales así como el análisis del marco jurídico normativo que rige el tema de los RRNN en el país.
5. Analizar la información disponible que pudiera indicar los efectos de las políticas actuales en materia de RRNN
6. Identificar casos ejemplarizadores de éxito y fracaso en el manejo de RRNN
7. Evaluar la aplicación de estrategias en RRNN en los últimos cinco años e identificar recomendaciones efectivas para su articulación

II. Fase de desarrollo de la propuesta.

1. Definir los principios y lineamientos básicos que orientan la estrategia nacional en RRNN
2. Definir los componentes clave de la estrategia, objetivos y metas específicos hacia el 2021
3. Proponer las instancias transectoriales clave a nivel nacional y territorial descentralizados, mecanismos de coordinación y/o complementariedad institucional para los RRNN
4. Definir las competencias institucionales
5. Instancias y mecanismos de asignación de derechos y resolución de controversias a nivel nacional y territorial
6. Formular instrumentos de gestión, seguimiento y evaluación de la estrategia nacional de RRNN
7. Formular los criterios para la identificación y priorización de proyectos piloto que resulten necesarios para aplicar la ENRN a nivel regional.

III. Proceso de validación de la propuesta

1. Conformar un Comité consultivo para la ENRN
2. Discusión e avances y Doc. Preliminar desarrollado con Comité Consultivo
3. Desarrollar estrategia e información e información de documentos y procesos
4. Organizar y coordinar los talleres regionales y los talleres temáticos a ser realizados dentro del marco del proyecto
5. Difusión e información del documento propuesta a grupos de interés identificados
6. Difusión en Web y lista de interés de documentos clave
7. Consulta y entrevistas con entidades clave de gobiernos transitorios regionales
8. Discusión en 5 talleres macro regionales la “estrategia concertada de RRNN”.
9. Consolidación documento y difusión en Web para consultas
10. Taller nacional
11. Edición final
12. Someter a consideración del GP la estrategia de RRNN consensuada propuesta para el país para su aprobación

Plazo de ejecución:

Fase II. Proceso de consulta y diálogo, nacional y regional, para desarrollar y validar el borrador de la ENRN propuesto (abril 2004 – Octubre 2004).

Fase III. Los productos generados por este proceso son finalmente articulados y propuestos a las instancias nacionales pertinentes para su aprobación. Noviembre - Diciembre 2004.

Presupuesto:

El presupuesto estimado para la implementación de las tres etapas para un periodo de 12 meses es de USA 268.000, de acuerdo al siguiente detalle:

Consultores	98.000
Expertos	25.000
Seminarios	20.000
Talleres	45.000
Publicaciones	15.000
Medios	5.000
Pasajes	30.000
Viáticos	30.000